

05.453

Parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls in der Schweiz

**Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrates**

vom 20. Februar 2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Schutz des Menschen vor Tieren und einen Entwurf eines Hundegesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

Eine Minderheit (Noser, Füglistaller, Pfister Theophil, Scherer, Wasserfallen) beantragt, auf den Bundesbeschluss und das Gesetz nicht einzutreten.

20. Februar 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Josiane Aubert

Übersicht

Tragische Unfälle, bei denen Menschen durch Hunde schwer verletzt wurden oder sogar den Tod fanden, haben in den letzten Jahren die Bevölkerung alarmiert und politische Forderungen nach einer gesamtschweizerischen Regelung für das Halten gefährlicher Hunde hervorgerufen. So verlangt auch die parlamentarische Initiative von alt Nationalrat Pierre Kohler, dass Hunde des Typs Pitbull in der ganzen Schweiz verboten werden.

Damit der Bund Massnahmen zum Schutz des Menschen vor Tieren treffen kann, braucht es eine neue Verfassungsgrundlage. Durch eine Ergänzung von Artikel 80 der Bundesverfassung soll dem Bund die Kompetenz erteilt werden, Vorschriften zum Schutz des Menschen vor Verletzungen durch Tiere, die vom Menschen gehalten werden, zu erlassen. Der Schutz des Menschen vor wild lebenden Tieren (z.B. Luchsen und Wölfen) fällt nicht in die neue Bundeskompetenz. Für bundesweite Massnahmen zum Schutz vor Hunden bietet der ergänzte Artikel 80 der Bundesverfassung hingegen eine solide Basis.

Auf Gesetzesebene hatte die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) Schutzmassnahmen vor gefährlichen Hunden im bestehenden Tierschutzgesetz vorgeschlagen. Die geplanten Änderungen im Gesetz, welche u.a. eine Einteilung der Hunde in drei Gefährdungskategorien mit einem Verbot für gefährliche Hunde vorsahen, stiessen in der Vernehmlassung auf mehrheitlich negative Stellungnahmen. Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse überarbeitete die WBK-NR daher die Bestimmungen. Neu sollen die Massnahmen des Bundes zur Haltung von Hunden sowie der Umgang mit Hunden im Hinblick auf eine gesellschaftsverträgliche Hundehaltung, welche die Bevölkerung vor verhaltensauffälligen und gefährlichen Hunden schützt, in einem eigentlichen Hundegesetz verankert werden. Die meisten Kantone verfügen bereits über eigene Hundegesetze, so dass ein Erlass auf nationaler Ebene mit dem Ziel der Vereinheitlichung und der Transparenz sinnvoll erscheint.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt die neuen Bestimmungen im Tierschutzgesetz und in der Tierschutzverordnung – welche am 1. September 2008 in Kraft getreten sind – und baut die vorgeschlagenen Massnahmen auf diesen gesetzlichen Grundlagen auf. Hingegen sieht die Kommission von einem Verbot von gefährlichen oder potentiell gefährlichen Hunden ab. Stattdessen setzt sie auf präventive Massnahmen zum Vermeiden von Verletzungen von Mensch und Tier, auf Vorgaben zur Sozialisierung und Erziehung der Hunde, auf Aus- und Weiterbildung der Hundehalterinnen und Hundehalter, auf klare Regelungen für Hunde mit besonderen Anforderungen oder besonderem Anwendungszweck wie bspw. das Abrichtungsverbot von Hunden auf Schärfe. Ebenso wird im Erlassentwurf die Haftungsfrage geregelt. Neu sollen Halterinnen und Halter eines Hundes eine Versicherung abschliessen, welche die Haftpflicht deckt. Zudem sollen Strafbestimmungen hinsichtlich der Zucht, Einfuhr und Haltung von gefährlichen Hunden erlassen werden. Den Kantonen bleibt die Möglichkeit vorbehalten, weitergehende Regelungen als dies der vorliegende Erlassentwurf vorsieht, zu bestimmen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3548
1 Entstehungsgeschichte	3550
1.1 Vernehmlassungsergebnisse	3551
1.2 Weiterführende Arbeiten	3552
2 Grundzüge der Vorlage	3553
2.1 Geltende Regelung	3553
2.1.1 Allgemeines	3553
2.1.2 Vom Bundesrat erwogene, aber nicht umgesetzte Massnahmen	3553
2.1.3 Tierschutzgesetz	3553
2.1.4 Tierschutzverordnung	3554
2.1.5 Tierseuchengesetz	3555
2.2 Parlamentarische Vorstösse	3555
2.3 Regelungen in den Kantonen	3557
2.4 Gesetzliche Regelungen in Europa	3558
2.5 Handlungsbedarf	3560
Folgerungen aus Vernehmlassungsergebnissen (1. Erlassentwurf, Tierschutzgesetz)	3560
2.5.1 Vielfalt der kantonalen Regelungen	3561
2.5.2 Erwartungen der Bevölkerung	3561
2.5.3 Bissverletzungen und Beissstatistik nach Hundetypen	3562
2.5.4 Verschärfte Haftung von Hundehaltern	3563
2.6 Die neue gesamtschweizerische Regelung	3563
2.6.1 Ein Hundegesetz mit umfassenden Massnahmen	3563
2.6.1.1 Aus- und Weiterbildung	3564
2.6.1.2 Kein Rassenverbot	3564
2.6.1.3 Leinenpflicht	3565
2.6.1.4 Einzelprüfungen	3565
2.6.1.5 Hunde mit besonderen Verwendungszwecken	3565
2.6.1.6 Registrierung und Zucht	3565
2.6.1.7 Regelung der Haftung und Versicherung	3566
2.6.2 Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage	3567
2.6.3 Verzicht auf nationale Hundesteuer	3568
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	3568
4 Auswirkungen	3576
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	3576
4.2 Andere Auswirkungen	3576
5 Verhältnis zum europäischen Recht	3577
6 Verfassungsmässigkeit	3577
Hundegesetz (Entwurf)	3579
Bundesbeschluss über den Schutz des Menschen vor Tieren (Entwurf)	3585

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Aufgrund von tragischen Beissunfällen in Nachbarländern fand das Thema «Kampfhunde» in den letzten Jahren auch in der Schweiz vermehrt Beachtung. Als am 1. Dezember 2005 in Oberglatt (ZH) ein 6-jähriger Knabe von drei Pitbulls angefallen und tödlich verletzt wurde, rückte die Diskussion um gefährliche Hunde ins Zentrum des öffentlichen und politischen Interesses.

Am 7. Dezember 2005 reichte Nationalrat Pierre Kohler eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein: «Mit einer Änderung der Bundesgesetzgebung soll die Haltung von Pitbulls und anderen Kampfhundearten in der Schweiz verboten werden. Der Bundesrat soll ermächtigt werden, ein Verzeichnis der in der Schweiz verbotenen Hunderassen zu erstellen.»

Am 28. April 2006 gab die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) der parlamentarischen Initiative mit 13 gegen 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen Folge. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-SR) stimmte diesem Beschluss am 28. August 2006 mit 8 gegen 2 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Gleichzeitig hielt sie fest, dass sie ein Rasseverbot nicht als alleinige Lösung zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden betrachte und von der WBK-NR deshalb den Vorschlag eines ganzheitlichen Massnahmenpakets und insbesondere auch die Klärung der Frage der Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahmen erwarte.

Die WBK-NR beauftragte daraufhin am 15. September 2006 eine Subkommission mit der Erarbeitung von Grundlagen für eine gesamtschweizerische Regelung im Zusammenhang mit der Problematik gefährlicher Hunde. Die Subkommission sollte dabei abklären, welche Massnahmen zum Schutz vor gefährlichen Hunden aufgrund der geltenden Verfassungsgrundlage auf Bundesebene getroffen werden können und für welche Massnahmen eine Änderung der Bundesverfassung notwendig wäre. Je nach Resultat ihrer Abklärungen sollte sie der WBK-NR nicht nur Vorschläge für eine neue gesetzliche Regelung, sondern auch einen Vorschlag für eine allfällige Verfassungsänderung unterbreiten. Als Präsidenten der Subkommission bestimmte die WBK-NR Heiner Studer, weitere Mitglieder waren Luc Barthassat, Maya Graf, Otto Ineichen, Josef Kunz und Doris Stump.

Die Subkommission konstituierte sich am 4. Oktober 2006 und zog für ihre weiteren Arbeiten gemäss Artikel 112 Absatz 1 ParlG das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und – für Fragen im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit – das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement bei. Nach einer ersten Auseinandersetzung mit den rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten der Initiative auf der heutigen Verfassungsgrundlage am 25. Oktober 2006 holte die Subkommission ein externes Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Gesetzesbestimmungen zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden ein. Am 24. November 2006 hörte die Subkommission zudem Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Tierärzte, der Stiftung für das Tier im Recht und kynologischer Verbände an.

An vier weiteren Sitzungen setzte die Subkommission ihre Arbeiten fort und unterbreitete schliesslich der WBK-NR einen Vorschlag zu einer neuen Verfassungsbestimmung sowie einer Änderung des Tierschutzgesetzes. Die WBK-NR stimmte am 19. April 2007 der neuen Verfassungsbestimmung und der vorgeschlagenen Änderungen des Tierschutzgesetzes jeweils mit 16 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu. Eine Minderheit (Pfister Theophil, Freysinger, Füglistaller) beantragte auf den vorliegenden Entwurf nicht einzutreten. Die Kommission beschloss, den Berichtsentwurf und die Erlässentwürfe bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen in eine Vernehmlassung zu geben.

1.1 Vernehmlassungsergebnisse

Im Auftrag der WBK-NR eröffnete das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) am 15. Juni 2007 die Vernehmlassung. 230 Stellungnahmen wurden eingereicht. Die Mehrheit der Kantone begrüsst die Regelung auf Bundesebene, äusserte sich aber allgemein kritisch bis abweisend zum Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes. Insbesondere wurden die Verbote und Bewilligungspflichten abgelehnt und als dem Sachverhalt und den möglichen Risiken nicht angemessen eingestuft. Einzig fünf Kantone befürworteten den Vorschlag zum Tierschutzgesetz ausdrücklich.

Bei Parteien, Amtsstellen und Dachverbänden hielten sich zustimmende und ablehnende Stellungnahmen die Waage. EVP, CVP, SPS und die Städte befürworteten den Vorschlag zur Änderung des Tierschutzgesetzes ausdrücklich, SVP, FDP, GLP, SVETDA sowie der Gemeindeverband lehnten ihn jedoch ab. Ebenfalls ablehnend äusserten sich die Dachverbände der Wirtschaft und Landwirtschaft. Ein weiterer, von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden eingebrachter Kritikpunkt war, dass die Vorlage in die Kompetenzen der Kantone eingreife und unverhältnismässig sei.

Alle kynologischen Organisationen¹ äusserten sich sehr negativ zum Vorschlag und beurteilten diesen als unausgereift, unangemessen (viel Aufwand für ein verhältnismässig kleines Problem), ungeeignet zur Verminderung der Vorfälle mit Hunden und daher als inakzeptabel. Hingegen sprachen sich viele Vernehmlassungsteilnehmende für präventive Massnahmen im Bereich der Aufzucht und Zucht, sowie der Ausbildung von Hund und Halterin oder Halter aus und forderten ein tiergerechtes Hundegesetz ohne Diskriminierung von Rassen oder Grössen- und Gewichtsklassen.

Übereinstimmend lehnten die Tierschutzorganisationen² den Vorschlag der WBK-NR ab. Sie beurteilten diesen als unangemessen, nicht zweckdienlich, wissenschaftlichen Erkenntnissen widersprechend, tierfeindlich und bürokratisch.

Die tierärztlichen Organisationen³ befürworteten eine Bundeslösung, wiesen aber den Entwurf des Tierschutzgesetzes einstimmig zurück. Die vorgeschlagenen Massnahmen seien weder zweckdienlich noch angemessen und missachteten wissenschaftliche Erkenntnisse. Den Vollzugsbehörden werde sehr viel Verantwortung durch Bewilligungen und schwer vollziehbare Verbote übertragen, die nach

¹ ARCR, APBTC; CanOW; DBVB; GSAM, GWS; IgFamH, IGHhalt IGHGH; IgMol, IGPH, HOLUS; MCS; NFH-OC; SKG (mit 139 Rasseclubs und Sektionen), SKB-UCS; SKV, VFVH, VATH.

² 4Pfofen, DBETsch, STS, TIR, TSBBS; TSKU, TSVS, TSVSG, VETO.

³ GST, GTCD-AGGH, STVT, STVV, VSKTOS, VSKT.

zusätzlichen Ressourcen verlangten. Sie befürworteten Massnahmen im Bereich der Zucht und Sozialisierung von Hunden, sie lehnten hingegen eine Rassenliste vehement ab.

Die Vorschläge zur Meldepflicht und zur Einzelprüfung auffälliger Hunde wurden positiver beurteilt. Die Zuchtstättenkontrolle wurde mehrheitlich abgelehnt, in mehreren Stellungnahmen wurde dafür eine verstärkte Importkontrolle gefordert.

1.2 Weiterführende Arbeiten

Nach eingehender Auseinandersetzung mit den Vernehmlassungsergebnissen entschied am 1. November 2007 die Subkommission, der WBK-NR die Fortsetzung der Arbeiten zu beantragen. Diesen Forderungen kam die nationalrätliche Kommission an ihrer Sitzung vom 19. November 2007 mit 16 Ja-Stimmen gegen 5 Nein-Stimmen nach. Am 31. Januar 2008 wurde die Subkommission mit folgenden Mitgliedern bestellt: Pascale Bruderer (S), Mario Fehr (S), Oskar Freysinger (V), Alice Glauser (V), Maya Graf (G), Otto Ineichen (RL) und Kathy Riklin (CEg). Nationalrat Oskar Freysinger wurde zum Präsidenten der Subkommission gewählt.

In ihrer teilweise neuen Zusammensetzung hörte die Subkommission Vertreter des Schweizer Tierschutzes, der Schweizerischen Kynologischen Gesellschaft und der Gesellschaft der Schweizerischen Tierärzte und Tierärztinnen an. Diese Organisationen stellten ein von ihnen gemeinsam ausgearbeitetes Hundegesetz vor, bei dem eine verstärkte Prävention und der Ausbau von wirksamen Massnahmen im Einzelfall die Eckpfeiler bildeten. Im Rahmen ihrer Sitzungen, die zwischen April und September 2008 stattfanden, erarbeitete die Subkommission mit Einbezug der Verwaltung Bestimmungen für einen Erlassentwurf. Dabei berücksichtigte sie die eingegangenen Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden aber auch die von den oben erwähnten Organisationen in einem Hundegesetz festgehaltenen Vorschläge sowie die Ergebnisse der Hundebiss-Statistik 2007 (vgl. Ziff. 2.5.4).

Da die laufenden Arbeiten nicht im Rahmen der vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung einer Parlamentarischen Initiative beendet werden konnten, beantragte die WBK-NR eine Fristverlängerung der Pa. Iv. Kohler. Der Nationalrat stimmte diesem Antrag in der Herbstsession 2008 zu.

Am 19. November 2008 fand die letzte Sitzung der Subkommission statt. Sie beschloss, die von der Subkommission einstimmig verabschiedeten Bestimmungen in einem Hundegesetz zu verankern. Die WBK-NR beriet an ihrer Sitzung vom 19. und 20. Februar 2009 die Vorlage. Mit 17 zu 6 Stimmen sprach sie sich für den Verfassungsartikel aus. Dem Erlassentwurf sowie dem erläuternden Bericht stimmte die Kommission mit 14 zu 5 Stimmen zu. Eine Minderheit (Noser, Füglistaller, Pfister Theophil, Scherer, Wasserfallen) beantragt, auf den Bundesbeschluss und das Gesetz nicht einzutreten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltende Regelung

2.1.1 Allgemeines

Es ist Aufgabe jeder Hundehalterin und jedes Hundehalters aktiv zum Wohlbefinden und Schutz des Hundes, aber auch zum Schutz der Bevölkerung vor aggressivem Verhalten der Hunde beizutragen. Ebenso nimmt der Staat seine Aufgabe zum Schutz und Wohlergehen der Hunde wahr, indem er Bestimmungen und Regelungen im eidgenössischen Tierschutzgesetz und in der dazugehörenden Verordnung sowie im eidgenössischen Tierseuchengesetz erlassen hat. Tierschutzgesetz und Tierschutzverordnung wurden vollständig revidiert und sind am 1. September 2008 in Kraft getreten (vgl. Ziff. 2.1.3, 2.1.4 und 2.1.5).

2.1.2 Vom Bundesrat erwogene, aber nicht umgesetzte Massnahmen

Im Zusammenhang mit der Debatte um gefährliche Hunde beschloss der Bundesrat bereits am 12. April 2006 verschiedene Massnahmen zur Vermeidung von Beisunfällen mit Hunden. Diese umfassen im Wesentlichen Vorschriften zur Haltung, Sozialisierung und Registrierung von Hunden. In einem ersten Massnahmenpaket sah der Bundesrat zudem eine Bewilligungspflicht für 13 Hunderassen⁴ und ein Verbot von Hunden des Typs Pitbull (und Kreuzungen mit Hunden dieses Typs) vor. Ferner sollten die Kantone Massnahmen anordnen können, die von der Unterstellung eines aggressionsbereiten Hundes unter temporäre Beobachtung bis zur Kastration, Sterilisation und Tötung des Hundes reichten. Die Reaktionen auf die vorgeschlagenen Massnahmen fielen jedoch sehr kontrovers aus. Unter den Befürwortern befand sich zwar eine Mehrheit der Kantone, hingegen lehnten Fachkreise, Tierärzte und kynologische Verbände rassenspezifische Massnahmen klar ab. Schliesslich nahm der Bundesrat Abstand von einem Pitbullverbot und einer Bewilligungspflicht für bestimmte Hunderassen. Der Entscheid des Bundesrates, kein Rassenverbot und auch keine Bewilligungspflicht für einzelne Hunderassen einzuführen, war u.a. auch auf die geltende Kompetenzzuordnung zwischen Bund und Kantonen zurückzuführen (vgl. Ziff. 2.6.2).

2.1.3 Tierschutzgesetz

Am 16. Dezember 2005 verabschiedete das Parlament das neue Tierschutzgesetz (TSchG⁵). Zusammen mit der revidierten Tierschutzverordnung (TSchV⁶) wurde dieses Rahmengesetz am 1. September 2008 in Kraft gesetzt. Verordnung und Gesetz verlangen eine erhöhte Wertschätzung den Tieren gegenüber, das Recht auf Würde wird konkretisiert und die Sensibilität, Tiere als empfindsame Mitgeschöpfe

⁴ American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Cane Corso, Dobermann, Dogo Argentino, Fila Brasileiro, Mastiff, Mastin Español, Mastino Napoletano, Presa Canario (Dogo Canario), Rottweiler, Staffordshire Bullterrier und Tosa.

⁵ Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455)

⁶ Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1)

zu erachten, wird gefördert. So ist denn auch das Hauptziel des Tierschutzgesetzes, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen. Es enthält aber auch Bestimmungen betreffend die Tierhaltung, welche auch dem Schutz des Menschen vor gefährlichen Tieren dienen können. Dies gilt insbesondere für Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 10 TSchG. Diese Artikel sehen vor, dass der Bundesrat Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung der Tierhalterinnen und Tierhalter sowie der Personen, die Tiere ausbilden, festlegen (Art. 6 Abs. 3) und Vorschriften über das Züchten und Erzeugen von Tieren erlassen kann (Art. 10 Abs 2). Gemäss Artikel 10 Absatz 2 TSchG kann der Bundesrat die Zucht, das Erzeugen und das Halten von Tieren mit bestimmten Merkmalen, insbesondere mit Abnormitäten in Körperbau und Verhalten, verbieten. Der Inhalt von Artikel 10 des neuen TSchG wurde bereits 2003 als Artikel 7a und 7c im Rahmen des Gen-Lex-Paketes in das Tierschutzgesetz aufgenommen, aber erst 2006 in Kraft gesetzt. Er zielt primär auf ein Verbot von so genannten Qualzuchten ab, kann aber auch als Basis für Vorschriften betreffend die Zucht von Hunden herangezogen werden. Es wurde damals davon ausgegangen, dass auf dieser Grundlage auch ein Rasseverbot möglich wäre. Zwei Wochen nach dem tragischen Vorfall von Oberglatt verlangten deshalb die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur beider Räte mit ihren Motionen vom 13. und 14. Dezember 2005 (05.3790 und 05.3812) eine sofortige Inkraftsetzung dieser Bestimmungen. Sie beauftragten den Bundesrat zusätzlich, entsprechende Massnahmen in der Verordnung zu erlassen und «beispielsweise auch Verbote für Hunde mit einem erheblichen Gefahrenpotenzial für Menschen» vorzusehen. Der Nationalrat stimmte der Motion der WBK-NR am 15. März 2006 mit 128 zu 43 Stimmen zu, der Ständerat der Motion der WBK-SR am 16. März 2006 mit 38 zu 4 Stimmen. Am 12. April 2006 setzte der Bundesrat Artikel 7a und 7c TSchG auf den 2. Mai 2006 in Kraft; gleichzeitig setzte er Artikel 6 Absatz 3 des neuen TSchG vorzeitig in Kraft⁷.

2.1.4 Tierschutzverordnung

Gestützt auf die oben genannten gesetzlichen Grundlagen setzte der Bundesrat auf den 2. Mai 2006 eine Änderung der Tierschutzverordnung⁸ in Kraft. Sie zielt hauptsächlich darauf ab, Beissunfälle mit Hunden zu vermeiden. Zucht und Haltung von Hunden sind darauf auszurichten, Hunde mit ausgeglichenem Charakter und guter Sozialisierbarkeit sowie geringer Aggressionsbereitschaft gegenüber Mensch und Tier zu erhalten (heute Art. 28 Abs. 2 TschV). Wer einen Hund hält, hat die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet (heute Art. 77 TSchV). Für Tierärzte, Ärzte, Zollorgane und Hundausbildende besteht neu eine Meldepflicht von Vorfällen, bei denen ein Hund andere Tiere oder Menschen erheblich verletzt hat oder Anzeichen eines übermässigen Aggressionsverhaltens zeigt (heute Art. 78 TSchV). Zuständig für erforderliche Massnahmen gegen übermässig aggressive Hunde sind die Kantone (heute Art. 79 Abs. 1 TSchV).

Weitere Anforderungen an die Hundehalterinnen und Hundehalter sind seit dem 1. September 2008 wirksam. Eine wichtige Bestimmung ist die obligatorische Hundehalterausbildung. Halterinnen und Halter von Hunden müssen neu vor dem Kauf

⁷ Verordnung über die vorzeitige Inkraftsetzung von Art. 6 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AS **2006** 1423) und Verordnung über die Inkraftsetzung der Änderung vom 21. März 2003 des Tierschutzgesetzes (AS **2006** 1425).

⁸ Tierschutzverordnung. Änderung vom 12. April 2006, AS **2006** 1427.

eines Hundes einen theoretischen Kurs besuchen, in dem sie über die Grundbedürfnisse von Hunden informiert werden. Auch werden die zukünftigen Besitzer auf den Zeitaufwand und die Kosten der Hundehaltung aufmerksam gemacht. Innerhalb eines Jahres nach dem Kauf eines Tieres müssen Hund und Besitzerin oder Besitzer ein praktisches Training absolvieren, in dem verschiedene Alltagssituationen geübt werden. Ferner ist das Züchten von Tieren mit Abweichungen vom arttypischen Verhalten zu vermeiden. Insbesondere sind Hunde mit Verhaltensabweichungen wie übermässige Aggression oder Ängstlichkeit von der Zucht auszuschliessen (Art. 28 Abs. 3). Dieser Absatz zielt besonders auf die Problematik der sogenannten hypertroph aggressiven Hunde ab. Als Hypertrophie des Aggressionsverhaltens wird ein übersteigertes Angriffs- und Kampfverhalten bezeichnet, das leicht auslösbar, jedoch biologisch in keiner Weise sinnvoll und nicht kontrollierbar ist.

2.1.5 Tierseuchengesetz

Die Registrierung und Kennzeichnung von Hunden wird im Tierseuchengesetz⁹ geregelt. Artikel 30 der Fassung des Tierseuchengesetzes vom 20. Juni 2003 schreibt vor, dass Hunde gekennzeichnet und in einer Datenbank registriert sein müssen. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat am 23. Juni 2004 und am 12. April 2006 die Tierseuchenverordnung geändert¹⁰. Im Vordergrund der Änderungen stehen die gesamtschweizerische Regelung der Kennzeichnung der Hunde mit Mikrochips, die Schaffung eines Hundeausweises und die Registrierung aller Hunde auf Datenbanken. In den Datenbanken müssen die Rasse oder der Rassetyp erfasst werden. Nach einer weiteren Änderung des Tierseuchengesetzes¹¹, die am 1. Juni 2008 in Kraft getreten ist, sollen diese Daten auf einer zentralen Datenbank erfasst werden. Diese wird auch Daten über Hunde mit Verhaltensstörungen und Tierhalteverbote aufnehmen können.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

Neben den beiden Motionen der WBK-NR und der WBK-SR zur Inkraftsetzung von Artikel 7a und 7c des Tierschutzgesetzes (05.3790 und 05.3812), welche vom Bundesrat am 12. April 2006 erfüllt wurden, gingen nach dem tragischen Unfall von Oberglatt vom Dezember 2005 weitere parlamentarische Vorstösse ein:

Mit seiner Motion «Griffige Gesetzesbestimmungen für das Halten von Hunden» (05.3751) vom 6. Dezember 2005 forderte Heiner Studer den Bundesrat auf, dem Parlament Gesetzesbestimmungen zu unterbreiten, die eine Hundehalterprüfung, Kriterien für einen Maulkorb- und Leinenzwang und die Kompetenz des Bundesrates, Rassenverbote zu erlassen, umfassen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion und weist in seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2006 erneut darauf hin, dass die Kantone für Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen

⁹ Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG; SR **916.40**): Änderung vom 20. Juni 2003, AS **2003** 4237.

¹⁰ Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR **916.401**). Änderungen vom 23. Juni 2004 (AS **2004** 3065) und vom 12. April 2006 (AS **2006** 1428).

¹¹ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011); BBI **2006** 6337; AS **2008** 2269.

Hunden verantwortlich seien und er an dieser Kompetenzzuordnung nichts ändern wolle. Der Vorstoss wurde am 6. Dezember 2007 abgeschrieben, da der Urheber der Motion aus dem Rat ausgeschieden ist.

Eine am 15. März 2006 von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei eingereichte Motion mit dem Titel «Hundehalter in die Pflicht nehmen» (06.3049) beauftragte den Bundesrat, unter Berücksichtigung der Verfassungsmässigkeit und der Verantwortung der Hundehalter geeignete Massnahmen zum Schutze der Menschen vor gefährlichen Hunden zu ergreifen. Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Motion sahen die Urheber in erster Linie im Bereich der Haftpflicht. Mehr Verantwortung für die Hundehalterinnen und Hundehalter, insbesondere eine obligatorische Haftpflichtversicherung, forderte auch die Freisinnig-demokratische Fraktion mit ihrer Motion «Gefährliche Hunde. Verantwortung ist der beste Schutz» vom 16. März 2006 (06.3062). Der Bundesrat pflichtete den Überlegungen beider Motionen bei. Der Nationalrat nahm sie am 23. Juni 2006 an, der Ständerat am 21. bzw. 28. September 2006. Am 14. Dezember 2007 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, entsprechende Bestimmungen über eine verschärfte Haftung für Hundehalter im Obligationenrecht zu verankern.

Am 11. Mai 2006 verlangte Barbara Marty Kaelin mit ihrer Motion «Hunde sind keine Handelsware» (06.3221) vom Bundesrat, den Import von Hunden einer Bewilligungspflicht zu unterstellen und den Hundehandel zu verbieten. Im Interesse der Bevölkerungssicherheit und der verantwortungsvollen Hundehalter und Hundehalterinnen sollten nur anerkannte Zuchtstätten und Tierheime vom Handelsverbot ausgenommen werden. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung dieser Motion. Er ist der Ansicht, dass eine generelle Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Hunden im Widerspruch zu den derzeit laufenden Verhandlungen mit der EU stehen würde. Zudem könnten damit Aufzucht und Haltung von Hunden im Ausland nicht kontrolliert und der illegale Hundehandel nicht unterbunden werden. Der Bundesrat weist auch darauf hin, dass sich das zuständige Bundesamt für Veterinärwesen zusammen mit dem Schweizer Tierschutz und der Schweizerischen Kynologischen Gesellschaft seit Jahren einsetzt, potenzielle Hundekäuferinnen und -käufer über die richtige Auswahl der Zuchtstätte zu informieren. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Massnahmen zur Information und Schulung der Hundehalterinnen und -halter und zur Verbesserung der Kontrolle zur Vorbeugung eines tierschutzwidrigen Hundehandels wirkungsvoller sind als Verbote und Bewilligungspflichten. Die Motion wurde von NR Pascale Bruderer übernommen und die Frist für die Behandlung verlängert. Die Motion wurde vom Nationalrat noch nicht behandelt.

Bereits im Jahr 2000 behandelte der Nationalrat zwei Vorstösse, die im Nachgang zu tödlichen Beissunfällen in der Schweiz und in Deutschland eingereicht worden waren. Die Motion von Heiner Studer «Halten von Kampfhunden» (00.3018), welche ein Verbot von Kampfhunden in der Schweiz verlangte, und die von Paul Günter im Zusammenhang mit seiner parlamentarischen Initiative «Revision des Waffengesetzes» (00.402) gestellte Forderung, Regelungen über die Haltung von Kampfhunden im Waffengesetz einzuführen, fanden im Nationalrat jedoch keine Mehrheiten.

2.3

Regelungen in den Kantonen

Im Jahr 2000 formulierte eine Arbeitsgruppe des Bundesamts für Veterinärwesen inhaltliche Empfehlungen für die kantonale Gesetzgebung betreffend gefährliche Hunde. Die kantonalen Hundegesetzgebungen weichen jedoch bis heute inhaltlich stark von einander ab. Hinzu kommen formelle Unterschiede: In einigen Kantonen existiert noch keine kantonale Hundegesetzgebung, weil Massnahmen zu Hunden in die Polizei- oder Gemeindekompetenz fallen (z.B. UR, GL, ZG). Die anderen Kantone haben spezielle Hundegesetze. Diese regeln üblicherweise die Hundesteuer, die Kennzeichnung und Registrierung sowie weitere tierseuchenpolizeiliche und tier-schutzrechtliche Bestimmungen, das Vorgehen bei Findeltieren und vielfach in allgemeiner Form die Verpflichtung, den Hund unter Kontrolle zu halten. Den Vorschriften neueren Datums gemeinsam ist die Leinenpflicht und teilweise die Maulkorbpflicht. Diese werden jedoch in unterschiedlicher Form angeordnet, teilweise nur für bestimmte Rassetypen, teilweise für definierte Räume. Weitere Regelungen betreffen die Ausbildung von Hund und Halterin bzw. Halter, den Abschluss einer Haftpflichtversicherung und das konkrete Vorgehen nach Beissvorfällen.

Gewisse Kantone hatten gesetzliche Regelungen über den Schutz des Menschen in Erwartung einer Bundeslösung zurückgestellt. Allerdings scheint Handlungsbedarf zu bestehen, denn seit 2005 haben die Kantone AI, BS, FR, GE, GR, LU, SO, TG, VD, VS und ZH ihre Hundegesetze oder -verordnungen revidiert. Entsprechende Gesetzesarbeiten sind auch in den Kantonen AG, JU und SH im Gang und in TI in Vorbereitung.

Zehn Kantone sehen zurzeit in ihrer Gesetzgebung die Möglichkeit einer Rassenliste mit potentiell gefährlichen Hunderassen vor (AG, BL, BS, FR, GE, SO, TG, TI, VD, VS); davon definieren zurzeit sieben Kantone effektiv eine Rassenliste (BL, FR, GE, SO, TG, VD, VS). Die Rassenlisten enthalten zwischen drei (VD) und fünfzehn (GE) Hunderassen und erstrecken sich meistens auch auf Kreuzungen oder sogar Hunde mit ähnlichem Erscheinungsbild. Die Rassenliste definiert fast überall *potentiell gefährliche* Hunde, deren Haltung einer Bewilligungspflicht unterliegt. Das Erteilen einer Bewilligung ist geknüpft an die Eigenschaften und Eignungen des Hundes einerseits und der Halterin oder des Halters andererseits (Anforderungen an Hundehaltende sind z.B. ein einwandfreier Leumund, der Nachweis über genügend kynologische Fachkenntnisse, ein Mindestalter von 18 Jahren und keine Vorbestrafung mit Delikten, die das Halten eines potenziell gefährlichen Hundes problematisch erscheinen lassen). Als *gefährlich* wird ein Hund meist erst nach erfolgter Aggression gegen Tier oder Mensch eingestuft, also aufgrund eines Tatbestandes. Im Gegensatz zu Rassenlisten mit Bewilligungspflicht sind die zwölf Hunderassen (Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier, Dobermann, argentinische Dogge, Fila Brasileiro, Rottweiler, Mastiff, spanischer Mastiff, Neapolitan Mastiff und Tosa) der Rassenliste des Kantons VS *verbotten*. Auch der Kanton FR hat ein Verbot einer Hunderasse (Pitbull) erlassen. Hunde dieser Rassen dürfen sich nur vorübergehend in diesen Kantonen aufhalten; für bestehende Tiere existieren Vorschriften namentlich zur Sterilisation oder Kastration. Auch im Kanton Zürich sollen gemäss dem Volksentscheid vom 30. November 2008 Kampfhunde verboten werden; entsprechende Regelungen mit der genauen Definition der Rassenliste treten voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft.

Klare Trends bezüglich künftiger Hundegesetze sind schwierig auszumachen: Während der Kanton AG bewusst auf eine Rassenliste bei der anstehenden Totalrevision

des Hundegesetzes verzichtet und BS in der neuen Regelung von 2006/2007 seine Rassenliste von 2001 nicht mehr aufnimmt, sprach sich das Stimmvolk in ZH kürzlich für ein neues Hundegesetz mit Rassenliste und sogar einem Verbot gewisser Rassen aus. Trotzdem scheint der Wunsch nach einer einheitlichen Hunderegelung klar vorhanden – vielleicht gerade wegen der diversen kantonalen Gesetzgebungen. In der Tat existieren auf interkantonaler Ebene mehrere Harmonisierungsprojekte. So streben die Kantone AI, AR, SG, GL und SH eine Harmonisierung ihrer Hundegesetze an. Eine gegenseitige Anpassung der Regelungen ist ebenso innerhalb der Urkantone (UR, SZ, NW, OW) basierend auf dem Hundegesetz von NW geplant. Der Kanton TG schliesslich erwägt eine Neuanpassung seines eben erst per 1. Januar 2008 geänderten Hundegesetzes zwecks der Harmonisierung mit den umliegenden Kantonen ZH und SH, weil letztere zurzeit ihre Hundegesetze ändern. Dagegen warten BE und LU explizit auf eine Bundeslösung. Mehrere Kantone (z.B. AG, BS, VS) befürworten deutlich eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene trotz teilweise eigener Hundegesetze.

2.4 Gesetzliche Regelungen in Europa

Die Regelung der vorbeugenden Massnahmen gegen Bissverletzungen durch Hunde ist in der EU den Mitgliedstaaten überlassen.

In *Deutschland* ist es verboten, Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier sowie deren Kreuzungen einzuführen¹². Weitergehende Regelungen unterstehen den einzelnen Bundesländern. Fast alle Bundesländer erstellten ab dem Jahr 2000 Rassenlisten mit Hunderasen, denen genetisch begründete Aggressivität unterstellt wurde (Listenhunde). Bestehende Listen enthalten zwischen drei und 18 als gefährlich definierte Rassen; für Hunde solcher Rassen können unter anderem Leinenzwang, Maulkorbzwang, Mikrochip-Pflicht, Versicherungspflicht, Genehmigungspflicht, Gebot der Unfruchtbarmachung, Pflicht zur sicheren Umzäunung, Pflicht zur Sachkundeprüfung und Haltungsverbot gelten. In den meisten Bundesländern kann der Hund nach Bestehen eines sogenannten Wesenstests jedoch von den Massnahmen für Listenhunde befreit werden.

Neuerdings kann allerdings ein gewisser Trend zur Abkehr von Rassenlisten beobachtet werden: Während im Jahr 2000 fast ausschliesslich Hunde aus Rassenlisten sogenannte Wesenstests absolvieren mussten, müssen heute oftmals nur noch tatsächlich auffällige Hunde zum Wesenstest, und diese zeigten signifikant höhere Durchfallquoten als Listenhunde. Niedersachsen hat die 2000 beschlossene Rassenliste im Jahr 2003 wieder aufgehoben und führt als Begründung wissenschaftliche Erkenntnisse aus mehreren Dissertationen an der Tierärztlichen Hochschule Hannover an, nach welchen sich Listenhunde in Wesenstests nicht signifikant von anderen

¹² Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz (HundVerbrEinfG) vom 12. April 2001 (BGBl. I S. 530).

Hunden unterscheiden¹³. Lediglich verhaltensmässig potentiell gefährliche Hunde werden gemäss dem Niedersächsischen Gesetz über das Halten von Hunden¹⁴ einem sorgfältig definierten Wesenstest unterzogen. Gleichzeitig ist das Halten von Hunden Personen untersagt, welche straftätig, geschäftsunfähig und von Alkohol oder Betäubungsmitteln abhängig sind, aufgrund geringer körperlicher Kräfte den Hund nicht sicher führen können, oder welche aufgrund einer psychischen, geistigen oder seelischen Krankheit betreut werden. Andere Bundesländer (z.B. Berlin, Mecklenburg-Vorpommern) haben ihre Rassenlisten gekürzt, im Zusammenhang mit einem Entscheid des Bundesverfassungsgerichts¹⁵, nach welchem der Gesetzgeber prüfen muss, ob sich Urteile über rassebedingte Gefährlichkeit tatsächlich bestätigen.

Österreich kennt keine nationalen Bestimmungen, allerdings bestehen Regelungen in verschiedenen Bundesländern, meistens in den sicherheitspolitischen Vorschriften oder in einem eigenen Tierhaltegesetz. In Wien z.B. herrscht Leinenpflicht in öffentlich zugänglichen Parkanlagen. Leinen- oder Maulkorbpflicht ist an öffentlichen Orten gesetzlich vorgeschrieben, wobei an Orten mit grösseren Menschenansammlungen (Restaurants, öffentlichen Verkehrsmitteln, Geschäftslokalen oder bei Veranstaltungen) der Maulkorb in jedem Fall obligatorisch ist. Es herrscht weiter unbedingte Maulkorb-Pflicht für bissige Hunde, d.h. für Hunde mit einem erwiesenen Beisszwischenfall. Eine Beurteilung erfolgt somit nicht aufgrund einer Rassenliste, sondern nach den Tatsachen.

Italien verbietet generell, durch Zucht und Dressur die Aggression zu steigern. Eine Verordnung definiert eine Rassenliste, welche Hunde der Typen Pitbull, Schäfer und Rottweiler umfasst. Per Ende Januar 2009 wird jedoch in Betracht gezogen, diese Rassenliste durch andere Regelungen abzulösen und Hundehaltenden eine grössere Verantwortung bezüglich des Trainings und Verhaltens ihres Tiers zu übertragen. Im öffentlichen Raum gilt allgemein der Leinen- und teilweise der Maulkorbzwang. Personen unter 18 Jahren oder solche mit bestimmten Vorstrafen dürfen keine Hunde halten, die auf der Rassenliste aufgeführt sind. Der Veterinärdienst erfasst die gefährlichen Hunde in einer Datenbank.

Frankreich kennt zwei Kategorien von gefährlichen Hunden, die Kategorie 1 («chiens d'attaque»): Hunde ohne Eintrag in ein vom Landwirtschafts- und Fischereiministerium zugelassenes Stammbuch vom Typ Staffordshire Terrier, American Staffordshire Terrier, Mastiff und Tosa) und die Kategorie 2 («chiens de garde et de défense»): Hunde der Kategorie 1 mit Stammbuch, Rottweiler und Hunde, die ihren morphologischen Merkmalen nach dem Rassenhund Rottweiler vergleichbar sind). Hunden der Kategorie 1 ist die Einreise nach Frankreich verboten. Bestehende

¹³ Diverse Dissertationen, namentlich: (a) Angela Mittmann 2002, «Untersuchung des Verhaltens von fünf Hunderassen und einem Hundetypus im Wesenstest nach den Richtlinien der Niedersächsischen Gefährtierverordnung vom 05.07.2000»; (b) Andrea Böttjer 2003, «Untersuchung des Verhaltens von fünf Hunderassen und einem Hundetypus im innerartlichen Kontakt des Wesenstestes nach den Richtlinien der Niedersächsischen Gefährtier-Verordnung vom 05.07.2000»; (c) Tina Johann 2004, «Untersuchung des Verhaltens von Golden Retrievern im Vergleich zu den als gefährlich eingestuften Hunden im Wesenstest nach der Niedersächsischen Gefährtierverordnung vom 05.07.2000»; (d) Jennifer Hirschfeld 2005, «Untersuchung einer Bullterrier-Zuchtlinie auf Hypertrophie des Aggressionsverhaltens».

¹⁴ Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG) vom 12. Dezember 2002. (Nds.GVBl. Nr.1/2003 S.2), geändert am 30.10.2003 (Nds.GVBl. Nr.25/2003 S.367).

¹⁵ BVerfG, 1 BvR 1778/01 vom 16.3.2004, Absatz-Nr. 1–123.

Hunde beider Kategorien müssen registriert, gegen Tollwut geimpft und haftpflicht-versichert sein; Hunde der Kategorie 1 müssen zudem sterilisiert werden. In Fahr-zeugen des öffentlichen Verkehrs, auf öffentlichen Plätzen und in öffentlich zugäng-lichen Lokalen sind Hunde der Kategorie 1 ganz verboten; Hunde der Kategorie 2 müssen an der Leine und mit Maulkorb geführt werden. Hundehaltende müssen älter als 18 Jahre alt sein, dürfen keinen Strafbucheintrag besitzen und nicht unter Bevormundschaft stehen; ausserdem darf ihnen kein Hund vorgehend entzogen worden sein. Seit Juni 2008 müssen überdies Hunde beider Kategorien einen Ver-haltenstest bei einem offiziell designierten Tierarzt absolvieren¹⁶.

Das *Fürstentum Liechtenstein* hat Ende 2006 in einer Volksabstimmung einer Ände-rung des Hundegesetzes¹⁷ zugestimmt. Die Gesetzesänderung trägt der Gefährdung des Menschen durch vorbeugende Massnahmen Rechnung. Für alle Hunde gelten Vorschriften über die Zucht, die Haltung und die Sozialisierung, und es muss eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden. Hunde sind in Park-, Schul-, Spiel-oder Sportanlagen, auf verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen, in Fussgän-gerzonen, auf Rad- und Waldwegen, in Naturschutzgebieten sowie auf Skipisten und Loipen an der Leine zu führen. Es werden Orte mit Betretungsverbot bezeichnet und den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt, weitere Anleingebote und Betretungs-verbote zu erlassen. Eine Verordnung¹⁸ definiert die potentiell gefährlichen Hunde in einer Rassenliste mit aktuell 13 expliziten Hunderassen (u.a. American Staffor-dshire-Terrier, Bullterrier, Dobermann, Mastiff, Rottweiler, Staffordshire-Bullterrier) sowie Hunden des Typs Pitbull und deren Kreuzungen mit Hunden der Rassenliste. Für diese Listenhunde ist eine Haltebewilligung vorgeschrieben, geknüpft an Hand-lungsfähigkeit, Leumund und eine Sachkundeprüfung des Hundehaltenden sowie die Herkunft des Hundes aus kynologisch anerkannter Zucht. Die Listenhunde müssen an der Leine geführt werden und einen Maulkorb tragen. Von dieser besonderen Anlein- und Maulkorbpflicht können die Hunde durch erfolgreiche Absolvierung einer Sozialverträglichkeitsprüfung befreit werden.

2.5 Handlungsbedarf

2.5.1 Folgerungen aus Vernehmlassungsergebnissen (1. Erlassentwurf, Tierschutzgesetz)

Die teilweise neu zusammengesetzte Subkommission nahm im April 2008 Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen zu den von der WBK-NR vorgeschlagenen Änderungen im Tierschutzgesetz und der Ergänzung der Bundesverfassung. Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 1.1), fielen die Stellungnahmen zu diesen Vorlagen sehr kontrovers aus. Einzig der Vorschlag, die Problematik der gefährlichen Hunde auf Bundesebene anzugehen fand grosse Zustimmung. In auffallendem Mass wurden der Vorschlag zur Kategorisierung der Hunde nach Gefährlichkeit und das Verbot gewisser Rassen abgelehnt. Die einzelnen Massnahmen zum besseren Schutz des Menschen und des Hundes vor gefährlichen Hunden wurden unterschiedlich beur-teilt – ebenso unterschiedlich und widersprüchlich fiel die argumentative Auseinan-

¹⁶ Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux – art. 17.

¹⁷ Gesetz vom 15. April 1992 über das Halten von Hunden (Hundegesetz, HG).

¹⁸ Verordnung vom 19. Dezember 2006 über das Halten von Hunden (Hundeverord-nung, HV).

dersetzung aus. Eine Erklärung zu den kontroversen Haltungen und Einstellungen liefern persönliche Erfahrungen und Erlebnisse mit Hunden sowie Kenntnisse und Wissen bezüglich dieser Vierbeiner. Konfrontiert mit teilweise unvereinbaren Erwartungen und gegensätzlichen Meinungen, beschloss die Kommission die Bestimmungen neu zu überarbeiten und dabei die fachlichen Argumente der Stellungnahmen aber auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse aus Fachkreisen sowie die in den einzelnen Kantonen gemachten Erfahrungen vermehrt einzubeziehen. Im Interesse der Gleichbehandlung von Hundehalterinnen und Hundehaltern, des Tiereschutzes und eines wirksamen Schutzes der Bevölkerung entschieden sich die Mitglieder, kein Verbot von bestimmten Rassen in der Gesetzgebung zu verankern. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf trägt sie den unterschiedlichen Interessen der Hundehalterinnen und Hundehalter, der Tierschutzkreise, kynologischer Verbände und der breiten Bevölkerung soweit wie möglich Rechnung und hat einen sinnvollen Ausgleich zwischen den einzelnen Bedürfnissen gefunden.

2.5.2 Vielfalt der kantonalen Regelungen

Viele (23) Kantone verfügen bereits heute über ein Hundegesetz oder über Vorschriften zur Verhütung von Verletzungen durch Hunde. Die angeordneten Massnahmen und jeweiligen Bestimmungen fallen jedoch in Art und Inhalt recht unterschiedlich aus (vgl. Ziff. 2.3). Zudem existieren noch unzählige Bestimmungen auf Gemeindeebene, was eine Gesamtübersicht schwierig macht. Die grosse Mehrheit der Stellungnahmen zum ersten Erlassentwurf der WBK-NR, in dem Bestimmungen im Tierschutzgesetz vorgesehen waren, verlangten im Rahmen der Vernehmlassung klar eine Regelung auf eidgenössischer Ebene. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Hundegesetzes wird diesem Anliegen Rechnung getragen, wobei die Kantone weitergehende Regelungen erlassen können.

2.5.3 Erwartungen der Bevölkerung

Der Hund ist – nach der Katze – das zweithäufigste Haustier in der Schweiz. Trotz der grossen Beliebtheit der Hunde ist in der Bevölkerung in den letzten Jahren der Wunsch nach klareren Regeln betreffend ihrer Haltung gewachsen. Insbesondere Hunde, die im Hinblick auf ihre Kampfbereitschaft (gameness) gezüchtet werden und in gewissen Kreisen als Statussymbol gehalten werden, haben die Bevölkerung in den letzten Jahren stark verunsichert. Nach dem tödlichen Unfall in Oberglatt im Dezember 2005 unterschrieben 180 000 Personen eine vom «Blick» lancierte Petition, die ein sofortiges Verbot von Pitbulls in der Schweiz verlangte. Es ist unbestreitbar, dass sich viele Menschen in der Schweiz vor aggressiven Hunden fürchten und entsprechende Massnahmen zu ihrem Schutz vor diesen Tieren befürworten. Das Bedürfnis, dass für das alltägliche Zusammenleben von Mensch und Tier nicht nur das Tier vor dem Menschen, sondern in bestimmten Konstellationen auch der Mensch vor dem Tier geschützt werden muss, ist heute ebenfalls stärker vorhanden.

2.5.4 Bissverletzungen und Beissstatistik nach Hundetypen

Seit dem 2. Mai 2006 müssen Ärztinnen und Ärzte alle Bissverletzungen melden, die sie in ihrer Praxis oder im Krankenhaus behandeln. Diese obligatorische Meldepflicht ermöglichte erstmals eine Auswertung der statistischen Daten von Bissverletzungen nach Hundetypen. Die Angaben aus der Hundekennzeichnung konnten mit den gemeldeten Bissverletzungen verglichen werden. Die Ergebnisse, welche Ende August 2008 vom BVET publiziert wurden, zeigen erfreulicherweise auf, dass im Jahre 2007 mehr als 99 von 100 Hunden weder Tier noch Mensch gebissen hatten. Sie zeigen aber leider auch auf, dass 2007 insgesamt 4291 Beissunfälle registriert wurden. Bei 2678 Vorfällen wurden Menschen gebissen, beim Rest (1613) waren die Opfer Tiere. Insgesamt waren über 200 verschiedene Hundetypen in Beissunfälle involviert. Die häufigsten Typen verursachten auch die meisten Verletzungen.

Den Zahlen ist zudem zu entnehmen, dass vor allem Kinder Opfer von Hundebissen sind. Diese Bissverletzungen fallen im Vergleich zu den Erwachsenen gravierender aus. Bei Kindern unter 10 Jahren befindet sich die Verletzung in der Hälfte der Fälle an Kopf oder Hals. Jeder vierte Beissunfall bei Kindern wurde durch kleine Hunde verursacht.

Die statistischen Angaben scheinen einerseits eine klare Sprache zu sprechen, liessen aber andererseits in der Kommission viele Fragen offen. Um zuverlässige Schlüsse aus den statistischen Angaben ziehen zu können, sollten die Erhebungen über mehrere Jahre hinweg durchgeführt werden; nur so sind aussagekräftige Vergleiche möglich.

Jeder dritte Biss soll gemäss den Erhebungen im familiären Kreis stattgefunden haben. Fachleute vermuten, dass diese Zahl verdoppelt werden müsste, da viele Familien Beissunfälle in ihrem engen Umfeld nicht unbedingt melden. Die Kommissionsmitglieder stellten sich die Frage, ob die Dunkelziffer der nicht gemeldeten Bisse die Daten beeinflusst haben könnte.

Die Statistik sagt auch nichts zu den Ursachen oder zum Hergang aus, die zu Bissverletzungen geführt haben. Die Zahlen beantworten zudem die Frage nicht, ob die Hunde von sich aus aggressiv gehandelt haben oder ob ein Anteil dieser Beissunfälle auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführen wäre. Ebenso fehlen Angaben über den Schweregrad der gemeldeten Verletzungen. Unsicherheit besteht auch über die genauen Angaben der Hundetypen, da diese Informationen in den meisten Fällen vom Opfer stammen.

Die Mitglieder der Kommission nahmen die statistischen Angaben mit einer gewissen Zurückhaltung zur Kenntnis. Die Daten können für die laufenden Arbeiten aufschlussreich sein, da sie Angaben über das Gefährdungspotenzial liefern und teilweise eine Grundlage für ein Massnahmenpaket zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit bilden können. Die Beissstatistik bestärkte die WBK-NR in ihrem Willen, das Risiko von Beissunfällen mit sinnvollen Massnahmen zu vermindern – mit Massnahmen, die insbesondere eine artgerechte Erziehung und eine korrekte und umfassende Sozialisierung der Hunde fördern und gesetzlich verankern.

2.5.5

Verschärfte Haftung von Hundehaltern

In der Diskussion um Massnahmen gegen gefährliche Hunde wurde unter anderem auch eine Verschärfung der Haftung des Tierhalters verlangt. Damit soll die Bevölkerung besser vor gefährlichen Hunden geschützt und zugleich das Risiko- und Verantwortungsbewusstsein der Halter gestärkt werden. Der Bundesrat hatte am 12. April 2006 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, die Frage einer Haftpflicht für Hundehalter zu prüfen. Nach Kenntnissnahme der Ergebnisse beauftragte er das EJPD am 17. Januar 2007 eine Teilrevision des Obligationenrechts auszuarbeiten. Die Vorschläge dieser Teilrevision gingen am 15. Juni 2007 in die Vernehmlassung. Am 14. Dezember 2007 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen und entschied sich für eine schärfere Haftung aller Hundehalter sowie für ein Versicherungsobligatorium. Er ist der Ansicht, dass nur ein Obligatorium Gewähr bietet, dass Opfer eines Hundebisses – unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Hundehalters – entschädigt werden. Heute haben bereits 10 Kantone das Versicherungsobligatorium eingeführt oder sind daran, dieses einzuführen. Auf Bundesebene wurde das EJPD beauftragt, eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht ebenfalls ein Versicherungsobligatorium und eine verschärfte Haftung vor (vgl. Ziff. 2.6.1.7).

2.6

Die neue gesamtschweizerische Regelung

2.6.1

Ein Hundegesetz mit umfassenden Massnahmen

Hundehalterinnen und Hundehalter sind in fast allen Lebenslagen mit Vorschriften und Regelungen konfrontiert, die bereits beim Kauf eines Hundes beginnen und über dessen Tod hinausgehen. Der richtige Umgang mit Hunden ist somit auch mit Pflichten für die Halterinnen und Halter verbunden und verlangt von diesen, dass sie die Vorschriften kennen, beachten und bereit sind, entsprechend Eigenverantwortung übernehmen.

Heute haben die meisten Kantone Vorschriften zur Verhütung von Verletzungen und anderen Gefährdungen durch Hunde erlassen oder verfügen über eigenständige Hundegesetze (vgl. Ziff. 2.3). Es handelt sich dabei grösstenteils um Einzellösungen, mit erheblich unterschiedlichen Bestimmungen. Ein Teil der Erlasse enthält einerseits Vorschriften im Hinblick auf die Haltung, Kennzeichnung, Registrierung und Besteuerung von Hunden. Andererseits weisen diese Gesetze auch tierschutzrechtliche und tierseuchenpolizeiliche Regelungen und Verpflichtungen auf.

Mit dem vorliegenden Erlassentwurf soll ein tiergerechtes Hundegesetz auf nationaler Ebene, ohne Diskriminierung von Rassen, geschaffen werden. Das Kernanliegen des Hundegesetzesentwurfs besteht in der Regelung eines sicheren und verantwortungsbewussten Umgangs mit Hunden. Mit der Schaffung von klaren Bedingungen und umfassenden Massnahmen soll das Zusammenleben zwischen Menschen und Hunden ohne Gefährdungen und damit der Schutz des Menschen vor Hunden ermöglicht werden. Die folgenden Abschnitte erläutern die wichtigsten Bestimmungen des Erlassentwurfs etwas eingehender.

2.6.1.1 Aus- und Weiterbildung

Das Fehlverhalten eines Hundes ist oft auf eine falsche oder mangelhafte Erziehung zurückzuführen. Dies ist ein wichtiger Grund, warum die WBK-NR die Verantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter und die Sozialisierung und Erziehung der Hunde ins Zentrum der gesetzlichen Regelungen stellt. Das neue Tierschutzgesetz enthält in Artikel 6 Absatz 3 eine generelle Grundlage für die Ausbildung von Tierhalterinnen und Tierhaltern. Die revidierte Tierschutzverordnung basiert auf dieser gesetzlichen Basis und hält explizit eine Ausbildungspflicht für Hundehalterinnen und Hundehalter sowie von Hunden fest. Im Entwurf des Hundegesetzes sollen diese Vorschriften über Kurse zur Sozialisierung von Hunden und über die Anforderungen an Personen welche diese Kurse durchführen, ebenfalls verankert werden.

2.6.1.2 Kein Rassenverbot

Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse und gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Fachwelt verzichtet die Kommission darauf, ein Halteverbot von gefährlichen oder potentiell gefährlichen Hunderassen in die Gesetzesbestimmungen aufzunehmen sowie auf die Benennung einzelner Hunderassen. Mehrere Beweggründe führten zu diesem Entscheid:

- Eine Mehrzahl der Hundebesitzerinnen und Hundebesitzer verhält sich in unserem Land ordnungsgemäss und von den vielen artgerecht gehaltenen Hunden geht geringe Gefahr aus.
- Lediglich ein Bruchteil der in der Schweiz gehaltenen Hunde ist reinrassig. Die meisten Hunde sind Mischlinge. Nach Meinung diverser Fachkreise ist die Rassezugehörigkeit eines Hundes kein Kriterium für die Gefährlichkeit eines Hundes. Aufgrund dieser Kenntnisse würde sich die Zusammenstellung einer Liste für ein Verbot von Hunden bestimmter Rassen als problematisch erweisen.
- Es ist unbestritten, dass jeder Hund, unabhängig von seiner Rasse, bei Begegnungen mit Menschen oder Tieren feindselig reagieren und zubeissen kann. Ausschlaggebend für derartiges Verhalten sind insbesondere die Erfahrungen, welche ein Welpen in den ersten Lebensmonaten sammelt. Verhaltensgestörte Hunde jeglicher Rasse oder sogenannter gefährlicher Rassen werden oft auf gezielte Weise auf Aggressivität gezüchtet und abgerichtet. Ausserdem wissen wir, dass bei einem Verbot gefährlicher Rassen, weniger verantwortungsvolle oder gar fahrlässige Halterinnen und Halter oft auf andere Rassen ausweichen, um ihre Ziele zu erreichen.
- Ein Verbot von Kampfhunden würde in der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit suggerieren – Sicherheit die nicht garantiert werden kann.
- Gewisse Länder in Deutschland (vgl. Ziff. 2.4) welche Rassenlisten eingeführt hatten, haben diese – gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse und auf vorliegende Erfahrungswerte – wieder aufgehoben.

Aus diesen Gründen setzt die WBK-NR nicht auf ein Verbot sondern auf vermehrte Eigenverantwortung – und diese soll nicht unverhältnismässig mit Verboten eingeschränkt werden.

2.6.1.3 Leinenpflicht

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen nicht weiter gehen als nötig, um ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben von Mensch und Hund zu garantieren. Auch den Bedürfnissen der Hunde nach Auslauf und Bewegung soll genügend Rechnung getragen werden. So wird von einem bedingungslosen Leinenzwang oder einer gesetzlich verankerten Maulkorbpflicht abgesehen, würden diese Massnahmen doch dem Tierschutzgedanken widersprechen. Die WBK-NR hält jene Orte im Entwurf fest, an denen die Leinenpflicht schweizweit im Sinne der Förderung der öffentlichen Sicherheit gelten soll. Es handelt sich insbesondere um öffentlich zugängliche Plätze, Räume und Gebäude.

2.6.1.4 Einzelprüfungen

Im Einzelfall kann jeder Hund durch ein unverhältnismässiges Aggressionsverhalten auffallen oder sogar Menschen und Tiere verletzen. Verhaltensstörungen können – sofern sie nicht genetisch bedingt sind – weitgehend korrigiert werden. In solchen Fällen wird vorausgesetzt, dass die Halterin oder der Halter eines Hundes ihre/seine Eigenverantwortung wahrnimmt und entsprechend handelt (z.B. Wesenstest, Schulung, Therapie usw.). Die zuständigen kantonalen Behörden sollen jedoch auch die Möglichkeit erhalten, gegebenenfalls einzuschreiten. Verletzt ein Hund Menschen oder Tiere erheblich oder fällt der Hund durch sein übermässiges aggressives Verhalten auf, so soll die zuständige kantonale Behörden Einzelprüfungen vornehmen. Je nach Ergebnis, soll sie zudem entsprechende weitergehende Massnahmen anordnen können.

2.6.1.5 Hunde mit besonderen Verwendungszwecken

Hunde sind äusserst gelehrige Wesen. Mit einer gezielten Ausbildung sind sie fähig, auch unter starker Ablenkung und schwierigen Bedingungen effizient einen Auftrag auszuführen. Dies ist auch der Grund, warum der Einsatz von Diensthunden vielfältig und ihr Aufgabenspektrum breit ist. Neben dem Erwerb von praktischen Fähigkeiten muss das Tier auch ein gutes Sozialverhalten aufweisen, um für den Schutzdienst eingesetzt werden zu können. Diese Fähigkeiten soll sich der für den Schutzdienst vorgesehene Hund in einer spezifischen Fachausbildung aneignen. Der vorliegende Erlassentwurf untersagt das Abrichten von Hunde auf Schärfe, definiert jedoch die Einsatzbereiche für welche die Ausbildung zum Schutzdienst erlaubt werden kann.

2.6.1.6 Registrierung und Zucht

Artikel 30 TSG sieht vor, dass alle Hunde gekennzeichnet und in einer Datenbank registriert sein müssen. Die ursprünglich ausschliesslich zum Zwecke der seuchenpolizeilichen Ermittlungen vorgesehene Registrierungspflicht für Hunde wurde geändert. Die Änderung des Tierseuchengesetzes vom 23. Juli 2002¹⁹ soll es laut

¹⁹ BBl 2002 4968

Botschaft des Bundesrates ermöglichen «... verhaltensauffällige Hunde zu erfassen und aufgrund der aufgezeichneten Vorfälle die der Situation entsprechenden Massnahmen (z.B. Nacherziehung, Sicherheitsvorkehrungen, Euthanasie) anzuordnen.»

Eine allgemeine Registrierungs- und Kontrollpflicht für sämtliche Zuchtstätten wäre aus Sicht der WBK-NR zu aufwendig und unverhältnismässig. Die Erfahrung zeigt, dass sich ein grosser Teil der Züchterinnen und Züchter an die massgebenden Bestimmungen hält. Zudem können kantonale Fachstellen bei Unregelmässigkeiten in Zuchtstätten jederzeit Kontrollen durchführen und gegebenenfalls Massnahmen ergreifen. Die Kommission ergänzt mit Artikel 9 des vorgelegten Entwurfs die bestehenden Registrierungsvorschriften im TSG, indem der Bundesrat ermächtigt wird vorzuschreiben, dass Hunde bestimmter Rassetypen nur in Zuchtstätten gezüchtet werden dürfen, die vom Kanton registriert sind.

2.6.1.7 Regelung der Haftung und Versicherung

National- und Ständerat hatten 2006 zwei Motionen angenommen, die eine verschärfte Haftung für Halterinnen und Halter von gefährlichen Hunden forderten (vgl. Ziff. 2.2). Inzwischen hat sich der Bundesrat mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Am 17. Januar 2007 hat er das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Teilrevision des Obligationenrechts auszuarbeiten. Der Entwurf ging am 15. Juni 2007 in die Vernehmlassung. Am 14. Dezember 2007 entschied sich der Bundesrat, gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse, für eine schärfere Haftung aller Hundehalter sowie für ein Versicherungsobligatorium. Eine entsprechende Botschaft wird zurzeit im EJPD ausgearbeitet. Im vorliegenden Erlassentwurf der WBK-NR soll die Hundehalterin oder der Hundehalter für den vom Hund angerichteten Schaden haften. Diese Verschärfung der Haftung für Hunde dient dem Schutz der Geschädigten. Letztere müssen einzig die Schädigung durch den Hund nachweisen, um Ersatz verlangen zu können. Mit dieser Bestimmung wird von den Halterinnen und Haltern ein noch wachsamerer Umgang mit dem Tier gefordert und sie soll zu vermehrter Aufmerksamkeit zwingen. Auch bei dieser Regelung der Gefährdungshaftung wurde bewusst auf eine Unterscheidung zwischen gefährlichen und weniger gefährlichen Hunden verzichtet, da – wie bereits oben erwähnt – auch wenig gefährliche Hunde in bestimmten Situationen aggressiv werden und Menschen oder Artgenossen verletzen können.

In mehreren Kantonen gilt bereits ein allgemeines Versicherungsobligatorium für Personen die einen Hund halten. Damit das Opfer einer durch einen Hund verursachten Verletzung nicht leer ausgeht, weil die Hundehalterin oder der Hundehalter aus diversen Gründen nicht in der Lage ist für den Schaden aufzukommen, genügt eine blosser Haftungsverschärfung nicht. Aus diesem Grunde soll im vorliegenden Erlassentwurf die Halterin oder der Halter eines Hundes zusätzlich verpflichtet werden, eine Versicherung abzuschliessen. Dieses Obligatorium gilt ebenfalls für alle Hunde, unabhängig ihrer Gefährlichkeit. Über 90 Prozent der Hundehalterinnen und Hundehalter verfügen bereits heute über die im Erlassentwurf vorgesehene Versicherung.

2.6.2

Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage

Die geltende Bundesverfassung reicht für eine umfassende Bundesregelung zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden nicht aus. Zu diesem Schluss kam bereits im September 2000 ein Gutachten des Bundesamts für Justiz²⁰, das vor der Behandlung der Motion Heiner Studer «Halten von Kampfhunden» (00.3018, vgl. Ziff. 2.3) im Nationalrat erstellt wurde. Der Bundesrat wies allerdings weder während der damaligen Verhandlungen des Nationalrats vom 20. September 2000 noch während der Beratung der Motionen der beiden WBK zur Inkraftsetzung von Artikel 7a und 7c des Tierschutzgesetzes (05.3790 und 05.3812) im Ratsplenum darauf hin, dass die heutige Verfassung keine ausreichende Grundlage für die Einführung griffiger Massnahmen zum Schutz des Menschen oder gar eines Rassenverbots bietet.

Ein von der Subkommission «Gefährliche Hunde» im Herbst 2006 in Auftrag gegebenes Zweitgutachten²¹ bestätigte die Auffassung des Bundesamts für Justiz vom September 2000 vollumfänglich: Weder Artikel 80 (Tierschutz) noch Artikel 118 (Gesundheit) der Bundesverfassung können in ihrer aktuellen Formulierung als Basis für eine Gesetzgebung zum Schutz des Menschen vor Tieren herangezogen werden. Artikel 80 weist die Aufgabe des Tierschutzes dem Bund zu. Gesetzliche Massnahmen zum Schutz der Tiere können zwar mittelbar zum Schutz des Menschen beitragen. Eine Bundeskompetenz zum Erlassen von Gesetzesbestimmungen, die den unmittelbaren Schutz des Menschen vor Tieren bezwecken, lässt sich aber aus Artikel 80 der geltenden Verfassung nicht ableiten. Mit Artikel 118 erhält der Bund die Kompetenz, Vorschriften über den Umgang mit Organismen und Gegenständen zu erlassen, welche die Gesundheit gefährden (Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV). Hunde sind jedoch keine Gegenstände. Den Organismusbegriff als potentiellen Anknüpfungspunkt für gesetzgeberische Massnahmen zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden heranzuziehen, wäre aus Sicht des erwähnten Gutachtens des Bundesamts für Justiz zumindest ungewöhnlich. Aus Sicht des Zweitgutachtens zuhanden der Subkommission wäre es sogar verfassungsrechtlich unzulässig.

Auch Artikel 57 (Sicherheit), Artikel 74 (Umweltschutz), Artikel 82 Absatz 1 und Artikel 88 Absatz 1 (Strassenverkehr sowie Fuss- und Wanderwege), Artikel 95 Absatz 1 (privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit) sowie Artikel 107 Absatz 1 (Waffen) der Bundesverfassung scheiden nach Ansicht beider Gutachten als Kompetenzgrundlagen aus oder sind höchstens beschränkt tauglich.

Um die im vorliegenden Entwurf zu einem Hundegesetz vorgeschlagenen Bestimmungen zum Schutz des Menschen auf eine solide Basis zu stellen, ist eine Verfassungsänderung deshalb unumgänglich. Die WBK-NR unterbreitet daher der Bundesversammlung einen Bundesbeschluss der eine Änderung von Artikel 80 der Bundesverfassung fordert. Neu soll der Bund Vorschriften zum Schutz des Menschen vor Verletzungen durch Tiere, die vom Menschen gehalten werden, erlassen können.

²⁰ Kampfhunde; Rechtsgrundlagen für allfällige Regelungen, Bundesamt für Justiz, 5. September 2000 (Verwaltungspraxis des Bundes VPB 65/I S. 30 ff).

²¹ Markus Müller/Reto Feller: Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Tieren (insb. Hunden); Plausibilitätsprüfung bzw. Kurzgutachten zuhanden der Subkommission «Gefährliche Hunde» der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, Bern, 16. November 2006.

2.6.3

Verzicht auf nationale Hundesteuer

Nach geltendem Recht liegt die Erhebung einer Hundesteuer in der Kompetenz der Kantone. Es handelt sich dabei um eine als gemischt qualifizierte Spezialsteuer, die auf dem Besitz eines Gutes erhoben wird. Eine Steuer ist eine öffentliche Abgabe zur Finanzierung von Kosten, die aus der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben entstehen. Die Erhebung einer bestimmten Steuer durch den Bund bedarf einer ausdrücklichen Kompetenz in der Bundesverfassung. Der vorliegende Entwurf konzentriert sich auf den Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden und sieht deshalb keine Bestimmung vor, welche den Bund ermächtigt, eine Steuer für die Haltung von Hunden zu erheben. An der heutigen Ordnung, wonach es Sache der Kantone resp. Gemeinden ist, über die Erhebung einer Hundesteuer frei zu legiferieren, soll nichts geändert werden.

Der Verzicht auf die Aufnahme einer solchen Verfassungsbestimmung bedeutet jedoch nicht, dass es dem Bund verwehrt wäre, jegliche Art von Abgabe auf Hunden zu erheben, denn für die Erhebung einer Lenkungsabgabe bedarf es keiner expliziten Ermächtigung in der Bundesverfassung. Es genügt, wenn der Bund auf dem entsprechenden Gebiet über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Auch eine Lenkungsabgabe ist eine öffentliche Abgabe. Sie dient indessen primär der Steuerung eines Verhaltens von Privatpersonen, nicht der Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe. Die Abgabe für ein bestimmtes unerwünschtes Verhalten von Personen orientiert sich an einem quantifizierbaren Lenkungsziel und ist so anzusetzen, dass das Verhalten unwirtschaftlich wird. Der vorgeschlagene neue Absatz 2^{bis} zu Artikel 80 der Bundesverfassung überträgt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz des Menschen vor Verletzungen durch Tiere. Damit gibt man ihm auch die Möglichkeit, allenfalls eine Lenkungsabgabe einzuführen. Zum heutigen Zeitpunkt soll jedoch keine solche Lenkungsabgabe eingeführt werden. Die Erhebung von Abgaben auf die Haltung von Hunden soll den Kantonen überlassen bleiben; sie können bereits heute neben der Hundesteuer auch eine Lenkungsabgabe vorsehen.

3

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Allgemeines

Mit dem geänderten Artikel 80 BV erhält der Bund die Kompetenz neben Vorschriften im Bereich Tierschutz auch Regeln zum Schutz des Menschen zu erlassen, da die beiden Zielsetzungen, der Tierschutz und der Schutz des Menschen, eng miteinander verknüpft sind. So bedeuten aggressive Hunde häufig eine Gefahr für Mensch und Tier, während die Zucht von Hunden auf Aggression eine tierschutzwidrige Abnormalität im Sinne von Artikel 10 TSchG darstellt.

Die Ziele können sich jedoch auch diametral entgegenstehen: Die Leinenpflicht beispielsweise steht in einem gewissen Widerspruch zur Vorschrift, einem Tier die notwendige Bewegungsfreiheit zu gewähren²². Ein ausgedehnter Maulkorbzwang verhindert artgemässes Verhalten des Hundes, seine Ausdrucksmöglichkeiten werden stark eingeschränkt und es stellt sich gar die Frage, ob seine Würde dadurch missachtet wird. Würde man die Bestimmungen zum Schutz des Menschen vor

²² Art. 6 Abs. 1 TSchG

Hunden ins Tierschutzgesetz integrieren, würden diese fast einen Drittel sämtlicher Bestimmungen ausmachen. Der Schutz des Menschen vor Tieren erhalte damit ein übermässiges Gewicht in einem Gesetz das in erster Linie die Tiere schützen soll.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände erscheint es sinnvoller, dass sich der Schutz der Bevölkerung vor verhaltensauffälligen und gefährlichen Hunden auf eine eigenständige gesetzliche Grundlage stützt.

Art. 1 Zweck

Ziel dieses Gesetzes ist, die Haltung von und den Umgang mit Hunden im Hinblick auf eine gesellschaftsverträgliche Hundehaltung zu regeln. Gesellschaftsverträglich ist die Hundehaltung, wenn sie die Rechte anderer Personen nicht einschränkt. Im Vordergrund steht dabei die persönliche Freiheit, insbesondere das Recht auf körperliche Integrität. Aber auch die geistige Unversehrtheit muss gewahrt werden. So kann ein frei laufender Hund einzelne Leute dazu bewegen die Strassenseite zu wechseln oder gar einen ganz anderen Weg zu wählen. Vor einem angeleinten und einen Maulkorb tragenden Hund hingegen braucht sich niemand zu fürchten. Die Massnahmen sollen aber verhältnismässig sein. So würde es beispielsweise zu weit führen, dafür zu sorgen, dass Personen, die an einer Hundephobie leiden, Begegnungen mit Hunden erspart werden.

Jedoch sind auch andere öffentlichen Interessen, insbesondere der Tierschutz, zu berücksichtigen. Diesem wurde mittels eines Vorbehalts in Absatz 2 besonders Rechnung getragen.

Art. 2 Grundsätze

[Art. 21b]

Im revidierten Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 wurden Grundsätze des verantwortungsbewussten Züchtens formuliert. Die Zucht ist so auszurichten, dass keine zuchtbedingten Schäden bei Tieren entstehen oder weiter vererbt werden²³. Diese Grundsätze werden in Absatz 1 der Gesetzesvorlage mit der Bestimmung ergänzt, dass die gezüchteten Hunde auch keine Gefahr für Mensch und Tier darstellen dürfen. Auf jeden Fall eine Gefahr stellen Hunde dar, die auf Aggressivität gezüchtet werden. Eine solche Zucht stellt ein Vergehen dar. Mit dieser Bestimmung wird den Züchtern indirekt auch die Pflicht auferlegt, frühzeitig für die Sozialisierung und Erziehung ihrer Hunde zu sorgen, weil die Prägung im Welpenalter von entscheidender Bedeutung für das spätere Sozialverhalten des Hundes ist.

Den Tierhalterinnen und Tierhaltern werden zudem verschiedene weitere Pflichten auferlegt. Gleiche Formulierungen finden sich auch in den kantonalen Gesetzgebungen im Sinne von allgemeinen Verhaltensregeln. Die Pflichten werden in Absatz 3 mit dem expliziten Verbot ergänzt, Hunde im öffentlichen Raum unbeaufsichtigt frei laufen zu lassen. Öffentlicher Raum ist dabei alles, was nicht Privatgrund ist, wie Strassen, Plätze, Bahnhöfe, Seen usw. Die gleichzeitige Benutzung durch andere kann durch einen unbeaufsichtigten, frei laufenden Hund erschwert sein.

²³ Art. 10 TSchG

Art. 3 Leinenpflicht

[Art. 21c]

Frei laufende Hunde bilden nicht nur ein erhöhtes Gefahrenpotential, sondern können auch ohne aggressives Verhalten bei vielen Menschen Angst auslösen. Trotzdem wurde in der Vernehmlassung zum ersten Erlassentwurf der WBK-NR die generelle Leinenpflicht im öffentlichen Raum mehrheitlich als tierschutzwidrig und unverhältnismässig abgelehnt, während sie an Orten wie Schulanlagen, Spiel- und Sportplätzen oder an Orten mit erhöhtem Publikumsverkehr gefordert wurde.

Wer gegen diese Vorschrift verstösst, macht sich einer Übertretung gemäss Artikel 15 strafbar.

Art. 4 Meldepflicht

[Art. 21d]

Die Meldepflicht für Tierärztinnen und Tierärzte, Ärztinnen und Ärzte, Zollorgane, Tierheime und Hundeausbildende ist bereits Bestandteil der Tierschutzverordnung²⁴. Sie soll nun aber auf Gesetzesstufe angehoben werden. Zusätzlich werden Gemeindebehörden verpflichtet entsprechende Vorfälle zu melden. Mit der Meldepflicht sollen die zuständigen Behörden Kenntnis über schwerwiegende Beissunfälle oder Anzeichen von übermässigem Aggressionsverhalten erhalten, damit sie gegebenenfalls geeignete Massnahmen einleiten können. Schwerwiegend ist ein Beissunfall immer dann, wenn er ärztlicher Behandlung bedarf. Anzeichen übermässigen Aggressionsverhaltens können Drohgebärden (Knurren, Zähnefleischen und gesträubte Nackenhaare) auf Distanz im neutralen Territorium oder Scheinangriffe sein. Auch ein entsprechendes Verhalten des Hundes im Beisein seines Halters, ohne dass sich der Hund beruhigen lässt, fällt darunter.

Der Verstoß gegen die Meldepflicht wird in Artikel 15 für strafbar erklärt.

Art. 5 Einzelprüfungen

[Art. 21e]

Aufgrund der Meldungen gemäss Artikel 4 muss eine Einzelprüfung angeordnet und durchgeführt werden. Zudem wird eine Einzelprüfung angeordnet, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass eine Hundehalterin oder ein Hundehalter Ihre bzw. seine Hunde nicht unter Kontrolle hält. Die Einzelprüfung beinhaltet zwei Elemente: Einerseits werden die Haltungsumstände von der zuständigen kantonalen Behörde überprüft. Andererseits wird das Verhalten des Hundes zusammen mit dem Halter geprüft. Diese muss Prüfung muss von einer qualifizierte Person (Verhaltensspezialist/-in) durchgeführt werden.

Art. 6 Massnahmen

Einerseits stellen die aufgeführten Massnahmen teilweise schwere Eingriffe in die Grundrechte (v.a. Eigentumsgarantie) der Hundehalterinnen und Hundehalter dar und müssen deshalb auf Gesetzesstufe verankert werden. Andererseits soll mit der Auflistung der möglichen verwaltungsrechtlichen Massnahmen auf Gesetzesstufe ein einheitlicher Vollzug gefördert werden. Damit wird einer Forderung entsprochen, die von verschiedenen Seiten in der Vernehmlassung zum ersten Erlassentwurf der WBK-NR vorgebracht wurde.

²⁴ Art. 78 TSchV

Die Anordnung von Ausbildungskursen für die Hundehalterin oder den Hundehalter berührt die Kurspflicht aus der Tierschutzgesetzgebung nicht. Es sind weitere, über dieses Minimum hinausgehende Kurse gemeint. Das vorübergehende Verbringen eines Hundes ins Tierheim kann dazu dienen, diesen zu beobachten, bevor weitere, eventuell einschneidendere, Massnahmen getroffen werden. Das Halteverbot kann hier aufgrund des Ergebnisses der Einzelprüfung angeordnet werden und gilt für die ganze Schweiz. Damit wird die Vorschrift in Artikel 23 TSchG ergänzt, wonach ein Halteverbot bei wiederholter Zuwiderhandlung gegen die Tierschutzgesetzgebung oder bei objektiver Unfähigkeit Tiere zu halten verhängt werden kann.

Hunde, die von einer Massnahme betroffen sind, dürfen von der Halterin oder dem Halter einer anderen Person nur anvertraut werden, wenn diese in der Lage ist, die Hunde unter Kontrolle zu halten. Diese Sicherheitsvorschrift in Absatz 2 ist von besonderer Bedeutung, wenn möglicherweise gefährliche Hunde vorübergehend umplatziert oder von Jugendlichen ausgeführt werden.

Art. 6a Kontrolle von Zuchtstätten

Diese Vorschrift wurde nach der Vernehmlassung zum ersten Erlassentwurf der WBK-NR hinzugefügt. Die zuständige kantonale Behörde soll nicht nur die Hunde und deren Halter prüfen, sondern auch die Zuchtstätte aus der der Hund stammt, wenn Verdacht auf Unregelmässigkeiten besteht. Ein solcher Verdacht liegt wohl immer dann vor, wenn mehrere Hunde aus derselben Zuchtstätte eine Einzelprüfung absolvieren mussten. Aber auch andere Verdachtsmomente können Anlass zu einer Kontrolle geben.

Art. 7 Aus- und Weiterbildung [Art. 21/]

Die bereits bestehenden, auf die Tierhaltenden ausgerichteten Ausbildungsvorschriften werden ergänzt mit der Anforderung, dass Kurse auch auf die Sozialisierung von Hunden auszurichten sind. Aufgrund der Beissstatistiken sind diese Kurse ausserordentlich wichtig, weil viele Hundebisse auf Fehlverhalten der Hundehalterinnen oder Hundehalter und der Personen in ihrem privaten Umfeld zurückzuführen sind.

Die Kurse dürfen von kynologischen Organisationen und Privaten angeboten werden. Dabei drängt sich eine staatliche Regulierung der Qualifikationen der Auszubildenden auf. Das Gesetz sieht jedoch keine Bewilligungspflicht für Personen vor, die solche Kurse durchführen, deshalb gibt es auch keine Zulassung im eigentlichen Sinn. Es fehlen auch dem Berufsbildungsgesetz²⁵ unterstellte Ausbildungsstrukturen in diesem Berufssegment. Die Anforderungen an die Qualifikation der Auszubildenden richten sich somit nach Artikel 203 TSchV, die Anerkennung nach Artikel 199 TSchV. Die Verordnung über die Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren²⁶ legt die Detailanforderungen an diese Ausbildungen fest.

²⁵ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz; BBG; SR 412.10).

²⁶ Verordnung des EVD vom 5. September 2008 über die Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (SR 455.109.1).

Art. 8 Hunde mit besonderem Verwendungszweck [Art. 21*i*]

Der Einsatz von Hunden im Schutzdienst, als Herdenschutzhund, sowie als Blinden- oder Therapiehund bedingt besondere, dem Verwendungszweck und der Risikolage angepasste Rahmenbedingungen für Ausbildung, Haltung und Umgang.

In Artikel 69 TSchV werden Nutzhunde, Begleithunde und Versuchshunde unterschieden, abhängig von den Aufgaben bzw. der Nutzung der Hunde. Die möglichen Einsatzzwecke für Nutzhunde werden abschliessend aufgezählt. Hunde, die weder Nutzhunde noch Versuchshunde sind, gehören in die Kategorie Begleithunde.

Für Herdenschutz- und Diensthunde sowie für Hunde, die für sportliche Schutzdienstwettkämpfe trainiert werden, sind in der TSchV Ausnahmen bei Erziehung und Ausbildung vorgesehen. Sie müssen daher nach Artikel 16 der Tierseuchenverordnung²⁷ (TSV) in der zentralen Heimtierdatenbank (ANIS) mit einem Eintrag gekennzeichnet werden. Diese Bestimmung dient dem Schutz von Mensch und Tier vor Hunden, die gefährlich werden können, wenn sie falsch oder missbräuchlich eingesetzt werden.

Neu sollen auch die Hunde privater Sicherheitsfirmen in die Kategorie der Diensthunde aufgenommen werden (eine entsprechende Revision von Art. 69 TSchV ist in Vorbereitung). Als Diensthunde gelten dabei aber nur Hunde von Sicherheitsunternehmen die über eine kantonale Bewilligung verfügen. Zurzeit gibt es Kantone, die lediglich eine Registrierungspflicht privater Sicherheitsfirmen vorsehen oder Kantone, wo diesbezüglich gar nichts geregelt ist. Sicherheitsfirmen mit Hauptsitz in diesen Kantonen können entsprechend gar nicht über eine Bewilligung im Sinne von Absatz 2 Buchstabe b verfügen. Man nimmt in Kauf, dass diese Sicherheitsfirmen keine Diensthunde für Ihre Tätigkeit einsetzen können. Wenn sie dennoch Hunde einsetzen wollen, dann können dies lediglich Begleithunde ohne Schutzdienstausbildung sein.

Im bestehenden Entwurf des Hundegesetzes ist die Ausbildung im Schutzdienst mit Sporthunden nicht gestattet. Dies widerspricht der Tierschutzverordnung, die bei Erlass des Gesetzes in der jetzigen Form entsprechend angepasst werden müsste. Die Schutzdienstausbildung von Sporthunden nach geltendem Tierschutzrecht darf nur von einer vom BVET anerkannten Organisation nach Artikel 74 TSchV durchgeführt werden. Damit wird gewährleistet, dass die Hunde fachgerecht ausgebildet werden. Die Revision von Artikel 74 TSchV ist eingeleitet, um auch die Ausbildung von Diensthunden privater Sicherheitsunternehmen in analoger Weise zu regeln.

Art. 9 Registrierung von Zuchtstätten [Art. 21*j*]

Die allgemeine Pflicht, Hunde so zu züchten, dass sie keine Gefahr für Mensch und Tier darstellen, ist in Artikel 2 Absatz 1 festgehalten. Zudem kann der Bundesrat in einer Verordnung festlegen, dass Rassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotential nur in registrierten Zuchtstätten gezüchtet werden dürfen. Das Verfahren zur Registrierung müsste dann ebenfalls auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Eine Anerkennung wird nicht vorausgesetzt.

Die Regelung gilt auch für private, nicht gewerbsmässig geführte Zuchtstätten, die Hunde dieser Rassen züchten. Die Zucht auf Aggression in Hinterhöfen soll so

²⁷ Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401).

vermieden werden. Die gewerbmässigen Haltungen und Zuchten von Heimtieren sind bereits heute einer verstärkten Kontrolle unterstellt²⁸.

Art. 10 Haftung

Die Haftung für Hunde wird neu als Gefährdungshaftung (scharfe Kausalhaftung) ausgestaltet. Haftungsbegründend ist in diesem Fall allein der Umstand, dass der Hund einen Schaden verursacht hat. Der Halter oder die Halterin eines solchen Tieres haftet damit auch dann, wenn er oder sie den Nachweis erbringt, das Tier sorgfältig beaufsichtigt und verwahrt zu haben (anders die Tierhalterhaftpflicht nach Art. 56 OR). Im Übrigen deckt sich der hier verwendete Begriff des Halters mit jenem in Artikel 56 OR.

Eine Gefährdungshaftung der geschilderten Art kennt das schweizerische Recht bereits für die folgenden Gefahrenquellen: Stromleitungen²⁹, Rohrleitungen³⁰, Kernanlagen³¹, Eisenbahnen³², Motorfahrzeuge³³, Luftfahrzeuge³⁴, Sprengmittel³⁵, umweltgefährliche Betriebe oder Anlagen³⁶, gentechnisch veränderte³⁷ und pathogene³⁸ Organismen und die Jagd³⁹.

Die Verschärfung der Haftung für Hunde dient dem Schutz der Geschädigten. Sie müssen nur die Schädigung durch den Hund nachweisen, um Schadenersatz verlangen zu können. Gleichzeitig soll die verschärfte Haftung das Risiko- und Verantwortungsbewusstsein fördern und die Halter und Halterinnen von Hunden zu einem betont vorsichtigen Umgang mit dem Tier anspornen.

Die vorgeschlagene Gefährdungshaftung gilt für alle Hunde. Damit wird auf die schwierige Unterscheidung zwischen gefährlichen und weniger gefährlichen Hunden verzichtet, und es wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch ein wenig gefährlicher Hund in bestimmten Situationen aggressiv werden kann.

Art. 11 Versicherung

Für ein Versicherungsobligatorium spricht namentlich das Anliegen, das Opfer nicht leer ausgehen zu lassen. Dem Opfer nützt eine blosser Verschärfung nichts, wenn der Hundehalter oder die Hundehalterin wegen bescheidener Einkommens-

²⁸ Art. 101 TSchV

²⁹ BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR **734.0**).

³⁰ BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (RLG; SR **746.1**).

³¹ Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (KHG; SR **732.44**).

³² BG vom 28. März 1905 über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Schweizerischen Post (EHG; SR **221.112.742**).

³³ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Strassenverkehrsgesetz, SVG; SR **741.01**).

³⁴ BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR **748.0**).

³⁵ BG vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG; SR **941.41**).

³⁶ BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR **814.01**).

³⁷ BG vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR **814.91**).

³⁸ USG (Art. 59a^{bis}).

³⁹ BG vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR **922.0**).

und Vermögensverhältnisse nicht in der Lage ist, für den Schaden aufzukommen. Entsprechend gingen in der Schweiz Gefährdungshaftungen regelmässig mit der Pflicht einher, eine Haftpflichtversicherung abzuschliessen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang namentlich an das Strassenverkehrsgesetz (SVG) (Art. 58 ff. [Haftpflicht]; Art. 63 ff. [Versicherungspflicht]).

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass ein Versicherungsobligatorium bereits heute Teil des kantonalen Rechts ist. In den Kantonen Appenzell-Innerrhoden⁴⁰, Basel-Stadt⁴¹, Basel-Landschaft⁴², Freiburg⁴³, Genf⁴⁴, Schwyz⁴⁵, Thurgau⁴⁶ und Wallis⁴⁷ gilt ein allgemeines Versicherungsobligatorium für Personen, die einen Hund halten. In den Kantonen Tessin und Zürich sind Gesetzesänderungen hängig, mit denen ein allgemeines Versicherungsobligatorium eingeführt werden soll.

Das Versicherungsobligatorium gilt für alle Hunde, nicht nur für die gefährlichen. Dies erleichtert es den Versicherungsunternehmen, das Versicherungsobligatorium auf der Grundlage ihrer bisherigen freiwilligen Privathaftpflichtversicherung zu realisieren, ohne dafür ein eigenes Produkt entwickeln und laufende Verträge anpassen zu müssen. Schon heute verfügen denn auch bereits über 90 % der Hundehalterinnen und Hundehalter über die vom Entwurf verlangte Versicherung.

Der Bundesrat bestimmt die Mindestversicherungssummen. Er kann entweder eine einheitliche Summe festlegen oder die Summen nach der Gefährlichkeit der Tiere differenzieren. Ferner kann er eine Anpassung der Summen an veränderte Verhältnisse vornehmen. Diese Delegation ist in fast allen Bundesgesetzen enthalten, die ein Versicherungsobligatorium vorsehen (vgl. z.B. Art. 64 SVG). Ferner bestimmt der Bundesrat die Risiken, die von der Deckung ausgeschlossen werden können. Dies betrifft z.B. Risiken, an deren Deckung kein öffentliches Interesse besteht, namentlich Sachschäden, die der Hundehalter oder die Hundehalterin oder Angehörige von ihnen erleiden. Solche Sachschäden sind auch in anderen Bundesgesetzen von der Versicherungspflicht ausgenommen (vgl. z.B. Art. 63 Abs. 3 SVG).

Art. 12 Ausnahmen von der Versicherungspflicht

Vom Grundsatz der Versicherungspflicht bestehen zwei Ausnahmen: Einerseits sind der Bund, Kantone und Gemeinden nicht versicherungspflichtig. Eine entsprechende Regelung findet sich in Artikel 73 SVG. Andererseits kann die Behörde den Hundehalter oder die Hundehalterin bei Vorliegen besonderer Umstände ausnahmsweise von der Versicherungspflicht befreien. Zu denken ist dabei an die Möglichkeit, dass sich wegen eines früheren Versicherungsbetruges kein Versicherungsunternehmen zu einem Versicherungsabschluss bereit findet. Auch in diesem Fall soll aber nicht

⁴⁰ Hundegesetz vom 24. April 2005, Gesetzessammlung 560.100, Art. 17.

⁴¹ Gesetz betreffend das Halten von Hunden vom 14. Dezember 2006, 365.100, § 2.

⁴² Gesetz über das Halten von Hunden vom 22. Juni 1995, Fassung vom 21. Juni 2007, SGS 342, § 2.

⁴³ Gesetz vom 2. November 2006 über die Hundehaltung, 725.3, Art. 39.

⁴⁴ Loi du 1^{er} octobre 2003 sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention de chiens (modification du 17 juin 2007), M 3 45, art. 7.

⁴⁵ Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Juni 1983, 546.100, § 1.

⁴⁶ Gesetz über das Halten von Hunden vom 5. Dezember 1983, Fassung vom 12. September 2007, 641.2, § 1a.

⁴⁷ Gesetz welches das eidgenössische Tierschutzgesetz vollzieht vom 14. November 1984, Gesetzessammlung 455.1, Art. 10a.

vollständig von der Versicherungspflicht befreit werden. Die Behörde kann eine andere Form der Sicherstellung der Haftpflicht anordnen (z.B. die Hinterlegung einer Kaution).

Art. 13 [Kantonales Recht]

Den Kantonen wird die Kompetenz zugestanden weiter gehende Regelungen zu erlassen. Seit der Vernehmlassung zum ersten Erlassentwurf der WBK-NR sind in vielen Kantonen Vorlagen aufgelegt worden, die Vorschläge zu Rassenlisten enthalten. Dabei werden mindestens zwei Kategorien von Hunden unterschieden: «normale» Hunde und «potentiell gefährliche» Hunde. Im Kanton Zürich hat sich das Stimmvolk am 30. November 2008 zudem für die Gesetzesvorlage mit einer Verbotliste bestimmter Rassen entschieden. In weiteren Kantonen (FR⁴⁸, GE⁴⁹, VS⁵⁰) sind Rassenlisten bereits verankert. Diese und andere weiter gehende kantonale Regelungen sollen weiterhin möglich sein.

Art. 14 Zucht, Einfuhr und Haltung gefährlicher Hunde [Art. 26a und 28]

Die Zucht von Hunden auf Aggressivität und das unbefugte Abrichten auf Schärfe werden hier unter Strafe gestellt. Unter Zucht auf Aggressivität ist die gezielte Selektion (Zuchtwahl) von Tieren, die gesteigertes Aggressionsverhalten zeigen, zu verstehen. Das Abrichten eines Hundes auf Schärfe ist grundsätzlich verboten. Die in Artikel 8 Absatz 2 aufgeführten Ausnahmen sind abschliessend. Die Ausbildung hat durch die Armee, die Polizei oder durch vom BVET anerkannte Organisationen gemäss Artikel 74 Absatz 2 TSchV zu erfolgen. Die Hunde sind gemäss Artikel 16 TSV mit einem Eintrag in der Datenbank ANIS zu versehen. Jegliches Abrichten auf Schärfe, das ausserhalb der oben genannten Organisationen erfolgt, ist unbefugt und damit vorschriftswidrig im Sinne dieses Artikels.

In gleichem Masse strafbar macht sich, wer vorsätzlich solche Hunde einführt oder hält. Die Straftaten werden als Vergehen im Sinne von Artikel 10 Strafgesetzbuch⁵¹ (StGB) klassifiziert. Die vorsätzliche Begehung ist entsprechend mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder einer Geldstrafe bedroht. Im Verhältnis zu Artikel 15 gilt dieser Artikel als *lex specialis* und geht somit vor. Ein Vergehen im Sinne von Artikel 14 kann nicht gleichzeitig eine Widerhandlung nach Artikel 15 darstellen.

Auch die fahrlässige Begehung soll gemäss Absatz 2 strafbar sein. Wer seinen Hund in der Schweiz oder im Ausland mittels dubiosen Parkplatzgeschäften erwirbt, muss damit rechnen, dass er oder sie einen auf Aggressivität gezüchteten oder unbefugt auf Schärfe abgerichteten Hund einführt oder hält. Auch wer billig über das Internet angebotene Hunde, deren Herkunft nicht überprüft werden kann, auswählt und «bestellt», riskiert, einen gefährlichen Hund zu erwerben.

Art. 15 Übrige Widerhandlungen [Art. 26a und 28]

Der Verstoß gegen die Leinenpflicht, allfällige Zutrittsverbote, die Melde- oder die Versicherungspflicht wird als Übertretung qualifiziert und mit Busse bis zu

⁴⁸ Art. 20 Gesetz über die Hundehaltung.

⁴⁹ Loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention de chiens, M 3 45, Art. 2A.

⁵⁰ Gesetz welches das eidgenössische Tierschutzgesetz vollzieht, Art. 24b.

⁵¹ Strafgesetzbuch; SR 311.0.

10 000 Franken bestraft. Ebenfalls strafbar in diesem Sinne macht sich, wer gegen eine Vorschrift verstösst, die in einer Verordnung, gestützt auf das Hundegesetz, ergeht. Dem Ordnungsgeber wird damit die Möglichkeit gegeben, zusätzliche Übertretungsstraftatbestände zu schaffen.

Artikel 14 geht den übrigen Widerhandlungen nach diesem Artikel vor. Artikel 15 gelangt nur zur Anwendung, sofern eine Tathandlung nicht gleichzeitig ein Vergehen im Sinne von Artikel 14 darstellt. Zusätzlich zu den Strafbestimmungen des Hundegesetzes gelten für den Fall einer Tätlichkeit, einer zugefügten Schädigung des Körpers oder einer konkreten Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über strafbare Handlungen gegen Leib und Leben.

Art. 16 Strafverfolgung

Verfolgung und Beurteilung strafbarer Handlungen sind Sache der Kantone.

Art. 17 Aufgaben des Bundes und der Kantone

Der Bundesrat kann Vollzugsvorschriften zu diesem Gesetz erlassen und das BVET ermächtigen, Vorschriften technischer Art auf der Stufe Amtsverordnung festzulegen.

Der Vollzug des Gesetzes wird wie üblich den Kantonen übertragen.

Art. 18 [Referendum und Inkrafttreten]

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Vollzug der Vorschriften liegt bei den Kantonen. Als Fachorgan wird sich dabei der Kantonstierarzt, allenfalls unterstützt durch weitere Fachleute, anbieten. Die kantonalen Veterinärämter müssten nach einer groben Schätzung insgesamt rund 20 zusätzliche Stellen schaffen, um die Bewilligungsverfahren und die Einzelprüfungen durchzuführen.

Für den Bund hat die Vorlage keine zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen. Der Erlass von allenfalls notwendigen Ausführungsvorschriften kann mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

4.2 Andere Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen Regelung werden für das ganze Land einheitliche Kriterien zum Schutz des Menschen vor Hundebissen und wirksame Massnahmen über das Vorgehen beim Feststellen gefährlicher oder potentiell gefährlicher Hunde aufgestellt. Die Kantone können jedoch weiter gehende Regelungen vorsehen.

5

Verhältnis zum europäischen Recht

In der Europäischen Gemeinschaft (EG) gibt es keine einheitlichen Vorschriften über die Haltung von Hunden. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips und unter Beachtung der Bestimmungen über das Verbot von mengenmässigen Beschränkungen (Art. 28 und 30 EG-Vertrag⁵²) können die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene geeignete Massnahmen zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren treffen. Einzelne Mitgliedsstaaten kennen Vorschriften zur Haltung von Hunden, darunter Leinen- und Maulkorbzwang und Einfuhrbeschränkungen hinsichtlich bestimmter Hunderassen.

Die nicht handelsbezogene Einfuhr von bestimmten Heimtieren (u.a. Hunde, Katzen, Frettchen) sowie deren Beförderung zwischen Mitgliedstaaten ist in der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Veterinärbedingungen für die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Änderung der Richtlinie 92/65/EWG des Rates⁵³ geregelt. Diese Vorschriften über die Kennzeichnung und Registrierung der Hunde sind jedoch ausschliesslich tierseuchenorientiert. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 hält fest, dass Vorschriften über Rassen nicht berührt werden.

Der Veterinäranghang des bilateralen Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und der EU, welcher Erleichterungen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen ermöglicht, legt fest, dass die gesetzlichen Regelungen im Tierseuchenbereich sowie für die Einfuhr von lebenden Tieren dem Grundsatz der Äquivalenz entsprechen müssen (Art. 2 Ziff. 1 und 4 Ziff. 1 Veterinärabkommen⁵⁴). Die Gesetzesvorlage betrifft einen Bereich, in dem die EG nicht legiferiert hat. Somit wird der Grundsatz der Äquivalenz nicht verletzt.

6

Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Gesetzesvorlage bedingt eine neue Verfassungsgrundlage (vgl. Ziff. 2.6.2). Diese wird mit dem gleichzeitig unterbreiteten Entwurf für eine Ergänzung von Artikel 80 BV durch einen Absatz 2^{bis} geschaffen.

⁵² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997, ABl. C 340 vom 10.11.1997.

⁵³ ABl. L 146 vom 13.6.2003, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1144/2008 der Kommission vom 18. November 2008, ABl. L 308 vom 19.11.2008, S. 15.

⁵⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Anhängen und Schlussakte), Anhang 11; SR **0.916.026.81**.

