

Bern, 17. Januar 2006 – ML/VA/LQ/fr

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend unsere

## **Stellungnahme zum Entwurf der Änderungen der Tierschutzverordnung und der Tierseuchenverordnung**

### **Rechtliche Erwägungen**

Die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen zur Tierschutzverordnung (TSchV) sollen sich ausdrücklich auf die gleichzeitig mit den Verordnungsänderungen in Kraft zu setzenden Art. 7a und 7c TSchG sowie die dazu gehörenden Strafbestimmungen abstützen. Gemäss Art. 7a Abs. 2 TSchG erlässt der Bundesrat Vorschriften "über das Züchten und Erzeugen von Tieren" und bestimmt "die Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit von Zuchtzielen und Reproduktionsmethoden". Schliesslich kann er "die Zucht, das Erzeugen und das Halten von Tieren mit bestimmten Merkmalen verbieten". Art. 7c TSchG geht in dieselbe Richtung, wonach der Bundesrat insbesondere das Züchten und Halten "von Tieren mit Abnormitäten im Körperbau und Verhalten" verbieten kann.

Selbst wenn in den parlamentarischen Beratungen in Zusammenhang mit dem Erlass der besagten Artikel auf die Aggressionsproblematik hingewiesen wurde, ändert sich nichts daran, dass die besagten Artikel eine ausschliesslich tierschützerische Stossrichtung haben. Sicherheitspolizeiliche Überlegungen haben bei der Umsetzung der beiden Gesetzesbestimmungen durch das Verordnungsrecht des Bundesrates keinen Platz. Erst wo Hunde bloss durch das Züchten und Erzeugen eine solche Aggression aufweisen, dass von einem abnormen Verhalten gesprochen werden kann, würde sich allenfalls ein Verbot rechtfertigen. Nachdem verhaltenswissenschaftlich mittlerweile ausreichend bewiesen ist, dass übersteigertes Aggressionsverhalten durch gezielte Erziehungs- und Haltungsmethoden bei fast allen Hunden ausgelöst werden kann, lässt sich weder das vorgesehene **Verbot von Pitbulls noch von Kreuzungen mit den 13 inkriminierten Rassen** (Art. 31b Abs. 1 lit. c TSchV) rechtlich begründen. Auch der Verordnungsgeber ist beim Erlass von



Verordnungen an das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Grundsätze zur Rechtmässigkeit von Eingriffen in Grundrechte, sofern denn solche betroffen sind, gebunden. Das Bundesgericht hat die Frage, ob das Halten eines Hundes als Aspekt des Grundrechts der persönlichen Freiheit zu bewerten ist, in einem kürzlich gefassten Entscheid zwar noch offen gelassen (BGE 2P.146/2005 E.3.2). Immerhin lässt es jedoch durchblicken, dass ein vollständiges Verbot, bestimmte Hunde halten zu können, den Schutzbereich der persönlichen Freiheit durchaus zu tangieren vermag. Nachdem das Verbot von Rassen sämtlichen ethologischen Erkenntnissen widerspricht, kann weder die Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes noch das Vorliegen eines ausreichenden öffentlichen Interesses bejaht werden. Die in Art. 31b TSchV ausgesprochenen Verbote erweisen sich somit als verfassungswidrig.

Art. 31a TSchV in Verbindung mit dem Anhang 5 sieht die **Haltebewilligung** für Hunde bestimmter Rassen vor. Nachdem es sich dabei um die sogenannt "potenziell gefährliche Hunde" handeln soll, ist diese Massnahme ausschliesslich sicherheitspolizeilich und in keiner Art und Weise durch Überlegungen des Tierschutzes motiviert. In Art. 7a und 7c TSchG ist keine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer so begründeten Haltebewilligung enthalten. Die polizeiliche Gefahrenabwehr bleibt gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ausschliesslich Sache der Kantone (Art. 57 BV). Aus diesem Grund haben ja verschiedene Kantone, z.B. Basel Landschaft und Basel Stadt Bewilligungspflichten für bestimmte Hunderassen eingeführt. Andere Kantone haben in den letzten Jahren ihre Hundegesetzgebungen so verschärft, dass entsprechende Massnahmen betreffend auffälliger Hunde verhängt werden können. Gleich - nämlich mit ausschliesslich sicherheitspolizeilichen Überlegungen - motiviert sind die Bestimmungen über die **Meldung** von Vorfällen mit Hunden (Art. 34a TSchV), über die **Kontrollen** (Art. 34b TSchV) und die zu verhängenden **Massnahmen** (Art. 34c TSchV). Ob es sich bei den vorliegenden Verordnungsbestimmungen nun um gesetzesvertretende oder gesetzesvollziehende Normen handelt, kann letztlich offen bleiben. Wesentlich ist, dass sich jede Verordnungsbestimmung im Rahmen der gesetzlichen Delegation bewegen muss. Erst recht haben sie die verfassungsmässige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu wahren. Sowohl die Haltebewilligung wie auch die Vorschriften über die Meldung, die Kontrollen und die Massnahmen erweisen sich somit als gesetzeswidrig, da die entsprechende Delegationsnorm im TSchG fehlt, wie auch als verfassungswidrig, da solche Vorschriften klar in den sicherheitspolizeilichen Kompetenzbereich der Kantone fallen. Es ist schon erstaunlich, dass der Bund heute eine solche Kompetenz bejaht, während er sie noch vor rund vier Jahren klar verneint hat.

Gemäss Art. 34b Abs. 1 TSchV soll auf jede Meldung gemäss Art. 34a TSchV eine Überprüfung der Tierhaltung und der Hunde durch die zuständige kantonale Stelle erfolgen. In Art. 34b Abs. 2 TSchV wird dem Bundesamt die Kompetenz eingeräumt, Ausführungsbestimmungen zur Kontrolle der übrigen Tierhaltungen und der Hunde festzulegen. Abgesehen von den Kontrollen gestützt auf Meldungen gemäss Art. 34a TSchV, Kontrollen im Zusammenhang mit der Erteilung der Haltebewilligung gestützt



auf Art. 31a Abs. 3 lit. a Ziff. 2 TSchV sowie Kontrollen des Vollzugs von Massnahmen gemäss Art. 34c TSchV sind in den Verordnungsbestimmungen keinerlei weitere Kontrollmöglichkeiten vorgesehen. Aus dem Verordnungstext ergibt sich keine Kompetenz für die kantonalen Stellen, ohne Veranlassung irgendeine ausgesuchte Hundehaltung zu kontrollieren. In den Erläuterungen zu Art. 34b TSchV werden verschiedene Kontrollprioritäten aufgelistet. Für keine der Prioritäten gemäss Ziff. 2 - 4 gibt es eine verordnungsrechtliche Basis. Auch würde eine flächendeckende Kontrollkompetenz als unverhältnismässig am Ziel vorbeischiessen und sich erneut als gesetzes- und verfassungswidrig erweisen.

Die Massnahmen gemäss Art. 34c TSchV sollen "entsprechend dem Ausmass der Aggressionsbereitschaft" angeordnet werden. Abgesehen von der bereits erläuterten Gesetzes- und Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmung stellt sich trotz des Vorbehalts von Art. 34c Abs. 2 TSchV die Frage des Verhältnisses zum kantonalen Recht. Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren ihre Hundegesetzgebungen durch ähnlich detaillierte Massnahmenkataloge ergänzt und verschärft. Wenn nun gegen einen als aggressiv auffälligen Hund Massnahmen durch die kantonalen Behörden verhängt werden, stellt sich die Frage des anwendbaren Rechts. Diese Frage ist insbesondere wichtig betreffend des Beschwerdezugs.

Bundesrätliche Verordnungen können zwar nicht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle überprüft werden. Im Anwendungsfall steht jedoch ein akzessorisches Prüfungsrecht den Gerichten zu, womit die Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit überprüfbar sind. Prüfungsthema ist dabei insbesondere, ob sich die Verordnung an den Rahmen der Delegationsnorm hält und ob die Verordnung innerhalb des eingeräumten Entscheidungsspielraums die verfassungsmässigen Grundsätze beachtet. Die von den diversen Massnahmen betroffenen Hundehalter werden die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Verordnungsbestimmungen durch die Gerichte überprüfen lassen müssen.

Trotz diesen grundsätzlichen rechtlichen Einwänden äussern wir uns zum vorliegenden Entwurf materiell wie folgt:

Wir begrüssen grundsätzlich alle Massnahmen, welche auf verantwortungslose Hundehalter und Züchter zielen, dagegen lehnen wir diejenigen Massnahmen ab, welche jeden Hundehalter treffen und trotzdem nicht geeignet sind, Schutz vor gefährlichen Hunden zu bieten.

In Artikel **30a Abs. 2** ist sicher unbestritten, dass das Wort Kampftrieb negative Reaktionen auslöst und dass der Kampftrieb nicht eine Voraussetzung für die Zuchtzulassung sein darf. Dieser Begriff wird in der Gebrauchshundezucht nicht mehr verwendet und auch bei Zuchtauglichkeitsprüfungen gehört die Kampftribeprobe schon längststens der Vergangenheit an.

Was die Definition Schutztrieb anbetrifft, so erlauben wir uns jedoch die nachfolgenden Erläuterungen:

Bei den unterschiedlichsten Gebrauchshunderassen gehört der Schutztrieb zu den ursprünglichen Aufgaben des Hundes. Der Schutztrieb darf und soll nicht als negative Eigenschaft betrachtet werden.

In der Fachliteratur gibt es einige Definitionen des Schutztriebes, welche aber alle im Grundsatz die Bindung an den Hundehalter und ein selbstsicheres Verhalten voraussetzen. Schutztrieb kann ein Hund nur zeigen, wenn er etwas Schützenswertes hat. Aus dieser Definition geht klar hervor, dass die Bindung an den Hundehalter eine wichtige Voraussetzung ist. Grundloses Bedrohen oder gar Beissen hat mit Schutztrieb nichts zu tun und deutet auf eine nicht zu tolerierende Verhaltensschwäche hin.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass bei der Überprüfung des Schutztriebes ein Fachmann Wesensschwächen, übersteigerte Aggressivität oder Verhaltensstörungen aufdecken kann. Ohne diese erwähnte Überprüfung kann nicht festgestellt werden, ob ein Hund einen natürlichen sowie durchaus erwünschten Schutztrieb besitzt oder ob er ein unerwünschtes Verhalten wie z. B. Angst oder übersteigerte Aggression zeigt. Eine seriöse Überprüfung durch ausgebildete Fachleute ist wichtig, damit auch in Zukunft nur wesensstarke und selbstsichere Hunde zur Zucht zugelassen werden.

Die Rassenliste im **Anhang 5** gemäss **Art. 31a TSchV** lehnen wir entschieden ab. Diese Liste ist vollkommen willkürlich und entbehrt jeder wissenschaftlichen oder statistischen Grundlage. Für viele der darin aufgelisteten Rassen ist kein einziger Beissunfall bekannt, andere sind in der Beissstatistik unterproportional vertreten. Es ist allgemein anerkannt, dass es auf das einzelne Tier, nicht auf die Rasse ankommt, ob ein Hund gefährlich ist oder nicht. Das Bundesamt für Veterinärwesen selber hat festgehalten, dass eine solche Rasseliste nicht als taugliches Mittel zur Bekämpfung gefährlicher Hunde angesehen wird. Dennoch wird jetzt genau so eine Liste übernommen. Da diese Liste nach Bedarf beliebig erweitert werden kann, ebenfalls ohne wissenschaftliche Kriterien, sind hier der Willkür Tür und Tor geöffnet.

**Art. 31a Abs. 3 Ziff. b** ist dahingehend zu ergänzen, als dass der Abstammungsausweis des Hundes von einem vom Bundesamt anerkannten schweizerischen **Rasseklub der SKG** anerkannt ist. Nur innerhalb der SKG anerkannte Rasseklubs bzw. die entsprechenden Abstammungsausweise garantieren, dass eine Hunderasse auch vom kynologischen Weltverband (FCI) anerkannt und somit kontrollierbar ist.

Die Meldepflicht für auffällige Hunde gemäss **Art. 34 a** begrüßen wir. Übertrieben scheint uns dagegen dass auch nicht auffällige Hunde gemäss **Art. 34b Abs.2** kontrolliert werden sollen. Gemäss der Statistik des Kantons Neuenburg von 2002 wurden 1% der Hunde durch Beissattacken auffällig. Die Chance, bei Kontrollen der unauffälligen Hunde potentiell gefährliche zu erkennen ist daher minim. Wenn

tatsächlich alle über 15 kg schweren Hunde überprüft werden sollen wird der Aufwand riesig und steht in keinem Verhältnis zum Nutzen. Die Kosten für diesen unnötigen Aufwand will man den Hundehaltern über die Hundesteuer aufbürden und zwar auch den 99% Hundehaltern, die sich um eine korrekte Hundehaltung bemühen und nie auffällig werden. Die Kontrolle der unauffälligen Hunde dient der Verhütung von Beissunfällen nicht und verursacht unnötige Kosten. Wir lehnen diese Massnahme daher ab.

Wir vermissen im Entwurf zur Verordnung

- **Die Kontrolle und die Wurfkontrolle aller Zuchtstätten.** Es ist erwiesen, dass die Bedingungen der Aufzucht in den ersten Wochen die Entwicklung des Hundes entscheidend prägen. Mit einer Kontrolle aller Zuchtstätten und Würfe könnte wesentlich mehr erreicht werden als mit der Kontrolle gemäss Art. 34b Abs.2 und die Kosten könnten direkt beim Züchter erhoben werden, wie dies schon jetzt in den SKG-anerkannten Zuchtstätten der Fall ist.
- **Ein Verbot des Verkaufs von Hunden auf Märkten, Bahnhöfen, Raststätten oder ähnlichen Plätzen.** Es ist bekannt, dass Hundehändler ihre Tiere bevorzugt an solchen Orten loswerden wollen. Ein seriöser Züchter verkauft kein Tier auf der Strasse. Diese Hunde sind oft unter erbärmlichen Bedingungen aufgezogen worden und leiden unter grossen Sozialisierungsdefiziten. Unabhängig von der Rasse können sie zu einem Problem werden. Hier muss gehandelt werden.

Wir ersuchen Sie daher um **Streichung des Wortes Schutztrieb** in **Art. 30a Abs. 2**, um **Ergänzung** von **Art. 31a Abs. 3 Ziff. b**, um **Streichung** der **Art. 31a und 34b Abs 2 TSchV** und um **Aufnahme** einer **Zuchtkontrolle** in die Verordnung.

Mit freundlichen Grüssen

**Schweizerische Kynologische Gesellschaft SKG**

**sign. Peter Rub**  
Präsident

**sign. Dr. Matthias Leuthold**  
Vizepräsident

**Kopie an:**

BVET, Dr. Hans Wyss