

**Parlamentarische Initiative
Verbot von Pitbulls in der Schweiz****Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrates**vom ...

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 zu einer Änderung des Tierschutzgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

[Datum Entscheid Kommission]

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Kathy Riklin

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 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 gesetzlicher Ebene werden die Massnahmen des Bundes im Tierschutzgesetz verankert.

Angriffe von Kampfhunden auf Menschen machen nur einen kleinen Prozentsatz der in der Schweiz registrierten Hundebisse aus. Der grösste Teil der Beissunfälle wird von Hunden anderer Rassen verursacht. Oft kennen sich das Opfer und der Hund. Ein ausschliessliches Verbot bestimmter Kampfhunderassen würde deshalb zu kurz greifen. Neu sollen Hunde in drei Kategorien eingeteilt werden: wenig gefährliche Hunde, möglicherweise gefährliche Hunde und gefährliche Hunde. Der Bundesrat legt die Kriterien für die Einteilung unter Berücksichtigung der Grösse, des Gewichts und des Rassetyps fest. Möglicherweise gefährliche Hunde unterliegen einer Bewilligungspflicht. Gefährliche Hunde sollen in der Schweiz verboten werden. In diese Kategorie gehören aufgrund der genannten Kriterien Hunde des Typs Pitbull. Diese müsste der Bundesrat verbieten.

Die kantonalen Behörden können unter bestimmten Voraussetzungen Einzelprüfungen von Hunden anordnen. Somit ist gewährleistet, dass auch Tiere, die in die Kategorie der wenig gefährlichen Hunde eingeteilt werden, im Einzelfall einer Bewilligungspflicht und sichernden Massnahmen unterstellt werden können.

Bei der Prävention von Beissunfällen kommen der Verantwortung der Hundehalterinnen und -halter sowie der Hundeerziehung eine wichtige Rolle zu. Halterinnen und Halter sollen neu gesetzlich verpflichtet werden, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit Hunde keine Verletzungen verursachen. In überbauten Gebieten und an öffentlich zugänglichen Orten mit erhöhtem Publikumsverkehr gilt für alle Hunde Leinenpflicht. Die Kantone können jedoch Freiräume für Hunde ausscheiden. Zusätzlich zu den im Tierschutzgesetz bereits bestehenden Ausbildungsvorschriften werden Kurse zur Sozialisierung von Hunden („Welpenkurse“ etc.) vorgeschrieben.

Die bereits bestehende Meldepflicht von Bissverletzungen soll im Gesetz verankert werden.

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 zwischen Dezember 2006 und März 2007 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 beiliegenden Berichtentwurf und die Erlassentwürfe bei den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen in eine Vernehmlassung zu geben.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltende Regelung

2.1.1 Allgemeines

Die heute auf Bundesebene geltenden Bestimmungen betreffend die Hundehaltung sind namentlich durch die Tierschutz- und die Tierseuchengesetzgebung geregelt. Sie haben in den letzten zwei Jahren wesentliche Änderungen erfahren. Einerseits verabschiedete das Parlament – unabhängig von der Diskussion um ein Kampfhundeverbot – im Jahr 2005 eine Totalrevision des Tierschutzgesetzes. Andererseits beschloss der Bundesrat im Zusammenhang mit der Debatte um gefährliche Hunde am 12. April 2006 verschiedene Massnahmen zur Vermeidung von Beissunfällen mit Hunden. Sie umfassen im Wesentlichen Vorschriften zur Haltung, Sozialisierung und Registrierung von Hunden (vgl. Ziff. 2.1.1 bis 2.1.3), jedoch weder eine Bewilligungspflicht noch ein Verbot von bestimmten Hunden oder Hunderassen.

2.1.2 Tierschutzgesetz

Am 16. Dezember 2005 verabschiedete das Parlament das neue Tierschutzgesetz¹. Der Bundesrat muss das Datum für das Inkrafttreten noch festlegen. Das Tierschutzgesetz hat – wie der Name besagt – zum Ziel, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen. Es enthält aber auch Bestimmungen betreffend die Tierhaltung, welche als Nebeneffekt 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 Art. 10 Abs. 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

¹ Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005, BBl 2006 327

2003 als Artikel 7a und 7c² 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 vorzeitig Artikel 6 Absatz 3 des neuen TSchG vorzeitig in Kraft.³

2.1.3 Tierschutzverordnung

Gestützt auf die oben genannten gesetzlichen Grundlagen setzte der Bundesrat auf den 2. Mai 2006 eine Änderung der Tierschutzverordnung⁴ 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 (Art. 30a Abs. 1). Wer einen Hund hält, hat die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet (Art. 31 Abs. 4). Für Tierärzte, Ärzte, Zollorgane und Hundausbildende besteht neu eine Meldepflicht von Vorfällen, bei denen eine Hund andere Tiere oder Menschen erheblich verletzt hat oder Anzeichen eines übermässigen Aggressionsverhaltens zeigt (Art. 34a). Zuständig für erforderliche Massnahmen gegen übermässig aggressiven Hunde sind die Kantone (Art. 34b).

Im Rahmen der derzeit laufenden Totalrevision der Tierschutzverordnung⁵ sieht der Bundesrat zudem weitere Anforderungen an die Hundehalterinnen und Hundehalter vor. Für angehende Hundehalterinnen und -halter soll ein theoretischer Ausbildungskurs obligatorisch sein. Innerhalb des ersten Jahres nach Erwerb eines Hundes müssen sie zudem zusammen mit ihrem Tier einen praktischen Ausbildungskurs absolvieren (Art. 73 des Entwurfs). Ferner soll das Züchten von Tieren mit Abweichungen vom arttypischen Verhalten verboten werden (Art. 96 Abs. 3 des Entwurfs). Dieser Absatz zielt besonders auf die Problematik der so genannt 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

² AS 2003 4803, Anhang Ziffer 3

³ Verordnung über die vorzeitige Inkraftsetzung von Artikel 6 Absatz 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).

⁴ Tierschutzverordnung, Änderung vom 12. April 2006, AS 2006 1427

⁵ Entwurf des EVD zur Totalrevision der Tierschutzverordnung, 7. Juli 2006.

ist. Die revidierte Tierschutzverordnung soll zusammen mit dem neuen Tierschutzgesetz in Kraft treten.

2.1.4 Tierseuchengesetz

Die Registrierung und Kennzeichnung von Hunden wird im Tierseuchengesetz⁶ 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 Tierseuchenverordnung⁷ geändert. 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.

Mit einer weiteren Änderung des Tierseuchengesetzes⁸ sollen diese Daten auf einer zentralen Datenbank erfasst werden. Diese wird auch Daten über Hunde mit Verhaltensstörungen und Tierhalteverbote enthalten.

2.2 Vom Bundesrat erwogene, aber nicht umgesetzte Massnahmen

Aufgrund des tödlichen Beissunfalls von Oberglatt und des wachsenden Drucks von Parlament und Bevölkerung schlug das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement am 12. Januar 2006 ein Paket von Massnahmen gegen Hunde mit erhöhter Aggressionsbereitschaft vor. Dieses Massnahmenpaket umfasste Bestimmungen zur Haltung und Sozialisierung von Hunden, darüber hinaus jedoch auch eine Bewilligungspflicht für 13 Hunderassen⁹ und ein Verbot von Hunden des Typs Pitbull¹⁰ (und Kreuzungen mit Hunden dieses Typs). 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 dieses vorgeschlagene Massnahmenpaket fielen kontrovers aus. Während es von der grossen Mehrheit der Kantone begrüsst wurde, lehnten Tierärzte und kynologische Verbände rassenspezifische Massnahmen ab. Die beiden

⁶ Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG); SR **916.40**, Änderung vom 20. Juni 2003, AS **2003** 4237

⁷ Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV); SR **916.904**. Änderungen vom 23. Juni 2004 (AS **2004** 3065) und vom 12. April 2006 (AS **2006** 1428).

⁸ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011); BBl **2006** 6337

⁹ Das EVD schlug folgende Rassen vor: American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Cane Corso, Dobermann, Dogo Argention, Fila Brasileiro, Mastiff, Mastín Español, Mastino Napoletano, Presa Canario (Dogo Canario), Rottweiler, Staffordshire Bullterrier und Tosa.

¹⁰ Im Gegensatz zum American Staffordshire Terrier, dem Bullterrier und dem Staffordshire Bullterrier, die von der Fédération Cynologique Internationale (FCI) als Rasse anerkannt werden, ist „Pitbull“ ist keine anerkannte Rassenbezeichnung. Deshalb wird in der Regel von „Hunden des Typs Pitbull“ gesprochen.

Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur unterstützen die Zielrichtung der vorgeschlagenen Massnahmen und befürworteten eine rasche Umsetzung. Im Gesamtbundesrat stiess der Vorschlag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements auf Widerstand. Nach verschiedenen Abklärungen nahm der Bundesrat schliesslich Abstand von einem Pitbullverbot und einer Bewilligungspflicht für bestimmte Hunderassen. Stattdessen verabschiedete er am 12. April 2006 die in Ziff. 2.1.2 dargestellte Änderung der Tierschutzverordnung. Ein wesentlicher Grund für die ablehnende Haltung des Bundesrats gegenüber einem Rasseverbot gründete in der fehlenden Verfassungsgrundlage für eine solche Massnahme. Zudem wollte der Bundesrat die Kompetenzzuordnung zwischen Bund und Kantonen nicht ändern. Artikel 80 der Bundesverfassung ermächtigt den Bund zwar, Vorschriften zum Schutz der Tiere zu erlassen. Massnahmen zum Schutz des Menschen vor Tieren fallen jedoch in die Kompetenz der Kantone. Dementsprechend stellt der Bundesrat am 10. März 2006 in seiner Antwort auf die Motionen der WBK-NR und der WBK-SR (05.3790 und 05.3812) auch fest, die Kantone seien für Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden verantwortlich und der Bundesrat erachte „die Artikel 7a und 7c des Tierschutzgesetzes nicht als genügende Grundlage, um Massnahmen wie zum Beispiel ein Verbot von Hunden mit einem erheblichen Gefahrenpotential für Menschen anzuordnen.“¹¹

2.3 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, Rasseverbote zu erlassen, umfassen. Der Nationalrat hat die Motion noch nicht behandelt. Der Bundesrat beantragt ihre Ablehnung und weist in seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2006 erneut darauf hin, dass die Kantone für Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden verantwortlich seien und er an dieser Kompetenzzuordnung nichts ändern wolle.

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

¹¹ 05.3812 Motion WBK-NR. Artikel 7a und 7c des Tierschutzgesetzes. Inkraftsetzung, Stellungnahme des Bundesrates vom 10. März 2006.

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 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 Nationalrat hat die Motion 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.

2.4 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 (UR, GL, ZG, GR). Die anderen Kantone haben spezielle Hundegesetze. Diese Gesetze regeln üblicherweise die Hundesteuer, die Kennzeichnung und Registrierung sowie weitere tierseuchenpolizeiliche und tierschutzrechtliche Bestimmungen, das Vorgehen bei Findeltieren und vielfach in allgemeiner Form die Verpflichtung, den Hund unter Kontrolle zu halten. Mehrere Kantone haben konkrete Bestimmungen über den Schutz des Menschen in Erwartung einer Bundeslösung zurückgestellt.

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.

In den Kantonen Zürich und Genf wurde ein teilweises Maulkorbblogatorium angeordnet. Die Kantone Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Waadt und Genf erliessen Gesetze, in denen für bestimmte Rassen die Bewilligungspflicht vorgeschrieben ist. Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung sind die Eignung von Hund, Halterin oder Halter sowie Unterkunft. Teilweise sind die bewilligungspflichtigen Rassen aufgelistet, teilweise müssen die Listen von der

Kantonsregierung oder dem zuständigen Departement noch erstellt werden. Der Kanton Luzern hat ebenfalls ein neues Hundegesetz, das indessen keine rassenspezifischen Massnahmen enthält.

Die restriktivste Regelung kennt der Kanton Wallis. Seit Dezember 2005 ist das Halten von 12 Hunderassen auf dem Kantonsgebiet verboten. Hunde dieser Rassen dürfen sich im Wallis höchstens 30 Tage aufhalten und unterstehen einer Leinen- und Maulkorbpflicht. Mit Ausnahme des Kantons Freiburg, der Hunde des Typs Pitbull verboten hat, bestehen keine weiteren Rasseverbote.

2.5 Gesetzliche Regelungen in Europa

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

Deutschland verbietet den Import und die Züchtung von Pitbulls, American Staffordshire Terriers, Staffordshire Terriers und Bullterriers. In den Bundesländern bestehen zum Teil weitere Listen mit Rassen, für die Einschränkungen wie Maulkorb- und Leinenzwang sowie verbotene Zonen gelten. Viele Gemeinden erhöhten die Hundesteuer für Kampfhunde drastisch, teilweise bis auf den zehn- bis zwanzigfachen Satz.

Österreich kennt keine nationalen Bestimmungen.

Italien verbietet generell, durch Zucht und Dressur die Aggression zu steigern. Es besteht eine Rassenliste, die Hunde der Typen Pitbull, Schäfer und Rottweiler umfassen. 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 will weiterfristig den Pitbull und ähnliche Rassetypen verbieten. Bereits heute müssen solche Hunde sterilisiert oder kastriert werden. Für American Staffordshire Terrier und Rottweiler und weitere Rassen bestehen Anforderungen an die Halter (Alter, Prüfen der Vorstrafen) und Leinen- sowie Maulkorbpflicht.

Das Fürstentum *Liechtenstein* hat Ende 2006 in einer Volksabstimmung einer Änderung des Hundegesetzes 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. Auf verkehrsreichen Strassen, bei Schulanlagen und an weiteren Orten müssen die Hunde an der Leine geführt werden. Es werden die Orte mit Betretungsverbot bezeichnet und den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt, weitere Anleingebote und Betretungsverbote zu erlassen. Es muss eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden. Eine von der Regierung zu erstellende Liste definiert die potentiell gefährlichen Hunde. Für diese ist eine Haltebewilligung vorgeschrieben, geknüpft an Handlungsfähigkeit, Leumund, Sachkunde und 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.

2.6 Handlungsbedarf

2.6.1 Bissverletzungen

In der Schweiz leben rund eine halbe Million Hunde. Wie oft Menschen von ihnen gebissen werden, beruhte bisher auf Schätzungen. Seit dem 2. Mai 2006 ist eine obligatorische Meldepflicht von Beissunfällen in Kraft. Im März 2007 nahm das Bundesamt für Veterinärwesen eine erste Auswertung der von den Kantonen gesammelten Meldungen vor. In einem Zeitraum von vier Monaten (1. September bis 31. Dezember 2006) wurden 1 003 Bissverletzungen bei Menschen gemeldet. Hochgerechnet auf ein Jahr ergeben sich über 3'000 Vorfälle. Weil eine gewisse Dunkelziffer anzunehmen ist, muss tatsächlich von einer höheren Anzahl von Vorfällen ausgegangen werden. Zudem wurden in den vier Monaten 526 gebissene Tiere und 77 verhaltensauffällige Hunde gemeldet.

In zwei von drei Fällen kennt das Opfer den Hund, teilweise ist es gar sein eigener. Kinder sind besonders betroffen: Sie werden vergleichsweise häufiger gebissen als Erwachsene und dies oft am Hals oder am Kopf. Erwachsene dagegen werden in erster Linie an den Händen, den Armen und Beinen gebissen.

In die Beissvorfälle waren über 200 Hundetypen involviert. Mit den Schäfern und Sennenhunden sind jene Hundetypen am häufigsten vertreten, die auch in der gesamten Hundepopulation die häufigsten sind. Ob einige Hundetypen überdurchschnittlich oft beißen, lässt sich anhand der Daten des Bundesamts für Veterinärwesen nicht sagen.

Eine bereits im Jahr 2002 veröffentlichte Studie zu medizinisch versorgten Hundebissverletzungen in der Schweiz¹² kam im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen, zog jedoch zusätzlich den Schluss, dass Hunde vom Typ Schäfer und Rottweiler verglichen mit ihrer Häufigkeit in der Hundepopulation überdurchschnittlich oft beißen.

Auch im Kanton Neuenburg, wo seit dem 1. September 2001 eine Meldepflicht für Bissverletzungen herrscht, beißen Schäfer und Rottweiler gemessen an ihrer Vertretung in der Hundepopulation überdurchschnittlich häufig. Insgesamt waren im Kanton Neuenburg in den Jahren 2005 und 2006 nur 12 bzw. 11 Prozent der Bissverletzungen auf so genannte Kampfhunde (inklusive Rottweiler) zurückzuführen. 88 bzw. 89 Prozent der Hundebisse stammen von Tieren anderer Rassen oder Mischlingen.¹³

2.6.2 Vielfalt der kantonalen Regelungen

In den meisten Kantonen bestehen Vorschriften zur Verhütung von Verletzungen durch Hunde. Die angeordneten Massnahmen sind jedoch recht unterschiedlich (vgl. Ziff. 2.5). In Anbetracht der hohen Mobilität der Bevölkerung und damit auch der Hunde und der grossen Zahl ausländischer Touristen, die mit Hunden in die Schweiz

¹² Horisberger Ursula: Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz; Opfer – Hunde – Unfallsituationen; Diss. med vet., Bern 2002.

¹³ Statistique 2006 des morsures de chiens dans le canton de Neuchâtel, Service vétérinaire cantonal, mars 2007.

kommen, sind 26 kantonale Einzellösungen zur Regelung der Hundehaltung nicht mehr zeitgemäss. Auch die Kantone erwarten, dass der Bund aktiv wird. In einer Medienmitteilung vom 30. Oktober 2006 kritisiert die Veterinärkoordination Schweiz, die Konferenz der für das Veterinärwesen zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte, die Fülle an kantonalen Erlassen und spricht sich grundsätzlich für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auf eidgenössischer Ebene aus.¹⁴

2.6.3 Erwartung 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 ihre 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 strengere Massnahmen zu ihrem Schutz vor diesen Tieren befürworten. Das Bewusstsein, 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, hat zugenommen.

2.7 Die neue gesamtschweizerische Regelung

2.7.1 Umfassende Massnahmen statt ein ausschliessliches Rasseverbot

Mit den vorliegenden Entwürfen zur einer Verfassungsänderung und einer Änderung des Tierschutzgesetzes soll eine umfassende und solide Basis für eine gesamtschweizerische Regelung geschaffen werden. Ein ausschliessliches Verbot bestimmter Kampfhunderassen würde – wie die statistischen Daten aus dem Kanton Neuenburg belegen (vgl. Ziff. 2.6.1) – zu kurz greifen. Der beiliegende Entwurf zu einer Änderung des Tierschutzgesetzes sieht deshalb bewusst davon ab. Stattdessen wird eine differenzierte Einteilung von Hunden nach ihrer Gefährlichkeit, basierend auf Gewicht, Grösse und Rassetyp, vorgeschlagen. Aufgrund dieser Kriterien müssten Hunde des Typs Pitbull der Kategorie der gefährlichen Hunde zugeordnet werden.

Auch Hunde, die der Kategorie der wenig gefährlichen Hunde zugeteilt werden, können im Einzelfall als übermässig aggressiv auffallen oder Menschen verletzen. Eine Regelung, die den Schutz des Menschen vor Verletzungen zum Ziel hat, muss deshalb flexibel sein und vorsehen, dass diese individuellen Tiere einer Einzelprüfung unterzogen werden können und je nach Ergebnis der Prüfung ebenfalls als gefährlich eingestuft werden können.

¹⁴ Medienmitteilung der Veterinärkoordination Schweiz vom 30. Oktober 2006.

Nicht nur Halter und Halterinnen von gefährlichen und möglicherweise gefährlichen Hunden sollen bestimmte Auflagen erfüllen. Ziel ist es vielmehr, alle Hundebesitzer und Hundebesitzerinnen sowie Personen, denen Hunde anvertraut werden, zu verantwortungsvollem Handeln zu verpflichten. Dazu sind allgemeine Sorgfaltspflichten (Sicherheit der Unterkünfte; Verantwortung, dass Hunde im öffentlichen Raum keine Verletzungen verursachen) ebenso wichtig wie die Sozialisierung von Hunden (Welpenkurse).

Gleichzeitig sollen die vorgeschlagenen Massnahmen 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 dabei Rechnung getragen werden. So wird z.B. von einem uneingeschränkten Leinenzwang für alle Hunde oder einer gesetzlich verankerten Maulkorbpflicht für möglicherweise gefährliche Hunde abgesehen. Im öffentlichen Raum soll zwar grundsätzlich eine Leinenpflicht für alle Hunde gelten, die Kantone können jedoch Freiräume für Hunde ausscheiden.

Grundsätzlich könnten die vorgeschlagenen Bestimmungen auch im Rahmen eines Spezialgesetzes eingeführt werden. Eine Regelung im Rahmen des Tierschutzgesetzes hat jedoch den Vorteil, dass sämtliche Bestimmungen, welche den Umgang mit Hunden betreffen, in einem Gesetz vereinigt sind. Dies erleichtert sowohl Hundehalter und -halterinnen wie Vollzugsbehörden die Anwendung.

2.7.2 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 Justiz¹⁵, 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 Rasseverbots bietet.

Ein von der Subkommission „Gefährliche Hunde“ im Herbst 2006 in Auftrag gegebenes Zweitgutachten¹⁶, 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

¹⁵ Kampfhunde; Rechtsgrundlagen für allfällige Regelungen, Bundesamt für Justiz, 5. September 2000 (Verwaltungspraxis des Bundes VPB 65/1 S. 30 ff).

¹⁶ Markus Müller/ Reto Feller: Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Schutze 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.

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 lit. a BV). Hunde sind 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 einer Änderung des Tierschutzgesetzes vorgeschlagenen Bestimmungen zum Schutz des Menschen auf eine solide Basis zu stellen, ist eine Verfassungsänderung deshalb unumgänglich.

2.7.3 Verzicht auf eine nationale Hundesteuer

Nach geltendem Recht liegt die Erhebung einer Hundesteuer in der Kompetenz der Kantone. Eine Steuer ist eine öffentliche Abgabe, die voraussetzungslos geschuldet ist. Sie dient 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 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

Kantone überlassen bleiben; sie können bereits heute neben der Hundesteuer auch eine Lenkungsabgabe vorsehen.

2.7.4 Frage der Haftpflicht

National- und Ständerat hatten 2006 zwei Motionen angenommen, die eine verschärfte Haftung für Halter und Halterinnen von gefährlichen Hunden forderten (vgl. Ziff. 2.3). Inzwischen ist der Bundesrat in dieser Frage aktiv geworden und beauftragte am 17. Januar 2007 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, eine Teilrevision des Obligationenrechts auszuarbeiten. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, klammert der vorliegende Entwurf zu einer Änderung des Tierschutzgesetzes die Frage der Haftpflicht aus.

2.8 Nichteintreten: Begründung der Minderheit

Eine Kommissionsminderheit wendet sich grundsätzlich gegen die Vorlage. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird als unausgereift und widersprüchlich bezeichnet. Eine Verfassungsänderung sei nicht angemessen, vielmehr seien Verbesserungen auf dem Verordnungswege und bei der Haftung der Hundehalter anzustreben. Die geforderten Massnahmen würden zu massiven Einschränkungen für die Hundehalter führen, aber trotzdem keine Sicherheit garantieren.

Hundehalter seien über Anpassungen im Bereich der Haftpflicht gemäss der Absicht des Bundesrates vermehrt in Pflicht zu nehmen (vgl. Ziff. 2.7.4). Die Vorgabe von Schutzbestimmungen bezüglich der Haltung der Hunde sei hingegen Sache der Kantone.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Artikel 80 Absatz 2^{bis} der Bundesverfassung

3.1.1 Rechtsnatur der neuen Bundeskompetenz

Angesichts der Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs von Artikel 80 über die Hunde hinaus auf alle Tiere, welche von Menschen gehalten werden, ist es angezeigt, die Gesetzgebungskompetenz nicht als Auftrag, sondern lediglich als Ermächtigung zu formulieren. Auf diese Weise wird dem Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben, von der umfassenden Kompetenz vorläufig nur in Bezug auf die Hunde Gebrauch zu machen und allfällige weitere Regelungen in Bezug auf andere Tiere für einen späteren Zeitpunkt vorzubehalten.

Von einem Gesetzgebungsauftrag an den Bund wird abgesehen, weil dies den Gesetzgeber verpflichten würde, seine Kompetenz auszuschöpfen und die Verfassungsnorm umfassend zu konkretisieren. Es macht jedoch keinen Sinn, bereits heute Regelungen zu treffen für Situationen, deren Gefahrenpotential nicht hinreichend bekannt ist.

Hinsichtlich des Umfangs der Bundeskompetenz ist festzuhalten, dass es sich bei der neuen Bestimmung um eine konkurrierende und umfassende

Rechtsetzungskompetenz handelt. Hinsichtlich der Rechtswirkung auf das kantonale Recht bedeutet „konkurrierend“, dass vom Moment an, da der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht, das bereits gesetzte kantonale Recht nicht mehr zur Anwendung gelangt. Dies jedoch nur insoweit, als die Bundeskompetenz durch die Bundesgesetzgebung ausgeschöpft wird. Die vorgesehene Rechtsetzungskompetenz erlaubt es dem Bund, alle im betreffenden Sachbereich aufscheinenden Rechtsfragen erschöpfend und nicht nur in Form von Grundsätzen zu regeln.

3.1.2 Geltungsbereich

Mit dem vorgeschlagenen Absatz 2^{bis} wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht auf Hunde oder gefährliche Hunde eingeschränkt, sondern erfasst generell Tiere, obwohl heute lediglich das Problem der gefährlichen Hunde durch eine Bundesregelung einer Lösung zugeführt werden soll. So erhält der Bund gesetzgeberischen Spielraum, falls in Zukunft mit andern Tierarten ähnliche Probleme auftreten sollten.

Mit dem Oberbegriff „Tiere“ verwendet man den gleichen Begriff wie in den übrigen Absätzen dieser Verfassungsbestimmung. Erfasst werden nämlich nebst Haustieren auch Wildtiere, die jemand in Gefangenschaft hält (z.B. Giftschlangen, Skorpione, Wölfe, Bären, Tiger). Auch von diesen kann bei falscher Haltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial ausgehen.

Mit der Einschränkung auf Tiere, die vom Menschen gehalten werden, werden die wildlebenden Tiere (z.B. Wespen, Wildschweine) vom sachlichen Geltungsbereich ausgenommen. Nach der Kompetenzausscheidung von Artikel 3 BV bleibt damit der Schutz des Menschen vor Verletzungen durch wildlebende Tiere in der Zuständigkeit der Kantone. Mit der Verwendung des Ausdrucks „Tiere, die vom Menschen gehalten werden“ hält man sich an die Terminologie von Artikel 80 Absatz 2 Buchstabe a (Tierhaltung) BV. Auch im geltenden Tierschutzgesetz (Art. 6 Abs. 3 und Art. 29 Ziff. 1 Bst. a) und im OR (Art. 56) wird diese Terminologie gebraucht. Als Variante käme auch in Frage, den Ausdruck „Tiere in Obhut des Menschen“ zu verwenden. Dagegen spricht einerseits, dass weder die BV noch das Tierschutzgesetz diesen Ausdruck kennt, und andererseits, dass der Begriff „Obhut“ unscharf ist, während der Begriff „Tierhaltung“ durch Lehre und Rechtsprechung präzisiert wurde.

Auf die Einschränkung auf gefährliche Tiere wird verzichtet, weil nicht alle Hunde oder Hunderassen per se gefährlich sind. Auch steht die Gefährlichkeit eines Hundes häufig erst nach einem Vorkommnis fest. Der Bund soll jedoch auch Massnahmen vorschreiben können, die unabhängig von der potenziellen Gefährlichkeit eines Hundes zu treffen sind (z.B. Hundekurs, Leinenzwang). Die Einschränkung auf gefährliche Hunde würde den Gesetzgeber (oder bei entsprechender Delegation den Verordnungsgeber) zudem dazu zwingen, eine Liste der gefährlichen Hunderassen zu erstellen oder wenigstens einen Wesenstest für Hunde vorzuschreiben, mit welchem die Gefährlichkeit eines Hundes erkannt werden soll. Die Formulierung lässt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, nur eine Regelung für gefährliche Hunde vorzusehen.

Schutzziel der Bestimmung ist der Schutz des Menschen vor Verletzungen durch Tiere. Der Schutz vor der Übertragung von Krankheiten durch Tiere auf den Menschen wird bereits durch Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV abgedeckt. Mit der Beschränkung auf den Schutz vor Verletzungen wird zum Ausdruck gebracht, dass die zu treffenden Schutzmassnahmen darauf auszurichten sind, Unfälle mit Tieren zu vermeiden. Auf die Hunde bezogen bedeutet dies, dass mit den Vorschriften in erster Linie erreicht werden soll, tragische Unfälle, wie sie sich in der jüngsten Vergangenheit ereignet haben, für die Zukunft zu vermeiden. Im Vordergrund steht dabei der Schutz der körperlichen Integrität. Massnahmen zum Schutz vor schwerwiegenden Beeinträchtigungen der psychischen Integrität sind jedoch nicht ausgeschlossen. Vereinzelt Schutzmassnahmen, wie etwa der Maulkorb- oder der Leinenzwang, werden auch vor Beeinträchtigungen der psychischen Integrität schützen. Vor einem angeleinten und einen Maulkorb tragenden Hund braucht sich niemand zu fürchten. Es würde aber beispielsweise zu weit führen, dafür zu sorgen, dass Personen, die an einer Hundephobie leiden, Begegnungen mit Hunden erspart werden. Mit der gewählten Formulierung „Schutz des Menschen vor Verletzungen“ wird eine solche Ausweitung des Schutzziels ausgeschlossen.

3.1.3 Einordnung in die Bundesverfassung

Für die Einordnung in die Bundesverfassung wurden zwei Möglichkeiten geprüft: die Einordnung in Artikel 80 BV (Tierschutz) und eine Ergänzung von Artikel 118 BV (Schutz der Gesundheit). Auf die Schaffung eines eigenen Artikels (z.B. eines neuen Artikels 118a BV) wird verzichtet, weil damit der Sache ein zu hoher Stellenwert eingeräumt würde. Der Einordnung in Artikel 80 BV ist aus den folgenden Gründen der Vorzug zu geben:

- Geht man davon aus, dass die Verfassungsbestimmung im Tierschutzgesetz umgesetzt wird, liegt die Einordnung in Artikel 80 BV nahe.
- Zahlreiche Massnahmen, die indirekt auch den Schutz des Menschen bewirken, sind bereits im Tierschutzgesetz vorgesehen (z.B. Haltungs- und Zuchtvorschriften, verbotene Handlungen an Tieren). Mit der Einordnung im verfassungsrechtlichen Tierschutzartikel können daher bestehende Synergien genutzt werden.

Knüpft man für die neue Bundeskompetenz beim Regelungsziel (Gesundheitsschutz) an, so wäre eine Ergänzung von Artikel 118 BV durchaus denkbar. Die geltende Verfassungsbestimmung enthält denn auch die Grundlage für Vorschriften zur Bekämpfung von Tierseuchen (Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV), beispielsweise vor Tuberkulose. Trotzdem wäre eine Bestimmung über den Schutz vor vom Menschen gehaltenen Tieren in Artikel 118 BV ein Fremdkörper. Es gibt bedeutend mehr Berührungspunkte mit dem Tierschutz als mit der Tierseuchenbekämpfung (Artikel 118 BV). Das Gesundheitswesen ist ein Bereich, der weitgehend in der Regelungshoheit der Kantone liegt. Artikel 118 Absatz 2 BV enthält nur fragmentarische Kompetenzen des Bundes im Bereich des Gesundheitsschutzes und der öffentlichen Gesundheit. Es sind dies Bereiche, mit denen der Schutz vor Tieren, die vom Menschen gehalten werden, nicht viel

gemeinsam hat: der Umgang mit bestimmten Waren oder Gegenständen (Buchstabe a), die Bekämpfung bestimmter Krankheiten (Buchstabe b) und der Schutz vor ionisierenden Strahlen (Buchstabe c).

3.2 Tierschutzgesetz

Art. 1 Zweck

Der geänderte Artikel 80 BV wird zusätzlich zum Tierschutz auch eine Bestimmung zum Schutz des Menschen enthalten. Die Regelung der beiden Zweckbestimmungen im gleichen Verfassungsartikel und im gleichen Gesetz bietet Gewähr für kohärente Ausführungsbestimmungen und stellt sicher, dass die Kontrollen und Massnahmen durch die gleiche Behörde (Art. 33; kant. Veterinäramt) und nach den gleichen Verfahrensbestimmungen (vgl. Art. 23 und 24) erfolgt.

Die beiden Zielsetzungen, der Tierschutz und der Schutz des Menschen, sind teilweise deckungsgleich. So stellen aggressive Hunde häufig eine Gefahr für Mensch und Tier dar. Und die Zucht von Hunden auf Aggression stellt eine Abnormität im Sinne von Artikel 10 dar, die mit der Würde der Kreatur nicht vereinbar ist.

Die neuen Bestimmungen können auch einen Zielkonflikt auslösen: Die Leinenpflicht kann im Widerspruch zur Vorschrift stehen, einem Tier die notwendige Bewegungsfreiheit zu gewähren (Art. 6 Abs. 1); vgl. dazu die Erläuterungen zu Artikel 21e.

Art. 21a Einteilung der Hunde nach Gefährlichkeit

Wissenschaftliche Studien¹⁷ haben gezeigt, dass es nicht möglich ist, die Häufigkeit von Bissverletzungen bestimmten Kategorien von Hunden eindeutig zuzuordnen. Das Verhalten des Hundes ist nicht nur durch die Erbmasse, sondern auch durch seine Lebensumstände (Erziehung, Abrichtung, Haltung) bestimmt. Immerhin gibt es deutliche Hinweise, dass von grossen Hunden Verletzungen mit höherem Schweregrad verursacht werden. Auch haben sich bestimmte Rassentypen, so der Pitbull, im Allgemeinen als besonders aggressiv erwiesen, vermutlich, weil sie in einem kriminellen Umfeld als Markenzeichen aufgebaut und dementsprechend abgerichtet worden sind.

Die Schwierigkeit der Umschreibung des potentiellen Aggressionsgrades lässt keine fein differenzierte Einteilung der Hunde in Kategorien zu. Grundsätzlich sollen Hunde in „wenig gefährliche“ und „möglicherweise gefährliche“ eingeteilt werden. Dazu kommt die Kategorie „gefährliche Hunde“.

Es wird Sache des Bundesrates sein, aufgrund der Erfahrungen aus den Meldungen über Bissverletzungen¹⁸ die Kriterien festzulegen. Der Gesetzesentwurf gibt dazu Körpergrösse, Gewicht und Rassetyp als Vorgabe. Die Umschreibung der Kategorie „gefährliche Hunde“ muss vom Bundesrat so eng gefasst werden, dass nicht

¹⁷ Horisberger Ursula; Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz; Opfer – Hunde – Unfallsituationen; Diss. med vet. Bern 2002.

¹⁸ Artikel 34a der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1; AS 2006 1427).

ungerechtfertigt anerkannte Rassen mit gesetzeskonformen Zuchtzielen verboten werden; aber sie muss es ermöglichen, Rassetypen mit nachgewiesenermassen deutlich erhöhtem Gefährdungspotential zu verbieten.

Die individuelle Zuteilung zu einer Gruppe dürfte zweckdienlicher Weise durch die Tierärztin oder den Tierarzt anhand eines Kriterienkatalogs anlässlich der Anbringung des Mikrochips¹⁹ vorgenommen werden. Mit der Änderung von Artikel 30 des Tierseuchengesetzes²⁰ können auch Daten über Aggressivität gespeichert werden.

Art. 21b Massnahmen zum Vermeiden von Verletzungen

Die Tierhalterinnen und Tierhalter werden in einer allgemeinen Formulierung in die Pflicht genommen. Solche Formulierungen finden sich auch in den kantonalen Gesetzgebungen.

Bei den Anforderungen an die Unterkünfte geht es darum, die tierschutzrelevanten Anforderungen²¹ mit Anforderungen an die Sicherheit zu ergänzen.

Art. 21c Leinenpflicht

Frei laufende Hunde bilden nicht nur ein erhöhtes Gefahrenpotential, sondern können auch ohne Aggressionspotential bei vielen Menschen Angst auslösen. Als zentrales Element der für das ganze Land geltenden Vorschriften wird deshalb für alle Hunde vorgeschrieben, dass sie in überbauten Gebieten und in öffentlich zugänglichen Orten mit erhöhtem Publikumsverkehr an der Leine geführt werden müssen. Es wird Sache der Kantone und der Gemeinden sein, im Einzelnen die Gebiete mit Leinenpflicht zu definieren.

Als Grundbedingung einer artgerechten Haltung müssen sich Hunde indessen frei bewegen können (Art. 6 Abs. 1). Deshalb wird von den Kantonen und Gemeinden erwartet, dass sie Freiräume für Hunde bezeichnen.

Art. 21d Meldepflicht

Die Meldepflicht ist bereits Bestandteil der Tierschutzverordnung²², soll nun aber auf Gesetzesstufe angehoben werden. Zusätzlich werden Hundehalterinnen und Hundehalter, Tierheime und Gemeindebehörden zum Melden verpflichtet.

Art. 21e Einzelprüfungen

Anlässlich der Bewilligungsverfahren (Art. 21g) und aufgrund der Meldungen (Art. 21c) wird es Hunde geben, die trotz ursprünglicher Zuteilung zu den „wenig gefährlichen“ oder „möglicherweise gefährlichen“ als *gefährlich* auffallen. Für solche Hunde muss eine Einzelprüfung angeordnet und durchgeführt werden. Es darf auch nicht ausser Acht bleiben, dass Probleme auftreten werden, die eine Prüfung der Hundehalterin oder des Hundehalters bedingen und die unter Umständen

¹⁹ Artikel 16-18 der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (SR 916.401; AS **2004** 3065).

²⁰ Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, BBl **2006** 6337

²¹ Anhang 1 Ziffer 15 der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1).

²² Artikel 34a der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1; AS **2006** 1427).

zu einem Entzug der Bewilligung nach Artikel 21g oder einem Tierhalteverbot nach Artikel 23 führen.

Das Ergebnis der Einzelprüfungen muss in einer rekursfähigen Verfügung eröffnet werden. Die verfügende Behörde wird beim Erlass der Verfügung den besonderen Umständen der Hundehaltung, z.B. in abgelegenen Landwirtschaftsbetrieben, Rechnung tragen.

Art. 21f Wenig gefährliche Hunde

Hunde, die nach der Verordnung des Bundesrates zu den wenig gefährlichen Hunden gehören, können grundsätzlich ohne Bewilligung gehalten werden. Zeigen sie jedoch übermässiges Aggressionsverhalten, ist eine Einzelprüfung und ein Vorgehen wie bei möglicherweise gefährlichen Hunden vorgeschrieben.

Art. 21g Möglicherweise gefährliche Hunde

Das Halten von möglicherweise gefährlichen Hunden stellt erhöhte Anforderungen an alle Personen, die dauernd oder zeitweilig die Verantwortung für diese tragen. Der Bundesrat wird Anforderungen festlegen, die sowohl die Eignung der Personen als auch der Hundehaltung umfassen. Mit der Bewilligung werden im Einzelfall Bedingungen und Auflagen festgelegt, namentlich wie viele Hunde eine Person halten darf und besondere Vorsichtsmassnahmen wie Maulkorbpflicht oder im Extremfall Kastration oder Sterelisation.

Bei der Überprüfung der Eignung von Personen dürfen nur Gründe in Betracht gezogen werden, die einen Zusammenhang mit der Gefährdung von Menschen durch Hunde haben, also Mängel im Sinne von Absatz 3 und Vorstrafen, die auf ein Gewaltpotential zusammen mit dem Hund schliessen lassen.

Art. 21h Gefährliche Hunde

Das Verbot der als gefährlich eingestuften Rassetypen soll umfassend sein, weil es Menschen schützt. Unter den Begriff „Einfuhr“ gehört auch die vorübergehende Einfuhr von Hunden durch Touristen, die in die Schweiz in die Ferien kommen oder sich auf der Durchreise befinden, ferner durch Personen, die zur Berufsausübung kurzfristig in die Schweiz kommen.

Bei den Einzelprüfungen als gefährlich erkannte Hunde, die an sich zu den Kategorien der wenig oder möglicherweise gefährlichen gehören, ermöglicht das Bewilligungsverfahren die Anordnung adäquater Massnahmen. Das gleiche gilt für die Erfassung der gefährlichen Hunde im Rahmen der Übergangsbestimmungen.

Art. 21i Hunde mit besonderem Verwendungszweck

Der Einsatz von Hunden im Schutzdienst, als Blindenhund oder in der Landwirtschaft bedingt besondere, dem Verwendungszweck und der Risikolage angepasste Rahmenbedingungen für die Bewilligungserteilung.

Art. 21j Anerkannte Zuchtstätten

Die Möglichkeit soll geschaffen werden, für bestimmte Rassentypen die Zucht auf anerkannte Zuchtstätten zu beschränken, die bereits nach geltendem Recht bewilligungspflichtig sind.²³ Damit kann die Zucht auf Aggression in Hinterhöfen vermieden werden.

Art. 21k Andere Personen

Die Sicherheitsvorschriften sind von besonderer Bedeutung, wenn möglicherweise gefährliche Hunde vorübergehend umplatziert oder von Jugendlichen ausgeführt werden.

Art. 21l Aus- und Weiterbildung

Die bereits bestehenden Ausbildungsvorschriften nach Artikel 6 Absatz 3 werden um den Lerninhalt der Prävention von Hundebissen ergänzt. Aufgrund der Beissstatistiken sind diese Kurse ausserordentlich wichtig, weil viele Hundebisse auf Fehlverhalten der Hunde haltenden und der Personen in ihrem privaten Umfeld zurückzuführen sind. Wichtig ist auch die nach Artikel 5 Absatz 2 vorgesehene Information, die besonders auf Kinder im Grundschulalter und junge Eltern auszurichten ist. Neu sind auch Kurse zur Sozialisierung von Hunden („Welpenspielkurse“ usw.) vorgeschrieben. Die Kurse dürfen vorwiegend von kynologischen Organisationen und Privaten erteilt werden. Dabei drängt sich eine staatliche Regulierung der Qualifikationen der Auszubildenden auf.

Art. 26a und Art. 28.

Entsprechend den neuen materiellen Bestimmungen werden die Strafbestimmungen ergänzt. Zusätzlich zu den Strafbestimmungen des Tierschutzgesetzes gelten für den Fall eines zugefügten Schadens oder einer konkreten Gefährdung die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über strafbare Handlungen gegen Leib und Leben.

Art.45b Übergangsbestimmungen

Zur Bewilligungspflicht und zum Verbot der gefährlichen Hunde ist eine Übergangsregelung nötig. Dabei sind Einzelprüfungen unumgänglich.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bund wird mit den Anerkennungsverfahren für die Kurse für Hundehalterinnen und Hundehalter sowie mit der Vorbereitung von Ausbildungs- und Informationsmaterial geringfügig zusätzlich belastet. Im Übrigen hat die Vorlage für den Bund keine zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen.

²³ Art. 34d der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1).

Die kantonalen Veterinärämter müssen nach einer groben Schätzung insgesamt rund 20 zusätzliche Stellen schaffen, um die Bewilligungsverfahren und die Einzelprüfungen durchzuführen.

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. Dies bedeutet, dass vom Moment an, da der Bund die neuen Bestimmungen erlässt, die Bundesregel der kantonalen Regel vorgeht und folglich bereits gesetztes kantonales Recht nicht mehr anwendbar ist. Dies jedoch nur insoweit, als die Bundesregel die Frage erschöpfend geregelt hat und den Kantonen keinen Regelungsspielraum mehr belässt. So sieht der Änderungsentwurf beispielsweise in der Frage der Leinenpflicht für die Kantone bewusst Spielraum vor, indem die Kantone einerseits die Leinenpflicht auf zusätzliche Gebiete ausdehnen und andererseits Freiräume für Hunde vorsehen können.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das europäische Recht enthält umfangreiche Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung der Hunde. Die Vorschriften sind ausschliesslich Tierseuchen-orientiert. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 998/2003²⁴ hält fest, dass Vorschriften über Rassen nicht berührt werden.

6 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagenen Änderungen des Tiergesetzes bedingen eine neue Verfassungsgrundlage (vgl. Ziff. 2.7.2). Diese wird mit dem gleichzeitig unterbreiteten Entwurf für eine Ergänzung von Artikel 80 BV durch einen Absatz 2^{bis} geschaffen.

²⁴ 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 Rates (ABl. L 146 vom 13.06.2003, S. 1.