



Hundegesetz, Totalrevision; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Geltendes Recht

a) Bundesrecht

Der Bund kennt keine Hundegesetzgebung. Gewisse Aspekte der Hundehaltung werden aber in der Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung geregelt. Das Obligationenrecht regelt zudem die Haftung von Tierhalterinnen und -haltern.

Tierschutzgesetzgebung

Das eidgenössische Tierschutzgesetz (TSchG; SR 455) regelt (abschliessend) in allgemeiner Weise den Umgang mit Tieren, soweit deren Schutz und Wohlbefinden in Frage steht. Das TSchG ist somit auch auf Hunde anwendbar. Art. 6 Abs. 1 TSchG hält im Sinn eines allgemein geltenden Grundsatzes fest, dass wer Tiere hält oder betreut, sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren muss. Nach Art. 4 Abs. 2 TSchG darf niemand ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in andere Weise seine Würde missachten.

Daneben finden sich in der eidgenössischen Tierschutzverordnung (TSchV; SR 455.1) Bestimmungen, welche sich konkret auf die Hundehaltung beziehen (Art. 68 ff. TSchV). In der TSchV wird der Schutz vor (gefährlichen) Hunden in erster Linie durch verantwortungsvolle Haltende und gut sozialisierte Hunde gewährleistet. So ist in der TSchV der Grundsatz verankert, dass wer einen Hund hält oder ausbildet, Vorkehrungen zu treffen hat, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet (Art. 77 TSchV). Zudem wurden Ärzte, Tierärzte, Tierheimverantwortliche, Zollorgane und Hundeausbildende verpflichtet, Vorfälle mit Hunden der zuständigen kantonalen Behörde zu melden (Art. 78 Abs. 1 TSchV). Diese Meldepflicht ermöglicht den Vollzugsbehörden bei verhaltensauffälligen Hunden ein rasches und wirkungsvolles Durchgreifen. Darüber hinaus sieht die TSchV vor, dass Hundehaltende, die zum ersten mal einen Hund erwerben, einen Sachkundenachweis über ihre theoretischen Kenntnisse über die Haltung und den Umgang mit Hunden zu erbringen haben (Art. 68 Abs. 1 TSchV); weiter müssen sämtliche Hundehaltende einen Sachkundenachweis erbringen, dass der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (Art. 68 Abs. 2 TSchV). In der Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (SR 455.109.1) finden sich hierzu detaillierte Regelungen.

Tierseuchengesetzgebung

Die Kennzeichnung und Registrierung der Hunde werden seit dem 1. Januar 2006 durch den Bund geregelt. Die Tierseuchengesetzgebung schreibt vor, dass Hunde mit einem Mikrochip gekennzeichnet und in einer



Datenbank registriert werden müssen (Art. 30 des Tierseuchengesetzes [TSG; SR 916.40] und Art. 16 ff. der Tierseuchenverordnung [TSV; SR 916.401]).

Zivilrecht

Nach Art. 56 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; 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. Die Halterin oder der Halter haftet auch für das Verhalten von Personen, denen sie oder er den Hund in Gewahrsam gegeben hat.

b) Kantonales Recht

Hundegesetzgebung von 1969

Das Gesetz über das Halten von Hunden (Hundegesetz, bGS 525.1) stammt vom 27. April 1969, die dazugehörige Vollziehungsverordnung (Verordnung zum Hundegesetz, im Folgenden Hundeverordnung; bGS 525.11) vom 24. November 1969. Das Hundegesetz enthält im Wesentlichen folgenden Regelungsbereiche:

- Kontroll- und Steuerpflicht für das Halten von Hunden (durch den Kantonsrat festgelegte Hundesteuer mit Steuerbefreiungstatbeständen; Art. 1-9);
- Pflichten der Hundehaltenden (Art. 10-12);
- Herrenlose Hunde (Art. 13);
- Beseitigen von gefährlichen oder lästigen Hunden (Art. 14);
- Vollzugs- und Strafbestimmungen (Art. 16-17).

Die Hundeverordnung enthält zu den genannten Regelungsbereichen verschiedene Ausführungsbestimmungen; sie regelt neben der Pflichten der Hundehaltenden insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden:

- Aufsicht über den Vollzug bei der Verwaltungspolizei (Art. 1, Art. 2 Abs. 2 und Art. 4);
- Regelungen betreffen Steuerbezug; Zuständigkeit bei Gemeinden, ausser Entscheid über Steuerbefreiung (Art. 2-6);
- Pflichten der Hundehaltenden (Art. 7);
- Sonderbestimmung zu potentiell gefährlichen Hunden (Art. 7a);
- Massnahmen bei Hunden zum Schutz der öffentlichen Ordnung; Zuständigkeit bei Gemeinden (Art. 7b);
- Unterbringung von herrenlosen Hunden; Zuständigkeit bei Gemeinden (Art. 8).

Die Hundesteuer wird in Ausführung von Art. 2 des Hundegesetzes durch den Kantonsrat festgelegt. Seit 1. Januar 1994 beträgt die jährliche Steuer für Hunde Fr. 100.- und für landwirtschaftliche Hofhunde Fr. 50.- (KRB vom 14. Juni 1993, bGS 525.11).

Zuständigkeiten in der Praxis

Gemäss Art. 9 Abs. 2 des Hundegesetzes sind die Gemeinden zuständig für die Hundekontrolle, den Bezug der Hundesteuer und die Abgabe der Kontrollzeichen. Entgegen dieser Bestimmung wird diese Aufgabe seit



1972 durch die Kantonspolizei erfüllt. Der Grund liegt darin, dass diese Aufgaben ursprünglich zwar gesetzeskonform durch die kommunale Polizei, „Dorfpolizisten“, vollzogen wurden, seit der Auflösung der kommunalen Polizei im Jahr 1972 und der Integration dieser in das kantonale Polizeikorps jedoch durch die kantonale Polizei ausgeführt wird. Die Kantonspolizei führt somit seit 40 Jahren Tätigkeiten aus, die der Gesetzgeber von 1969 eigentlich den Gemeinden übertragen hat.

Revision der Hundeverordnung von 2001

Um die Jahrtausendwende haben sich im In- und Ausland mehrere gravierende Zwischenfälle mit bissigen Hunden mit Todesfolgen ereignet. Die Vorfälle veranlassten Bund und Kantone zu einer Überprüfung des geltenden Rechts der Hundepolizei – so auch Appenzell Ausserrhoden: Das Departement Sicherheit und Justiz (DSJ) setzte eine Arbeitsgruppe ein, um das Thema Hundehaltung zu bearbeiten und gegebenenfalls Gesetzes- bzw. Ordnungsänderungen 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 Kinderspielflächen, Schularealen und in öffentlichen Verkehrsmitteln. Gefährliche, insbesondere gegen Mensch oder Tier abgerichtete Hunde dürfen nur aus anerkennungswürdigen 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.

2. Revisionsbestrebungen auf Bundesebene

Nachdem im Dezember 2005 in Oberglatt (ZH) ein 6-jähriger Knabe von drei Pitbull-Terriern angefallen und tödlich verletzt worden war, rückte die Diskussion um potenziell gefährliche Hunde erneut ins Zentrum des öffentlichen und politischen Interesses. In der Folge wurden auf Bundesebene verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema eingereicht. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative (05.453 Pa. Iv. Kohler), die ein Verbot von Pitbulls und anderen Kampfhundearten in der Schweiz forderte, wurde die Erarbeitung von Grundlagen für eine gesamtschweizerische Regelung betreffend gefährliche Hunde an die Hand genommen. Da die Bundesverfassung (BV; SR 101) keine Grundlage für eine umfassende Bundesregelung zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden enthält, erwies sich dafür eine Verfassungsänderung als unumgänglich. Am 18. Juni 2007 wurden die Entwürfe für den entsprechenden Bundesbeschluss und die Gesetzesvorlage in Form einer Änderung des eidgenössischen Tierschutzgesetzes (TSchG) in die Vernehmlassung gegeben. Kernstück der Vorlage bildete die Einteilung sämtlicher Hunde in drei Kategorien: Wenig gefährliche Hunde, möglicherweise gefährliche Hunde und gefährliche Hunde. Die Einteilung hätte unter Berücksichtigung der Grösse, des Gewichts und des Rassetyps durch den Bundesrat vorgenommen werden sollen. Für möglicherweise gefährliche Hunde war eine Bewilligungspflicht vorgesehen. Gefährliche Hunde wären vollständig verboten gewesen.

Als Sofortmassnahmen nach dem Vorfall von Oberglatt stellte der Bundesrat im Januar 2006 zudem ein „Massnahmenpaket gefährliche Hunde“ vor. Gemäss diesem wurden in einer ersten Phase strengere Vorschriften über Zucht und Sozialisierung von Hunden erlassen. Weiter wurden Tierärztinnen und Tierärzte, Ärztinnen und Ärzte, Zollorgane und Hundeausbildende verpflichtet, einer vom Kanton bezeichneten Stelle Vorfälle zu melden, bei denen ein Hund Tiere oder Menschen erheblich verletzt hat oder Anzeichen eines übermässigen Aggressionsverhaltens zeigt. Gestützt auf solche Meldungen müssen die zuständigen Behörden Abklärungen



vornehmen und bei Bedarf die erforderlichen Massnahmen treffen (Gemeinden: Massnahmen zum Schutz der Öffentlichkeit; kantonales Veterinäramt: tierschutzrechtliche Massnahmen). Die zweite Phase des Massnahmenpakets wurde im Sommer 2006 mit dem Entwurf zur totalrevidierten Tierschutzverordnung (TSchV) vorgestellt. Die am 23. April 2008 schliesslich verabschiedete TSchV nimmt die Hundehalterinnen und -halter insofern verstärkt in die Pflicht, als diese obligatorisch einen theoretischen und einen praktischen Ausbildungskurs absolvieren müssen (Sachkundenachweise).

Der Entwurf für eine gesamtschweizerische Regelung der Hundeproblematik im TSchG wurde in der Vernehmlassung kontrovers aufgenommen. Die Mehrheit der Kantone begrüsst zwar eine einheitliche Regelung auf Bundesebene – so auch Appenzell Ausserrhoden (RRB vom 11. September 2007). Die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlage stiess demgegenüber überwiegend auf Kritik oder gar Ablehnung. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden und die Mehrheit der Kantone lehnten die geplanten Bewilligungspflichten und Verbote mit der Begründung ab, sie würden zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen und seien dem Sachverhalt und den möglichen Risiken nicht angemessen.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde die Vorlage als eigenständiges Hundegesetz überarbeitet. Der Entwurf eines eidgenössischen Hundegesetzes beinhaltete alle Regelungen, die Hunde betreffen, so auch Normen der Tierschutzgesetzgebung und des Obligationenrechts. Im Gegensatz zur oben erwähnten Vernehmlassungsfassung im Rahmen der Revision des Tierschutzgesetzes wurde in der neuen Vorlage auf die Auflistung gefährlicher Hunderassen, die verboten oder speziell behandelt werden sollen, verzichtet. Im Herbst 2009 wurden die Kantone dazu konsultiert. Kernfrage dieser Konsultation war, ob die Kantone bereit seien, zugunsten einer gesamtschweizerischen Einheitsregelung auf eigene, weitergehende Vorschriften zu verzichten. 17 Kantone – darunter auch Appenzell Ausserrhoden (RRB-2009-702) – zeigten Bereitschaft dazu, weshalb der Ständerat beschloss, keine Möglichkeit abweichender oder ergänzender kantonaler Bestimmungen vorzusehen. Diese Lösung lehnte der Nationalrat jedoch ab, sodass das Projekt eines gesamtschweizerischen Hundegesetzes am 6. Dezember 2010 als gescheitert feststand.

3. Entwicklungen der Bundesgerichtspraxis

Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden relevant ist ein den Kanton Jura betreffendes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 8. Oktober 2010 (BGer 2C_49/2010). Der Kanton Jura kennt – entgegen Appenzell Ausserrhoden – kein eigenes Hundegesetz und stützte sich für Massnahmen gegen auffällige Hunde auf die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung. Das Bundesgericht entschied indes, dass die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung allein keine genügende gesetzliche Grundlage für sämtliche sicherheitsrelevanten Massnahmen gegen gefährliche Hunde darstelle. Solche Anordnungen würden zwar tatsächlich indirekt zum Schutz von Personen beitragen. Massnahmen, die gleichzeitig den Tier- und den Personenschutz bzw. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zum Gegenstand hätten (wie etwa Leinen- und Maulkorbpflicht oder bauliche Massnahmen), liessen sich jedoch nicht auf die Tierschutzgesetzgebung stützen und auf die polizeiliche Generalklausel nur dann, wenn eine ernste, direkte und unmittelbar drohende Gefahr von einem Hund ausgehe. Gleichzeitig ist aus dem Bundesgerichtsentscheid der Schluss zu ziehen – und dies ist für Appenzell Ausserrhoden von Bedeutung –, dass einzelfallbezogene repressive Massnahmen gegen gefährliche oder verhaltensauffällige Hunde, die gleichzeitig auf den Tier- und den Personenschutz bzw. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abzielen, auf formell-gesetzlicher Ebene verankert werden müssen.



Repressive Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall sind in Appenzell Ausserrhoden jedoch – mit Ausnahme der Anordnung der Beseitigung von gefährlichen oder lästigen Hunden (vgl. Art. 14 Hundegesetz) – in der regierungsrätlichen Hundeverordnung verankert (Art. 7a und 7b). Diese Normstufe genügt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung indes nicht. Repressive Massnahmen gegen gefährliche oder verhaltensauffällige Hunde benötigen folglich einer Grundlage im Hundegesetz.

4. Entwicklungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Seit Erlass des Hundegesetzes im Jahr 1969 hat die Zahl der Hunde in Appenzell Ausserrhoden stetig zugenommen, wie aus unten stehender Tabelle hervorgeht (die Daten sind erst ab dem Jahr 2001 vollständig, da zu diesem Zeitpunkt die elektronische Datenerfassung eingeführt wurde). Seit 2009 ist die Anzahl im Kanton gehaltener Hunde mehr oder weniger konstant.

Jahr	Anzahl „gelöste“ Hunde
2001	2619
2002	2734
2003	2932
2004	3122
2005	3330
2006	3412
2007	3449
2008	3533
2009	3589
2010	3622
2011	3645
2012	3611

Tabelle1: Anzahl gehaltene Hunde

Trotz der Zunahme der Hundepopulation konnte in den meisten Gemeinden keine Zunahme von Hundeproblemen festgestellt werden. Auch die Anzahl der Bissmeldungen im Kanton sind seit Jahren ungefähr gleich hoch, wie nachstehende Tabelle zeigt:

	Bisse Mensch	Bisse Tiere	Meldungen total
2008	32	13	45
2009	38	14	52
2010	31	12	43
2011	29	14	43
2012	30	21	51

Tabelle2: Anzahl Bissmeldungen in Appenzell Ausserrhoden

Die Stossrichtung der Reklamationen hat sich jedoch verschoben. Während früher vor allem Hundekot Anstoss erregte, haben sich die Probleme mit dem Hundekot gebessert. Die meisten Gemeinden haben in den letzten



Jahren zweckmässige Einrichtungen für die Beseitigung des Hundekots geschaffen. Heute sind es vermehrt die verhaltensauffälligen Hunde, welche die Gemeindebehörden, die Polizei und das kantonale Veterinäramt beschäftigen. Die Diskussion über die „Kampfhunde“ hat dazu beigetragen, dass die Bevölkerung hinsichtlich der Probleme mit Hunden bzw. Hundehalterinnen und -haltern sensibler geworden ist.

Hunde werden teilweise als Statussymbol 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 Kantonspolizei lässt sich jedoch sagen, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden 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 Appenzell Ausserrhoden feststellbar. Die für die Hundehaltung zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen (Gemeindebehörden, 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 in Appenzell Ausserrhoden im Vergleich zu Kantonen mit einem ausgeprägteren urbanen Charakter eine untergeordnete Rolle spielen. Vorfälle mit schweren oder gar tödlichen Verletzungen sind in Appenzell Ausserrhoden in den letzten Jahren denn auch 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.

Es wird geschätzt (Beissunfällestatistik BVET 2009), dass in der Schweiz rund 56 % der gemeldeten Unglücksfälle (2009: total 5011 Meldungen) durch Hundebisse auf Hunde zurückzuführen sind, die dem Opfer bekannt gewesen sind (Familienhunde, Hunde des Nachbarn, von Freunden usw.). In rund 14 % der Fälle war es sogar der eigene Hund, der die Verletzung zugefügt hat. Rund 16 % aller Meldungen über Bissverletzungen beim Menschen betrafen Kinder bis 10 Jahre. Der Vergleich mit der Bevölkerungsstatistik zeigt, dass Kinder überproportional von Unfällen mit Hunden betroffen sind. Kinder haben vor allem ein höheres Risiko, von Kleinhunden gebissen zu werden. Es ist jedoch nicht statistisch nachweisbar, dass bzw. ob die Zahl der Unglücksfälle mit Hunden zu- oder abgenommen hat, weil offenbar viele Hundebisse nicht gemeldet werden (rund die Hälfte). Die gemeldeten Fälle können zudem nicht in Relation zu den Hunderassen gestellt werden, unter anderem, weil viele Unsicherheiten bezüglich der Rassenangaben bei den einzelnen Meldungen bestehen.

Nach dem Scheitern der Bundeslösung im Dezember 2010 müssen die Kantone nun selber Lösungen insbesondere für die neuere Entwicklung finden.

B. Handlungsbedarf

1. Nicht mehr zeitgemässe Hundegesetzgebung

Das heute gültige kantonale Hundegesetz (bGS 525.1) datiert aus dem Jahre 1969. Es wurde in all den Jahren nur minimal angepasst (Änderung von 25. April 1982 betreffend der Strafbestimmung von Art. 16). In seiner inhaltlichen Detailausgestaltung ist es weitgehend überholt. Einerseits finden sich antiquierte Bestimmungen, etwa betreffend der Nichterfüllung der Steuerpflicht (Art. 8 Hundegesetz), oder (überholte) tierschutzrechtliche Regelungen, etwa betreffend der Nutzung von Hunden als Zugtiere (Art. 15 Hundegesetz), die materiell nicht in



die Hundegesetzgebung gehören. Andererseits fehlen Bestimmungen, welche dem gewandelten Verhältnis zwischen Mensch und Hund sowie dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Schutz vor Hunden adäquat Rechnung tragen würden. Lediglich in einigen Grundsätzen ist die bestehende Hundegesetzgebung auch heute noch sachgerecht. Zu einem wesentlichen Teil regelt sie zudem die Steuerpflicht und das „Lösen“ (Art. 1 – 10) und ist somit mehr ein „Hundesteuergesetz“ als ein „Hundegesetz“.

Hingegen erfuhr die Hundeverordnung (bGS 525.11) verschiedentlich Anpassungen, letztmals im Jahre 2001. Mit der Teilrevision von 2001 wurden Vollzugsinstrumente eingeführt, mit welchen die Gemeinden bei Verdacht auf Gefährlichkeit eines Hundes situationsbezogen handeln können. Es wurde damals aus Überzeugung auf rassespezifische Bestimmungen und Verbote verzichtet. Der Bund hat inzwischen sicherheitsrelevante Aspekte wie z.B. die Meldepflicht für Bissvorfälle mit Hunden 2006 sehr kurzfristig in die eidgenössische TSchV aufgenommen und mit der Totalrevision dieser Verordnung im Jahre 2008 durch Normen zur Zucht, Sozialisierung und Ausbildung der Hunde und Hundehalter etc. ergänzt. Kantonale Ausführungsbestimmungen dazu fehlen.

Die Diskussionen rund um „gefährliche“ Hunde zeigen auch, dass vermehrt Präventivmassnahmen gefordert werden. Obwohl solche grundsätzlich auch in Anwendung des geltenden Hundegesetzes erlassen werden können, lässt sich das Gesetz in dieser Hinsicht merklich verbessern. Zudem zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass für die Anordnung von repressiven Massnahmen in der Hundehaltung klare Rechtsgrundlagen für mögliche Massnahmen in einem formellen Gesetz erforderlich sind. Schliesslich erscheint es aus heutiger Sicht nicht mehr zeitgemäss, dass die Gemeinden Massnahmen bei verhaltensauffälligen oder aggressiven Hunden anordnen. Fachlich ist das kantonale Veterinäramt die kompetente zuständige Behörde. Dies führt zu einem einheitlichen Vollzug und mehr Rechtssicherheit bei „Problemhunden“.

Das auch im kantonalen Strafrecht zu beachtende Legalitätsprinzip (Art. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]; „keine Strafe ohne Gesetz“) 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 im Hundegesetz und der Hundeverordnung pauschal unter Strafe zu stellen (so Art. 16 Hundegesetz). Vielmehr ist das strafbare Verhalten im Einzelnen zu umschreiben. Dies erfordert den Erlass von neuen Strafbestimmungen. Die Strafandrohung soll insbesondere auch präventive Wirkung entfalten.

Mit einem neuen Hundegesetz soll auch die heute schwerfällige Organisation mit vielen Beteiligten (Gemeinden, Verwaltungspolizei, Kantonspolizei, Veterinäramt) und damit auch vielen Schnittstellen möglichst vereinfacht werden. So sind etwa Hundebissvorfälle in der Praxis der Kantonspolizei zu melden. Diese informiert das Veterinäramt und die zuständige Gemeindebehörde. Für die Anordnung von Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sind nach geltendem Recht die Gemeinden zuständig, für die Anordnung von tierschutzrechtlichen Massnahmen das kantonale Veterinäramt. Diese Mehrfachzuständigkeiten von verschiedenen Behörden sind wenig praktikabel und erfordern eine Entflechtung.

Die Kontrolle der Hunde in den Gemeinden und die Erhebung der Hundesteuer wird heute – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen – durch die Kantonspolizei erfüllt. Dabei handelt es sich jedoch um rein administrative Aufgaben, die ohne weitere durch die Gemeinden wahrgenommen werden können; es braucht dafür keine speziell ausgebildeten Polizeikräfte. Mit der vorliegenden Totalrevision des Hundegesetzes soll entsprechend auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt werden, und zwar getreu nach



dem Subsidiaritätsprinzip, nachdem eine Aufgabe nur an die höhere Ebene delegiert werden soll, wenn diese auf der unteren Ebene nicht effizient erfüllt werden kann.

2. Datenbanken ANIS und Gevor

Heute werden Daten über Hunde in Appenzell Ausserrhoden auf zwei verschiedenen Datenbanken geführt – der eidgenössischen Animal Identity Service AG (ANIS) und der kantonalen Polizeidatenbank Gevor. Die Tierseuchengesetzgebung des Bundes schreibt vor, dass Hunde mit einem Mikrochip gekennzeichnet und in einer Datenbank registriert werden müssen (Art. 30 TSG und Art. 16 ff. TSV). Melde- und Registrierungsstelle für Appenzell Ausserrhoden ist die ANIS. Die Hundekontrolle und der Erhebung der Hundesteuern führt die Kantonspolizei demgegenüber mittels der Polizeidatenbank Gevor. Der Regierungsrat hat das Departement Sicherheit und Justiz (DSJ) im Jahre 2009 (RRB-2009-518) beauftragt, das Führen derselben Daten über Hunde auf zwei verschiedenen Datenbanken (ANIS und Gevor) zu eliminieren. Diesem Auftrag soll mit dieser Vorlage nachgekommen werden.

C. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

a) Allgemeines

Die Zunahme der Hundepopulation in den letzten Jahren und die Veränderungen der Beziehung zwischen Menschen und Hunden haben dazu geführt, dass gewisse Rahmenbedingungen für die Hundehaltung festzulegen sind. Die Anforderungen an eine artgerechte, d.h. tierschutzkonforme Hundehaltung werden durch die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung definiert und vorgeschrieben. Diesbezüglich kommt den Kantonen keine Gesetzgebungskompetenz zu. Das vorliegende Gesetz regelt demgegenüber Belange der Sicherheit und Gesellschaftsverträglichkeit der Hundehaltung. Vereinfacht ausgedrückt beurteilt die Tierschutzgesetzgebung die Hundehaltung aus der Optik des Tieres und umschreibt, auf welche Art Haltung ein Hund bezüglich Ernährung, Pflege, Bewegung, Unterbringung, Sozialisierung usw. Anspruch hat. Das Hundegesetz hingegen befasst sich mit den Anforderungen an die Hundehaltung aus der Optik der Gesellschaft, d.h. der Mitmenschen der Hundehalterin bzw. des Hundehalters und anderer Tiere. Daraus ergibt sich, was von Hundehaltenden zu verlangen ist, damit die Hundehaltung möglichst sicher und gesellschaftsverträglich ist. Die gesetzgeberischen Massnahmen bestehen aus präventiven und repressiven Elementen, die einfach zu verstehen und zu vollziehen sind. Sowohl die Eingriffe in die Rechtsstellung der Hundehalterinnen und -halter als auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand müssen in einem vernünftigen Verhältnis zur tatsächlichen Verbesserung der Sicherheit und Gesellschaftsverträglichkeit. Bei der Auswahl der nötigen Massnahmen gilt es auch zu berücksichtigen, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden rund 3'600 Hunde gehalten werden (verkaufte Hundemarken im 2012).

b) Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sieht vor, dass die Zuständigkeit für das Hundewesen im Grundsatz – wie bereits heute – bei den Gemeinden liegt. Die Gemeinden erheben die Hundesteuer, führen die Hundekontrolle und sorgen generell für ein geordnetes Zusammenleben



von Menschen und Hunden auf ihrem Gemeindegebiet. Wie bis anhin sind die Gemeinden für das Einfangen und die sachgerechte Unterbringung von streunenden und herrenlosen Hunden zuständig. Weiter wird den Gemeinden neu die Aufgabe übertragen, zu überprüfen, ob die Hundehaltenden die vom Bund geforderten Sachkundenachweise erbracht haben, was am zweckmässigsten in Zusammenhang mit der Hundekontrolle zu vollziehen ist. Die Gemeinden können die ihnen übertragenen Aufgaben am besten erfüllen, da sie mit den lokalen Verhältnissen vertraut sind und die Möglichkeit haben, flexibel auf veränderte Bedingungen zu reagieren. Eine Zentralisierung des Hundewesens beim Kanton (kantonales Veterinäramt) wäre wenig bürgerfreundlich und führt zu langen Wegen der Hundehaltenden zu den Behörden.

Vom Kanton sollen nur jene Aufgaben wahrgenommen werden, welche ein einheitliches Vorgehen im ganzen Kanton erfordern und ein erhebliches Mass an Fachkompetenz voraussetzen. Angesprochen ist primär der Bereich „repressive Massnahmen bei lästigen oder gefährlichen Hunden“. Gemäss geltendem Recht (Art. 14 Hundegesetz, Art. 7b Hundeverordnung) liegt die Zuständigkeit in diesem Bereich heute bei den Gemeinden resp. beim Gemeinderat. Neu soll die Anordnung von repressiven Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall dem kantonalen Veterinäramt übertragen wurde.

c) Allgemeine Prävention gegen Konflikte mit Hunden

Bereits heute bestehen Präventionsangebote von privaten Organisationen sowie dem Bundesamt für Veterinärwesen und gewissen Kantonen. Sie tragen dazu bei, die Öffentlichkeit oder Teile davon (z.B. Schulkinder) für den Umgang mit Hunden zu sensibilisieren. Insbesondere die Kinder stellen eine wichtige Zielgruppe dar, da diese erwiesenermassen einem höheren Risiko ausgesetzt sind, von einem Hund verletzt zu werden als eine erwachsene Person. Den Möglichkeiten des Kantons für Präventionsmassnahmen sind aus finanziellen und personellen Gründen enge Grenzen gesetzt. Mit einem bewusst offen formulierten Präventionsartikel wird dem Kanton (und gegebenenfalls auch den Gemeinden) ermöglicht, den sicheren, verantwortungsvollen und tiergerechten Umgang mit Hunden mit geeigneten Präventionsmassnahmen zu fördern oder sich an solchen Massnahmen zu beteiligen.

d) Allgemeine Pflichten der Hundehaltenden/Haltevorschriften

Die allgemeinen Pflichten in der Hundehaltung betonen die Eigenverantwortung der Hundehaltenden. Die im Rahmen einer konsequenten und verantwortungsbewussten Hundehaltung zu beachtenden Regeln werden klar festgelegt. Es geht hier um Vorschriften darüber, wie Hunde zu halten und zu führen sind, damit Menschen und andere Tiere nicht gefährdet oder belästigt werden. Dazu gehören die Pflichten, Hunde nie unbeaufsichtigt laufen zu lassen, sie an bestimmten Orten an die Leine zu nehmen und ohne besondere Fachkenntnisse keine grösseren Hunderudel auszuführen. Alle diese Massnahmen zielen darauf ab, heikle Situationen und Zwischenfälle mit Verletzungsfolgen für Menschen oder Tiere möglichst zu verhindern. Nicht zuletzt wird auch die Stellung allfälliger Opfer von Vorfällen mit Hunden durch ein neues Haftpflichtversicherungsobligatorium für Hundehaltende verbessert.

e) Repressive Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall

Im Unterschied zu den für alle geltenden Verhaltensvorschriften betreffen die repressiven Massnahmen diejenigen Halterinnen bzw. Halter, deren Hundehaltung den vorgeschriebenen Anforderungen nicht genügt. Entsprechend den Vorgaben des Bundesgerichts werden die bisher auf Verordnungsstufe geregelten einschränkende Massnahmen (Art. 7b) neu auf formell-gesetzlicher Ebene verankert. Inhaltlich gehen die Einschränkungsmöglichkeiten sowohl bezüglich der Voraussetzungen (vgl. Art. 18 Abs. 1) als auch der möglichen Massnahmen (vgl. Art. 18 Abs. 2) weiter als der bisher geltende Art. 7b der Hundeverordnung. Neu erfolgen vertiefte



Ablärungen und Einschränkungen nicht nur wenn Hunde die öffentliche Ordnung bedrohen oder stören, sondern auch nach erheblichen Verletzungen oder bei übermässigem Aggressionsverhalten eines Hundes (so auch Art. 78 TSchV), oder wenn die Halterin oder der Halter keine genügende Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet. Dieser Tatbestand erweist sich in der Praxis aus folgenden Gründen als notwendig: Es gibt Hundehaltende, die immer wieder Anlass zu Beanstandungen geben, deren Hundehaltung aber weder einen Eingriff gestützt auf die polizeiliche Generalklausel rechtfertigt, noch tierschutzrechtlich derart gravierend ist, dass behördlich eingeschritten werden müsste. Auch in solchen Fällen muss die Möglichkeit bestehen, dass das kantonale Veterinäramt die nötigen Massnahmen anordnet oder – als ultima ratio – die Hundehaltung verbietet.

f) Hundekontrolle

Die Bundesgesetzgebung verpflichtet die Hundehaltenden, ihre Hunde spätestens drei Monate nach der Geburt oder vor Weitergabe der Welpen mit einem Mikrochip kennzeichnen zu lassen. Der Mikrochip muss von einer Tierärztin bzw. einem Tierarzt eingesetzt werden. Bei der Kennzeichnung werden verschiedene Daten über den Hund erhoben (Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Rasse oder Rassetyp, Abstammung, Fellfarbe, Name und Adresse der Halterin resp. des Halters, bei dem der Hund geboren wurde und Name der Halterin resp. des Halters zum Zeitpunkt der Kennzeichnung sowie Name des kennzeichnenden Tierarztes und Datum der Kennzeichnung). Diese Daten sind von der Tierärztin bzw. dem Tierarzt an eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Stelle zu melden. Sämtliche Kantone – so auch Appenzell Ausserrhoden – haben das Führen dieser Datenbank der ANIS AG, einer Non-Profit-Organisation mit Sitz in Bern, übertragen. Personen, die einen Hund erwerben oder für länger als drei Monate übernehmen, sind verpflichtet, Adress- und Handänderungen innerhalb von 10 Tagen dem Betreiber der Datenbank (ANIS) zu melden. Ebenso muss der Tod eines Hundes gemeldet werden.

Soweit das kantonale Recht dies vorsieht, bietet die ANIS AG den Gemeinden die Möglichkeit, direkt auf die registrierten Daten der Hundehaltungen ihrer Gemeinde zuzugreifen. Damit die Gemeinden auf die Führung eines eigenen kommunalen Verzeichnisses verzichten können, ist den Gemeinden der kostenlose Zugang zur Datenbank (ANIS) zu gewähren. Da jeder Hund durch den Mikrochip eindeutig identifizierbar ist, kann in Zukunft auf die Kontrollmarke verzichtet werden.

g) Hundesteuer

Mit dem totalrevidierten Hundegesetz soll schliesslich eine zeitgemässe gesetzliche Grundlage für die Hundesteuer geschaffen werden. Die Hundesteuer soll eine kantonale Abgabe bleiben, da es wenig zielführend ist, in einem so kleinen Kanton wie Appenzell Ausserrhoden 20 verschiedene kommunale Regelungen betreffend Hundetaxe zu haben. Die Hundesteuer soll indes durch die Gemeinden erhoben werden. Die Gemeinden sind mit den lokalen Begebenheiten am besten vertraut und können die Hundesteuern – im Zusammenhang mit der Hundekontrolle – am effektivsten erheben.

Gegenwärtig wird eine Hundesteuertaxe von Fr. 100.- erhoben, wobei jeder weitere Hund im gleichen Haushalt das Doppelte zu bezahlen hat. Die Steuer für einen landwirtschaftlichen Hofhund beträgt Fr. 50.-. Hundezüchter und Hundehändler können eine Pauschalsteuer entrichten, die dem sechsfachen des ersten Hundes (Fr. 100.-) beträgt. Die Höhe der Hundesteuer wird derzeit durch den Kantonsrat festgelegt (vgl. KRB betreffend Festsetzung der Hundesteuer vom 14. Juni 1993). Neu soll die Höhe der Hundesteuer weder durch den Kantonsrat beschlossen noch fix im Gesetz festgeschrieben werden; vielmehr soll – im Sinne einer grösseren Flexibilität – ein Rahmen (maximal Fr. 200.-) geschaffen werden, innerhalb welchem der Regierungsrat die kon-



krete Höhe der Hundetaxe festlegt. Auf den Rabatt für landwirtschaftliche Hofhunde und die Pauschalsteuer für Züchter soll verzichtet werden; es ist nicht einsehbar, weshalb diese Hunde für die öffentliche Hand weniger Kosten verursachen als „gewöhnliche“ Hunde. Zudem handelt es sich auch bei den Hofhunden wohl in den wenigsten Fällen um reinrassige Appenzeller Sennenhunde, so dass sich ein „Preisnachlass“ auch aus Gründen des „Heimatschutzes“ nicht rechtfertigt.

Der Ertrag kommt heute zu zwei Dritteln den Gemeinden und zu einem Drittel dem Kanton zu. Es ist davon auszugehen, dass die Hundesteuern im bisherigen Umfang für die Gemeinden mindestens kostendeckend sind (Kosten für hygienische Vorkehrungen sowie streunende und herrenlose Hunde). Für den Kanton jedoch sind die Hundesteuern (ein Drittel der Erträge) unter dem geltenden Regime für Hundekontrolle und Steuerbezug (Kantonspolizei, Verwaltungspolizei) sowie tierschutzrechtliche Massnahmen (Veterinäramt) nicht kostendeckend. Neu sollen wieder die Gemeinden zuständig sein für die Hundekontrolle und den Steuerbezug, während das kantonale Veterinäramt im Gegenzug für Beschränkungen in der Hundehaltung im Einzelfall zuständig sein soll. Unter diesen Vorgaben erscheint die heute geltende Ertragsaufteilung – zwei Drittel für die Gemeinden, ein Drittel für den Kanton – wieder im Gleichgewicht.

Das Eintreiben von ausstehenden Hundesteuern soll ausschliesslich auf dem betriebsrechtlichen Weg erfolgen. Auf weitere Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von finanziellen Verpflichtungen – wie das geltende Recht vorsieht (vgl. Art. 8 Hundegesetz: Busse und entschädigungsloses „Abtun“) – wird auch wegen des daraus entstehenden Vollzugsaufwands explizit verzichtet.

h) Geprüfte und verworfene Massnahmen

Rassenlisten

Das Anknüpfen an Rassen und Rassentypen zur Abschätzung des Gefahrenpotenzials von Hunden ist aus fachlicher Sicht umstritten. Die Hauptursachen für eine mögliche Gefährlichkeit eines Hundes liegen nach Meinung von Fachleuten neben der Vererbung von Wesenszügen hauptsächlich in seiner Prägung, Sozialisierung und Erziehung. Soll anlässlich der obligatorischen Kennzeichnung im Alter von 8 bis 12 Wochen die Zuordnung zu einer Rasse oder einem Rassentyp vorgenommen werden, kommt es häufig zu Fehleinschätzungen, wenn der Tierärztin oder dem Tierarzt die Elterntiere nicht bekannt sind oder es sich bei diesen um Mischlinge handelt. Es ist unbestritten, dass jeder Hund, unabhängig von seiner Rasse, bei Begegnungen mit Menschen und Tieren feindselig reagieren und zubeissen kann. Bekannt ist auch, dass Hundehaltende, die einen Hund als Statussymbol oder Imponierinstrument verstehen, bei Einschränkungen für gewisse Rassen auf andere Rassen ausweichen.

Die Auswertung der jährlichen Meldedaten (Beissunfällestatistik BVET 2009) erlaubt nur vorsichtige Interpretationen bezüglich der Hunderasse, da in vielen Fällen Angaben zur Rasse fehlen oder von Personen stammen, denen die nötigen Kenntnisse für eine Rassenzuordnung fehlen (vgl. Abschnitt A.4). Wie in vorhergehenden Jahren wurden auch 2009 am meisten Meldungen über Vorfälle mit Hunden des Schäferhundetyps registriert. Dieser Rassentyp kommt in der Schweiz allerdings auch am häufigsten vor und ist in keinem Kanton verboten. Insgesamt können aber aufgrund der vorhandenen Daten und Resultate keine Angaben zu Ursachen von rasenbezogenen Trends gemacht werden.

Angesichts dieser Erkenntnisse und Experteneinschätzungen erweist sich eine Rassenliste als problematisch. Dies zeigt sich auch in den unterschiedlichen Ausgestaltungen der Rassenlisten in den Kantonen. Während im



Kanton Genf 15 Rassen verboten sind, sind es im Kanton Zürich vier Rassen und im Kanton Freiburg lediglich der Rassentyp Pitbull. Im Kanton Tessin sind 30 Rassen bewilligungspflichtig, im Kanton Waadt deren drei. Das Bundesgericht hat die Beschränkung präventiver Kontrollverfahren auf einige bestimmte Hunderassen als unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots „nicht unbedenklich“ beurteilt, aber als Sofortmassnahme zum Schutz des Publikums vertretbar bezeichnet, solange die ihr zugrunde liegenden Annahmen nach den bisherigen Erfahrungen einigermaßen plausibel erscheinen (BGer 2P.146/2005, Urteil vom 17. November 2005).

Bewilligungspflichten

Für jede gesetzgeberische Massnahme muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen Aufwand und Verbesserung des Ist-Zustandes ersichtlich sein. Bewilligungen zum Halten von Hunden bringen nur dann zusätzliche Sicherheit, wenn sie aufgrund einer umfassenden Einzelfallbeurteilung erteilt werden. Verschiedene Kantone haben in ihren Hundegesetzen (resp. Tierschutz-/Tierseuchengesetzgebungen) Bewilligungspflichten (Halterbewilligung) eingeführt, die an die Kriterien Grösse bzw. Gewicht (z.B. Genf, Thurgau, Zürich) oder Rasse (z.B. Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Waadt) anknüpfen. Erkundigungen bei solchen Kantonen (Zürich) haben ergeben, dass der Aufwand für die seriöse Beurteilung eines Bewilligungsgesuchs mit 20 bis 30 Arbeitsstunden von Tierärztinnen und Tierärzten sowie auf Stufe Sachbearbeitung und Sekretariat veranschlagt werden muss. Dies lässt den administrativen Aufwand für die Beurteilung von Bewilligungsgesuchen in einem Missverhältnis zur tatsächlich zu erwartenden Verbesserung der öffentlichen Sicherheit erscheinen. Weiter ist zu befürchten, dass sich gerade problematische Hundehalter einem Bewilligungsverfahren entziehen würden. Zudem gilt es zu bedenken, dass es auch mit Hunden, die ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, zu Vorfällen kommen kann, beispielsweise wenn unvorhergesehene Situationen beim Hund Angst auslösen. Vor diesem Hintergrund schaffen Bewilligungspflichten eine Scheinsicherheit, die nicht mit der tatsächlichen Situation übereinstimmt. Gesamthaft betrachtet stehen Aufwand und Ertrag bei Bewilligungspflichten in keinem günstigen Verhältnis. Auf die Einführung ist deshalb zu verzichten.

Weitere Ausbildungspflichten

Das neue Tierschutzrecht des Bundes, das am 1. September 2008 in Kraft getreten ist, verpflichtet Hundehalterinnen und -halter zum Besuch von Kursen. Wer zum ersten Mal einen Hund erwerben will, muss sich vorher die nötigen Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen aneignen. Innerhalb eines Jahres nach dem Erwerb hat die für die Haltung des Hundes verantwortliche Person ein praktisches Training zu absolvieren, mit dem sie nachweisen kann, dass der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (so genannte Sachkundenachweise nach Art. 68 TSchV). Einzelne Kantone schreiben in ihren Hundegesetzen über diese Anforderungen hinausgehende Ausbildungspflichten vor. Wer beispielsweise im Kanton Thurgau einen Hund mit einem Erwachsenengewicht von mindestens 15 kg hält, hat zusätzlich einen Kurs über eine anerkannte praktische Hundeeziehung zu besuchen (§ 1b des Gesetzes über das Halten von Hunden; sGS 641.2). Im Kanton Zürich sind Rasse- und Mischlingshunde mit einer Schulterhöhe ab 45 cm sowie einem Gewicht über 16 kg von einer zusätzlichen Ausbildungspflicht betroffen (§ 7 Hundegesetz; LS 554.5). Diese Kriterien erfüllen zwei Drittel aller in der Schweiz gehaltenen Hunderassen. Zu absolvieren ist mit diesen Hunden ein Welpenförderungskurs (4 mal 50 Minuten), ein Junghundekurs (10 mal 50 Minuten) und ein Erziehungskurs (10 mal 50 Minuten). Wer solche Kurse als Ausbilderin oder Ausbilder anbietet, muss über eine kantonale Bewilligung verfügen.

Es ist unbestritten, dass mit gut sozialisierten und erzogenen Hunden heikle Situationen und damit auch Verletzungsvorfälle tendenziell reduziert werden. Vor diesem Hintergrund besteht ein öffentliches Interesse an



möglichst gut ausgebildeten Hunden und Halterinnen bzw. Haltern. Die obligatorischen Kurse nach Tierschutzrecht können zwar nur bedingt eine vertiefte Ausbildung bieten, denn sie dienen vorab der Sensibilisierung der Hundehaltenden für Probleme bei der Hundehaltung. Viele Halterinnen und Halter werden dadurch jedoch zu weiteren Kursen motiviert oder beschliessen, sich in ihrer Freizeit intensiv mit ihrem Hund zu beschäftigen, indem sie beispielsweise Hundesport treiben oder eine Ausbildung als Hundeführerin bzw. -führer absolvieren. Vor diesem Hintergrund ist angesichts des administrativen Aufwandes, den der Aufbau eines zusätzlichen Kurssystems in Appenzell Ausserrhoden, die Anerkennung von Ausbildenden sowie die Kontrolle der Kursabsolvierung verursachen würden, auf zusätzliche Ausbildungspflichten zu verzichten. Auf freiwilliger Basis können in Appenzell Ausserrhoden und der Region verschiedene Ausbildungskurse für die Halterinnen und Halter sowie ihre Hunde (z.B. in Hundeschulen) besucht werden.

2. Erlassform

Angesichts des Alters des geltenden Hundegesetzes ist es einziger logischer Weg, dieses – sowie die zugehörige Verordnung – totalzurevidieren. Andere mögliche Erlassformen wie die Integration der Sicherheitsaspekte der Hundehaltung in die kantonale Tierschutz- oder Polizeigesetzgebung sind wenig zielführend. Es sprechen sowohl das Schutzobjekt (Tierschutz, allgemeine Gefahrenabwehr) als auch die Normstufe (kantonale Tierschutzverordnung) gegen eine solche Lösung.

3. Rechtsvergleich

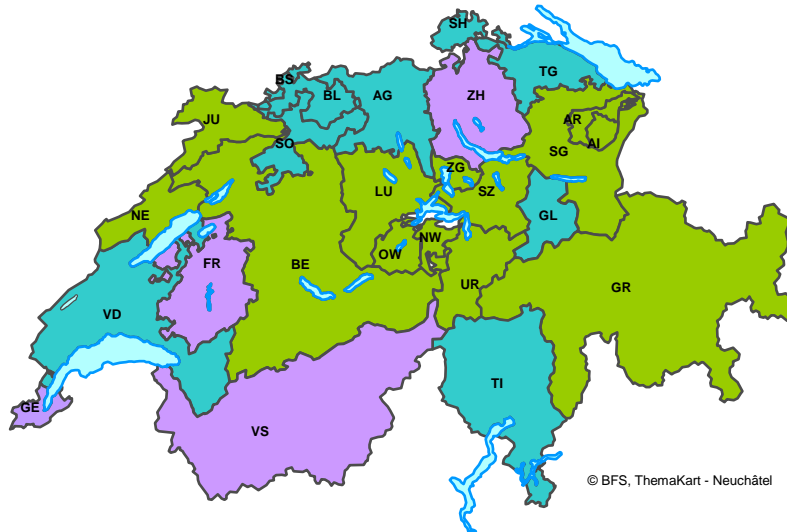
a) Interkantonaler Vergleich

Haltungsvorschriften

Die kantonalen Hundegesetzgebungen weichen inhaltlich stark voneinander ab. Hinzu kommen formelle Unterschiede: In einigen Kantonen existiert keine kantonale Hundegesetzgebung, weil Massnahmen zu Hunden in die Polizeikompetenz fallen (Uri, Glarus, Zug, Graubünden, Jura). Die anderen Kantone haben spezielle Hundegesetze wie im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Diese Gesetze regeln üblicherweise die Hundesteuer, die Hundekontrolle sowie weitere tierseuchenpolizeiliche und tierschutzrechtliche Aspekte, das Vorgehen bei streunenden und herrenlosen Hunden (Findeltieren) und vielfach in allgemeiner Form die Verpflichtung, den Hund unter Kontrolle zu halten.

Während einige Kantone konkrete Bestimmungen über den Schutz des Menschen in Erwartung einer Bundeslösung zurückgestellt haben, wurden verschiedene Kantone seit Dezember 2005 gesetzgeberisch tätig. Vier Kantone haben in der Zwischenzeit Rassenverbote erlassen (Wallis, Freiburg, Genf und Zürich). Elf Kantone haben eine Bewilligungspflicht für gewisse Rassen oder für Hunde ab einer bestimmten Grösse eingeführt (Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Waadt, Zürich).

Von besonderem Interesse sind die Regelungen in den umliegenden Kantonen: Während der Kantone Thurgau – wie erwähnt – Bewilligungspflichten (Halterbewilligung) eingeführt hat, die an die Kriterien Gewicht und Rasse anknüpfen, kennen Appenzell Innerrhoden und St.Gallen weder Rassenverbote noch Haltebewilligungen. Insgesamt kann den kantonalen Gesetzgebungsprojekten der letzten Jahre jedenfalls keine einheitliche Stossrichtung entnommen werden.

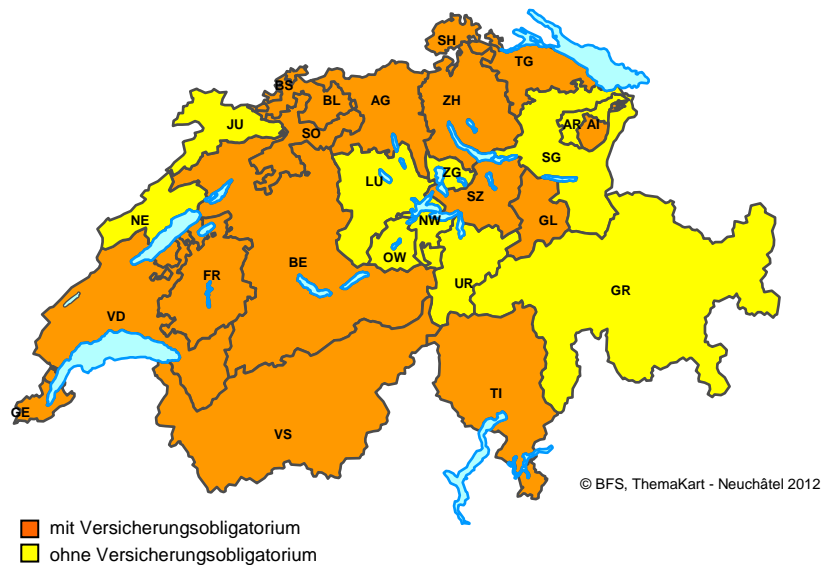


- Verbot gewisser Rassen (in BL/BS sieht das Gesetz Möglichkeit vor, dass Regierung einzelne Rassen verbietet, was jedoch nicht erfolgt ist)
- Bewilligungspflicht für gewisse Rassen oder Hunde ab einer bestimmten Grösse
- Massnahmen im Einzelfall

Abbildung 1: Haltungsvorschriften

Versicherungsobligatorium

Die Mehrheit der Kantone kennt ein Versicherungsobligatorium zur Abdeckung der Risiken aus der Hundehaltung. Sofern minimale Deckungssummen vorgeschrieben sind, variieren diese zwischen einer und drei Millionen Franken. Die nachfolgende Karte gibt eine Übersicht darüber, welche Kantone sich bisher für ein Versicherungsobligatorium entschieden haben und welche nicht (betr. Appenzell Ausserrhoden ist der Zustand vor Erlass dieses Gesetzes abgebildet).



- mit Versicherungsobligatorium
- ohne Versicherungsobligatorium

Abbildung 2: obligatorische Haftpflichtversicherung



Hundesteuer

In allen Kantonen wird eine Hundesteuer erhoben. Diese ist entweder als kantonale oder kommunale Steuer ausgestaltet, wobei sie in letzterem Fall oftmals fakultativ ist. In Kanton Appenzell Innerrhoden wird die Steuer vom Bezirk erhoben, und es erfolgt ein Abzug eines Beitrags zugunsten der kantonalen Tierseuchenkasse. In den Kantonen Zürich und Aargau wird – wie in Appenzell Ausserrhoden – ein Anteil der kommunal erhobenen Hundetaxe für die kantonalen Aufgaben im Hundewesen verwendet.

Vollzug/Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Für die Hundekontrolle und die Erhebung der Hundesteuern sind in der Schweiz grossmehrheitlich die Gemeinden zuständig (in Appenzell Innerrhoden die Bezirke) (vgl. nachfolgende Abbildung). Demgegenüber sehen die neueren kantonalen Hundegesetze für den Erlass von Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall – aufgrund des erforderlichen Fachwissens – kantonale Zuständigkeiten vor (z.B. Aargau, Bern, Glarus, Zürich). Betreffend Appenzell Ausserrhoden ist der Zustand abgebildet, wie er in der Praxis gelebt wird. Gemäss geltendem Recht wären die Gemeinden für die Hundekontrolle und die Erhebung der Hundesteuer verantwortlich.

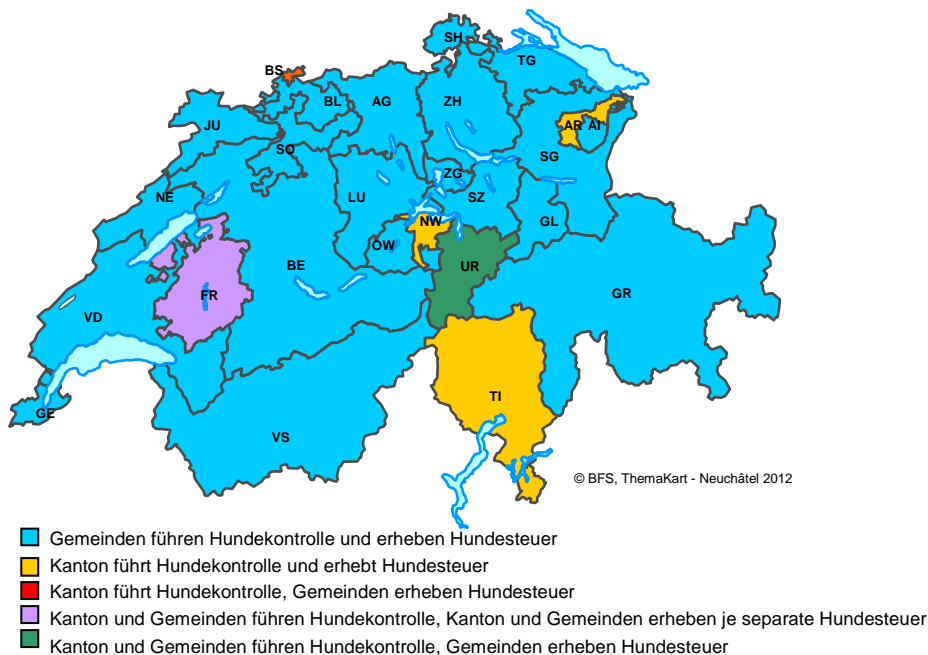


Abbildung 3: Zuständigkeiten Hundekontrolle/Erhebung Hundesteuern

b) Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich bietet sich ein äusserst heterogenes Bild. Beispielhaft kann Deutschland genannt werden, wo die Regelung der Hundehaltung Ländersache ist und die meisten Bundesländer eine eigene Rassenliste führen. Daran knüpfen rassenspezifische Sonderbestimmungen wie Leinenzwang, Maulkorbzwang, Kastrations- bzw. Sterilisationspflicht, Haltungsverbot oder Bewilligungspflicht an. Interessant ist auch, dass Italien im März 2009 seine Rassenliste wieder abgeschafft hat. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass die bisherige Regelung die Anzahl von Vorfällen mit aggressiven Hunden nicht verringert habe und die wissenschaftliche Literatur belege, dass aufgrund der Rassenzugehörigkeit keine Voraussage des Auftre-



tens aggressiven Verhaltens möglich sei. Anstelle der Rassenliste wurde ein Register von individuellen Hunden eingeführt, die durch aggressives Verhalten aufgefallen sind und deren Besitz strengen Einschränkungen unterliegt.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Der Zweckartikel sieht die Schaffung von Rahmenbedingungen für den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden vor. Um diese Zielsetzung zu erreichen, werden die Hundehalterinnen und -halter zur konsequenten Wahrnehmung ihrer Verantwortung verpflichtet und griffige Möglichkeiten zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall vorgesehen. Der Regelungsgegenstand (Abs. 2) orientiert sich am Aufbau der Vorlage.

Art. 2 Zuständigkeiten Gemeinden

Für den Vollzug des Hundegesetzes sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig (Abs. 1). Sie erfüllen insbesondere die in Absatz 2 aufgeführten Aufgaben. Der Katalog von Absatz 2 ist nicht abschliessend. Soweit eine Aufgabe nicht dem Kanton zugewiesen ist, fällt sie in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Die Gemeinden führen die Hundekontrolle (lit. a). Es ist vorgesehen, dazu einheitlich die Datenbank ANIS zu verwenden (vgl. Abschnitt C.1.f). Da jeder Hund spätestens drei Monate nach der Geburt, beziehungsweise in jedem Fall vor einem Halterwechsel mit einem Mikrochip gekennzeichnet werden muss, wird in Zukunft auf eine Hundemarke, das „Lösen“ verzichtet. Mit der Hundekontrolle soll auch die Erhebung der Hundesteuern – wie bereits vom Gesetzgeber von 1969 vorgesehen – auf die Gemeinden übergehen (lit. b). Die Hundekontrolle und die Erhebung der Hundesteuer sind administrative Massnahmen (wie etwa die Einwohnerkontrolle), die ohne weiteres (wieder) von den Gemeinden übernommen werden können. Eine spezielle Ausbildung oder polizeilich geschultes Personal ist dafür nicht erforderlich. In den meisten Kantonen der Schweiz werden Hundekontrolle und Steuerbezug durch die Gemeinden vollzogen. Hundekontrolle und Steuerbezug sind zudem keine polizeilichen Aufgaben, die zu den Kernkompetenzen der kantonalen Polizeiorgane gehören.

Die neue eidgenössische Tierschutzverordnung sieht vor, dass Hundehaltende, die zum ersten Mal einen Hund erwerben, vor dem Erwerb einen Sachkundenachweis über ihre Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen zu erbringen haben (Art. 68 Abs. 1 TSchV). Weiter müssen sämtliche Hundehaltende innerhalb eines Jahrs nach Erwerb des Hundes einen Sachkundenachweis erbringen, dass der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann. Ausgenommen von dieser Pflicht sind anerkannte Ausbilderinnen und Ausbilder für Hundehaltende sowie Spezialistinnen und Spezialisten zur Abklärung von Verhaltensauffälligkeiten bei Hunden (Art. 68 Abs. 2 TSchV). Die Gemeinden haben zu überprüfen, ob die Hundehaltenden die geforderten Sachkundenachweise erbringen. Dies wird von den Gemeinden vorzugsweise im Rahmen der Hundekontrolle erledigt (vgl. Art. 15). Das Vorgehen ist vergleichbar mit der bis 1998 notwendigen Überprüfung der Tollwutimpfzeugnisse. Stellt die Gemeindebehörde fest, dass eine hundehaltende Person ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, hat sie die Person unter Ansetzung einer Frist zu mahnen. Wird der Mahnung nicht nachgelebt, kann die Gemeindebehörde Anzeige bei der Strafrechtsbehörde erstatten und



den Fall der zuständigen kantonalen Behörde (Veterinäramt) melden. Diese macht die notwendigen tierschützerischen Abklärungen und ergreift Massnahmen, um die Haltung des Hundes im Sinne dieses Gesetzes und der Tierschutzgesetzgebung sicherzustellen.

Die Verschmutzung des öffentlichen Raums durch Hundekot stellt ein grosses Ärgernis dar. Hinterlassenschaften von Hunden sind nicht nur ekelregend, sondern können auch die Gesundheit von Mensch und Tier gefährden. Damit die Hundehaltenden ihrer Pflicht zur sachgerechten Entsorgung des Hundekots nachkommen können, haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass auf dem Gemeindegebiet ausreichend Entsorgungsmöglichkeiten (Robidog) zur Verfügung stehen (lit. c). Die Einnahmen aus der Hundetaxe erlauben es den Gemeinden, die entsprechenden hygienischen Vorkehrungen zu finanzieren.

Die Gemeinden haben zudem nach Massgabe von Art. 20 für streunende und herrenlose Hunde zu sorgen (lit. d).

Art. 3 Zuständigkeiten Kanton

Der Kanton (Veterinäramt) vollzieht die Bestimmungen betreffend die Einschränkung der Hundehaltung (lit. a). Dies ist sachgerecht, da hierbei ein spezifisches Fachwissen erforderlich ist; daneben wird ein einheitlicher Vollzug im ganzen Kanton gewährleistet.

Weiter sorgt der Kanton für den Vollzug der hundespezifischen Vorschriften in der eidgenössischen Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung (lit. b). Dabei ist der Kanton häufig auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen, so zum Beispiel bei der Überprüfung, ob die Hundehaltenden ihrer Meldepflicht gegenüber der zentralen Datenbank ANIS nachgekommen sind (vgl. Art. 15). Die Gemeinden können die Angaben der Hundehaltenden mit den ANIS-Daten vergleichen und die Halterinnen und Halter gegebenenfalls auf ihre Meldepflicht hinweisen.

Art. 4 Zusammenarbeit

Aufgrund der sich teilweise überschneidenden Zuständigkeiten gilt es, Doppelspurigkeiten und Vollzugslücken zu vermeiden. Deshalb kommt der Zusammenarbeit und dem Datenaustausch zwischen den involvierten Behörden grosse Bedeutung zu. Mit Art. 4 wird dafür die nötige formellgesetzliche Grundlage geschaffen.

Art. 5 Prävention

Oft kommt es nicht wegen eines besonderen Aggressionsverhaltens von Hunden zu Verletzungsvorfällen. Deren Ursache kann auch darin liegen, dass sich die betroffenen Menschen in Unkenntnis oder falscher Interpretation der Verhaltensweisen und Ausdrucksmöglichkeiten eines Hundes nicht angemessen verhalten. Die richtige Deutung von Signalen eines Hundes und das richtige Verhalten zur Entschärfung von kritischen Situationen können jedoch erlernt werden. Die Hundehaltenden selbst werden im Rahmen der obligatorischen Sachkundenachweis-Kurse für diese Kommunikationsproblematik sensibilisiert. Für Drittpersonen und insbesondere für Kinder werden von privaten Organisationen Veranstaltungen oder Lektionen an Schulen angeboten. Teilweise sind auch Gemeinden aktiv. Darüber hinaus stellen das Bundesamt für Veterinärwesen und gewisse kantonale Veterinärdienste mit Broschüren und ihren Internetseiten wichtige Informationen zur Verfügung.



Den Möglichkeiten des Kantons für allgemeine Präventionsmassnahmen sind aus finanziellen und personellen Gründen enge Grenzen gesetzt. Mit einem bewusst offen formulierten Präventionsartikel wird dem Kanton – aber auch den Gemeinden – ermöglicht, den sicheren, verantwortungsvollen und tiergerechten Umgang mit Hunden mit geeigneten Präventionsmassnahmen zu unterstützen oder sich an solchen Massnahmen von Gemeinden oder Organisationen zu beteiligen. Kanton und Gemeinden können Informationskampagnen, Schulungen und Projekte im Rahmen der verfügbaren Mittel durchführen oder unterstützen. Ohne grossen Aufwand durchführbar ist beispielsweise eine Sensibilisierung von Kindern im Rahmen einer Schulstunde durch den Besuch einer Hundehalterin oder eines – nach Möglichkeit dafür ausgebildeten – Hundehalters oder die Auseinandersetzung mit der beim Bundesamt für Veterinärwesen gratis erhältlichen Broschüre „Tapsi, komm ...“. Eine Verpflichtung des Kantons, konkrete Präventionsmassnahmen zu treffen, lässt sich aus der Bestimmung nicht ableiten.

II. Hundehaltung

Art. 6 Allgemeine Pflichten

Grundlage der Hundehalterpflichten ist die Eigenverantwortung. Um ein friedliches Zusammenleben von Mensch und Tier zu ermöglichen, wird in Art. 6 der Rahmen festgelegt, in welchem die Hundehalterinnen und Hundehalter ihre Verantwortung wahrzunehmen haben. Die Allgemeinen Pflichten gelten für sämtliche Halterinnen und Halter, d.h. alle Personen, die einen Hund unter ihrer Aufsicht haben, und zwar unabhängig davon, ob sie Eigentümerinnen oder Eigentümer des Hundes sind. Die Pflichten gelten somit auch für Personen, denen ein Hund vorübergehend anvertraut worden ist, wie z.B. zum Ausführen oder zur Betreuung infolge Ferien oder Krankheit.

Es liegt in der Verantwortung der Halterin oder des Halters, einen Hund so zu sozialisieren, zu erziehen, zu führen und zu beaufsichtigen, dass Mitmenschen und andere Tiere nicht beeinträchtigt werden (Abs. 1 lit. a). Für die Hundehaltenden ist es zumutbar, nicht nur gefährliches Verhalten ihrer Hunde zu unterdrücken, sondern auch dafür zu sorgen, dass die Hunde nicht ein für andere objektiv unangenehmes Verhalten zeigen resp. Menschen und andere Tiere belästigen (Anspringen, anhaltendes Bellen in der Nacht, Abschlecken von Kindergesichtern usw.). So ist ein freilaufender Hund etwa bei Begegnungen mit anderen angeleintem Hunden, joggenden oder velofahrenden Personen und Kindern wirksam unter Kontrolle zu halten, damit er diese nicht gefährden oder bedrohen kann (Abs. 1 lit. b). Dies heisst in der Regel, den Hund anzuleinen. „Belästigen“ schliesst aber auch Beeinträchtigungen durch übermässiges Gebell und Gerüche ein (Abs. 1 lit. c). Selbstverständlich ist hinzunehmen, dass Hunde ab und zu bellen. Übermässiges Gebell und Geheul sind jedoch durch geeignete Organisation der Betreuung und Haltung zu verhindern. Zur Verantwortung der Halterin bzw. des Halters gehört auch, dass der Hund nur Personen anvertraut wird, die über die nötigen Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen (Abs. 1 lit. e). Grosse oder kräftige Hunde durch Kinder, physisch schwache oder in der Hundebetreuung unerfahrene Personen ausführen zu lassen, genügt diesen Anforderungen nicht.

Abs. 1 lit. d: Liegengelassener Hundekot ist nicht nur unangenehm, sondern kann auch eine Gesundheitsgefährdung darstellen (z.B. Hunde- und Fuchsbandwurm). Bereits heute stellt das Liegenlassen von Hundekot einen Verstoß gegen die Abfallgesetzgebung dar (gemäss Art. 36 des Gesetzes über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer [Umwelt- und Gewässerschutzgesetz, UGsG; bGS 814.0]) dürfen Abfälle – uns somit auch Hundekot – nicht liegengelassen, weggeworfen, in die



Kanalisation eingeleitet oder an anderen Orten gelagert werden, die dafür nicht zugelassen sind) und wird mit Busse geahndet (vgl. Art. 85 UGsG). Dieser Straftatbestand ist grossen Teilen der Bevölkerung jedoch nicht bekannt. Aus diesem Grund wird die Pflicht zur Kotaufnahme und Entsorgung ausdrücklich im Hundegesetz aufgeführt. Sie ist einerseits auf öffentlich zugänglichen Grund beschränkt, um Konflikte mit dem Hausrecht zu vermeiden (Art. 186 des Strafgesetzbuchs [StGB, SR 311.0]). Unter den öffentlich zugänglichen Grund fallen einerseits Strassen, Plätze, Parkanlagen und dergleichen, andererseits Wald und Weide, die grundsätzlich frei betreten werden dürfen (Art. 699 ZGB). Andererseits ist der Kot auch auf fremden privaten Grundstücken aufzunehmen. Diese Pflicht, den Kot aufzunehmen, trifft alle Personen, die einen Hund in einer konkreten Situation ausführen.

Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung (Abs. 2). So ist etwa in der Verordnung zu konkretisieren, dass Herdenschutzhunde – ihrem Einsatzzweck entsprechend – bei ihren Einsätzen zum Schutz der Herde unbeaufsichtigt gelassen werden dürfen. Dies stellt eine Ausnahme von Abs. 1 lit. b dar. Für Hofhunde soll dagegen keine Ausnahme erlassen werden, weil sie dieselben Funktionen erfüllen wie alle andern Hunde und von ihnen somit die gleichen Risiken ausgehen: Sie stehen einerseits im sozialen Kontakt mit der Hundehalterin oder dem Hundehalter, aber auch mit dem privaten und öffentlichen Umfeld und erfüllen andererseits Schutzaufgaben.

Das Hundegesetz regelt die Rechte und Pflichten der Halterinnen und Halter nicht abschliessend. Diesem Umstand ist durch einen Vorbehalt zugunsten von Normen in anderen Regelungsbereichen Rechnung zu tragen. Der Vorbehalt von Abs. 3 betrifft insbesondere Regelungen in der kantonalen Jagdgesetzgebung (z.B. Art. 22 Jagdverordnung [bGS 526.21] betreffend Jagd- und Schweisshunde). Im Gesetzestext nicht speziell erwähnt, aber selbstverständlich ebenfalls vorbehalten, bleiben die in der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung umschriebenen Pflichten der Halterinnen und Halter.

Art. 7 Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

Beim Vollzug des Hundegesetzes sind die Behörden auf die Mitwirkung der Hundehaltenden angewiesen. Häufig wäre es für die zuständigen Behörden nicht – beziehungsweise nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand – möglich, die für den Vollzug notwendigen Informationen zu beschaffen. Daher sind die Hundehaltenden verpflichtet, den Behörden die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und unentgeltlich bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Diese Bestimmung geht weiter als die bundesrechtliche Vorschrift von Art. 18 Abs. 2 TSV, wonach die Halterin oder der Halter verpflichtet sind, den Organen der Seuchenpolizei und weiteren vom Kanton bestimmten Behörden den Hunderausweis vorzulegen und namentlich Auskunft über die Herkunft des Hundes zu erteilen.

Art. 8 Leinen- und Maulkorbpflicht

Die Leinenpflicht ist durch Sicherheitsaspekte begründet, da es auch mit gut erzogenen, aber frei laufenden Hunden zu Vorfällen kommen kann. Dies gilt insbesondere für Situationen und Umgebungen, bei denen Hunde aufgrund ihrer Natur anfälliger für unkontrolliertes Verhalten und somit für das Verursachen von Vorfällen sind. An solchen besonders sensiblen Orten kann mit einer allgemeinen Leinenpflicht dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen werden. Abs. 1 lit. a konkretisiert den Grundsatz nach Art. 6 Abs. 1 lit. b, dass jeder Hund jederzeit wirksam unter Kontrolle zu halten ist.



Wegen der weiträumigen Verteilung der von der Leinenpflicht betroffenen Gebiete obliegt deren Kontrolle – wie bisher – den Gemeinden; diese können zudem weitere Orte bestimmen, an denen eine Leinenpflicht besteht (Abs. 2). Es ist davon auszugehen, dass die Kontrolle der Leinenpflicht wenig aufwendig sein wird. Es geht lediglich darum, dass die Gemeinden Widerhandlungen ahnden, die sie im Rahmen der Erfüllung ihrer übrigen Polizeiaufgaben beobachten. Selbstverständlich gelten aufgrund anderer Gesetze von den hierfür zuständigen Behörden festgelegte Leinenpflichten weiter (z.B. in eidgenössischen Jagdbanngebieten und kantonalen Naturschutzgebieten). Auch die Kantonspolizei wird – wie bisher – Leinen- und Maulkorbpflichten im Rahmen ihrer alltäglichen polizeilichen Tätigkeiten überprüfen und notfalls ahnden.

Das Gesetz schreibt keine generelle Maulkorbpflicht vor. Diese ist vielmehr immer im Einzelfall festzulegen, sei es, dass die Hundehalterin oder der Hundehalter einem bissigen Hund in Eigenverantwortung einen Maulkorb anzulegen hat (Abs. 3 lit. a), sei es, dass dies auf behördliche Anordnung hin im Einzelfall geschehen muss (Abs. 3 lit. b). Ist ein Hund bissig, dann hat der Hundehalter nicht nur einen Maulkorb zu tragen, er ist in erster Linie auch an die Leine zu nehmen (vgl. Art. 8 lit. g).

Art. 9 Zutrittsverbot

Es ist Aufgabe der mit den konkreten Gegebenheiten bestens vertrauten Gemeinden, Orte festzulegen, wo Hunde keinen Zutritt haben, sofern dies als nötig erachtet wird.

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. 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 Reglements zu erlassen. Sowohl Einschränkungen durch Allgemeinverfügung als auch solche durch Reglement müssen verhältnismässig sein. Im Interesse der Rechtssicherheit sind Einschränkungen, die für ein bestimmtes Gebiet oder Gebäude gelten, durch Signaltafeln anzuzeigen.

Art. 10 Ausführen von Hunden im Rudel

Die Kontrolle über mehrere Hunde gleichzeitig setzt Können und Erfahrung seitens der Halterin oder des Halters sowie eine gute Erziehung der Hunde voraus. Selbst unter diesen Voraussetzungen besteht stets die Gefahr, dass sich in der Hundegruppe eine eigene Dynamik entwickelt (Rudelverhalten), was hohe Anforderungen an die Begleitperson stellt. Aus diesen Gründen dürfen nur diejenigen Personen mehr als drei („erwachsene“) Hunde gleichzeitig ausführen, die über entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Diese Vorschrift gilt nicht für das Ausführen von mehr als drei bis zu vier Monate alte Hunde. Damit soll die notwendige Sozialisierung der Junghunde und Welpen, insbesondere im für die Prägung entscheidenden Alter von 12 bis 16 Wochen, erleichtert werden. Ausnahmen werden auf Verordnungsebene für besonders befähigte oder erfahrene Personen zu treffen sein (z.B. für gemäss Art. 197 TSchV Ausgebildete oder für erfahrene Hundeschlittenführerinnen und -führer sowie für Jägerinnen und Jäger).

Art. 11 Verbot der Förderung aggressiven Verhaltens

Gemäss Art. 13 ist es verboten (und gemäss Art. 23 unter Strafe gestellt), Hunde auf Menschen oder Tiere zu hetzen oder absichtlich zu reizen. Davon ausgenommen sind zum einen in Schutzdienstausbildung oder im



Schutzdienst stehende Hunde. Die Schutzdienstausbildung ist gestattet mit Diensthunden und Hunden, die für sportliche Schutzdienstwettkämpfe vorgesehen sind (vgl. Art. 74 As. 1 TSV). Diensthunde sind Hunde, die in der Armee, beim Grenzwachtkorps oder bei der Polizei eingesetzt werden oder dafür vorgesehen sind (Art. 69 Abs. 3 TSV). Zum anderen gilt das Verbot nicht für in Ausbildung oder im Einsatz stehende Herdenschutz-, Treib- und Jagdhunde, sofern es zu deren Einsatzzweck notwendig ist.

Diese Bestimmung ist (i.V.m. Art. 23) Lex Specialis zu Art. 15 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht (bGS 311), der das vorsätzliche Hetzen, Reizen oder Scheumachen von Tieren im Allgemeinen unter Strafe stellt.

Art. 12 Haftpflichtversicherung

Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses wurde auf Bundesebene eine Verschärfung der Haftung der Hundehaltenden (Gefährdungs- statt Kausalhaftung) unter gleichzeitiger Einführung eines Versicherungsobligatoriums in die Vernehmlassung gegeben. Der Regierungsrat befürwortete diesen Entwurf und nimmt deshalb das Anliegen der obligatorischen Haftpflichtversicherung für Hundehaltende nach dem Scheitern der Bundeslösung wieder auf. Ein Haftpflichtversicherungsobligatorium verbessert die Stellung der Opfer von Vorfällen mit Hunden und wird in den meisten neueren kantonalen Hundegesetzen verlangt (siehe vorstehender Abschnitt C.3.a).

Die Festlegung der Mindestdeckungssumme wird an den Regierungsrat delegiert (Abs. 2). Dies ermöglicht eine einfache Anpassung an veränderte Verhältnisse. Da die Mehrheit der Bevölkerung bereits über eine Haftpflichtversicherung unter Einschluss der Tierhalterhaftung verfügt, kann auf eine umfassende, systematische Kontrolle der Versicherungsdeckung verzichtet werden. Der dafür nötige Aufwand wäre für Behörden und Hundehalterinnen und Hundehalter unverhältnismässig. Stichprobeweise Überprüfungen und Kontrollen im Einzelfall sind jedoch jederzeit möglich, was namentlich im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Hundegesetz angezeigt sein dürfte.

Abs. 3 stellt klar, dass die zuständigen Behörden (Gemeinden, Veterinäramt) das Vorliegen der Versicherungsdeckung nicht systematisch überprüfen müssen, sondern sich darauf beschränken können, dies situationsbezogen im Einzelfall zu tun. Dabei können sie notfalls eine Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB androhen.

Art. 13 Herdenschutzhunde

Seit der Rückkehr der Grossraubtiere (Luchs, Wolf und Bär) in der Schweiz kommt es regelmässig zu Schäden an Nutztieren. Deshalb ist es wichtig, Schafe und Ziegen, sowie in Einzelfällen Mutterkühe mit neugeborenen Kälbern, mit geeigneten Massnahmen zu schützen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat ein entsprechendes Präventionsprogramm entwickelt, mit welchem Herdenschutzmassnahmen gezielt gefördert und unterstützt werden. Herdenschutzhunde gehören regelmässig Besitzern, die ihre Schaf- bzw. Ziegenherden zur Sömmerung auf Alpen geben. Dabei sind sie regelmässig gemeinsam mit der Herde freilaufend. Durch die gleichzeitige Nutzung der Alpen als Erholungs- und Sportgebiet, kommt es unweigerlich zu Begegnungen zwischen Wanderern, Mountainbikern, Touristen und Herdenschutzhunden. Solche Begegnungen können zu Konflikten führen. Viele Wanderer etc. wissen nicht, wie sie sich gegenüber Schutzhunden verhalten sollen. Mangelndes Wissen kann zum Fehlverhalten von Wanderern und Mountainbikern führen, was wiederum ag-



gressiveres Verhalten bei den Herdenschutzhunden hervorrufen kann. Das Konfliktpotential zwischen Mensch und Schutzhund kann nur gering gehalten werden, wenn sich beide Seiten entsprechend verhalten. Die Akzeptanz der Herdenschutzhunde bei den Wanderern, Touristen und Mountainbikern ist gross, doch damit dies so bleibt, müssen sie verstärkt informiert werden. Es ist wichtig, dass die Personen, die den Herdenschutzhunden begegnen, wissen, wie sie sich verhalten müssen und so sensibilisiert sind, dass sie auf das Verhalten der Schutzhunde entsprechend reagieren.

Die Gemeinden haben aufgrund der Wanderweggesetzgebung (Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege; bGS 731.31) verantwortlich für die freie und möglichst gefahrlose Begehung von Fuss- und Wanderwegen (Art. 17 Abs. 1). Die landwirtschaftliche Nutzung muss dabei gewährleistet sein, doch ist auf die öffentliche Begehrbarkeit Rücksicht zu nehmen (Art. 17 Abs. 3). Aus diesem Grund sieht Abs. 1 vor, dass die Gemeinden (die für den Vollzug des Hundewesen und die Wanderweggesetzgebung zuständig sind) wissen, ob auf ihrem Gemeindegebiet Herdenschutzhunde gehalten werden. Die Halterin oder der Halter sind daher verpflichtet, den Einsatz eines Herdeschutzhundes den betroffenen Gemeinden vorab, d.h. vor dem Einsatz, zu melden. Zudem hat die Halterin oder der Halter an den Wanderwegen, die durch das Weidgebiet führen auf dem die Herdenschutzhunde „ihren Dienst“ verrichten, in geeigneter Weise über die Anwesenheit von Herdenschutzhunden und das korrekte Verhalten gegenüber den Hunden zu informieren (Abs. 2). Damit können Konflikte zwischen Menschen und Herdenschutzhunden reduziert werden.

III. Hundekontrolle

Die Kennzeichnung von Hunden ist aus seuchenpolizeilichen Gründen (Tollwut) schon seit je vorgeschrieben. Aus Anlass der Diskussionen über gefährliche Hunde ist seit 1. Januar 2006 schweizweit eine einheitliche Kennzeichnung der Hunde mittels Mikrochip und Registrierung der entsprechenden Daten in einer zentralen Datenbank bundesrechtlich festgelegt (vgl. Art. 30 TSG).

Art. 14 Kennzeichnung und Registrierung

Hunde von im Kanton wohnhaften Halterinnen und Halter sind gemäss Abs. 1 nach den Vorschriften der Tierseuchengesetzgebung des Bundes zu kennzeichnen (Art. 30 Abs. 1 TSG, Art. 16 TSV) und zu registrieren (Art. 30 Abs. 2 TSG, Art. 17 TSV).

Nach Art. 16 Abs. 1 TSV müssen Hunde spätestens drei Monate nach der Geburt, in jedem Fall jedoch vor der Weitergabe durch die Halterin oder den Halter, bei der/dem der Hund geboren wurde, mit einem Mikrochip gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnung darf dabei ausschliesslich von in der Schweiz tätigen Tierärzten vorgenommen werden (Art. 16 Abs. 4 TSV). Die mit der Kennzeichnung erhobenen Daten (Namen, Geschlecht, Geburtsdatum, Rasse oder Rassetyp, Abstammung des Hundes, Fellfarbe, Name und Adresse des der Halterin resp. des Halters, Name des kennzeichnenden Tierarztes, Datum der Kennzeichnung) sind von den Tierärzten der vom Wohnsitzkanton der Halterin resp. des Halters bestimmten Stelle innert zehn Tagen zu melden (Art. 16 Abs. 5 TSV). Melde- und Registrierungsstelle für Appenzell Ausserrhoden ist die Animal Identity Service AG (ANIS).

Nach Art. 30 Abs. 2 TSG müssen Hunde in einer zentralen Datenbank registriert sein. Die mit der Kennzeichnung erhobenen Daten werden in einer vom Wohnsitzkanton zu bestimmenden Datenbank erfasst (Art. 17



Abs. 1 TSV). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat das Führen dieser Datenbank der ANIS übertragen. Mit Abs. 2 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die entsprechende Melde- und Regierungsstelle – derzeit ANIS – in der Vollzugsverordnung zu bezeichnen.

Gemäss Art. 17 Abs. 1^{bis} TSV sind Halterinnen und Halter, die einen Hund erwerben oder für länger als drei Monate übernehmen, verpflichtet, Adress- und Handänderungen innerhalb von 10 Tagen der Betreiberin der Datenbank – derzeit ANIS – zu melden. Ebenso müssen die Halterinnen und Halter den Tod eines Hundes melden (Art. 17 Abs. 1^{ter} TSV).

Kostenlose Zugang zu den registrierten Daten wird den Gemeinden über alle Hundehaltungen gewährt (Abs. 3). Das kantonale Veterinäramt hat gemäss Art. 17 Abs. 4 der Tierseuchenverordnung Einsicht in die registrierten Daten über alle Hundehaltungen im Kanton. Nach Abs. 4 kann der Regierungsrat in der Vollzugsverordnung weiteren Personengruppe oder Behörden Zugriff auf die Datenbank gewähren. Zu denken ist insbesondere an die Kantonspolizei (Polizeiposten) und die amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte.

Art. 15 Hundekontrolle; Meldepflicht

Die Gemeinden sind nach Art. 2 Abs. 2 lit. a zuständig für die Führung der Hundekontrolle. Dies bedeutet, dass die Gemeinden ein Verzeichnis führen müssen, das Auskunft über die in der entsprechenden Gemeinde gehaltenen Hunde und die Hundehalter gibt. Es ist vorgesehen, die Hundekontrolle direkt in der ANIS zu führen. Die von der Kantonspolizei heute parallel zur ANIS geführte Hundedatenbank mittels der Polizeisoftware Gevor kann entsprechend aufgehoben werden. Zu diesem Zweck erhalten die Gemeinden über alle Hundehaltungen in ihrer Gemeinde kostenlosen Zugang zu den registrierten Daten der ANIS (vgl. Art. 14 Abs. 3 oben). Damit soll verhindert werden, dass die Gemeinden neben der ANIS-Datenbank einen zusätzlichen, parallelen Datensatz führen müssen. Die Hundekontrolle ist stets aktuell zu halten, d.h. die ANIS-Datenbank muss stets den aktuellen Begebenheiten entsprechen. Gestützt auf das entsprechende Verzeichnis (ANIS) erheben und kontrollieren die Gemeinden die Hundesteuer. Zu diesem Zweck soll die ANIS-Datenbank mit der neuen Software „newsystem@public“ (NSP) verbunden werden (Schnittstelle). Dies ermöglicht den Gemeinden, die Hundesteuer direkt mit NSP zu erheben und zu kontrollieren.

Zum Zwecke der Hundekontrolle haben die Halterinnen und Halter der Gemeinde das Halten eines mehr als drei Monate alten Hundes (lit. a), den Halterwechsel (lit. b) sowie dessen Tod (lit. c) zu melden. Weiter sind Namens- und Adressänderungen der Halterin bzw. des Halters (lit. d) sowie von einem andern Kanton angeordnete Massnahmen wegen Verhaltensauffälligkeiten eines Hundes (lit. e) der Gemeinde mitzuteilen (Abs. 1). Die Meldung hat innerhalb von 14 Tagen nach dem in lit. a-e genannten Vorfall zu erfolgen. Die Meldefrist entspricht derjenigen für die Meldungen betreffend Wohnsitz an die kommunalen Einwohnerkontrollen (vgl. Art. 10 Abs. 1 vorläufige Verordnung über die Einwohnerkontrolle; bGS 122.121).

Die Gemeinde habe im Rahmen der Meldungen nach Abs. 1 zu kontrollieren, ob die Hunde und die Adressen der Halterinnen und Halter in der zentralen Datenbank ANIS registriert sind (Abs. 3 lit. a) und die Halterinnen und Halter über die erforderlichen Sachkundeausweise gemäss der Tierseuchengesetzgebung verfügen (Abs. 3 lit. b). Zu diesem Zweck haben die Halterinnen und Halter der Gemeinde eine Kopie des Hundausweises auszuhändigen. Gemäss Art. 18 TSV gibt dieser Auskunft über die Registrierungsnummer, die Datenbank, in welcher der Hund registriert ist, der Name, das Geschlecht, das Geburtsdatum, die Rasse oder den Rassetyp, die Abstammung sowie die Fellfarbe des Hundes. Auf diese Weise kann leicht festgestellt werden, ob der



Hund in der zentralen Datenbank ANIS registriert ist, ohne dass der Hund physisch bei der Gemeinde vorgeführt werden müsste. Zudem erhalten die Gemeinden Kenntnis von der korrekten Registrierungsnummer, so dass der Zugriff auf die spezifischen Daten in der ANIS-Datenbank sichergestellt ist. Die Hundehaltenden haben den Gemeinden zudem Kopien der Sachkundenachweise gemäss Art. 68 TSchV abzugeben, damit diese ihre Aufgabe gemäss Abs. 3 lit. b (Überprüfung, ob Sachkundenachweise vorliegen) vollziehen können. Schliesslich haben die Gemeinden vom Kanton in Ausnahmefällen angeordnete spezifische tierseuchenpolizeiliche Massnahmen, etwa im Rahmen von Impfkampagnen gegen Tierseuchen, auf deren Einhaltung zu kontrollieren (Abs. 3 lit. c). Die der Gemeinde vorzulegenden Dokumente (Hundeausweis und Sachkundeausweise) werden in der Vollzugsverordnung näher geregelt (Abs. 2).

Mit Art. 14 Abs. 3 wird den Gemeinden ein umfassendes und kostenloses Zugriffsrecht auf die Daten der ANIS und die Möglichkeit zum Abruf von Datenlisten zum Zweck der Hundekontrolle und -steuererhebung eingeräumt. Gemäss Bundesrecht trägt die Halterin bzw. der Halter die Verantwortung für die Registrierung und für die Meldung von Mutationen bei der Datenbank (Halterwechsel, Wohnsitzwechsel, Tod des Hundes). Stellt die Gemeinde fest, dass die nötigen Meldungen nicht erfolgt sind, kann sie bei der Datenbankbetreiberin eine Korrektur veranlassen, sofern der meldepflichtige Sachverhalt aus dem Einwohnerregister hervorgeht (z.B. Umzug). Fehlen Kennzeichnung oder Registrierung ganz, weist die Gemeinde die Hundehalterin bzw. den Hundehalter schriftlich auf ihre bzw. seine Pflichten hin (Mahnung). Zeigt dies keine Wirkung, meldet die Gemeinde dem Veterinäramt die Halterin oder den Halter dem Veterinäramt. Das Gleiche gilt für Halterinnen und Halter, die nicht über die erforderlichen Sachkundeausweise gemäss der Tierschutzverordnung verfügen.

IV. Einschränkungen der Hundehaltung

Art. 16 Massnahmen bei Gefahr für Mensch oder Tier

Die exemplarisch aufgeführten Massnahmen gehen weiter als das bisherige Recht (vgl. Art. 14 Hundegesetz, Art. 7a und 7b Hundeverordnung) und werden zudem auf formell-gesetzlicher Ebene angesiedelt. Die Massnahmen sind von unterschiedlicher Eingriffsintensität und reichen von der individuellen Leinenpflicht bis zum Hundehalteverbot oder zur Tötung eines Hundes. Welche Massnahmen im Einzelfall erforderlich sind, wird aufgrund der Sachverhaltsabklärung und in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips festgelegt. Die Massnahmen können einzeln oder kumulativ angeordnet werden. Liegt Gefahr im Verzug, sind sie vorsorglich zu treffen.

Die Voraussetzungen, unter welchen repressive Massnahmen im Einzelfall verfügt werden können, sind in Abs. 1 umschrieben: Vertiefte Abklärungen und Einschränkungen können nicht nur nach erheblichen Verletzungen (Abs. 1 lit. a) und bei übermässigem Aggressionsverhalten oder anderen Verhaltensauffälligkeiten (z.B. wiederholtes Streunen od. Belästigungen) (Abs. 1 lit. b) eines Hundes (vgl. Art. 78 und 79 TSchV), sondern auch dann festgelegt werden, wenn die Halterin oder der Halter keine genügende Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet (Abs. 1 lit. c). Damit kann eine Lücke geschlossen werden zur Erfassung von Hundehaltenden, die – meist wiederholt – negativ auffallen, deren Hundehaltung aber weder einen Eingriff gestützt auf die polizeiliche Generalklausel rechtfertigt, noch tierschutzrechtlich derart gravierend ist, dass behördlich eingeschritten werden müsste. Zu denken ist hier an Hundehaltende, die ihre Pflichten gemäss diesem Gesetz oder gemäss einer an sie gerichteten Einzelverfügung verletzen. In solchen Fällen besteht nun die Möglichkeit, dass das kantonale Veterinäramt diejenigen einschränkenden Anordnungen trifft,



die im Einzelfall verhältnismässig sind. Im Extremfall kann die Hundehaltung ganz oder teilweise verboten werden. Dieses ordnungspolizeilich motivierte Hundehalteverbot stellt eine zweckmässige Ergänzung des Tierhalteverbots nach Art. 23 TSchG dar.

Zu einzelnen Massnahmen nach Abs. 2 ist Folgendes zu bemerken:

Lit. a 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.

Lit. b und c: Bietet das Veterinäramt zu einem Ausbildungskurs oder zu einer Verhaltenstherapie auf, so sollte es 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. f 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. g: Zu denken ist in erster Linie an Umzäunungen.

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

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

Art. 17 Abwehr unmittelbar drohender Gefahr

Bei unmittelbarer Gefahr für Menschen oder andere Tiere sind die zuständigen Polizeiorgane (Kantonspolizei) verpflichtet, einzuschreiten und die drohende Gefahr nach Möglichkeit zu beseitigen. Sie können zu diesem Zweck einen Hund beschlagnahmen und geeignet unterbringen oder – als ultima ratio – einen Hund töten. Die Kosten für diese Massnahmen tragen nach Art. 21 die Halterin oder der Halter. Diese Regelung wäre aufgrund der allgemeinen Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 lit. a Polizeigesetz (bGS 521.1) eigentlich nicht zwingend erforderlich, soll aber zur Präzisierung im Hundegesetz verankert werden.

Art. 18 Streunende und herrenlose Hunde

Ein Hund ist streunend, wenn er sich nicht (mehr) unter Aufsicht und Kontrolle seiner Halterin bzw. seines Halters befindet, so zum Beispiel wenn er entlaufen ist, sich verirrt hat, ausgesetzt wurde oder freilebend ist. Jagdhunde im Einsatz fallen nicht darunter. Herrenlose Hunde sind streunende Hunde, die freilebend sind oder ausgesetzt wurden.

Es ist Aufgabe der Gemeinden, streunende und herrenlose Hunde einzufangen und diese artgerecht (das heisst der Tierschutzgesetzgebung entsprechend) unterzubringen, wenn diese den Hundehaltenden nicht kurz-



fristig zurückgegeben werden können (Abs. 1 und 2). Die Gemeinden sind nicht für die Unterbringung zuständig, wenn das Tier in der Obhut der Finderin oder des Finders verbleibt. In der Regel werden die Gemeinden die Hunde in ein Tierheim bringen, allenfalls können sie auch bei einer Privatperson untergebracht werden. Die Gemeinden unterstehen der Meldepflicht gemäss Art. 720a des Zivilgesetzbuchs (ZGB). Für das Einfangen von streunenden und herrenlosen Hunden werden die Gemeinden – wie heute schon – regelmässig die Hilfe der Kantonspolizei in Anspruch nehmen.

Kann innert zwei Monaten die Eigentümerin oder der Eigentümer nicht eruiert werden, geht das Eigentum am Hund auf die Finderin oder den Finder beziehungsweise auf die Gemeinde über, sofern das Tier ursprünglich im häuslichen Bereich und nicht zu Vermögens- und Erwerbszwecken gehalten wurde (Art. 722 Abs. 1^{bis} ZGB). Somit kann ab diesem Zeitpunkt frei über das Tier verfügt werden. Wird ein Hund einem Tierheim mit dem Willen anvertraut, den Besitz daran endgültig aufzugeben, kann das Tierheim nach Ablauf von zwei Monaten ebenfalls über diesen verfügen (Art. 722 Abs. 1^{ter} ZGB). Als letzte mögliche Massnahme kann ein Hund, der nirgends untergebracht werden kann, frühestens nach 2 Monaten nach dem Fund auf Anordnung der Gemeinden eingeschläfert werden (Abs. 3).

An einem herrenlosen Tier kann grundsätzlich unmittelbar Eigentum begründet werden, wenn dieses mit Aneignungswillen in Besitz genommen wird (Art. 718 f. ZGB). Somit kann grundsätzlich ohne zeitliche Verzögerung über einen solchen Hund verfügt werden. In der Regel sind aber die Umstände, unter denen ein Tier aufgefunden wird, nicht eindeutig. So könnte der vermeintlich ausgesetzte Hund seiner Halterin oder seinem Halter auch gestohlen und dann irgendwo zurückgelassen worden sein. Es sollte daher grundsätzlich von einem Fundtier ausgegangen und dieses für mindestens zwei Monate untergebracht werden (vgl. dazu auch die Frist zur Ersitzung eines Tiers gemäss Art. 728 Abs. 1^{bis} ZGB).

Für die Unterbringungskosten von streunenden und herrenlosen Hunden haben grundsätzlich deren Eigentümer aufzukommen (vgl. Art. 21). Sind diese nicht auffindbar oder nicht zahlungsfähig, hat die Gemeinde die Kosten für die Unterbringung und Pflege zu tragen (Abs. 4). Darunter fallen die Kosten für Unterkunft, Fütterung und Pflege sowie für die notwendige tierärztliche Versorgung, so zum Beispiel für die Behandlung von Verletzungen oder akuten Krankheiten. Es gelten die Bestimmungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag (Art. 419 ff. des Obligationenrechts [OR; SR 220]). Verbleibt ein Hund in der Obhut der Finderin bzw. des Finders, entfällt die Kostentragungspflicht der Gemeinde.

Anzumerken bleibt, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung nicht überaus gross sein dürfte, da es dank dem bei Hunden implantierten Mikrochip eigentlich möglich sein müsste, umgehend die Halterin beziehungsweise der Halter zu eruieren.

Art. 19 Kosten

Art. 21 enthält den Grundsatz, dass alle Kosten von Massnahmen nach dem IV. Abschnitt durch die Hundehaltenden zu tragen sind. Müssen Hunde „abgetan“ werden, besteht kein Anspruch auf Entschädigung des Werts des Tiers.



V. Hundesteuer

Hundesteuern sind nach geltender Rechtsprechung und Lehre Sondersteuern resp. sogenannte Kostenanlastungssteuern, die einer Gruppe von Personen (den Hundehaltern) auferlegt wird, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Neben der Hundesteuer fallen unter die Kostenanlastungssteuern u.a. auch Handänderungsabgaben oder Motorfahrzeugsteuern.

Art. 20 Grundsätze

Das Halten eines mehr als drei Monate alten Hundes ist steuerpflichtig (Abs. 1). Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. b sind für die Erhebung der Hundesteuer die Gemeinden zuständig. Steuerpflichtig ist die Halterin oder der Halter mit Wohnsitz in der Gemeinde (Abs. 2). Auch in Zukunft soll kantonsweit eine einheitliche Hundesteuer erhoben werden. Die Höhe der Steuer (Steuersatz) wird vom Regierungsrat vorgegeben und beträgt maximal Fr. 200.- (Abs. 3). Aus ordnungspolitischen Gründen (Begrenzung der Anzahl Hunde im Gemeindegebiet und pro Haushalt) soll wie bis anhin ab dem zweiten Hund die doppelte Steuer (progressiver Steuersatz) bezahlt werden (Abs. 4): Massgeblich für die Anwendung des doppelten Steuersatzes sind die Anzahl der im gleichen Haushalt gehaltenen Hunde (nicht pro Halter). Auch andere Kantone, wie bspw. der Kanton Thurgau, kennen ab dem zweiten in einem Haushalt gehaltenen Hund einen erhöhten Steueransatz. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Steuererhebung durch die Gemeinden (Abs. 5).

Art. 21 Steuerbefreiung

Gemäss geltendem Recht muss für Polizei-, Zoll-, Militär-, sowie Lawinen- und Blindenführhunde keine Hundesteuer bezahlt werden. Diese Regelung soll im Grundsatz beibehalten werden (lit. a). Im Sinne einer Präzisierung ist geplant, in der Verordnung generell alle Sanitäts-, Lawinen-, Katastrophen- und Flächensuchhunde gemäss Schweizerischem Verein für Such- und Rettungshunde von der Taxpflicht auszunehmen. Ebenso Blindenführ- und Behindertenhunde sowie Schweisshunde, die auf der Jagd eingesetzt werden. Schliesslich alle Diensthunde, die in der Armee, beim Grenzwachtkorps oder bei der Polizei eingesetzt werden.

Nach lit. b sind alle Hunde, die im Steuerjahr bereits in einer anderen Gemeinde oder in einem anderen Kanton eine Hundesteuer entrichtet haben, von der Bezahlung der Hundesteuer befreit. Ebenfalls von der Taxpflicht ausgenommen werden sollen Hunde in Tierheimen, die bei neuen Haltenden platziert werden sollen (nur für die Zeit im Tierheim) (lit. c). Zum einen halten sich diese Hunde meist nur beschränkte Zeit im Tierheim auf, zum anderen erfüllen die Tierheime, welche sich um die Weiterplatzierung von Hunden bemühen, auch eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe. Der Regierungsrat wird ermächtigt, weitere Kategorien von Hunden von der Hundesteuer auszunehmen (Abs. 2).

Art. 22 Steuerempfänger

Der Steuerertrag soll wie heute zu zwei Dritteln der steuererhebenden Gemeinde und zu einem Drittel dem Kanton zufallen (Abs. 1 und 2). Zur Finanzierung der Aufgaben, die vom Kanton wahrgenommen werden, haben die Gemeinden dem Kanton je steuerpflichtigen Hund einen Drittel der erhobenen Abgabe zu entrichten (Abs. 2).



VI. Strafbestimmungen und Rechtsschutz

Art. 23 Strafbestimmungen

Das auch im kantonalen Strafrecht zu beachtende Legalitätsprinzip (vgl. BGE 103 Ia 96) 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). Aus diesem Grund 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.

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.

Vorsätzliche und fahrlässige Übertretungen der in der Abs. 1 genannten Bestimmungen werden mit Busse bis Fr. 10'000.- bestraft. Das Verfahren richtet sich nach dem eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0).

Art. 24 Rechtsschutz

Verfügungen des kantonalen Veterinäramts betreffend Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall und andere Anordnungen sind beim zuständigen Departement (DVL) nach den Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG; bGS 143.1) mit Rekurs anfechtbar. Verfügungen des Gemeinderats sind ebenfalls beim zuständigen Departement (DVL) mit Rekurs anfechtbar (Abs. 1). Auf kommunaler Ebene richtet sich der Rechtsweg nach dem Gemeindegesetz (bGS 151.11).

VII. Schlussbestimmungen

Art. 25 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 26 Referendum

Das totalrevidierte Hundegesetz untersteht dem fakultativen Referendum.



Fremdänderungen

Mit dem neuen Hundegesetz können das Gesetz über das Halten von Hunden vom 27. April 1969 (bGS 525.1), die Verordnung zum Hundegesetz vom 27. April 1969 (bGS 525.11) sowie der Kantonsratsbeschluss vom 14. Juni 1993 (bGS 525.11) aufgehoben werden.

Schliesslich kann auch Art. 9 der kantonalen Verordnung über die Alpwirtschaft (AWV; bGS 920.13) ersatzlos gestrichen werden. Nach dieser Bestimmung dürfen in Viehtränken keine Hunde gebadet werden; Hunde sind zudem unter Kontrolle zu halten. Der Inhalt dieser Bestimmung wird neu durch die Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 lit. a und b erfasst. Alle hunderrelevanten Bestimmungen, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit betreffen, sollen aus systematischen Gründen nur noch in der Hundegesetzgebung geregelt werden.

D. Auswirkungen

1. Kanton

Beim kantonalen Veterinäramt führen die erweiterten Vollzugsaufgaben (insb. Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung) zu einem Mehraufwand. Gemäss Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) führen rund 1-3 Prozent der in einem Kanton gehaltenen Hunde zu Abklärungen resp. Massnahmen im Bereich von verhaltensauffälligen Hunden (z.B. aufgrund von Bissmeldungen). Bei einer Hundepopulation von ca. 3'600 Hunde (Jahr 2012) entspricht dies 36-108 Fällen pro Jahr.

Das Departement Volks- und Landwirtschaft entscheidet neu über Rekurse bei Anordnungen von Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall sowie über Rekurse gegen Verfügungen des Gemeinderats. Dies führt ebenfalls zu einem Mehraufwand im Departementssekretariat Volks- und Landwirtschaft, welcher nicht zusätzlich zu den bestehenden Aufgaben erbracht werden kann. Die Rekursverfahren werden daher in Absprache mit der Kantonskanzlei – wie bereits in anderen Bereichen – bis auf weiteres durch deren Rechtsdienst geführt werden müssen.

Bei der Kantonspolizei (Erhebung der Hundesteuer [„Lösen“], Inkassowesen), der Verwaltungspolizei (Steuerbefreiungen, Pauschalbesteuerungen, Steuerrückvergütungen und Beratung der Gemeinden) sowie beim Departementssekretariat Sicherheit und Justiz (Rekurswesen) fallen im Gegenzug Vollzugsaufgaben weg.

Heute bestehen in Bezug auf die relevanten Daten der Hundehaltungen zwei verschiedene Datenbanken – die eidg. Hundedatenbank ANIS und die kantonale „Hundedatenbank“ als Teil der Polizei-Datenbank ADRIS (Gevor). Um das Führen derselben Daten über Hunde auf diesen zwei Datenbanken (ANIS und Gevor) zu eliminieren, ist eine Aktualisierung der Daten der ANIS zwingend erforderlich. Für die Datenbereinigung fallen einmalig Kosten im Umfang von rund Fr. 15'000–20'000 an. Für die Implementierung des Moduls „Hundekontrolle“ zur Erhebung der Hundesteuern, Überprüfung der Sachkundefausweise der Hundehaltenden sowie die Abfrage der ANIS-Daten in NSP und der Aufbau der dafür erforderlichen Schnittstelle wird mit einmaligen Kosten von ca. Fr. 50'000 gerechnet. Hinzu kommen jährliche Lizenzkosten.



Die Ausgaben für allgemeine Präventionsmassnahmen richten sich nach den jeweils aktuellen Bedürfnissen und den verfügbaren finanziellen Mitteln und können aus heutiger Sicht nicht beziffert werden.

Auf der Einnahmeseite fallen dem Kanton – wie bis anhin – ein Drittel der Hundesteuererträge zu (2012: Fr. 125'000). Hinzu kommen Gebühreneinnahmen des Veterinäramts, die möglichst kostendeckend sein sollen.

2. Gemeinden

Die wichtigsten Kostenfaktoren auf Gemeindeebene stellen nach geltendem Recht hygienische Vorkehrungen (insbesondere die Anschaffung und Wartung der "Robidogs" sowie die Entsorgung des Hundekots) sowie die Anordnungen von Massnahmen in der Hundehaltung dar. Sehr gering dürfte zudem der Aufwand der Gemeinden aufgrund ihrer Zuständigkeit für streunende und herrenlose Hunde sein. Dennoch partizipieren die Gemeinden heute zu zwei Dritteln an den Erträgen aus den Hundesteuern von total Fr. 375'000 pro Jahr (Rechnung 2012) oder von netto Fr. 250'00 jährlich. Nicht berücksichtigt sind zudem die Gebühreneinnahmen der Gemeinden.

Mit der neuen Hundegesetzgebung kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten der Gemeinden durch die Hundesteuererträge (zwei Drittel der Hundesteuer) gedeckt sind. Eine Mehrbelastung der Gemeinden hat die von der Kantonspolizei neu zu übernehmende Hundekontrolle und Erhebung der Hundesteuer zur Folge. Aufgrund der Zugriffsmöglichkeit der Gemeinden auf die zentrale Hundedatenbank ANIS sind jedoch keine eigenen Kontrollverzeichnisse zu führen. Zudem soll die Steuererhebung einfach und effizient über NSP – analog zur Einwohnerkontrolle – erfolgen. Auch die als neue Gemeindeaufgabe hinzugekommene Überprüfung, ob die Hundehaltenden die vom Bundesrecht geforderten Sachkundenachweise vorweisen können, wird im Rahmen der Hundekontrolle erfolgen können und daher nur einen geringen Vollzugsaufwand nach sich ziehen. Die Verpflichtung, ausreichend Entsorgungsmöglichkeiten für Hundekot zur Verfügung zu stellen, dürfte für die meisten Gemeinden, welche bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen haben, keine Mehrkosten nach sich ziehen. Handkerum bringt die neue kantonale Zuständigkeit im Bereich der Anordnung von Beschränkungen in der Hundehaltung im Einzelfall für die Gemeinden eine Entlastung mit sich. Im Übrigen wird an der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Grossen und Ganzen festgehalten (Zuständigkeit für streunende und herrenlose Hunde, Überwachung der Leinenpflicht, Regelung von Zutrittsverboten etc.). Für die Hundekontrolle und die weiteren Aufgaben müssen die Gemeinden – wie heute die Kantonspolizei – über Lesegeräte für die gechippten Hunde verfügen.

3. Wirtschaft

Die Vorlage hat keine absehbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

4. Gesellschaft

Die neuen Bestimmungen (klarere Vorschriften, obligatorische Haftpflichtversicherung, Prävention, Strafbestimmungen etc.) zielen darauf ab, einen besseren Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten. Die dabei anfallenden Kosten sind soweit möglich über Gebühren und die Hundesteuer von den Hundehaltenden zu tragen.



5. Umwelt

Die Pflicht der Hundehaltenden zur Entsorgung von Hundekot sowie die damit korrespondierende Pflicht der Gemeinden, entsprechende Entsorgungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, soll die Verschmutzung des öffentlichen Raums durch Hundekot vermindern.