

Beschluss Nr. 38/2024  
Schwyz, 23. Januar 2024 / jh

Motion M 11/23: Lockerung der Leinenpflicht für Hunde im Kanton Schwyz  
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 27. Juli 2023 haben Kantonsrat Roland Müller und drei Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

*«Gemäss § 2 des Gesetzes über das Halten von Hunden vom 23. Juni 1983 sind Hunde in öffentlichen Anlagen, auf öffentlichen Wegen und im Strassenverkehr an der Leine zu führen.*

*Die Erfahrungen aus den letzten Jahren in den angrenzenden Kantonen geben keinerlei Anlass zur Besorgnis im Zusammenhang mit freilaufenden Hunden. Auch im freiheitlichen Kanton Schwyz sollte die Eigenverantwortung wieder stärker gewichtet werden als Verbote. Für das Wohl des Hundes ist es wichtig, dass er genügend Auslauf hat. Natürlich gibt es immer Hundehalter, die sich anderen Personen gegenüber, welche vielleicht Angst vor Hunden haben, respektlos verhalten oder die ohne Rücksicht auf die Landwirtschaft oder die Wildhut mit ihren Hunden durch Wälder und Wiesen streifen. Es ist jedoch nicht angebracht, alle Hundehalter in den gleichen Topf zu werfen und sämtliche Hunde für das Verfehlen von Einzelnen zu bestrafen. Einzelne Nutzhunde, die sich gegenüber Wanderer oder Freizeitlern auffällig verhalten oder ihr Geschäft in der saftigen Wiese verrichten, werden ja auch nicht an die Leine genommen. Die Argumente, die gegen das Postulat P25/09 sowie die Motion M 12/15 gesprochen haben, haben sich in den letzten Jahren ebenfalls nicht erhärtet. Die Vorschrift gemäss §1 Absatz 1 des Hundegesetzes ist unmissverständlich und deckt den wichtigsten Teil im Umgang mit Hunden ab.*

*Das Gesetz über das Halten von Hunden aus dem Jahr 1983 ist so anzupassen, dass die Leinenpflicht für Hunde gemäss § 2 nur noch generell im Strassenverkehr gilt, in entsprechend signalisierten öffentlichen Anlagen (wie z.B. Park- und Schulanlagen oder Spiel- und Sportplätzen), in Naturschutzgebieten sowie während einer definierten Brut- und Setzzeit im Wald und am Waldrand oder wenn sie häufig sind. Ansonsten soll die generelle Leinenpflicht auf öffentlichen Wegen aufgehoben werden.*

*§ 2 Absatz 3, nachdem «Hitzige Hündinnen eingesperrt zu halten sind» ist zu streichen.*

*Wir danken dem Regierungsrat für die Ausarbeitung einer passenden Vorlage zur Änderung des betroffenen Gesetzes.»*

## 2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Die Hundehaltung im Kanton Schwyz erfreut sich grosser Beliebtheit. Im Oktober 2016 lebten 7635 Hunde im Kanton Schwyz, im November 2023 waren es 9221. Die Freude am eigenen Vierbeiner wird aber nicht überall gleichermassen geteilt. Um sicherzustellen, dass Hunde keine Personen oder Tiere gefährden oder belästigen, besteht im Kanton Schwyz mit dem Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Juni 1983 vom 25. Mai 2016 (HuG, SRSZ 546.100) allerdings auch eine klare Ordnung. Die allgemeine Halterpflicht gemäss § 1 Abs. 1 HuG wird in § 2 HuG durch drei besondere Pflichten konkretisiert, nämlich durch:

- die Leinenpflicht in öffentlichen Anlagen, auf öffentlichen Wegen und im Strassenverkehr;
- die Kotbeseitigungspflicht auf öffentlichen Strassen, Plätzen, Wegen oder in Parkanlagen sowie auf Wegen, welche durch intensiv genutztes landwirtschaftliches Gebiet führen;
- die Pflicht, hitzige (läufige) Hündinnen eingesperrt zu halten.

Von der Leinenpflicht ausgenommen sind Hunde beim Viehtrieb und seit der am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Revision des Jagd- und Wildschutzgesetzes (JWG, SRSZ 761.100) auch Herdenschutzhunde im Einsatz.

Schliesslich statuiert § 3 HuG noch verschiedene Verbote, die es dem Halter untersagen, Hunde unbeaufsichtigt öffentlich umherlaufen oder landwirtschaftliche Kulturen und fremdes, nicht öffentlich zugängliches Eigentum ohne Einwilligung des Berechtigten betreten zu lassen.

2.2 In der Vergangenheit wurden bereits mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, in welchen eine Lockerung der Leinenpflicht angestrebt wurde (RRB Nr. 291/2016 zur Motion M 12/15; Antwortschreiben des Departements des Innern vom 31. August 2015 zur kleinen Anfrage KA 15/15 sowie RRB Nr. 249/2010 zum Postulat P 25/09). Der Regierungsrat begründete seine wiederholt ablehnende Haltung damit, dass der Gesetzgeber das öffentliche Interesse für Sicherheit, Gesundheit und Ordnung höher gewichte als die privaten Interessen der Hundehalter. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Dadurch, dass die Anzahl Hunde weiter zugenommen hat und es Konflikten zwischen den verschiedenen Bedürfnissen und Schutzinteressen, namentlich in der Landwirtschaft, im Wald und in den Naherholungsgebieten vorzubeugen gilt, soll das bisherige Regime beibehalten werden. Eine Lockerung der Leinenpflicht würde nämlich auch dazu führen, dass die Kotbeseitigungspflicht vernachlässigt würde.

2.3 Die Frage, ob die Leinenpflicht im Schwyzer Hundegesetz mit der bundesrechtlichen Tierschutzgesetzgebung noch im Einklang steht, wurde vom Bundesgericht bisher nicht auf alle möglichen Konstellationen überprüft. In BGE 6B\_3/2011 vom 8. Dezember 2011 ist das Bundesgericht auf eine entsprechende Rüge nicht eingetreten, weil es im konkreten Fall um die Nichteinhaltung einer polizeilichen Vorschrift und nicht um ein tierschutzwidriges Verhalten ging. Das Bundesgericht bekräftigte zwar, dass Hunde täglich im Freien und entsprechend ihrem Bedürfnis ausgeführt werden müssen und sich dabei soweit möglich auch unangeleint bewegen können sollen (Art. 71 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV, SR 455.1]). Es hat den Kantonen aber auch zugestanden, dass sie Polizeivorschriften zur Verhütung von Hundeangriffen bzw. zum Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung erlassen dürfen, soweit diese keine dem Bundesrecht zuwiderlaufenden Bestimmungen enthalten. Dies ist für den Regierungsrat weiterhin wegleitend. Einig ist er aber mit den Motionären, dass § 2 Abs. 3 HuG, wonach hitzige Hündinnen eingesperrt zu halten sind, Art. 71 TSchV widerspricht. Die Einhaltung dieser Bestimmung kann somit nicht mehr eingefordert werden.

2.4 Gemäss dem inzwischen revidierten § 4 HuG ist die Kategorie der Nutzhunde nicht mit Art. 69 Abs. 2 TSchV kongruent, wo auch Diensthunde der Armee, des Grenzwachtkorps und der Polizei sowie Blindenführhunde, Behindertenhunde und Rettungshunde zu den Nutzhunden gezählt werden. Nach § 2 Abs. 1 HuG sind einzig Hunde beim Viehtrieb und Herdenschutzhunde im Einsatz von der Leinenpflicht ausgenommen. Bei den Jagdhunden ergibt sich der unangeleitete Einsatz implizit aus §§ 33 f. JWG. Ein Hof- bzw. Wachhund gilt allerdings nur als Nutzhund, wenn er effektiv zum Viehtrieb eingesetzt wird. Andernfalls besteht die Leinenpflicht gleichermaßen.

Allerdings führt der Umstand, dass Polizei-, Rettungs-, Blinden- und Assistenzhunde nach dem Schwyzer Hundegesetz in der Ausbildung und im Einsatz an der Leine geführt werden müssen, rechtlich wie auch praktisch zu Problemen, wie sie vormals auch bei den Herdenschutzhunden bestanden haben:

- Die Stiftung Schweizerische Schule für Blindenführhunde züchtet und bildet seit über 50 Jahren Blindenführhunde aus, die in der ganzen Schweiz verteilt im Einsatz sind. In ihrer anspruchsvollen Ausbildung lernen sie, den Befehlen ihres Halters strikt zu folgen. Während der Verrichtung ihrer Arbeit tragen Blindenführhunde ein Führgeschirr. Eine zwingende Bedingung zur Gewährleistung der physischen und psychischen Gesundheit sowie der erfolgreichen und sicheren Zusammenarbeit des Führungsgespansns ist jedoch, dass diese Hunde eine angemessene Zeit Freilauf erhalten. Das ist auch eine Bedingung für die Abgabe eines Führhundes. Die sehbehinderten Halter sind somit darauf angewiesen, ihren Führhunden täglich in einem erreichbaren Umkreis angemessenen Auslauf bieten zu können, da es ihnen aufgrund ihrer Sehbehinderung zumeist verunmöglicht ist, dafür einen geeigneten Platz aufzusuchen. Wegen der generellen Leinenpflicht kommen im Kanton Schwyz praktisch keine Blindenhunde zum Einsatz. Analoges gilt für die Ausbildung und den Einsatz von Assistenzhunden für körperbehinderte Personen. Nach der Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29. November 1976 (HVI, SR 831.232.51) gelten Assistenzhunde als anerkannte Hilfsmittel. Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) verlangt, dass Bund und Kantone Massnahmen zu ergreifen haben, um Benachteiligungen von Behinderten zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ihnen erleichtert, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben.
- REDOG ist eine Freiwilligenorganisation mit rund 750 Helfern und 600 Hunden, die dazu ausgebildet sind, vermisste und verschüttete Menschen bei Krisen und Katastrophen in der Schweiz und im Ausland zu finden. In der Vermisstensuche arbeitet REDOG eng mit den Blaulichtorganisationen, insbesondere der Polizei, zusammen. So werden Geländesuchhundeteams eingesetzt, um vermisste Menschen in schwer zugänglichem, unübersichtlichem Gelände wie Wald, Uferzonen und voralpinem Gebiet zu suchen. Die Rettungshunde arbeiten weitgehend selbstständig in einem Radius von ca. 100 m Distanz und häufig ausser Sicht des Hundeführers. So ist es möglich, grosse Gebiete in verhältnismässig kurzer Zeit abzusuchen. Solche Einsätze sind nach dem Schwyzer Hundegesetz nicht zulässig. Die Trainings müssen in benachbarte Kantone verlegt werden.

2.5 Der vordringlichste Revisionsbedarf in der Hundegesetzgebung besteht aber in folgender Hinsicht. In BGE 2C\_325/2018 vom 18. Februar 2019 hat das Bundesgericht nämlich entschieden, dass gewisse behördliche Massnahmen gegen Hundehalter, welche in deren Grundrechte eingreifen, wie namentlich die Beschlagnahme ihres Hundes oder ein Tierhalteverbot, aufgrund des verfassungsmässigen Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzips in einem formellen Gesetz vorgesehen werden müssen. Dieses Urteil hat im Kanton Schwyz dazu geführt, dass der Kantons-tierarzt gestützt auf § 5 der Veterinärverordnung vom 14. Februar 2012 (VetV, SRSZ 312.421) zwar Erziehungskurse, Leinen- oder Maulkorbpflicht, Wesenstests oder eine Beobachtung anordnen kann, jedoch nicht mehr berechtigt ist, in schwerwiegenden Fällen die Hundehaltung zu verbieten oder die Beseitigung des Hundes zu veranlassen, wie dies in § 5 Abs. 2

Bst. f VetV vorgesehen ist. Wenn der Kantonstierarzt somit seine milderen Instrumente ausgeschöpft hat, muss er den Fall amtshilfweise an die zuständige Gemeinde übergeben. Nur die Gemeinde verfügt gestützt auf § 10 Abs. 2 HuG über eine gesetzliche Kompetenz, jemandem die Hundehaltung zu verbieten. Sie kann sich dabei aber nicht auf die bisherigen Massnahmen des Kantonstierarztes nach dem Veterinär- bzw. Tierschutzrecht stützen, sondern nur auf vorgängige Verfehlungen des Halters nach dem Hundegesetz. Anschliessend muss die Gemeinde den Kantonstierarzt unter Umständen wiederum als vollziehendes Fachorgan bei der Fremdplatzierung oder beim Einschläfern des Hundes einsetzen. Diese aufgeteilten Kompetenzen der Vollzugsbehörden führen zu einem erheblichen administrativen und zeitlichen Mehraufwand und verhindern ein wirksames Vorgehen bei gefährlichen Hunden und unfähigen Haltern.

Ein Verbot von bestimmten, als potenziell gefährlich einzustufenden Hunderassen kennt die Schwyzer Hundegesetzgebung, im Gegensatz zu anderen Kantonen, z. B. Zürich, nicht. Zudem haben verschiedene Kantone die vormalig auf Bundesstufe vorgeschriebenen obligatorischen Halterkurse nun auf kantonaler Stufe wieder eingeführt (z. B. Luzern). Auch solche Instrumente müssten bei einer Revision des Hunde- bzw. Veterinärgesetzes in Betracht gezogen werden.

2.6 Zusammenfassend besteht für den Regierungsrat keine Veranlassung, dem Grundanliegen der Motionäre für eine Lockerung der allgemeinen Leinenpflicht nachzukommen. Einzig bei gewissen Nutzhunden besteht ein Grund zur Überprüfung des geltenden Regimes, um rechtliche und praktische Probleme beim Vollzug von Aufgaben im öffentlichen Interesse zu beseitigen. In diesem Zusammenhang kann auch § 2 Abs. 3 HuG aufgehoben werden.

Weit gewichtiger ist aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aber eine klare gesetzliche Kompetenzordnung zwischen dem Kantonstierarzt und den Gemeinden, um griffige Massnahmen bei problematischen Hundehaltungen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, ergreifen zu können. Dabei soll auch die Wiedereinführung von Hundekursen sowie ein Verbot bestimmter Hunderassen zur Diskussion gestellt werden. Der Regierungsrat wird eine entsprechende Gesetzesvorlage vorbereiten.

#### Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 11/23 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Sicherheitsdepartement; Laboratorium der Urkantone; Kantonspolizei; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber