

Hochschulstrasse 17
Postfach
3001 Bern
Telefon +41 31 635 48 09
Fax +41 31 635 48 15
obergericht-straf.bern@justice.be.ch
www.justice.be.ch/obergericht

Beschluss

BK 17 5

Bern, 7. Juli 2017

Besetzung

Oberrichterin Schnell (Präsidentin), Oberrichter Trenkel, Oberrichter Stucki
Gerichtsschreiberin Lauber

Verfahrensbeteiligte

A. _____

Beschuldigter



Dachverband Berner Tierschutzorganisationen, c/o
B. _____

Beschwerdeführer

Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern, Maulbeerstrasse 10, Postfach 6250, 3001 Bern

Gegenstand

Einstellung

Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen das Tierschutzgesetz

Beschwerde gegen die Verfügung der Regionalen Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau vom 12. Juli 2016 (EO 15 9820)

Regeste

Art. 104 Abs. 2 StPO; kantonal eingeräumte Parteirechte an Behörde

Der Dachverband Berner Tierschutzorganisationen ist als privatrechtlicher Verein keine Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO. Der Wille des Bundesgesetzgebers, wonach Privaten keine Behörden-Parteistellung eingeräumt werden kann, kann nicht über kantonales Recht, welches eine private Vereinigung als «Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO» bezeichnet, umgangen werden (E. 2).

Erwägungen:

1.

1.1 Mit Verfügung vom 12. Juli 2016 stellte die Regionale Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau (nachfolgend: Staatsanwaltschaft) das Strafverfahren gegen A._____ (nachfolgend: Beschuldigter) wegen Widerhandlung gegen das Tierschutzgesetz, begangen bzw. festgestellt am 4. und 5. Juli 2015 in C._____ (Ortschaft) ein. Die Einstellungsverfügung wurde dem Dachverband Berner Tierschutzorganisation (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. Dezember 2016 nachträglich mitgeteilt. Am 3. Januar 2017 reichte dieser Beschwerde ein mit dem Antrag, die Einstellungsverfügung vom 12. Juli 2016 sei aufzuheben und es sei ein Strafverfahren gegen den Beschuldigten wegen Widerhandlung gegen die Tierschutzgesetzgebung, begangen durch dauernde Weidehaltung von Rindvieh ohne geeigneten Witterungsschutz, durchzuführen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Generalstaatsanwaltschaft beantragte am 10. Januar 2017 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Der Beschuldigte stellte am 14. Februar 2017 innert der gewährten Fristerstreckung sinngemäss den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 20. Februar 2017 reichte der Beschuldigte persönlich weitere Unterlagen ein. Von diesen wurde Kenntnis genommen und gegeben. In der Replik vom 20. März 2017 hielt der Beschwerdeführer an den gestellten Anträgen fest. Am 17. März 2017 (Postaufgabe: 20. März 2017) reichte der Beschuldigte unaufgefordert eine weitere Stellungnahme ein. Eine Kopie der Eingabe wurde den Parteien zur Kenntnisnahme zugestellt.

1.2 Mit Verfügung vom 20. April 2017 wurde den Parteien Kenntnis davon gegeben, dass bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (nachfolgend: VOL) die Vereinbarung zwischen dem Beschwerdeführer und dem Kanton Bern, vertreten durch die VOL, über die Umsetzung von Art. 4a der kantonalen Tierschutzverordnung vom 21./27. Dezember 2010 (inkl. Nachtrag vom 10./15. August 2012) ediert worden sei. Den Parteien wurde Gelegenheit gewährt, sich zur Frage der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu äussern. Mit Stellungnahme vom 24. Mai 2017 beantragte die Generalstaatsanwaltschaft, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Der Beschwerdeführer schloss am 26. Mai 2017 sinngemäss auf ein Eintreten auf die Beschwerde. Der Beschuldigte liess sich innert Frist nicht vernehmen.

2.

2.1 Gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Staatsanwaltschaft kann bei der Beschwerdekammer in Strafsachen innert 10 Tagen schriftlich und begründet

Beschwerde geführt werden (Art. 393 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 396 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0], Art. 35 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1] i.V.m. Art. 29 Abs. 2 des Organisationsreglements des Obergerichts [OrR OG; BSG 162.11]). Die Beschwerde ist form- und fristgerecht eingereicht worden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Beschwerdeführer zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert ist.

- 2.2 Zur Beschwerdeführung ist jede Partei legitimiert, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheides hat (Art. 382 Abs. 1 StPO). Wer Partei ist und demnach ein Rechtsmittel ergreifen kann, ergibt sich aus Art. 104 StPO. Gemäss Art. 104 Abs. 1 StPO sind die beschuldigte Person (Bst. a), die Privatklägerschaft (Bst. b) und im Haupt- und Rechtsmittelverfahren die Staatsanwaltschaft (Bst. c) Partei. Gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO können Bund und Kantone weiteren Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen. Art. 104 Abs. 2 StPO stellt einen echten Vorbehalt zugunsten von besonderem kantonalen oder (anderem) eidgenössischen Recht dar. Hintergrund dieses Vorbehalts zugunsten des kantonalen Rechts bildet die Überlegung, dass gewisse Behörden aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und ihres Spezialwissens besser geeignet sein sollen, Verstösse gegen Verwaltungsnormen zu erkennen und zu verfolgen als die «Generalisten» der Staatsanwaltschaft (vgl. SCHMID, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 2. Aufl. 2013, N. 636; KÜFFER, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, N. 23 zu Art. 104 StPO; GOLDSCHMID/MAURER/SOLLBERGER, Kommentierte Textausgabe zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2008, S. 81).

Der Kanton Bern hat vom gesetzlichen Vorbehalt des Art. 104 Abs. 2 StPO Gebrauch gemacht und in Art. 13 Abs. 3 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (KLwG; BSG 910.1) bestimmt, dass der Regierungsrat eine Organisation oder Person bezeichne, der in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte als Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO volle Parteirechte zukomme. Gemäss Art. 4a Abs. 1 der Verordnung des Kantons Bern über den Tierschutz und die Hunde (THV; BSG 916.812) hat der Regierungsrat den Beschwerdeführer – einen privatrechtlichen Verein – als kantonale Behörde bezeichnet. Der Beschwerdeführer steht gemäss Art. 4a Abs. 2 THV in diesem Bereich unter der Aufsicht der VOL und erstattet dieser jährlich Bericht über seine Tätigkeit. Einzelheiten der Aufgabenerfüllung und der Aufsicht regelt eine Vereinbarung zwischen dem Beschwerdeführer und der VOL (Art. 4a Abs. 3 THV). Gemäss Art. 4b Abs. 1 THV hat der Beschwerdeführer im Rahmen von tierschutzrechtlichen Strafverfahren sämtliche Rechte einer Partei gemäss der StPO.

Die Vereinbarung des Beschwerdeführers und der VOL gemäss Art. 4a Abs. 3 THV datiert vom 21./27. Dezember 2010. Daraus geht hervor, dass der Beschwerdeführer – soweit als Behörde tätig – dem Gesetzmässigkeitsprinzip unterworfen sei (Art. 2a der Vereinbarung), die Grundrechte zu wahren habe (Art. 2b der Vereinbarung), dem Amtsgeheimnis unterstellt sei (Art. 4a der Vereinbarung), dem Datenschutzgesetz unterstehe (Art. 5a der Vereinbarung) und zur Aktenführung,

-aufbewahrung und -vernichtung verpflichtet sei (Art. 6 der Vereinbarung). Die VOL übe die Aufsicht über die behördliche Tätigkeit des Beschwerdeführers aus. Dies betreffe namentlich die Einhaltung von Grundrechten, der allgemeinen Rechtsregeln und des Datenschutzes. Die VOL könne dem Beschwerdeführer diesbezüglich Weisungen erteilen (Art. 7a der Vereinbarung). In inhaltlicher Hinsicht sei der Beschwerdeführer in der Ausübung seiner Parteirechte frei (Art. 7b der Vereinbarung). Gemäss Art. 7c der Vereinbarung könne betreffend die behördliche Tätigkeit des Beschwerdeführers bei der VOL Aufsichtsanzeige gemacht werden. Der jährliche Bericht des Beschwerdeführers zu Händen der VOL über seine Tätigkeit muss gemäss Art. 8a der Vereinbarung insbesondere die Kriterien enthalten, die für den Beschwerdeführer für eine Teilnahme am Strafverfahren massgebend seien, die Anzahl Fälle, in denen effektiv Parteirechte ausgeübt worden sei, eine Würdigung der Tätigkeit und Erfahrung sowie den finanziellen Aufwand und Ertrag betreffend die behördliche Tätigkeit.

Art. 104 Abs. 2 StPO spricht von weiteren «Behörden», denen die Kantone Parteistellung einräumen können. Fraglich ist, ob Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4b THV mit Art. 104 Abs. 2 StPO vereinbar ist, d.h. ob die gesetzliche Regelung des Kantons Bern, wonach dem Beschwerdeführer als privatrechtlicher Verein im Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte volle Parteirechte eingeräumt werden, bundesrechtskonform ist.

- 2.3 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, er sei zur Beschwerdeführung legitimiert. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, er sei eine Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO und es sei ihm vom Kanton Bern das Recht eingeräumt worden, den Tierschutz als öffentliches Interesse im Strafverfahren mit vollen Parteirechten zu vertreten. Der Kanton Bern sei befugt, Behörden im Strafverfahren mit dem Zweck der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen zu schaffen. Die Botschaft zur Einführung der StPO stelle klar, dass die Kantone privaten Tieranwälten oder Vereinigungen keine Parteistellung mehr einräumen könnten. Bund und Kantone könnten jedoch Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren hätten, mit der Wahrnehmung von Parteirechten betrauen. Es stehe den Kantonen frei, nebst Spezialisierungen der Staatsanwaltschaft und des kantonalen Veterinärdienstes eine spezielle (kantonale) Behörde zur Wahrnehmung «tierlicher Parteiinteressen» im Strafverfahren einzusetzen. Welche Behörde die öffentlichen Interessen nach Art. 104 Abs. 2 StPO vertrete und wie dies organisiert werde, sei Sache der Kantone. Mit dem Erlass der StPO sei die Vollzugs- und Organisationsautonomie der Kantone erhalten geblieben. Auch in der Lehre halte etwa KÜFFER fest, dass der Einsatz privater Tieranwälte unter der Geltung der StPO nicht mehr zulässig sei; öffentliche Tieranwälte seien aber zulässig, solange sie in eine Behörde eingebunden seien. Vorliegend habe der Kanton Bern mit der Bezeichnung des Beschwerdeführers in Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a Abs. 1 THV eigens eine Behörde zur Wahrnehmung des öffentlichen Tierschutzinteresses geschaffen, die mit der aufsichtsrechtlichen Unterstellung unter die VOL auch in die kantonale Behördenorganisation eingebunden sei. Diese gesetzgeberische Lösung stehe dem Kanton Bern offen.

Der Beschwerdeführer sei eine Behörde im formellen Sinn. Die gesetzliche Grundlage für die Übertragung des Behördencharakters finde sich in Art. 13 Abs. 3 KLwG und Art. 4a Abs. 1 THV. Die Bezeichnung des Beschwerdeführers als Behörde kraft gesetzlicher Grundlage sowie dessen Einbindung in die VOL (Art. 4a Abs. 2 THV) verleihe ihm im Rahmen seines Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlichen Charakter. Der Beschwerdeführer sei auch Behörde im materiellen Sinn. Da Art. 104 Abs. 2 StPO und die übrigen Bestimmungen der StPO keine eigenständige Definition des Behördenbegriffs enthielten, müsse auf den im öffentlichen Verfahrensrecht vorherrschenden Behördenbegriff zurückgegriffen werden. Gemäss dem funktionalen Behördenbegriff sei jede Person Behörde, die mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben betraut sei. Der Beschwerdeführer erfülle öffentliche Aufgaben, indem er die Interessen des Tieres im Strafverfahren wahrnehme. Er gelte daher als Behörde.

Zudem bestünden gewichtige öffentliche Interessen, dass der Beschwerdeführer weiterhin als Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO die Parteireche wahrnehme. Das öffentliche Interesse lasse sich bereits aus dem politischen Willen ableiten, eine Behörde zu schaffen, die die Interessen des Tierschutzes unabhängig von der Staatsanwaltschaft und dem Veterinärdienst wahrnehme. Der kantonale Gesetzgeber habe nicht gewollt, dass sich in strafrechtlichen Verfahren nur die Staatsanwaltschaft einbringen könne. Die Problematik, dass in praktisch allen Kantonen die Staatsanwaltschaft zugleich Entscheidungsbehörde und Interessensvertreter der Tiere sei, akzentuiere sich dahingehend, dass immer wieder Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen ergingen, obwohl aus tierschutzrechtlicher Sicht Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung vorlägen. Die Verurteilungen fielen zudem äusserst milde aus. Es sei ein Fakt, dass die abschreckende Wirkung des Tierschutzstrafrechts verloren gehe, der Tierschutz marginalisiert und der Wille der Bevölkerung und des Gesetzgebers zu einer konsequenten Anwendung des Tierschutzgesetzes missachtet werde. Der Kanton Bern habe sich im Gegensatz dazu für eine effektivere Methode entschieden, indem er eine unabhängige Behörde eingesetzt habe, die die strafrechtliche Entscheidungsfindung der Staatsanwaltschaft und des Veterinärdienstes aus tierlicher Perspektive im öffentlichen Interesse kritisch begleite und Urteile nötigenfalls anfechten könne. Gemäss der VOL habe sich die Berner Lösung hervorragend bewährt. Sie sei in allen Kreisen anerkannt und politisch nie umstritten gewesen.

Es überrasche im Übrigen, dass die Legitimation des Beschwerdeführers nach sieben Jahren sorgsamer Amtsausübung in Frage gestellt werde. Die Parteifähigkeit sei bislang nie thematisiert worden.

- 2.4 Die Generalstaatsanwaltschaft bringt vor, die Botschaft führe zu Art. 104 Abs. 2 StPO aus, dass neben den im Gesetz genannten Behörden keine Vereinigungen, die sich dem Schutz allgemeiner Interessen verpflichtet hätten, Verfahrensrechte oder sogar Parteistellung zugestanden werden könnten. Es sei nach dem Willen des Gesetzgebers ausgeschlossen, dass Private sich gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO am Strafverfahren beteiligen könnten. In diesem Sinne müsse es auch unzulässig sein, in Umgehung dieses gesetzgeberischen Willens eine behördliche Aufgabe an einen Privaten zu übertragen, welcher schliesslich als Behörde im

Verfahren auftrete. Analog dazu sei im Zusammenhang mit der Tierschutzanwaltschaft-Initiative in der Botschaft festgehalten worden, dass im Geltungsbereich der StPO die Kantone keine Möglichkeit hätten, «private» Tieranwälte vorzusehen. Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4b THV widerspreche der Regelung von Art. 104 Abs. 2 StPO. Der Beschwerdeführer erlange als Privater eine Behördenstellung und damit volle Parteirechte im Strafverfahren, was sowohl nach dem Wortlaut als auch nach dem Sinn und Zweck von Art. 104 Abs. 2 StPO ausgeschlossen sei. Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts werde somit das kantonale Recht nichtig. Die Regelung des Kantons Bern, gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO einen privaten Verein mit vollen Parteirechten im Strafverfahren auszustatten, kenne schweizweit auch kein Pendant. Alle Kantone, die in diesem Bereich eigene Gesetzesbestimmungen erlassen hätten, hätten die Parteirechte im Strafverfahren einer Behörde im engeren Sinn übertragen.

- 2.5 Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, dass heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei ist gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein pragmatischer Methodenpluralismus zu befolgen; die einzelnen Auslegungselemente sind keiner hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitigen Fragen eine klare Antwort geben und dem Richter damit weiterhelfen (BGE 141 IV 396 E. 3.4; 141 III 195 E. 2.4; 140 III 206 E. 3.5.4; 140 IV 1 E. 3.1; je mit Hinweisen).
- 2.6 Der Wortlaut von Art. 104 Abs. 2 StPO ist klar. Gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO können Bund und Kantone weiteren «Behörden», die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen. Der französischsprachige Gesetzestext spricht von «autres autorités chargées de sauvegarder des intérêts publics». Die italienische Version lautet «altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici». Aus dem Wortlaut von Art. 104 Abs. 2 StPO ergibt sich, dass nur «Behörden» Parteirechte gewährt werden können. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber in Art. 104 Abs. 2 StPO nicht ausdrücklich von «Behörde», sondern beispielsweise von «Organisation», «Person» oder «Stelle» gesprochen hätte, wenn er den Kantonen die Möglichkeit hätte offen lassen wollen, auch privaten Vereinigungen Parteistellung einzuräumen.

Diese Annahme wird durch die Gesetzesmaterialien untermauert. Auch aus den Materialien zur StPO ergibt sich, dass die Kantone nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nur Behörden im engeren Sinne und nicht auch privaten Organisationen volle oder beschränkte Parteistellung einräumen können. In der bundesrätlichen Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BBI 2006 1163 Ziff. 2.3.1.1) wurde ausgeführt, im Zusammenhang mit Art. 102 Abs. 2 StPO (heute: Art. 104 Abs. 2 StPO) sei die Frage zu entscheiden, ob neben den Behörden auch Vereinigungen, die sich dem Schutz allgemeiner In-

teressen verpflichtet hätten, Verfahrensrechte oder sogar Parteistellung zuzugestehen seien (beispielsweise Umwelt- oder Tierschutzverbände). Es wurde festgehalten, der Entwurf *verzichte darauf, Verbänden Parteistellung einzuräumen und damit Rechtsmittelmöglichkeiten zu gewähren*. Mit der Staatsanwaltschaft sei eine Behörde tätig, die allgemeine, überindividuelle Rechte zu wahren und den Strafanspruch von Amtes wegen durchzusetzen habe. Die Einführung von Verfahrensrechten für solche Verbände würde im Übrigen den im schweizerischen Strafprozessrecht herrschenden Grundsatz durchbrechen, dass als Partei im Prinzip nur die beschuldigte Person, die Privatklägerschaft und der verfolgende Staat zugelassen seien. Die Botschaft hat sich somit klar gegen die Verleihung von Parteirechten an private Verbände ausgesprochen.

In der parlamentarischen Beratung wurde der bundesrätliche Entwurf von Art. 104 Abs. 2 StPO (resp. damals: Art. 102 Abs. 2 StPO) ohne Änderungen übernommen. Auch aus dem Wortprotokoll der eidgenössischen Räte ergibt sich, dass die Kantone privaten Vereinigungen keine Parteirechte zukommen lassen können. Gemäss dem Votum Thanei für die Kommission im Nationalrat sei mit der Formulierung von Art. 104 Abs. 2 StPO klar, dass ein Tieranwalt nicht möglich sei, sofern er nicht Mitglied einer Behörde sei. Ein Verband oder irgendeine Person ausserhalb der Behörde könne bei dieser Formulierung die Position eines Tieranwalts nicht einnehmen (AB 2007 N 951). Das Votum Thanei blieb unwidersprochen.

Auch aus der bundesrätlichen Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)» vom 14. Mai 2008 ergibt sich, dass gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO nur Behörden, nicht aber privatrechtliche Vereinigungen mit der Wahrung der Parteirechte betraut werden können. Gemäss der Tierschutzanwalt-Initiative hätten die Kantone verpflichtet werden sollen, dafür zu sorgen, dass die Interessen der geschädigten Tiere im Strafverfahren von Amtes wegen durch geeignete Rechtsbeistände vertreten werden. In der Botschaft zur Tierschutzanwalt-Initiative (BBI 2008 4324 Ziff. 3.3.2) wurde ausgeführt, der Begriff «Tierschutzanwalt» gemäss Initiative würde es den Kantonen ermöglichen, sowohl öffentliche als auch private Tieranwälte vorzusehen. Werde die Aufgabe öffentlichen Tieranwälten zugewiesen, könnten die Kantone eine Behörde (z.B. das Veterinäramt) bestimmen, der namentlich die Kompetenz zukäme, die Interessen der geschädigten Tiere im Strafverfahren zu vertreten. Diese Behörde hätte den Auftrag, für das öffentliche Interesse an der Verfolgung von Verstössen gegen das Tierschutzgesetz einzutreten. Diese Auffassung widerspiegle die Idee, die dem Strafverfahren zugrunde liege: *Für die Verfolgung und die Vertretung der öffentlichen Interessen müsse der Staat zuständig bleiben*. Die Einführung von privaten Tieranwälten sei problematisch. Weiter wurde in der Botschaft zur Tierschutzanwalt-Initiative festgehalten, gemäss der StPO bleibe es den Kantonen freigestellt, einen öffentlichen Tieranwalt vorzusehen: Sie könnten entweder einer Behörde Parteirechte gewähren und sie beauftragen, das öffentliche Interesse der Verfolgung von Verstössen gegen das Tierschutzgesetz zu wahren oder sie können eine spezialisierte Staatsanwaltschaft vorsehen (BBI 2008 4325 Ziff. 4.1). Auch aus der Botschaft zur Tierschutzanwalt-Initiative, welche kurz nach der parlamentarischen Beratung zur StPO und noch vor Inkrafttreten der

StPO erging, lässt sich somit schliessen, dass die Kantone gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO nur Behörden Parteirechte einräumen können.

Die Materialien zur StPO sind unmissverständlich. Aus diesen ergibt sich deutlich, dass sich der Gesetzgeber bewusst und in voller Kenntnis der Sachlage dafür entschieden hat, den Kantonen ausschliesslich die Möglichkeit zuzugestehen, Behörden im engeren Sinne, nicht indes privaten Organisationen Parteistellung zukommen zu lassen. Die Gesetzesmaterialien bestätigen damit uneingeschränkt, was sich schon aus dem Gesetzeswortlaut von Art. 104 Abs. 2 StPO ergibt.

- 2.7 Auch in der Literatur zu Art. 104 Abs. 2 StPO wird durchwegs von Behörde (namentlich Fürsorge-, Gesundheits-, Kindes- und Erwachsenenschutz-, Migrations- und Umweltschutzbehörde) gesprochen und es wird gegenüber privaten Verbänden (insbesondere Tierschutzverbänden) abgegrenzt, welche keine Parteistellung hätten. KÜFFER hielt etwa fest, als Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO würden lediglich auf gesetzlicher Grundlage beruhende Organe öffentlich-rechtlicher Körperschaften gelten. Nicht erfasst seien halbstaatliche Unternehmungen oder selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Keine besonderen Parteirechte und damit Rechtsmittelmöglichkeiten erhielten private Verbände wie Tierschutzverbände (KÜFFER, a.a.O., N. 26 f. zu Art. 104 StPO). Auch GOLDSCHMID/MAURER/SOLLBERGER führten aus, der Argumentation und dem Entwurf des Bundesrates folgend schliesse die StPO eine Verbandslegitimation, etwa von Tierschutzverbänden, klar aus (GOLDSCHMID/MAURER/SOLLBERGER, a.a.O., S. 82). Dasselbe bekräftigte SCHMID. Er hielt fest, aufgrund der vorliegenden Materialien könnten die Kantone nach Art. 104 Abs. 2 StPO entsprechende Behörden oder einen behördlichen Tieranwalt mit Parteirechten einsetzen, jedoch nicht einen ausserhalb der Behördenorganisation stehenden Tieranwalt (SCHMID, a.a.O., N. 635). Gemäss LIEBER ist im Bereich des Tierschutzes die Zuerkennung von Parteirechten an Private (Einzelpersonen oder Vereinigungen) durch die Kantone nicht zulässig (LIEBER, in: Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, N. 18 zu Art. 104 StPO). KETTIGER hielt ebenfalls fest, dass das Bundesrecht betreffend Art. 104 Abs. 2 StPO von einem *engen Behördenbegriff* ausgehe und die *Beauftragung von Privaten mit dieser Aufgabe* – auch die Einsetzung eines Rechtsanwaltes – *ausschliesse. Ebenfalls ausgeschlossen sei es, Vereinigungen mit der Durchsetzung von öffentlichen Interessen im Strafverfahren zu beauftragen.* Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO könne nur eine Amtsstelle oder ein Organ des Staates sein, welches entweder in die Behördenorganisation eingebunden oder einer staatlichen Aufsicht unterstellt sei. KETTIGER führte weiter aus, nach dem Inkrafttreten der StPO sei das Modell des Kantons Bern, wonach der Beschwerdeführer im Strafverfahren die Stellung eines Privatklägers zukomme, nicht mehr zulässig. Die bernische Lösung widerspreche nicht nur Art. 104 Abs. 2 StPO, sondern sei auch deshalb bundesrechtswidrig, weil künftig nur die geschädigte Person als Privatkläger im Strafverfahren Parteirechte ausüben könne und als geschädigte Person nur gelte, wer durch die Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden sei (DANIEL KETTIGER, Tierschutzanwalt: Was lässt das Bundesrecht künftig noch zu?, in: Jusletter 29. März 2010, Rz. 7 und 9; vgl. ebenso BÄNZLIGER/BURKHARD/HAENNI, Der Strafprozess im Kanton Bern, 2010, N. 252).

- 2.8 Zusammengefasst ergibt sich somit aufgrund des klaren Gesetzeswortlauts und der Gesetzesmaterialien, dass nach dem Willen des Bundesgesetzgebers privaten Organisationen im Strafprozess keine Parteirechte übertragen werden können. Der echte Vorbehalt von Art. 104 Abs. 2 StPO zugunsten der kantonalen Gesetzgebung ist eingeschränkt zu verstehen. Es ist aufgrund der einschlägigen Materialien davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber nur sehr begrenzt weiteren Behörden Parteirechte einräumen wollte. Gemäss Art. 123 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Für die Organisation der Gerichte, der Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 123 Abs. 2 BV). Art. 123 BV stellt eine Spezialbestimmung zur allgemeinen Norm von Art. 47 BV (Organisationsautonomie der Kantone) dar und geht dieser vor. Die Frage des Parteibegriffs und der Parteistellung betrifft den Strafprozess im Allgemeinen und nicht die Organisationsautonomie der Kantone. Der Bundesgesetzgeber hat mit Art. 104 Abs. 2 StPO abschliessend die Frage geregelt, wem nebst den Parteien gemäss Art. 104 Abs. 1 StPO Parteirechte eingeräumt werden können. In Anwendung von Art. 123 BV ist der Kanton Bern daher nicht befugt, die Parteirechte weitergehend resp. entgegen dem Wortlaut von Art. 104 Abs. 2 StPO zu regeln. Da Privaten gemäss dem Willen des Bundesgesetzgebers keine Parteirechte eingeräumt werden können, dürfen solche auch nicht kantonalgesetzlich auf sie übertragen werden, indem private Vereinigungen als «Behörde» im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO bezeichnet werden resp. unter Verweis auf den allgemeinen staats- bzw. verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff argumentiert wird, auch Private, welche mit der Wahrnehmung öffentlicher Interessen betraut worden seien, würden eine Behörde darstellen. Dadurch würde der bundesgesetzgeberische Wille unterlaufen.
- 2.9 Der Beschwerdeführer ist ein privatrechtlicher Verein gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210; vgl. Ziff. 1.1 der Statuten des Beschwerdeführers vom 25. April 2017; abrufbar im Internet unter <http://www.tierschutzkantonbern.ch/> > Aufgaben > Statuten). Als solcher können ihm – wie vorstehend dargetan (vgl. E. 2.6 ff.) – kantonalgesetzlich keine Parteirechte eingeräumt und damit Rechtsmittelmöglichkeiten gewährt werden. Die VOL übt zwar die Aufsicht über die Tätigkeit des Beschwerdeführers aus, namentlich was die Einhaltung von Grundrechten, der allgemeinen Rechtsregeln und des Datenschutzes betrifft und sie kann dem Beschwerdeführer diesbezüglich Weisungen erteilen (vgl. Art. 4a Abs. 2 THV und Art. 7a der Vereinbarung des Beschwerdeführers und der VOL; vgl. auch die Pflicht des Beschwerdeführers, der VOL jährlich Bericht über seine Tätigkeit zu erstatten). In *inhaltlicher* Hinsicht ist der Beschwerdeführer indes in der Ausübung seiner Parteirechte frei (vgl. Art. 7b der Vereinbarung des Beschwerdeführers und der VOL). Angesichts dessen kann nicht von einer genügenden Einbindung des Beschwerdeführers in eine Behörde resp. einer hinreichenden staatlichen Aufsicht ausgegangen werden. Der Beschwerdeführer stellt keine Behörde im Rechtssinne dar. Bei einer formalen Betrachtungsweise gelten jene Instanzen als Behörden, die hoheitlich zu verfügen befugt sind (vgl. BGE 121 II 454 E. 2b/aa). Der Beschwerdeführer hat keine Verfügungskompe-

tenz (vgl. Ziff. 3 des Vortrags der VOL an den Regierungsrat zur Änderung der Kantonalen Tierschutzverordnung vom 21. Oktober 2010 [Beilage 4 der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 26. Mai 2017]). Er handelt nicht hoheitlich. Anders als es bei einer Behörde üblich, wird die Tätigkeit des Beschwerdeführers auch nicht vom Kanton Bern abgegolten (vgl. Art. 2a der Vereinbarung des Beschwerdeführers und der VOL), sondern die Geldmittel des Beschwerdeführers werden durch Jahresbeiträge der Mitgliederorganisationen und durch Beiträge Dritter beschafft (vgl. Ziff. 3.2 die Statuten des Beschwerdeführers vom 25. April 2017). Eine Behörde muss finanziell unabhängig sein und eine Gesamtoptik wahren; dies ist angesichts der Finanzierungssituation des Beschwerdeführers nicht sichergestellt. Da der Beschwerdeführer mangels hoheitlicher Kompetenzen keine Behörde im Rechtssinne ist, kann ihm der Kanton Bern gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO auch keine Parteirechte einräumen. Allein der Umstand, dass der Beschwerdeführer kantonalgesetzlich dazu ermächtigt wurde, Parteirechte in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikten wahrzunehmen, macht ihn nicht zu einer Behörde. Dies würde dem gesetzgeberischen Willen zu Art. 104 Abs. 2 StPO widersprechen.

Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4b THV läuft somit der bundesrechtlichen Regelung von Art. 104 Abs. 2 StPO zuwider. Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV) und angesichts der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung in Art. 104 Abs. 2 StPO wird das der bundesrechtlichen Bestimmung widersprechende kantonale Recht nichtig (vgl. RUCH, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 21 zu Art. 49 BV; vgl. auch Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1], wonach kantonale Erlasse, die höherrangigem Recht widersprechen, von der Justizbehörde nicht angewandt werden dürfen). Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4b THV stellt folglich keine gesetzliche Grundlage für die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers dar. Der Beschwerdeführer kann nicht gestützt auf Art. 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4b THV Parteirechte im Strafverfahren wahrnehmen. Der Beschwerdeführer ist durch die Tierschutzdelikte zudem nicht unmittelbar in seinen Rechten verletzt. Er kann deshalb auch nicht als Privatkläger Beschwerde erheben (vgl. Art. 118 Abs. 1 StPO i.V.m. Art. 115 Abs. 1 StPO; KETTIGER, a.a.O., Rz. 9; vgl. auch die Botschaft zur Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4324 Ziff. 3.3.2).

- 2.10 Die Ausführungen des Beschwerdeführers in der Stellungnahme vom 26. Mai 2017 ändern daran nichts. Es trifft zwar zu, dass in der StPO nicht definiert wird, was unter einer «Behörde» im strafrechtlichen Sinne zu verstehen ist, so dass auf den staats- bzw. verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff zurückzugreifen ist (vgl. KÜFFER, a.a.O., N. 26 zu Art. 104 StPO). Der staats- bzw. verwaltungsrechtliche Behördenbegriff ist vorliegend indes unter Berücksichtigung der Materialien zur StPO heranzuziehen. Die Materialien schliessen ausdrücklich die Möglichkeit aus, Privaten Parteirechte einzuräumen. Folglich kann nicht unter Verweis auf den allgemeinen staats- bzw. verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff, welcher vorsieht, dass auch Private mit der Wahrnehmung öffentlicher Interessen betraut werden können, argumentiert werden, der Beschwerdeführer sei eine Behörde (vgl. E. 2.9 hiavor). Dem Beschwerdeführer fehlen – wie vorstehend dargetan wurde (vgl. E. 2.9 hiavor) – die eine Behörde ausmachenden hoheitlichen Befugnisse.

Soweit sich der Beschwerdeführer auf das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung seiner Behördenstellung beruft, vermag auch dieser Einwand nichts daran zu ändern, dass die bernische Normierung Art. 104 Abs. 2 StPO entgegensteht und deshalb von Bundesrechts wegen unzulässig ist. Der Bundesgesetzgeber wollte privaten Verbänden keine Parteistellung einräumen. Über diesen Willen kann sich der kantonale Gesetzgeber nicht hinwegsetzen. Festzuhalten gilt, dass es dem Kanton Bern unter Geltung der StPO weiterhin offen steht, eine spezialisierte Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Widerhandlungen gegen das Tierschutzgesetz einzurichten (Art. 14 Abs. 2 StPO) oder einer Behörde im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO, wie z.B. dem kantonalen Veterinärdienst, Parteirechte einzuräumen. Dieses Vorgehen hat beispielsweise auch der Kanton Zürich gewählt, nachdem sein Modell des privaten Tierschutzanwaltes nach dem Inkrafttreten der StPO nicht mehr zulässig war (vgl. § 17. des zürcherischen Tierschutzgesetzes i.V.m. § 1. und 14. der zürcherischen Tierschutzverordnung; BOLLIGER/RICHNER/RÜTTIMANN, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, 2011, S. 241; KETTIGER, a.a.O., Rz. 8). Der Beschwerdeführer hat zudem weiterhin die Möglichkeit, betreffend ihm zur Kenntnis gekommenen Tierschutzdelikten Strafanzeige zu erstatten und damit eine Strafuntersuchung auszulösen, sofern die Strafverfolgungsbehörden nicht aus eigenem Antrieb ein Verfahren eröffnen (Art. 301 Abs. 1 StPO). Es ist ihm auch nicht verwehrt, die Strafverfolgungsbehörden mit Informationen und Beweismitteln zu beliefern. Dabei stehen ihm zwar keine Rechte zu, auf das Verfahren Einfluss zu nehmen und ein Rechtsmittel zu ergreifen. Er ist aber immerhin berechtigt, von den Strafverfolgungsbehörden Auskunft darüber zu verlangen, ob ein Strafverfahren eingeleitet wird oder nicht und wie das Strafverfahren erledigt wird bzw. erledigt worden ist (Art. 301 Abs. 2 StPO).

Schliesslich ist einzuräumen, dass die Frage der Legitimation des Beschwerdeführers schon längst hätte geprüft werden müssen. Aus diesem Umstand vermag der Beschwerdeführer allerdings in der Sache (vgl. zur Kostenfolge; E. 3 hiernach) nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Es bleibt dabei, dass Art 13 Abs. 3 KLwG i.V.m. Art. 4a und 4a THV bundesrechtswidrig ist und der Vorrang des Bundesrechts von Amtes wegen festzustellen ist.

- 2.11 Auf die Beschwerde ist folglich mangels Parteistellung des Beschwerdeführers und deshalb fehlender Legitimation nicht einzutreten.
- 3.
- 3.1 Da dem Beschwerdeführer erst im vorliegenden Verfahren die Parteistellung abgesprochen wurde, nachdem diese bislang anerkannt worden war, rechtfertigt es sich, trotz Nichteintretens auf die Beschwerde dem Kanton Bern die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestimmt auf CHF 1'200.00, aufzuerlegen.
- 3.2 Dem anwaltlich nicht vertretenen Beschuldigten sind im Beschwerdeverfahren keine entschädigungswürdigen Nachteile entstanden. Es ist ihm daher keine Entschädigung auszurichten.

Die Beschwerdekammer in Strafsachen beschliesst:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestimmt auf CHF 1'200.00, trägt der Kanton Bern.
3. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Generalstaatsanwaltschaft
 - dem Beschuldigten

Mitzuteilen:

- der Regionalen Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau, Staatsanwältin D. _____
(mit den Akten)
- dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
- dem Amt für Landwirtschaft und Natur, Veterinärdienst

Bern, 7. Juli 2017

Im Namen der Beschwerdekammer
in Strafsachen

Die Präsidentin:

Oberrichterin Schnell

Die Gerichtsschreiberin:

Lauber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Bundesgericht, Av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in Strafsachen gemäss Art. 39 ff., 78 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) geführt werden. Die Beschwerde muss den Anforderungen von Art. 42 BGG entsprechen.