

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. September 2020

KR-Nr. 199/2020
KR-Nr. 200/2020
KR-Nr. 201/2020

888. Anfragen (Hunderecht I: «gefährliche» Rassetypen; Hunderecht II: Rassendefinitionen; Hunderecht III: «Blutanteile»)

A. Kantonsrat Benedikt Hoffmann, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Renate Dürr, Winterthur, und Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 8. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Die aktuelle Diskussion im Rat über das Hundegesetz (HuG, LS 554.5) bzw. die Hundekurse ist Anlass, auch andere Aspekte des Hundegesetzes und der dazugehörigen Verordnung (HuV, LS 554.51) zu überprüfen. Die aktuelle Rechtslage wirft verschiedene Fragen sowohl zu ihrer theoretischen Stringenz, als auch zu ihrer praktischen Umsetzbarkeit auf.

Die Auswahl der als gefährlich eingestuften «Rassetypen» erscheint willkürlich und nicht im Einklang mit dem aktuellen Wissenstand.

Wir bitten um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Worauf stützt sich heute die Liste der besonders gefährlichen «Rassetypen» gemäss § 5 Abs. 1 HuV? Wird diese periodisch auf ihre Aktualität überprüft?
2. Kommt es im Kanton Zürich im Vergleich zu Kantonen und zu anderen Ländern ohne eine Liste verbotener «Rassetypen» insgesamt zu weniger Hundeattacken?
3. Welche «Rassetypen» sind am häufigsten in Beissvorfälle bzw. Angriffe allgemein (aktiv) involviert (absolut und relativ zur jeweiligen Hundepopulation)?
4. Wo in dieser Statistik stehen die «Rassetypen» gemäss Art. 5 Abs. 1 HuV (absolut und relativ zur jeweiligen Hundepopulation)?
5. Weshalb tauchen in der Liste verbotener «Rassetypen» andere «Rassetypen», die gleich häufig oder häufiger als die verbotenen «Rassetypen» zubeissen (z. B. Schäferhund, Rottweiler), nicht auf?
6. Gibt es allenfalls andere Kriterien als «Rassetypen» für die potenzielle Gefährlichkeit von Hunden (z. B. Grösse und/oder Gewicht)? Wie genau können in diesem Kontext bei Welpen die maximale Grösse bzw. das maximale Gewicht im Voraus bestimmt werden?
7. Wenn man davon ausgeht, dass Gewicht und Grösse keine tauglichen Kriterien sind, weil auch kleine Hunde insb. Kindern gefährlich werden können, weshalb werden dann sogenannte kleinwüchsige Hunderasen privilegiert?

8. Wie beurteilt der Regierungsrat eine generelle Leinenpflicht auf öffentlichem Grund und fremdem Privatgrund, wobei Ausnahmen in klar definierten und entsprechend ausgedehnten Zonen möglich wären?
9. Wie beurteilt der Regierungsrat die Möglichkeit einer verschärften Ahndung von Widerhandlungen gegen das Hundegesetz?
10. Welche andere Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung in Bezug auf Hunde zu entsprechen, ohne auf «Rassetypen» zurückzugreifen?

B. Kantonsrat Benedikt Hoffmann, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Renate Dürr, Winterthur, und Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 8. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Nebst der Auswahl der als gefährlich eingestuften «Rassetypen» in der Hundeverordnung ist generell das Abstellen auf «Rassetypen» als Kriterium für die Gefährlichkeit von Hunden zu hinterfragen:

Wir bitten um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie wird eine Hunderasse definiert (DNA-Muster, rein äussere Merkmale etc.)?
2. Merkmale, die eine Rasse definieren, müssen zwangsläufig gewisse Spielräume zulassen. Vielleicht überschneiden sich auch Merkmale verschiedener Rassen. Wie werden diese Spielräume definiert?
3. Wie wird ein Hund einer Rasse zugeordnet?
4. Wie wird bestimmt, ob ein Hund «reinerassig» oder ein Mischling ist?
5. Spielen Kriterien von Verbänden wie der FCI (Fédération Cynologique Internationale), der SKG (Schweizerische Kynologische Gesellschaft) oder dem AKC (American Kennel Club) eine Rolle? Wenn ja, gestützt auf welche gesetzliche Grundlage sind die Kriterien welcher Verbände massgebend?
6. Wurden die entsprechenden Verbände in irgendeiner Weise überprüft oder einem Auswahlverfahren unterzogen? Wenn ja, wie, wenn nein, warum nicht?
7. Was geschieht, wenn unterschiedliche Verbände einander widersprechende Kriterien, Rassedefinitionen etc. vertreten?
8. Gemäss Hundeverordnung können Abstammungsnachweise für die Zuordnung eines Hundes zu einer Rasse von entscheidender Bedeutung sein. Was versteht der Regierungsrat unter einem «Abstammungsnachweis»?
9. Wer muss «Abstammungsnachweise» in welchem Verfahren ausstellen, damit sie vom Kanton Zürich anerkannt werden?

10. Sind die Kriterien für die Zuordnung eines Hundes zu einer Rasse noch relevant, wenn ein «Abstammungsnachweis» vorliegt (vgl. § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 3 HuV)?
11. Wie wird verfahren, wenn die Merkmale eines Hundes vom «Abstammungsnachweis» abweichen?

C. Kantonsrat Benedikt Hoffmann, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Renate Dürr, Winterthur, und Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 8. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

In der Hundeverordnung hat der Begriff des Blutanteils eine entscheidende Bedeutung.

Wir bitten um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In § 5 Abs. 1 HuV ist die Rede von einem «Blutanteil» von 10%. Was ist ein «Blutanteil»?
2. Wenn von einem «Blutanteil» von 10% die Rede ist, bedeutet das implizit, dass dieser sehr genau ermittelt werden kann. Wie wird dieser «Blutanteil» festgestellt (insb. wenn schon die Definition einer Rasse fragwürdig ist)? Geschieht das durch eine DNA-Analyse?
3. Falls der «Blutanteil» über rein äussere Merkmale und ohne Stammbaum geschieht, wie kann da vorgegangen werden, ohne in Willkür zu verfallen?
4. Die in § 5 Abs. 1 HuV vorgegebene Grenze von 10% hat für die Halter konkrete Rechtsfolgen. Mit anderen Worten kommt es darauf an, ob der «Blutanteil» z. B. 9% oder 11% beträgt. Anerkennt der Regierungsrat die damit einhergehende Pflicht, die von ihm in der Hundeverordnung vorgegebene Präzision bei der Feststellung des «Blutanteils» im jeweils konkreten Fall auch selber zu gewährleisten? Wenn ja, wie? Wenn nein (z. B. wegen fehlender wissenschaftlicher Möglichkeiten), wieso schreibt er dann einen solchen Grenzwert in die Verordnung?
5. Sollten die 10% «Blutanteil» nur über einen Abstammungsnachweis bestimmt werden können (wobei bereits dessen Aussagekraft schwierig sein dürfte), wie wird sichergestellt, dass nicht einfach sämtliche Hunde ohne Abstammungsnachweis verboten sind (es kann ja immer ein «verbotener» Urahn vorhanden sein, obwohl dies äusserlich nicht erkennbar ist)?
6. Ist nicht entsprechend der Vererbungslehre möglich, dass ein Hund mehr als 10% «Blutanteil» einer bestimmten Rasse aufweist, ohne dass dies anhand äusserlicher Merkmale ersichtlich ist? Und ist es nicht umgekehrt möglich, dass ein Hund weniger als 10% «Blutanteil» einer bestimmten Rasse aufweist und dennoch entsprechende Merkmale erkennbar sind?

7. Sind dem Regierungsrat Fälle bekannt, in denen das Resultat der Feststellung des Blutanteils zu offensichtlich stossenden Resultaten führt?
Wenn ja, um wie viele hat es sich beispielhaft im Jahr 2019 gehandelt?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Benedikt Hoffmann, Zürich, Renate Dürr, Winterthur, und Astrid Furrer, Wädenswil, werden wie folgt beantwortet:

Zu Fragen A1 und A5:

Die Gefährlichkeit eines Hundes ergibt sich einerseits aus der Zugehörigkeit zu einer Rasse und der Grössenklasse, andererseits ist sie auch das Resultat aus dem Zusammenspiel von genetischen Eigenschaften, Sozialisierung, hormonellen Einflüssen während der Trächtigkeit auf den ungeborenen Welpen, Haltungsbedingungen und Beaufsichtigung durch die Halterin oder den Halter. Mit Sozialisierung sind Aufzuchtbedingungen und Gewöhnung an die belebte und unbelebte Umwelt gemeint.

§ 5 Abs. 1 der Hundeverordnung vom 25. November 2009 (HuV, LS 554.51) verbietet dieselben Rassen, die vormalig in § 7a der Verordnung zum Gesetz über das Halten von Hunden vom 11. November 1971 (aufgehoben per 1. Januar 2010) genannt wurden. Es wurde einzig die Terminologie an die gesamtschweizerische Rassenliste angepasst, die unter der Federführung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen erarbeitet wurde. Inhaltlich bestehen keine Unterschiede. Innerhalb der Schweiz und in Europa besteht Einigkeit, dass die nach Zürcher Hundegesetzgebung verbotenen Rassen (American Staffordshire Terrier, Bull Terrier und American Bull Terrier, Staffordshire Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, Pit Bull Terrier, Bandog sowie Basicdog) ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen.

Zur Beurteilung der Frage, ob eine neue Rasse in die Liste der Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial aufgenommen und die Liste aktualisiert werden soll, ist nicht allein die Anzahl der Beissvorfälle massgebend. Auch die genetischen Eigenschaften, insbesondere betreffend Erscheinungsbild eines Hundes mit untersetztem, bulligem und kräftigem Körperbau, ein kräftiges Gebiss und die Leichtigkeit der Abrichtung zur Aggressivität spielen eine wichtige Rolle.

Die Aktualität der Liste wird laufend geprüft. Werden alle Faktoren berücksichtigt und bewertet, ist es zurzeit aber nicht angezeigt, weitere Rassen auf die Liste der Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial aufzunehmen und somit die Haltung solcher Hunde und deren Kreuzungstiere zu verbieten.

Zu Fragen A2–A4:

Das Veterinäramt nimmt gestützt auf Art. 78 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1) sowie § 16 des Hundegesetzes vom 14. April 2008 (HuG, LS 554.5) Meldungen bei erheblichen Verletzungen durch Hunde oder bei übermässigem Aggressionsverhalten entgegen. Diese Meldungen sind keine aussagekräftige Datengrundlage für die gewünschte Auswertung und zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen. Die Angaben zur Rasse auf dem Meldeformular stammen von den Opfern von Hundeattacken. Diese kennen die Rasse des Hundes, der sie verletzt hat, oftmals nicht. Deshalb müssen die Angaben zur Rasse nicht zwingend stimmen und in Fällen mit unbekannter Halterin oder unbekanntem Hundehalter können diese auch nicht überprüft werden. Gerade bei Attacken durch Mischlingshunde ist die korrekte Erfassung der Rasse schwierig. Die Datenerhebungen in den Kantonen erfolgen zudem nicht einheitlich. Der Kanton Zürich sieht beispielsweise einen gegenüber der bundesrechtlichen Minimalvorgabe erweiterten Personenkreis vor, der zur Meldung verpflichtet ist.

Zu Fragen A6 und A7:

Wie bei der Beantwortung der Fragen A1 und A5 dargelegt, gibt es von der Rasse unabhängige Faktoren, welche das Aggressionsverhalten eines Hundes bestimmen.

Es ist richtig, dass auch Verletzungen durch kleinwüchsige Hunde gravierend sein können, wie beispielsweise bei Bissen in das Gesicht von Kindern. Grundsätzlich führen Bisse von grossen und schweren Hunden (z. B. Dalmatiner mit 30 kg) aber zu schwereren Verletzungen als solche von kleinen und leichten Hunden (z. B. Chihuahua mit 3 kg). Denn grosse und schwere Hunde haben in der Regel ein grösseres Gebiss, einen grösseren Fangumfang und eine kräftigere Kopf- und Kiefermuskulatur als kleine und leichte Hunde.

Es ist schwierig beim Welpen, insbesondere bei Kreuzungstieren (Mischlingshunde), Gewicht und Grösse des ausgewachsenen Tieres vorauszubestimmen. Ab einem Alter von rund vier bis fünf Monaten kann das Endgewicht in der Regel ungefähr abgeschätzt werden.

Zu Frage A8:

Das Hundegesetz schreibt an Orten mit erhöhtem Risiko und grossem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung bereits eine Leinenpflicht vor (§ 11 HuG) oder verbietet den Zutritt von Hunden (§ 10 HuG). Zudem haben die Gemeinden die Möglichkeit, weitere Orte auszuschildern, die von Hunden nicht oder nur an der Leine betreten werden dürfen (§ 2 Abs. 2 lit. d HuG). Die meisten Halterinnen und Halter führen ihre Hunde jedoch auch in anderen, nicht von einer Leinenpflicht oder einem Zutrittsverbot betroffenen Gebieten korrekt und ohne, dass eine nennenswerte

Gefahr für die Umgebung entstehen würde. Einer nur geringfügig erhöhten allgemeinen Sicherheit stehen bei einem generellen Leinenzwang deshalb die Einschränkungen der Mehrheit der Halterinnen und Halter gegenüber, die ihre Hunde sicher und korrekt führen. Zudem würden viele Hunde in ihrem Bewegungsbedürfnis unnötig eingeschränkt, was der Vorgabe in der Tierschutzverordnung zuwiderläuft, wonach Hunde sich soweit möglich im Freien auch unangeleint bewegen können sollen (Art. 71 TSchV). Im Weiteren kann das Veterinäramt gestützt auf die Hundegesetzgebung Massnahmen, wie beispielsweise eine Leinenpflicht, bei Hunden verfügen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen (§ 18 Abs. 1 lit. f HuG).

Zu Frage A9:

Der Regierungsrat erachtet die heutigen Strafbestimmungen insgesamt als zweckmässig und angemessen. Sollte sich beim Katalog der Straftatbestände gemäss § 23 HuV ein Anpassungsbedarf ergeben, steht er einer entsprechenden Verordnungsänderung offen gegenüber.

Zu Frage A10:

Mit der Präventionsbestimmung in § 5 HuG besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um die Sicherheit der Bevölkerung, insbesondere von Kindern, weiter zu verbessern. Gerade im Bereich Hundebissprävention hat das Veterinäramt wirksame Massnahmen in die Wege geleitet, so etwa die kostenlosen Kurse für Kinder im Kindergarten und in der ersten bis dritten Primarschulklasse, in denen Kinder den korrekten Umgang mit Hunden lernen. Auch werden Lehrmittel erstellt und Kampagnen zum Hundecodex durchgeführt, damit die Verhaltensregeln für Hunde- und Nichthundehalterinnen und -halter noch besser bekannt werden. Nicht zuletzt wird Informationsmaterial für Hundehalterinnen und Hundehalter bereitgestellt, das die Gemeinden laufend abgeben. Wesentliches und zentrales Element für das entspannte Mit- und Nebeneinander von Hund und Mensch ist die Hundebissprävention, weshalb diese Anstrengungen weiterhin zu unterstützen sind.

Zu Fragen B1, B2 und B7:

Schon seit Beginn der Domestikation des Hundes werden Hunde nach ihren Eigenschaften klassifiziert. Die kynologische Systematik, auf die sich die weiteren Ausführungen stützen, basiert auf den Vorgaben der Fédération Cynologique Internationale (FCI). Die FCI ist ein unabhängiger, internationaler Dachverband, dem 99 nationale Mitgliedsorganisationen angeschlossen sind. Die FCI hat bis heute rund 350 Hunderassen anerkannt und systematisiert. Sie genehmigt internationale Rassestandards auf der Grundlage des jeweiligen Rassestandards des Ursprungslandes oder des Patronatslandes.

Als Rasse gilt eine Gruppe von Individuen, die gemeinsame Merkmale aufweisen, die sie von anderen Vertretern ihrer Spezies unterscheiden und die durch Vererbung übertragbar sind. Unter dem Rassestandard versteht man in der Zucht von Haustieren die von Zuchtverbänden definierten und festgeschriebenen, charakteristischen Merkmale einer Rasse, die als Zuchtziel angestrebt werden. Der Rassestandard beschreibt das Aussehen eines idealen Vertreters der dargestellten Rasse. Er bezieht sich in erster Linie auf den Phänotyp (Erscheinungsbild) und mittelbar auch auf den Genotyp (Gesamtheit der Erbfaktoren). Der Rassestandard gibt auch vor, inwieweit Abweichungen vom idealen Vertreter der beschriebenen Rasse möglich sind. Die Beschreibungen des Rassestandards weisen folglich einen gewissen Spielraum auf. Rassestandards werden immer wieder überprüft und bei Bedarf durch die entsprechenden Kommissionen an die aktuellen Bedürfnisse angepasst (z. B. bei verändertem Einsatzzweck des Tieres oder bei gesundheitlichen Beschwerden aufgrund eines bestimmten Merkmals). So gleichen viele der heute beschriebenen Rassen nicht mehr der ursprünglich gezüchteten Rasse. Dies ist beispielsweise beim Bernhardiner der Fall.

Die Rassestandards werden durch Verbände wie die FCI, die Schweizerische Kynologische Gesellschaft (SKG), den British Kennel Club (KC), den American Kennel Club (AKC), den Canadian Kennel Club (CKC), den United Kennel Club (UKC) und andere Organisationen beschrieben. Die Mitgliedsorganisationen der FCI verwenden für eine von der FCI anerkannte Rasse den von der FCI erlassenen Rassestandard.

Beim Vollzug der Zürcher Hundegesetzgebung werden die Rassestandards der FCI angewendet, soweit es um Rassen geht, die von der FCI anerkannt sind. Bei nicht von der FCI anerkannten Rassen stützen sich die Vollzugsbehörden auf den vom Verband des Ursprungslandes erstellten Rassestandard ab. In aller Regel sollte es daher nicht zu widersprüchlichen Kriterien bei der Rassendefinition kommen. Es gibt jedoch Hunde, die wegen fehlender Zuchtdokumente nicht eindeutig einer Rasse zugeordnet werden können. Auch solche Hunde sollten aber bisweilen klassifiziert werden. Deshalb verwendet die Zürcher Hundegesetzgebung den Begriff Rassetyp. Als Merkmale für die Zuordnung zu einem Rassetyp wurde, neben den Merkmalen eines typischen Rassevertreters, das Gewicht oder die Grösse sowie das erhöhte Gefährdungspotenzial gewählt. Aufgrund dieser Zuordnungsmerkmale ergibt sich die Rassetypenliste I und die Rassetypenliste II. Der Begriff Rassetyp darf nicht mit dem in der kynologischen Systematik verwendeten Begriff der Gruppe verwechselt werden. Eine Gruppe umfasst verschiedene Rassen, die eine Reihe von eindeutig zu unterscheidenden, durch Vererbung übertragbaren, gemeinsamen Merkmalen aufweisen. In der Systematik der FCI gibt es zehn Gruppen.

Zu Fragen B3 und B4:

Bei reinrassigen Hunden erfolgt die Zuteilung zur Rasse über die Ahnentafel (Pedigree), die vom Landesverband, in der Schweiz beispielsweise von der SKG, ausgestellt wird. Ohne Ahnentafel wird ein Hund nicht als reinrassig bezeichnet. Von Mischlingen spricht man bei Nachkommen aus Kreuzungen verschiedener Rassen und bei Kreuzungen mit Hunden ohne Ahnentafel. Werden zwei Rassen gezielt gekreuzt, spricht man auch von Designer- oder Hybridhunden (z. B. Labradoodle).

Zu Fragen B5 und B6:

Wie dargelegt, wird beim Vollzug der Hundegesetzgebung auf nationale und internationale Verbände abgestellt. Es gibt aber keine gesetzliche Regelung, welche die Kriterien eines bestimmten Verbandes für massgeblich erklären und auf die sich die Vollzugsbehörden bei der Überprüfung von Zuchtorganisationen stützen könnten. Bei den relevanten Verbänden (FCI, KC, AKC, CKC, SKG und UKC) handelt es sich um in der Kynologie etablierte und fachlich anerkannte Organisationen. Ein Auswahlverfahren drängt sich daher nicht auf.

Zu Fragen B8 und B9:

Unter dem Begriff Abstammungsnachweis ist die sogenannte Ahnentafel zu verstehen. Von Landesverbänden ausgestellte Ahnentafeln werden von den Vollzugsbehörden praxisgemäss akzeptiert.

Zu Fragen B10 und B11:

Liegt eine von einem Landesverband ausgestellte Ahnentafel vor, erfolgt die Zuordnung zu einer der Kategorien kleinwüchsige Hunde, Hunde der Rassetypenliste I oder Hunde der Rassetypenliste II anhand dieses Dokuments.

Bestehen starke Zweifel, ob es sich beim bezeichneten Hund um den Hund gemäss der vorgelegten Ahnentafel handelt, erfolgt die Zuordnung zu einem Rassetyp und somit zur Kategorie über eine amtstierärztliche Beurteilung. Bei dieser Beurteilung handelt es sich um eine sogenannte Phänotypisierung, bei der eine amtliche Tierärztin oder ein amtlicher Tierarzt den Hund aufgrund definierter äusserer Merkmale einem Rassetyp zuordnet. Das Ergebnis wird in einer amtstierärztlichen Bescheinigung festgehalten.

Zu Fragen C1, C2 und C3:

Der Blutanteil einer bestimmten Rasse in einem Individuum wird mathematisch anhand der Rasse seiner Ahnen bis zurück zu den Urgrosseltern berechnet. Jeder Urgrosselternteil bestimmt in diesem Sinne den Blutanteil eines Hundes zu 12,5%. Die so errechneten Blutanteile können mit dem in § 5 Abs. 1 HuV genannten Grenzwert verglichen werden. Hat ein Hund mehr als 10% Blutanteil einer gemäss der Rassetypenliste II verbotenen Rasse, gehört auch er dieser Rassentypenliste an.

Zu Fragen C4 und C5:

Liegt ein Abstammungsnachweis vor, sind die Rassen der Vorfahren bis zu den Urgrosseltern mütterlicher- und väterlicherseits bekannt. Somit kann der Wert des Blutanteils einer im Abstammungsnachweis aufgeführten Rasse exakt berechnet werden. Gehört keiner der Vorfahren bis zu den Urgrosseltern einer verbotenen Rasse an, wird der Wert von 10% nicht erreicht. Deshalb ist der Grenzwert von 10% Blutanteil einer verbotenen Rasse in § 5 Abs. 1 HuV ein taugliches Mittel im Vollzug.

Wird kein Abstammungsdokument vorgelegt oder ist die Zuordnung eines Hundes aus anderen Gründen zweifelhaft, stellt das Veterinäramt beim Entscheid, ob es sich um einen Hund der Rassentypenliste II handelt, auf das charakteristische Erscheinungsbild und den Bewegungsablauf des Tieres ab.

Zu Frage C6:

In seltenen Fällen kann eine solche Abweichung nicht ausgeschlossen werden.

Zu Frage C7:

Es sind keine entsprechenden Fälle bekannt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli