

An den Landrat

Glarus, 14. November 2017

Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

In der Sommer- und Herbstsession 2016 haben die eidgenössischen Räte die Motion „Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurse“ angenommen. In der Folge beschloss der Bundesrat die Aufhebung der Ausbildungspflicht per 31. Dezember 2016.

Als Folge der Aufhebung reichte die BDP-Landratsfraktion am 1. Dezember 2016 eine Interpellation betreffend die Fortführung der Hundekurse ein. In seiner Antwort vom 21. Februar 2017 anerkannte der Regierungsrat die Fortschritte und positiven Entwicklungen, die der obligatorische Erwerb des Sachkundenachweises (SKN-Obligatorium) mit sich brachte. Er signalisierte seine Absicht, im Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz (Kantonales Tierschutz- und Tierseuchengesetz, EG zum TSchG und TSG) den Besuch eines kynologischen Ausbildungslehrgangs (KAL) für Ersthundehalter für obligatorisch zu erklären.

Im Gegenzug soll die Bewilligungspflicht für die Haltung von mehr als einem Hund pro Haushalt aufgehoben werden. Diese verursacht einen unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand, ohne die Sicherheit im öffentlichen Raum zu verbessern. Die Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial hat sich hingegen grundsätzlich bewährt. Sie soll daher beibehalten werden.

Schliesslich soll dem Regierungsrat ermöglicht werden, in Ergänzung zu den eidgenössischen Vorschriften Entschädigungen für Tierverluste ausrichten zu können.

2. Ausbildungspflicht für Ersthundehalter

2.1. Entwicklung der Beziehung Mensch-Hund

Die Beziehung Mensch-Hund hat sich gegenüber früher merklich verändert. Auf der einen Seite wird oftmals die geforderte Verantwortung für den Hund ungenügend wahrgenommen. Auf der anderen Seite hat sich der Hund vom Nutztier in Hof und Haus zum sozialen und emotionalen Partner des Menschen gewandelt. Dadurch sind die Anforderungen an den Hund im Laufe der Zeit stark gestiegen. Früher war es völlig normal, dass ein Hund einen

Hof bewacht und dass sich die Menschen vor dem Hund achten. Heute wird erwartet, dass der Hund zwar den Hof bewacht, aber weder Spaziergänger noch Kinder oder Fahrradfahrer nehmen Rücksicht auf ihn und sein Territorium. Ein Hund muss heute tolerieren, dass ihn jemand unvermittelt streichelt oder am Schwanz zupft. Eltern lassen ihre Kleinkinder unbeschwert auf angeleinte Hunde zulaufen, im Vertrauen darauf, dass der Hund dies akzeptieren wird. Zudem wird der Hund immer mehr als Partner vermenschlicht; die örtliche wie auch emotionale Bindung an den Menschen hat sich über die Zeit verstärkt. Dadurch sind die Tiere immer mehr gesellschaftlichen Problemen wie Lärm, Hektik, Stress und psychischem Druck ausgesetzt. Die Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Hunde steigen. Ihre soziale Kompetenz wird stark gefordert und immer häufiger sogar überfordert. Gerade in den letzten zehn Jahren ist diese Entwicklung bedenklich schnell fortgeschritten. Immer häufiger werden psychische Probleme in Form von groben Verhaltensstörungen bei Hunden diagnostiziert, die zu einem grossen Teil durch die Überforderung der Tiere ausgelöst werden. Die Palette der Symptome ist sehr unterschiedlich und kann sich z. B. durch auffälliges oder aggressives Verhalten zeigen.

2.2. Aufhebung des eidgenössischen Sachkundenachweises

Mit Inkrafttreten des neuen eidgenössischen Tierschutzgesetzes am 1. September 2008 wurden in der Schweiz obligatorische Ausbildungen mit Sachkundenachweis (SKN) für Hundehalterinnen und Hundehalter eingeführt. Dadurch war jede Person, die einen Hund erwerben wollte, schweizweit verpflichtet, einen SKN über ihre Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen (SKN 1) sowie einen SKN, wonach der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (SKN 2), zu erbringen. Der SKN 1 war vor dem Erwerb des Hundes, der SKN 2 innerhalb eines Jahres nach Erwerb des Hundes zu erbringen.

Im März 2016 hat das zuständige Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine Evaluation zu Wirkung, Zweckmässigkeit und Qualität der SKN-Ausbildungen publiziert¹. Die Evaluation der SKN für Hunde wird darin wie folgt zusammengefasst: „Rund 80 Prozent der befragten Hundehalter/innen haben die erforderlichen SKN-Kurse besucht und halten somit ihre Ausbildungspflicht ein. Die Kurse werden von den befragten Akteuren hinsichtlich Gestaltung, Nützlichkeit, Qualität und Wirkung positiv bewertet und das Obligatorium ist akzeptiert. Ambivalent bewertet wird die Pflicht für Zweithundehalter/innen. Kritisch zu bewerten ist das Fehlen von ‚hard facts‘ (z. B. deutliche Abnahme von Vorfällen mit Hunden, deutliche Verhaltensunterschiede zwischen Personen mit/ohne Kursbesuch), welche dem Obligatorium eine klar objektive Wirkung zuschreiben könnten. Der Vollzug und die Qualitätssicherung der Kurse werden zudem als noch nicht optimal betrachtet.“

Aufgrund der Evaluation forderte Ständerat Ruedi Noser (ZH) mittels Motion vom 18. März 2016, dass der Bundesrat das Obligatorium für den Erwerb eines SKN aufhebe. Damit könne die Eigenverantwortung gestärkt werden. Zudem sei der Aufwand für eine Durchsetzung der Bestimmungen gross, während nichtdurchgesetzte Obligatorien rechtstaatlich störend seien.

Der Bundesrat lehnte in seiner Stellungnahme vom 11. Mai 2016² eine Aufhebung des Obligatoriums ab. Aus seiner Sicht fiel das Resultat der Evaluation insgesamt positiv aus. Er verwies dabei insbesondere auf die folgenden Ergebnisse:

- Die obligatorischen SKN-Ausbildungen werden von der Bevölkerung (87 % gut bis sehr gut) wie auch von den Hundehalterinnen und Hundehaltern (70 % eher positiv und positiv) befürwortet.

¹ Ecoconcept. *Evaluation der Sachkundenachweise SKN. Umsetzung der Tierschutzverordnung Aus- und Weiterbildung*. Schlussbericht vom 2. März 2016 (auffindbar unter www.blv.admin.ch > Tiere > Tierschutz > Ausbildung).

² Motion 16.3227 Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurse: Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2016.

- Die kantonalen Veterinärbehörden beurteilen die SKN-Ausbildungen ebenfalls mit 85 Prozent als positiv bzw. eher positiv. Ein Grossteil ist der Meinung, dass die SKN-Ausbildungen das korrekte Führen und Erziehen von Hunden positiv beeinflussen und zu einem verbesserten Tierwohl führen.
- Gestaltung, Nützlichkeit und Qualität der SKN-Ausbildungen werden von Hundehalterinnen und Hundehaltern, welche die Ausbildungen absolviert haben, gesamthaft gesehen als gut bewertet.
- Obwohl nicht eindeutig messbar, berichtet die Mehrheit der Hundehalterinnen und Hundehalter von positiven Veränderungen in ihrem Verhalten aufgrund der SKN-Ausbildungen.
- Viele Hundehalterinnen und Hundehalter besuchen nach den obligatorischen SKN-Ausbildungen mit ihren Hunden freiwillig weitere Hundekurse, weil sie erkannt haben, dass die vierstündige SKN-Ausbildung (Praxis) zwar eine Basis für eine gute Beziehung zwischen Halterin bzw. Halter und Hund ist, für eine umfassende Erziehung und Ausbildung der Hunde jedoch zusätzliche Ausbildungen sinnvoll sind.

Die Evaluation der SKN-Ausbildungen habe aber auch einen gewissen Verbesserungsbedarf aufgezeigt:

- Die Ausbildungsanforderungen, die beim Erwerb des zweiten und jeden weiteren Hundes erfüllt sein müssen, sind zu streng.
- Der Vollzug in Bezug auf die SKN-Ausbildungen ist noch uneinheitlich und wenig systematisch; die Quote der Nichtabsolventen ist zu hoch.

Der Bundesrat stellte daher in Aussicht, dass im Rahmen der laufenden Revision der Tierschutzverordnung eine Lockerung der obligatorischen Ausbildung für Personen, die nicht zum ersten Mal einen Hund erwerben, sowie Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs vorgeschlagen werden sollen.

Die eidgenössischen Räte nahmen die Motion Noser in der Sommer- und Herbstsession 2016 entgegen dem Antrag des Bundesrates an. Der Bundesrat beschloss darauf im November 2016 die Aufhebung von Artikel 68 TSchV und damit der Ausbildungspflicht per 31. Dezember 2016. Folglich besteht seit dem 1. Januar 2017 kein SKN-Obligatorium mehr.

2.3. Interpellation BDP-Fraktion „Fortführung der Hundekurse“

Als Folge der Aufhebung des SKN-Obligatoriums reichte die BDP-Landratsfraktion am 1. Dezember 2016 eine Interpellation betreffend die Fortführung der Hundekurse ein. In seiner Antwort vom 21. Februar 2017 anerkannte der Regierungsrat die Fortschritte und positiven Entwicklungen, die das SKN-Obligatorium mit sich brachte:

- Viele Tierschutz- und Haltungsprobleme konnten mit den Kursen präventiv verhindert werden, da das Wissen der Hundehalter verbessert wurde, insbesondere auch in der Haltung von Klein- und Zwerghunden (Schosshündchen, die zuvor nur in der Wohnung und auf dem Arm gehalten wurden).
- Das Benehmen der Hunde in der Öffentlichkeit verbesserte sich eindeutig, weil der Umgang mit Hunden in der Öffentlichkeit instruiert und geschult wurde. Dadurch erhöhte sich die Akzeptanz der Hunde durch Nichthundehalter und die Sicherheit im öffentlichen Raum nahm markant zu.
- Allfällige Haltungsprobleme bzw. auffällige Problemhunde konnten durch die Zusammenarbeit zwischen den Anbietern von SKN-Kursen und der Vollzugsstelle frühzeitig erkannt werden.
- Die SKN förderten das Interesse der Hundehalter, auch nach dem obligatorischen SKN-Kurs weiterhin eine Hundeschule zu besuchen, um den Hund gesellschaftstauglich erziehen und artgerecht halten zu können.

Das SKN-Obligatorium führte aus Sicht des Regierungsrates dazu, dass die Hundehalter grundsätzlich besser für die Anforderungen an die Hundehaltung sensibilisiert worden sind

und damit für eine tiergerechtere Haltung besorgt waren. Als eine Konsequenz nahmen die schweren Vorfälle im Vollzugsbereich der Hundegesetzgebung ab.

Der Erfolg des Obligatoriums kann allerdings nicht mit Statistiken belegt werden, da die Meldepflicht für Vorfälle mit Hunden bzw. übermässiges Aggressionsverhalten von Hunden erst zusammen mit dem Obligatorium für die SKN-Kurse eingeführt wurde.

Um die erwähnten Fortschritte und positiven Erfahrungen mit den SKN-Kursen zu erhalten, signalisierte der Regierungsrat seine Absicht, im EG zum TSchG und TSG den Besuch eines KAL für Ersthundehalter für obligatorisch zu erklären. Indem der Kursbesuch nur für Ersthundehalter obligatorisch sein soll, wird auch ein Teil der Kritik der nationalen Evaluation berücksichtigt.

2.4. Entwicklungen seit der Aufhebung des SKN-Obligatoriums

Mit einem obligatorischen KAL für Ersthundehalter stünde den Vollzugsbehörden ein präventives Instrument zur Hand, das eventuellen Tierschutzfällen und Vorfällen mit auffälligen Hunden entgegenwirken würde. Den Bedarf an präventiven Massnahmen zeigten bereits die ersten drei Quartale im 2017: Seit Abschaffung des obligatorischen SKN war ein deutlicher Anstieg der Zahl von Neuhundehaltern zu verzeichnen, wobei die Sparte Import-Hunde und illegale Importe einen bedenklichen Anteil ausmacht und ebenfalls eine klare Zunahme zeigt. Die häufig fehlende Prägung auf den Mensch und die fehlende Sozialisierung von Import-Hunden, kombiniert mit dem fehlenden Fachwissen der Neuhundehalter, stellen ein nicht unerhebliches Risiko für Mensch und Tier dar.

2.5. Situation in anderen Kantonen

Gewisse Kantone kennen bereits auf kantonaler Ebene eine Ausbildungspflicht für bestimmte Hunderassen (AG, FR, GE, GL, TG, TI, VD, ZH). Andere Kantone sehen nach der Abschaffung des SKN die Notwendigkeit und befürworten deswegen die Einführung einer kantonalen Pflicht für den Besuch eines Hunde-Erziehungskurses, speziell für Ersthundehalter (BE, BL, BS, TI, VD, VS, ZH). Im Kanton Graubünden lehnte der Grosse Rat die Einführung eines obligatorischen Sachkundenachweises für Hundehalter jedoch am 18. Oktober 2017 mit 54 zu 51 Stimmen ab. Zudem gab es auch verschiedene politische Vorstösse (z. B. ZH), die nach der Aufhebung des schweizweiten SKN-Obligatoriums eine Lockerung von weiteren kantonalen Hundebestimmungen forderten.

2.6. Kynologischer Ausbildungslehrgang

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden (ALT), welches das Veterinärwesen und damit auch die Hundegesetzgebung seit dem 1. März 2016 im Auftrag des Kantons Glarus vollzieht, hat nach Aufhebung des SKN-Obligatoriums einen KAL zusammengestellt, der den Hundehaltern helfen soll, die nötige Fachkompetenz in der Hundehaltung zu erlangen. Damit die Ausbildung transparent und den aktuellen, kynologischen Grundsätzen und Themen (Lernverhalten und Lerntheorie) entspricht, hat das ALT den KAL zusammen mit ausgewählten SKN-Instruktoren erarbeitet. Bei der Auswahl der sich zur Verfügung stellenden SKN-Instruktoren wurden bewusst verschiedene Ausbildungsrichtungen, Regionen und andere Aspekte miteinbezogen, damit verschiedenste Faktoren berücksichtigt werden.

