

Gieri Bolliger*/Michelle Richner**

Gesetzgebung über «gefährliche Hunde»: Kantonaler Paragrafenschwung zeigt Dringlichkeit einer gesamtschweizerischen Regelung

I. Ausgangslage

Seit dem tragischen Vorfall im Dezember 2005, bei dem in Oberglatt ein Junge zu Tode gebissen wurde, beschäftigen gefährliche Hunde die Öffentlichkeit und Politik gleichermaßen stark und sogar in den eidgenössischen Räten wird hierüber engagiert diskutiert. In der emotional geführten und durch gewisse Medien zusätzlich aufgeheizten Debatte werden regelmässig rigorose Massnahmen gegen so genannte «Kampfhunde» gefordert. Weil dem Bund für eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung die verfassungsrechtliche Kompetenz aber (noch) fehlt, fällt der Erlass von sicherheitspolizeilichen Normen zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Teilweise delegieren diese die Aufgaben ganz oder zumindest partiell an ihre Gemeinden weiter.

Als praktische Konsequenz dieser Rechtslage gelten in der kleinräumigen Schweiz 26 kantonale sowie zusätzlich unzählige kommunale Hundegesetzgebungen, die sich in Konzept, Normendichte und Eingriffsstärke teilweise stark voneinander unterscheiden. Zwar sprechen sich sämtliche Kantone grundsätzlich für die Schaffung einer Bundeslösung über den Schutz des Menschen vor Hunden aus, dennoch haben einzig Bern und Zug die Schaffung oder Änderung eigener Bestimmungen in Erwartung einer gesamtschweizerischen Regelung zurückgestellt. Viele Kantone (Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Graubünden, Neuenburg, Nidwalden, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zürich) haben ihre Hundegesetzgebung in den vergangenen Jahren revidiert und dabei vor allem verschärft. In weiteren (Jura, Schaffhausen, Tessin, Waadt und noch einmal Zürich) werden entsprechende Änderungen derzeit in den kantonalen Parlamenten diskutiert und sollen im Laufe der Jahre 2008/2009 in Kraft treten.

II. Geltendes kantonales Hunderecht

Zu den erheblichen inhaltlichen Abweichungen zwischen den kantonalen und kommunalen Bestimmungen treten Unterschiede in Bezug auf die Form der Erlasse, in denen diese untergebracht sind. Vor dem Hintergrund der hohen Mobilität der Hundehaltenden führt dies insgesamt zu einer sehr unübersichtlichen

Gesetzeslage und unzumutbaren Rechtsunsicherheit. Die folgende Auflistung und Kategorisierung der wichtigsten Merkmale der verschiedenen Systeme soll die Übersicht über die in den Kantonen derzeit geltenden Bestimmungen zumindest ein wenig erleichtern¹:

1. In den Kantonen **Glarus, Uri** und **Zug** bestehen keine hundespezifische Gesetze. Die Kompetenz zum Erlass von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden liegt somit bei den Gemeinden und der Polizei. Glarus (zusammen mit Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, Schaffhausen und St. Gallen) und Uri (mit Schwyz, Nid- und Obwalden) sind immerhin an Gemeinschaftsprojekten zur Harmonisierung der kantonalen Hundegesetzgebungen beteiligt.
2. Im **Wallis** und in **Graubünden** wurden Bestimmungen zur Haltung von Hunden in bereits bestehende Gesetze integriert. Im Wallis finden sie sich in den kantonalen Ausführungsbestimmungen zum eidgenössischen Tierschutzgesetz, während Graubünden, das zuvor gar keine entsprechenden Vorschriften kannte, solche im August 2007 in das kantonale Veterinärsgesetz integrierte.
3. **Alle anderen 21 Kantone** verfügen über eigene «Hundegesetze». Die teilweise sehr alten Erlasse (das Berner Gesetz stammt aus dem Jahr 1903, das Aargauer sogar von 1871) enthalten in der Regel Bestimmungen zur Hundehaltung, Hundesteuer, Kennzeichnung, Registrierung sowie weitere tierseuchenpolizeiliche und tierschutzrechtliche Aspekte. Innerhalb dieser Hundegesetze lassen sich folgende Gruppen erkennen:
 - Eine *Bewilligungspflicht für das Halten potenziell gefährlicher Hunde* besteht in den beiden **Basel, Freiburg, Genf, Solothurn, Thurgau** und seit Januar 2008 auch in der Waadt. Welche Hunde darunter fallen, ergibt sich jeweils aus sog. Rasselisten, die von Kanton zu Kanton wiederum unterschiedlich umfangreich sind. In allen genannten Kantonen aufgeführt sind jedoch die Rassen American Staffordshire Terrier, American Pitbull Terrier und Rottweiler. Je nach dem kommen weitere hinzu, wie beispielsweise Dobermann, Mastiff oder Dogo Argentino.
 - In einigen Kantonen sind gewisse Hunde sogar *vollständig verboten*. So untersagt das **Wallis** seit dem 1. Januar 2006 12 Rassen gänzlich (Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier, Dobermann, Dogue Argentin, Fila Brasileiro, Rottweiler, Mastiff, Matin Espagnol, Matin Napolitain und Tosa)². Ausnahmen gelten für Tiere dieser Rassen, die be-

* Dr. iur., Rechtsanwalt und Geschäftsleiter der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).

** Lic. iur., rechtswissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).

¹ Stand: 15. Februar 2008. Eine ausführliche und laufend aktualisierte Darstellung der hunderelevanten Bestimmungen sämtlicher Kantone (einschliesslich der Verlinkung mit den kantonalen Gesetzessammlungen) findet sich auf der Website der Stiftung für das Tier im Recht (www.tierimrecht.org unter dem Banner «Hunde-Recht»).

² Die Verbotliste wurde vom Bundesgericht im April 2007 als verfassungskonform beurteilt (BGE 133 I 249).

reits vor diesem Zeitpunkt von Walliser Kantons- einwohnern gehalten wurden. Für diese Hunde ist aber eine entsprechende Bewilligung erforderlich, ebenso wie für solche von Personen, die neu ins **Wallis** zuziehen. In **Freiburg** ist seit Juli 2007 das Halten, Züchten, Verwenden, Ab- und Weitergeben von Pitbulls und deren Kreuzungen verboten. Zum damaligen Zeitpunkt bereits gehaltene Tiere müssen jedoch nicht weggegeben, sondern lediglich gemeldet und kastriert bzw. sterilisiert sowie mit einem Mikrochip versehen und stets an der Leine geführt werden. In **Basel-Stadt** kann der Regierungsrat seit Januar 2008 die Haltung bestimmter Hunderassen verbieten, was er bereits hinsichtlich der Haltung von mehr als einem potenziell gefährlichen Hund im selben Haushalt getan hat. Auch im Kanton **Genf** besteht neben der Bewilligungspflicht für Listenhunde ein Verbot der Zucht potenziell gefährlicher Hunde und der Haltung von mehr als einem dieser Tiere.

- Verschiedene Kantone haben zudem *Leinen- und/oder Maulkorbpflichten* eingeführt. Beides gilt in **Zürich** in öffentlich zugänglichen Räumen für älter als sechsmonatige Hunde der Rassen American Pitbull, American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Staffordshire Bullterrier sowie deren Kreuzungen. **Genf** hat im gesamten öffentlichen Raum für «potenziell gefährliche Hunde» und in Parkanlagen sogar für sämtliche Hunde eine Maulkorbpflicht verfügt. In **Freiburg** besteht für sämtliche Listenhunde ein Leinen- und im **Wallis** zusätzlich auch ein Maulkorbbzwang. Einige Kantone (beispielsweise die **beiden Appenzell, Luzern, Schwyz** und **Solothurn**) sehen für bestimmte Orte wie Kinderspiel- und Pausenplätze, öffentliche Wege und Verkehrsmittel oder zu gewissen Jahreszeiten in Wäldern eine Leinenpflicht vor.
- Einzelne Kantone schreiben *obligatorische Haftpflichtversicherungen* für durch Hunde verursachte Schäden vor. So gelten entsprechende Obligationen bereits in **Schwyz** und **Solothurn** und den **beiden Basel** für sämtliche Hundehalter, das **Tessin** und **Zürich** werden folgen. Geplant ist dies zudem auch in **St. Gallen**, wo wie auch in **Graubünden** für die zuständigen Ämter bislang aber schon die Möglichkeit besteht, eine solche Versicherung als individuelle Massnahme anzuordnen.
- Nicht selten sehen die Hundegesetze vor, dass bei verhaltensauffälligen Hunden *weitere Massnahmen* verfügt werden können. Die Zuständigkeit für deren Erlass liegt dabei in der Regel beim kantonalen Veterinäramt (so etwa in **Aargau, Basel-Landschaft, Freiburg, Luzern, Zürich**) oder beim Gemeinderat (**Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Schaffhausen**). Je nach kantonalem Recht möglich sind beispielsweise die Prüfung eines Hundes auf Verhaltensstörungen hin (sog. *Wesenstest*), die Anordnung von *Hundehalterkursen* sowie *Weisungen* zur Erziehung, Pflege, Unterbringung oder zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung, *individuelle*

elle Leinen- und Maulkorbpflichten, das Verbot der Ausbildung und Verwendung von Hunden zum Schutzdienst, die Neuplatzierung, Sterilisation bzw. Kastration, ein befristetes oder unbefristetes Hundehaltungsverbot sowie letztlich die *Euthanasie* des Tieres, was stets aber nur als ultima ratio in Frage kommen sollte.

III. Ausblick

Das kaum zu überblickende Durcheinander verschiedener Hundevorschriften birgt nicht nur eine grosse Rechtsunsicherheit, sondern ist auch dem angestrebten effizienteren Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden nicht dienlich. Unter dem Vorbehalt, dass ein absoluter entsprechender Schutz ohnehin nie realisierbar ist, kann eine vernünftige Lösung unserer Ansicht nach einzig in einer einheitlichen Bundesregelung liegen, die sämtliche kantonalen (und kommunalen) Bestimmungen ersetzt. Aus der Sicht des Tierschutzes ist dabei ein verhältnismässiges Gesetz anzustreben, das auf populistische und nachweislich ungeeignete Massnahmen wie generelle Leinen- und Maulkorbpflichten oder Pauschalverbote ganzer Hunderassen verzichtet.

Da dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden derzeit noch fehlt, muss ihm diese zunächst auf dem Wege einer Verfassungsrevision zugesprochen werden. Entscheidend ist dabei, dass es für weiter gehende oder anderweitig abweichende kantonale Hundebestimmungen künftig keinen Spielraum mehr geben darf, weshalb diese explizit ausgeschlossen werden sollten. Bereits 2006 hat die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) einen Entwurf für ein «Bundesgesetz für den Schutz vor und von Hunden» ausgearbeitet, der als Basis für eine sinnvolle Bundesregelung dienen könnte³.

Unter dem Einfluss des Oberglatter Unglückfalls wurden in teilweise panischer und aktivistischer Weise alienthalben Forderungen nach radikalen Lösungen laut, die die Bevölkerung höchstens in eine Scheinsicherheit gewiegt hätten. Glücklicherweise haben sich die Wogen mittlerweile etwas gelegt und sollte der Weg für eine weitsichtige und verhältnismässige Lösung nun frei sein. Es bleibt zu hoffen, dass auch die hierfür eigens eingesetzte Subdelegation der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) diese Chance erkennt und über ihren Schatten zu springen vermag. Nachdem ihr erster klar überschüssender Vorschlag in der Vernehmlassung Schiffbruch erlitten hat, darf erwartet werden, dass ihre weiteren Arbeiten nun die Grundlage für eine einheitliche Bundeslösung hervorbringen, die neben dem Schutz des Menschen auch jenen der Tiere angemessen berücksichtigt.

³ Der genaue Wortlaut des Gesetzesentwurfs findet sich unter www.tierimrecht.org/de/downloads/pdf/eidg_hundegesetz_111006.pdf.