

Nachtragsgesetz zum Hundegesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. März 2002

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Zwischenfälle mit bissigen Hunden.....	2
1.2. Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe	2
1.3. Parlamentarische Vorstösse	2
1.4. Situation im Kanton St.Gallen	2
1.5. Geltendes Recht der Hundehaltung.....	3
1.5.1 Hundegesetz vom 5. Dezember 1985	3
1.5.2 Tierschutzgesetzgebung	4
1.5.3 Strafrecht	4
1.5.4 Zivilrecht.....	5
1.5.5 Würdigung.....	5
2. Massnahmen des Bundes und anderer Kantone	5
3. Vernehmlassungsverfahren.....	6
4. Neuregelung.....	6
4.1. Einschränkungen durch die politische Gemeinde (Art. 7 Abs. 3).....	6
4.2. Verfügung bei pflichtwidriger Hundehaltung (Art. 9)	7
4.3. Finanzielle Anreize zum Besuch von Hundeerziehungskursen (Art. 11 Abs. 3)	8
4.4. Neue Strafbestimmung (Art. 14)	9
4.5. Verzicht auf Vorschriften, die auf bestimmte Hunderassen ausgerichtet sind	10
5. Kostenfolge und Referendum	10
6. Antrag	11
Entwurf: Nachtragsgesetz zum Hundegesetz	12

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Hundegesetz. Anlass zur Änderung des Hundegesetzes geben verschiedene schwere Zwischenfälle mit bissigen Hunden im In- und Ausland. Der Entwurf erweitert und konkretisiert die Möglichkeiten der politischen Gemeinden, im Rahmen der Hundepolizei notwendige Anordnungen zu treffen. Sodann werden bestimmte Verfehlungen, die mit einer Gefährdung von Menschen oder Tieren verbunden sind, unter Strafe gestellt. Im Sinn einer präventiven Massnahme sieht der Entwurf vor, dass die politische Gemeinde den Besuch von Hundeerziehungskursen durch Ermässigung der Hundetaxe fördern kann.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Hundegesetz (SGS 456.1; abgekürzt HG).

1. Ausgangslage

1.1. Zwischenfälle mit bissigen Hunden

In den letzten Jahren, insbesondere im Jahr 2000, haben sich im In- und Ausland mehrere gravierende Zwischenfälle mit bissigen Hunden ereignet. Aufsehen erregte vor allem die Schwere der Bissverletzungen. So wurde im Juni 2000 in Deutschland ein sechsjähriger Bub von zwei Hunden getötet. Im Oktober 2000 wurde in Uttwil/TG ein sechsjähriger Bub von einem Hund lebensgefährlich verletzt. Im November 2000 sprang eine Frau aus Angst vor einem Hund in die Limmat und ertrank. Die Vorfälle veranlassten Bund und Kantone zu einer Überprüfung des geltenden Rechts der Hundepolizei.

1.2. Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe

Im November 2000 setzte die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ein, um den Handlungsbedarf rund um das Hundegesetz zu ermitteln. Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe zeigte das Justiz- und Polizeidepartement den Gemeinden mit Rundschreiben vom 5. Februar 2001 auf, welche Massnahmen nach dem geltenden Recht bei rechtswidriger Hundehaltung ergriffen werden können. Ferner wurde den Gemeinden Informationsmaterial zur Verfügung gestellt. Die Arbeitsgruppe erstattete im April 2001 ihren Bericht mit Empfehlungen für Massnahmen bei der Hundehaltung. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt die Empfehlungen der Arbeitsgruppe.

1.3. Parlamentarische Vorstösse

In der Novembersession 2000 des Grossen Rates wurden die Interpellationen 51.00.73 «Änderung Hundegesetz» und 51.00.74 «Kampfhunde» eingereicht. Die Antworten auf die darin gestellten Fragen werden mit der vorliegenden Botschaft erteilt.

1.4. Situation im Kanton St.Gallen

Seit Erlass des Hundegesetzes im Jahr 1985 hat die Zahl der Hunde zugenommen (eine Abnahme ist in der Stadt St.Gallen zu verzeichnen). Die meisten politischen Gemeinden, denen der Vollzug des Hundegesetzes obliegt (Art. 2 HG), mussten sich deshalb zunehmend mit Hundeproblemen befassen. Die Stossrichtung der bei den Gemeindeverwaltungen eingegangenen Reklamationen hat sich jedoch verschoben. Früher erregten mehr die streunenden Hunde und der Hundekot Anstoss. Die Probleme mit dem Hundekot haben sich gebessert, vor allem in den Agglomerationen. Die meisten Gemeinden haben in den letzten Jahren zweckmässige Einrichtungen für die Beseitigung des Hundekots geschaffen.

Heute sind es vermehrt die bellenden oder aggressiven Hunde, welche die Gemeindebehörden und die Polizei beschäftigen. Die Diskussion über die «Kampfhunde» hat dazu beigetragen, dass die Bevölkerung hinsichtlich der Probleme mit Hunden bzw. Hundehalterinnen und -haltern sensibler geworden ist.

Es wird geschätzt (Bundesamt für Veterinärwesen), dass in der Schweiz 80 Prozent der Unglücksfälle durch Hundebisse auf Hunde zurückzuführen sind, die dem Opfer bekannt gewesen sind (Familienhunde, Hunde des Nachbarn, von Freunden usw.) und dass 60 Prozent der Opfer Kinder sind. Es ist jedoch nicht statistisch nachweisbar, dass bzw. ob die Zahl der Unglücksfälle mit Hunden zu- oder abgenommen hat, weil offenbar viele Hundebisse der Polizei nicht gemeldet werden. Die gemeldeten Fälle können nicht in Relation zu den Hunderassen gestellt werden, unter anderem, weil die Verteilung der Rassen in der Hundepopulation nicht bekannt ist.

Hunde werden teilweise als Machtinstrument benützt. Bei Personen, die sich in ihrem Umfeld Respekt und Macht verschaffen wollen, erfüllt ein Hund bisweilen den gleichen Zweck wie eine Waffe. Nach den Feststellungen der Polizei lässt sich jedoch sagen, dass im Kanton St.Gallen bis jetzt keine besonderen Probleme mit der Haltung von Rassen bestehen, die in den Medienberichten im Zusammenhang mit den erwähnten Vorfällen teilweise als «Kampfhunde» bezeichnet wurden.

Übergriffe und Belästigungen durch Hunde sind jedoch auch im Kanton St.Gallen feststellbar. Die für die Hundehaltung zuständigen kantonalen Stellen (Veterinäramt, Kantonspolizei, Justiz- und Polizeidepartement als Rekursinstanz) mussten sich bisher nur mit relativ wenigen Fällen von aggressiven Hunden befassen. Dies weist darauf hin, dass Beissunfälle und aggressive Hunde im Kanton St.Gallen im Vergleich zu Kantonen mit einem ausgeprägteren urbanen Charakter eine untergeordnete Rolle spielen. Vorfälle mit schweren oder gar tödlichen Verletzungen sind im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren keine bekannt geworden. Als Ursache stellte man in den bekannt gewordenen Fällen oft ein Fehlverhalten der Hundehalterin oder des Hundehalters bzw. der Hundeführerin oder des Hundeführers fest. Teilweise müssen Vorfälle jedoch auch auf Fehlverhalten von Nicht-Hundehalterinnen und -haltern zurückgeführt werden.

1.5. Geltendes Recht der Hundehaltung

1.5.1 *Hundegesetz vom 5. Dezember 1985*

Das Hundegesetz regelt einerseits die Kontrolle sowie die Haltung von Hunden und andererseits die Erhebung der Hundetaxe.

Die Bestimmungen über die Hundehaltung bezwecken in erster Linie den Schutz von Mensch und Tier vor Beeinträchtigungen durch eine mangelhafte Hundehaltung. Art. 6 HG weist die Hundehalterin und den Hundehalter im Sinn eines allgemeinen Gebots an, den Hund so zu halten, dass er Menschen und Tiere nicht gefährdet oder belästigt und fremdes Eigentum nicht beschädigt. Die die Hundehalterin und den Hundehalter treffende Beaufsichtigungspflicht wird bestimmt durch den Charakter und das Verhalten des Hundes. Hunde, die Anlass zu Befürchtungen geben, dass sie Menschen oder Tiere gefährden könnten, müssen streng beaufsichtigt werden. Die Verantwortung für den Hund liegt bei der Hundehalterin und beim Hundehalter. Kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Hund Menschen oder Tiere beisst, darf die Halterin oder der Halter den Hund nicht unbeaufsichtigt lassen, und sie oder er muss die geeigneten Vorkehrungen treffen, damit der Hund keine Verletzungen zufügen kann (GVP 1987 Nr. 83).

Art. 7 HG regelt besondere Einschränkungen (Betretungsverbot und Kotbeseitigungspflicht an bestimmten Orten). Nach Art. 7 Abs. 3 HG kann die politische Gemeinde weitergehende Einschränkungen der Hundehaltung erlassen oder Ausnahmen von den Einschränkungen nach Art. 7 Abs. 1 und 2 HG bewilligen.

Art. 9 HG bildet die Grundlage, um gegen pflichtvergessene Hundehalterinnen und -halter vorzugehen. Es handelt sich hierbei um Massnahmen, die (in der Praxis) meistens an einen Vorfall anknüpfen. Grundsätzlich kann aber auch schon bei auffälligem Verhalten eines Hundes ein Verfahren eingeleitet und gegebenenfalls eine Massnahme ergriffen werden.

Besonders geregelt ist in Art. 40 Abs. 2 des Jagdgesetzes (sGS 853.1) und Art. 27 der Jagdverordnung (sGS 853.11) die Beseitigung wildernder Hunde.

1.5.2 Tierschutzgesetzgebung

Die Tierschutzgesetzgebung des Bundes regelt (abschliessend) das Verhalten gegenüber dem Hund, soweit dessen Schutz und Wohlbefinden in Frage steht (Art. 1 Abs. 1 des eidgenössischen Tierschutzgesetzes [SR 455; abgekürzt TSchG]). Art. 3 Abs. 1 TSchG hält im Sinn eines allgemein geltenden Grundsatzes fest, dass die Tierhalterin oder der Tierhalter das Tier angemessen nähren, pflegen und ihm soweit nötig Unterkunft gewähren muss. Nach Art. 3 Abs. 2 TSchG darf die für ein Tier notwendige Bewegungsfreiheit nicht dauernd oder unnötig eingeschränkt werden, wenn damit für das Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sind.

Die eidgenössische Tierschutzverordnung (SR 455.1; abgekürzt TSchV) konkretisiert den allgemeinen Grundsatz in Bezug auf die Hundehaltung wie folgt: Hunde, die in Räumen gehalten werden, müssen sich täglich entsprechend ihrem Bedürfnis bewegen können. Wenn möglich sollen sie Auslauf im Freien haben. Hunde, die angebunden gehalten werden, müssen sich in einem Bereich von wenigstens 20 m² bewegen können. Sie dürfen nicht mit einem Würgehalsband angebunden werden. Für Hunde, die im Freien gehalten werden, muss eine Unterkunft vorhanden sein (Art. 31 TSchV). Beim Umgang mit Hunden sind übermässige Härte und Strafschüsse sowie die Verwendung von Stachelhalsbändern verboten. Hilfsmittel dürfen nicht derart verwendet werden, dass dem Tier Verletzungen oder erhebliche Schmerzen zugefügt werden oder dass es stark gereizt oder in schwere Angst versetzt wird. Der Einsatz von Geräten, die elektrisieren oder akustische Signale aussenden oder mittels chemischer Stoffe wirken, ist verboten; ausgenommen sind Dressurpfeifen und der fachgerechte Einsatz von Umzäunungssystemen (Art. 34 Abs. 1 bis 3 TSchV).

Der gewerbsmässige Handel mit Hunden ist bewilligungspflichtig (Art. 8 TSchG). Tierheime und gewerbsmässige Zuchten sowie Haltungen von Heimtieren sind meldepflichtig (Art. 34b TSchV).

1.5.3 Strafrecht

Art. 14 HG stellt die Missachtung der Meldepflicht und der Pflicht zur tierärztlichen Kontrolle sowie die Verletzung der Einschränkungen nach Art. 7 HG (Betretungsverbot, Kotbeseitigungspflicht) unter Strafe. Beim Erlass des Hundegesetzes wurde mit Blick auf das Legalitätsprinzip (Art. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]; «keine Strafe ohne Gesetz»), wonach strafbares Verhalten präzise zu umschreiben ist, darauf verzichtet, Art. 6 HG direkt unter Strafe zu stellen. Somit kann bei mangelhafter Hundehaltung lediglich eine Massnahme nach Art. 9 HG angeordnet und für den Fall der Nichtbefolgung Bestrafung wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB) angedroht werden. Wird ein Hund ohne Rechtfertigungsgrund (Art. 32 ff. StGB) zur Verletzung eines Menschen aufgehetzt (wie eine Waffe benützt), so macht sich der Täter der Körperverletzung (Art. 122 ff. StGB) schuldig. Unter Umständen kann auch eine Unterlassung (z.B. bei Verletzung eines Menschen infolge absichtlichem oder fahrlässigem Nichtzurückrufen des Hundes durch die Halterin oder den Halter) eine strafbare Körperverletzung darstellen.

1.5.4 Zivilrecht

Nach Art. 56 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220) haftet die Halterin oder der Halter für den durch das Tier angerichteten Schaden, wenn nicht nachgewiesen wird, dass alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt in der Verwahrung und Beaufsichtigung angewendet wurde, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre. Vorbehalten bleibt der Rückgriff, wenn das Tier von einer anderen Person bzw. deren Tier gereizt worden ist. Die Tierhalterhaftung ist eine Kausalhaftung (Haftung ohne Verschulden). Die Halterin oder der Halter haftet, sobald Sorgfaltspflichten objektiv verletzt wurden. Es handelt sich um eine Haftung für mangelnde Überwachung (Pr 66 [1977] Nr. 26, S. 63). Die Halterin oder der Halter haftet auch für das Verhalten von Personen, denen sie oder er den Hund in Gewahrsam gegeben hat (vgl. R. Brehm, Berner Kommentar, Bd. VI/1/3/1, 2. Aufl., 1998, N 24 ff. zu Art. 56 OR).

1.5.5 Würdigung

Das geltende Hundegesetz aus dem Jahr 1985 hat sich im Grossen und Ganzen bewährt. Es hat sich als ausreichende und praktikable Grundlage für das Einschreiten gegen pflichtwidrige Hundehaltung erwiesen. Anfragen von politischen Gemeinden und Rekursverfahren zeigen jedoch, dass insbesondere beim Erlass allgemeiner und individueller Einschränkungen der Hundehaltung (Art. 7 Abs. 3 und Art. 9 HG) Unklarheiten bestehen und die gesetzlichen Bestimmungen konkretisierungsbedürftig sind.

Der Hundebestand dürfte weiter zunehmen. Dies bedeutet eine potentielle Zunahme der Konflikte zwischen Mensch und Hund. Zwar kann – wie bereits ausgeführt – nicht gesagt werden, die Situation bei der Hundehaltung habe sich im Kanton St.Gallen generell verschlechtert. Es ist indessen davon auszugehen, dass sich gravierende Vorfälle auch in unserem Kanton ereignen können. Der Schutz vor bissigen Hunden und mangelhafter Hundehaltung ist im Hundegesetz massvoll zu verstärken.

Die weitere Entwicklung des Zusammenlebens zwischen Mensch und Hund hängt massgeblich davon ab, dass Hundehalterinnen und -halter sowie Nicht-Hundehalterinnen und -halter mit bzw. gegenüber dem Hund bestimmte Verhaltensregeln kennen und beachten und für ein möglichst artgerechtes Umfeld sorgen. Dies lässt sich nicht allein mit einer Änderung des Hundegesetzes bewerkstelligen. Vielmehr ist auch Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter gefordert. Um die Prävention zu verstärken, wird sodann vermehrt Aufklärung und Information betrieben werden müssen.

2. Massnahmen des Bundes und anderer Kantone

Das Bundesamt für Veterinärwesen betreibt seit 1. November 2000 eine Telefon-Hotline, an die sich Bürgerinnen und Bürger, aber auch Behörden bei Problemen mit aggressiven und gefährlichen Hunden wenden können. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat im September 2001 im Rahmen des Berichts zur Agrarpolitik 2007 einen Entwurf für eine Änderung des eidgenössischen Tierseuchengesetzes (SR 916.40) in die Vernehmlassung gegeben, wonach Hunde mit einem Mikrochip gekennzeichnet und zentral in einer Datenbank registriert werden. Im Tierschutzgesetz soll der Bundesrat ermächtigt werden, die Hundezucht einzuschränken (z.B. Verbot der Zucht von Tieren mit abnormem Verhalten).

Basel-Stadt hat als bisher einziger Kanton Mitte November 2000 mit einer Revision des Hundegesetzes eine Bewilligungspflicht für das Halten von potentiell gefährlichen Hunden eingeführt. In einer Verordnung wurden acht Hunderassen (und deren Kreuzungen) bezeichnet, die als potentiell gefährlich gelten. Bewilligungen zum Halten solcher Hunde werden nur an Personen erteilt, die mindestens 20 Jahre alt sind und nicht wegen Gewaltdelikten oder Förderung

der Prostitution vorbestraft sind. Die Halterin oder der Halter hat Welpenspiel- und Erziehungskurse zu absolvieren und den Nachweis einer Haftpflichtversicherung zu erbringen. Mit Fragebogen überprüft das für die Bewilligung zuständige Veterinäramt die vorgeschriebenen kynologischen Kenntnisse der Halterin oder des Halters sowie Herkunft und Zucht des Hundes. Die Hunde werden sodann mit einem Mikrochip versehen.

Im Kanton Zürich wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Verschärfung des Hundegesetzes eingereicht. Gefordert wurden insbesondere ein Leinenobligatorium für potentiell gefährliche Hunde auf öffentlichem Grund und eine Meldepflicht der Ärzte bei Hundebissen. Der Kantonsrat lehnte die Vorstösse am 15. Januar 2001 ab. Die Gesundheitsdirektion und die Direktion für Soziales und Sicherheit gaben eine Broschüre heraus mit dem Titel «Angst vor aggressiven Hunden. Was kann ich tun?»

Der Grosse Rat des Kantons Bern lehnte eine Motion, womit der Regierungsrat aufgefordert werden sollte, so rasch als möglich ein «Kampfhundegesetz» auszuarbeiten, am 6. Februar 2001 ab. Ein zweiter Vorstoss, der den Erlass gesetzlicher Bestimmungen zum Schutz der Bevölkerung vor Übergriffen von gefährlichen Hunden verlangte, wurde als Postulat überwiesen.

Die Sicherheitsdirektion von Appenzell Ausserrhoden setzte eine Arbeitsgruppe ein, um das Thema Hundehaltung zu bearbeiten und gegebenenfalls Gesetzes- bzw. Verordnungsänderungen vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe erarbeitete eine Informationsbroschüre mit dem Titel «Achtung Kampfhund?». In der Folge revidierte der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden am 29. Mai 2001 die Verordnung zum Hundegesetz. Die geänderten bzw. neuen Bestimmungen schreiben unter anderem vor, dass Hunde an der Leine zu führen sind, wo die Umstände zu Vorsicht mahnen, namentlich auf Kinderspielplätzen, Schularealen und in öffentlichen Verkehrsmitteln. Gefährliche, insbesondere gegen Mensch oder Tier abgerichtete Hunde dürfen nur aus anererkennungswürdigen Interessen gehalten werden. Gegen Halterinnen und Halter, deren Hunde die öffentliche Ordnung bedrohen oder stören, kann der Gemeinderat auf Kosten der Hundehalterin oder des Hundehalters eine Begutachtung des Tieres durch einen Sachverständigen anordnen und die Hundehalterin oder den Hundehalter zum Besuch eines Kurses über Erziehung und Haltung des Tieres verpflichten.

Im Kanton Thurgau wurde ebenfalls eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in erster Linie die Gemeinden beim Vollzug des Hundegesetzes unterstützen soll. Auf eine Änderung des Hundegesetzes wurde verzichtet.

3. Vernehmlassungsverfahren

Im Juli 2001 wurde über das Konzept für Änderungen des Hundegesetzes ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, die Tierärztesgesellschaft des Kantons St.Gallen, der Kantonalverband St.Gallischer Tierschutzvereine, die Schweizerische Kynologische Gesellschaft und der Jägerverband des Kantons St.Gallen. Die im Konzept dargestellte Lösungsabsicht wurde allgemein begrüsst.

4. Neuregelung

4.1. Einschränkungen durch die politische Gemeinde (Art. 7 Abs. 3)

Nach Art. 7 Abs. 3 des geltenden Hundegesetzes kann die politische Gemeinde weitere (über Art. 7 Abs. 1 und 2 HG hinausgehende) Einschränkungen der Hundehaltung erlassen oder Ausnahmen bewilligen. Das Gesetz lässt offen, welcher Art die Einschränkungen sein können. In Betracht fallen vorab Leinenpflicht, Maulkorbpflicht oder Betretverbot. Dabei können gene-

relle Einschränkungen (zum Beispiel Leinenpflicht in allen öffentlichen Gebäuden der Gemeinde) oder örtlich begrenzte Einschränkungen (zum Beispiel Leinenpflicht in einem bestimmten Park) erlassen werden. Die Rechtssicherheit gebietet, Einschränkungen präzise zu umschreiben, denn die Hundehalterinnen und Hundehalter machen sich bei deren Missachtung strafbar (Art. 14 HG).

Soll eine Einschränkung für eine bestimmte Örtlichkeit gelten, so kann sie in der Form einer Allgemeinverfügung ergehen. Eine solche Verfügung ist mit einer Rechtsmittelbelehrung (Rekurs) zu veröffentlichen (vgl. Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 6. Aufl., Basel und Frankfurt a.M., 1986, Nr. 5, S. 36 f. mit Hinweisen; Art. 24 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Soll die Einschränkung für das ganze Gemeindegebiet oder für bestimmte Arten von Grundstücken bzw. Gebäuden (z.B. für Parkanlagen, öffentliche Gebäude bzw. Anlagen) gelten (generell-abstrakte Regelung), so ist sie in der Form eines rechtsetzenden Reglementes zu erlassen (Art. 5 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2). Sowohl Einschränkungen durch Allgemeinverfügung als auch solche durch Reglement müssen verhältnismässig sein.

Es haben bisher nur wenige politische Gemeinden durch ein Reglement weitergehende Einschränkungen der Hundehaltung erlassen. Es handelt sich dabei in erster Linie um Vorschriften betreffend Leinenpflicht und Betretungsverbot für bestimmte Örtlichkeiten. Anfragen von Gemeinden beim Justiz- und Polizeidepartement zeigen, dass teilweise Unklarheit herrscht über die Anwendungsmöglichkeiten von Art. 7 Abs. 3 HG und das je nach Einschränkung zu beachtende Verfahren (Allgemeinverfügung oder Reglement). Der Entwurf sieht im geänderten Art. 7 Abs. 3 eine (nicht abschliessende) Aufzählung möglicher Massnahmen unter Angabe des einzuhaltenden Verfahrens vor. Damit soll der Vollzug durch die politischen Gemeinden erleichtert werden.

Im Interesse der Rechtssicherheit sind Einschränkungen, die für ein bestimmtes Gebiet oder Gebäude gelten, durch Signaltafeln anzuzeigen.

4.2. Verfügung bei pflichtwidriger Hundehaltung (Art. 9)

Der geltende Art. 9 HG bildet die Grundlage, um Massnahmen gegen pflichtvergessene Hundehalterinnen und Hundehalter zu ergreifen. Art. 9 Abs. 2 nennt die möglichen Massnahmen: Weisungen über Erziehung, Beaufsichtigung, Pflege oder Unterbringung; Verbot der Hundehaltung; Beseitigung des Hundes. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Der Entwurf sieht in Abs. 2 neu einen Katalog konkreter und geeigneter Massnahmen vor. In der Regel ist – nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – zuerst eine Weisung zu erteilen, bevor eine der weiteren, schärferen Massnahmen ergriffen wird. Der Katalog ist jedoch nicht abschliessend, da für besondere Fälle «massgeschneiderte» Lösungen möglich bleiben müssen.

Eine hundepolizeiliche Verfügung ergeht in den meisten Fällen aufgrund eines Vorfalls, der auf eine pflichtwidrige Hundehaltung schliessen lässt (Angriff eines Hundes, Bissverletzung). Zwar ist nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 9 HG auch schon einzuschreiten, wenn der Hund Mensch oder Tier «nur» belästigt. Doch müssen auch Belästigungen eine gewisse Intensität aufweisen (z.B. ständiges Bellen in einem Wohnquartier) und im Streitfall nachgewiesen werden, um Grundlage für eine einschränkende Verfügung zu bilden. Auch eine präventive Massnahme ist grundsätzlich möglich, wenn der Hund Mensch oder Tier gefährdet, was jedoch schwierig nachzuweisen ist, solange der Hund niemanden angegriffen hat. In der Praxis werden – soweit ersichtlich – selten Verfahren aufgrund von blossen Anzeichen einer Verhaltensstörung bzw. auffälligem Verhalten des Hundes eingeleitet.

Zu einzelnen Massnahmen ist Folgendes zu bemerken:

Lit. a: Als mildeste Massnahme bei pflichtwidriger Hundehaltung kann der Hundehalterin oder dem Hundehalter eine Weisung erteilt werden. Von der Halterin oder vom Halter kann der Abschluss einer Haftpflichtversicherung verlangt werden. Von einem allgemeinen Versicherungsobligatorium wird weiterhin abgesehen; der damit verbundene Kontrollaufwand der Gemeinde wäre unverhältnismässig.

Lit. b: Bietet die Gemeinde zu einem Hundeeziehungskurs auf, so sollte sie den Kurs oder zumindest die Art des Kurses und den Veranstalter genau bezeichnen. Am besten wird der Kurs zusammen mit der Halterin oder dem Halter ausgesucht. Dadurch wird gewährleistet, dass ein qualitativ guter Kurs besucht wird und die Massnahme ihren Zweck erfüllt.

Lit. e fällt z.B. in Betracht, wenn ein Familienhund einzelnen Familienmitgliedern nicht gehorcht, oder wenn ein Hund sehr kräftig ist und deshalb nur von kräftigen Personen an der Leine gehalten werden kann.

Lit. f: Zu denken ist in erster Linie an Umzäunungen.

Lit. g sieht vor, dass ein Wesenstest bei einer hierfür besonders ausgebildeten Fachperson angeordnet werden kann. Um den Ablauf solcher Beurteilungen zu vereinheitlichen, hat die Schweizerische Tierärztliche Vereinigung für Verhaltensmedizin in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft Schweizer Tierärzte und mit Unterstützung des Bundesamtes für Veterinärwesen einen Kurs organisiert, der mit einer Prüfung abgeschlossen wird. Die zertifizierten Tierärztinnen und Tierärzte stehen auch den Behörden für Wesenstests von Hunden zur Verfügung. Liegt der Wesenstest vor, ist gestützt darauf – nach Gewährung des rechtlichen Gehörs – zu entscheiden, ob eine weitergehende Massnahme erforderlich ist. Gleichzeitig ist die Kostentragung zu regeln. Sind weitergehende Massnahmen erforderlich, so werden die Kosten des Wesenstests der Halterin oder dem Halter aufzuerlegen sein (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Kosten können auch dann der Halterin oder dem Halter auferlegt werden, wenn keine weitere Massnahme erforderlich ist, die Haltende oder der Halter jedoch die Untersuchung durch sein Verhalten verursacht hat (Art. 95 Abs. 2 VRP). Allenfalls können die Kosten auch einem Anzeiger auferlegt werden, wenn sich erweist, dass die Anzeige ungerechtfertigt war.

Lit. i ermöglicht, einer Person z.B. zu verbieten, eine kräftige Hunderasse zu halten.

Die Beseitigung des Hundes (*lit. k*) und das Verbot der Hundehaltung (*lit. l*) sind die schwersten Massnahmen und daher an strengere Voraussetzungen geknüpft.

4.3. Finanzielle Anreize zum Besuch von Hundeeziehungskursen (Art. 11 Abs. 3)

Die Hundetaxe beträgt für einen Hund Fr. 60.–, für jeden weiteren Hund im gleichen Haushalt Fr. 100.– (Art. 12 Abs. 1 HG). Die politische Gemeinde kann durch Reglement die Taxe bis auf das Doppelte dieser Ansätze erhöhen, soweit ihr aus der Hundehaltung besondere Aufwändungen erwachsen. Landwirtschaftliche Hofhunde können von der Erhöhung ausgenommen werden (Art. 12 Abs. 2 HG). Verschiedene Gemeinden haben die Hundetaxe gestützt auf diese Bestimmung erhöht, dies auch mit Blick auf die seit Erlass des Hundegesetzes eingetretene Teuerung.

Im Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartementes an die Stadt- und Gemeinderäte betreffend Hundegesetz vom 3. Februar 1986 wurde darauf hingewiesen, dass der Ertrag einer Taxerhöhung auch zur finanziellen Unterstützung von Hundeeziehungskursen anerkannter Verbände verwendet werden kann (ABI 1986, 466). Von dieser Möglichkeit wurde bisher – soweit ersichtlich – nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.

In Hundeerziehungskursen wird den Hundehalterinnen und -haltern das Grundwissen vermittelt, das für eine artgerechte und gesellschaftsverträgliche Hundehaltung nötig ist. Dazu gehört nicht nur eine Instruktion über die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, sondern auch über die wichtigsten Grundsätze des Tierschutzes sowie eine praktische Anleitung zur tiergerechten Hundeerziehung. Verschiedene kynologische Organisationen bieten eine entsprechende Ausbildung für Hund sowie Halterinnen und Halter an. Der Besuch von Hundeerziehungskursen ist zu fördern, da damit ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung von Konflikten im Zusammenhang mit der Hundehaltung geleistet werden kann. Es ist daher sinnvoll, finanzielle Anreize zum Besuch von Hundeerziehungskursen zu schaffen. In einem neuen Art. 11 Abs. 3 wird ausdrücklich vorgesehen, dass Hundehalterinnen und -halter, die einen Hundeerziehungskurs besucht haben, von der Taxe des laufenden oder des folgenden Jahres befreit werden können. Mit dieser Bestimmung wird ein Signal gesetzt, das bewirken soll, dass die Gemeinden vermehrt finanzielle Anreize für den Besuch von Hundeerziehungskursen bieten. Von einer obligatorischen Taxbefreiung (analog Art. 11 Abs. 2 HG) ist hingegen abzusehen. Den Gemeinden soll der Entscheid in dieser Frage überlassen bleiben, damit sie den örtlichen Verhältnissen und dem vorhandenen Angebot an Hundeerziehungskursen Rechnung tragen können.

4.4. Neue Strafbestimmung (Art. 14)

Nach dem geltenden Art. 14 Abs. 1 HG macht sich strafbar, wer die Meldepflicht, die Pflicht zur tierärztlichen Kontrolle (zurzeit aufgehoben) oder Pflichten nach Art. 7 HG (Betretverbot, Kotbeseitigungspflicht etc.) verletzt. Die Verletzung der allgemeinen Pflichten der Halterin oder des Halters (Art. 6 HG) ist nicht bzw. nur dann strafbar, wenn ein Tatbestand des Strafgesetzbuches (Körperverletzung) erfüllt ist. Bestimmte Verhaltensweisen, die klare Pflichtverletzungen nach Art. 6 HG (Gefährdung, Belästigung), jedoch keine Körperverletzung im Sinn des StGB, darstellen, sollen nicht nur eine hundepolizeiliche Massnahme (Art. 9 HG) zur Folge haben, sondern auch strafrechtlich geahndet werden können. Sodann sollen auch Drittpersonen, welche die Pflichten nach Art. 6 HG nicht treffen, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie belästigendes oder gefährdendes Verhalten eines Hundes verursachen.

Das auch im kantonalen Strafrecht zu beachtende (vgl. BGE 103 Ia 96) Legalitätsprinzip verlangt, dass die Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Folgen im Zeitpunkt seiner Ausführung bestimmt und für jedermann klar erkennbar sind (BGE 112 Ia 113 mit Hinweisen). Mit diesem Grundsatz erscheint es nicht vereinbar, jegliche Missachtung der Pflichten der Hundehalterin und des Hundehalters gemäss Art. 6 HG pauschal unter Strafe zu stellen. Vielmehr ist das strafbare Verhalten im Einzelnen zu umschreiben. Die neue Strafbestimmung kommt zur Anwendung, wenn kein Straftatbestand des StGB, namentlich Körperverletzung, erfüllt ist. Die Strafandrohung soll insbesondere auch präventive Wirkung entfalten.

Der Entwurf sieht in Art. 14 Abs. 1 drei zusätzliche Straftatbestände (Offizialdelikte) vor. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die gleichen Regelungen, die schon im alten Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 24. März 1941 (nGS 14-45) enthalten waren (Art. 32), jedoch bei dessen Ablösung durch das Übertretungsstrafgesetz (sGS 921.1; abgekürzt ÜStG) fallen gelassen wurden. Angesichts der veränderten Verhältnisse bei der Hundehaltung erscheint es geboten, die Strafnorm wieder einzuführen.

Lit. a: Strafbar macht sich, wer einen Hund reizt und dadurch eine Gefahr für Mensch oder Tier in Kauf nimmt. Hundebisse können beim Betroffenen gravierende Verletzungen zur Folge haben. Ein Hund darf daher nicht durch Reizen aggressiv gemacht werden. Nicht strafbar macht sich jedoch (z.B.), wer unabsichtlich einen Hund erschreckt; durch solches Verhalten wird keine Gefahr in Kauf genommen.

Lit. b: Wer einen Hund auf einen Menschen oder ein Tier hetzt, schafft eine akute Verletzungsgefahr. Bei solchem Verhalten fällt – jedenfalls wenn es zu einer Verletzung kommt – eine Bestrafung nach Art. 122 ff. StGB (Körperverletzung) in Betracht. Das Aufhetzen soll aber auch strafbar sein, wenn es ohne Verletzungsabsicht gemacht wird, z.B. mit der Absicht, eine Person oder ein Tier zu erschrecken bzw. zu belästigen.

Lit. c: Die Halterin oder der Halter ist nach Art. 6 HG verpflichtet, den Hund zurückzuhalten, wenn er fremde Personen oder Tiere angreift und damit belästigt oder gar gefährdet. Unterlässt er dies, macht er sich nach der neuen Strafbestimmung strafbar. Die Strafdrohung gilt auch für eine Drittperson, welcher der Hund zur Beaufsichtigung anvertraut wurde.

Das Verfahren richtet sich nach dem Strafprozessgesetz (sGS 962.1). In leichten Fällen kann der Richter nach Art. 2 ÜStG von Strafe absehen. Nicht strafbar macht sich nach den allgemeinen Regeln des Strafrechts, wer mit einem Rechtfertigungsgrund (Art. 32 ff. StGB, z.B. Notwehr) handelt. Unabhängig von einer strafrechtlichen Sanktion können weiterhin auch verwaltungsrechtliche Massnahmen nach Art. 9 HG verfügt werden.

4.5. Verzicht auf Vorschriften, die auf bestimmte Hunderassen ausgerichtet sind

Massnahmen (insbesondere Verbot oder Bewilligungspflicht), die sich gegen einzelne bestimmte Hunderassen wie Bullterrier, Pitbull, Rottweiler, Dobermann und Dogge richten, erscheinen auf den ersten Blick wirkungsvoll. Indessen lässt sich wissenschaftlich nicht erhärten, dass das Ausmass des Aggressionspotentials eines Hundes von der Rasse abhängig ist. Aggressionsverhalten ist bei Hunden unabhängig von der Rasse, dem Typ und der Kreuzung grundsätzlich ein normales Verhalten. Die Bereitschaft zu aggressivem Verhalten bei sozialen Auseinandersetzungen und als Reaktion auf Angst und Unsicherheit gehört zu den natürlichen Verhaltensweisen eines jeden Hundes. Demnach sind Hunde nicht gefährlich, weil sie einer bestimmten Rasse angehören, sondern sie sind es entweder als Individuen oder aus der Situation heraus oder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Zuchtlinie. Auf bestimmte Rassen ausgerichtete Massnahmen können sodann umgangen werden, indem Hunde anderer Rassen auf (unnatürlich) hohe Aggressivität dressiert werden.

Massnahmen, die auf bestimmte Rassen ausgerichtet sind, verfehlen nach Ansicht der Fachleute das angestrebte Ziel einer Verhinderung oder auch nur einer deutlichen Verminderung von gravierenden Beissunfällen. Im Vernehmlassungsverfahren wurden Massnahmen gegen bestimmte Hunderassen fast einhellig abgelehnt. Es wird daher insbesondere davon abgesehen, eine Bewilligungspflicht für bestimmte Hunderassen einzuführen, zumal der damit verbundene Verwaltungsaufwand unverhältnismässig erscheint. Dazu kommt, dass ein Hund oft nicht eindeutig einer bestimmten Rasse zugeordnet werden kann (Mischlinge).

5. Kostenfolge und Referendum

Die vorgeschlagenen Änderungen des Hundegesetzes sind grundsätzlich kostenneutral. Durch finanzielle Anreize für den Besuch von Hundeeziehungskursen (Art. 12bis) können für die politischen Gemeinden Einnahmehausfälle entstehen. Diese können mit einer Erhöhung der Hundetaxe nach Art. 12 Abs. 2 HG ausgeglichen werden.

Nach Art. 5 lit. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) untersteht das Nachtragsgesetz dem fakultativen Gesetzesreferendum.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Hundegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
lic.phil. Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrler

Nachtragsgesetz zum Hundegesetz

Entwurf der Regierung vom 5. März 2002

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. März 2002¹ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Hundegesetz vom 5. Dezember 1985² wird wie folgt geändert:

b) besondere Einschränkungen

Art. 7. Der Halter sorgt dafür, dass sein Hund ohne Einwilligung des Berechtigten Spiel- und Sportplätze, fremde Gärten, Gemüse- und Beerenkulturen sowie Wiesen während des fortgeschrittenen Wachstums nicht betritt.

Er hat auf vielbegangenen Strassen, Trottoirs, Wegen und Plätzen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen den Kot seines Hundes zu beseitigen. Er hat den Hundekot während der Vegetationszeit aus Wiesen zu beseitigen, wenn kein Betretungsverbot gilt.

Die politische Gemeinde kann weitere Pflichten vorsehen oder Ausnahmen bewilligen, insbesondere:

- a) durch Reglement vorschreiben, dass der Halter den Hund in öffentlichen Gebäuden, auf verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen, Naturschutzgebieten sowie Fussgängerzonen an der Leine zu führen hat;**
- b) durch Verfügung und entsprechende Signalisation für ein bestimmtes Gebiet oder Gebäude anordnen, dass der Halter den Hund nicht mitführen darf, ihn an der Leine zu führen oder ihm einen Maulkorb umzubinden hat.**

b) Massnahmen

Art. 9. Die politische Gemeinde ordnet die erforderlichen Massnahmen an, wenn der Halter den Pflichten nach Art. 6 und 7 dieses Gesetzes nicht nachkommt.

Sie kann insbesondere:

- a) Weisungen über Erziehung, Beaufsichtigung, Pflege, Unterbringung oder Haftpflichtversicherung des Hundes erlassen;**
- b) zu einem Hundeerziehungskurs aufbieten;**

¹ ABI 2002,

² sGS 456.1.

- c) verfügen, dass der Hund ausserhalb der Wohnung an der Leine zu führen ist;
- d) verfügen, dass der Hund ausserhalb der Wohnung einen Maulkorb zu tragen hat;
- e) verbieten, den Hund bestimmten Personen anzuvertrauen;
- f) bauliche Massnahmen verlangen, welche Dritte vor Angriffen des Hundes schützen;
- g) einen Wesenstest des Hundes durch eine Fachperson anordnen;
- h) verbieten, mehr als einen Hund zu halten;
- i) verbieten, bestimmte Hunderassen zu halten;
- k) die Beseitigung des Hundes anordnen;
- l) die Hundehaltung verbieten.

Die Beseitigung des Hundes und das Verbot der Hundehaltung werden nur angeordnet, wenn der Halter mildere Massnahmen missachtet oder der Hund Mensch oder Tier ernstlich gefährdet.

Pflicht

Art. 11. Die politische Gemeinde erhebt vom Hundehalter eine jährliche Taxe.

Keine Taxe wird erhoben für:

- a) Hunde, die weniger als fünf Monate alt sind;
- b) Diensthunde der Armee sowie von Polizei- und Zollorganen;
- c) Invalidenführhunde;
- d) ausgebildete Hunde, die für öffentliche Aufgaben zur Verfügung stehen, wenn hiefür ein Bedürfnis besteht;
- e) Hunde, für welche die Taxe des laufenden Jahres bereits in einer anderen Gemeinde des Kantons bezahlt worden ist;
- f) Hunde, die im laufenden Jahr als Ersatz für eingegangene Hunde angeschafft werden.

Die politische Gemeinde kann den Halter, der mit seinem Hund einen Hundeeziehungskurs einer anerkannten Organisation besucht hat, im laufenden oder folgenden Jahr von der Entrichtung der Taxe befreien.

Strafbestimmung

Art. 14. Mit Busse wird bestraft, wer:

- a) einen Hund reizt und dadurch eine Gefahr für Mensch oder Tier in Kauf nimmt;
- b) einen Hund auf einen Menschen oder ein Tier hetzt;
- c) einen Hund, der unter seiner Aufsicht steht, von einem Angriff auf einen Menschen oder ein Tier nicht zurückhält.

Mit Busse wird der Halter bestraft, der:

1. die Meldepflicht oder die Pflicht zur tierärztlichen Kontrolle verletzt;
2. Pflichten nach Art. 7 dieses Gesetzes verletzt.

Die fahrlässige Begehung ist strafbar.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes.