

Auf dem Weg zu zerbissener Rechtsordnung?

Zum Massnahmenpaket «Gefährliche Hunde»

Von Antoine F. Goetschel und Gieri Bolliger*

Noch bis Mittwoch dieser Woche dauert die kurze Anhörungsfrist zum Massnahmenpaket «Gefährliche Hunde». In folgenden Artikel betrachten die Autoren die Vorschläge kritisch.

Im Auftrag von Bundesrat Deiss hat das Bundesamt für Veterinärwesen ein Massnahmenpaket zum Schutz der Bevölkerung vor aggressiven Hunden ausgearbeitet und in eine kurze Anhörung geschickt (NZZ vom 14.1.06). Pitbulls und verschiedene Mischlinge sollen verboten sowie die Haltung von Hunden 13 weiterer Rassen strengen Auflagen unterworfen werden. Damit wurde dem öffentlichen Druck und der Forderung nach rigorosen und schnellen Massnahmen nachgegeben.

Fehlende Verfassungsmässigkeit

Zweifellos ist die vielerorts bestehende Angst vor gefährlichen Hunden ernst zu nehmen und die Bevölkerung bestmöglich vor aggressiven Tieren zu schützen. Unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten fragt sich jedoch, ob der einschlagene Weg richtig und eine eidgenössische Regelung überhaupt zulässig ist. Der Bund kann eine bestimmte Materie nämlich nur dann reglementieren, wenn er hierfür durch die Bundesverfassung ermächtigt wird. Alle Aufgaben, die ihm nicht auf diese Weise ausdrücklich zugewiesen werden, fallen hingegen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Drängt sich eine gesamtschweizerische Regelung auf, muss hierfür zuerst durch eine Verfassungsrevision eine Bundeskompetenz begründet werden. Die Suche nach einer verfassungsmässigen Grundlage für eidgenössische Normen zum Schutz vor gefährlichen Tieren verläuft erfolglos, weshalb das vorgeschlagene Massnahmenpaket einen unzulässigen Eingriff in die kantonale Polizeihohheit darstellt. Im Rahmen ihres akzessorischen Prüfungsrechts können kantonale Gerichte bundesrechtliche Normen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin kontrollieren. Sollten die geplanten Bestimmungen tatsächlich in Kraft gesetzt werden, ist daher mit einer Fülle erfolgversprechender Anfechtungen der darauf gestützten Verfügungen gegen Hundehalter zu rechnen. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit wäre enorm.

Unverhältnismässig

Unabhängig von ihrer Form (eidgenössisch oder kantonal; Gesetz oder Verordnung) müssen Massnahmen stets dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen. Gegeben ist dies bei der geplanten Meldepflicht für Bissunfälle und verhaltensauffällige Hunde sowie dem Verbot der Aggressionszucht. Ebenfalls als sinnvoll und verhältnismässig bezeichnet werden können die Verpflichtung aller Hundehaltenden, ihre Tiere sozialverträglich zu halten, und der vorgesehene griffigere Vollzug mit einem umfassenden Instrumentarium für die hierfür zuständigen kantona-

len Behörden.

Über das Ziel hinaus schiebt hingegen die geplante Bewilligungspflicht für 13 Rassen. Eine kritische zoologische Betrachtung der Liste zeigt, dass es sich dabei um eine beinahe willkürliche Zusammenstellung handelt. Gemeinsam ist den Rassen einzig, dass ihre Angehörigen landläufig als sogenannte «Kampfhunde» bezeichnet werden. Wäre das Kriterium für die Aufnahme die an der Häufigkeit von Bissunfällen gemessene Gefährlichkeit der Rassen, dann müssten auch andere, wie namentlich der Deutsche Schäferhund, der in entsprechenden Statistiken regelmässig in der Spitzengruppe auftaucht, aufgelistet sein. Nicht gerecht wird die Regelung auch dem Umstand, dass prinzipiell jeder Hund – zumindest ab einer bestimmten Körpergrösse – für den Menschen eine Gefahr sein kann. Hierzu wird er nicht aufgrund seiner Rassezugehörigkeit, sondern durch die gezielte Zucht auf Aggressivität und tierschutzwidrige Haltungsbedingungen. Dass die pauschale Brandmarkung gewisser Rassen naturwissenschaftlich nicht haltbar ist, wurde mittlerweile ausreichend belegt. Erfahrungen mit der Anwendung ähnlich lautender – und ebenfalls unter erheblichem politischem Druck entstandener – deutscher Ländervorschriften zeigen zudem, dass entsprechende Listen ungeeignet sind, um Unfälle mit Hunden wirklich zu vermeiden. So hat in Deutschland nach der Einführung von Erlaubnispflichten und Verboten weder die Gesamtzahl der Vorfälle mit Hunden noch der prozentuale Anteil der Vertreter der «Listenhunderrassen» abgenommen.

Ist die Bewilligungspflicht für ganze Rassen unverhältnismässig, so gilt dies erst recht für ein generelles Verbot. Schwer zu rechtfertigen ist auch das geplante Verbot von Mischlingen der 13 aufgelisteten Rassen, da völlig unklar bleibt, weshalb Kreuzungen gefährlicher sein sollen als reinrassige Hunde. Es braucht wenig kynologisches Fachwissen, um am Sinn einer Regelung zu zweifeln, wonach ein Zwergpudel, in dessen Stammbaum sich einmal ein «Listenhund» verirrt hat, bissiger sein soll, mit Verboten belegt wird und daher strenger beurteilt wird als der Listenhund selbst, dessen Haltung mit einer Bewilligung zulässig ist.

Hundehaltung als Grundrecht?

Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist umso bedeutender, wenn man der Haltung von Hunden grundrechtlichen Charakter zuerkennt. Nachdem das Bundesgericht 1979 eine Aufnahme der Heimtierhaltung in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) noch abgelehnt hatte, hat es die Frage in jüngster Zeit bewusst offen gelassen (letztmals im Urteil vom 17. 11. 2005; 2P.146/2005). Vieles spricht heute dafür, die Hundehaltung als elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung anzuerkennen. Dies wird von einer breiten Bevölkerungsschicht als generell selbstverständlich angesehen, zudem ist die ständig wachsende Bedeutung der Mensch-Tier-Beziehung wissen-

schaftlich mehr als genügend erwiesen.

Jährlich müssen sich in der Schweiz rund 13 000 Personen wegen einer Hundebissverletzung ärztlich behandeln lassen. Dies ist klar zu viel. Reiner Aktionismus und die Anordnung populistischer Massnahmen ohne sachlich fundierte Begründung sind der Sache aber wenig dienlich. Mit den geplanten Normen sind Bissunfälle auch in Zukunft nicht angemessen zu verhindern und wird die Bevölkerung in Scheinsicherheit gewiegt.

Lösungsansätze

Wie von der Stiftung für das Tier im Recht seit Jahren gefordert, sind Regelungen anzustreben, die nicht den Hund allein als Umweltbelastung betrachten, sondern vielmehr auf den Menschen dahinter ausgerichtet sind. Entscheidende Bedeutung kommt etwa der Einführung eines von einer praktischen Prüfung abhängigen Sachkundenachweises für das Halten von Hunden ab einer bestimmten Grösse oder einem bestimmten Gewicht zu. Zudem ist der Fokus auf gefährliche Hunde unabhängig von ihrer Rasse zu verlegen und die von einem Hund ausgehende Gefahr an seinem individuellen Verhalten festzumachen. Als Vorbild könnte hierfür die sogenannte Gefährhundeverordnung des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen dienen, in der die Rassediskriminierung völlig fallengelassen und durch den Begriff des «gefährlichen Hundes» ersetzt wurde.

Bei verhaltensauffälligen Hunden ist selbstverständlich konsequent einzugreifen. Den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden sollen verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen. Auch Leinen- oder Maulkorbpflicht können (als wenig tierfreundliche Massnahme) im Einzelfall angemessen sein, die Euthanasie der Tiere soll lediglich als allerletzter Schritt und nach eingehender Prüfung von Hund und Halter in Frage kommen dürfen. In jedem Fall haben die Gemeinden über sämtliche sich auf ihrem Gebiet aufhaltenden Hunde (und nicht bloss über die verabgabten bzw. gechippten) Kenntnis zu haben. Auf dieser Grundlage sind alle Bissunfälle einer gewissen Tragweite zu registrieren, auch solche ausserhalb der Kantongrenze. Hundehalter sind zu verpflichten, sich um die Aufklärung der Ursache der Verhaltensauffälligkeit zu bemühen, damit diese beseitigt werden kann. Ziel muss es sein, dass ein betroffener Hund irgendwann wieder ohne Auflagen gehalten werden kann.

Ein Blick auf die öffentliche Diskussion um gefährliche Hunde zeigt, welche tragende Rolle den Medien als Meinungsbildnern zukommt – von einigen unter ihnen wäre eine objektivere Darstellung des Themas zu wünschen.

* Antoine F. Goetschel ist Rechtsanwalt, Geschäftsleiter der Stiftung für das Tier im Recht und Stiftungsrat der Stiftung für das Wohl des Hundes; Gieri Bolliger ist Rechtsanwalt und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung für das Tier im Recht (www.tierschutz.org). Die ausführliche Stellungnahme ist unter www.tierimrecht.org abrufbar.