



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Ducotterd Christian / Dafflon Hubert

2020-GC-145

Wo soll man seinen Hund von der Leine lassen?

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 18. September 2020 eingereichten und begründeten Postulat erinnern die Grossräte Christian Ducotterd und Hubert Dafflon daran, dass laut Tierschutzgesetzgebung ein Hund täglich frei herumtollen können muss, damit sein Wohlbefinden gewährleistet ist. Für Nutztiere ist auch vorgesehen, dass sie regelmässigen Auslauf haben, und diese Vorschriften werden nicht durch andere Gesetzgebungen eingeschränkt. Das Gleiche sollte daher auch für die Vorschriften in Zusammenhang mit der Bewegungsfreiheit der Hunde gelten, auch wenn zu Recht Massnahmen zum Schutz verschiedener Zonen vorgesehen sind, die durch frei laufende Hunde beeinträchtigt werden könnten, wie Landwirtschaftszonen, Waldareale, Biotope und städtische Gebiete.

Mehrere Gemeinden haben ihre Reglemente über die Hundehaltung so geändert, dass es nicht mehr möglich ist, seinen Hund auf dem Gemeindegebiet von der Leine zu lassen, es sei denn, man entfernt sich mehrere Kilometer von seiner Wohnung, und das bei jedem Wetter. Im Wald angekommen, sieht sich der Hundehalter vom 1. April bis am 15. Juli mit dem Verbot, seinen Hund von der Leine zu lassen, konfrontiert. Im Wesentlichen sei darauf hingewiesen, dass dieses Problem gelöst werden könnte, wenn die Pflicht, die Hunde an der Leine zu führen, in Quartieren und Dörfern aufgehoben würde.

Es wird angeführt, dass das kantonale Recht den Gemeinden erlaubt, solche Beschränkungen zu erlassen, aber nicht angibt, ob die betroffenen Gebiete auch private Grundstücke umfassen, da z. B. in einer Gemeinde die Verpflichtung, Hunde an der Leine zu führen, auch für das private Grundstück eines Wohnblocks mit Mietwohnungen gilt. Es stellt sich daher die Frage, ob es eine ausreichende gesetzliche Grundlage gibt, um dieses Eigentumsrecht einzuschränken. Es wird daher darum ersucht, dass diese Frage in einem Bericht geklärt und überprüft werde, ob das kantonale Gesetz über die Hundehaltung und das Musterreglement für die Gemeinden geändert werden müssen.

Schliesslich ist die von den Gemeinden auferlegte Verpflichtung, Hunde an der Leine zu führen, nur für diejenigen Besitzer sinnvoll, die ihre Hunde nicht unter Kontrolle haben. Es wird jedoch begrüsst, dass Hunde an den Orten verboten werden, die für den Aufenthalt von Kindern vorgesehen sind (Schulen, Spielplätze usw.).

Was die zu ergreifenden Massnahmen zum Schutz der Artenvielfalt betrifft, muss in Erfahrung gebracht werden, ob es eine gesetzliche Grundlage für das Freilassen von Hunden an Waldrändern und auf Privatgrundstücken gibt und ob dabei das Eigentumsrecht respektiert wird. Auch sollte die Möglichkeit geprüft werden, zum Schutz des Wildes die Leinenpflicht für Hunde in der Zeit vom 1. April bis am 15. Juli auf Waldränder und waldnahe Felder auszudehnen, wie das mehrere

Kantone bereits tun. Landwirte legen an Waldrändern und in extensiv genutzten Wiesen zum Beispiel Ast- oder Steinhaufen an, um zahlreichen Wildtieren einen Unterschlupf zu bieten. Diese Bemühungen sollten nicht von frei herumlaufenden Hunden zunichte gemacht werden. Mit dem Postulat soll auch bestimmt werden können, ob ein Verbot, einen Hund mehr als ein paar Meter von einem befestigten Weg entfernt frei laufen zu lassen, Wildtiere schützen würde.

Was die Massnahmen betrifft, die zum Schutz der Nutztiere, insbesondere der Rinder, ergriffen werden müssen, wird im Postulat darauf hingewiesen, dass Hunde die Endwirte eines infektiösen Erregers namens *Neospora caninum* sind, der Aborte und damit erhebliche wirtschaftliche Verluste verursachen kann. Gemäss dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) übertragen Füchse die Krankheit nicht. Dennoch können Hunde auf Güterwegen freigelassen werden, vorausgesetzt, dass bestimmte Regeln, die allzu oft ignoriert werden, eingehalten werden. Das Postulat soll helfen festzulegen, wie das Problem der Erkrankung der Rinder, die durch die Zunahme von Hunden auf gemähten Wiesen und Weiden infolge der Leinenpflicht in Dörfern und Quartieren entstehen, gelöst werden soll.

Abschliessend weist das Postulat darauf hin, dass ein Konflikt zwischen der Erfüllung der tierschutzrechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Bewegungsfreiheit von Hunden einerseits und der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, dem Schutz der Artenvielfalt und der Gesundheit der Nutztiere andererseits besteht. Das Postulat soll es ermöglichen, eine Bestandsaufnahme der Gesetzgebung zu machen, die das Freilassen von Hunden in den verschiedenen Zonen erlaubt oder verbietet, und die gesetzlichen Massnahmen zu definieren, die eingeführt oder geklärt werden sollten, um den Besitzern das Freilassen ihrer Hunde zu ermöglichen und gleichzeitig den Schutz der Bürger, der Artenvielfalt und der Landwirtschaft zu gewährleisten.

II. Antwort des Staatsrats

Es gibt im Wesentlichen zwei Gesetzgebungen, welche die Frage der so genannten Haushunde regeln (Besonderheiten bestehen für Nutzhunde): das Tierschutzgesetz des Bundes (TSchG, SR 455.0) und die dazugehörige Verordnung sowie das kantonale Gesetz über die Hundehaltung (HHG, RSF 725.3) und das dazugehörige Reglement.

Zweck des Bundesgesetzes ist es, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen. Die Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) regelt den Umgang mit und die Haltung von Tieren im Detail. Artikel 69 ff. der TSchV beschäftigen sich spezifisch mit Hunden. Artikel 71 Abs. 1 TSchV besagt, dass *«Hunde [...] täglich im Freien und entsprechend ihrem Bedürfnis ausgeführt werden [müssen]. Soweit möglich sollen sie sich dabei auch unangeleint bewegen können.»* Dieser Artikel wird von Artikel 77 wie folgt präzisiert: *«Wer einen Hund hält oder ausbildet, hat Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet. [...]»*. Und in den Artikeln 78 und 79 der TSchV geht es um Unfälle durch Hundebisse.

Auf Bundesebene ist die Bewegungsfreiheit der Hunde also sichergestellt, aber es ist Sache des Halters, sicherzustellen, dass er seinen Hund unter Kontrolle hat.

Die kantonale Gesetzgebung bezweckt gemäss Artikel 2 des HHG *«[...] a) Personen durch vorbeugende und repressive Massnahmen vor Angriffen von Hunden zu schützen; b) die Bedingungen für die Zucht, die Erziehung und die Haltung von Hunden im Hinblick auf deren Wohlergehen zu regeln; c) die Sicherheit und die Sauberkeit in der Öffentlichkeit mit Rücksicht auf*

die Umwelt, die landwirtschaftlichen Kulturen, die Nutztiere, die Haustiere, auf freilebende Tiere und Pflanzen und die Güter zu gewährleisten.»

In Artikel 30 HHG ist vorgesehen, dass *«die Gemeinden [...] in einem Reglement Hundeverbotzonen sowie Zonen mit Leinenzwang festlegen [können]. [...]»*. Aber *«eine Gemeinde darf den Leinenzwang nicht für das ganze Gemeindegebiet vorschreiben. [...]»*.

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) nimmt Stellung, wenn ihm eine Gemeinde ihr Gemeindereglement über die Hundehaltung und -steuer unterbreitet.

Am 1. Januar 2021 zählt der Kanton 128 Gemeinden, von denen nur eine Minderheit kein spezifisches Reglement über die Hundehaltung hat. Derzeit gibt es 102 Gemeindereglemente über die Hundehaltung.

Folgende Tabelle fasst die in diesen Reglementen vorgesehenen Einschränkungen zusammen:

Verbote

Spielplatz	28
Schulhof/Schulgelände	54
Kirche/Kapelle/Kultusstätte/Friedhof	40
Sport- und Fussballplatz/-feld/-halle	33
Gemeindesaal	9
Gemeindegebäude	37
Verschiedene öffentliche Orte (Strand, Schwimmbad, Hafen) usw.).	11
Vitaparcours	2

Leinenpflicht

Wohnquartier	60
Dorf-/Stadtzentrum	35
Schulhausplatz/-umgebung	30
Spiel-, Freizeit-, Picknickplatz, öffentlicher Garten, Sporthalle und Umgebung	47
Sportplatz/-feld und Umgebung	43
Kommunale/öffentliche Gebäude und deren Umgebung	13

Kirche, Friedhof und Umgebung	19
Hafen, Steg, Strand	3
Spezifischer Fussweg / Vitaparcours	10
Im Perimeter der Grande Cariçaie und im Wald desselben Umkreises	1
Entlang des Wanderweges um den Lac de la Gruyère	1
Wanderwege entlang der Ufer der Sionge	1
Ile d'Ogoz	
Gwattholz	1
Verschiedene spezifische Orte (Schiessstand, Buvette, Campingplatz, Höhlen, Bahnhof) und deren Umgebung	7

Es kann festgestellt werden, dass auf der einen Seite der tierschutzrechtliche Aspekt den Halter verpflichtet, die Bewegungsfreiheit des Hundes zu gewährleisten, und auf der anderen Seite der Aspekt der öffentlichen Sicherheit die Bewegungsfreiheit des Hundes notwendigerweise einschränkt. Die Bewegungsfreiheit des Hundes wird nur dann eingeschränkt, wenn der Halter und die Örtlichkeiten die öffentliche Sicherheit nicht gewährleisten können. Die Leinenpflicht in Wohnquartieren, wie auch im Dorfzentrum, wird von den Gemeinden vor allem mit der Sicherheit, verschiedenen Belästigungen und mit dem Wohlbefinden begründet, da ca. 10 % der Bevölkerung Angst vor Hunden hat. Die öffentliche Sicherheit muss Vorrang vor der Bewegungsfreiheit eines Tieres haben, ohne diese jedoch auszuschliessen. Aus diesem Grund stellt das LSVW in seinen Stellungnahmen sicher, dass für die Halter immer noch die Möglichkeit besteht, die Hunde frei laufen zu lassen, sei dies auf Landwirtschaftswegen, an Waldrändern oder auf eigens für die Hunde eingerichtetem Gelände. Dazu werden alle Gemeindereglemente unter dem Gesichtspunkt der Tierschutzgesetzgebung und der gemeinderechtlichen Bestimmungen geprüft. Es ist dann Sache der Gemeinden, im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten zu entscheiden. Eine Aufhebung der Leinenpflicht für Hunde in Quartieren und Dorfzentren ist daher nur schwer vorstellbar, da sie die öffentliche Sicherheit nicht mehr ausreichend gewährleisten würde und es wahrscheinlich schwierig wäre, eine Mehrheit der Bevölkerung für einen solchen Rückschritt zu gewinnen.

Zudem werden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Hunden auch durch das Privatrecht auferlegt, vor allem von Grundstückseigentümern, insbesondere dann, wenn Hunde Grundstücke (Rasenflächen) bestimmter Gebäude nicht betreten dürfen. Die Frage des privaten Eigentumsrechts ist weder im Tierschutzgesetz noch im Gesetz über die Hundehaltung geregelt.

Was die Frage nach Massnahmen zum Schutz der Artenvielfalt und der Nutztiere betrifft, so werden den Hundehaltern in den Artikeln 37 und 38 HHG Pflichten auferlegt.

Artikel 37 des HHG mit dem Titel «Sauberkeit im öffentlichen Raum» sieht vor:
«Hundehalterinnen und Hundehalter müssen verhindern, dass ihr Hund den öffentlichen Raum sowie Kulturen und Weiden verschmutzt. Sie müssen die Exkremate ihres Hundes entfernen. Die

Gemeinden können zur Gewährleistung der Sauberkeit im öffentlichen Raum ein Reglement erlassen, in dem sie den Gemeinderat insbesondere ermächtigen, gegenüber Hundehalterinnen und -haltern gemäss Artikel 84 und 86 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden strafrechtlichen (sic!) Massnahmen zu ergreifen.». In Artikel 38 HHG wird weiter präzisiert: «Die Halterinnen und Halter sorgen dafür, dass ihr Hund landwirtschaftlichen Betrieben, Nutztieren, Haustieren sowie freilebenden Tieren und Pflanzen keinen Schaden zufügt. Der Staatsrat legt das Verfahren für die Meldung von Schäden an Kulturen, Nutztieren sowie freilebenden Tieren und Pflanzen fest. Er erlässt auch die Einschränkungen, denen Hundehalterinnen und Hundehalter in Kulturen und Naturräumen unterstehen. [...]».

Auch das Reglement über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31) präzisiert in Artikel 47 bis 49 zu den Verunreinigungen (Artikel 37 HHG): «Die Person, die für einen Hund die Verantwortung trägt, sorgt dafür, dass dieser den öffentlichen Bereich und den privaten Bereich anderer nicht verschmutzt. Gegebenenfalls ergreift sie alle zweckmässigen Massnahmen, um den Ort zu säubern. Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Verschmutzungen in geeigneten Anlagen entsorgt werden können.»; für die Schäden an Tieren, Wild und Wildpflanzen (Art. 38 Abs. 1 und 2 HHG): «Wer durch Hunde einen Schaden an Tieren erleidet, meldet dies dem Amt. Das Amt für Wald und Natur und die Kantonspolizei melden dem Amt die von Hunden an Wild und Wildpflanzen verursachten Schäden.»; und für den eingeschränkten Zutritt (Art. 38 Abs. 1 und 2 HHG): «Vom 1. April bis am 15. Juli müssen Hunde im Wald an der Leine geführt werden. Die Vorschriften für Naturschutzgebiete bleiben vorbehalten.». Die Waldränder sind Teil des Waldes.

Im Übrigen sieht das HHR für Widerhandlungen gegen Artikel 38 HHG Ordnungsbussen in der Höhe von 150 Schweizer Franken vor.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Thema Hunde bereits sehr stark gesetzlich geregelt ist, um einerseits die Einhaltung des Tierschutzes zu gewährleisten und andererseits die öffentliche Sicherheit, den Schutz der Artenvielfalt und des Nutztierbestandes garantieren zu können. Um das von den Verfassern dieses Postulats geforderte Gesetzesinventar zu erstellen, hier die Liste der relevanten Texte zur Hundehaltung:

- > Tierschutzgesetz des Bundes (TschG; SR 455.0)
- > Tierschutzverordnung des Bundes (TSchV, SR 455.1)
- > Kantonales Gesetz über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3)
- > Kantonales Reglement über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31)
- > Sowie die Texte zu Naturschutzgebieten oder Wildruhezonen, die eine Leinenpflicht oder das Betreten mit Hunden verbieten.

Wie die Verfasser des Postulats erkennt auch der Staatsrat die Interessenskonflikte an und stellt fest, dass es aufgrund ihrer Autonomie den Gemeinden obliegt, je nach den örtlichen Gegebenheiten die besten Lösungen unter Einhaltung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung zu finden. Die Absicht, verschiedene Situationen in einem Rahmengesetz präzise und generell zu regeln, birgt die Gefahr, dass der notwendige Spielraum für an lokale Besonderheiten angepasste Lösungen untergraben wird. In diesem Sinne ist der Staatsrat der Ansicht, dass Änderungen des kantonalen Gesetzes über die Hundehaltung und/oder des Musterreglements für Gemeinden nicht angezeigt sind. Er ist jedoch der Meinung, dass eine Verbesserung der Infrastruktur oder die Schaffung von Plätzen, die es den Hundebesitzern ermöglichen, ihre Hunde freizulassen, in Betracht gezogen werden könnten und zur Lösung des Problems beitragen würden.

Da der Staatsrat auf die Anfrage nach dem Gesetzesinventar geantwortet hat, ist er der Ansicht, dass er den Begehren der Autoren teilweise nachgekommen ist und dass ein Bericht zu diesem Thema nicht notwendig ist. Er beantragt deshalb die Ablehnung dieses Postulats und erinnert gleichzeitig daran, dass die Motion 2020-GC-159, welche eine Änderung des Hundegesetzes zur Verbesserung der Sicherheit fordert, derzeit behandelt wird.

12. Januar 2021