Der KAL umfasst die beiden Lehrgänge KAL 1 und KAL 2. Die Hundehalter lernen, was eine gesellschaftstaugliche und tierschutzkonforme Hundehaltung bedeutet. Dazu gehört das Wissen um Ansprüche und Grundbedürfnisse sowie damit verbunden das Erlernen der Basis des Ausdrucks- und Kommunikationsverhaltens der Hunde. Die Kurse dienen nicht dazu, einen Hund vollständig und abschliessend zu erziehen oder gar zu therapieren. Sie vermitteln das aktuelle Basiswissen, das für eine korrekte Hundeeziehung und -haltung erforderlich ist (KAL 1) oder sie werden als eine Standortbestimmung für Hund, Halter/-in und das

Team Hund-Halter/-in genutzt (KAL 2). Die Kurse können von allen Ausbildern angeboten werden, die eine Leistungsvereinbarung mit dem ALT abgeschlossen haben. Zum einen können die Lehrgänge als freiwilliges Ausbildungselement ins Repertoire der Hundeschule aufgenommen werden, zum anderen werden sie vom ALT auf Basis von Artikel 191 TSchV angeordnet. Dieser Artikel besagt,

- dass die kantonale Behörde für Tierhalterinnen und Tierhalter, betreuende Personen oder Betriebe Ausbildungsmaßnahmen anordnen kann, wenn Mängel betreffend die Fütterung, die Betreuung oder die Pflege der Tiere oder andere Verstösse gegen die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung festgestellt worden sind (Abs. 1);
- dass die kantonale Behörde Hundehalterinnen und Hundehalter dazu verpflichten kann, Hundeeziehungskurse zu besuchen oder die erworbenen Fähigkeiten überprüfen zu lassen, wenn sie Mängel im Umgang mit Hunden festgestellt hat (Abs. 2);
- dass die Kosten für die zusätzliche Ausbildung zulasten der Betriebe oder der Tierhalterinnen und Tierhalter gehen (Abs. 3).

Für Ersthundehalter soll der Besuch des KAL 1 obligatorisch sein. Dabei sind die theoretischen und praktischen Themen und Ziele so gewählt, dass die wichtigsten Punkte für eine gesellschaftstaugliche, tierschutzkonforme Hundehaltung genannt werden und der Anreiz und das Interesse für eine weitergehende freiwillige Ausbildung geschaffen wird. Der KAL 1 umfasst einen theoretischen Teil von zwei Lektionen und einen praktischen Teil von vier Lektionen (à 45–60 Minuten). Der Besuch des KAL 1 kostet pauschal 240 Franken.

Für Personen, die einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial oder mehr als einen Hund pro Haushalt halten und damit unter die Bewilligungspflicht gemäss Artikel 27 EG zum TSchG und TSG fallen, hat der Regierungsrat den Besuch des KAL 1 im Rahmen der Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen auf Verordnungsstufe in eigener Kompetenz ab dem 1. August 2017 für obligatorisch erklärt.

3. Aufhebung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen

Die Landsgemeinde 2012 führte nach einer emotionalen Debatte eine Bewilligungspflicht für die Haltung für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und für Haltungen mit mehr als einem Hund pro Haushalt ein (Art. 27 EG zum TSchG und TSG). Gestützt auf Artikel 27 Absatz 3 EG zum TSchG und TSG bezeichnete der Regierungsrat in der Verordnung zum kantonalen Tierschutz- und Tierseuchengesetz (Veterinärverordnung, VetV) die bewilligungspflichtigen Hundetypen und die Bewilligungsvoraussetzungen. Die Verordnung ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft.

3.1. Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial

Gemäss Artikel 19 VetV gelten heute folgende zwölf Rassen als Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Sie sind daher bewilligungspflichtig:

- a. American Staffordshire Terrier;
- b. American Pit Bull Terrier;
- c. Bull Terrier;
- d. Staffordshire Bull Terrier;
- e. Rottweiler;
- f. Dobermann;
- g. Hovawart;
- h. Dogo Argentino;
- i. Cane Corso;
- j. Rhodesian Ridgeback;
- k. Deutscher Schäferhund;
- l. Belgischer Schäferhund;
- m. Mischlinge dieser Rassen.

Die Bezeichnung der bewilligungspflichtigen Rassen basierte einerseits auf den in verschiedenen (kantonalen) Rasselisten am häufigsten erwähnten sogenannten Kampfhunderassen und andererseits auf der Statistik des Kantons Glarus über die Vorfälle mit Hunden in den Jahren 2007–2009. Dem Regierungsrat war dabei bewusst, dass es problematisch ist, die Gefährlichkeit eines Hundes auf dessen Herkunft (Rasse) abzustützen, weil es in jeder Hunderrasse Problemtiere geben kann bzw. die Hunde sich nicht so einfach kategorisieren lassen. Verschiedene Kriterien wie die artgerechte Haltung, das rechtzeitige Erlernen von Gehorsam und Führigkeit des Hundes sowie der korrekte Umgang des Halters mit dem Tier wirken sich positiv oder eben negativ auf das Gefährdungsrisiko aus, das von einem Hund gegenüber anderen Tieren und Menschen ausgehen kann. Auch hängt der mögliche Schaden eines Bisses wesentlich von der Grösse des Hundes ab.

Die Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und deren Halter haben eine Prüfung über Gehorsam und Führigkeit des Hundes abzulegen. Die Prüfung muss bis zum zweiten Lebensjahr absolviert sein. Ist dies nicht der Fall, prüft der Kantonstierarzt oder die Kantonstierärztin, ob die Haltung des Hundes unter Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit bewilligt werden kann. Andernfalls wird die Bewilligung verweigert.

3.2. Mehrhundehaltungen

Der Mehrhundehaushalt beinhaltet die Haltung von mehr als einem Hund in der gleichen Wohneinheit (z. B. Haus, Wohnung) während länger als drei Monaten (Art. 20 VetV). Eine Mehrhundehaltung liegt somit auch dann vor, wenn die Hunde, die sich zusammen in derselben Wohneinheit aufhalten, auf verschiedene Personen registriert sind.

Ein Mehrhundehaushalt, der aus Hunden besteht, die keiner Rasse mit erhöhtem Gefährdungspotenzial angehören, erhält prüfungsfrei eine Bewilligung, sofern kein spezielles Risiko oder keine Missachtung des Tierwohls bekannt ist. Führt der Haushalt mindestens einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial gelten auch die Bewilligungsvoraussetzungen für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial.

3.3. Entwicklung der bewilligungspflichtigen Hundehaltungen

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der erteilten Bewilligungen für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und Mehrhundehaltungen seit Einführung der Bewilligungspflicht per 1. Januar 2014. Am 31. Dezember 2016 entfielen rund zwei Drittel aller Bewilligungen auf Mehrhundehaltungen ohne einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Bei den Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial machen der Deutsche und der Belgische Schäferhund zusammen 43 Prozent aller bewilligten Hunde aus.

Tabelle 1. Anzahl bewilligungspflichtiger Hundehaltungen und Vorfälle 2014–2016

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	Vorfälle ³
Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	125	147	160	22
a. American Staffordshire Terrier	4	4	5	2
b. American Pit Bull Terrier	3	3	3	1
c. Bull Terrier	2	2	2	0
d. Staffordshire Bull Terrier	3	3	3	0
e. Rottweiler	11	13	14	4
f. Dobermann	1	2	2	0
g. Hovawart	7	7	7	2
h. Dogo Argentino	0	0	1	0
i. Cane Corso	0	2	2	1
j. Rhodesian Ridgeback	7	7	9	2

³ Die Kategorie Vorfälle umfasst Tierschutzkontrollen, die Anordnung von Massnahmen wie Maulkorb- und/oder Leinenpflicht oder Verbot des Ausführens durch Drittpersonen, Meldungen von aggressivem Verhalten, Hund-Hund- oder Hund-Mensch-Vorfälle in den Jahren 2014–2016.

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	Vorfälle ³
k. Deutscher Schäferhund	40	46	50	9
l. Belgischer Schäferhund	17	18	20	1
m. Mischlinge dieser Rassen	30	40	42	0
Mehrhundehaltungen mit min. einem Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	53	61	71	3
Mehrhundehaltungen ohne Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	203	275	335	9
<i>Total</i>	<i>381</i>	<i>483</i>	<i>566</i>	<i>34</i>

Der Vollzug der Hundegesetzgebung (Erteilung der Bewilligungen und Vollzug der Tierschutzbestimmungen) ist mit direkten Kosten von netto rund 38'000 Franken pro Jahr verbunden (s. Tabelle 2).

Tabelle 2. Kosten Vollzug Hundegesetzgebung (Bewilligungen und Vollzug Tierschutz) im 2016

	<i>Stunden</i>	<i>Franken</i>
Total Personalkosten	472 h	45'300 Fr.
Sachbearbeitung amtlicher Tierarzt	300 h	33'600 Fr.
Arbeiten Sekretariat	172 h	11'700 Fr.
Total Erträge (Gebühren)		7'200 Fr.
<i>Nettokosten</i>		<i>38'100 Fr.</i>

3.4. Beurteilung der Bewilligungspflicht

Aus Sicht der Vollzugsbehörden hat sich die Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial grundsätzlich bewährt. Die Sicherheit im öffentlichen Raum konnte dadurch positiv beeinflusst werden. Sie soll daher beibehalten werden.

Hingegen zeigt sich bei der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen kein solcher Effekt. Die Mehrhundehaltungen bestehen meistens aus zwei oder mehr Tieren von kleinen und Kleinstrassen, die nur ein äusserst geringes Gefährdungspotenzial aufweisen. Auch führte die Bewilligungspflicht nicht zu einer Begrenzung der Mehrhundehaltungen, wie die Entwicklung der erteilten Bewilligungen eindrücklich zeigt. Angesichts des fehlenden Nutzens der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen ist der damit verbundene administrative Aufwand nicht zu rechtfertigen. Aus Sicht des Regierungsrates ist daher die Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen aufzuheben.

4. Entschädigungen von Tierverlusten

Der Bund regelt im Tierseuchengesetz (TSG) und in der Tierseuchenverordnung (TSV) die auszurottenden, zu bekämpfenden und zu überwachenden Tierseuchen. Gemäss Artikel 4 Buchstaben o und p TSV gelten u. a. die Faulbrut und die Sauerbrut als zu bekämpfende Tierseuchen. Die Faul- und die Sauerbrut sind sehr ansteckende bakterielle Erkrankungen der Bienenbrut. Die Bekämpfung der beiden Tierseuchen ist in den Artikeln 269–274 TSV geregelt. Sind mehr als die Hälfte der Völker bzw. deren Brut befallen, sind alle Völker (auch die noch gesunden) zu vernichten. Trotz der Vernichtung nimmt der Infektionsdruck am Ort des Geschehens jedoch nur vorübergehend ab. Früher oder später baut sich wieder ein neuer Infektionsherd auf, weil der Erreger nicht vernichtet, sondern nur in der Menge reduziert wird. Es ist deshalb fraglich, ob die heutigen Bekämpfungsverfahren wirklich zum Ziel führen. Bedauerlicherweise gibt es dazu aber bis heute keine echten Alternativen.

Auf Antrag des Vereins Glarner Bienenfreunde (VGB) beschloss der Regierungsrat im Jahr 2015, dass Imkerinnen und Imker für Bienenvölker, die gestützt auf eine Verfügung des Kantontierarztes wegen Sauerbrut vernichtet werden müssen, eine Entschädigung von 100 Franken pro Volk erhalten (RRB § 21/2015). Die Entschädigung wird aus dem Tierseuchenfonds geleistet und entspricht ungefähr der Höhe, wie sie auch andere Kantone kennen

(u. a. GR, NW, OW, SG, SZ, UR, ZH). Mit der Entschädigung anerkannte der Regierungsrat die Bedeutung der Bienen und die wertvolle Arbeit der Imkerinnen und Imker. Sie beeinflusst zudem die Meldepflicht der Imkerinnen und Imker positiv und motiviert sie, auch nach Sauerbrutfällen mit aufwändigen Sanierungsarbeiten weiterhin Bienenvölker zu pflegen. Die Kosten beliefen sich bisher auf insgesamt rund 3000 Franken (2015: 5 Völker; 2016: 17 Völker; bis Oktober 2017: 61 Völker).

Da der erwähnte Beschluss vom 1. Januar 2015 bis am 31. Dezember 2017 befristet ist, beantragte der VGB im Frühjahr 2017, die bisherige Entschädigung auch in den kommenden Jahren beizubehalten. Neu sollen zudem auch wegen Faulbrut vernichtete Völker mit 100 Franken pro Bienenvolk entschädigt werden.

In Zusammenhang mit der Prüfung des neuerlichen Antrags des VGB wurde festgestellt, dass die beim Beschluss im Jahr 2015 herangezogene Rechtsgrundlage in Artikel 22 Absatz 2 EG zum TSchG und TSG nicht korrekt ist. Artikel 22 EG zum TSchG und TSG regelt die Bekämpfung von Tierseuchen und von weiteren Tierkrankheiten. Bei den Zahlungen an die Imkerinnen und Imker handelt es sich jedoch nicht um Beiträge zur Bekämpfung der Tierseuchen, sondern um Entschädigungen für Tierverluste. Für diese besteht in Artikel 24 EG zum TSchG und TSG eine spezifische Regelung. Demnach leistet der Kanton grundsätzlich Entschädigungen für Tierverluste in Zusammenhang mit Tierseuchen. Allerdings enthält der zweite Teilsatz von Absatz 1 einen expliziten Vorbehalt der bundesrechtlichen Ausnahmen und Einschränkungen. Eine solche bundesrechtliche Einschränkung besteht im vorliegenden Fall in den Artikeln 272 bzw. 274 TSV, wonach die Tierverluste für wegen Faulbrut oder Sauerbrut vernichtete Bienenvölker nicht entschädigt werden. Der Kanton kann daher heute grundsätzlich keine Entschädigungen für Tierverluste leisten, wenn diese im Bundesrecht ausgeschlossen sind.

Artikel 24 EG zum TSchG und TSG soll daher so angepasst werden, dass der Regierungsrat – wie in anderen Kantonen auch – ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen weitere Entschädigungen für Tierverluste in Zusammenhang mit Tierseuchen vorsehen kann.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 24; Entschädigung von Tierverlusten

Absatz 1: Der Kanton soll künftig auch Entschädigungen für Tierverluste gemäss kantonalrechtlichen Bestimmungen leisten können. Entsprechend ist der Vorbehalt der bundesrechtlichen Ausnahmen und Einschränkungen aufzuheben. Der neue Wortlaut orientiert sich an Artikel 44 Absatz 1 des Bündner Veterinärgesetzes.

Absatz 4: Der Regierungsrat soll die Entschädigungen für Tierverluste in Ergänzung zur eidgenössischen Gesetzgebung festlegen können. Da das Verfahren gemäss Absatz 2 und 3 bei Tieren mit geringem Wert unverhältnismässig aufwändig wäre, soll er die entsprechenden Entschädigungen pauschalisieren können.

Artikel 26a; Anforderungen für Ersthundehalter

Absatz 1: Der neue Artikel 26a verpflichtet Ersthundehalter zum Besuch eines KAL innert eines Jahres nach Erwerb des Hundes. Die Zielsetzung des KAL entspricht dabei dem bisherigen SKN (vgl. aArt. 68 TSchV). Der Halter muss nachweisen, dass er über die Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen verfügt (Theorie) und dass er fähig ist, den Hund in Alltagssituationen kontrolliert zu führen (Praxis). Da das Obligatorium ein relativ starker Eingriff in die Freiheit der Hundehalter ist, muss es in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden.

Absatz 2: Der Regierungsrat regelt in der Veterinärverordnung, welche Anforderungen der Nachweis gemäss Absatz 1 erfüllen muss. Die rechtliche Ausgestaltung wird sich dabei an

Artikel 23a VetV orientieren, der den entsprechenden Nachweis für bewilligungspflichtige Hundehaltungen bereits heute regelt.

Artikel 27; Bewilligungspflicht

Die Bewilligungspflicht soll auf Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial beschränkt werden. Die Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen ist aufgrund ihres fehlenden Nutzens aufzuheben.

Artikel 30; Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter und der Versicherungspflicht

Da bereits die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den SKN den Gemeinden oblag, sollen diese neu für die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter zuständig sein.

Inkrafttreten

Die Änderung des EG zum TSchG und TSG soll am 1. Juli 2018 in Kraft treten.

6. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den interessierten Verbänden, Organisationen und Fachpersonen, den Tierärzten, den politischen Parteien und den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung zur Änderung des EG zum TSchG und TSG durch.

6.1. Vernehmlassungsergebnisse

Insgesamt gingen zwölf Stellungnahmen ein.⁴ Die Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten dabei die vorgeschlagenen Änderungen grossmehrheitlich. Ein Vernehmlassungsteilnehmer forderte einen Verzicht auf die Änderung von Artikel 26a. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer votierten für die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaushalte.

Die Änderung von Artikel 24 betreffend Entschädigung von Tierverlusten wurde grundsätzlich von allen Vernehmlassungsteilnehmern unterstützt. Der VGB schätzt die Anerkennung der Bedeutung der Bienen und der Arbeit der Imkerinnen und Imker, die durch die vorgeschlagene Änderung ausgedrückt wird. Die Meldepflicht der Imkerinnen und Imker werde dadurch sicher positiv beeinflusst. Diese würden ermutigt, nach einem Seuchenfall die Bienenhaltung nicht ganz aufzugeben und weiterhin Bienenvölker zu pflegen. Der VGB ist zudem auch mit der vorgeschlagenen massvollen Erhöhung der Beiträge der Bienenbesitzer zugunsten des Tierseuchenfonds einverstanden (s. Ziff. 7). Die SVP lehnte zwar die Änderung von Artikel 24 nicht ab, äusserte sich aber gegen eine Weiterführung der Entschädigungen für Sauerbrutfälle, da die entsprechenden Bemühungen wenig bis nichts brächten.

Die Einführung einer Ausbildungspflicht für Ersthundehalter (Art. 26a) stiess ebenfalls auf breite Zustimmung. Die Stiftung für das Tier im Recht forderte darüber hinaus, dass auch ehemalige Hundehalter, die in den letzten zehn Jahren keinen Hund hielten, eine Ausbildung absolvieren müssen. Zudem sollten Personen, die einen Welpen oder Junghund im Alter von weniger als sechs Monaten erwerben, verpflichtet werden, mit diesem innerhalb von sechs Monaten nach Erwerb einen Welpen-/Junghundekurs zu absolvieren. Schliesslich sollte Personen, die freiwillig einen Hundekurs besuchen, die Hundesteuer einmalig erlassen werden

⁴ Gemeinden: Gemeinde Glarus Nord, Gemeinde Glarus, Gemeinde Glarus Süd;
Verbände: Schweizerischer Schäferhundclub OG Tödi, Glarner Jagdverein, Stiftung für das Tier im Recht, Verein Glarner Bienenfreunde;
interessierte Fachpersonen und Organisationen im Hundebereich: hund-hobby-sport;
politische Parteien: SVP;
kantonale Departemente: Bildung und Kultur, Bau und Umwelt, Volkswirtschaft und Inneres.

können. Gegen die Einführung einer Ausbildungspflicht für Ersthundehalter äusserte sich einzig das Departement Bildung und Kultur. Eine Ausbildungspflicht habe keinen nachgewiesenen Nutzen, wie der Schlussbericht des BLV über die Evaluation der Sachkundenachweise gezeigt habe. Zudem verursache diese viel Bürokratie, widerspreche dem liberalen Grundgedanken und sei in der Umsetzung mit Hindernissen verbunden.

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht von Mehrhundehaushalten wurde ebenfalls mehrheitlich begrüsst. Einzig die Gemeinde Glarus Nord und die SVP forderten eine Beibehaltung der Bewilligungspflicht. Aus ihrer Sicht könnten Mehrhundehaushalte tierschützerisch schnell zu einem Problem werden. Wenn das Entstehen eines Rudels gefördert werde, seien die Halter oft überfordert. Entsprechend sollten auch Halter von mehr als einem Hund mit ihrem Rudel einen entsprechenden Ausbildungsnachweis erbringen müssen.

6.2. *Stellungnahme des Regierungsrates*

Aufgrund der grossmehrheitlich befürwortenden Stellungnahmen drängten sich aus Sicht des Regierungsrates keine Anpassungen der Vorlage auf.

In Bezug auf die Beiträge für Sauerbrutfälle stimmt der Regierungsrat der Argumentation der SVP zwar grundsätzlich zu, wonach die heutigen Bekämpfungsverfahren nicht besonders effektiv sind. Angesichts der geringen Höhe erachtet der Regierungsrat aber einen Beitrag an die Imkerinnen und Imker als Zeichen der Anerkennung für ihre wertvolle Arbeit und als Beitrag zur Verbesserung der Meldepflicht als vertretbar.

Auch an der Ausbildungspflicht für Ersthundehalter soll aufgrund der Fortschritte und positiven Entwicklungen, die das SKN-Obligatorium mit sich brachte, festgehalten werden. Durch die Beschränkung auf Ersthundehalter wird zudem einer der wichtigsten Kritikpunkte am SKN berücksichtigt. Da der Erwerb eines Hundes registriert werden muss (Art. 30 TSG), ist auch die Umsetzungskontrolle gut möglich.

Ebenfalls festhalten möchte der Regierungsrat an der Aufhebung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaushalte. Die von der Gemeinde Glarus Nord und der SVP vorgebrachten generellen tierschützerischen Bedenken teilt der Regierungsrat nicht. Wenn eine Rudeldynamik vermieden werden soll, müsste bei jeder veränderten Rudelzusammensetzung wiederum ein KAL absolviert werden, was die Ausbildungspflicht für Neuhundehalter wie auch die jetzigen Kosten bei weitem übersteigen würde. Sollte der Tierschutz in bestimmten Fällen tatsächlich ein Problem sein, kann der Kantonstierarzt zudem jederzeit auf der Grundlage von Artikel 191 TSchV oder Artikel 32 EG zum TSchG und TSG geeignete Massnahmen anordnen.

7. *Personelle und finanzielle Auswirkungen*

7.1. *Vollzugsbehörden*

Die Kontrolle der Einhaltung der Ausbildungsanforderungen an Ersthundehalter obliegt in erster Linie den Gemeinden (Art. 30 EG zum TSchG und TSG). Im Vergleich zur Kontrolle des SKN reduziert sich der Aufwand allerdings, da dieser neu nur noch bei Ersthundehaltern und nicht bei jedem neu erworbenen Hund anfällt.

Beim ALT fällt ein gewisser Aufwand für die Anordnung von Massnahmen an, um die Einhaltung der Ausbildungspflicht sicherzustellen. Auf der Gegenseite wird die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen eine Entlastung bringen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich der personelle und finanzielle Aufwand im Vergleich zur Situation im Jahr 2016 leicht reduzieren lässt.

Die Entschädigungen von Tierverlusten für wegen Sauerbrut vernichtete Bienenvölker beliefen sich im Jahr 2015 auf 500 Franken und im Jahr 2016 auf weniger als 2000 Franken. Es

wird jedoch davon ausgegangen, dass die Faul- und Sauerbrutfälle und damit auch die Ausgaben ansteigen. Es wird damit gerechnet, dass pro Jahr rund 50–100 Bienenvölker wegen Faul- oder Sauerbrut vernichtet werden müssen. Folglich ist mit jährlichen Entschädigungen zwischen 5000 und 10'000 Franken zu rechnen. Nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe c EG zum TSchG und TSG werden diese aus dem Tierseuchenfonds bezahlt.

7.2. Hundehalter

Die Hundehalter bezahlen für die Absolvierung des KAL 1 einmalig und pauschal 240 Franken (s. Ziff. 2.6). Sie werden damit im Vergleich zur Situation mit SKN entlastet (SKN 1: 100–150 Fr. einmalig; SKN 2: 150–200 Fr. bei jedem neu erworbenen Hund).

Für die Halterinnen und Halter von mehr als einem Hund pro Haushalt entfällt zudem die heutige Bewilligungsgebühr von 60 Franken.

7.3. Imkerinnen und Imker

Um die bisherigen und neuen Kosten für Tierverluste im Speziellen und das Bienenwesen im Allgemeinen mindestens teilweise decken zu können, beabsichtigt der Regierungsrat im Nachgang zur Gesetzesänderung, die Beiträge der Bienenbesitzer zugunsten des Tierseuchenfonds von heute 0.50 auf 1.00 Franken je Bienenvolk zu erhöhen. Dies entspricht auch den Abgaben in vielen anderen Kantonen (s. Tabelle 3). Bei rund 1000 betreuten Bienenvölkern erhöht sich damit der Beitrag der Imkerinnen und Imker um 500 Franken auf rund 1000 Franken pro Jahr. Wie der VGB im Rahmen der Vernehmlassung mitteilte, ist er mit der angedachten massvollen Erhöhung einverstanden.

Tabelle 3. Beiträge zugunsten der Tierseuchenfonds (Fr. je Bienenvolk)

<i>GL</i>	<i>AG</i>	<i>AI</i>	<i>BE</i>	<i>GR</i>	<i>OW</i>	<i>SG</i>	<i>SO</i>	<i>SZ</i>	<i>ZH</i>
0.50	1.00	5.00	3.00	5.00	1.50	1.00	1.00	1.00	1.10

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Konzept Kynologischer Ausbildungslehrgang (KAL) vom 17. Mai 2017 (nur online)