

Bundesamt für Veterinärwesen
Schwarzenburgstrasse 155
Postfach
3003 Bern

Bern / Zürich, 21. August 2007

**Stellungnahme der Stiftung für das Tier im Recht (TIR)
im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung von
Art. 80 der Bundesverfassung und Art. 1 / 21a ff. des Tierschutzgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Vorab bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme in der oben genannten Vernehmlassung. Als auf Rechtsfragen der Mensch-Tier-Beziehung spezialisierte Organisation begrüsst die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) die Bestrebungen für eine einheitliche Bundesregelung der Problematik rund um Hunde mit einem übersteigerten Aggressionsverhalten. Erfreulicherweise haben zumindest einige Bestimmungen der vorliegenden Revisionsvorlage primär die Hundehalter (und nicht die Hunde) im Visier und sind daher nicht lediglich auf reine Gefahrenabwehr ausgerichtet. Diese Tendenz trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kern der Problematik nicht in den Hunden, sondern vielmehr im falschen Verhalten der Halterinnen und Halter liegt.

Wie im Weiteren noch ausgeführt werden wird, betreffen die vorgeschlagenen Bestimmungen jedoch weit weniger Aspekte des Tierschutzes als solche der *Sicherheitspolizei*. Die Zuständigkeit für diesen Bereich – und damit auch für die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden – liegt somit nicht bei der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur (WBK), sondern bei der *Rechtskommission* (RK) der eidgenössischen Räte. Im Sinne einer klaren Rollenverteilung und möglichst fachgerechten und vollständigen Berücksichtigung aller juristischen Facetten und Feinheiten der Problematik beantragt die TIR einleitend, **das Dossier für eine grundsätzliche Neubearbeitung der Rechtskommission zu übertragen.**

Geschäftsstelle:
Wildbachstrasse 46
Postfach 1033
CH-8034 Zürich
Tel. +41 (0)43 443 06 43
Fax +41 (0)43 443 06 46
info@tierimrecht.org
www.tierimrecht.org
www.tierschutz.org

Sitz:
Spitalgasse 9
CH-3001 Bern
Raiffeisenbank Zürich
CH-8050 Zürich-Oerlikon
Konto Nr. 61176.70 / BC81487
IBAN CH34 8148 7000 0061 1767 0
Postcheck-Konto-Nr. 87-71996-7

Zu den von der WBK des Nationalrats (WBK NR) gestellten Fragen nehmen wir trotzdem wie folgt Stellung:

Zu Frage 1

Die TIR begrüsst die Absicht, auf dem Weg der Verfassungsänderung eine Bundeskompetenz für *gesamtschweizerisch einheitliche Regelungen* für den Schutz von Menschen vor gefährlichen Hunden zu schaffen. Weil das derzeit bestehende unzumutbare Durcheinander von kantonalen Hunderegelungen nur auf diese Weise überwunden werden kann, wird eine entsprechende Zuständigkeit des Bundes von der TIR schon seit langer Zeit mit Nachdruck postuliert. Auch vor dem Hintergrund der hohen Mobilität der Bevölkerung in unserem kleinen Land schafft einzig eine einheitliche und überall gleichermassen anwendbare Regelung die dringend nötige Transparenz und dient der Rechtseinheit sowie letztlich auch der Rechtssicherheit.

Entscheidend ist, dass es künftig gesamtschweizerisch tatsächlich nur noch einen einzigen Erlass betreffend das Halten von Hunden gibt. Die eidgenössischen Hundevorschriften sollen nicht neben, sondern *anstelle* der bislang gültigen kantonalen Bestimmungen bestehen. Nach Auffassung der TIR ausdrücklich nicht erwünscht ist eine Rechtslage, bei der die Kantone für ihr Kantonsgebiet neben der Bundesreglung noch weitere Bestimmungen zum Schutz vor gefährlichen Hunden – insbesondere weiter gehende Massnahmen – vorsehen könnten. Von ganz besonderer Bedeutung ist daher, dass die Verfassung dem Bund die *alleinige* Kompetenz zur Regelung der Hundeproblematik verleiht und diese gleichzeitig den Kantonen entzieht. Bei der Bundeskompetenz sollte es sich um eine *konkurrierende* (d.h. mit nachträglich derogatorischer Wirkung ausgestattete, womit das kantonale Recht erst im Moment des Inkrafttretens der Bundesreglung aufgehoben wird) Zuständigkeit handeln, da bei einer ausschliesslichen Zuständigkeit (d.h. einer mit ursprünglich derogatorischer Wirkung ausgestatteten, womit die kantonalen Regelungen per sofort obsolet würden) bei Verzögerungen der Bundesreglung ein allfälliges Vakuum entstehen könnte. Bei einer konkurrierenden Rechtsetzungskompetenz ist es bedeutend, dass der Bund diese auch vollständig ausschöpft, damit die bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden kantonalen Regelungen ausnahmslos hinfällig werden. Es darf künftig keinen Spielraum mehr für weiter gehende oder abweichende kantonale Bestimmungen zum Hunderecht geben, weshalb diese entweder explizit oder zumindest implizit ausgeschlossen werden müssen. Zwar ist dem Bundesrecht entgegenstehendes kantonales Recht nach Art. 49 Abs. 1 BV nichtig. Werden kantonale Regelungen jedoch nicht ausdrücklich oder zumindest durch ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers ausgeschlossen, sind sie zulässig, sofern sie nicht gegen Sinn und Zweck des Bundesgesetzes verstossen. Dieser Situation ist vorliegend durch den unmissverständlichen Ausschluss des kantonalen Rechts zu begegnen. Andernfalls besteht die Gefahr zur unzutreffenden Annahme, die Kantone dürften im ihnen eigentlich vorbehaltenen Bereich der Sicherheitspolizei implizit auch künftig noch über den Schutz der Öffentlichkeit vor Hunden legiferieren.

Zu Frage 2

Eine Erstreckung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf alle vom Menschen gehaltenen Tiere erscheint nicht nur unnötig, sondern ist aus föderalistischen Überlegungen sogar abzulehnen. Von allen denkbaren Tierarten steht in absehbarer Zeit einzig eine eidgenössisch einheitliche Regelung betreffend *Hunde* zur Debatte. Das Spektrum an vom Menschen gehaltenen Tieren, von denen eine derartige Verletzungsgefahr ausgeht, dass sich eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung aufdrängen würde, ist verschwindend klein. Dem Bund diesbezüglich prophylaktisch, d.h. über die eigentliche Notwendigkeit hinaus, eine Generalkompetenz zu erteilen, widerspricht dem Föderalismusgedanken und entzieht den Kantonen mehr Kompetenzen als erforderlich. Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 42 Abs. 2 BV) übernimmt der Bund nur jene Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Nur eine konkrete Thematik wie die gegenwärtige Problematik rund um gefährliche Hunde kann diesen Bedarf und somit die Notwendigkeit einer Bundeskompetenz indizieren. Die neu zu schaffende Zuständigkeit des Bundes ist aus einem (einzigem) konkreten Anlass heraus gewachsen, dessen Rahmen sie nicht sprengen sollte. Das Verleihen von weiteren Zuständigkeiten an den Bund über den aktuellen und in absehbarer Zukunft zu erwartenden Bedarf hinaus schränkt die Souveränität der Kantone unverhältnismässig ein. Aus diesen Gründen ist der Wortlaut der Verfassungsgrundlage zu ändern und die Zuständigkeitsverleihung auf Hunde zu beschränken.

Die Eingliederung der Bundeskompetenzzuweisung in den Tierschutzartikel 80 der Bundesverfassung (BV) erachtet die TIR ausserdem als *systematisch falsch*. Art. 80 BV regelt gemäss seiner Marginalie ausschliesslich die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung des Schutzes von Tieren. Eine Ausweitung des Artikels um weitere Regelungsbereiche ginge klar zulasten der inhaltlichen Klarheit der Bundesverfassung – insbesondere, wenn es sich wie vorliegend darüber hinaus um *artfremde*, d.h. dem Tierschutz zumindest teilweise *klar entgegenstehende Interessen* handelt. Die Problematik rund um gefährliche Hunde beschlägt in erster Linie den Schutz des Polizeiguts der (primär menschlichen) Gesundheit vor Tieren, d.h. einen Aspekt der Sicherheitspolizei, der den Tierschutz höchstens am Rande tangiert. Im Gegenteil richten sich die meisten der im Zusammenhang mit gefährlichen Hunden postulierten Massnahmen ganz klar *gegen* das Wohlbefinden der Tiere.

Wie unter Frage 1 dargestellt ist es aus Gründen der Rechtssicherheit entscheidend, dass die neu zu schaffende verfassungsmässige Kompetenzgrundlage dem Bund die *alleinige* Kompetenz zur Regelung gefährlicher Hunde verschafft und diese somit *den Kantonen entzieht*. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass der Verfassungsartikel keinen Auslegungsspielraum lässt und entweder kantonale Bestimmungen ausdrücklich untersagt oder eben auf andere Weise unmissverständlich klärt, dass die Bundesregelung umfassend und abschliessend ist. Erlässt der Bund in einem ihm zustehenden Kompetenzbereich eine derartige Regelung, besteht kein Raum mehr für kantonales Recht. Selbst wenn die kantonalen Vorschriften inhaltlich dem Bundesrecht nicht widersprechen, sind sie ungültig¹. Der neu zu schaffende Verfassungsartikel muss daher gewährleisten, dass der Bund die gesamte Mate-

¹ Häfelin Ulrich/Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 1185.

rie *allein* und *abschliessend* regelt. Ansonsten wäre ein unzumutbares Nebeneinander von verschiedenen kantonalen und zusätzlich bundesweiten Massnahmen nach wie vor denkbar.

Die Verfassungsbestimmung sollte demnach beispielsweise wie folgt lauten:

"Der Bund regelt abschliessend den Schutz des Menschen vor [erheblichen] Verletzungen durch Hunde. Kantonale Bestimmungen hierüber sind nicht zulässig."

Die Argumentation der WBK NR, wonach der Angelegenheit mit einem eigenen Verfassungsartikel ein zu hoher Stellenwert eingeräumt werde, wird von der TIR ebenso wenig geteilt wie die Auffassung, dass der Schutz vor gefährlichen Hunden "bedeutend mehr Berührungspunkte mit dem Tierschutz als mit der Tierseuchenbekämpfung" aufweise. Im Gegenteil sind die Parallelen zwischen Hunde- und Tierseuchenproblematik bezüglich Schutzgedanken, Massnahmen und deren Opfer offensichtlich. Die Grundlage für Vorschriften zur Bekämpfung von Tierseuchen findet sich in Art. 118 BV, der den Schutz der *Gesundheit des Menschen* in verschiedenen Bereichen in die Zuständigkeit des Bundes legt. Eine Angliederung der neuen Bundeskompetenz im Anschluss an Art. 118 BV wäre systematisch korrekt, wobei ein eigener Verfassungsartikel – d.h. ein *neuer Art. 118^{bis} BV*, wie er von der TIR bereits im Herbst 2006 vorgeschlagen wurde – der Problematik gerecht würde. Sollte dieser Meinung nicht gefolgt werden, wäre eine Ergänzung von Art. 118 BV um einen neuen Abs. 2 lit. c (als Einschub zwischen die bestehenden lit. b und c) denkbar.

Im Übrigen geht es bei der Einordnung der neuen Verfassungsbestimmung nicht um juristische Spitzfindigkeiten. Vielmehr hängt davon auch die Frage ab, ob die Kantone auch künftig noch eigenes materielles Hunderecht neben dem Bundesrecht werden schaffen dürfen. Sollte dies infolge einer falschen systematischen Einordnung in die Verfassung möglich sein, wäre ein Chaos vorprogrammiert. Auch aus politischen Gründen erscheint es daher sinnvoll, dieser Frage bereits heute grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Andernfalls könnte die Verfassungsvorlage bei entsprechender Aufklärungsarbeit der verschiedenen am Tierschutz und allgemein an Hunden interessierten Kreise letztlich vor Volk und Ständen scheitern, womit die Arbeiten am Projekt um Jahre verzögert würden.

Zu Frage 3

Aus den bereits angeführten Gründen ist nach Auffassung der TIR auch die Einbindung der geplanten Bestimmungen in die Tierschutzgesetzgebung *systematisch falsch*. Wiederum geht es bei den neuen Regelungen nicht um den Schutz *von*, sondern vielmehr *vor* Tieren. Grundgedanke, Sinn und Zweck des Tierschutzgesetzes (TSchG) ist seit jeher, das Verhalten des Menschen gegenüber dem Tier zu regeln; es dient allem voran dessen Schutz und Wohlbefinden². Das TSchG wurde im Interesse der Tiere erlassen – und nicht im Interesse oder zum Schutz des Menschen. Durch die Einfügung der vorgesehenen Passagen würde das Tierschutzgesetz dieser Ausschliesslichkeit des ihm ursprünglich zugedachten Zweckes beraubt.

² Siehe hierzu etwa Goetschel Antoine F., Kommentar zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz, Bern/Stuttgart 1986, S. 13ff. oder Goetschel Antoine F./Bolliger Gieri, Das Tier im Recht – 99 Facetten der Mensch-Tier-Beziehung von A bis Z, Zürich 2003, S. 199ff.

Eine entsprechende Ausweitung des Geltungsbereichs durch einen dem Tierschutz zumindest teilweise entgegenstehenden Sachbereich wäre zudem – auch im internationalen Vergleich – nicht nur sehr ungewöhnlich, sondern geradezu widersinnig und würde Zielkonflikte schüren. Die Bundeskompetenz zur Regelung des Schutzes der Bevölkerung vor Hunden ist daher in Form eines *eigenständigen, vom Tierschutz getrennten Bundesgesetzes* umzusetzen.

Die Auffassung der WBK NR, die Integration der Bestimmungen ins Tierschutzgesetz hätte den Vorteil, dass sämtliche den Umgang mit Hunden betreffende Vorschriften in einem Gesetz vereinigt wären, ist ausserdem unzutreffend. Im Gegenteil haben Hundehalterinnen und Hundehalter neben dem Tierschutzgesetz zusätzlich auch eine Reihe von anderen Erlassen zu beachten. So beispielsweise finden sich die Regelungen über die Kennzeichnung von Hunden ("Chip-Pflicht") in der Tierseuchengesetzgebung oder ist für die kantonalen Hundesteuern – solange diese nicht durch eine entsprechende Bundessteuer ersetzt werden – das kantonale (und allenfalls kommunale) Hunderecht zu beachten.

Zu Frage 4

Vorweg ist noch einmal festzuhalten, dass eidgenössische Bestimmungen zum Schutz vor Hunden aus systematischen, teleologischen, historischen und geltungszeitlichen Gründen *nicht* im Tierschutzgesetz, sondern in einem *eigenständigen Bundesgesetz* untergebracht werden sollten. Als Grundlage für ein derartiges Spezialgesetz könnte der von der TIR bereits im Herbst 2006 vorgelegte Entwurf für ein "Bundesgesetz zum Schutz vor und von Hunden" (Beilage 1)³ dienen. Dieser Entwurf umfasst im Übrigen auch Überlegungen zum derzeit ebenfalls in der Vernehmlassung befindlichen Vorschlag des Bundesrats betreffend Haftpflichtversicherung. Wie in ihrer entsprechenden Stellungnahme an das Justizdepartement (Beilage 2) empfiehlt die TIR auch an dieser Stelle, von einer Änderung des Obligationenrechts abzusehen und die Bestimmungen zur Haftpflichtversicherung ebenfalls in das neu zu schaffende eidgenössische Hundegesetz zu integrieren. Aktuell bleibt in diesem Zusammenhang insbesondere auch die von der TIR bereits im Rahmen ihres Gesetzesentwurfs geforderte Schaffung eines "*Fonds zur Verhütung von durch Hunde verursachten Unfällen (FVHU)*", der durch einen fixen Teil der Versicherungsprämien gespeisen würde. Aus den Mitteln des Fonds könnten Präventionskampagnen und die Information der Bevölkerung über den sicheren und tiergerechten Umgang mit Hunden finanziert werden. Damit würden die von den Hundehaltenden ausgelösten Kosten nach dem Verursacherprinzip von ihnen selber getragen.

Zu den von der WBK NR vorgeschlagenen Revisionsbestimmungen nimmt die TIR nachfolgend selbstverständlich trotzdem ausführlich Stellung. Sämtliche Ausführungen unterstehen jedoch *dem Vorbehalt, dass die einzelnen Artikel aus den genannten Gründen alleamt nicht im Tierschutzgesetz, sondern in einem eigenständigen und verfassungssystematisch korrekt verankerten Bundesgesetz untergebracht werden sollten.*

³ Siehe auch www.tierimrecht.org/de/downloads/pdf/eidg_hundegesetz_111006.pdf.

Art. 1 TSchG/Vorschlag WBK NR (Zweck)

Wie dargestellt darf der Geltungsbereich des Tierschutzgesetzes (Schutz der Würde und des Wohlergehens des Tieres) *nicht* durch Bestimmungen zum Schutz des Menschen vor Tieren erweitert und aufgeweicht werden. Eine entsprechende Ausdehnung ist widersinnig und schürt Zielkonflikte geradezu. Es sprechen keine vernünftigen Argumente gegen die Schaffung eines *eigenständigen, vom Tierschutzgesetz losgelösten Bundesgesetzes* zur Regelung der Thematik rund um "gefährliche Hunde". Vielmehr ist eine entsprechende umfassende, einheitliche Regelung unabdingbar und gesetzessystematisch die einzig korrekte Lösung. Dem Einwand unnötiger Regelungsdichte kann mit dem Hinweis begegnet werden, dass mit dem Erlass des Bundesgesetzes 26 kantonale sowie zahllose kommunale Hundegesetze und -verordnungen und darauf gestützte Sonderbestimmungen aufgehoben würden.

Der vorgeschlagene Art. 1 lit. b TSchG bezieht sich ausserdem nur auf Verletzungen durch Hunde, während die Rechtsetzungskompetenz des Bundes gemäss dem Vorschlag der WBK NR alle vom Menschen gehaltenen Tiere umfassen würde. Wollte der Bund seine Kompetenz ausschöpfen und weitere Regelungen zum Schutze des Menschen vor anderen Tieren erlassen, müsste das TSchG somit laufend durch Gesetzesrevisionen aktualisiert werden, was wiederum stark auf Kosten der Übersichtlichkeit und seines originären Zwecks gehen würde.

Dass Kontrollen und Massnahmen durch die kantonalen Veterinärämter nach den gleichen Verfahrensbestimmungen wie in der Tierschutzgesetzgebung erfolgen sollen, lässt sich auch durch eine entsprechende Gesetzesbestimmung sicherstellen.

Art. 21a TSchG/Vorschlag WBK NR (Einteilung der Hunde nach Gefährlichkeit)

Die Einteilung aller Hunde in Kategorien stellt grundsätzlich einen tauglichen Anknüpfungspunkt für verschiedene Massnahmen dar. Die Gefährlichkeit eines Tieres lässt sich jedoch *nicht* pauschal anhand von Rasse, Grösse oder Gewicht ableiten, sondern muss *bei jedem Einzeltier individuell festgestellt* werden, was auch die WBK NR in ihrer Botschaft zur geplanten Gesetzesrevision einräumt.

Körpergrösse und Gewicht sind durchaus geeignete Kriterien zur objektiven Beurteilung und Beeinflussung des Gefahrenpotenzials eines Hundes. Anders verhält es sich hingegen mit der Rasse. Eine pauschale Zuteilung nach Rassetyp in die Kategorie "gefährliche Hunde" (wie dies nach dem Willen der WBK NR offenbar für Pitbulls gelten soll) und das damit einhergehende Halteverbot sind *wissenschaftlich nicht haltbar* und werden von der TIR klar abgelehnt. Allein aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Rassetyp lässt sich die Gefährlichkeit eines Hundes nicht a priori ableiten. In ihrem Bericht räumt die WBK NR unter Verweisung auf entsprechende Untersuchungen selber ein, dass die Zahlen über die Häufigkeit von Bissverletzungen in der Schweiz keinerlei Schlüsse über den Zusammenhang zwischen Beisshäufigkeit bzw. Gefährlichkeit eines Hundes und bestimmten Rassentypen zuliessen. Im Gegenteil werden die häufigsten Bissverletzungen durch Hunde verursacht, deren Rassen nicht unter die landesweit geläufigen und von gewissen Medien immer wieder inkriminierten

"Kampfhunderassen" subsumiert werden. Nach Auffassung der TIR darf Boulevardblättern mit wissenschaftlich und statistisch haltlosen Forderungen in der Politik kein übermässiges Gewicht eingeräumt werden. Während die Grösse und das Gewicht taugliche Kriterien für eine angemessene und vernünftige Einteilung der Hunde darstellen, ist die Rasse somit aus dem Gesetzestext zu streichen.

Die Begriffe "wenig gefährliche" und "möglicherweise gefährliche Hunde" sind zwar allgemein verständlich und wurden aus diesem Grund in ähnlicher Form ("potenziell gefährliche Hunde") teilweise auch von der TIR in ihrem Gesetzesentwurf (Beilage 1)⁴ verwendet. Trotzdem wäre aus der Sicht des Tierschutzes wohl eine andere Terminologie zu begrüssen, die der in Hundefragen oftmals unerfahrenen – und derzeit ohnehin bereits verunsicherten – Öffentlichkeit nicht unnötiger- bzw. fälschlicherweise suggeriert, Hunde würden per se eine latente Gefahr darstellen. In verschiedenster Weise sind Hunde grundsätzlich wertvolle und nützliche Tiere und haben für den Menschen in tatsächlicher, psychologischer und emotionaler Hinsicht eine enorme Bedeutung. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen, weshalb der Gesetzgeber nicht unangebracht Ängste schüren sollte. Angebracht wäre es daher, im vorgeschlagenen Art. 21a Abs. 1 lit. a und b (und in allen folgenden Artikeln) anstelle von "wenig gefährlichen" und "möglicherweise gefährlichen Hunden" beispielsweise von "*normalen*" bzw. "*kritischen Hunden*" zu sprechen.

Im Übrigen scheint der TIR eine *Zweiteilung* in lediglich die beiden Untergruppen "normale Hunde" und "kritische Hunde" ausreichend. Die dritte von der WBK NR vorgeschlagene Kategorie ("gefährliche Hunde") und das damit einhergehende Verbot bestimmter Hunde – was durch die vorgeschlagenen Kriterien Grösse, Masse und Rasse einem generellen Verbot bestimmter Rassen gleichkommen kann – schränkt die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) unverhältnismässig ein, solange nicht eine durch falsche Haltung oder Aufzucht des Hundes verursachte konkrete Gefahr ausgeht, sondern lediglich eine abstrakte Gefahr in der genetischen Disposition liegt. Die vorgeschlagene lit. c von Art. 21a Abs. 1 ist daher *ersatzlos zu streichen*.

Davon abgesehen, dass die in Abs. 2 vorgeschlagene Regelung die Festlegung der Einteilungskriterien auf den Verordnungsweg delegiert und den "Schwarzen Peter" somit wieder dem Bundesrat zuschiebt, verstösst dies auch gegen die Delegationsgrundsätze der Bundesverfassung bzw. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die Heimtierhaltung fällt angesichts der enormen Bedeutung der Mensch-Tier-Beziehung für die Lebensqualität in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), womit ihr *grundrechtlicher Charakter* attestiert werden kann. Grundrechte sind verfassungsmässige Rechte, zu deren Einschränkung es nach Art. 164 Abs. 1 lit. b BV einer in ihren Grundzügen bestimmte Regelung im Gesetz bedarf. Im vorgeschlagenen Art. 21a Abs. 2 TSchG wird lediglich festgelegt, dass der Bundesrat Körpergrösse und Gewicht sowie Rassentyp für die Festlegung der Einteilungskriterien berücksichtigen muss. Angesichts der erheblichen Eingriffe, die unter Umständen aus der Einteilung resultieren können (Kastration, Beschlagnahme, Tötung etc.), müssten die Einteilungskriterien im Gesetz klar bestimmt werden. Die Einteilung eines Hundes in eine der drei genannten Kategorien ist logische Voraussetzung für die nachfolgend genannten, varii-

⁴ Siehe www.tierimrecht.org/de/downloads/pdf/eidg_hundegesetz_111006.pdf.

renden Pflichten. Namentlich durch die Einteilung in die Kategorie "gefährliche Hunde" wird der Hundehalterin oder dem Hundehalter die Haltung eines bestimmten Tieres wesentlich erschwert oder aufgrund des in Art. 21h TSchG vorgeschlagenen Verbots sogar verunmöglichlicht. Dies können *schwer wiegende Eingriffe* sein, die einer hinreichend bestimmten Regelung auf *Gesetzesstufe* bedürfen. Da die Einteilung und die Massnahmen in einem zwingenden Konnex stehen, muss das erhöhte Bestimmtheitsgebot bereits für die Einteilungskriterien im Gesetz gelten.

Art. 21b TSchG/Vorschlag WBK NR (Massnahmen zum Vermeiden von Verletzungen)

Grundsätzlich einverstanden. Der Klarheit halber müsste jedoch in Abs. 2 erwähnt werden, dass Unterkünfte *von Hunden* gemeint sind.

Art. 21c TSchG/Vorschlag WBK NR (Leinenpflicht)

Da die Leinenpflicht für einen Hund grundsätzlich eine bedeutende Einschränkung der Bewegungsfreiheit darstellt und daher im Widerspruch zu einer gemäss Tierschutzgesetzgebung verlangten tiergerechten Haltung steht, müssen für ihre Anordnung besondere Gründe vorliegen. Im Einzelfall können solche eine Leinenpflicht durchaus rechtfertigen; eine *generelle* Leinenpflicht verstösst jedoch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Ebenfalls kann gerade ein permanentes Anleinen die Aggressivität von Hunden hervorrufen oder zusätzlich erhöhen. Unbestritten ist zudem auch die hohe Tierschutzrelevanz einer dauernden Leinentragepflicht und den dadurch stark eingeschränkten Auslauf für die betroffenen Hunde.

Eine Leinenpflicht für alle "öffentlich zugänglichen Orte mit erhöhtem Publikumsverkehr", worunter gemäss WBK NR-Vorschlag explizit Schulanlagen, Spiel- und Sportplätze, Parkanlagen und Badeanstalten fallen sollen, ist allenfalls noch vertretbar, wenngleich sie in dieser pauschalen Form auch völlig ungefährliche Hunde betrifft. Angesichts der erhöhten Möglichkeit der Konfrontation mit Kleinkindern (insbesondere Kinder neigen dazu, allzu unbedacht und offensiv auf Hunde zuzugehen) an den genannten Orten kann eine generelle Leinenpflicht als angemessen bezeichnet werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei jedoch, dass *Ausnahmen* von der Leinenpflicht *jederzeit vorgesehen* und nicht nur – wie in Abs. 2 vorgesehen – durch die *Kantone*, sondern auch durch die *Gemeinden* angeordnet werden können. Die gesetzliche Regelung hat diesbezüglich insbesondere auch um der Rechtssicherheit willen abschliessend zu sein.

Klar *unverhältnismässig* ist hingegen die vorgeschlagene Ausdehnung der generellen Leinenpflicht auf "alle überbauten Gebiete". Diese dauernde und gebietsmässig enorm weit reichende Leinenpflicht schränkt das natürliche Verhalten der Tiere übermässig ein und ist in dieser pauschalen Form deshalb nicht mit den Grundsätzen eines verhältnismässigen Tierschutzes vereinbar. Die Passage ist daher ersatzlos zu streichen.

Der Begriff "überbaute Gebiete" ist ausserdem sehr vage und verstösst gegen das Bestimmtheitsgebot. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die in Art. 21c Abs. 1 lit. a)

und b) genannten Gebiete, in denen von Gesetzes wegen ein genereller Leinenzwang gelten soll, in vielen Fällen das gesamte Gemeindegebiet umfassen. Vor allem in urbanen und sub-urbanen Gemeinden wird Halterinnen und Haltern eine tierschutzgerechte und gesetzeskonforme Haltung ihrer Hunde somit nahezu verunmöglicht. In diesem Zusammenhang hat etwa der Solothurner Regierungsrat jüngst unmissverständlich festgehalten, dass "ein genereller Leinenzwang (...) als unverhältnismässig und schikanös und insbesondere tierschutzwidrig beurteilt werden [muss]. Es spricht gegen die grundlegendsten Tierschutzregeln, wenn Hunde sich nie frei bewegen und sich nicht mit Artgenossen frei abgeben können. Ständig an der Leine gehaltene Hunde werden zudem noch aggressiver."⁵ Schon heute ereignen sich achtzig Prozent der Beissunfälle im familiären Bereich⁶. Durch die dauerhafte Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Hundes und die dadurch gesteigerte Aggressivität ist eine weitere Verlagerung der Verletzungen durch Hunde in den Privatbereich zu erwarten, womit das Problem zwar aus dem Fokus der Öffentlichkeit gerückt, nicht aber gelöst wird.

Die Ansicht, Hunde müssten in stark frequentierten Bereichen an der Leine geführt werden (wie dies bereits durch Art. 21c Abs. 1 lit. b gewährleistet wäre), kann allenfalls noch vertreten werden. Auch das Bundesgericht hat eine Leinenpflicht in öffentlichen Parks, auf Spielplätzen, Liegewiesen etc. jüngst für angemessen erachtet⁷. Auch hier ist aber zu berücksichtigen, dass die Kontrolle der Halterin bzw. des Halters über den Hund das Kernelement der gesellschaftlichen Sicherheit darstellt und dies durch das Führen an der Leine nicht zwingend gewährleistet wird. Allenfalls braucht es hierfür gar keine Leine oder ist diese im umgekehrten Fall aufgrund der Stärke des Hundes nicht geeignet, ihn zu führen. Der angestrebte Zweck (die Kontrolle über den Hund) kann also von Fall zu Fall auch ohne Leine bzw. nicht einmal mit Leine erreicht werden. Da es in der Praxis zugegebenermassen schwierig oder gar unmöglich wäre, für jeden Hund nach geeigneter Beurteilung individuell eine Leinenpflicht festzulegen, ist die pauschale Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Hunde bis zu einem gewissen Grad akzeptabel. Die Ausdehnung auf die Gesamtheit aller überbauten Gebiete, was mithin das gesamte öffentliche Gemeindegebiet bedeuten kann, ist jedoch *nicht verhältnismässig*. Durch die generelle Leinenpflicht wird Hundehalterinnen und Hundehaltern nicht nur das Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit, sondern auch ihr Interesse an einer artgerechten und gesetzeskonformen Tierhaltung eingeschränkt, womit Tierleid in Kauf genommen werden muss. Diesen Aspekten steht der Schutz der Öffentlichkeit vor frei umherlaufenden bzw. nicht angeleiteten Hunden gegenüber. Dies bei allen Hunderassen mit einer Gefahr für die Öffentlichkeit gleichzusetzen, ist wissenschaftlich nicht haltbar und wird auch durch verschiedene Gerichtsentscheide abgelehnt. So etwa äusserte sich das niedersächsische Obergericht 2005 diesbezüglich wie folgt: "Allein ein subjektives Unsicherheitsgefühl der Bürger, das der tatsächlichen Gefährdung nicht entspricht, rechtfertigt es nicht, (...) einen generellen Leinenzwang für die gesamte geschlossene Ortslage festzulegen"⁸. Derselben Auffassung ist beispielsweise auch das Oberlandesgericht Hamm, das bereits 2001 befand, dass "eine Regelung, wonach ohne Rücksicht auf Art und Grösse der

⁵ Beschluss zur Totalrevision der Vollzugsverordnung zum kantonalen Hundegesetz vom 6. März 2007.

⁶ Arbeitsgruppe Gefährliche Hunde AGGH, Gefährliche Hunde: sinnvolle und zielgerichtete Massnahmen, Küssnacht 2001, S. 7.

⁷ BGE vom 17. April 2007 (2P.269/2006).

⁸ Urteil vom 27. Januar 2005 (Az. 11 KN 38/04).

Hunderassen für das gesamte Gemeindegebiet ohne zeitliche Ausnahme ein genereller Leinenzwang besteht, (...) unverhältnismässig und damit unzulässig" sei⁹.

Auch weil Hundehaltende nach Art. 56 OR grundsätzlich für die von ihren Tieren angerichteten Schäden haften und eine generelle Schadensvermeidung daher in ihrem Interesse liegen dürfte, sollte diesbezüglich auf die grösstmögliche individuelle Kontrolle der Halterinnen und Halter über ihre Hunde vertraut werden können. Durch die zu erwartende verschärfte Tierhalterhaftung (siehe dazu die TIR-Stellungnahme zur parallel laufenden Revision des Tierhaftpflichtrechts; Beilage 2) entfällt in Zukunft sogar die Entlastungsmöglichkeit, womit Halterinnen und Halter in jedem Fall für die von ihren Hunden verursachten Schäden haften werden.

Der vorgeschlagene Art. 21c Abs. 2 ermöglicht den Kantonen zunächst, die Leinenpflicht auf "zusätzliche Gebiete" auszudehnen, dabei jedoch Freiräume für Hunde auszuscheiden, was durch die Konjunktion "und" verdeutlicht wird (sonst müsste es "oder" heissen). Diese Ausdehnungsmöglichkeit käme einem "Freipass" gleich und würde es den Kantonen erlauben, eine generelle Leinenpflicht für alle Hunde auf ganze Gemeinden oder gar das gesamte Kantonsgebiet auszudehnen. Aus den bereits ausgeführten Gründen ist eine solche Ermächtigung *klar abzulehnen*.

Angesichts der enormen Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Hunde in Abs. 1 ist es aus der Sicht des Tierschutzes nicht akzeptabel, dass die Kantone nur ermächtigt, jedoch nicht verpflichtet werden sollen, Freiräume für Hunde zwingend auszuscheiden. Geeignete Gebiete für Hunde, in denen sie sich frei austoben und mit Artgenossen spielen können, sind für eine artgerechte Haltung essentiell. Art. 21c Abs. 2 ist demnach neu zu formulieren, wobei klar ersichtlich sein muss, dass die Kantone einerseits Freiräume für Hunde zwingend zu schaffen haben und andererseits die Leinenpflicht auf einzelne zusätzliche Gebiete – jedoch nicht grossflächig – ausdehnen dürfen. Die Bestimmung sollte demnach den folgenden Wortlaut haben:

"Die Kantone schaffen die erforderlichen Freiräume für Hunde. Sie können die Leinenpflicht auf zusätzliche einzelne Gebiete ausdehnen, welche entsprechend zu kennzeichnen sind."

Art. 21d TSchG/Vorschlag WBK NR (Meldepflicht)

Vorab sei festgehalten, dass die von der WBK NR vorgeschlagene sozusagen flächendeckende Meldepflicht für praktisch sämtliche Personen, die auf irgendeine Weise Kenntnis von Hundebissverletzungen erlangen, aus verschiedenen in der Folge dargestellten Gründen *unangemessen* und teilweise sogar *kontraproduktiv* ist. So wird mit der Meldepflicht das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient (und das entsprechende Berufsgeheimnis) verletzt, oder sollen Tierschutzinstitutionen zur Denunziation ihrer "Klienten" und sogar Halterinnen und Halter ihrer eigenen Hunde verpflichtet werden. Ausserdem würde das vorgeschlagene Meldesystem insgesamt zu einer Reihe unnötiger Anzeigen zulasten der Strafverfol-

⁹ Beschluss vom 8. April 2001 (5 Ss OWi 1225/00).

gungsbehörden führen, was den insgesamt ohnehin bereits mangelhaften Strafvollzug bei Delikten im Zusammenhang mit der Mensch-Tier-Beziehung¹⁰ zusätzlich belasten würde.

Einverstanden ist die TIR einzig mit der Meldepflicht, soweit sich diese auf die bereits in Art. 34a TSchV genannten *Tierärzte* und *Zollorgane* bezieht. Die – ebenfalls schon in Art. 34a TSchV statuierte – Meldepflicht für *Ärzte* ist nach Auffassung der TIR jedoch höchst problematisch, da sie eine bedeutende *Aufweichung des Berufsgeheimnisses* nach Art. 321 des Strafgesetzbuches (StGB) bedeutet. Die Pflicht für Ärztinnen und Ärzte zur Meldung von Hundebissverletzungen birgt die Gefahr, dass sich entsprechend Verwundete gar nicht mehr in ärztliche Behandlung begeben, da sie eine Anzeige befürchten müssen – insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bissverletzungen meistens nicht durch fremde, sondern durch eigene Hunde verursacht werden (noch einmal sei erwähnt, dass sich 80% der Beissvorfälle im privaten Bereich ereignen). Das Vertrauen des Patienten in die Geheimhaltungspflicht des Arztes muss jedoch erhalten bleiben. Ohnehin steht es jedem Opfer eines Hundebisses frei, eine Anzeige zu erstatten, sofern es dies tun möchte. Die dem Vertrauensverhältnis zum Patienten diametral entgegenstehende Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte ist jedoch bereits im bestehenden Art. 34a TSchV verfehlt und aus der Gesetzesvorlage *zu streichen*. Aus denselben Überlegungen in Betracht zu ziehen wäre eine Streichung der Meldepflicht im Übrigen durchaus auch für Tierärztinnen und Tierärzte, auch wenn sich diese gemäss geltender Rechtslage – im Unterschied zu Humanmedizinern – nicht auf das gesetzliche Berufsgeheimnis von Art. 321 StGB stützen können.

Von der TIR ebenfalls *klar abgelehnt* wird auch die Ausdehnung der Meldepflicht auf *Tierhalterinnen und Tierhalter* sowie *Tierheime*. Wiederum gilt hier das bereits im Zusammenhang mit Ärzten Ausgeführte: Es ist einem Hundehalter nicht zuzumuten, seinen eigenen Hund "denunzieren" und allfälligen Massnahmen zuführen zu müssen, wenn dieser einen Beissvorfall verursacht hat. Jedem Opfer eines Hundebisses bleibt es aufgrund des in allen Kantonen bestehenden generellen Anzeigerechts unbenommen, eine Anzeige zu erstatten. Keine Strafprozessordnung verlangt jedoch von einem Täter (bzw. in diesem Fall dem Hundehaltenden), sich selbst denunzieren oder belasten zu müssen. Bei erheblichen Verletzungen von Drittpersonen oder anderen Tieren ist eine Meldung ausserdem ohnehin gewährleistet, da in der Regel die Polizei oder das kantonale Veterinäramt früher oder später in den Fall involviert wird. Dasselbe gilt für Tierheime, die primär eine bedeutsame tierschützerische Aufgabe wahrnehmen und deren Pflicht es nicht sein kann, Hunde mit übersteigertem Aggressionsverhalten den Behörden zu melden. Eine entsprechende Verpflichtung würde klar im Widerspruch zur praktischen Tätigkeit von dem Tierschutz verpflichteten Personen oder Institutionen stehen. Auch Tierhalter und Tierheime sind daher aus dem vorgeschlagenen Artikel *ersatzlos zu streichen*.

Im Übrigen ist auch die aufgrund von Art. 34a TSchV bereits bestehende Meldepflicht für *Hundeausbildner* verfehlt und kontraproduktiv. Es ist davon auszugehen, dass sich unter anderem auch solche Hundebesitzer, deren Tier einen schwierigen Charakter und insbesondere ein vielleicht übermässiges Aggressionsverhalten aufweist, vertrauensvoll an Hundeaus-

¹⁰ Siehe dazu die ausführlichen jährlichen Berichte der Stiftung für das Tier im Recht zur Schweizer Tierschutzstrafpraxis unter www.tierimrecht.org/de/faelle/.

bildner wenden. Ein derartiges Bestreben des Hundehalters ist lobenswert und mithin auch aus sicherheitspolizeilichen Erwägungen hilfreich, um eine Korrektur des Hundeverhaltens in die Wege zu leiten. Gerade solche Hundebesitzer werden es sich künftig aber gut überlegen, ob sie sich mit ihrem Problem wirklich an eine Stelle wenden sollen, die per Gesetz verpflichtet ist, das aggressive Verhalten des Hundes zu melden. Die daraus folgenden Konsequenzen sind weder für den einzelnen Hundehalter und seinen Hund noch für die Sicherheit der Gesellschaft wünschenswert. Auch Hundeausbildner sind daher aus der Liste der meldepflichtigen Personen *zu streichen*.

Unbestimmte Rechtsbegriffe wie "erhebliche Verletzungen" oder "übermässiges Aggressionsverhalten" sind auf dem Verordnungsweg näher zu definieren. Die Pflicht zur Umschreibung der genannten Begriffe - bei erheblichen Verletzungen kann die Rechtsetzung und -sprechung etwa zu Art. 122 StGB (Schwere Körperverletzung) herangezogen werden - soll sich aus dem Gesetzeswortlaut ergeben. Bagatellfälle sollen zudem nicht unter die Meldepflicht fallen.

Art. 21e TSchG/Vorschlag WBK NR (Einzelprüfungen)

Grundsätzlich einverstanden. Da das Ergebnis der Einzelprüfung wiederum schwer wiegende Massnahmen (Kastration, Tötung etc.) zur Folge haben kann, sind jedoch der Inhalt und die Kriterien für die Befunde dieser Einzelprüfung zumindest in ihren Grundzügen *im Gesetz selbst* festzulegen.

Art. 21f TSchG/Vorschlag WBK NR (Wenig gefährliche Hunde)

Grundsätzlich einverstanden. Der Begriff "wenig gefährliche Hunde" ist in der Marginalie und den verschiedenen Absätzen nach Möglichkeit jedoch durch eine geeignetere Bezeichnung (wie beispielsweise "normale Hunde") zu ersetzen (siehe hierzu die Ausführungen zu Art. 21a).

Ausserdem kann die Aggression eines Hundes jedoch wie dargestellt nicht am Rasse-typ festgemacht werden. Vielmehr ist auf das einzelne Individuum einzugehen, wobei Gewicht und Grösse als objektive Kriterien hinzugezogen werden können. Damit ergeben sich verschiedene Kategorien von Hunden, für die teilweise auch unterschiedlich hohe Haltungsanforderungen gelten sollen. Zentrale Bedeutung für die Mensch-Hund-Beziehung kommt dabei der *Ausbildung der Hundehaltenden* zu, völlig unabhängig von Rasse, Grösse und Gewicht des Hundes. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass alle Hundehalterinnen und -halter über ausreichende Kenntnisse über das Verhalten ihrer Tiere verfügen und einen art- und tiergerechten Umgang mit ihnen pflegen.

Die TIR hat bereits in ihrem Entwurf für ein "*Bundesgesetz über den Schutz vor und von Hunden*" (Beilage 1)¹¹ vorgeschlagen, dass *sämtliche*, und somit auch die Halterinnen

¹¹ Siehe www.tierimrecht.org/de/downloads/pdf/eidg_hundegesetz_111006.pdf.

und Halter von normalen (und in diesem Sinne unbedenklichen) Hunden eine theoretische Hundehalterprüfung zu bestehen haben. Wer einen grossen, kritischen ("potentiell gefährlichen") oder weniger als ein Jahr alten Hund halten will, muss zusätzlich auch eine praktische Halterprüfung absolvieren. Bei den Prüfungen ist namentlich bezüglich Verhalten, Gesundheit und Erkrankungen von Hunden sowie im hundespezifischen öffentlichen und privaten Recht (einschliesslich des Haftpflichtrechts) der Nachweis über ausreichende Kenntnisse zu erbringen (vgl. Art. 3 des TIR-Vorschlags). Ein sinngemäss gleicher Absatz sollte auch Eingang in den vorgeschlagenen Art. 21f bzw. die Bestimmungen über "wenig gefährliche Hunde" finden. Obwohl die neue Tierschutzverordnung voraussichtlich einen theoretischen Ausbildungskurs für Hundehaltende vorsehen wird (Art. 73 des Entwurfs vom 16. Dezember 2006), erachtet die TIR diese Pflicht auch aus der Sicht des Tierschutzes als derart bedeutend, dass sie auf Gesetzebene geregelt sein sollte.

Die in Abs. 3 vorgesehenen, zwingenden – und offenbar nicht abschliessend genannten – "sichernden Massnahmen wie Kastration oder Sterilisation" zum Erlangen einer Bewilligung sind *nicht verhältnismässig*. Soll dadurch bezweckt werden, die Aggressivität eines gefährlichen Hundes zu kontrollieren, sind derartige Massnahmen kaum geeignet und erforderlich. Einzig eine sexualhormonbedingte Aggressivität würde durch eine Kastration allenfalls erfolgreich beseitigt, nicht aber anders bedingte Aggressivitätsformen. Wie die deutsche Bundestierärztekammer (BTK) bereits 1999 klargestellt hat, stellt die Aggressivität von Hunden keine generelle Indikation für die Unfruchtbarmachung dar¹². Ist die Massnahme hingegen eugenischer Natur, fehlt es wiederum an einem rechtfertigenden Zusammenhang. Die genetische Veranlagung kann ein Faktor für das konkrete Aggressionsverhalten und für die Gefährlichkeit eines Hundes sein, der im Vergleich mit weit prägenderen Aspekten wie Haltung, Ausbildung, Sozialisierung etc. aber eine eher kleine Rolle spielt. Die Unfruchtbarmachung gefährlicher Hunde führt somit keineswegs dazu, dass diese mit der Zeit ausgerottet werden, da sich die Gefährlichkeit von Hunden wie dargestellt nicht unbedingt an ihrer genetischen Abstammung festmachen lässt. Die Kastration oder Sterilisation eines Hundes aufgrund seiner Gefährlichkeit kann unter Umständen zwar im Einzelfall, nicht aber per se erforderlich und somit gerechtfertigt sein.

Die unter Abs. 4 vorgesehenen Massnahmen im Falle einer Bewilligungsverweigerung sind nach Ansicht der TIR durch die *Umplatzierung* des betreffenden Hundes zu ergänzen. Weil es sich dabei sogar um die mildeste und aus der Sicht des Tierschutzes wichtigste Massnahme handelt, ist die Umplatzierung in der Formulierung an erste Stelle (d.h. vor die vorsorgliche Beschlagnahme und die Einziehung) zu stellen. Es ist durchaus denkbar, dass sich allfällig aggressive Hunde bei einem neuen Besitzer unterordnen und für den Rest ihres Lebens friedlich bleiben. Im Rahmen von Abs. 4 ist ausserdem darauf zu achten, dass die vorgeschlagenen Massnahmen sich nicht primär zulasten der ohnehin bereits überfüllten oder zumindest am Rande ihrer Kapazitätsgrenzen stehenden Tierheime gehen. Von diesen darf nicht stillschweigend erwartet werden, dass sie sämtliche beschlagnahmten bzw. eingezogenen Hunde stets – und in der Regel ohne angemessenes Entgelt – aufnehmen. Für die Tiere sind daher zusätzliche tiergerechte Lösungen (wie beispielsweise staatliche Auffangstationen mit ausreichenden Platzverhältnissen) zu suchen.

¹² Ergebnisprotokoll der Sitzung der BTK-Ausschüsse für Tierschutz und Klein- und Heimtiere vom 15. Juni 1999.

Art. 21g TSchG/Vorschlag WBK NR (Möglicherweise gefährliche Hunde)

Der Begriff "möglicherweise gefährliche Hunde" ist in der Marginalie und den einzelnen Absätzen nach Möglichkeit durch eine geeignetere Bezeichnung (wie beispielsweise "kritische Hunde") zu ersetzen (siehe hierzu die Ausführungen zu Art. 21a).

Wie dargestellt erachtet die TIR die Notwendigkeit der Ausbildung für *sämtliche* Hundehaltende als grundlegend. Die Halterinnen und Halter von "möglicherweise gefährlichen Hunden" sollten *zusätzlich* zur theoretischen Ausbildung auch noch eine *praktische* Ausbildung mit ihrem Hund durchlaufen. Der Nachweis einer praktischen Erziehung für Hunde ist ergänzend zu einer theoretischen Halterprüfung sinnvoll und für einen besseren Schutz der Öffentlichkeit geeignet. Damit kann sichergestellt werden, dass Hundehaltende auch in der Lage sind, ihr theoretisch erlerntes Wissen in die Praxis umzusetzen. Profitieren werden hier von alle Beteiligten; neben der besser geschützten Öffentlichkeit dient die praktische Hundelerziehung auch dem kompetenteren Hundehalter und vor allem auch seinem artgerecht gehaltenen Hund.

Ein entsprechender Vorschlag findet sich bereits in Art. 3 des TIR-Vorschlags (Beilage 1)¹³, der die folgenden Punkte umfasst: Wer einen Hund hält, muss eine theoretische Hundehalterprüfung bestanden haben, wobei der Nachweis über ausreichende Kenntnisse namentlich in Verhalten, Gesundheit und Erkrankungen von Hunden sowie im hundespezifischen öffentlichen und privaten Recht zu erbringen ist. Eine zusätzliche praktische Ausbildung mit abschliessender Prüfung für Halter und Hund zu absolvieren hat, wer einen möglicherweise gefährlichen Hund hält. Ausserdem sind diese Halterinnen und Halter verpflichtet, regelmässig den Nachweis über eine Weiterbildung zu erbringen. Der Bundesrat regelt die Aus- und Weiterbildung auf Verordnungsstufe und legt Mindestanforderungen an die Hundeeinstruktorinnen und -instruktoren fest. Gleichwertige ausländische Ausbildungen werden anerkannt.

Die von der WBK NR vorgesehenen Anforderungen an eine Bewilligung für das Halten eines "möglicherweise gefährlichen Hundes" sollten durch die Kriterien "Volljährigkeit", "guter Leumund" sowie "keine Vorstrafen wegen Gewaltdelikten oder Förderung der Prostitution" des Gesuchstellers ergänzt werden. Ausserdem könnten die im vorgeschlagenen Art. 21g Abs. 3 lit. a und b genannten Anforderungen bereits in die theoretische Hundehalterprüfung integriert werden, womit eine aufwendige Einzelfallprüfung zu vermeiden wäre.

Zur Kritik an den in Abs. 5 enthaltenen Massnahmen zur *Unfruchtbarmachung* sowie die Notwendigkeit der Ergänzung der für einen Bewilligungsentzug vorgesehenen Massnahmen in Abs. 6 durch die primär ins Auge zu fassende *Umplatzierung* der Hunde siehe die Ausführungen zum vorgeschlagenen Art. 21f TSchG.

¹³ Siehe www.tierimrecht.org/de/downloads/pdf/eidg_hundegesetz_111006.pdf.

Art. 21h TSchG/Vorschlag WBK NR (Gefährliche Hunde)

Der vorgesehene Artikel über das Verbot ganzer Hundekategorien ist nach Auffassung der TIR ersatzlos zu streichen. Ungeachtet dessen, nach welchen Kriterien Hunde als gefährlich gelten (zur Anknüpfung der Gefährlichkeit an das Kriterium des Rassetyps vgl. die Ausführungen zum vorgeschlagenen Art. 21a) lehnt die TIR ein generelles Halteverbot für eine bestimmte Gruppe von Hunden klar ab. Ein solches ist nicht nur wirkungslos und ungeeignet, um die Bevölkerung tatsächlich vor Hundebissen zu schützen, sondern stellt auch eine einschneidende Freiheits- und Persönlichkeitsbeschränkung dar und tangiert daher ein verfassungsmässiges Grundrecht aller Hunde haltenden Bürgerinnen und Bürger. Somit muss bei deren Beschränkung der Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachtet werden. Da ein Verbot erwiesenermassen nicht den gewünschten Effekt der Reduktion von Beissunfällen bewirkt (vgl. etwa die Erfahrungen mit dem britischen "Dangerous Dogs Act" von 1991), ist das gleiche Schutzniveau auch mit weniger einschneidenden Massnahmen zu erreichen. Ein Verbot ist somit unverhältnismässig und stellt eine unzulässige Grundrechtsbeschränkung dar. Die von grossen und/oder massigen Hunden ausgehende abstrakte Gefahr lässt sich durch Import- und Zuchtrestriktionen weit gehend regulieren. Ausserdem werden auch die vorgesehenen Bewilligungspflichten einschlägige Kreise davon abhalten, sich einen gefährlichen Hund zuzulegen.

Die Ausführungen der WBK NR zum Hunderecht der Nachbarstaaten sind ausserdem nur teilweise zutreffend. Ein Rechtsvergleich ergibt vielmehr, dass die Schweiz mit der vorgesehenen Revision die gesamteuropäisch wohl restriktivsten Bestimmungen betreffend gefährliche Hunde einführen würde. So dürfen in Frankreich American (Pit) Bull Terriers zwar nicht eingeführt, jedoch weiter gezüchtet und gehalten werden¹⁴. Auch in Österreich und Liechtenstein gibt es keine Verbote für ganze Hunderassen. In Italien gelten für jede Region eigene Regelungen für das Halten von Hunden, allgemeine Halteverbote bestehen jedoch nicht. Im an die Schweiz angrenzenden deutschen Bundesland Baden-Württemberg kann die Vermutung, dass es sich bei Individuen der Rassen American Staffordshire Terrier, Bullterrier und Pit Bull Terrier um sog. "Kampfhunde" handelt, durch Prüfungsergebnisse widerlegt werden¹⁵. Diese der Problematik angemessene Regelung verbietet somit nicht generell das Halten von Hunden bestimmter Rassen, sondern ermöglicht es ihren Halterinnen und Haltern, einen entsprechenden Entlastungsbeweis zu erbringen. Sie entspricht im Übrigen auch jener des vorgesehenen Hundegesetzes des Kantons Zürich. Folgerichtig akzeptiert Baden-Württemberg bei Einreise und vorübergehendem Aufenthalt mit einem American (Pit) Bullterrier eine Zürcher Halterbewilligung, da die Prüfungen nach dem sog. Niedersächsischen Wesens-test dort anerkannt werden. Auch aus staatspolitischen Überlegungen muss hier Gegenrecht gewährt werden und kann es nicht angehen, dass deutsche Bundesländer Schweizer Hundehaltenden die Einreise und den Aufenthalt mit einem geprüften American (Pit) Bullterrier erlauben, die Schweiz umgekehrt hingegen deutschen Touristen dies verbietet.

¹⁴ Siehe hierzu "Animaux dangereux" auf der offiziellen Website des französischen Innenministeriums, www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_votre_service/votre_securite/votre-domicile/animaux-dangereux.

¹⁵ § 1 Abs. 2 und 4 der Polizeiverordnung des Innenministeriums und des Ministeriums Ländlicher Raum über das Halten gefährlicher Hunde vom 3. August 2000.

Keines der an die Schweiz angrenzenden Länder kennt somit ein allgemeines Halteverbot für bestimmte Hunderassen. Und auch hierzulande stellte ein solches ein absolutes Novum dar, was insbesondere vor dem Hintergrund grotesk wäre, dass nach den Regeln des Tierschutzrechts grundsätzlich jede Tierart, sei sie noch so gefährlich, selten oder vom Aussterben bedroht – selbstverständlich unter Einhaltung der erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen (beispielsweise allfällig erforderlicher Bewilligungen) – gehalten werden darf. Dieses Prinzip ausgerechnet für bestimmte Hunderassen aufzubrechen, entbehrt einer vernünftigen Grundlage und widerspräche ausserdem auch dem – weltweit einzigartigen – Verfassungsgrundsatz des Schutzes der kreatürlichen Würde (Art. 120 Abs. 2 BV).

Schliesslich gilt es zu bedenken, dass die Liste "gefährlicher" und nach dem vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut daher verbotener Hunde einem steten Wandel unterliegt. Auch ist es sehr schwierig und bisweilen unmöglich, einen Hund, der keinem anerkannten Rassestandart angehört (so beispielsweise Pitbulls bzw. die zahlreich vorkommenden Mischlinge), einem Rassetyp zuzuordnen.

Art. 21i TSchG/Vorschlag WBK NR (Hunde mit besonderem Verwendungszweck)

Grundsätzlich einverstanden. Vor dem Hintergrund nicht selten auftretender Beissvorfälle mit sog. "Bauernhofhunden" ist für die TIR jedoch nicht ersichtlich, weshalb ausgerechnet für das Halten von Hunden in der Landwirtschaft besondere Regelungen für die Bewilligungserteilung gelten sollen. Die entsprechende Privilegierung ist zu überdenken und die Passage *zu streichen*.

Art. 21j TSchG/Vorschlag WBK NR (Anerkannte Zuchtstätten)

Einverstanden.

Art. 21k TSchG/Vorschlag WBK NR (Andere Personen)

Einverstanden.

Art. 21l TSchG/Vorschlag WBK NR (Aus- und Weiterbildung)

Einverstanden. Auf die besondere Bedeutung der Aus- und Weiterbildung wurde bereits im Rahmen des vorgeschlagenen Art. 21f und Art. 21g ausführlich eingegangen¹⁶. Dem Wortlaut nach soll sich Art. 21l jedoch nur auf die Sozialisierung von Hunden und die Zulässigkeitsbe-

¹⁶ Je besser der Mensch über die Verhaltensweisen von Hunden und den korrekten Umgang mit ihnen informiert ist, desto eher wird sich die Anzahl von Beissvorfällen verringern. Die TIR hat hierzu das erste praxisorientierte Buch im deutschen Sprachraum veröffentlicht ("Unser Hund", Beobachter-Ratgeber, Zürich 2001), in dem sich eine Verhaltenspsychologin, ein spezialisierter Tierarzt und ein Anwalt kompetent zu allen gängigen Fragen zum Hund äussern. Unterstützt wurden sie durch eine wissenschaftliche Zeichnerin, die den abstrakten Hund in Standardsituationen wiedergegeben hat.

dingungen für kursdurchführende Personen beziehen, während die *theoretische und praktische Hundehalterprüfung* (vgl. Art 21f) nicht angesprochen wird. Weil es jedoch notwendig ist, dass auch diese Bereiche auf Verordnungsstufe näher geregelt werden, ist die Bestimmung durch eine entsprechende Passage zu ergänzen.

Bezüglich des Inhalts der Aus- und Weiterbildungen geht Art. 21I ohnehin zu wenig weit. Diese dürfen sich allerdings keineswegs in kynologischen Aspekten erschöpfen, sondern müssen namentlich *auch rechtliche Gesichtspunkte* umfassen. Neben einem Grundwissen über das Verhalten und die Erziehung von Hunden soll daher auch ein angemessenes Mass an Wissen über rechtliche Grundlagen wie beispielsweise die Grundsätze des Tierschutzrechts und die Hundehalterhaftpflicht dazugehören. Weitere wichtige Aspekte sind beispielsweise die Kenntnisse im Tierschutzrecht mitsamt der Strafpraxis bei Hunden sowie ein gesichertes Wissen über die Haftung des Hundehaltenden, die kantonale und teilweise kommunale Hunderechtsetzung, das Halten von Hunden in Mietwohnungen und im öffentlichen Raum oder das Abgabe- und neue Fundrecht an Hunden. Entsprechende Kenntnisse tragen in ihrer Gesamtheit zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden bei.

Letztlich sollten die in diesem Sinne umfassenden interdisziplinären Aus- und Weiterbildungen nicht fakultativ, sondern *obligatorisch* sein. Der zweite Satz von Art. 21I ist daher als Gesetzesauftrag und nicht bloss als Ermächtigung ("Kann-Vorschrift") an den Bundesrat zu formulieren.

Art. 26a TSchG/Vorschlag WBK NR (Zucht, Einfuhr und Haltung gefährlicher Hunde)

Einverstanden. Wiederum ist jedoch der Begriff "gefährliche Hunde" in der Marginalie und in Abs. 1 nach Möglichkeit durch eine geeignetere Bezeichnung (wie beispielsweise "kritische Hunde") zu ersetzen (siehe hierzu die Ausführungen zu Art. 21a).

Art. 28 TSchG/Vorschlag WBK NR (Übrige Widerhandlungen)

Einverstanden.

Art. 45b TSchG/Vorschlag WBK NR (Übergangsbestimmungen)

Einverstanden. Wiederum ist jedoch der Begriff "gefährliche Hunde" in der Marginalie nach Möglichkeit durch eine geeignetere Bezeichnung (wie beispielsweise "kritische Hunde") zu ersetzen (siehe hierzu die Ausführungen zu Art. 21a). Aufgrund der von der TIR geforderten Streichung der vorgeschlagenen lit. c von Art. 21a werden ausserdem auch die sich hierauf beziehenden Passagen in Art. 45b obsolet.

Zusammenfassung

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) begrüsst die Bestrebungen für eine *gesamtschweizerisch einheitliche* Regelung zum Schutz vor Hunden. Einzig durch die Schaffung einer *Bundeskompetenz* und der hierfür notwendigen Verfassungsänderung ist das derzeit bestehende unzumutbare Durcheinander von kantonalen Hunderegelungen zu überwinden. Eine eidgenössische Regelung ist aber nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig sämtliche kantonale Hundebestimmungen aufgehoben werden, weshalb der Bund die Thematik *allein und abschliessend* regeln muss.

Der von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats vorgelegte Gesetzesentwurf ist jedoch mit verschiedensten Mängeln behaftet. So ist bereits die geplante Aufnahme der Bundeskompetenz in Art. 80 BV systematisch falsch, da dieser den Schutz *von* und nicht *vor* Tieren bezweckt. Korrekt aufgehoben wäre die Zuständigkeitsnorm in oder unmittelbar nach Art. 118 BV. Aus demselben Grund lehnt die TIR auch die Eingliederung der vorgesehenen Bestimmungen in das Tierschutzgesetz (TSchG) ausdrücklich ab. Dies widerspräche nicht nur dem Grundgedanken, Sinn und Zweck des TSchG – das die Interessen der Tiere, und nicht jene der Menschen schützen soll –, sondern würde Zielkonflikte geradezu schüren. Stattdessen sind die neuen Vorschriften in einem *eigenständigen Bundesgesetz* unterzubringen. Eine Grundlage hierfür könnte der von der TIR bereits 2006 veröffentlichte Entwurf für ein "Bundesgesetz zum Schutz vor und von Hunden" darstellen, der auch die derzeit ebenfalls in der Vernehmlassung befindlichen Regelungen betreffend Haftpflichtversicherung umfasst.

Auch in inhaltlicher Hinsicht unterstützt die TIR die vorgeschlagenen Regelungen nur teilweise. Weil Halterinnen und Halter massgeblich für das Verhalten ihrer Hunde verantwortlich sind und letztlich den Kern der Problematik darstellen, ist ihrer seriösen und vor allem *obligatorischen Aus- und Weiterbildung* im Gesetz mehr Gewicht einzuräumen. Nur auf diese Weise lässt sich eine griffige Gefahrenprävention an Stelle reiner Gefahrenabwehr betreiben. Aufgrund ihrer enormen Bedeutung für die Lebensqualität des Menschen fällt die Heimtierhaltung in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und hat damit grundrechtlichen Charakter. Weil für Grundrechtseinschränkungen ein erhöhtes Bestimmtheitsgebot *auf Gesetzesebene* gilt, dürfen verschiedene Detailregelungen – einschliesslich der entsprechenden Verantwortung – nicht wie von der WBK vorgeschlagen einfach dem Bundesrat auf Verordnungsstufe delegiert werden. Aus der Sicht des Tierschutzes wäre ausserdem eine geänderte Terminologie zu begrüssen, die nicht fälschlicherweise suggeriert, Hunde würden per se eine latente Gefahr darstellen. Anstelle von "wenig gefährlichen" und "möglicherweise gefährlichen Hunden" könnte beispielsweise von "*normalen*" bzw. "*kritischen Hunden*" gesprochen werden. Auch scheint eine Einteilung in diese beiden Kategorien ausreichend. Die dritte vorgeschlagene Gruppe ("gefährliche Hunde") und das damit einhergehende Verbot bestimmter Hunde – was einem generellen Verbot bestimmter Rassen gleichkommen kann – ist unverhältnismässig und daher *zu streichen*. Das Gefahrenpotenzial muss bei jedem Hund individuell festgelegt werden, wofür Körpergrösse und Gewicht geeignete Kriterien darstellen. Die Gefährlichkeit eines Hundes pauschal und allein aus seiner Rassezugehörigkeit abzuleiten, ist wissenschaftlich hingegen nicht haltbar. Generelle Verbote bestimmter Hunderassen lehnt die TIR ausdrücklich ab.

Über das Ziel hinaus schießt auch die geplante pauschale Leinenpflicht. Während ein generelles Anleinen an stark frequentierten Orten (Spielplätze, Parkanlagen etc.) allenfalls noch akzeptiert werden kann, ist die vorgeschlagene Ausdehnung auf die Gesamtheit aller überbauten Gebiete, was mithin das gesamte öffentliche Gemeindegebiet bedeuten kann, unverhältnismässig und somit rechtswidrig. Für ebenso verfehlt hält die TIR auch die vorgeschlagene umfassende Meldepflicht von Beissvorfällen für Human- und Tierärzte, Tierhalter, Tierheime und Hundeausbildner. Sie führt nicht nur zu einer Reihe unnötiger Anzeigen zulasten der Strafverfolgungsbehörden, sondern verletzt das Vertrauensverhältnis zwischen (Tier-) Arzt und Patient bzw. Klient und zwingt Tierschutzinstitutionen sowie sogar Halterinnen und Halter zur Denunziation ihrer eigenen Hunde. Gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit verstossend und daher rechtswidrig sind ausserdem auch vorgesehene Präventivmassnahmen zur Unfruchtbarmachung wie allgemeine Kastrations- oder Sterilisationspflichten.

Aus der Sicht der TIR ist das vorgeschlagene Gesetzespaket aufgrund verschiedenster systematischer, inhaltlicher und rechtspolitischer Mängel *insgesamt verunglückt* und *nicht geeignet*, die Problematik angemessen zu lösen. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die Schweiz europaweit die wohl restriktivsten Hundebestimmungen einführen und die Rechtslage noch bürokratischer und tierfeindlicher gestalten würde, ohne dass sich damit die Sicherheit der Bevölkerung besser schützen liesse. In der vorliegenden Form dürfte die Vorlage bei Volk und Ständen kaum Zustimmung finden, weshalb die TIR dringend rät, sie *noch einmal gründlich zu überdenken*. Weil der Schutz der Allgemeinheit vor Hunden in den Bereich der Sicherheitspolizei fällt, ist hierfür im Übrigen gar nicht die WBK, sondern vielmehr die *Rechtskommission* der eidgenössischen Räte zuständig. Das Dossier ist daher dieser für eine vollständige und alle juristischen Aspekte richtig berücksichtigende Neubeurteilung zuzuteilen.

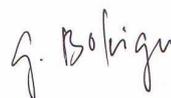
Für die wohlwollende Prüfung und weitest gehende Übernahme unserer Anliegen danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

STIFTUNG FÜR DAS TIER IM RECHT



Antoine F. Goetschel
Dr. iur., Geschäftsleiter und Rechtsanwalt



Gieri Bolliger
Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter und
Rechtsanwalt

Beilagen

1. TIR-Entwurf für ein "Bundesgesetz zum Schutz von und vor Hunden" vom 11.10.2006
2. TIR-Stellungnahme vom 21.8.2007 im Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Obligationenrechts (Haftung für gefährliche Hunde)