



An die Mitglieder
des Kantonsrates

4. Februar 2015 / lgu

1500.162

Gesetz über das Halten von Hunden (Hundegesetz), Totalrevision; 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 4. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 13. Januar 2015 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für die 2. Lesung der Totalrevision des Hundegesetzes. Darin nimmt er die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen auf und behandelt die 282 Eingaben aus der Volksdiskussion. Zudem stellt er einige zusätzliche Anträge, welche vom Ergebnis in 1. Lesung im Kantonsrat abweichen. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Konrad Meier, Herisau, FDP.Die Liberalen (Präsident)
- Ernst Alder, Schwellbrunn, SVP
- Katrin Alder, Herisau, FDP.Die Liberalen
- Johanna Federer, Herisau, SP
- Peter Gut, Walzenhausen, pu
- Ursula Rüttsche, Herisau, CVP/EVP
- Jürg Solenthaler, Wald, pu



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich nach der 1. Lesung im Kantonsrat zu zwei Sitzungen (insgesamt damit sechs). Die Kommission blickte an der fünften Sitzung zurück auf die 1. Lesung im Kantonsrat, besprach die Volksdiskussionsbeiträge und behandelte den Gesetzesentwurf nochmals im Detail in einer zweiten Lesung. Zudem diskutierten sie den Bericht und Antrag des Regierungsrats. An der sechsten Sitzung widmete sie sich der Diskussion verschiedener Einzelfragen und verabschiedete den vorliegenden Bericht. Auch für die zweite Beratungsphase konnte die Kommission auf die Unterstützung durch Departementssekretär Lukas Gunzenreiner zählen, der auch das Protokoll führte.

B. Eintreten

Die Kommission spricht sich auch in der zweiten Lesung grossmehrheitlich für Eintreten aus. Die Gesetzesvorlage wird grundsätzlich als zweckmässig und schlank erachtet.

Die Kommission ist dankbar, dass der Verordnungsentwurf auf die 2. Lesung hin vorliegt und nimmt diesen zur Kenntnis.

C. Ergebnis der ersten Lesung im Kantonsrat und der Volksdiskussion

Die folgenden Erwägungen orientieren sich im Aufbau am Bericht des Regierungsrates vom 13. Januar 2015 – soweit die Kommission explizit auf die entsprechenden Themen eingeht. Dies soll das vergleichende Lesen der beiden Berichte erleichtern.

Die Kommission hat sich in ihrer fünften Sitzung mit den Volksdiskussionsbeiträgen beschäftigt. Die Beiträge sind in die Überlegungen der Kommission eingeflossen auch wenn im Bericht nicht explizit auf die einzelnen Vorschläge eingegangen wird.

Die Ausführungen des Regierungsrates zu den offenen Fragen aus der ersten Lesung im Kantonsrat werden als nachvollziehbar und ausreichend beantwortet taxiert.

Für die Kommission sind auch die regierungsrätlichen Erwägungen zu den Volksdiskussionsbeiträgen weitgehend nachvollziehbar. Einzig das regierungsrätliche Fazit zu den Beiträgen nach Ziff. 4 und 5 ist nach Ansicht der Kommission unlogisch, weil der Regierungsrat entgegen der eigenen Aussage mit der Streichung des Leinenzwangs der Forderung der Vernehmlassungsteilnehmenden (Patentjägerverein und WWF) nicht nachkommt.



D. Anpassungen des Entwurfs

1. Änderungsanträge des Regierungsrates

a) Leinenpflicht entlang von Waldrändern und im Wald (Art. 8 Abs. 1 lit. f^{bis})

Zahlreiche Teilnehmende an der Volksdiskussion haben sich gegen den in 1. Lesung im Kantonsrat aufgenommene Leinenzwang ausgesprochen. Die Kommission kann sich diesen Argumenten sowie der Beurteilung des Regierungsrates anschliessen. Dessen Abklärung hat gezeigt, dass die Aussage im Kantonsrat betreffend der Anzahl gejagter und verbissener Rehe nicht richtig war. Die Kommission unterstützt daher den Streichungsantrag grossmehrheitlich.

Als Folge dieses Beschlusses hat die Leinenpflicht beim Betreten von Weiden, auf denen sich Nutztiere aufhalten, in der Kommission zu Diskussionen geführt (Art. 8 Abs. 1 lit. f). Die Kommission spricht sich dabei mehrheitlich gegen die Streichung dieser Bestimmung aus. Nach der Kommissionmehrheit besteht der primäre Schutzgedanke des Tatbestandes von Art. 8 Abs. 1 lit. f nicht etwa darin, dass Nutztiere von Hunden nicht gebissen werden, sondern dass die Nutztiere bei Vorfällen mit Hunden nicht flüchten können, da sie eingehegt sind. Zudem betrifft die Leinenpflicht bei Weiden mit Nutztieren zeitlich und territorial einen begrenzten Bereich, währenddem der Leinenzwang entlang von Waldrändern und im Wald das ganze Jahr hindurch und praktisch flächendeckend Geltung hätte. Eine Kommissionsminderheit spricht sich für die Streichung von lit. f aus, da gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a die Halterin oder der Halter den Hund jederzeit unter Aufsicht und wirksamer Kontrolle haben muss.

b) Verbot der Förderung des aggressiven Verhaltens (Art. 10 Abs. 2 lit. b)

Der Einsatzzweck von Herdenschutzhunden ist die weitgehend selbständige Bewachung von Nutztieren und damit zusammenhängend die Abwehr fremder Tiere. Herdenschutzhunde werden daher nicht auf Aggressivität gefördert. Die Kommission stimmt der Änderung einstimmig zu.

c) Melde- und Registrierungsstelle (Art. 13 Abs. 2)

Die Kommission hat gegen die Delegationsnorm nichts einzuwenden. Sie stimmt der Änderung einstimmig zu.

d) Steuerbefreiung (Art. 20 Abs. 1 lit. a)

Die Kommission hat noch in 1. Lesung beantragt, Art. 20 Abs. 1 lit. a zu streichen. Der Kantonsrat ist diesem Antrag mit 33:22 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefolgt. Aufgrund verschiedener Volksdiskussionsbeiträge, die eine Wiederaufnahme dieser Bestimmung verlangen, spricht sich nun auch die Kommission in zweiter Lesung mehrheitlich für die Befreiung von Nutzhunden von der Hundesteuer aus. Die Kommission stimmt dem Antrag des Regierungsrates mehrheitlich zu.



e) Anpassungen an neue Zuständigkeiten (Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 lit. b)

Die Kommission hat diese Änderungen bereits während der 1. Lesung im Kantonsrat angekündigt. Sie spricht sich einstimmig für diese Anpassungen aus.

f) Steuerempfänger (Art. 21 Abs. 2)

Die Kommission ist sich zwar bewusst, dass dem Kanton verglichen mit den Gemeinden mehr Aufgaben übertragen worden sind. Der neu beantragte Kostenteiler von 75:25 ist für die Kommission jedoch weder nachvollziehbar noch gerechtfertigt, wie die folgenden Ausführungen zeigen:

Rechnerisch nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind vorerst einmal die durch den Regierungsrat ins Feld geführten „Mehraufwendungen“ beim Personal in der Höhe von rund Fr. 140'000. Die Kommission hat in der unten stehenden Tabelle daher versucht, die „Mehraufwendungen“ des Kantons im Vergleich zum Status quo abzubilden. Dabei bedeuten die Farben „blau“ = Personalkosten Kantonspolizei, „grün“ = Personalkosten Veterinäramt, „orange“ = Personalkosten Departementssekretariat Sicherheit und Justiz (DS DSJ), „rot“ = Personalkosten im zukünftigen Departementssekretariat Gesundheit und Soziales (DS DGS) sowie „gelb“ = Sachaufwand. Aus der Tabelle sind die „Mehraufwendungen“ nun zumindest rechnerisch nachvollziehbar (Fr. 137'400). Gleichzeitig fallen dem Kanton gegenüber dem geltenden Recht auch zusätzliche Einnahmen von Fr. 100'750 zu (Fr. 76'050 Hundesteuer bei 50 % Kantonsanteil + Fr. 24'700 Gebühren).

		Geltende Praxis		Fassung 1. Lesung KR		Änderungsantrag RR		Mehrkosten	
		Ertrag (in Fr.)	Aufwand (in Fr.)	Ertrag (in Fr.)	Aufwand (in Fr.)	Ertrag (in Fr.)	Aufwand (in Fr.)	Personal-aufwand (in Fr.)	Sach-aufwand (in Fr.)
Hundesteuer	Anzahl Hunde	Hunde-steuer	375'700	Hunde-steuer	404'800	Hunde-steuer	402'500		
	1. Hund	100	261'000	100	261'000	100	261'000		
	2. Hund	437	200 87'400	200	87'400	200	87'400		
	Hofhund	476	50 23'800	100	47'600	100	47'600		
	steuerbefreit	23	0 0	100	2'300	0	0		
	pauschal	65	3'500	100	6'500	100	6'500		
Gemeindeanteil		67%	-250'500	50%	-202'400	25%	-100'625		
Erhebung Hundesteuern			17'800		19'500		19'500		
	Rechnungstellung, Inkasso etc.		13'000		16'400		16'400	16'400	
	Administrative Fremdkosten		4'800		3'100		3'100		-1'700
Hundekontrolle			500 37'800		2'000 55'000		2'000 55'000		
	Führung Hundekontrolle		24'000		17'900		17'900	17'900	
	Überprüfung Sachkundenachweise		7'800		14'000		14'000	14'000	
	Hundemarken		500 5'000		1'000 13'000		1'000 13'000		8'000
	Massnahmen Sachkundenachweise		1'000		1'000 10'100		1'000 10'100		9'100
	Massnahmen Kennz./Registr.		5'000		20'000 63'900		20'000 63'900		58'900
Massnahmen, Problemhunde			800 5'000		4'000 13'100		4'000 13'100		13'100
Rekurswesen			4'000		10'000		10'000		6'000
Betrieb Datenbank, Schnittstelle			8'000		8'000		8'000		0
Vollzugshilfe Streunende Hunde			126'500 77'600		228'400 169'500		327'875 169'500	137'400	-3'500
Bruttoertrag/-aufwand			48'900		58'900		158'375		
Nettoertrag/-aufwand									

Tab. 1: Herleitung Mehraufwendungen des Kantons beim Personal



Desweiteren kann aufgrund der Tabelle unten nun auch der im regierungsrätlichen Bericht bezifferte Personalaufwand im Departement Sicherheit und Justiz von rund Fr. 50'000 rechnerisch nachvollzogen werden. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem geschätzten Personalaufwand bei der Kantonspolizei (blau = Fr. 45'000) und dem DS DSJ (orange = Fr. 5'000), total Fr. 50'000. Entgegen dem Bericht des Regierungsrates fallen davon aber Fr. 8'000 auch in Zukunft weiterhin bei der Kantonspolizei an (Vollzugshilfe streunende Hunde), weshalb im Endeffekt nur von einem Betrag von Fr. 42'000 gesprochen werden kann.

Die durch den Regierungsrat aufgeführte Begründung für einen anderen Kostenverteiler (75:25) vermag aber vor allem auch inhaltlich nicht zu überzeugen: Zum einen ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, weshalb der Personalaufwand im DSJ von rund Fr. 42'000 nicht bei der Kantonspolizei kompensiert werden kann. Zudem zeigt unten stehende Tabelle deutlich, dass mit dem neuen Kostenverteiler im Vergleich zum Status quo ein „Überschuss“ von Fr. 67'475 resultiert. Der Änderungsantrag des Regierungsrates (Spalte 3) ist zwar für den Kanton kostenneutral resp. generiert im Vergleich zu heute sogar Mehreinnahmen, für die Gemeinden würden die Erträge aber sinken bei gleichbleibenden Kosten. Beim Vorschlag der PK (Spalte 4) ist die Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden gewährleistet. Nach wie vor nicht bekannt sind die heutigen Aufwendungen der meisten Gemeinden im Hundewesen, insbesondere im Bereich der Entsorgung von Hundekot resp. der entsprechenden Einrichtungen.

	Geltende Praxis (33% : 66%)	Fassung 1. Lesung KR (50% : 50%)	Änderungsantrag RR (75% : 25%)	2. Lesung PK (50% : 50%)
Aufwand Personal Hundewesen	61'000	156'400	156'400	156'400
Aufwand Personal DSJ			42'000	
Aufwand Sachkosten	16'600	13'100	13'100	13'100
Ertrag Hundesteuern	125'200	202'400	301'875	201'250
übrige Erträge	1'300	26'000	26'000	26'000
Nettoertrag/-aufwand	48'900	58'900	116'375	57'750
Differenz zu Status quo (Überschuss)		10'000	67'475	8'850

Tab. 2: Überprüfung Kostenneutralität für Kanton

Die Kommission lehnt den Antrag des Regierungsrates daher einstimmig ab und hält an der Fassung gemäss 1. Lesung fest.

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
² Der Kanton entrichtet der Gemeinde für jeden in der Gemeinde gehaltenen und steuerpflichtigen Hund <u>25</u> Prozent der erhobenen Abgabe.	² Der Kanton entrichtet der Gemeinde für jeden in der Gemeinde gehaltenen und steuerpflichtigen Hund <u>50</u> Prozent der erhobenen Abgabe.

2. Änderungsanträge der Kommission

Über die Änderungsanträge des Regierungsrates hinaus beantragt die Kommission folgende Änderungen des Gesetzesentwurfs:

a) Zuständigkeiten, Art. 2 (Gemeinden), 3 (Kanton) und 4 (Zusammenarbeit)

Zu kontroverse Diskussionen geführt hat die Frage, ob Art. 2 Abs. 1 („Für den Vollzug dieses Gesetzes sind unter Vorbehalt von Art. 3 die Gemeinden zuständig“) gestrichen werden könne resp. welche Folgen die Strei-



chung dieses Absatzes habe. Zu diesem Zweck hat die Kommission beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei eine rechtliche Beurteilung eingeholt.

Gemäss Kantonskanzlei sei Art. 2 Abs. 1 eine reine Zuständigkeitsregelung, in welchem selbst keine Aufgaben definiert sind. Im Gesetz seien die Aufgaben der Gemeinden im Einzelnen aufgeführt. Im Hundegesetz seien somit keine Aufgaben definiert, die nicht entweder der Gemeinde oder der kantonalen Stelle zugeordnet werden. Damit fehle Art. 2 Abs. 1 der notwendige Anwendungsbereich, womit die Bestimmung gestrichen werden könnte. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. Januar 2014, S. 11, seien die Gemeinden aber generell für ein geordnetes Zusammenleben von Menschen und Tieren auf ihrem Gemeindegebiet verantwortlich. Die Gemeinden sollen demnach offenbar in einem allgemeinen Sinn zur Überwachung der Hundehaltung auf ihrem Gebiet zuständig sein. Diese generelle Überwachungstätigkeit sei jedoch nicht als eigenständige Vollzugsaufgabe im Gesetz definiert. Das Gesetz gebe den Gemeinden zudem keine Mittel in die Hand, um gegen fehlbare Halter einschreiten zu können. Für die Anordnung von Massnahmen sei ausschliesslich der Kanton zuständig (Art. 15). In diesem Sinn sei die Gemeinde lediglich Erfüllungsgehilfin. Art. 4 genüge dieser Anforderung.

Auch was die Strafanzeige anbelangt, weist die Kantonskanzlei darauf hin, dass gemäss gesetzlicher Regelung jedermann eine solche Anzeige einreichen könne. Die Regelung einer besonderen Vollzugszuständigkeit erübrige sich diesbezüglich. Im Ergebnis sei nicht ersichtlich, inwiefern Art. 2 Abs. 1 einen eigenen Regelungsgegenstand besitze. Die Aufgaben der Gemeinde seien im Gesetz aufgeführt. Soweit es um die allgemeinen hundepolizeilichen Kontrollzuständigkeit geht, sei Art. 2 Abs. 1 eher irreführend, da die Gemeinden in diesem Bereich keine eigenständigen Entscheidungsbefugnisse hätten. Sofern keine zusätzlichen Kontrollaufgaben im Gesetz definiert werden, empfiehlt die Kantonskanzlei die Streichung und systematische Neugliederung wie folgt: 1. Streichung von Art. 2 Abs. 1. 2. Systematische Neugliederung: Art. 4 (vor Art. 3), Art. 3 (vor Art. 2 Abs.2), Art. 2 Abs. 2.

Die Kommission teilt die Einschätzung der Kantonskanzlei und beantragt daher einstimmig folgende Änderung:

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
Art. 2 Zuständigkeiten a) Gemeinden	Art. 4 b) Gemeinden
¹ Für den Vollzug dieses Gesetzes sind unter Vorbehalt von Art. 3 die Gemeinden zuständig. ² Die Gemeinden erfüllen insbesondere folgende Aufgaben: c) Einrichtung von ausreichenden Entsorgungsmöglichkeiten für Hundekot auf dem Gemeindegebiet; d) vorläufige Unterbringung und Pflege von streunenden und herrenlosen Hunden.	¹ Für den Vollzug dieses Gesetzes sind unter Vorbehalt von Art. 3 die Gemeinden zuständig. ² unverändert
Art. 3 b) Kanton	Art. 3 Zuständigkeiten a) Kanton
¹ Der Kanton erfüllt folgende Aufgaben: a) Vollzug der Bestimmungen über die Einschränkungen der Hundehaltung; b) Vollzug der eidgenössischen Tierschutz- und Tier-	unverändert



seuchengesetzgebung; c) Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren, die von Hunden für Menschen und Tiere ausgehen; d) Führung der Hundekontrolle; e) Erhebung der Hundesteuer.	
Art. 4 Zusammenarbeit	Art. 2 Zusammenarbeit
¹ Der Kanton und die Gemeinden arbeiten beim Vollzug dieses Gesetzes zusammen. Sie stellen sich gegenseitig die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Daten zur Verfügung.	unverändert

b) Haftpflichtversicherung (Art. 11)

Die Kommission spricht sich grossmehrheitlich dafür aus, das Begriffspaar „kantonale und kommunale“ Behörden in Art. 11 Abs. 3 zu streichen. Der Begriff „Behörde“ genügt nach Ansicht der Kommission. Dabei handelt es sich um eine blosse redaktionelle Anpassung.

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
³ Die Versicherungspolice ist auf Verlangen den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten kantonalen und kommunalen Behörden vorzuweisen.	³ Die Versicherungspolice ist auf Verlangen den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten kantonalen und kommunalen Behörden vorzuweisen.

c) Grundsätze (Art. 19)

Im Rahmen der Diskussion kommt die Kommission zum Schluss, dass Art. 19 Abs. 4 nach wie vor nicht klar formuliert ist. Die Bestimmung könnte so verstanden werden, dass der zweite, dritte etc. Hund jeweils das Doppelte des vorhergehenden Hundes kostet, was so offensichtlich nicht gewollt ist. Die Kommission beantragt daher einstimmig die Neufassung von Art. 19 Abs. 4.

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
⁴ Hält eine Halterin oder ein Halter mehrere Hunde, gilt ab dem zweiten Hund jeweils die doppelte Hundesteuer.	⁴ Hält eine Halterin oder Halter mehr als einen Hund, gilt für jeden weiteren Hund die doppelte Hundesteuer.

E. Auswirkungen

Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, so kann vollständig auf die Ausführungen zur beantragten Änderung von Art. 21 Abs. 2 verwiesen werden.



F. Antrag

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Totalrevision des Hundegesetzes im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

Konrad Meier, Präsident

Beilagen

Beilage 2.1 Synopse Fassung 1. Lesung KR / Entwurf Regierungsrat / Entwurf PK