



Gesetz über die Haltung von Hunden (Hundegesetz)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
Vom 16. März 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats betreffend das Gesetz über die Haltung von Hunden hat die Vorlage des Regierungsrats vom 18. November 2014 (Vorlagen Nr. 2451.1 – 14816 / 2451.2 – 14817) in zwei Halbtagesitzungen vom 19. Februar und 16. März 2015 beraten und verabschiedet.

Der Bericht gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Eintretensdebatte vom 19. Februar 2015
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Kommissionsantrag

1. Ausgangslage

Die Gemeinden des Kantons Zug fordern seit langem ein kantonales Hundegesetz. Diese Forderung wurde mit dem Vorfall im Jahr 2005 im Kanton Zürich, wo drei Pitbulls ein Kindergartenkind zu Tode gebissen hatten, noch stärker. Der Kanton Zug hat aufgrund der Bestrebungen für ein eidgenössisches Hundegesetz mit dem Erlass eines kantonalen Hundegesetzes zugewartet. Nachdem aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen der Kantone keine eidgenössische Lösung zustande kommen konnte, liegt es in der Verantwortung des Kantons Zug, die Hundehaltung in einem kantonalen Gesetz zu regeln, wie es in den vergangenen Jahren auch die meisten anderen Kantone mit mehr oder weniger strengen Hundegesetzen getan haben.

Mit dem Zuger Hundegesetz soll ein konfliktfreies und friedliches Zusammenleben von Menschen und Hunden ermöglicht werden. Der Entwurf des Regierungsrats ist im Vergleich zu den Gesetzen in umliegenden Kantonen sehr liberal und setzt stark auf die Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter. Durch ein kantonales Gesetz könnten zudem die verschiedenen Regelungen der elf Zuger Gemeinden vereinheitlicht werden. Da der Regierungsrat zurzeit keine Rassenliste und Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotential plant, entstünden für den Kanton keine Kosten im Zusammenhang mit dem Erlass des Hundegesetzes. Die Arbeit des Kantonstierarztes würde hingegen durch das Hundegesetz massiv vereinfacht, da er die notwendige gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zum Schutz von Menschen vor gefährlichen Hunden erhält.

Die gemeindlichen Hundereglemente werden mit dem kantonalen Hundegesetz überflüssig und können aufgehoben werden. Regelungen, welche mit dem kantonalen Hundegesetz in Widerspruch stehen, können nicht mehr angewendet werden.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

In der ersten halbtägigen Kommissionssitzung vom 19. Februar 2015 führte Regierungsrat Beat Villiger in die Vorlage ein und erklärte die Hintergründe sowie die zentralen Punkte. Rainer Nussbaumer, Kantonstierarzt, erläuterte anschliessend die Fragen im Zusammenhang mit gefährlichen Hunden sowie die Massnahmen des Kantonstierarztes. Bettina Platipodis, juristische Mitarbeiterin der Sicherheitsdirektion, stellte danach die Vorlage im Detail vor. Die Detailberatung der Vorlage erfolgte an den Sitzungen vom 19. Februar und 16. März 2015. Die Arbeiten der vorberatenden Kommission wurden am 16. März 2015 in einer einstündigen Sitzung abgeschlossen. Ruth Schorno führte das Protokoll.

3. Eintretensdebatte vom 19. Februar 2015

Die Eintretensdebatte wurde von Grundsatzdiskussionen über die Notwendigkeit des Hundegesetzes dominiert.

Die Kommission beriet die Frage, ob statt eines kantonalen Hundegesetzes eine eidgenössische Regelung abgewartet werden könnte. Der Sicherheitsdirektor gab zu bedenken, dass selbst wenn ein neuer Anlauf für ein eidgenössisches Hundegesetz unternommen werden sollte, dieses frühestens in sechs bis sieben Jahren realisiert werden könnte. Ob eine solche gesamtschweizerische Regelung überhaupt möglich wäre, sei zudem äusserst fraglich, denn die Kantone konnten sich schon einmal nicht auf einheitliche Bestimmungen einigen.

Der Kantonstierarzt erinnerte die Kommission im Zusammenhang mit der Notwendigkeit des Gesetzes daran, dass er heute mangels kantonaler Regelung gestützt auf die eidgenössische Tierschutzverordnung die erforderlichen Massnahmen erlassen muss, welche jedoch nach dem Bundesgericht als gesetzliche Grundlage für Massnahmen zum Schutz von Menschen vor gefährlichen Hunden nicht genügt. Eine so verfügte Massnahme kann von der betroffenen Hundehalterin oder dem Hundehalter angefochten werden, weil die gesetzliche Grundlage fehlt. Die Regelungen im ÜstG stellen ebenfalls keine gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Massnahmen dar. Für einige Kommissionsmitglieder besteht auch aus diesem Grund eindeutig Handlungsbedarf. Mit dem Hundegesetz würde es einfacher, sinnvolle Massnahmen umzusetzen.

Die Befürworter unter den Kommissionsmitgliedern anerkennen auch, dass mit dem Hundegesetz eine Vereinheitlichung erzielt werden kann und dass dadurch Mindestanforderungen im ganzen Kanton gelten. Durch das kantonale Hundegesetz würden zudem die verschiedenen gemeindlichen Reglemente überflüssig. Für Hundehalterinnen und Hundehalter entstünde dadurch mehr Klarheit, da die heutigen Unterschiede in den Gemeinden wegfallen. Umgekehrt wurde von anderen Mitgliedern die Tatsache, dass heute fünf der elf Zuger Gemeinden kein Hundereglement erlassen haben, als Indiz dafür gewertet, dass kein Bedarf für ein kantonales Hundegesetz bestehe.

Für einen Teil der Kommission ist das Gesetz nicht zu restriktiv und daher im Grossen und Ganzen zu begrüßen. Unter den Befürwortern wäre es für eine Minderheit hingegen wünschenswert, wenn die Leinenpflicht ausgedehnt würde. Es wurde darauf hingewiesen, dass in den angrenzenden Kantonen Schwyz und Zürich strengere Hundegesetze gelten und das Problem des Hundetourismus bestehe. Das Hundegesetz sei dringend nötig, damit auch im Kanton Zug klare Regeln herrschten.

Einige Kommissionsmitglieder waren überzeugt, dass die meisten Hundehalterinnen und -halter ein solches Gesetz begrüßen würden, da es eine Vereinheitlichung des Vollzugs ermöglicht und klare Verhaltensanweisungen enthält. Aber auch die gegenteilige Meinung, wonach besonders die Halterinnen und Halter von Hunden das Gesetz als unnötige Einschränkung betrachten dürften, wurde geäußert.

Gegen Eintreten sprach sodann für einzelne Kommissionsmitglieder, dass mit dem Gesetz keine Beissvorfälle verhindert werden könnten. In den letzten Jahren habe eine Sensibilisierung in der Bevölkerung beobachtet werden können und es sei zum Glück schon lange nicht mehr zu gravierenden Unfällen gekommen. Das Hundegesetz sei daher unnötig.

Die Kommission beschloss mit 10:5 Stimmen auf die Vorlagen Nr. 2451.1 – 142816 / 2451.2 – 14817 einzutreten.

4. Detailberatung

In der Detailberatung beriet die Kommission die einzelnen Paragraphen der Vorlage. Es wurden verschiedene Anträge gestellt und die entsprechenden Beschlüsse gefasst. Im Folgenden wird auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 3: Prävention

Die Kommission besprach die Streichung des Präventionsparagraphen, weil die Befürchtung bestand, dass durch diesen Paragraphen Kosten für den Kanton entstehen könnten. Der Sicherheitsdirektor erklärte, dass zurzeit keine konkreten Präventionsmassnahmen vorgesehen sind; § 3 stellt die gesetzliche Grundlage dar, damit eine allfällige Finanzierung zu einem späteren Zeitpunkt möglich wäre.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 6:8 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Streichung von § 3 aus.

§ 5: Leinenpflicht

Die Kommission diskutierte die Streichung von § 5 Abs. 1. Es wurde hierzu die Meinung geäußert, dass es in der Kompetenz der Gemeinden liegen müsse, zu bestimmen, wo Hunde an der Leine zu führen sind. Nach anderer Ansicht braucht es § 5 Abs. 1 für eine einheitliche Regelung im Kanton unbedingt. In diesem Absatz werden heikle Orte aufgezählt, wo Konflikte möglich sind. Diese Mindestanforderungen sollten im Gesetz enthalten sein. Wo dies für eine Gemeinde Sinn macht, kann sie eine Leinenpflicht, welche über die Regelung im Hundegesetz hinausgeht bestimmen. Mögliche Verschärfungen sind aber lokal begrenzt und auf eine bestimmte Problematik beschränkt, für welche das kantonale Hundegesetz nicht ausreicht. So könnte beispielsweise auf einem Friedhof statt der Leinenpflicht ein Hundeverbot eingeführt werden. Daneben steht es den Gemeinden aber auch frei, befristete oder unbefristete Freilaufräume für Hunde zu bezeichnen.

Weiter diskutierte die Kommission über die Umsetzbarkeit des Hundegesetzes in Bezug auf die Leinenpflicht. Hundehalterinnen und Hundehalter sind sich beim Spaziergang mit dem Hund meist nicht bewusst, wann sie eine Gemeindegrenze überschreiten und dass dann plötzlich ein

ganz anderes Verhalten von ihnen gefordert sein könnte. Dies spricht für ein kantonales Hundegesetz, welches die zum Teil sehr unterschiedlichen gemeindlichen Reglemente überflüssig machen würde. Das unkomplizierte Ordnungsbussenverfahren gewährleistet die Umsetzbarkeit. So wissen alle Hundehalterinnen und Hundehalter dank dem Hundegesetz jederzeit, was von ihnen erwartet wird und was geschieht, wenn sie sich nicht an die Regeln halten.

Die Kommission diskutierte auch darüber, dass einzelne Gemeinden heute strengere Leinenpflichten vorsehen, zum Beispiel das ganze Jahr im Wald oder in der Nacht. Mit dem Hundegesetz würden solche Regelungen überflüssig, denn mit den in § 4 festgeschriebenen allgemeinen Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter wird klar, dass der Hund immer unter Kontrolle zu halten ist. Kann diese Kontrolle bei Dunkelheit oder im Wald nicht durch Abrufen oder Sichtkontakt gewährleistet werden, ist der Hund anzuleinen.

Beschluss: Die Kommission lehnt den Antrag, § 5 Abs. 1 zu streichen mit 11:4 Stimmen ab.

Die Kommission beriet die Definition «verkehrsreiche Strassen» in § 5 Abs. 1 Bst. d. Dieser Begriff sei nicht klar. Es wurde der Antrag gestellt, stattdessen die neue Formulierung «an stark frequentierten Strassen und Wegen» zu verwenden.

Beschluss: Die Kommission heisst den Antrag, § 5 Abs. 1 Bst. d den neuen Wortlaut «an stark frequentierten Strassen und Wegen» zu geben, mit 5:10 Stimmen gut.

Die Kommission besprach die Möglichkeit, zu den Naturschutzgebieten in § 5 Abs. 1 Bst. f auch die Moorlandschaften von nationaler Bedeutung aufzunehmen. Abklärungen bei der Abteilung für Natur und Landschaft des Amts für Raumplanung haben jedoch ergeben, dass Moorlandschaften nicht so beschildert werden können, dass das ganze Gebiet einer Moorlandschaft klar als solches erkennbar wäre. Eine Leinenpflicht in Moorlandschaften von nationaler Bedeutung wäre kaum umsetzbar und würde wohl auch nicht akzeptiert werden. In Teilen von Moorlandschaften wird zudem Landwirtschaft betrieben und es führen Wege und Strassen hindurch. Besser wäre es nach Auskunft der Abteilung Natur und Landschaft, in Naturschutzgebieten – die auch als solche gekennzeichnet sind – die Leinenpflicht konsequent durchzusetzen. Die Naturschutzgebiete befinden sich meist in Moorlandschaften, die Gebiete der Moorlandschaften sind aber bedeutend grösser. Sie umfassen sehr grosse Gebiete des Kantons Zug und eine generelle Leinenpflicht in diesen Gebieten wurde schliesslich von der Mehrheit der Kommission als zu einschneidend und kaum umsetzbar betrachtet.

Beschluss: Die Kommission lehnt den Antrag, § 5 Abs. 1 Bst. f zu ergänzen mit «... und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung», mit 8:6 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Die Kommission beriet über den Antrag, dass § 5 Abs. 1 Bst. b (auf Friedhöfen) in § 5 Abs. 1 Bst. c integriert werden könnte.

Beschluss: Die Kommission heisst den Antrag, § 5 Abs. 1 Bst. b zu streichen und dessen Inhalt stattdessen in § 5 Abs. 1 Bst. c zu integrieren, mit 0:15 Stimmen gut.

Die Kommission warf die Frage auf, wie eine ansteckende Krankheit eines Hundes kontrolliert werden könne. Der Kantonstierarzt erläuterte, dass als solche ansteckende Krankheit heute nur noch der Zwingerhusten in Frage komme. Es wurde der Antrag gestellt, die Präzisierung «ansteckend» zu streichen und damit festzulegen, dass alle kranken Hunde an der Leine geführt werden müssen. Ein kranker Hund zeige ein anderes Verhalten als ein gesunder und die Leinenpflicht sei daher sinnvoll.

Beschluss: Die Kommission heisst den Antrag, in § 5 Abs. 2 das Wort «ansteckend» zu streichen mit 3:12 Stimmen gut.

Im Zusammenhang mit der Regelung der Leinenpflicht im Wald diskutierte die Kommission die Möglichkeit der Ausnahmegewilligungen für Veranstaltungen mit Hunden im Wald und stellte die Frage, ob sich mit dem Hundegesetz gegenüber der heutigen Situation etwas ändern würde. Am Beispiel der Sanitätshundeausbildung im Wald konnte der Ablauf deutlich gemacht werden. Es ist bereits heute so, dass nach EG Waldgesetz (BGS 931.1) für Veranstaltungen im Wald, deren Auswirkungen den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft gefährden können, eine Bewilligung der Forstbehörde nötig ist. Damit eine solche Bewilligung erteilt werden kann, ist die Zustimmung des Grundeigentümers des Waldes (z.B. eine Korporation) nötig. Ausserdem wird abgeklärt, ob die Interessen von Wald und Wild tangiert sind. Diese Voraussetzungen würden sich auch mit dem Hundegesetz nicht ändern und Veranstaltungen mit Hunden im Wald wären weiterhin mit einer Bewilligung möglich.

Es wurde der Antrag gestellt, die Zeit in der Hunde im Wald und in Waldnähe angeleint oder unter direkter Kontrolle und Aufsicht geführt werden müssen, gegenüber dem Vorschlag der Regierung auszudehnen und vom 1. März bis 30. September festzulegen, da nur so Tiere geschützt werden könnten, welche bis in den Herbst Junge bekommen. In diesem Zusammenhang diskutierte die Kommission auch, ob die Regelung dahingehend geändert werden soll, dass Hunde vom 1. April bis 31. Juli im Wald und in Waldnähe immer anzuleinen sind und es nicht genügen soll, den Hund unter direkter Aufsicht auf kurzer Distanz zu führen.

Weiter wurde beantragt, § 5 Abs. 3 zu streichen.

Beschlüsse:

Die Kommission lehnt den Antrag, die Schonzeit in § 5 Abs. 3 auf «1. März bis 31. September» zu erweitern, mit 10:5 Stimmen ab.

Die Kommission spricht sich mit 9:5 Stimmen bei 1 Enthaltung gegen den Antrag aus, in § 5 Abs. 3 den Zusatz «oder unter direkter Aufsicht auf kurzer Distanz zu führen» zu streichen.

Die Kommission lehnt den Antrag, den gesamten Absatz 3 von § 5 zu streichen, mit 11:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab.

§ 6: Ausführen von Hunden in Gruppen

Es wurde der Antrag gestellt, § 6 zu streichen, weil die Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter, wie Entsorgen von Hundekot oder die Pflicht, den Hund unter Kontrolle zu halten, schon im Gesetz geregelt seien.

Die Kommission diskutierte ausserdem, ob die Grösse der Hunde einen Einfluss auf die zulässige Anzahl der ausgeführten Hunde haben soll. Als Argument für vier Hunde wurden der Sicherheits- und Sauberkeitsaspekt genannt, welche bei mehr als vier Hunden – auch wenn sie klein sind – nicht mehr gewährleistet werden können. Eine Ausnahme besteht hingegen, wenn die Hunde noch nicht sechs Monate alt sind, denn eine Mutterhündin soll auch zusammen mit ihren Welpen ausgeführt werden können, wenn der Wurf mehr als drei Hunde umfasst. Es wurde weiter der Antrag gestellt, dass von den vier Hunden nicht zwei ohne Leine geführt werden dürfen, sondern nur einer. Diese Änderung hätte jedoch für Hundehalterinnen und Hundehalter, welche zwei Hunde besitzen zur Folge, dass sie die beiden Hunde nicht mehr gemeinsam frei

spielen und laufen lassen dürften. In einem anderen Antrag wurde gewünscht, § 6 so zu ändern, dass insgesamt nur noch zwei Hunde gleichzeitig ausgeführt werden können.

Beschlüsse:

Die Kommission lehnt den Antrag, § 6 zu streichen, mit 10:5 Stimmen ab.

Die Kommission lehnt den Antrag, wonach von vier gleichzeitig ausgeführten Hunden nur einer ohne Leine geführt werden darf, mit 9:4 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Die Kommission lehnt die Reduktion von vier auf zwei Hunde mit 10:5 Stimmen ab.

§ 11: Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotential

Mit § 11 soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, in einer Verordnung eine Rassenliste und eine Bewilligungspflicht für bestimmte Rassen einzuführen. Die Kommission diskutierte, ob – falls zu einem späteren Zeitpunkt eine solche Rassenliste gewünscht würde – der Regierungsrat selbst diese in einer Verordnung erlassen können soll oder ob die Hürde höher angesetzt und dazumal das Hundegesetz durch den Kantonsrat geändert werden müsste. Für eine Kommissionsminderheit ermöglicht die Kann-Formulierung im Hundegesetz ein rasches Handeln des Regierungsrats, sollte der öffentliche Druck im Falle eines schweren Beissunfalls zunehmen. Wenn die gesetzliche Grundlage bereits besteht, könnte eine Rassenliste auf dem Verordnungsweg schneller umgesetzt werden.

Die Kommission diskutierte über den Entzug der Bewilligung, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Es wurde befürchtet, dass ein grosser Druck auf den Kanton resp. den Kantonstierarzt entstehen könnte, weil er die Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotential und ihre Halterinnen und Halter immer im Auge behalten müsste. Falls dereinst eine Bewilligungspflicht eingeführt werden sollte, geht der Kantonstierarzt davon aus, dass anlässlich eines Vorfalls die Situation des Hundes überprüft und dann entschieden würde, ob die Bewilligung widerrufen werden muss.

Nach diesen Diskussionen wurde der Antrag gestellt, § 11 zu streichen.

Beschluss:

Die Kommission heisst den Antrag, § 11 zu streichen, mit 4:8 Stimmen gut.

§ 12: Verwaltungsmassnahmen

Die Kommission diskutierte, ob anstelle von «Tötung» der Begriff «Einschläfern» zu verwenden sei. Der Kantonstierarzt gab zu bedenken, dass in den meisten Hundegesetzen anderer Kantone der Begriff «Tötung» stehe. Die Kommission kam zum Schluss, dass entscheidend sei, was gemacht werde. Der Begriff «Einschläfern» würde hingegen die Art und Weise der Tötung beschreiben. Es wurde kein Antrag auf Änderung der Begriffe gestellt.

Streichung Ziffer I (Hundegesetz)

An der Kommissionssitzung vom 19. Februar 2015 wurde die Sicherheitsdirektion mit der Abklärung der Frage beauftragt, ob die vorberatende Kommission das Hundegesetz ablehnen und nur die Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes (Fremdänderung) annehmen kann. Diese Möglichkeit besteht. Dazu müsste die vorberatende Kommission dem Kantonsrat Eintreten auf

die Vorlage, Ablehnung des Hundegesetzes, aber Annahme der Fremdänderung empfehlen. In der Kommission wurde der Antrag gestellt, das Hundegesetz zu streichen und stattdessen nur die Fremdänderung im Übertretungsstrafgesetz anzunehmen.

Die Kommission diskutierte erneut darüber, ob es im Kanton Zug ein Hundegesetz brauche, oder ob die Reglemente der Gemeinden reichen. Sicherheitsdirektor Beat Villiger erinnerte die Kommission daran, dass die Gemeinden seit Jahren auf ein kantonales Hundegesetz warten würden. Sie seien gemäss der Vernehmlassung mit dem Entwurf des Hundegesetzes einverstanden. Der Sicherheitsdirektor rief ausserdem die Sicherheitsbefragung vom Frühling 2013 in Erinnerung, wo sich 86% der befragten Personen für ein kantonales Hundegesetz ausgesprochen hatten.

Beschluss:

Für den Antrag des Regierungsrats zu Ziffer I (Hundegesetz) mit den beschlossenen Änderungen stimmten 6 Kommissionsmitglieder. Für den Streichungsantrag stimmten ebenfalls 6 Mitglieder. Durch den Stichentscheid der Kommissionspräsidentin obsiegte der Antrag des Regierungsrats zu Ziffer I.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmte der Vorlage mit den von der Kommission beschlossenen Änderungen mit 6:6 Stimmen und Stichentscheid der Kommissionspräsidentin zu.

6. Kommissionsantrag

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 10:5 Stimmen auf die Vorlagen Nr. 2451.1 – 14816 / 2451.2 – 14817 einzutreten;
2. mit 6:6 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin, den Vorlagen mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen;

Zug, 16. März 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Karin Andenmatten-Helbling

Beilage:

- Synopse Hundegesetz (Antrag RR – Antrag der vorberatenden Kommission)

Kommissionsmitglieder:

Karin Andenmatten-Helbling, Hünenberg, Präsidentin

Monika Barmet, Edlibach

Daniel Burch, Steinhausen

Zari Dzaferi, Baar

Emanuel Henseler, Neuheim

Mariann Hess, Unterägeri

Alice Landtwing, Zug

Beni Riedi, Baar

Richard Rüegg, Zug

Ralph Ryser, Unterägeri

Hanni Schriber-Neiger, Rotkreuz

Cornelia Stocker, Zug

Karen Umbach, Zug

Oliver Wandfluh, Baar

Florian Weber, Walchwil