

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Dezember 2009

1932. Parlamentarische Initiative Kohler Verbot von Pitbulls in der Schweiz (Hundegesetz)

Bereits unmittelbar nach dem tragischen Vorfall in Oberglatt vom 1. Dezember 2005, bei dem ein sechsjähriger Knabe von drei Pitbull Terriern angefallen und tödlich verletzt wurde, wurden auf Bundes- und auf kantonaler Ebene verschiedene parlamentarische Vorstösse zu gefährlichen Hunden eingereicht. Auf Bundesebene reichte alt Nationalrat Pierre Kohler am 7. Dezember 2005 eine parlamentarische Initiative mit dem Inhalt ein, ein Halteverbot von Pitbulls und anderen Kampfhunderassen einzuführen. Nachdem die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates und des Ständerates (WBK-NR und WBK-SR) der Initiative Folge gegeben hatten, wurde der daraufhin von der Subkommission WBK-NR erarbeitete Vorschlag zur Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage auf Bundesebene sowie zur Änderung des Tierschutzgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Am 12. September 2007 nahm der Regierungsrat (RRB Nr. 1364/2007) zu den konkreten Vorschlägen und den Fragen Stellung, wobei er unter den damaligen Gegebenheiten noch eine bundesweit einheitliche Regelung der Hundehaltung befürwortete, allerdings die Einführung eines Verbotes der Haltung, der Zucht und des Imports sogenannter gefährlicher Hunde und das Einführen einer Bewilligungspflicht für das Halten von «möglicherweise gefährlichen Hunden» wegen unverhältnismässiger Vollzugskosten ablehnte. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitete die WBK-NR den ersten Entwurf und überwies (nach vorgängiger Zustimmung des Nationalrates) den Verfassungsartikel und den Gesetzesentwurf für ein eidgenössisches Hundegesetz der WBK-SR. Weil zum überarbeiteten Entwurf noch keine Stellungnahme der Kantone vorlag, beschloss die WBK-SR vor ihrem Eintretensentscheid, die Kantone zu konsultieren und diesen folgende Fragen zu unterbreiten:

1. Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt bereits über kantonale Hundegesetze. Die Bestimmungen dieser Gesetze sind jedoch sehr unterschiedlich. Sind die Kantone der Auffassung, dass sie unter sich diese Gesetze koordinieren können, so dass auf eine nationale Gesetzesvorlage verzichtet werden könnte?
2. Der vorliegende Gesetzesentwurf belässt den Kantonen die Möglichkeit, weiter gehende Bestimmungen zu erlassen. Erachten Sie diese Bestimmung als notwendig?

3. Wäre Ihr Kanton bereit, sofern die Räte einem nationalen Hundegesetz zustimmen, auf die Möglichkeit einer weiter gehenden Regelung und damit auf abweichende oder ergänzende Lösungen zum nationalen Gesetz zu verzichten?
4. Soll der Bund für die Haltung potenziell gefährlicher Hunde eine Haltebewilligung vorschreiben?
5. Ist das Festlegen einer verbindlichen Rasse- und/oder Rassetypenliste erwünscht?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (Zustelladresse: Sekretariat der WBK, Parlamentsgebäude, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2009 haben Sie die Kantone eingeladen, zum Entwurf des Hundegesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und zur Beantwortung der gestellten Fragen.

1. Allgemeines

Nach dem tragischen Vorfall von Oberglatt, bei dem am 1. Dezember 2005 ein Kind von drei Pitbull-Terriern angefallen und tödlich verletzt worden war, haben verschiedene Kantone ihre Hundegesetze verschärft. Der Kanton Zürich hätte es damals begrüsst, wenn eine solche Verschärfung möglichst einheitlich auf nationaler Ebene erfolgt wäre. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs und des zunehmenden politischen Drucks nahm dann aber auch der Kanton Zürich die Arbeiten für eine Teilrevision seines kantonalen Hundegesetzes auf. Am 14. April 2008 stimmte der Kantonsrat der Vorlage des Regierungsrates zu, die noch eine Haltebewilligung für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial vorsah. Gleichzeitig sprach er sich aber für den Fall eines Referendums dafür aus, den Stimmberechtigten eine Variante mit Kampfhundeverbot zu unterbreiten (d.h. einem Verbot für das Halten von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial). Nachdem in der Folge das Behördenreferendum ergriffen worden war, gelangte das Hundegesetz am 30. November 2008 in zwei Varianten (d.h. mit Bewilligungspflicht für das Halten von Kampfhunden und mit Kampfhundeverbot) zur Volksabstimmung, wobei schliesslich die Variante mit Kampfhundeverbot angenommen wurde. Das Hundegesetz und die dazugehörige Ausführungsverordnung treten am 1. Januar 2010 in Kraft. Die Beant-

wortung der von Ihnen gestellten Fragen hat somit vor dem Hintergrund der neuen Hundegesetzgebung im Kanton Zürich und insbesondere unter Berücksichtigung des in der Abstimmung vom 30. November 2008 zum Ausdruck gebrachten Volkswillens zu erfolgen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass derzeit beim Bundesgericht eine Beschwerde hängig ist, die sich gegen das Kampfhundeverbot des neuen Hundegesetzes richtet.

2. Zu den gestellten Fragen

Zu Frage 1:

Eine Koordination der kantonalen Hundegesetze ist angesichts deren unterschiedlicher und durch Volksabstimmungen vorgegebener Ausgestaltung unrealistisch. Allein schon die verschiedenen Positionen von Regierungsrat, Kantonsrat und Stimmberechtigten im Kanton Zürich zeigen, wie schwierig es ist, einen einheitlichen Nenner auf kantonaler Ebene, geschweige denn unter den Kantonen zu finden. Zudem wäre eine Konkordatslösung erfahrungsgemäss ein langwieriger Prozess.

Zu Frage 2:

Lösungen mit Mindestvorgaben des Bundes, über die die Kantone hinausgehen können, sind allgemein nicht die beste Lösung. Entweder überlässt der Bund eine Regelungsmaterie den Kantonen oder er regelt sie selbst. Sollte vorliegend dennoch die vorgeschlagene Bundeslösung weiterverfolgt werden, ist angesichts der klaren Willensäusserung der Zürcher Stimmberechtigten eine ergänzende kantonale Hundegesetzgebung unabdingbar.

Zu Frage 3:

Nein, auf eine abweichende bzw. ergänzende Lösung kann aufgrund des in der Volksabstimmung klar geäusserten Willens der Stimmberechtigten nicht verzichtet werden. Eine grundsätzlich wünschenswerte, einheitliche Lösung auf Bundesstufe hätte ein rascheres Handeln des Bundesparlaments bedingt.

Zu Frage 4:

Haltebewilligungen kennt der Kanton Zürich nur übergangsrechtlich im Zusammenhang mit der Haltung von Hunden der Rassetypenliste II (d.h. Hunden, die von folgenden Rassetypen oder deren Kreuzungen abstammen: American Staffordshire Terrier, Bull Terrier und American Bull Terrier, Staffordshire Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, Pit Bull Terrier, Bandog und Basicdog) bis zu deren Tod. Ein System mit allgemeiner Haltebewilligung für alle «potenziell gefährlichen Hunde» wäre administrativ sehr aufwendig und der damit erzielbare Nutzen stände in keinem Verhältnis zu den entstehenden Kosten.

Zu Frage 5:

Nein, eine Festlegung einer verbindlichen Rassetypenliste durch den Bund ist nicht erwünscht. Unsere Rassetypenliste II beschränkt sich auf das administrativ gerade noch bewältigende Mass. Wenn der Bund eine einheitliche Liste für die ganze Schweiz festlegen würde, wäre die Gefahr gross, dass sie umfassender ausfallen würde.

3. Zu einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 3

Der verwendete Begriff «im öffentlichen Raum» wird nach den Erläuterungen wie folgt definiert «alles, was nicht Privatgrund ist, wie Strassen, Plätze, Bahnhöfe, Seen usw. Die gleichzeitige Benutzung durch andere kann durch einen unbeaufsichtigten, frei laufenden Hund erschwert sein.» Ziel dieser Bestimmung müsste jedoch nicht nur sein, den Gemeingebrauch zu sichern, sondern auch Vorfälle aufgrund von territorialem Verhalten des Hundes zu vermeiden. Ein solches Verhalten zeigt der Hund indessen vor allem im Grenzbereich von privaten Gärten, Höfen oder Hausplätzen zu Geh-, Rad- oder Flurwegen, dort nämlich, wo die Grenzen weder für den Hund noch für Dritte klar ersichtlich sind. Wir würden daher den Begriff «öffentlich zugänglicher Raum», der auch frei zugänglichen Privatgrund umfasst, vorziehen, wie er auch in der Zürcher Hundegesetzgebung verwendet wird.

Art. 5

Die Bestimmung sieht ausnahmslos für beide der genannten Fallgruppen (in lit. a und b) eine sogenannte Einzelprüfung vor. Gemäss den Erläuterungen handelt es sich bei der Einzelprüfung um eine Prüfung der Haltungsumstände und des Verhaltens des Hundes zusammen mit der Halterin oder dem Halter, wobei die Verhaltensbeurteilung durch eine hierfür qualifizierte Person durchgeführt wird (sog. Verhaltensspezialist/in). Derart weit gefasste Abklärungen sind erfahrungsgemäss nicht in jedem Einzelfall angezeigt und würden bloss unnötigen Mehraufwand und zusätzliche, hohe Kosten verursachen. Insbesondere bei der Meldung von Vorfällen, die eher als Unfälle einzustufen sind (z. B. wenn eine Halterin oder ein Halter zwei sich raufende Hunde trennen will und dabei an der Hand verletzt wird oder wenn zwei Rüden eine Rangauseinandersetzung haben und dabei einer eine Bisswunde erleidet), ginge die vorgeschriebene Einzelprüfung deutlich zu weit. Oft können in solchen Fällen die nötigen Massnahmen schon aufgrund der Sachverhaltsabklärung bzw. einer Gesamtbeurteilung der Hundehaltung angeordnet werden. Darüber hinaus gibt es klare fachliche Kriterien, wann welche Abklärungen und Untersuchungen angezeigt sind. Nicht zuletzt würden aber bei der Einführung von allgemein

durchzuführenden Einzelfallprüfungen nicht genügend Verhaltensspezialistinnen und -spezialisten zur Verfügung stehen. Wir schlagen daher folgende neue Formulierung des Einleitungssatzes von Art. 5 vor:

«Die zuständige kantonale Behörde ordnet die notwendigen Abklärungen und Einzelprüfungen an, wenn:»

Art. 6

Die in Abs. 1 vorgesehenen Massnahmen können nur dann ergriffen werden, wenn zuvor eine Einzelfallprüfung durchgeführt wurde. Dieses Verständnis ist zu eng (siehe Bemerkungen zu Art. 5). Wie dargelegt, müssen beispielsweise auch direkt nach dem Vorfall bei begründetem Verdacht auf gestörtes oder übermässig aggressives Verhalten des Hundes eine vorübergehende Verbringung in ein Tierheim und die Prüfung des Hundes auf Verhaltensstörungen möglich sein.

Weil der Katalog der aufgeführten Massnahmen zudem nicht abschliessend ist, diese jedoch im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel angeordnet werden, sollte Abs. 1 Satz 1 wie folgt ergänzt werden: «Die zuständige kantonale Behörde kann *im Hinblick auf die Sicherheit von Mensch und Tier* insbesondere folgende Massnahmen anordnen:

...»

Hinsichtlich des in Abs. 2 verwendeten Begriffes «im öffentlichen Raum» verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 2 Abs. 3 hin.

Art. 6a

Die Kontrolle von Zuchtstätten ergibt sich bereits aus dem Vollzugsauftrag der Behörden nach Art. 28 Abs. 2 der Tierschutzverordnung (TSchV; SR 455.1), wonach bei der Zucht von Hunden die Selektion darauf auszurichten ist, Hunde mit ausgeglichenem Charakter, guter Sozialisierbarkeit sowie geringer Aggressionsbereitschaft gegenüber Menschen und Tieren zu erhalten. Gestützt darauf werden schon heute Zuchtstätten bei Verdacht kontrolliert. Der Bestimmung kommt somit keinerlei praktische Bedeutung zu. Sie sollte ersatzlos gestrichen werden.

Art. 8

Ansichts der geltenden Tierschutzgesetzgebung (insbesondere Art. 74 TSchV) und des Umstandes, dass eine Verschärfung der Bestimmungen betreffend Hunden von Sicherheitsunternehmen im Gange ist (siehe Entwurf eines Konkordates über die Sicherheitsunternehmen; RRB Nr. 1785/2008), ist diese Bestimmung überflüssig. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass Bundesrat und Nationalrat kein Verbot der sportlichen Schutzhundeausbildung wollen, ist diese Bestimmung ersatzlos zu streichen und allenfalls eine Ergänzung im Tierschutzrecht vorzunehmen.

Art. 9

Die Elterntiere eines Hundes müssen nach Art. 16 Abs. 3 lit. d^{bis} Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401) schon heute in der zentralen Datenbank zur Registrierung der Hunde erfasst werden (Datenbank der Animal Identity Service [ANIS] AG), weshalb die inländischen Zuchten bekannt sind. Darüber hinaus verschafft die vorliegende Bestimmung inhaltlich keinen zusätzlichen Nutzen, werden doch darin weder bestimmte Anforderungen an diese Zuchtstätten gestellt noch der Import von bestimmten Rassetypen in die Schweiz geregelt. Weil der Anteil von in der Schweiz gezüchteten Tieren, die den infrage kommenden Rassetypen zugehören, klein ist, steht der Aufwand für eine zusätzliche Registrierung in keinem Verhältnis zum erhofften Nutzen. Die Bestimmung ist daher ersatzlos zu streichen.

Art. 14

Wird Art. 8 gestrichen (siehe obige Ausführungen), erübrigt sich auch diese Strafbestimmung.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi