

Hundegesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. Oktober 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Geltendes Recht	4
1.1.1 Bundesrecht	4
1.1.1.a Tierschutzgesetzgebung	4
1.1.1.b Tierseuchengesetzgebung	4
1.1.1.c Zivilrecht	4
1.1.2 Hundegesetzgebung in den Kantonen	5
1.1.2.a Allgemeines	5
1.1.2.b Mehrere Hunde im gleichen Haushalt	5
1.1.2.c Bewilligungspflicht oder Verbot einzelner Rassetypen	5
1.1.2.d Unterschiede beim Versicherungsobligatorium	6
1.1.2.e Erhebung und Verwendung der Hundesteuer	6
1.1.2.f Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	7
1.1.3 Hundegesetzgebung im Ausland	7
1.1.4 Kanton St.Gallen	7
1.2 Revisionsbemühungen des Bundes	8
1.2.1 Massnahmenpaket gefährliche Hunde	8
1.2.2 Gesetzesvorlage zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden	8
1.2.3 Gesetzesvorlage für ein eidgenössisches Hundegesetz	8
2 Entwicklung im Kanton St.Gallen	9
3 Gründe für eine Totalrevision	10
4 Grundzüge der Vorlage	11
4.1 Allgemeines	11
4.2 Stärkung der Prävention	11
4.3 Strengere Haltevorschriften	12
4.4 Hundekontrolle	12
4.5 Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall	12
4.6 Hundesteuer	12
4.7 Zuständigkeit Kanton und politische Gemeinde	13

4.8	Verzicht auf Rasselisten	13
4.9	Verzicht auf Haltebewilligungen	16
4.10	Verzicht auf zusätzliche Ausbildungspflichten	16
5	Vernehmlassungsverfahren	16
6	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	19
6.1	Vollzug, politische Gemeinde (Art. 1)	19
6.2	Vollzug, Kanton (Art. 2)	19
6.3	Prävention (Art. 3)	19
6.4	Meldung von Vorfällen (Art. 4)	20
6.5	Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Behörden (Art. 5)	20
6.6	Herrenlose oder entlaufene Hunde (Art. 6)	21
6.7	Sorgfaltspflichten, Grundsätze (Art. 7)	21
6.8	Versicherungspflicht (Art. 8)	22
6.9	Leinenpflicht, Grundsatz (Art. 9)	23
6.10	Leinenpflicht, an besonderen Orten (Art. 10)	23
6.11	Zutrittsverbot (Art. 11)	24
6.12	Beseitigung von Hundekot (Art. 12)	24
6.13	Massnahmen anderer Kantone (Art. 13)	24
6.14	Herdenschutzhunde (Art. 14)	24
6.15	Meldung von Ausbildungsangeboten (Art. 15)	25
6.16	Registrierung (Art. 16)	25
6.17	Hundekontrolle (Art. 17)	25
6.18	Zugriff auf die Hundedatenbank (Art. 18)	26
6.19	Einschränkungen, Voraussetzungen (Art. 19)	26
6.20	Massnahmen, Arten (Art. 20)	26
6.21	Massnahmen, Geltungsbereich (Art. 21)	27
6.22	Massnahmen, Kontrolle (Art. 22)	27
6.23	Massnahmen, vorsorgliche Beschlagnahmung (Art. 23)	28
6.24	Massnahmen, Abwehr unmittelbar drohender Gefahr (Art. 24)	28
6.25	Massnahmen, Kosten (Art. 25)	28
6.26	Steuerpflicht (Art. 26)	28
6.27	Steuersatz (Art. 27)	28
6.28	Fälligkeit und Steuerbezug (Art. 28)	29
6.29	Kantonsanteil (Art. 29)	29
6.30	Strafbestimmungen (Art. 30)	29
6.31	Zuständige Stelle des Kantons (Art. 31)	30
6.32	Übergangsbestimmung (Art. 32)	30
7	Finanzielle und personelle Auswirkungen	30

7.1	Kanton	30
7.2	Gemeinden	31
8	Referendum	32
9	Antrag	32
	Entwurf (Hundegesetz)	33

Zusammenfassung

Das geltende Hundegesetz des Kantons St.Gallen stammt aus dem Jahr 1985. Es regelt die Kontrolle und Haltung von Hunden sowie die Erhebung der Hundetaxe durch die Gemeinden. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Verhältnis des Menschen zum Hund stark verändert. Es werden immer mehr Hunde gehalten. Auch ist die Problematik der gefährlichen Hunde verstärkt ins Bewusstsein der Bevölkerung gerückt. Nach tragischen Zwischenfällen in Deutschland und im Kanton Zürich wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene Verschärfungen in der Gesetzgebung gefordert. So wurde das St.Galler Hundegesetz mit Nachtrag vom 9. Januar 2003 angepasst. Die Gemeinden können und müssen seitdem Massnahmen ergreifen, wenn ein Hund gefährlich oder auffällig ist. Für Abklärungen können sie den Veterinärdienst des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) beiziehen.

Auf Bundesebene wurde im Jahr 2010 ein einheitliches eidgenössisches Hundegesetz abgelehnt. Der Bundesrat hat jedoch neue Bestimmungen, wie die Pflicht zur Meldung und Abklärung von Beissunfällen, die einheitliche Kennzeichnung und Registrierung der Hunde sowie die Bewilligungspflicht für Heimtierzuchten ins Tierschutz- und Tierseuchenrecht aufgenommen. Für den Vollzug sind die Kantone zuständig. Viele Kantone haben in der Folge ihre Gesetze angepasst oder neu ein Hundegesetz mit unterschiedlichen, zum Teil rasseabhängigen Bestimmungen geschaffen. Im Fokus stand immer auch die Klärung der Vollzugszuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden.

Ein Hundegesetz hat unter anderem zum Zweck, die Sicherheit und die Gesellschaftsverträglichkeit der Hundehaltung zu gewährleisten. Mit dem totalrevidierten Hundegesetz soll den Vollzugsbehörden ein schlankes, gleichzeitig aber griffiges Vollzugsinstrument zur Verfügung gestellt werden. Im Zentrum der Revision stehen folgende Bereiche: Zuständigkeit und Zusammenarbeit der Behörden, Präventionsförderung, Verantwortung für herrenlose und entlaufene Hunde, Pflichten für Hundehalterinnen und Hundehalter, Massnahmen bei auffälligen oder gefährlichen Hunden sowie Änderung der Bestimmungen über die Hundesteuer.

Das Hundewesen und dessen Kontrolle bleiben grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde. Damit ein einheitlicher, fachkompetenter und wirksamer Vollzug gewährleistet wird, ist es indessen gerechtfertigt, sowohl die Abklärung von Vorfällen mit Hunden als auch die Anordnung von Massnahmen beim AVSV zusammenzuführen. Der Fokus der Vorschriften und Massnahmen richtet sich nicht auf bestimmte Hunderassen, sondern auf auffällige Hunde und auf deren Haltung bzw. deren Halter und Halterinnen. Es sind, wie in anderen ländlich geprägten Kantonen (z.B. Luzern und Bern), keine rassespezifischen Bewilligungen oder Verbote geplant. Diese sind nach Erfahrung in anderen Kantonen sehr aufwändig im Vollzug und in der Überwachung. Sie bewirken keine wesentliche Reduktion der Unfälle mit Hunden. Für die neue Vollzugsaufgabe und die Förderung der Prävention erhält der Kanton von den Gemeinden einen Anteil der Hundesteuer.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Hundegesetzes. Mit der Vorlage soll das geltende Hundegesetz aus dem Jahr 1985 (sGS 456.1; abgekürzt HG) totalrevidiert werden.

1 Ausgangslage

1.1 Geltendes Recht

1.1.1 Bundesrecht

Der Bund kennt keine Hundegesetzgebung. Gewisse Aspekte der Hundehaltung werden aber in der eidgenössischen Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung geregelt. Das Obligationenrecht enthält zudem Bestimmungen zur Haftung von Tierhalterinnen und Tierhalter. Auch die Jagdgesetzgebung enthält Bestimmungen über Hunde (vgl. etwa Art. 18 Abs. 1 Bst. d des eidgenössischen Jagdgesetzes [SR 922.0]).

1.1.1.a Tierschutzgesetzgebung

Das eidgenössische Tierschutzgesetz (SR 455; abgekürzt TSchG) regelt 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 anderer Weise seine Würde missachten.

Daneben finden sich in der eidgenössischen Tierschutzverordnung (SR 455.1; abgekürzt TSchV) Bestimmungen, die sich konkret auf die Hundehaltung beziehen (Art. 68 ff. TSchV). Der Schutz vor (gefährlichen) Hunden wird in erster Linie durch verantwortungsvolle Haltende und gut sozialisierte Hunde gewährleistet. Wer einen Hund hält oder ausbildet, hat Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet (Art. 77 TSchV). Ärztinnen und Ärzte, Tierärztinnen und Tierärzte, Tierheimverantwortliche, Zollorgane und Hundeausbildende sind verpflichtet, Vorfälle mit Hunden der zuständigen kantonalen Behörde zu melden (Art. 78 Abs. 1 TSchV). Die Kantone können die Meldepflicht auf weitere Personenkreise ausdehnen (Art. 78 Abs. 2 TSchV). Diese Meldepflicht ermöglicht den Vollzugsbehörden bei verhaltensauffälligen Hunden ein rasches und wirkungsvolles Durchgreifen.

1.1.1.b Tierseuchengesetzgebung

Die Kennzeichnung und Registrierung von Hunden wurde 2006 durch den Bund im Tierseuchenrecht geregelt. Seit dem 1. März 2018 gelten revidierte Verordnungsbestimmungen. Die Tierseuchengesetzgebung schreibt vor, dass Hunde mit einem Mikrochip gekennzeichnet und in einer Datenbank registriert werden müssen (Art. 30 des Tierseuchengesetzes [SR 916.40; abgekürzt TSG] und Art. 16 ff. der Tierseuchenverordnung [SR 916.401; abgekürzt TSV]).

1.1.1.c Zivilrecht

Nach Art. 56 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) 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 Obhut gegeben hat.

1.1.2 Hundegesetzgebung in den Kantonen

1.1.2.a Allgemeines

Die Bestimmungen zur Hundehaltung in den Kantonen sind sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen existiert keine kantonale Hundegesetzgebung. Massnahmen zu Hunden fallen in die Kompetenz der Polizei oder der Veterinärbehörden (Uri, Zug, Graubünden, Jura). Andere Kantone sind in den letzten Jahren gesetzgeberisch tätig geworden. Seit dem Jahr 2010 haben die Kantone Solothurn, Zürich, Aargau, Schaffhausen, Bern, Glarus und Appenzell Ausserrhoden ihre Gesetze revidiert oder Hundegesetze neu erlassen. Bei all diesen Hundegesetzen stehen die Sicherheit von Mensch und Tier, eine möglichst artgerechte Hundehaltung sowie der Vollzug mit einem vertretbaren Aufwand im Vordergrund. Die 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.

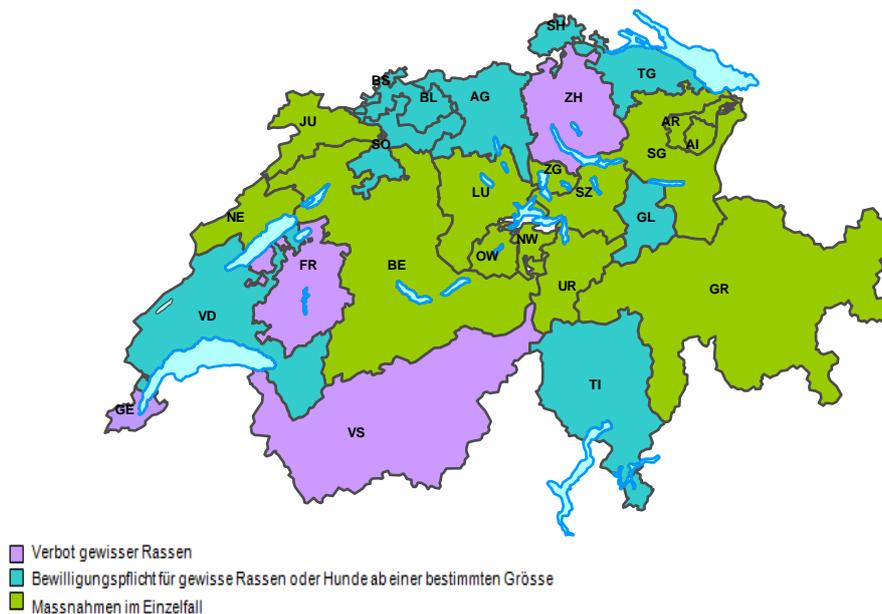
1.1.2.b Mehrere Hunde im gleichen Haushalt

Es ist feststellbar, dass es immer mehr Haushalte gibt, in denen mehrere Hunde gehalten werden. Zwar entspricht dies dem Bedürfnis des Hundes nach sozialer Gesellschaft. Das Halten von mehreren Hunden im gleichen Haushalt hat allerdings ein neues Gefährdungspotenzial, die Rudelbildung, zur Folge. Als präventive Massnahme wurde etwa im neuen Hundegesetz des Kantons Bern das Ausführen auf höchstens drei Hunde gleichzeitig beschränkt.

1.1.2.c Bewilligungspflicht oder Verbot einzelner Rassetypen

Vier Kantone haben Rasseverbote erlassen (Wallis, Freiburg, Genf und Zürich). Elf Kantone haben eine Bewilligungspflicht für gewisse Rassen oder für Hunde ab einer bestimmten Grösse eingeführt (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Waadt, Zürich). Der Kanton Zürich hat im Jahr 2010 in Ergänzung der bisherigen Liste bewilligungspflichtiger Hunderassen vier Hunderassen explizit verboten. Die allgemeine Ausbildungspflicht für grosse oder massige Hunde (Hunde der Rassetypenliste I: >45 cm, >16 kg schwer) wurde im Mai 2018 vom Zürcher Kantonsrat wieder abgeschafft. Die Kantone Solothurn, Aargau und Schaffhausen haben eine Liste verschiedener bewilligungspflichtiger Hunderassen in Anlehnung an das Thurgauer Hundegesetz erstellt. Der Kanton Glarus kennt seit 1. Januar 2014 für 12 Hunderassetypen ebenfalls eine Bewilligungspflicht. Auf die Festlegung eines Gewichts- und grössenabhängigen Rassetyps wurde im Kanton Glarus verzichtet. Rund die Hälfte der Kantone verzichten auf eine Einschränkung bestimmter Hunderassen.

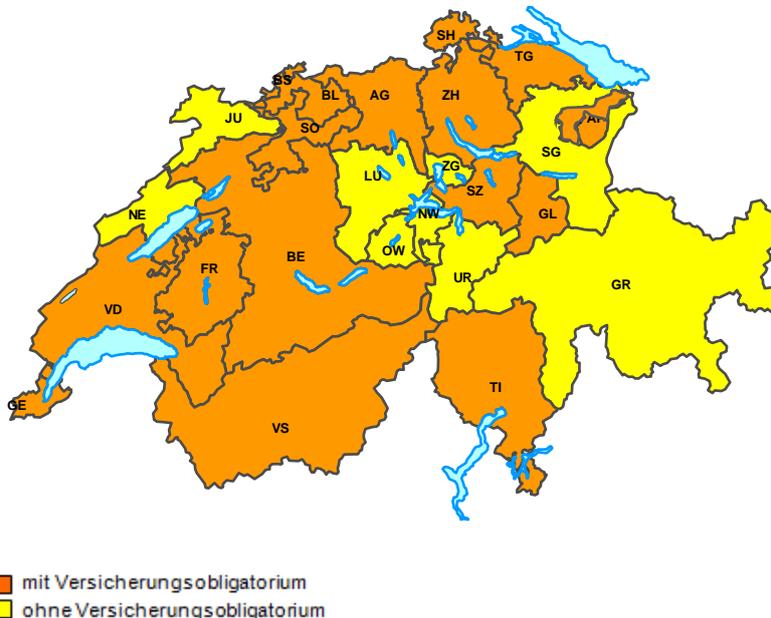
Insgesamt kann den kantonalen Gesetzgebungsprojekten der letzten Jahre keine einheitliche Stossrichtung entnommen werden.



(Grafik 1)

1.1.2.d Unterschiede beim 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.



(Grafik 2)

1.1.2.e Erhebung und Verwendung der Hundesteuer

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

1.1.2.f Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Für die Hundekontrolle und die Erhebung der Hundesteuern sind in der Schweiz wie im Kanton St.Gallen in der Regel die Gemeinden zuständig. Demgegenüber sehen die neueren kantonalen Hundegesetze für den Erlass von Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall – aufgrund des erforderlichen Fachwissens und der Vereinheitlichung – kantonale Zuständigkeiten vor (z.B. Aargau, Bern, Glarus, Schaffhausen, Zürich). Zuständig für Abklärungen und für die Anordnung von Massnahmen bei auffälligen und gefährlichen Hunden sind dort die Veterinärdienste bzw. -ämter der Kantone.

1.1.3 Hundegesetzgebung im Ausland

Auch im internationalen Vergleich bietet sich ein heterogenes Bild. In Deutschland etwa sind die Bundesländer für die Regelung der Hundehaltung zuständig. Die Mehrheit der Bundesländer führen eigene Rasselisten. Daran knüpfen rassenspezifische Sonderbestimmungen wie Leinenzwang, Maulkorbzwang, Kastrations- bzw. Sterilisationspflicht, Haltungsverbot oder Bewilligungspflicht an. Bemerkenswert ist, dass Italien im März 2009 seine Rasseliste 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 Auftretens aggressiven Verhaltens möglich sei. Anstelle der Rasseliste wurde ein Register von individuellen Hunden eingeführt, die durch aggressives Verhalten aufgefallen sind und deren Besitz strengen Einschränkungen unterliegt. In Deutschland wurden in gewissen Bundesländern (Niedersachsen 2011, Schleswig-Holstein 2016, Thüringen 2018) die zuvor festgelegten Rasselisten wieder abgeschafft.

1.1.4 Kanton St.Gallen

Das geltende HG regelt einerseits die Kontrolle sowie die Haltung von Hunden und andererseits die Erhebung der Hundetaxe. Mit dem Nachtragsgesetz zum Hundegesetz vom 9. Januar 2003 (nGS 38-13, Botschaft und Entwurf: ABI 2002, 586 ff.) wurde es als Reaktion auf verschiedene schwere Zwischenfälle mit bissigen Hunden im In- und Ausland angepasst. Die Bestimmungen über die Hundehaltung bezwecken in erster Linie den Schutz von Mensch und Tier vor Beeinträchtigungen durch eine mangelhafte Hundehaltung. Art. 6 HG weist die Hundehalterin und den Hundehalter im Sinn eines allgemeinen Gebots an, den Hund so zu halten, dass er Menschen und Tiere nicht gefährdet oder belästigt und fremdes Eigentum nicht beschädigt. Hunde, die Anlass zu Befürchtungen geben, dass sie Menschen oder Tiere gefährden könnten, müssen streng beaufsichtigt werden. Potentiell ist jeder Hund gefährlich. Die Verantwortung für den Hund liegt bei der Hundehalterin und beim Hundehalter. Kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Hund Menschen oder Tiere beisst, muss die Halterin oder der Halter geeignete Vorkehrungen treffen, damit der Hund keinem Tier oder Menschen Verletzungen zufügen kann. Art. 7 HG regelt besondere Einschränkungen (Betretungsverbot und Kotbeseitigungspflicht an bestimmten Orten). Nach Art. 7^{bis} HG kann die politische Gemeinde weitergehende Einschränkungen der Hundehaltung erlassen oder Ausnahmen von den Einschränkungen bewilligen. Art. 9 HG bildet die Grundlage, um gegen Hundehalterinnen und Hundehalter, die ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben, vorzugehen. Es handelt sich in der Praxis um Massnahmen, die in der Regel an einen Vorfall anknüpfen. Grundsätzlich kann aber auch schon bei auffälligem Verhalten eines Hundes ein Verfahren eingeleitet und gegebenenfalls eine Massnahme ergriffen werden. Auch wildernde Hunde sind ein Problem. Besonders geregelt ist deshalb in Art. 40 Abs. 2 des Jagdgesetzes (sGS 853.1; abgekürzt JG) und Art. 42 der Jagdverordnung (sGS 853.11) die Beseitigung wildernder Hunde. Im Hundegesetz ist darüber hinaus die Kennzeichnungspflicht geregelt. Diese basiert noch auf einem Kontrollzeichen (Art. 5 HG), das durch die bundesrechtlichen Vorgaben zur Kennzeichnung mittels Mikrochip inzwischen überholt ist. Der Vollzug des HG obliegt nach geltendem Recht allein den politischen Gemeinden.

1.2 Revisionsbemühungen des Bundes

1.2.1 Massnahmenpaket gefährliche Hunde

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 ins Zentrum des öffentlichen und politischen Interesses. Als Sofortmassnahme stellte der Bundesrat im Januar 2006 ein «Massnahmenpaket gefährliche Hunde» vor. In einer ersten Phase wurden 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, wenn 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; kantonale Veterinärämter: Tierschutzrechtliche Massnahmen). Die zweite Phase des Massnahmenpakets wurde im Sommer 2006 mit dem Entwurf zur totalrevidierten TSchV vorgestellt. Die am 23. April 2008 schliesslich verabschiedete TSchV nahm die Hundehalterinnen und Hundehalter in die Pflicht, einen theoretischen und einen praktischen Ausbildungskurs zu absolvieren (sogenannter Sachkundenachweis [SKN]). Im Jahr 2017 wurde der Sachkundenachweis wieder abgeschafft, weil nicht nachgewiesen werden konnte, dass Unfälle mit aggressiven Hunden damit wesentlich verhindert werden. Damit entfiel die entsprechende theoretische und praktische Ausbildungspflicht für Hundehalterinnen und Hundehalter wiederum.

1.2.2 Gesetzesvorlage zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden

Auf Bundesebene wurden darüber hinaus 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 (SR 101; abgekürzt BV) keine Grundlage für eine umfassende Bundesregelung zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden enthält, erwies sich eine Verfassungsänderung als unumgänglich. Am 18. Juni 2007 wurden die Entwürfe für den entsprechenden Bundesbeschluss und die Gesetzesvorlage in Form einer Änderung des 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. 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. Die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlage stiess demgegenüber überwiegend auf Kritik oder gar Ablehnung. Die Mehrheit der Kantone lehnte ebenso wie die Regierung des Kantons St.Gallen 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.

1.2.3 Gesetzesvorlage für ein eidgenössisches Hundegesetz

Der Entwurf eines eidgenössischen Hundegesetzes enthielt alle Regelungen, die Hunde betreffen, so auch Normen der Tierschutzgesetzgebung und des OR. Im Gegensatz zur oben erwähnten Vernehmlassungsfassung im Rahmen der Revision des TSchG 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 zeigten ebenso wie die Regierung des Kantons St.Gallen Bereitschaft dazu, weshalb der Ständerat beschloss, keine Möglichkeit ab-

weichender 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.

2 Entwicklung im Kanton St.Gallen

Die Haltung von Hunden hat in den vergangenen zwanzig Jahren vor allem in der städtischen Bevölkerung ständig zugenommen. Im Kanton St.Gallen wurden per Ende 2017 29'082 Hunde gehalten. Per Ende 2009 waren es noch 26'842 Hunde. Dies entspricht einer Zunahme von 8,3 Prozent über die letzten acht Jahre. In der Schweiz gibt es gesamthaft rund 550'000 Hunde.

Der Hund ist immer mehr zum Familienmitglied und in vielen Fällen zum wichtigen Sozialpartner geworden. Hunde werden teilweise auch als Statussymbol betrachtet. Bei Personen, die sich in ihrem Umfeld Respekt und Macht verschaffen wollen, werden Hunde im schlimmsten Fall sogar als «Waffe» missbraucht. Bezüglich Belästigungen durch Hunde ist feststellbar, dass sich die Stossrichtung der Reklamationen verschoben hat. Während früher vor allem Hundekot Anstoss erregte, haben die Probleme mit dem Hundekot nachgelassen. Die meisten Gemeinden haben in den letzten Jahren zweckmässige Einrichtungen für dessen Beseitigung geschaffen. Heute sind es vermehrt die verhaltensauffälligen Hunde, welche die Gemeindebehörden, die Polizei und den kantonalen Veterinärdienst beschäftigen. Die öffentlich geführte Diskussion über sogenannte «Kampfhunde» hat dazu beigetragen, dass die Bevölkerung sensibler geworden ist.

Aggressive Hunde und Beissvorfälle spielen nach Einschätzung des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) im Vergleich zu Kantonen mit einem ausgeprägten urbanen Charakter eher eine geringere Rolle. Bei der durch das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET; heute BLV [Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen]) im 2009 erstellten Statistik über die nationalen Beissvorfälle¹ zeigte sich, dass rund 56 Prozent der gemeldeten Unglücksfälle durch Hunde verursacht wurden, die dem Opfer bekannt gewesen sind (Familienhunde, Hunde der Nachbarn, von Bekannten). In 14 Prozent der Fälle war es der eigene Hund, der die Verletzung zugefügt hat. Rund 16 Prozent aller Meldungen über Bissverletzungen beim Menschen betrafen Kinder unter 10 Jahren. Kinder sind allgemein überproportional von Unfällen mit Hunden betroffen. Bei ihnen ist auch das Risiko, von Kleinhunden gebissen zu werden, höher. Es ist jedoch nicht statistisch nachweisbar, dass bzw. ob die Zahl der Unglücksfälle mit Hunden zu- oder abgenommen hat, weil nicht alle Hundebisse gemeldet werden. Seit Einführung der Meldepflicht für Bissverletzungen und für bedrohliches Verhalten von Hunden (2007) gehen beim AVSV jährlich zwischen 250 bis 400 Meldungen aus der Bevölkerung des Kantons St.Gallen ein. Als Ursache kann in den bekannt gewordenen Fällen oft ein Fehlverhalten der Hundehalterin oder des Hundehalters bzw. der Hundeführerin oder des Hundeführers festgestellt werden. Teilweise müssen Vorfälle jedoch auch auf Fehlverhalten von Nicht-Hundehalterinnen und Nicht-Hundehaltern zurückgeführt werden. Ein neuerer Trend besteht im Import von ausgewachsenen Hunden über Tierschutzorganisationen aus aller Welt. Diese Hunde sind oft schlecht sozialisiert oder gar traumatisiert. Vorfälle mit tödlichen Verletzungen sind im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren keine bekannt geworden. In den letzten zehn Jahren gab es zwei durch Hundebisse schwerverletzte Personen. In beiden Fällen handelte es sich bei den Opfern um die Besitzer selbst. Die Anzahl der Bissmeldungen im Kanton St.Gallen zeigt nachstehende Tabelle:

¹ Die Statistik wurde für die Folgejahre nicht mehr erstellt.

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Hundebisse Mensch	260	238	245	232	214	178	146	157	163	147
Hundebisse Tier	115	103	109	91	107	66	73	78	88	62
übermässige Aggression	26	20	14	14	7	10	5	10	11	8
total gemeldete Fälle	401	361	368	337	328	254	224	245	262	217

(Tabelle 1)

Die starke Zunahme von Meldungen über Vorfälle im Jahr 2013 kann darauf zurückgeführt werden, dass die Ärztinnen und Ärzte, Spitäler sowie Tierärztinnen und Tierärzte aufgefordert wurden, Meldungen über Opfer dem AVSV zukommen zu lassen. Überdies hat sich die Anzahl Hunde im Jahr 2013 um 500 erhöht. Der Anteil an Bissverletzungen bei Menschen durch sogenannte Listenhunde in Bezug auf die Gesamtheit der registrierten Meldungen ist im Vergleich zu den Vorjahren ungefähr gleich geblieben. Einschränkend ist anzumerken, dass die Meldepflicht nur «erhebliche» Verletzungen betrifft. Es ist deshalb davon auszugehen, dass viele Vorfälle dem AVSV gar nicht zur Kenntnis gebracht werden. Die Dunkelziffer bei Beissvorfällen dürfte gross sein, zumal die Mehrheit (> 50 Prozent) der Vorfälle den Familien- oder Bekanntenkreis betreffen.

3 Gründe für eine Totalrevision

Das geltende Hundegesetz datiert aus dem Jahr 1985. Die Zunahme der Hundepopulation in den letzten Jahren und die Veränderungen der Beziehung zwischen Mensch und Hund (siehe Abschnitt 2) führen dazu, dass gewisse Rahmenbedingungen für die Hundehaltung neu festzulegen sind. Die Diskussionen rund um «gefährliche» Hunde zeigen, dass Präventivmassnahmen nötig sind. Allgemein kann gesagt werden, dass neben präventiven Massnahmen in den Bereichen Sorgfaltspflichten der Hundehalterin bzw. des Hundehalters, Mitwirkungs- und Auskunftspflicht, Leinenpflicht, Zutrittsverbote, Meldepflichten, Registrierung, Kennzeichnung, Hundekontrolle, Haftpflichtversicherung, Hundesteuer sowie Einschränkungen der Hundehaltung bei Gefahr für Mensch und Tier einschliesslich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde eine grundlegende Überarbeitung angezeigt ist.

Die beim Vollzug des Hundegesetzes gemachten Erfahrungen zeigen im Besonderen, dass hinsichtlich der im Einzelfall durch die Gemeinden anzuordnenden Massnahmen für das Gebiet des Kantons St.Gallen kein einheitlicher Vollzug sichergestellt werden kann. Das bei der Abklärung und Anordnung von Massnahmen vorauszusetzende Fachwissen ist nicht in jeder Gemeinde im erforderlichen Mass vorhanden. Für das AVSV ist es zudem schwierig, eine Übersicht über die in den Gemeinden angeordneten Massnahmen zu erhalten. Dies insbesondere dann, wenn keine konsequente Rückmeldung von Seiten der Gemeinden erfolgt. Die Erfahrung beim Vollzug der Tierschutzgesetzgebung zeigt, dass ein adäquater und einheitlicher Vollzug nur möglich ist, wenn das Vollzugsorgan über das nötige Fachwissen verfügt und sich im angestammten Fachbereich auch gezielt weiterbilden kann. Die Voraussetzungen dafür sind beim AVSV gegeben. Es ist vor diesem Hintergrund angezeigt, die bestehende Zuständigkeit für Anordnung und Vollzug von Einschränkungen in der Hundehaltung bzw. von Massnahmen gegenüber auffälligen oder gefährlichen Hunden neu zu regeln.

Das Hundegesetz ist darüber hinaus schon deshalb anzupassen, da einzelne Bestimmungen entweder obsolet geworden sind oder mit dem übergeordneten Recht in Übereinstimmung gebracht

werden müssen. So ist etwa in Art. 4 HG die Pflicht für eine jährliche tierärztliche Kontrolle verankert. Es handelt sich dabei um ein Relikt aus der Zeit, als in der Schweiz die Tollwut, eine tödliche Zoonose², grassierte. Diese gilt seit dem Jahr 1999 in der Schweiz als ausgerottet. Daher kann Art. 4 HG ersatzlos aufgehoben werden. Die Regelung für streunende Hunde (Art. 10) ist an die Vorgaben des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) anzupassen. So hat nach Art. 720a Abs. 2 ZGB der Kanton die Stelle zu bezeichnen, bei der ein herrenloses Haustier anzuzeigen ist. Die Beseitigung ausgerissener Tiere, die nicht eingefangen werden können, ist bereits im Jagdgesetz (sGS 853.1; vgl. Art. 40 und Art. 62^{bis}) geregelt. Auch betreffend der seit dem Jahr 1985 unverändert geltenden Regelung für die Hundetaxe besteht Revisionsbedarf. Schliesslich erweist sich die Strafbestimmung nach Art. 14 HG als lückenhaft. Strafrechtlich nicht erfasst sind etwa die Beissunfälle bei Nichtbefolgen von Art. 6 HG. Die Strafverfolgungsbehörde hat bisher im Kanton St.Gallen solche Fälle unter Berufung auf Art. 77 TSchV geahndet. Die Tierschutzgesetzgebung dient aber in erster Linie dem Schutz der Tiere (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C_49/2010 vom 8. Oktober 2010).

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Allgemeines

Die Anforderungen an eine artgerechte, d.h. tierschutzkonforme Hundehaltung werden durch die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung definiert und vorgeschrieben. Diese umschreibt die Hundehaltung aus der Optik des Tieres, auf welche Art Haltung ein Hund bezüglich Ernährung, Pflege, Bewegung, Unterbringung, Sozialisierung usw. Anspruch hat. Diesbezüglich kommt den Kantonen keine Gesetzgebungskompetenz zu. 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 Aspekten. Sowohl die Eingriffe in die Rechtsstellung der Hundehalterinnen und -halter als auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand müssen dabei in einem vernünftigen Verhältnis zur tatsächlichen Verbesserung von Sicherheit und Gesellschaftsverträglichkeit stehen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf baut im Wesentlichen auf folgenden Pfeilern auf: Förderung der Prävention zur Verhinderung von Konflikten mit Hunden, Pflichten für Hundehalterinnen und Hundehalter sowie Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung bei auffälligen oder gefährlichen Hunden. Dabei besteht aus gesellschaftlicher Sicht die Erwartung, dass Eigenverantwortung, gegenseitige Rücksichtnahme und Toleranz die Grundlage dafür sind, dass im Kanton St.Gallen im Hundewesen kein unangemessener Bewilligungs-, Kontroll- und Sanktionsapparat aufgebaut werden muss.

4.2 Stärkung der Prävention

Bereits heute gibt es Präventionsangebote von privaten Organisationen sowie vom BLV. 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 einem höheren Risiko ausgesetzt sind, von einem Hund verletzt zu werden. Den Möglichkeiten des Kantons für Präventionsmassnahmen sind aber aus finanziellen und personellen Gründen enge Grenzen gesetzt. Mit einem bewusst offen formulierten Präventionsartikel wird dem Kanton ermöglicht, den sicheren, verantwortungsvollen und tiergerechten Umgang mit Hunden durch geeignete Präventionsmassnahmen zu fördern oder sich an solchen Massnahmen zu beteiligen oder die Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher oder privater Organisationen zu unterstützen.

² Zoonosen sind von Tier zu Mensch und von Mensch zu Tier übertragbare Infektionskrankheiten.

4.3 Strengere Haltevorschriften

Die allgemeinen Pflichten in der Hundehaltung basieren auf der Eigenverantwortung der Hundehaltenden. Die im Rahmen einer konsequenten und verantwortungsbewussten Hundehaltung zu beachtenden Regeln werden klar festgelegt. Es geht hier um Vorschriften, wie Hunde zu halten und zu führen sind, damit Menschen und andere Tiere nicht gefährdet oder belästigt werden. Dazu gehören elementare Sorgfaltspflichten wie Hunde nie unbeaufsichtigt laufen zu lassen oder sie an bestimmten Orten an die Leine zu nehmen. Sie zielen darauf ab, heikle Situationen und Zwischenfälle mit Verletzungsfolgen für Menschen oder Tiere möglichst zu verhindern. Beim Einsatz von Herdenschutzhunden ist eine differenziertere Betrachtung erforderlich. Zur Erfüllung ihres Einsatzzwecks müssen sie sich grundsätzlich frei bewegen können.

4.4 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 mit kantonaler Berufsausübungsbeurteilung und mit Praxisstandort in der Schweiz eingesetzt werden. Bei der Kennzeichnung werden verschiedene Daten über den Hund erhoben (u.a. Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Rasse oder Rassotyp, Fellfarbe, Name der kennzeichnenden Tierärztin bzw. des Tierarztes und Datum der Kennzeichnung). Diese Daten sind durch die Tierärztin bzw. durch den Tierarzt an eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Stelle zu melden. Der Kanton St.Gallen hat wie alle anderen Kantone das Führen dieser Hundedatenbank AMICUS der Identitas AG, einer Firma im Besitz des Bundes mit Sitz in Bern, übertragen. Damit die Hundedaten einer Person zugeordnet werden können, müssen die Gemeinden zuerst auf der Datenbank die Kontaktdaten des Hundehalters bzw. der Hundehalterin registrieren, die identisch mit dem Einwohnerregister sein müssen. Adressänderungen sind ebenfalls von der Gemeinde vorzunehmen. Personen, die einen Hund verkaufen oder erwerben oder für länger als drei Monate abgeben oder übernehmen, sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, Handänderungen innerhalb von zehn Tagen der Betreiberin der Datenbank zu melden. Ebenso muss der Tod eines Hundes gemeldet werden. Damit die Gemeinden auf die Führung eines eigenen kommunalen Verzeichnisses verzichten können, haben sie gemäss TSV uneingeschränkten Zugang (Lese- und Schreibrechte) zu AMICUS. Da jeder Hund durch den Mikrochip eindeutig identifizierbar ist, kann in Zukunft auf die Kontrollmarke verzichtet werden.

4.5 Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall

Im Unterschied zu den für alle geltenden Verhaltensvorschriften sind repressive Massnahmen im Einzelfall nur auf diejenigen Halterinnen und Halter anwendbar, deren Hundehaltung sich als ungenügend erweist. Inhaltlich gehen die einzelnen Massnahmen weiter als der bisher geltende Art. 9 HG. Neu können Massnahmen etwa bei übermässigem Aggressionsverhalten eines Hundes (vgl. auch Art. 78 TSchV) oder wenn die Halterin oder der Halter ungenügend Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet, angeordnet werden.

4.6 Hundesteuer

Die vorliegende Gesetzesrevision bietet Gelegenheit, die seit dem Jahr 1985 unverändert geltenden Bestimmungen über die Hundetaxe in eine zeitgemässe Regelung zu überführen. Die Hundesteuer soll wie bis anhin durch die Gemeinden erhoben werden. Die Gemeinden sind mit den lokalen Gegebenheiten am besten vertraut und können die Hundesteuern – im Zusammenhang mit der Hundekontrolle – zuverlässig erheben. Die Gemeinden erhalten die Kompetenz, die Höhe der Hundesteuer innerhalb eines vorgegebenen Rahmens festzulegen. Dem Umstand, dass die zu erhebenden Hundetaxen im Jahr 1985 festgelegt wurden, ist bei der Festlegung des Höchst-

betrags Rechnung zu tragen. Für die nach den Vorschriften der eidgenössischen Tierschutzverordnung bewilligten Tierheime und Zuchtbetriebe sollen Abstufungen nach Anzahl Plätzen bzw. Zuchthunden möglich sein.

Der Ertrag kommt heute allein den Gemeinden zu. Es ist davon auszugehen, dass die Hundesteuern im bisherigen Umfang für die Gemeinden knapp kostendeckend sind (Kosten für hygienische Vorkehrungen sowie streunende und herrenlose Hunde) und die Gemeinden die Möglichkeit für eine moderate Erhöhung wünschen. Auf Grund der Verlagerung der Zuständigkeit für Einschränkungen der Hundehaltung (aggressive und gefährliche Hunde) auf den Kanton und dessen Zuständigkeit für Präventivmassnahmen ist es mit Blick auf den (dem Kanton) daraus entstehenden Mehraufwand gerechtfertigt, dass die Gemeinden dem Kanton einen Anteil der Hundesteuer entrichten.

4.7 Zuständigkeit Kanton und politische Gemeinde

Die Zuständigkeit für das Hundewesen bleibt im Grundsatz bei den Gemeinden. Einzig für den Vollzug der Bestimmungen über die Einschränkung der Hundehaltung wird neu das AVSV zuständig sein. Dies ist sachgerecht, da dies ein spezifisches Fachwissen voraussetzt; daneben wird ein einheitlicher Vollzug im ganzen Kanton gewährleistet. Die Gemeinden ihrerseits führen wie bis anhin die Hundekontrolle durch (Registrierung der Hundehaltenden, Adressmutationen, Kontrolle der gehaltenen Hunde), erheben die Hundesteuer und sorgen generell für ein geordnetes Zusammenleben von Menschen und Hunden auf ihrem Gemeindegebiet. Dazu gehören auch das Einfangen und die sachgerechte Unterbringung von streunenden und herrenlosen Hunden. Die Gemeinden können die ihnen übertragenen Aufgaben am besten erfüllen, da sie mit den lokalen Verhältnissen vertraut sind und die Möglichkeit haben, zeitgerecht und adäquat auf sich ändernde Verhältnisse zu reagieren. Eine Zentralisierung des Hundewesens beim Kanton wäre hier wenig bürgerfreundlich und würde zu langen Wegen der Hundehaltenden zu den Behörden führen.

4.8 Verzicht auf Rasselisten

Das Festlegen einer verbindlichen Rasseliste ist wissenschaftlich nicht begründbar. An Beissunfällen sind nachweislich alle Hunderassen beteiligt, die in ausreichend grosser Zahl in einem Land gehalten werden. Das gilt insbesondere auch für kleine und als wenig gefährlich eingestufte Rassen. Die Hauptursachen für eine mögliche Gefährlichkeit eines Hundes liegen nach Einschätzung des AVSV neben der Vererbung von Wesenszügen hauptsächlich in seiner Prägung, und unterlassener Sozialisierung sowie Erziehung. Soll anlässlich der obligatorischen Kennzeichnung im Alter von 8 bis 12 Wochen die Zuordnung zu einer Rasse oder einem Rassetyp 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 Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern, vorab in Deutschland sowie dem Fürstentum Liechtenstein zeigen, dass die Umsetzung von Rasselisten aufwändig sowie kostspielig ist und bei den meisten Vollzugsbehörden Schwierigkeiten verursacht. Die Niederlande haben im Jahr 2008 nach 15 Jahren ihr Verbot zur Haltung und Zucht des Pitbull-Terrier wieder aufgehoben. Dies wurde damit begründet, dass die Anzahl Zwischenfälle trotz der Massnahmen von 2003 bis 2008 nicht massgeblich zurückgegangen ist. Auch in Deutschland schafften verschiedene Bundesländer ihre Rasselisten wieder ab (Niedersachsen 2011, Schleswig-Holstein 2016, Thüringen 2018).

Die Abschätzung des Gefahrenpotenzials ist nur zu einem verschwindend kleinen Teil von der Rasse abhängig. Problemtiere gibt es bei jeder Hunderasse. Die durch das BVET im Jahr 2009 erstellte Statistik über die nationalen Beissvorfälle³ erlaubt nur bedingt Interpretationen bezüglich der Hunderasse. In vielen Fällen fehlen zuverlässige Angaben zur Rasse oder die Angaben stammen von Personen, denen die erforderlichen Kenntnisse für eine Rassenzuordnung fehlen. Die meisten Meldungen über Vorfälle mit Hunden betreffen den Schäferhund. Dieser Rassetyp kommt in der Schweiz allerdings gleichzeitig am häufigsten vor. Neben den verschiedenen Rassegruppen (Hundetypen) werden alle Rassen mit mehr als neun Meldungen einzeln ausgewiesen und in Bezug zu der gemeldeten Hundezahl der Rasse gesetzt. Durchschnittlich registrierte das BLV einen Beissvorfall beim Menschen auf 164 Hunde und einen Zwischenfall mit anderen Tieren auf 270 Hunde.

Die Veterinärmediziner und die Kynologen beschäftigen sich seit geraumer Zeit mit der Verletzungsgefahr durch Hundebisse.⁴ Der Deutsche Schäferhund, der Rottweiler und der Belgische Schäferhund werden als häufigste Beisser (verglichen mit ihrer Population) aufgeführt. Gemäss dem Geschäftsbericht 2013 der Animal Identity Service AG (ANIS)⁵ ist der Schäferhund mit über 79'000 Hunden der Hundetyp, der in der Schweiz am häufigsten vorkommt, gefolgt von Gesellschaftshunden (65'000 Hunde mit 110 Bissmeldungen), Terriern (64'000 Hunde mit 171 Bissmeldungen) und Retrievern (62'000 Hunde mit 179 Bissmeldungen).

Die statistischen Auswertungen des BLV, des Kantons Zürich sowie des AVSV der Jahre 2007 bis 2017 weisen darauf hin, dass bis 49 Prozent der Hundebissvorfälle durch dem Opfer nicht bekannte Hunde begangen wurden. Über 50 Prozent der «Täter» waren eigene oder dem Opfer bekannte Hunde. Zu Verletzungen von Menschen durch Hundebisse kommt es in der Regel bei aktiver Beteiligung der Hundehalterin oder des Hundehalters. Die «Auswertung über Zwischenfälle mit Hunden im Kanton Zürich» des Netzwerks Risikomanagement für die Jahre 2007 und 2008 zeigt weiter, dass in der Regel Menschen durch Hunde nur leicht verletzt werden. Eine schwer verletzte Person gab es in Zürich in beiden Jahren nur einmal. Eine Übersicht über die sogenannten Listenhunde präsentiert sich per Juni 2015 und Mai 2018 für den Kanton St.Gallen wie folgt:

	Juni 2015		Mai 2018
einschliesslich Mischlinge	Anzahl		Anzahl
Total gehaltene Hunde	28'289		28'920
American Staffordshire Terrier, Staffordshire Bullterrier	176		340
American Pitbull	17	(einschl. Am. Bully)	77
Bullterrier	27		43
Dobermann	57		51
Miniature Bullterrier St.Terrier	17		13
Pitbull	57		105
Rottweiler	193		146
Total sog. Listenhunde	544 (1,9 %)		775 (2,7 %)

(Tabelle 2)

³ Die Statistik wurde für die Folgejahre nicht mehr erstellt.

⁴ U. Horisberger, Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz, Opfer – Hunde – Unfallsituationen, Diss. Bern 2002.

⁵ Der Bericht ist abrufbar unter http://www.anis.ch/uploads/media/Geschaeftsbericht_2013.pdf.

Während im Jahr 2015 die ausgewählten Listenhunde 1,9 Prozent aller Hunde im Kanton St.Gallen ausmachten, sind es Ende Mai 2018 annähernd 2,7 Prozent. Die Zunahme könnte unter anderem auch damit zu tun haben, dass einige Hundehaltende aufgrund der im Kanton Zürich eingeführten Rasseverbote⁶ ihren Wohnsitz in den Kanton St.Gallen verlegt haben. Zu beobachten ist, dass sogenannte Listenhunde zunehmend in sozial schwierigerem Umfeld gehalten werden.

Aus der vom AVSV seit dem Jahr 2016 geführten Statistik «Hundebissverletzungen durch sog. Listenhunde» ergibt sich folgendes Bild:

	2016		2017	
Bisse Mensch	15	6,3 %	17	6,5 %
Bisse Tier	15	14,6 %	29	25,2 %
Übermässige Aggression	9	45 %	5	19,2 %
Gemeldete Fälle sog. Listenhunde	39	10,8 %	51	12,7 %

(Tabelle 3)

Aus den vorstehenden Tabellen 2 und 3 ist ersichtlich, dass Bisse von sog. Listenhunden im Verhältnis zu ihrem Populationsanteil häufiger gemeldet werden. Diese Aussage ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da die Meldehäufigkeit bezüglich der beteiligten Rassen nicht mit ihrem Anteil in der Gesamtpopulation korrespondiert. Unfälle mit sogenannten «Kampfhunden» werden erfahrungsgemäss häufiger und konsequenter gemeldet. Interessant ist, dass sich die Zahl (bzw. der Anteil) der Verletzungen durch Hunde an Menschen kaum verändert hat, die Zahl der Unfälle zwischen Hunden oder mit anderen Tieren jedoch fast um das Doppelte gestiegen ist.

Einschränkend ist anzumerken, dass die Angabe der Rasse auf den erfassten Meldungen mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, da neben der oft schwierigen oder fehlenden Zuordnung von Mischlingen die Angaben von den geschädigten Personen oder von den Hundehaltenden selbst stammen und nur in wenigen Fällen überprüft werden können. In den Meldungen über Hundebisse und Hunde mit übermässigem Aggressionsverhalten wird zwar die Angabe des Typs des Hundes oder der Rasse verlangt und in der Regel auch angegeben. Das AVSV kann die Rasseangaben aber nur zu einem kleinen Prozentsatz, z.B. bei Kontrollen, überprüfen. Letztlich fehlen in über 15 Prozent der Meldungen Angaben zur Rasse des Hundes. Dort wo Rassebezeichnungen angegeben werden, werden diese auch für Hunde verwendet, die nicht der Kontrolle einer bestimmten Zuchtorganisation unterstellt sind bzw. für die kein Abstammungsausweis vorgelegt werden kann. Die Zuordnung erfolgt in diesen Fällen aufgrund körperlicher Merkmale des Hundes. Es handelt sich aber nicht um Rassebezeichnungen im engeren Sinn. Wenn die Abstammung nicht exakt belegt werden kann, werden Hunde als Mischlinge bezeichnet. Die Unsicherheiten bei den Rasseangaben bleiben insgesamt gross. Es ist nicht möglich, auf Grund des vorliegenden Datenmaterials Angaben über die Zuverlässigkeit der Informationen abzuleiten oder Unsicherheiten zu quantifizieren.

Die Problematik von Rasselisten zeigt sich in den unterschiedlichen Ausgestaltungen in den Kantonen (siehe Abschnitt 1.1.2.c). Während im Kanton Genf 15 Rassen verboten sind, sind es im Kanton Zürich vier Rassen und im Kanton Freiburg lediglich der Rassetyp Pitbull. Im Kanton Tessin sind 30 Rassen bewilligungspflichtig, im Kanton Waadt deren drei. In der am 1. Januar 2014 im Kanton Glarus in Kraft getretenen Veterinärverordnung werden zwölf verschiedene Rassetypen als bewilligungspflichtig aufgezählt. Darunter sind auch der Deutsche und der Belgische Schäferhund. Ähnlich verhält sich die Situation in den deutschen Bundesländern. Dort fehlt auf

⁶ Im Kanton Zürich verbotene Rassen: American Bull Terrier, American Bully, American Pit Bull Terrier, American Staffordshire Terrier, Bandog, Basicdog, Bull Terrier, Pit Bull Terrier, Staffordshire Bull Terrier, Swiss Blue Bully, Swiss Champagner Bully.

einigen Rasselisten der Rottweiler, weil diese Rasse in vielen Bundesländern Deutschlands traditionsgemäss gehalten wird. Die unterschiedlichen Regelungen bezüglich Rasselisten bzw. Bewilligungspflicht führen für die Halterinnen und Halter von sogenannten Listenhunden zu Unsicherheiten. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht die Beschränkung präventiver Kontrollverfahren auf einige bestimmte Hunderassen als unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots «nicht unbedenklich» beurteilt hat (Urteil des Bundesgerichtes 2P.146/2005 vom 17. November 2005). Rasselisten und -verbote tragen nach dem Gesagten nicht zu höherer Sicherheit der Bevölkerung bei. Sie stellen kein griffiges Instrument zur Vermeidung von Hundebissen dar.

4.9 Verzicht auf Haltebewilligungen

Bewilligungen zum Halten von Hunden bringen nur dann zusätzliche Sicherheit, wenn sie aufgrund einer umfassenden Einzelfallbeurteilung erteilt werden. Verschiedene Kantone haben in ihren Hundegesetzen (bzw. Tierschutz-/Tierseuchengesetzgebungen) Bewilligungspflichten (Haltebewilligung) eingeführt, die an die Kriterien Grösse bzw. Gewicht (z.B. Genf, Thurgau, Zürich) oder Rasse (z.B. Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Waadt) anknüpfen. Im Kanton Zürich beispielsweise beträgt der Aufwand für die seriöse Beurteilung eines einzigen Bewilligungsgesuchs für die damit befassten Tierärztinnen und Tierärzte sowie Sachbearbeitenden 20 bis 30 Arbeitsstunden. Der administrative Aufwand für die Beurteilung von Bewilligungsgesuchen erscheint insgesamt in einem Missverhältnis zur tatsächlich zu erwartenden Verbesserung der öffentlichen Sicherheit zu stehen. Weiter ist zu befürchten, dass sich gerade problematische Hundehaltende 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 trügerische Sicherheit, 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.

4.10 Verzicht auf zusätzliche Ausbildungspflichten

Es ist unbestritten, dass mit gut sozialisierten und erzogenen Hunden heikle Situationen und damit auch Verletzungsvorfälle tendenziell reduziert werden. Dies zu gewährleisten, liegt in der Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter. Es ist sinnvoll, dazu mit dem Hund entsprechende Kurse zu besuchen.

Der national obligatorische Sachkundenachweis für Hundehalterinnen und Hundehalter wurde wie erwähnt im Jahr 2017 abgeschafft. Im Kanton Zürich wurde die Bestimmung, dass Halter von grossen und schweren Hunden einen kantonalen Kurs absolvieren müssen, vom Kantonsrat im Mai 2018 aufgehoben. Vor diesem Hintergrund ist angesichts des administrativen Aufwands, den der Aufbau eines kantonal obligatorischen Kurssystems im Kanton St.Gallen, die Anerkennung von Ausbildenden sowie die Kontrolle der Kursabsolvierung verursachen würden, auf eine kantonale Ausbildungspflicht zu verzichten. Auf freiwilliger Basis können im Kanton St.Gallen und in der Region Ostschweiz wie bisher verschiedene Ausbildungskurse für Halterinnen und Halter sowie ihre Hunde (z.B. in Hundeschulen) besucht werden.

5 Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf einen Regierungsbeschluss vom 30. Juni 2015 führte das Gesundheitsdepartement vom 2. Juli 2015 bis zum 30. September 2015 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Die Unterlagen gingen an die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Departemente und die Staatskanzlei, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, die

politischen Gemeinden, die Ostschweizerische Blindenführhundeschule, den St.Galler Bauernverband, die Schweizerische Kynologische Gesellschaft und an die Gesellschaft Schweizer Tierärzte. Ausserdem wurde im Internet sowie im Amtsblatt (ABI 2015, 213) ein Hinweis auf das Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht, um weiteren Kreisen zu ermöglichen, sich daran zu beteiligen.

In den Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden blieb der Bedarf eines totalrevidierten Hundegesetzes unbestritten und der Gesetzesentwurf wurde mehrheitlich wohlwollend aufgenommen. Sehr begrüsst wurde unter anderem der Verzicht auf Rasselisten wie auch die klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Dennoch wurden mehrere Änderungsanträge zu verschiedenen Artikeln eingereicht. Die Anträge bezogen sich im Wesentlichen auf das gleichzeitige Ausführen von mehr als drei Hunden, die Meldung von Ausbildungsangeboten, die erhöhten Steuern (Gemeinden und Kanton) und die Aufgabenteilung in Bezug auf die Kontrolle von angeordneten Massnahmen. Die Vernehmlassung zeigte aber auch Lücken des Vernehmlassungsentwurfs auf. So wurde etwa angeregt, den Erlass dahingehend zu präzisieren, dass bei der Anwendung der Sorgfaltspflichten gegebenenfalls der besondere Einsatzzweck eines Hundes (z.B. Herdenschutz- oder Blindenhund) zu beachten sei.

Ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden konnte die Bestimmung zum Ausführen von Hunden im Rudel nicht nachvollziehen und wollte den Artikel streichen. Die Streichung wurde mit mehreren Begründungen beantragt. Beispielsweise wurde die Zahl drei als willkürlich angesehen. Welche Anzahl Hunde von einer Person kontrolliert ausgeführt werden könne, sei in jedem Einzelfall unterschiedlich und hänge von der Grösse und dem Gewicht der Hunde sowie den Fähigkeiten der Halterin oder des Halters ab. Weiter wurde argumentiert, dass mit dieser Bestimmung zahlreiche Ausnahmegewilligungen erteilt werden müssten (z.B. für Schlittenhundetouren oder für Dogsitter) und dies mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden wäre. Schliesslich wurde vorgebracht, dass die Bestimmung nicht flächendeckend durchgesetzt werden könne. Die Regierung folgt dieser Argumentation und streicht den Artikel aus dem Gesetzesentwurf.

Weiter wurde angeregt, dass die Meldung von Ausbildungsangeboten nicht nötig und nicht verhältnismässig ist. Diese Bestimmung gehe in Richtung Überwachung und Bevormundung. Auf der anderen Seite gab es aber auch Stimmen, die diesen Artikel befürworteten und noch weitergehen wollten – in dem Sinn, dass der Kanton Kurse offiziell anerkenne und die Qualität überprüfe. Im Entwurf wurde weder die eine noch die andere Anregung aufgenommen. Dies darum, weil Sinn und Zweck der Meldung von Ausbildungsangeboten nicht eine Verschärfung des Kurswesens sein soll. Mit der Meldung erhält das AVSV eine zuverlässige Übersicht über angebotene Kurse, Inhalt und Durchführungsort. Damit ist es ihm möglich, eine grobe Übersicht über das Ausbildungsangebot zu haben und bei groben Qualitätsmängeln zu intervenieren sowie die Durchführung an nicht erlaubten Orten (z.B. im Wald) den zuständigen Behörden (z.B. dem Kantonsforstamt) zu melden.

Die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurde sehr positiv aufgenommen. In diesem Zusammenhang wies die Stadt St.Gallen auf ihr hundespezifisches Fachwissen im Ressort «Öffentlicher Raum und Tierschutz» hin, das Spezialisten beschäftige, und regte an, dass der Kanton mit der Stadt St.Gallen eine Vereinbarung prüfen solle. Eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem AVSV und Stadt St.Gallen ist durchaus prüfenswert, sodass das hundespezifische Fachwissen der Stadt St.Gallen weiterhin genutzt werden kann. Festzuhalten ist, dass der Kanton ihm gemäss Gesetz zukommende Verfügungskompetenzen (insbesondere Erlass von Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung nach Art. 20) nicht an die Stadt St.Gallen delegieren kann. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende kritisierten die vorgesehene Kontrolle der durch den Kanton angeordneten Massnahmen durch die Gemeinde. Sie argumen-

tierten, dass diejenige Staatsebene, die verfügt, auch kontrollieren solle. Der Vernehmlassungsentwurf wurde dahingehend angepasst, dass der Kanton unter Beizug der Gemeinden die angeordneten Massnahmen kontrolliert (Zusammenarbeit). Eine gleichartige Zusammenarbeit kennt der Kanton im Tierschutzvollzug. Auch dort kontrollieren die sogenannten Tierschutzverantwortlichen der Gemeinden teilweise Massnahmen, die vom Kanton gestützt auf das Tierschutzrecht verfügt wurden (Art. 6 der Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz [sGS 645.1]). Der Aufwand ist für die Gemeinden geringer, da sie vor Ort sind. Die Ergebnisse der Kontrollen sind der zuständigen Stelle des Kantons zu melden. Müsste der Kanton sämtliche Kontrolle durchführen, würden die beantragten personellen Ressourcen (siehe Abschnitt 7) nicht ausreichen, sondern müssten erhöht werden.

Im Bereich der Hundesteuer wurden mehrere Punkte kritisiert: Erstens die Regelung zur Befreiung von der Hundesteuer, wobei die Anträge auf beide Seiten gingen. Einerseits wurde beantragt, den Ausnahmekatalog zu erweitern; andere wollten diesen ganz streichen. Die Regierung beschränkt die Befreiung von der Hundesteuer auf Blindenführ- und Behindertenhunde. Einig waren sich die Vernehmlassungsteilnehmenden darin, dass wenn für einen Hund bereits im gleichen Jahr in einer anderen Gemeinde oder in einem anderen Kanton eine Steuer entrichtet wurde, diese entfallen solle. Sodann haben diverse Vernehmlassungsteilnehmende (insbesondere zahlreiche Gemeinden) eine Erhöhung der Obergrenze der Bandbreite beantragt. Diesem Anliegen folgend, wurde die Obergrenze gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf von Fr. 120.– auf Fr. 200.– erhöht. Die Bestimmung, dass für den zweiten Hund die doppelte Steuer zu entrichten ist, stiess auf weitverbreitetes Unverständnis, sodass diese Bestimmung gestrichen wurde.

In der Vernehmlassung wurde schliesslich die Erhebung einer neuen kantonalen Hundesteuer kontrovers diskutiert. Gleichwohl unterbreitete das Gesundheitsdepartement der Regierung im Sommer 2016 in einer ersten Lesung des Entwurfs des Hundegesetzes die Einführung einer kantonalen Hundesteuer. Die Regierung kam indes zum Schluss, dass auf die Einführung einer kantonalen Hundesteuer zu verzichten ist. In der Folge wurden nach Rücksprache mit den Gemeinden die Eckpunkte der nun vorliegenden Lösung ausgearbeitet. Es wird nur eine Steuer durch die Gemeinde erhoben. Der Kanton enthält einen Anteil für seinen Aufwand. Die Höhe dieses Anteils wird von der Regierung nach Anhörung der Gemeinden festgesetzt.

Nachdem die Vernehmlassung bereits im Jahr 2015 durchgeführt wurde, wurde im Jahr 2018 zusätzlich ein Mitberichtsverfahren bei der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie bei den Departementen und der Staatskanzlei durchgeführt. Die VSGP beantragte dabei, die in Art. 29 festgehaltene Obergrenze des Kantonsanteils von Fr. 40.– auf Fr. 15.– zu reduzieren. Zur Begründung wurde angegeben, dass gegenüber der VSGP stets von einem Betrag von Fr. 10.– bis Fr. 15.– die Rede war, den die Gemeinden dem Kanton zu entrichten hätten. Die Regierung folgt diesem Antrag insofern, als der Entwurf eine reduzierte Obergrenze von Fr. 30.– vorsieht. Soweit die VSGP beantragt, dass die Regierung den Kantonsanteil nicht «nach Anhörung» sondern «in Absprache» mit den politischen Gemeinden festzulegen habe, kann dem Antrag nicht gefolgt werden, zumal geregelt sein muss, wer entscheidet, wenn sich Gemeinden und Kanton nicht finden. Ihrem Mitbericht legte die VSGP zudem – ohne dazu einen konkreten Antrag zu stellen – die Stellungnahme der Stadt St.Gallen bei. Daraus geht hervor, dass die Stadt St.Gallen nicht einverstanden ist, dass für den Vollzug der Bestimmungen über die Einschränkung der Hundehaltung neu das AVSV zuständig sein soll. Die Stadt St.Gallen möchte gerne für ihr Stadtgebiet die Zuständigkeit in dieser Sache behalten. Mit Blick auf einen einheitlichen Vollzug der Bestimmungen über die Einschränkung der Hundehaltung wird auf eine solche Spezialregelung verzichtet und stattdessen wird, wie von der Stadt St.Gallen ursprünglich im Rahmen der Vernehmlassung angeregt, eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem AVSV und Stadt St.Gallen geprüft.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Vollzug, politische Gemeinde (Art. 1)

Für den Vollzug des Hundegesetzes sind die politischen Gemeinden zuständig, soweit das Gesetz keine andere Regelung trifft (Abs. 1). Sie erfüllen insbesondere die in Abs. 2 aufgeführten Aufgaben. Der Katalog von Abs. 2 ist nicht abschliessend. Soweit eine Aufgabe nicht dem Kanton zugewiesen ist, fällt sie in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die Gemeinden führen die Hundekontrolle (Bst. a) mittels AMICUS. Da jeder Hund spätestens drei Monate nach der Geburt bzw. in jedem Fall vor einem Halterwechsel mit einem Mikrochip gekennzeichnet werden muss, wird in Zukunft auf eine Hundemarke verzichtet. Mit der Hundekontrolle soll auch die Erhebung der Hundesteuer bei den Gemeinden bleiben (Bst. b). Die Hundekontrolle und die Erhebung der Hundesteuer sind administrative Massnahmen (wie etwa die Einwohnerkontrolle), die idealerweise von den Gemeinden übernommen werden können. Eine spezielle Ausbildung ist dafür nicht erforderlich. In den meisten Kantonen der Schweiz werden Hundekontrolle und Steuerbezug durch die Gemeinden vollzogen. 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, leitet die zuständige Stelle der Gemeinde den Fall an das AVSV weiter. Dieser tätigt die notwendigen Abklärungen und setzt der Hundehalterin oder dem Hundehalter eine verbindliche Frist, die Haltung des Hundes im Sinn des Gesetzes sicherzustellen. Wird auch diese Frist nicht eingehalten, erstattet das Amt Strafanzeige beim zuständigen Untersuchungsamt. Die Gemeinden werden über die getroffenen Massnahmen informiert.

Die Verschmutzung des öffentlichen Raums durch Hundekot ist nicht nur für viele sehr störend, sondern kann 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 die notwendigen Entsorgungsmöglichkeiten (Robidog) zur Verfügung stehen (Bst. c). Die Einnahmen aus der Hundesteuer erlauben es den Gemeinden, die entsprechenden hygienischen Vorkehrungen zu finanzieren. Die Gemeinden haben zudem für die Unterbringung von streunenden und herrenlosen Hunden zu sorgen (Bst. d). Schliesslich obliegt es neben dem Kanton auch den Gemeinden (Zusammenarbeit) zu kontrollieren, ob die durch den Kanton angeordneten Massnahmen befolgt werden (Bst. e).

6.2 Vollzug, Kanton (Art. 2)

Dem AVSV soll als zuständige Stelle des Kantons der Vollzug der Bestimmungen über die Einschränkung der Hundehaltung (Bst. b) übertragen werden. Dies ist sachgerecht, da dies ein spezifisches Fachwissen voraussetzt; 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 (Art. 3 der Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz [sGS 645.1]; Art. 5 des Veterinärgesetzes [sGS 643.1]). Dabei ist der Kanton in der Regel bei der Kontrolle auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen, so zum Beispiel bei der Überprüfung, ob die Hundehaltenden ihrer Meldepflicht gegenüber der zentralen Datenbank AMICUS nachgekommen sind.

Da die Organisationshoheit der Regierung einer expliziten Nennung des zuständigen Amtes in einem formellen Gesetz entgegensteht, hat die Regierung das AVSV als zuständiges Amt in einem separaten Erlass, d.h. durch Verordnung, zu bezeichnen.

6.3 Prävention (Art. 3)

Der Kanton kann als präventive Massnahme die Öffentlichkeitsarbeit zur Vermeidung der Gefährdung von Personen und Tieren durch Hunde unterstützen. Hunde werden von verschiedensten Personen aus unterschiedlichen Motiven gehalten. Nach wie vor dient er zwar noch als Hofhund

oder er wird etwa zum Schutz seines Heims oder als Helfer bei der Arbeit mit Nutztieren eingesetzt. Für viele ältere oder alleinstehende Personen ist der Hund aber auch zum «Sozialpartner» geworden oder er wird in einer Familie mit Kindern gehalten. Hunde werden beispielsweise aber auch in Heimen gehalten. Die Beziehung zu einem Hund als Heimtier kann für viele Menschen ein Gewinn sein. Dies zeigt etwa der vielfältige Einsatz von Hunden in der tiergestützten Therapie.

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 die richtige Einschätzung kritischer Situationen können weitgehend erlernt werden.

Für Nichthundehaltende, Kinder und Jugendliche ist die Aufklärung im Umgang und in der Begegnung mit Hunden besonders wichtig. Für sie werden von privaten Organisationen Veranstaltungen etwa in Form von Ferienkursen (z.B. prevent a bite, Krax [Schweizer Tierschutz]) angeboten. Denkbar sind auch Veranstaltungen an Elternforen. Teilweise sind auch Gemeinden selbst aktiv. Das AVSV stellt mittels Broschüren und Internet wichtige Informationen zur Verfügung. Den Möglichkeiten des Kantons für allgemeine Präventionsmassnahmen sind bisher aus finanziellen und personellen Gründen enge Grenzen gesetzt. Das bisherige HG kannte keinen Präventionsartikel. Mit einem offen formulierten Präventionsartikel wird dem Kanton aber ermöglicht, den sicheren, verantwortungsvollen und tiergerechten Umgang mit Hunden mit geeigneten Präventionsmassnahmen (z.B. Kampagnen und Projekte) zu unterstützen oder sich an solchen Massnahmen (z.B. Hundekurse für Kinder zur Bissprävention) zu beteiligen.

6.4 Meldung von Vorfällen (Art. 4)

Von Bundesrechts wegen sind Tierärztinnen und Tierärzte, Ärztinnen und Ärzte, Tierheimverantwortliche, Hundeausbilderinnen und Hundeausbilder sowie Zollorgane verpflichtet, der zuständigen kantonalen Stelle – in der Regel dem Veterinärdienst – Vorfälle zu melden, bei denen ein Hund Menschen oder Tiere erheblich verletzt hat oder ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigte (Art. 78 TschV). Sodann ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, dem Gesundheitsdepartement Meldung bei Widerhandlung gegen die Hunde- oder Tierschutzgesetzgebung zu erstatten (Art. 8 Abs. 1 Bst. g der Strafprozessverordnung [sGS 962.11; abgekürzt StPV]). Aus Sicht des AVSV erfolgt die Meldung der Staatsanwaltschaft zu spät. Die Erfahrung hat darüber hinaus gezeigt, dass nicht sämtliche bei der Polizei eingegangenen Anzeigen oder Feststellungen der Polizei an das AVSV weitergeleitet werden. Anzustreben ist, dass bereits bei Eingang einer Anzeige bei der Polizei bzw. bei der Strafverfolgungsbehörde die für den Vollzug des Hundegesetzes zuständige Stelle informiert wird, damit zeitgerecht die erforderlichen Massnahmen getroffen werden können. Der Zusammenarbeit und dem Datenaustausch zwischen dem AVSV und den Polizeikräften vor Ort kommt eine grosse Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, im Hundegesetz eine über Art. 8 Abs. 1 Bst. g StPV hinausgehende Meldepflicht zu statuieren.

6.5 Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Behörden (Art. 5)

Vor dem Hintergrund, dass Massnahmen des Kantons St.Gallen in anderen Kantonen keine unmittelbare Geltung haben und umgekehrt (siehe Abschnitt 6.18), besteht die Gefahr, dass Hundehaltende ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegen, um sich der angeordneten Massnahme zu entziehen. Mit Art. 5 soll für den Kanton St.Gallen eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit das AVSV gegenüber ausserkantonalen Behörden ohne Rücksicht auf das Amts- oder Berufsgeheimnis Auskünfte bezüglich Daten der Hundehaltung auffälliger oder gefährlicher Tiere sowie von Hundehaltern und Hundehalterinnen erteilen kann. Damit kann ein anderer Kanton im Einzelfall unverzüglich analoge Massnahmen für sein Kantonsgebiet verfügen. Weitere Unfälle werden können damit möglicherweise verhindert werden.

6.6 Herrenlose oder entlaufene Hunde (Art. 6)

Ein Hund ist herrenlos, 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.

An einem herrenlosen Hund kann zwar grundsätzlich unmittelbar Eigentum begründet werden, wenn dieser 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 Findeltier ausgegangen und dieses für wenigstens zwei Monate untergebracht werden (vgl. dazu auch die Frist zur Ersitzung eines Tieres gemäss Art. 728 Abs. 1^{bis} ZGB).

Es ist Aufgabe der Gemeinden, streunende oder herrenlose Hunde einzufangen und diese artgerecht (das heisst der Tierschutzgesetzgebung entsprechend) unterzubringen, wenn diese dem Halter oder der Halterin nicht kurzfristig zurückgegeben werden können. Die Gemeinden sind aber nicht für die Unterbringung zuständig, wenn der Hund in der Obhut der Finderin oder des Finders verbleibt.

Befindet sich ein Hund nicht unter der Obhut einer Finderin bzw. eines Finders und kann die Halterin oder der Halter nicht innert angemessener Frist ermittelt werden, wird er auf Anordnung der Gemeinde an einem geeigneten Platz untergebracht. In der Regel werden die Gemeinden die Tiere in ein Tierheim bringen, allenfalls können sie auch bei einer Privatperson untergebracht werden. Die Gemeinden unterstehen im Übrigen der Meldepflicht gemäss Art. 720a ZGB. Kann das Tier nach zwei Monaten nicht untergebracht werden, entscheidet wiederum die Gemeinde über das weitere Vorgehen. Als ultima ratio kann sie das Tier einschläfern lassen.

Für die Unterbringungskosten von herrenlosen Tieren haben zwar grundsätzlich deren Eigentümer aufzukommen. Sind diese nicht auffindbar oder nicht zahlungsfähig, hat die Gemeinde die Kosten für die Unterbringung und Pflege zu tragen. 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 im Übrigen die Bestimmungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag (Art. 419 ff. OR).

Anzumerken ist, dass sich der Anwendungsbereich dieser Bestimmung nach Einschätzung des AVSV in Grenzen halten dürfte. Am meisten betroffen ist die Stadt St.Gallen, die eine Zusammenarbeit mit einem Tierheim hat. Auf Grund des bei jedem Hund implantierten Mikrochip ist es in der Regel ohne weiteres möglich, die Halterin bzw. den Halter innert kurzer Zeit ausfindig zu machen. Meldestelle für gefundene Tiere ist nach Art. 44^{bis} der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.11) die Stadtpolizei St.Gallen, wenn das Tier auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen gefunden wurde, und die Kantonspolizei, wenn das Tier auf dem übrigen Kantonsgebiet gefunden wurde. Die Meldestelle sorgt für die öffentliche Bekanntmachung des Fundes. Sie kann hierfür mit Tierschutzorganisationen zusammenarbeiten und deren öffentlich zugängliche Plattformen mit Informationen bedienen (z.B. Schweizerische Tiermeldezentrale).

6.7 Sorgfaltspflichten, Grundsätze (Art. 7)

Richtschnur der Sorgfaltspflichten ist die Eigenverantwortung der Hundehaltenden. Um ein friedliches Zusammenleben von Mensch und Tier zu ermöglichen, wird in Art. 7 einerseits der Rahmen festgelegt, in dem die Hundehaltenden ihre Verantwortung wahrzunehmen haben (Abs. 1) und gleichzeitig wird die Verantwortung in Bezug auf Hunde mit besonderem Einsatzzweck relativiert (Abs. 2). Es liegt in der persönlichen Verantwortung der Halterin oder des Halters, einen Hund so

zu sozialisieren, zu erziehen, zu führen und zu beaufsichtigen, dass er Mitmenschen und andere Tiere nicht gefährdet (Abs. 1 Bst. a). Für Halterinnen und Halter ist es zumutbar, nicht nur gefährliches Verhalten ihrer Hunde zu unterdrücken, sondern auch dafür zu sorgen, dass die Hunde für andere kein unangenehmes Verhalten zeigen bzw. Menschen und andere Tiere nicht belästigen (Abs. 1 Bst. b) oder sie nicht fremdes Eigentum beschädigen (Abs. 1 Bst. c). Ein freilaufender Hund ist z.B. bei Begegnungen mit anderen angeleinten Hunden, joggenden oder velofahrenden Personen und Kindern wirksam unter Kontrolle zu halten, damit er diese nicht gefährden oder bedrohen kann (Abs. 1 Bst. d). Konkret darf in solchen Fällen von der Hundehalterin oder vom Hundehalter erwartet werden, dass der Hund an der Leine geführt wird. Die Hundehalterin oder der Hundehalter hat darüber hinaus dafür zu sorgen, dass sich der Hund im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt bewegt (Abs. 1 Bst. e). Mit dem Terminus «öffentlicher Raum» ist grundsätzlich jeglicher Raum zu verstehen, der nicht privat ist.

Die allgemeinen Sorgfaltspflichten 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.

In der Beurteilung der Sorgfaltspflichten wird bei Hilfs-, Begleit-, Dienst-, Herdenschutzhunden und dergleichen deren besonderer Einsatzzweck berücksichtigt (Abs. 2). Ein Diensthund der Polizei oder der Zollorgane, der an der Leine gesichert ist, kann im Einsatz je nach Aufgabe diese nicht vollständig erfüllen. Aus dem gleichen Grund kommt beispielsweise Abs. 1 Bst. e oder Art. 12 beim Einsatz von Herdenschutzhunden nicht zur Anwendung. Diese müssen sich dem Einsatzzweck entsprechend im zugewiesenen Raum frei und ohne ständige Aufsicht bewegen können; auch eine Beseitigungspflicht des Kotes würde dem Einsatzzweck widersprechen und entfällt. Ist einer der in Abs. 2 genannten Hunde nicht im Einsatz, gelten für ihn bzw. für seine Halterin oder seinen Halter die gleichen Regeln wie für Hunde ohne besonderen Einsatzzweck. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich Abs. 2 an Art. 77 TSchV anlehnt, wonach bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit für Herdenschutzhunde deren Einsatzzweck zur Abwehr fremder Tiere berücksichtigt wird.

6.8 Versicherungspflicht (Art. 8)

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. Ein Haftpflichtversicherungsobligatorium verbessert die Stellung der Opfer von Vorfällen mit Hunden und wird in den meisten neueren kantonalen Hundegesetzen verlangt (siehe Abschnitt 1.1.2.d). Gleichzeitig werden dadurch das Risiko- und Verantwortungsbewusstsein der Halterinnen und Halter gestärkt. Für eine obligatorische Haftpflichtversicherung spricht auch das Anliegen, dass Opfer von Hundebissen tatsächlich entschädigt werden. Eine blossige Haftungsverstärkung nützt nichts, wenn die Hundehalterin oder der Hundehalter wegen bescheidener Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht in der Lage ist, für den Schaden aufzukommen. Vor diesem Hintergrund sollen auch die Hundehaltenden im Kanton St.Gallen verpflichtet werden, eine Haftpflichtversicherung abzuschliessen, die das Risiko der Hundehaltung abdeckt. Da gemäss Bundesamt für Statistik⁷ 90 Prozent der Haushalte über eine Privathaftpflichtversicherung verfügen, in der die Haustiere bzw. Hunde unabhängig von ihrer Rasse ohne Einschränkung versichert sind, 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

⁷ www.bfst.admin.ch.

Kontrollen im Einzelfall sind jedoch jederzeit möglich und erforderlich. Dies dürfte namentlich im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Hundegesetz angezeigt sein.

Ein Blick auf den Versicherungsmarkt zeigt, dass die Angebote Deckungssummen von drei, fünf oder zehn Millionen Franken aufweisen. Haftpflichtversicherungen mit Deckungssummen von unter drei Millionen finden sich nicht. Von daher wird auf die Festschreibung einer minimalen Deckungssumme verzichtet.

6.9 Leinenpflicht, Grundsatz (Art. 9)

Art. 9 konkretisiert den Grundsatz nach Art. 7 Bst. d, dass jeder Hund jederzeit wirksam unter Kontrolle zu halten ist. Fehlen andere wirksame Kontrollmöglichkeiten, muss der Hund mit der Leine gesichert werden. 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 besonders sensiblen Orten ist mit einer allgemeinen Leinenpflicht dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Ganz allgemein kann gesagt werden, je weniger der Hund gehorcht und je anspruchsvoller die Situation bzw. das Gelände ist, desto eher ist der Hund an der Leine zu führen.

6.10 Leinenpflicht, an besonderen Orten (Art. 10)

Auf Schulanlagen, auf öffentlichen Spiel- und Sportplätzen, in öffentlich zugänglichen Gebäuden, in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Bahnhöfen und Haltestellen sind Hunde stets an der Leine zu halten (Abs. 1). Wenn die aufgeführten Orte umfunktioniert, d.h. klar abgesperrt und als Trainings- bzw. Schulungsort deklariert werden, gilt auf diesem Gebiet und unter diesen besonderen Umständen die Leinenpflicht nicht. Mit Ausnahme der Spiel- und Sportplätze handelt es sich um eine Verschärfung der Leinenpflicht gegenüber dem bisherigen HG. Auf eine Leinenpflicht auf Weiden und Wiesen mit Nutztieren wird bewusst verzichtet, weil die Erfahrung der letzten Jahre zeigte, dass schwere Unfälle zwischen Nutztieren und Menschen gerade deshalb passierten, weil der Hund an der Leine gehalten wurde. Weil in Art. 7 Abs. 1 Bst. d die Hundehaltenden verpflichtet werden, den Hund immer unter Kontrolle zu halten, ist trotzdem klar, dass Hundehaltende beim Überqueren einer Weide die Verantwortung tragen und entscheiden müssen, wie der Hund unter Kontrolle zu halten ist, mit oder ohne Leine.

Die politischen Gemeinden sollen durch Reglement oder Verfügung und entsprechende Signalisation (d.h. Verbotstafel) weitere Orte, zeitlich begrenzt oder unbegrenzt, bestimmen können, an denen eine Leinenpflicht gelten soll (Abs. 2). Vorbehalten bleiben im Übrigen die in anderen Gesetzen festgelegten Leinenpflichten (z.B. in eidgenössischen Jagdbanngebieten und Naturschutzgebieten). Es wäre damit den Gemeinden auch möglich, zum Beispiel auf Antrag der Revierjäger, bestimmte Waldgebiete während der Setzzeit von bestimmten Wildtieren mit Leinenpflicht zu belegen.

Die Kantonspolizei wird wie bisher die Einhaltung von Leinen- und Maulkorbpflichten im Rahmen ihrer alltäglichen polizeilichen Tätigkeiten überprüfen und gegebenenfalls ahnden (vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. d Ziff. 2). Eine Aufnahme in den ordentlichen Bussenkatalog (vgl. Anhang zur StPV) ist geplant.

6.11 Zutrittsverbot (Art. 11)

Es ist Aufgabe der mit den örtlichen Gegebenheiten bestens vertrauten Gemeinden, allenfalls Orte festzulegen, wo Hunde keinen Zutritt haben sollen. Zutrittsverbote können unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit etwa für bestimmte Arten von Grundstücken bzw. Gebäuden (z.B. für Parkanlagen, öffentliche Gebäude bzw. Anlagen) vorgesehen werden. Sie sind durch Reglement oder alternativ dazu durch Verfügung und entsprechende Signalisation (d.h. Verbotstafel) zu erlassen.

6.12 Beseitigung von Hundekot (Art. 12)

Das Aufnehmen und die Beseitigung von Hundekot ist weiterhin einzufordern (Abs. 1). Liegengelassener Hundekot ist nicht nur unangenehm, sondern kann auch eine Gesundheitsgefährdung nach sich ziehen (z.B. Hundebandwurm, Neosporose). Die Pflicht zur Kotaufnahme und Beseitigung gilt uneingeschränkt. Sie gilt sowohl auf dem öffentlich zugänglichen Grund (z.B. Strassen, Plätze, Parkanlagen, Wald und Weide, die frei betreten werden dürfen) als auch auf fremden privaten Grundstücken. Sie trifft alle Personen, die einen Hund in einer konkreten Situation ausführen. Die politische Gemeinde hat darüber hinaus dafür zu sorgen, dass es ausreichende bzw. bedarfsgerechte Entsorgungsmöglichkeiten gibt (Abs. 2).

6.13 Massnahmen anderer Kantone (Art. 13)

Verlegen Hundehaltenden ihren Wohnsitz von einem Drittkanton in den Kanton St.Gallen kommt es regelmässig vor, dass der Drittkanton das AVSV über allfällige Massnahmen informiert. Einen gesetzlich geregelten Informationsaustausch zwischen den Kantonen gibt es hingegen nicht, so dass es immer wieder zu Informationsdefiziten kommt. Um hier Abhilfe zu schaffen, ist es wichtig, dass Neuzuzüger neu verpflichtet werden, den Kanton über Massnahmen aus anderen Kantonen, wie etwa Leinen- oder Maulkorbzwang, zu informieren. Hundehaltende, die dieser Meldepflicht nicht nachkommen, werden gebüsst (Art. 30 Abs. 2 Bst. d Ziff. 5).

6.14 Herdenschutzhunde (Art. 14)

Seit der Rückkehr der Grossraubtiere (Luchs, Wolf und Bär) in der Schweiz kommt es regelmässig zu Schäden an Nutztieren. Deshalb ist es wichtig, Nutz- und Haustiere wie 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 dem Herdenschutzmassnahmen gezielt gefördert und unterstützt werden. Als eine mögliche Massnahme werden unter anderem Herdenschutzhunde (nach 10^{quater} Abs. 1 JSV) eingesetzt. Dabei sind sie regelmässig gemeinsam mit der Herde freilaufend. Durch die gleichzeitige Nutzung der Landschaft als Erholungs- und Sportgebiet kommt es unweigerlich zu Begegnungen zwischen Wanderern, Joggern, Mountainbikern, Touristen und Herdenschutzhunden. Solche Begegnungen können zu Konflikten führen, weshalb der Einsatz eines Herdenschutzhundes der zuständigen Stelle des Kantons zu melden ist. Die zuständige Stelle nimmt die Meldung entgegen, damit sie eine Übersicht über die entsprechenden Einsatzgebiete hat. Bei auftauchenden Schwierigkeiten kann die zuständige Stelle so rasch reagieren.

Viele Wanderer wissen nicht, wie sie sich gegenüber Schutzhunden verhalten sollen. Mangelndes Wissen kann zu Fehlverhalten führen, was zu gefährlichen Situationen führen kann. Damit die Akzeptanz der Herdenschutzhunde in der Bevölkerung bleibt, ist es wichtig, dass Personen, die den Herdenschutzhunden begegnen, informiert sind, wie sie sich verhalten müssen.

6.15 Meldung von Ausbildungsangeboten (Art. 15)

Es ist unbestritten, dass eine gute Erziehung und Ausbildung sowie eine seriöse Zucht wichtige Voraussetzungen für gesellschaftsfähige Hunde sind. Auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen wird eine Vielzahl von Hundekursen unterschiedlicher Tiefe und Zielsetzung angeboten. Mit der Meldung von gewerbsmässigen Hundeausbildungen soll das AVSV eine zuverlässige Übersicht über die angebotenen Kurse und Kursinhalte sowie der Durchführungsorte erhalten. Es erhält damit die Möglichkeit zu prüfen, ob die tierschutzrechtlichen Vorgaben im sensiblen Bereich der Ausbildung eingehalten werden. Zu denken ist etwa an das Verbot, lebende Tiere zu verwenden, um Hunde auszubilden (Art. 22 Abs. 1 Bst. d TSchV), oder an unzulässige Hundeerziehung durch übermässige Härte (Art. 73 Abs. 2 Bst. c TSchV). Des Weiteren kann das AVSV die Durchführung an nicht erlaubten Orten (z.B. im Wald) den zuständigen Behörden zu melden.

6.16 Registrierung (Art. 16)

Für eine funktionierende Hundekontrolle braucht es eine vollständige Registrierung. Vollständig bedeutet, dass sowohl alle Hundehaltenden wie auch alle Hunde registriert sind und jeder Hund einem Hundehaltenden zugeteilt ist.

Die Registrierung ist auf Bundesebene in Art. 30 TSG sowie in Art. 16 bis 18 TSV wie folgt geregelt: Personen, die erstmals einen Hund halten, haben sich vorgängig bei der zuständigen Stelle zu melden. Die Kantone bestimmen, welche Stelle innerhalb dieses Kantons diese Aufgabe übernimmt. Die Stelle erfasst in der zentralen Datenbank AMICUS (vgl. www.amicus.ch) den amtlichen Namen (Nachnamen) und den Rufnamen (Vornamen), Geburtsdatum, Geschlecht und Wohnadresse des künftigen Hundehalters (Art. 16 TSV). Die Stelle nimmt zudem Namens- und Adressänderungen entgegen und nimmt die nötige Mutation vor (Art. 17d Abs. 3 und Art. 17e Abs. 1 TSV). Mit Art. 16 Abs. 2 wird die Wohnsitzgemeinde – wie bisher – als zuständige Stelle bestimmt. Da die Gemeinden die Einwohnerregister führen und die Hundesteuer von den Hundehaltenden einziehen, sind sie richtigerweise auch für die Personendaten auf der Hundedatenbank verantwortlich.

Bevor Hunde in die zentrale Datenbank AMICUS eingetragen werden können, sind sie mit einem Mikrochip zu kennzeichnen. Die Kennzeichnung mit dem Mikrochip hat spätestens drei Monate nach der Geburt zu erfolgen. Für den Fall, dass der Hund im Alter von weniger als drei Monaten weitergegeben wird, hat der Hundehaltende, bei dem der Hund geboren wurde, die Implantierung des Mikrochips bereits vor der Weitergabe zu veranlassen (Art. 17 Abs. 1 TSV). Der Mikrochip muss durch einen Tierarzt mit kantonaler Berufsausübungsbewilligung und Praxisstandort in der Schweiz implantiert werden (Art. 17 Abs. 2 TSV). Gleichzeitig mit der Implantierung des Mikrochips hat der Tierarzt die Daten zum Hund in der zentralen Datenbank AMICUS einzutragen und die Daten zum Hund dem registrierten Hundehalter zuzuweisen (Art. 17 Abs. 3 TSV). Besondere Regelungen sieht die TSV bei importierten Hunden vor (vgl. Art. 17b TSV).

6.17 Hundekontrolle (Art. 17)

Die Gemeinde kontrolliert – wie bisher – die Richtigkeit der Daten (Hund und Hundehalterin oder Hundehalter) auf der Datenbank gemäss ihren Kenntnissen und Möglichkeiten. Sie korrigiert Daten selber oder fordert die Hundehaltenden auf, die Daten zu korrigieren, soweit sie dafür zuständig sind.

6.18 Zugriff auf die Hundedatenbank (Art. 18)

Die TSV listet auf, welche Personen und Behörden für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Daten der zentrale Datenbank AMICUS bearbeiten können⁸ (Art. 17h TSV). Daneben können die Kantone weitere Stellen bezeichnen, denen Bearbeitungsrechte zukommen (Art. 17h Abs. 1 Bst. d TSV). Mit Abs. 1 werden den Gemeinden sowie dem AVSV zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Bearbeitungsrechte eingeräumt.

Des Weiteren listet die TSV auf, welchen Behörden lediglich Einsichtsrechte in die Datenbank AMICUS zukommen (Art. 17i TSV). Es sind dies die Eidgenössische Zollverwaltung sowie die Polizeibehörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Des Weiteren können Tierärzte zur Identifizierung von Hunden online die zentrale Datenbank AMICUS einsehen (Art. 17i Abs. 2 TSV). Die Kantone können weitergehende Einsichtsrechte vorsehen (Art. 17i Abs. 3 TSV). Dies wird mit Abs. 2 getan. Einsichtsrechte erhält die kantonale Wildhut im Sinn von Art. 58 JG, weil der Bereich der wildernden Hunde in der Jagdgesetzgebung geregelt ist. Zudem erhalten die Strafverfolgungsbehörden im Sinn von Art. 12 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) Einsichtsrechte. Der Klarheit halber und im Sinn einer deklaratorischen Wiederholung werden auch die Polizeikräfte erwähnt.

6.19 Einschränkungen, Voraussetzungen (Art. 19)

In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen, unter denen repressive Massnahmen im Einzelfall verfügt werden können, umschrieben: Vertiefte Abklärungen und Einschränkungen können nicht nur nach erheblichen Verletzungen (Bst. a Ziff. 1) und bei übermässigem Aggressionsverhalten oder anderen Verhaltensauffälligkeiten (Bst. a Ziff. 2), obsessiver Belästigung oder extremer Unsicherheit sowie ungenügender Sozialisierung oder krankhafter Hyperaktivität 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 (Bst. b). 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. Zu denken ist allgemein an Hundehaltende, die ihre Pflichten gemäss dem vorliegenden Gesetz verletzen. In solchen Fällen besteht nun die Möglichkeit, dass diejenigen einschränkenden Anordnungen getroffen werden können, die im Einzelfall verhältnismässig sind (siehe Abschnitt 6.20).

6.20 Massnahmen, Arten (Art. 20)

Die Massnahmen gegen auffällige und gefährliche Hunde sind von unterschiedlicher Eingriffsintensität und reichen von der Anordnung einer Verhaltensprüfung bis zum Hundehalteverbot oder zum Einschläfern eines Hundes. Im Unterschied zu den für alle geltenden Verhaltensvorschriften sind repressive Massnahmen im Einzelfall nur auf diejenigen Halterinnen bzw. Halter anwendbar, deren Hundehaltung sich als ungenügend erweist. Inhaltlich gehen die einzelnen Massnahmen weiter als der bisher geltende Art. 9 HG. Welche Massnahmen im Einzelfall erforderlich sind, wird aufgrund der Sachverhaltsabklärung und in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips festgelegt. Die Massnahmen können einzeln oder kumulativ angeordnet werden (Abs. 2).

⁸ Es sind dies u.a. das BLV, das BAFU, die Kantonstierärzte, die Tierärzte mit kantonaler Berufsausübungsbewilligung zur Registrierung der Hunde.

Erfahrungsgemäss ergibt sich eine Massnahme in verschiedenen Fällen direkt aus einem einzelnen Vorfall, einer Sorgfaltspflichtverletzung oder auch aus der Gesamtbeurteilung der Hundehaltung über einen bestimmten Zeitraum hinweg. Zu einzelnen Massnahmen nach Abs. 1 ist Folgendes zu bemerken:

- *Bst. a* sieht vor, dass eine Verhaltensabklärung 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 BLV 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.
- *Bst. b*: Bietet das AVSV zu einem Ausbildungskurs (Ziff. 1) oder zu einer Verhaltenstherapie (Ziff. 2) 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 ausgeschrieben. Dadurch wird gewährleistet, dass ein qualitativ guter Kurs besucht wird und die Massnahme ihren Zweck erfüllt. Bei der Verpflichtung, «bauliche Massnahmen oder andere Vorkehren» zu treffen (Ziff. 5), ist in erster Linie an Umzäunungen zu denken.
- *Bst. d* 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.
- *Bst. g* ermöglicht, einer Person z.B. zu verbieten, eine bestimmte Hunderasse oder Hunde bestimmter Grösse zu halten, oder das Halten von Hunden generell zu verbieten.
- Das Einschläfern des Hundes (*Bst. k*) ist die schwerste Massnahme. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit soll sie als ultima ratio nur ausgesprochen werden, wenn sich andere, weniger weit gehende Massnahmen als ungeeignet erweisen.

6.21 Massnahmen, Geltungsbereich (Art. 21)

Es ist klarzustellen, dass eine im Einzelfall gegen eine Hundehalterin bzw. einen Hundehalter angeordnete Massnahme auch bei kurz- oder längerfristiger Verlagerung des Wohn- oder Aufenthaltsorts auf dem gesamten Kantonsgebiet gilt. Umgekehrt haben Massnahmen anderer Kantone im Kantonsgebiet keine unmittelbare Geltung; sie müssen aus rechtsstaatlichen Überlegungen heraus neu verfügt werden.

6.22 Massnahmen, Kontrolle (Art. 22)

Zur Anordnung von einschränkenden Massnahmen in der Hundehaltung ist zwar neu der Kanton zuständig. Dessen ungeachtet ist der Kanton bei der Kontrolle, ob die angeordneten Massnahmen befolgt werden, auf die Unterstützung der Behörden vor Ort, die mit den örtlichen Gegebenheiten besser vertraut sind, angewiesen. Art. 22 hält vor diesem Hintergrund fest, dass sowohl die zuständige Stelle des Kantons als auch die politischen Gemeinden die Einhaltung von Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung kontrollieren und bei der Planung sowie Durchführung der Kontrollen zusammenarbeiten. Dies ist vergleichbar mit der Zusammenarbeit im Tierschutzvollzug.

6.23 Massnahmen, vorsorgliche Beschlagnahmung (Art. 23)

Geht von einer Hundehaltung eine ernsthafte Gefahr für Mensch oder Tier aus, kann es im Einzelfall angezeigt sein, dass der Hund bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über die Hundehaltung, was auf Grund der im Rechtsmittelverfahren zu beachtenden Verfahrensrechte mehrere Monate dauern kann, vorsorglich beschlagnahmt oder an einen geeigneten Ort in Obhut gegeben werden kann. In Ausnahmefällen kann der Hund verkauft werden oder eingeschläfert werden. Zu denken ist an Fälle, in denen bereits während des Verfahrens offensichtlich erstellt ist, dass der Hund nicht mehr dem Hundehaltenden zurückgegeben werden kann, bzw. an Fälle, in denen der Hund eine für die Öffentlichkeit unzumutbare Gefahr darstellt. Für die Kosten hat die Hundehalterin bzw. der Hundehalter aufzukommen (Art. 25).

Damit die zuständige Stelle jederzeit Risikohunde geeignet und vor allem sicher unterbringen kann, soll er Leistungsvereinbarungen mit geeigneten Institutionen abschliessen können.

6.24 Massnahmen, Abwehr unmittelbar drohender Gefahr (Art. 24)

Bei unmittelbarer Gefahr für Menschen oder andere Tiere sind die zuständigen Polizeikräfte (Kantonspolizei, Stadtpolizei St.Gallen) verpflichtet, einzuschreiten und die drohende Gefahr nach Möglichkeit zu beseitigen. Sie können zu diesem Zweck einen Hund sofort beschlagnahmen und geeignet unterbringen oder – als ultima ratio – einen Hund töten. Die Kosten für diese Massnahmen trägt nach Art. 25 die Halterin oder der Halter.

6.25 Massnahmen, Kosten (Art. 25)

Art. 25 enthält den Grundsatz, dass alle Kosten von Massnahmen nach Art. 20 ff. durch die Hundehaltenden zu tragen sind. Müssen Hunde z.B. getötet werden, besteht kein Anspruch auf Entschädigung.

6.26 Steuerpflicht (Art. 26)

Hundesteuern sind nach geltender Rechtsprechung und Lehre Sondersteuern bzw. sogenannte Kostenanlastungssteuern, die einer Gruppe von Personen (den Hundehalterinnen und -haltern) auferlegt werden, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen.

Für Blindenführ- und Behindertenhunde wird keine Hundesteuer erhoben (Abs. 2 Bst. a). Bei der Auslegung der Begriffe Blindenführ- und Behindertenhunde ist auf die gleichlautenden Begriffe in Art. 96 Abs. 2 TSV abzustellen. Ebenfalls keine Hundesteuer zu entrichten ist für Hunde, für die im gleichen Jahr bereits in einer anderen Gemeinde oder in einem anderen Kanton eine Hundesteuer entrichtet worden ist (Abs. 2 Bst. b). In Angleichung an die Meldepflicht wird die Steuer für Hunde ab drei Monaten (bisheriges HG fünf Monate) geschuldet (Abs. 1). Kommt ein Hund also nach Ende September zur Welt, ist für das Geburtsjahr keine Hundesteuer geschuldet.

6.27 Steuersatz (Art. 27)

Der Rat der politischen Gemeinde soll die Kompetenz erhalten, die Höhe der Hundesteuer innerhalb eines vorgegebenen Rahmens festzulegen; für jeden Hund sind zwischen Fr. 80.– und Fr. 200.– zu bezahlen. Ein Vergleich mit anderen Kantonen (AG, AR, BS, BE, GE, FL, GR, JU, LU, SO, TG, ZH) zeigt, dass auch in diesen Kantonen die Höhe der erhobenen Hundesteuer für einen Hund zwischen Fr. 80.– bis Fr. 200.– liegt. Die in der Vernehmlassungsvorlage noch enthaltene Bestimmung, wonach für den zweiten Hund im gleichen Haushalt die doppelte Steuer zu

entrichtet ist, wurde mehrfach kritisiert und gestrichen (siehe Abschnitt 5). Eine steuerliche Ungleichbehandlung des ersten und der weiteren Hunde, die im gleichen Haushalt leben, ist – im Gegensatz zum bisherigen HG – ausgeschlossen. Vorbehältlich von Abs. 2 ist die Steuer für jeden in der jeweiligen politischen Gemeinde gehaltenen Hund gleich hoch.

Die Gemeinde soll für die nach den Vorschriften der TSchV zum gewerbsmässigen Umgang mit Tieren bewilligten Tierheime und Zuchtbetriebe eine Pauschale zwischen Fr. 500.– und Fr. 1'000.– festlegen können. Die Erhebung einer pauschalen Steuer anstelle der Erhebung einer Hundesteuer für jeden gehaltenen Hund ist in diesen Fällen gerechtfertigt, da sich Hunde dort meist nur eine beschränkte Zeit aufhalten. Abgesehen davon erfüllen insbesondere die Tierheime, die sich um die Platzierung und Vermittlung von Hunden bemühen, auch eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe.

6.28 Fälligkeit und Steuerbezug (Art. 28)

Die Hundesteuer soll zu Beginn des Kalenderjahres fällig werden. Wenn die Steuerpflicht erst im Verlauf des Jahres entsteht (z.B. bei einem im Februar geborenen Hund oder bei Zuzug des Hundehalters im Juni aus dem Ausland) soll die Hundesteuer am Ende des Kalendermonats, in dem die Steuerpflicht entstanden ist, fällig werden. Dabei ist – wie sich aus dem Wortlaut («in vollem Umfang») ergibt – stets der volle Jahresbetrag der Steuer zu entrichten. Eine aufwändige anteilmässige Steuererhebung ist damit ausgeschlossen.

Der Steuerbezug erfolgt dabei durch diejenige politische Gemeinde, in der die Hundehalterin oder der Hundehalter bei Fälligkeit Wohnsitz hat. Verlegt eine Hundehalterin beispielsweise ihren Wohnsitz per 1. Februar 2020 von der Gemeinde A in die Gemeinde B, fällt für das Jahr 2020 nur in der Gemeinde A eine Hundesteuer an. In der Gemeinde B muss sie für das Jahr 2020 keine weitere Steuer entrichten (vgl. Art. 26 Abs. 2).

6.29 Kantonsanteil (Art. 29)

Der Kanton enthält von der politischen Gemeinde einen Anteil der Hundesteuer für seinen Vollzugsaufwand. Bei der Berechnung des Kantonsanteils werden nur die ordentlich besteuerten Hunde (Art. 27 Abs. 1), nicht aber die pauschal besteuerten Hunde in Tierheimen und Zuchtbetrieben (Art. 27 Abs. 2), berücksichtigt. Die Höhe des Kantonsanteils wird von der Regierung nach vorgängiger Anhörung der Gemeinden durch Verordnung festgelegt.

6.30 Strafbestimmungen (Art. 30)

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes stellt die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung allein keine genügende gesetzliche Grundlage für sämtliche sicherheitsrelevanten Massnahmen gegen gefährliche Hunde dar (Urteil des Bundesgerichtes 2C_49/2010 vom 8. Oktober 2010). Vor diesem Hintergrund sind die einzelfallbezogenen repressiven 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, d.h. im Hundegesetz, zu verankern. Das auch im kantonalen Strafrecht zu beachtende Legalitätsprinzip (BGE 103 Ia 96) verlangt überdies, 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 nach Art. 30 kommt zur Anwendung, wenn kein Straftatbestand des StGB, namentlich Körperverletzung, erfüllt ist. Die Strafandrohung soll insbesondere auch präventive Wirkung entfalten. Wird z.B. ein Hund ohne Rechtfertigungsgrund (Art. 32 ff. StGB) zur Verletzung eines Menschen aufgehetzt (wie eine Waffe benützt), macht sich

die Täterin oder der Täter grundsätzlich der Körperverletzung (Art. 122 ff. StGB) schuldig. Unter Umständen kann auch eine Unterlassung (z.B. bei Verletzung eines Menschen infolge absichtlichen oder fahrlässigem Nichtzurückrufen des Hundes durch die Halterin oder den Halter) eine strafbare Körperverletzung darstellen. Die Straftatbestände der einfachen Körperverletzung (Art. 123 StGB), der fahrlässigen Körperverletzung (Art. 125 StGB) sowie der Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) sind Antragsdelikte und setzen einen Strafantrag der verletzten Person gegen die Hundehalterin oder den Hundehalter voraus (Art. 30 f. StGB). Indem die vorsätzliche und fahrlässige Verletzung in Art. 30 Abs. 1 und 2 unter Strafe gestellt wird, werden Hundehalterinnen und Hundehalter, deren Hund einer Drittperson Verletzungen zufügt, die lediglich den Schweregrad einer einfachen Körperverletzung oder einer Tötlichkeit erreichen, von Amtes wegen verfolgt. Damit macht sich z.B. der Hundehalter – unabhängig vom Vorliegen eines Strafantrags – strafbar, wenn sein Hund an einer Spaziergängerin hochspringt und ihr drei dicke Kratzer am Oberschenkel beifügt.

Der in Abs. 2 aufgeführte Katalog strafbaren Verhaltens ist abschliessend. Zu Bst. c ist Folgendes anzumerken: Der Straftatbestand ist nur erfüllt, wenn sich der Hundehalter nachweislich nicht ernsthaft bemüht, das Hundegebell einzuschränken; ein Erfolg ist nicht geschuldet, zumal das Strafrecht nichts Unmögliches verlangen kann. Wenn Massnahmen seitens des Hundehaltenden kaum oder nicht möglich sind (z.B. bellende Herdenschutzhunde im Winterquartier), liegt keine Strafbarkeit vor.

Nach Art. 2 Abs. 1 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1) kann der Richter in leichten Fällen von einer Strafe absehen.

6.31 Zuständige Stelle des Kantons (Art. 31)

Die nach dem Hundegesetz zuständige Stelle des Kantons ist durch die Regierung auf Verordnungsstufe zu bestimmen. Im gleichen Verordnungserlass ist auch die Höhe des Kantonsanteils an der Hundesteuer festzulegen (vgl. Art. 29).

6.32 Übergangsbestimmung (Art. 32)

Die unter dem bisherigen Hundegesetz angeordneten Massnahmen nach Art. 9 HG gelten ohne weiteres, d.h. ohne dass sie neu verfügt werden müssten, auch nach Vollzugsbeginn des neuen Hundegesetzes weiter. Die zum Zeitpunkt des Vollzugsbeginns hängigen Verfahren betreffend Anordnung von Massnahmen werden nach bisherigem Recht abgeschlossen.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1 Kanton

Die Kosten für den Vollzug des Hundegesetzes müssen durch die Einnahmen aus der Hundesteuer finanziert werden. Vor dem Hintergrund der neu geregelten Zuständigkeit des Kantons bei der Anordnung von Massnahmen bei auffälligen und gefährlichen Hunden (Art. 2 und Art. 19 ff.) einerseits und mit Blick auf die durch den Kanton zu unterstützenden Präventionsmassnahmen (Art. 3) andererseits soll der Kanton einen Anteil der Gemeindehundesteuer bis höchstens Fr. 30.– je Hund erhalten. Die Höhe legt die Regierung nach Anhörung der Gemeinden fest. Aufgrund der, in den letzten Jahren, gestiegenen Anzahl von Meldungen über Hundebissverletzungen und übermässige Aggression muss davon ausgegangen werden, dass wie in den vergangenen Jahren rund 400 Meldungen je Jahr über auffällige Hunde bearbeitet werden müssen. Zur statistischen Erfassung und Bearbeitung muss durchschnittlich mit einem Arbeitsaufwand von einer Stunde je Fall gerechnet werden. Ergibt die Überprüfung in der Datenbank Ungereimtheiten oder erfordert die Beurteilung des Falls nach der ersten Einschätzung weitere Abklärungen, muss in

rund 25 Prozent der Fälle zusätzlich rund ein Tag investiert werden – einschliesslich Situationsanalyse am Ort des Vorfalls oder am Wohnort sowie Verhaltensabklärungen auf einem Platz. Damit dem Sicherheitsgedanken Genüge getan und eine zuverlässige Beurteilung erfolgen kann, erfordern aktive Abklärungen am Wohnort oder auf einem Platz den Einsatz von wenigstens zwei Personen, zuzüglich Hilfspersonal zur Mithilfe (Testpersonen) und Dokumentation (Foto, Film) eines Tests. Da das AVSV nicht über einen eigenen Hundeplatz verfügt, muss die Benutzung eines solchen jeweils bezahlt werden. Alle Meldungen müssen, auch wenn sie ungenau und unvollständig sind, ernst genommen werden, um weiteren Schaden möglichst zu verhindern. Schliesslich muss ein Bericht verfasst und es müssen allenfalls Massnahmen verfügt werden, was weitere Zeit beansprucht. Ist eine Massnahme die Beschlagnahme oder der Einzug, weil eine Halterin oder ein Halter auf ihren oder seinen Hund verzichtet, der jedoch gemäss Beurteilung vermittelbar bleibt, kommen auf das AVSV die Kosten für die Unterbringung in einem Tierheim zu, zuzüglich allfälligen Tierarzkosten. Nur ein geringer Teil (höchstens 20 Prozent) kann mit Gebühreneinnahmen finanziert werden. Insbesondere können die Kosten für Sachverhaltsabklärungen, in denen es zu keiner Massnahme kommt, nicht über Gebühren gedeckt werden. Hinzu kommt das Problem der Uneinbringlichkeit von auferlegten Gebühren.

Immer wieder erfordern Zuzügerinnen und Zuzüger aus dem Ausland oder aus anderen Schweizer Kantonen vermehrten administrativen Aufwand oder Datenbanktransaktionen. Weiteren Arbeitsaufwand bringen auffällige Tiere aus dem illegalen Hundehandel mit sich. Verhaltensauffällige Hunde aus einem Tollwutrisikoland verursachen aufwändige Recherchen, damit das Risiko einer Ansteckung mit dieser für den Menschen tödlichen Zoonose verhindert werden kann. Weiter führen Nachfragen der Staatsanwaltschaft, Amtshilfegesuche von Gemeinden oder anderen Kantonen sowie die Unterstützung und Beratung anderer Ämter und die Information der Bevölkerung zu vermehrtem Zeitaufwand. In Zukunft muss auch Arbeitszeit in die Kontrolle der Hundeschulen sowie schliesslich für die Nachkontrollen investiert werden. Da gewisse Kontrollen unangemeldet erfolgen, ist ein Teil davon erfolglos.

Erste Berechnungen aus einer internen Kostenaufstellung gehen von einer Festsetzung des Kantonsanteils bei Fr. 12.– bis Fr. 15.– je Hund aus. Damit können im AVSV die für den Vollzug nötigen zusätzlichen eineinhalb Stellen für das Hundewesen finanziert werden (heute 0,4 Stellen, nötig sind 2 Stellen). Da die zusätzlichen Stellenprozente aus der Abgabe der Gemeinden finanziert werden, handelt es sich beim Kanton um sogenannt drittfinanzierte Stellen. Die Aufwandschätzung für den Kanton stimmt nur unter der Voraussetzung, dass die Gemeinden die Registrierung der Hunde gut überwachen (aktuelle und vollständige Daten in der Datenbank) und bei den Kontrollen der Massnahmen vor Ort mit dem Kanton eng zusammenarbeiten und Unterstützung bieten. Für Präventionsmassnahmen dürfte ein Kostendach von Fr. 30'000.– bis 40'000.– je Jahr ausreichen.

Für den Fall, dass rassenspezifische Bestimmungen wie eine Bewilligungspflicht oder Verbote im Gesetz aufgenommen werden sollten, würde sich der personelle Aufwand beim AVSV mindestens verdoppeln.

7.2 Gemeinden

Die Gemeinden werden von der Abklärung von Vorfällen mit Hunden und von der Anordnung von Massnahmen entlastet. Es gibt keine verlässlichen Angaben, wie hoch der damit zusammenhängende Aufwand (Personal- und Sachaufwand) in den Gemeinden ist. In dicht besiedelten Gebieten sind Vorfälle sicher viel häufiger und es müssen mehr Meldungen bearbeitet werden, als in ländlichen Gebieten. Dass der Aufwand im Hundewesen in diesen Gebieten grösser ist, zeigt sich auch darin, dass die Hundesteuer in Gemeinden mit einer hohen Bevölkerungsdichte höher festgelegt worden ist. In den städtischen Gebieten wird auch weiterhin ein höherer Aufwand für das Hundewesen anfallen (Ausrüstung von Parks, Kennzeichnung von Hundeverbotzonen und

Leinenzwang, Registrierung Hundehalter, Meldungen entgegennehmen, Zusammenarbeit mit Kanton usw.). Die Gemeinden können die Höhe der Hundesteuer weiterhin so festlegen, dass ihr Aufwand einschliesslich des neuen Kantonsanteils gedeckt ist.

8 Referendum

Der vorliegende Entwurf zu einem totalrevidierten Hundegesetz untersteht nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass aus dem Erlass keine Kosten resultieren, die zu einem obligatorischen Finanzreferendum führen (Art. 6 RIG).

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das totalrevidierte Hundegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Hundegesetz

Entwurf der Regierung vom 16. Oktober 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. Oktober 2018⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:¹⁰

I.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Vollzug*
a) *politische Gemeinde*

¹ Für den Vollzug dieses Erlasses ist die politische Gemeinde zuständig, soweit dieser Erlass keine andere Regelung trifft.

² Die politische Gemeinde erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Durchführung der Hundekontrolle;
- b) Erhebung der Hundesteuer;
- c) Bereitstellung der notwendigen Einrichtungen für die Beseitigung des Hundekots;
- d) Unterbringung von herrenlosen oder entlaufenen Hunden;
- e) Zusammenarbeit mit dem Kanton bei der Kontrolle der Umsetzung angeordneter Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung.

Art. 2 *b) Kanton*

¹ Die zuständige Stelle des Kantons:

- a) ist Meldestelle für Vorfälle mit Hunden, die Mensch oder Tier erheblich verletzt haben oder ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigen¹¹;
- b) ordnet Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung an und kontrolliert deren Umsetzung in Zusammenarbeit mit den politischen Gemeinden;
- c) bestimmt den Betreiber der Hundedatenbank¹²;
- d) nimmt Meldungen über von anderen Kantonen angeordnete Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung entgegen;
- e) nimmt Meldungen für den Einsatz von Herdenschutzhunden entgegen.

⁹ ABI 2018, ●●.

¹⁰ Abgekürzt HuG.

¹¹ Art. 78 der eidg Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, SR 455.1.

¹² Art. 16 ff. der eidg Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, SR 916.401.

Art. 3 Prävention

¹ Der Kanton fördert den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden durch präventive Massnahmen.

Art. 4 Meldung von Vorfällen

¹ Die nach Bundesrecht meldepflichtigen Personen¹³ sowie Polizeikräfte melden der zuständigen Stelle des Kantons Vorfälle betreffend Hunde, die Mensch oder Tier erheblich verletzt haben oder ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigen.

Art. 5 Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Behörden

¹ Die zuständige Stelle des Kantons kann ausserkantonalen Behörden Meldungen nach Art. 4 dieses Erlasses, angeordnete Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung und Strafen im Zusammenhang mit der Hundehaltung mitteilen.

Art. 6 Herrenlose oder entlaufene Hunde

¹ Herrenlose oder entlaufene Hunde werden von der politischen Gemeinde in Gewahrsam genommen und der Hundehalterin oder dem Hundehalter zugeführt.

² Kann die Hundehalterin oder der Hundehalter nicht ermittelt werden, bringt die politische Gemeinde den Hund an einem geeigneten Ort unter. Lässt sich der Hund nach zwei Monaten nicht dauerhaft unterbringen, entscheidet die politische Gemeinde über das weitere Vorgehen. Sie kann als letzte Massnahme den Hund einschläfern lassen.

³ Sämtliche Kosten werden von der Hundehalterin oder dem Hundehalter getragen. Kann die Hundehalterin oder der Hundehalter nicht ermittelt werden, trägt die politische Gemeinde die Kosten.

II. Hundehaltung

1. Sorgfaltspflichten

Art. 7 Grundsätze

¹ Die Hundehalterin oder der Hundehalter sorgt dafür, dass der Hund:

- a) Menschen und Tiere nicht gefährdet;
- b) Dritte nicht belästigt;
- c) fremdes Eigentum nicht beschädigt;
- d) jederzeit wirksam unter Kontrolle ist;
- e) sich im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt bewegt.

² Bei Hilfs-, Begleit-, Dienst-, Herdenschutzhunden und dergleichen gelten die Sorgfaltspflichten nach Abs. 1 dieser Bestimmung sowie Art. 9 bis 12 dieses Erlasses unter Berücksichtigung von deren besonderem Einsatzzweck.

¹³ Art. 78 der eidg Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, SR 455.1.

Art. 8 Versicherungspflicht

¹ Die Hundehalterin oder der Hundehalter verfügt über eine Haftpflichtversicherung. Die Versicherungsdeckung schliesst die Haftpflicht der Hundehalterin oder des Hundehalters sowie derjenigen Person, die den Hund tatsächlich beaufsichtigt, mit ein.

Art. 9 Leinenpflicht
a) Grundsatz

¹ Wer einen Hund ausführt, hält diesen an der Leine, wenn andere wirksame Kontrollmöglichkeiten fehlen.

Art. 10 b) an besonderen Orten

¹ Hunde werden stets an der Leine gehalten:

- a) auf Schulanlagen;
- b) auf öffentlichen Spiel- und Sportplätzen;
- c) in öffentlich zugänglichen Gebäuden;
- d) in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Bahnhöfen und Haltestellen.

² Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder durch Verfügung und entsprechende Signalisation an weiteren Orten die Leinenpflicht vorschreiben.

Art. 11 Zutrittsverbot

¹ Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder durch Verfügung und entsprechende Signalisation Orte bezeichnen, zu denen Hunde keinen Zutritt haben.

Art. 12 Beseitigung von Hundekot

¹ Wer einen Hund ausführt, beseitigt dessen Kot.

² Die politische Gemeinde stellt die notwendigen Einrichtungen für die Beseitigung des Hundekots auf dem Gemeindegebiet bereit.

Art. 13 Massnahmen anderer Kantone

Die Hundehalterin oder der Hundehalter meldet der zuständigen Stelle des Kantons innerhalb von zehn Tagen die von einem anderen Kanton angeordneten Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung.

Art. 14 Herdenschutzhunde

¹ Wer einen Herdenschutzhund einsetzt, meldet dies der zuständigen Stelle des Kantons.

² Die Hundehalterin oder der Hundehalter informiert an den Wanderwegen, die durch das Weidgebiet führen, in geeigneter Weise über die Anwesenheit von Herdenschutzhunden und das korrekte Verhalten gegenüber diesen Hunden.

Art. 15 Meldung von Ausbildungsangeboten

¹ Wer im Kanton gewerbsmässig Ausbildungen für Hundehalterinnen und Hundehalter oder für Hunde anbietet, meldet Kursinhalte und Durchführungsorte der zuständigen Stelle des Kantons.

2. Registrierung und Hundekontrolle

Art. 16 Registrierung

¹ Die Kennzeichnung und Registrierung von Hunden erfolgt nach den Bestimmungen des Bundesrechts¹⁴.

² Die Wohnsitzgemeinde ist zuständige Stelle nach den Bestimmungen des Bundesrechts zur:

- a) Registrierung von Hundehalterinnen und Hundehaltern in der Hundedatenbank;
- b) Entgegennahme von Namens- und Adressänderungen und deren Erfassung in der Hundedatenbank.

Art. 17 Hundekontrolle

¹ Die Wohnsitzgemeinde kontrolliert, ob der Hund und die Hundehaltung korrekt in der Datenbank zur Registrierung von Hunden erfasst sind.

² Stellt die Wohnsitzgemeinde fest, dass die registrierten Angaben nicht korrekt erfasst sind, korrigiert sie diese auf der Hundedatenbank oder fordert die Hundehalterin oder den Hundehalter auf, die Angaben zu korrigieren.

Art. 18 Zugriff auf die Hundedatenbank

¹ Neben den im Bundesrecht vorgesehenen Personen und Behörden können folgende Behörden in der Hundedatenbank Daten bearbeiten:

- a) die politische Gemeinde;
- b) die zuständige Stelle des Kantons.

² Neben den im Bundesrecht vorgesehenen Behörden können folgende Behörden in der Hundedatenbank Daten einsehen:

- a) die kantonale Wildhut;
- b) Polizeikräfte und Strafverfolgungsbehörden.

³ Die Regierung kann durch Verordnung weitere Personen und Behörden bezeichnen, die Daten in der Hundedatenbank bearbeiten können oder Einsicht in dieselbe erhalten.

3. Einschränkungen

Art. 19 Voraussetzungen

¹ Die zuständige Stelle des Kantons ordnet Einschränkungen der Hundehaltung insbesondere an, wenn:

- a) ein Hund:
 1. Menschen oder Tiere erheblich verletzt hat;
 2. übermässiges Aggressionsverhalten oder andere Verhaltensauffälligkeiten zeigt.

¹⁴ Art. 30 des eidg Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966, SR 916.40, und Art. 16 ff. der eidg Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, SR 916.401.

- b) die Hundehalterin oder der Hundehalter nicht genügend Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet.

Art. 20 Massnahmen

a) Arten

¹ Die zuständige Stelle des Kantons kann insbesondere folgende Massnahmen anordnen:

- a) Verhaltensüberprüfung des Hundes durch Sachverständige;
- b) Verpflichtung der Hundehalterin oder des Hundehalters:
 - 1. Ausbildungskurse zu besuchen;
 - 2. eine Verhaltenstherapie für den Hund zu absolvieren;
 - 3. den Hund auf öffentlichem Grund an der Leine zu halten;
 - 4. dem Hund einen Maulkorb anzulegen;
 - 5. bauliche oder andere Vorkehrungen zu treffen, die verhindern, dass sich der Hund vom privaten Grund entfernen kann.
- c) Verbot, einen Hund zum Schutzdienst auszubilden oder dafür einzusetzen;
- d) Bezeichnung der Personen, die den Hund ausführen dürfen;
- e) vorübergehende Platzierung des Hundes in einem Tierheim oder an einem anderen geeigneten Ort zur Beobachtung;
- f) Verbot, mehr als einen Hund zu halten;
- g) befristetes oder unbefristetes Verbot des Haltens von Hunden bestimmter Grösse oder von Hunden im Allgemeinen;
- h) Zuchtverbot oder Auflagen für die Zucht;
- i) Sterilisation oder Kastration des Hundes;
- j) Beschlagnahmung und Unterbringung des Hundes;
- k) Einschläfern des Hundes.

² Es können mehrere Massnahmen gleichzeitig angeordnet werden.

Art. 21 b) Geltungsbereich

¹ Die durch die zuständige Stelle des Kantons angeordneten Massnahmen gelten für das gesamte Kantonsgebiet.

Art. 22 c) Kontrolle

¹ Die zuständige Stelle des Kantons und die politische Gemeinde kontrollieren die Einhaltung von Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung. Sie arbeiten bei der Planung und Durchführung der Kontrollen zusammen.

Art. 23 d) vorsorgliche Beschlagnahmung

¹ Geht von einer Hundehaltung eine ernsthafte Gefahr für Mensch oder Tier aus, kann die zuständige Stelle des Kantons den Hund vorsorglich beschlagnahmen und an einem geeigneten Ort unterbringen. Nötigenfalls lässt sie den Hund verkaufen oder einschläfern.

² Die zuständige Stelle des Kantons kann mit Tierheimen Leistungsvereinbarungen zur Unterbringung von beschlagnahmten Hunden abschliessen.

Art. 24 e) Abwehr unmittelbar drohender Gefahr

¹ Polizeikräfte können zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für Mensch oder Tier einen Hund insbesondere:

- a) vorübergehend beschlagnahmen und geeignet unterbringen;
- b) töten.

Art. 25 f) Kosten

¹ Die Hundehalterin oder der Hundehalter trägt die Kosten für die vorsorgliche Beschlagnehmung und Unterbringung sowie die angeordneten Massnahmen.

III. Hundesteuer

Art. 26 Steuerpflicht

¹ Die Hundehalterin oder der Hundehalter entrichtet der Wohnsitzgemeinde für jeden von ihr oder ihm im Kanton gehaltenen Hund, der älter als drei Monate ist, eine Hundesteuer.

² Keine Hundesteuer ist zu entrichten für:

- a) Blindenführ- und Behindertenhunde¹⁵;
- b) Hunde, für die im gleichen Jahr bereits in einer anderen politischen Gemeinde oder einem anderen Kanton eine Hundesteuer entrichtet wurde.

Art. 27 Steuersatz

¹ Die Hundesteuer beträgt für einen Hund je Kalenderjahr zwischen Fr. 80.– und Fr. 200.–.

² Von der zuständigen Stelle des Kantons bewilligte Tierheime und Zuchtbetriebe¹⁶ kann die Hundesteuer unabhängig von der Anzahl der gehaltenen Hunde auf eine Pauschale zwischen Fr. 500.– und Fr. 1'000.– je Kalenderjahr festgelegt werden.

³ Der Gemeinderat legt die Höhe der Hundesteuer fest.

Art. 28 Fälligkeit und Steuerbezug

¹ Die Hundesteuer wird zu Beginn des Kalenderjahres fällig. Entsteht die Steuerpflicht im Verlauf des Jahres, wird die Hundesteuer in vollem Umfang am Ende des Kalendermonats, in dem die Steuerpflicht entstanden ist, fällig.

² Die Hundesteuer wird von der politischen Gemeinde eingezogen, in der die Hundehalterin oder der Hundehalter bei Fälligkeit Wohnsitz hat.

Art. 29 Kantonsanteil

¹ Die politische Gemeinde entrichtet dem Kanton für jeden Hund, für den die Hundesteuer nach Art. 27 Abs. 1 dieses Erlasses bemessen wird, einen Kantonsanteil von höchstens Fr. 30.– je Kalenderjahr.

¹⁵ Art. 69 Abs. 2 der eidg Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, SR 455.1.

¹⁶ Art. 101 ff. der eidg Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, SR 455.1.

² Die Regierung legt den Kantonsanteil nach Anhörung der politischen Gemeinden durch Verordnung fest.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 30 Strafbestimmungen

¹ Wer mit einem Hund einen Menschen vorsätzlich gefährdet oder verletzt oder ein anderes Tier vorsätzlich verletzt, wird mit Busse von Fr. 1'000.– bis Fr. 20'000.– bestraft.

² Mit Busse bis Fr. 10'000.– wird bestraft, wer:

- a) mit einem Hund einen Menschen fahrlässig gefährdet oder verletzt oder ein anderes Tier fahrlässig verletzt;
- b) einen Hund vorsätzlich reizt;
- c) gegen störendes Hundegebell oder -geheul des eigenen Hundes vorsätzlich keine geeigneten Massnahmen ergreift;
- d) vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine der folgenden Vorschriften verstösst:
 1. Versicherungspflicht nach Art. 8 dieses Erlasses;
 2. Leinenpflicht nach Art. 9 und 10 dieses Erlasses;
 3. Zutrittsverbot nach Art. 11 dieses Erlasses;
 4. Pflicht zur Beseitigung von Hundekot nach Art. 12 dieses Erlasses;
 5. Meldepflichten nach Art. 13, 14 und 15 dieses Erlasses;
 6. Einschränkungen der Hundehaltung nach Art. 20 dieses Erlasses.

Art. 31 Zuständige Stelle des Kantons

¹ Die Regierung bezeichnet durch Verordnung die nach diesem Erlass zuständige Stelle des Kantons.

Art. 32 Übergangsbestimmung

¹ Unter dem bisherigen Recht angeordnete Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung gelten nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses fort.

² Für Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängig sind, gilt das bisherige Recht.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

Der Erlass «Hundegesetz vom 5. Dezember 1985»¹⁷ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹⁷ sGS 456.1.