

Stadt Wil  
Stadtkanzlei  
Marktgasse 58  
CH-9500 Wil

Wil, den 6. Mai 2015

## Vernehmlassungsantwort: Polizeireglement

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung. Wir hoffen, dass unsere nachfolgenden Bemerkungen und Änderungsvorschläge zum Polizeireglement trotz leicht verspäteter Eingabe noch berücksichtigt werden können.

### Allgemeine Bemerkungen

Im rechtlichen Sinn bezeichnet der Begriff „Polizei“ die staatlichen Tätigkeiten, welche den Schutz der sog. Polizeigüter bezwecken. Als klassische Polizeigüter gelten die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Ruhe, Gesundheit, Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, wobei die Bezeichnung „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ auch als Oberbegriff aller Polizeigüter verwendet wird.<sup>1</sup> Sämtliche Bestimmungen im zu erlassenden Polizeireglement der Stadt Wil sind dahingehend zu hinterfragen, ob sie eine relevante Beeinträchtigung von Polizeigütern wirksam verhindern. Auf Regelungen, welche hierzu ungeeignet resp. unverhältnismässig sind, ist mit Blick auf Art. 5 Abs. 2 BV<sup>2</sup> zu verzichten. Ebenso ist kritisch zu hinterfragen, ob die jeweilige Materie im übergeordneten Recht nicht ausreichend geregelt ist. Bei früheren Vernehmlassungen statuierte der Stadtrat den Grundsatz, dass auf Wiederholungen des übergeordneten Rechts zu verzichten sei.<sup>3</sup> Dies muss konsequenterweise auch für das Polizeireglement gelten. Anstatt kommunale Normen zu formulieren, welche Doppelspurigkeiten zu Normen im übergeordneten Recht und somit Unklarheiten schaffen, sollte sich die Stadt Wil

<sup>1</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 2431-2440

<sup>2</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, Stand 18.05.2014

<sup>3</sup> vgl. bspw. SRB 58/2014, Erwägungen, Ziff. 5, betreffend Immissionschutzreglement

wo immer möglich mit Verweisen auf das übergeordnete Recht begnügen. In diesem Sinne plädieren wir für ein schlankes, liberales und „benutzerfreundliches“ Polizeireglement.

Beim Erlass des kommunalen Polizeirechts ist speziell zu berücksichtigen, dass die personellen Ressourcen der Polizei beschränkt sind. Die Verfassungsgrundsätze der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses gebieten, dass die Polizei ihre Ressourcen nicht für Bagatellfälle verschwendet sondern prioritär dazu einsetzt, bedeutende Gefährdungen bzw. Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abzuwehren. Leider sind in jüngster Zeit mehrere Fälle bekannt geworden, in denen die Polizei in Wil ohne jedes Augenmass gegen geringfügige oder gar nur vermeintliche Verstösse vorgegangen ist. So werden etwa die Vorschriften über den Zubringerdienst in der Altstadt in geradezu schikanöser Weise mit grösster Penibilität durchgesetzt<sup>4</sup>: Beispielsweise wurde eine Transportfirma, welche im Auftrag der Stadt (!) Akten von Bronschhofen ins Rathaus verbrachte, wegen Nichteinhaltung der Zulieferzeiten gebüsst. Zu erwähnen ist auch die Observierung, anschliessende Einvernahme und Verzeigung des Tierschützers Erwin Kessler, welcher auf der Oberen Bahnhofstrasse Flugblätter verteilte, ohne die in Art. 4 Abs. 2 lit. b des geltenden Polizeireglements verlangte Bewilligung eingeholt zu haben.<sup>5</sup> Die Staatsanwaltschaft verfügte erwartungsgemäss die Nichtanhandnahme der Strafanzeige, weil das unentgeltliche Verteilen von Presseerzeugnissen durch einzelne Personen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keiner Bewilligungspflicht unterstellt werden darf.<sup>6</sup> Wenn sich die Polizei übereifrig mit solchen Bagatellen befasst, anstatt ihre Ressourcen auf das Vorgehen gegen sicherheitsrelevante Rechtsverstösse (z.B. im Strassenverkehr) zu konzentrieren, löst sie in der Bevölkerung Unmut und Unverständnis aus. Das künftige Polizeireglement soll keine Bagatelltatbestände reglementieren, denn es wäre zu befürchten, dass die Polizei mit übermässigem Aufwand die strikte Durchsetzung solcher Regelungen betreibt und dabei die eigentlichen Sicherheitsprobleme aus den Augen verliert.

#### **Änderungsantrag zu Art. 4 (gesteigerter Gemeingebrauch)**

*Abs. 1: Die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung öffentlicher Sachen bedarf einer Bewilligung durch die zuständige Stelle [Fussnote: Bezeichnung der Stelle]. Es gelten die Vorschriften des kantonalen Rechts [Fussnote: Verweis auf Art. 21 ff. StrG<sup>7</sup> sowie das VRP<sup>8</sup>].*

*Abs. 2: Für folgende Tätigkeiten ist keine Bewilligung erforderlich, wenn sie durch maximal vier Personen ausgeübt werden und der Verkehr nicht behindert wird:*

*a) das Sammeln von Unterschriften und das Verteilen oder Verkaufen von Druckerzeugnissen ohne Stand;*

---

<sup>4</sup> vgl. auch [www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/wil/wv-wi/Der-macht-seinen-Job-uebereifrig;art119831,3862517](http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/wil/wv-wi/Der-macht-seinen-Job-uebereifrig;art119831,3862517)

<sup>5</sup> [www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/wil/wv-wi/Kessler-geht-freiwillig-mit;art119831,4080342](http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/wil/wv-wi/Kessler-geht-freiwillig-mit;art119831,4080342)

<sup>6</sup> [www.vgt.ch/pressespiegel/150312-st-galler-tagblatt.pdf](http://www.vgt.ch/pressespiegel/150312-st-galler-tagblatt.pdf); Bundesgerichtsurteil vom 16.05.1979, in ZBL 81 (1980), S. 35 ff.; BGE 96 I 586; BGE 135 I 302

<sup>7</sup> Strassengesetz des Kantons St. Gallen, sGS 732.1, Stand 01.01.2013

<sup>8</sup> Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, sGS 951.1, Stand 01.01.2013

*b) Standaktionen und kulturelle Strassenaktivitäten ohne elektronische Verstärkeranlagen zwischen 08.00 Uhr und 22.00 Uhr an bestimmten, vom Stadtrat bezeichneten Stellen, wobei für die Nutzung das Prioritätsprinzip gilt.*

Begründung zu Abs. 1: Um die Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen, ist die zuständige Stelle als Fussnote anzugeben. Wir gehen davon aus, dass Fussnoten bei Bedarf ohne formelle Reglementsänderung aktualisiert werden können. Die Formulierung kann vereinfacht werden, da der Begriff „öffentliche Sachen“ den „öffentlichen Grund einschliesslich des darunter liegenden Erdreichs und des darüber liegenden Luftraums“ miteinschliesst<sup>9</sup> (vgl. auch Art. 667 ZGB<sup>10</sup>). Die Rechtslehre bezeichnet die Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch als Bewilligung sui generis, welche sich von einer klassischen Polizeibewilligung unterscheidet.<sup>11</sup> Der Reglementstext kann die Frage der Rechtsnatur offenlassen („Bewilligung“ statt „polizeiliche Bewilligung“).

Begründung zu Abs. 2: Die Aufzählung von bewilligungspflichtigen Tatbeständen im Polizeireglement ist unnötig, da sie zu jener im StrG im Wesentlichen gleichbedeutend ist und weil eine solche exemplarische Auflistung ohnehin nur beschränkte Aussagekraft hat. Was effektiv unter den gesteigerten Gemeingebrauch fällt, bestimmt sich nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien. Aus praktischer Sicht macht eine Aufzählung der nicht bewilligungspflichtigen Tatbestände weitaus mehr Sinn. Der nicht rechtskundige Bürger kann davon ausgehen, dass alle nicht in Abs. 2 aufgeführten Tätigkeiten bewilligungspflichtig sind. Die im Vernehmlassungsentwurf unter Abs. 2 lit. a) und b) genannten Tatbestände stellen je nach den konkreten Umständen keinen gesteigerten Gemeingebrauch dar. Die Gemeinverträglichkeit des Gebrauchs einer öffentlichen Sache hängt nicht davon ab, ob die betreffende Tätigkeit entgeltlich oder unentgeltlich ausgeübt wird.<sup>12</sup> Auch eine entgeltliche Tätigkeit geniesst u.U. grundrechtlichen Schutz (insbes. Pressefreiheit, Wirtschaftsfreiheit), weshalb sich eine Bewilligungspflicht als unverhältnismässig erweisen könnte. Wir empfehlen dringend, im Sinne einer liberalen, „bürgerrechtsfreundlichen“ Regelung nur für jene Tätigkeiten eine Bewilligungspflicht zu statuieren, welche effektiv Polizeigüter gefährden. Dies auch im Sinne der Eindämmung unnötiger Bürokratie. Sollten nicht bewilligungspflichtige Aktivitäten unerwartet dennoch zu einer Störung von Polizeigütern führen, besteht jederzeit die Möglichkeit einer polizeilichen Intervention.<sup>13</sup>

### **Änderungsantrag zu Art. 5 (Sondernutzung)**

*Für eine ausschliessliche oder dauernde Nutzung einer öffentlichen Sache bedarf es der Erteilung einer Konzession durch den Stadtrat. Es gelten die Vorschriften des kantonalen Rechts [Fussnote: Verweis auf Art. 24 ff. StrG].*

<sup>9</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 2329

<sup>10</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210, Stand 01.07.2014

<sup>11</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 2405

<sup>12</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 2398

<sup>13</sup> zum Ganzen vgl. auch BGE 96 I 586; Bundesgerichtsurteil vom 16.05.1979, in ZBl 81 (1980), S. 35 ff. (insbes. S. 37); Moeckli, Politische Werbung auf öffentlichem Grund, recht 2013, S. 263 ff.

Begründung: Die Aufzählung „insbesondere von öffentlichen Strassen, Plätzen, Wegen und Anlagen“ ist nicht notwendig. Hingegen sollte darauf hingewiesen werden, dass das StrG genauere Bestimmungen zur Sondernutzung enthält.

### **Streichungsantrag zu Art. 7 (unerlaubtes Plakatieren)**

Art. 7 ist überflüssig und somit zu streichen. Das Anbringen von Werbe- oder Informationsmaterial auf privatem Grund ohne Einwilligung des Berechtigten ist eine ungerechtfertigte Einwirkung auf privates Eigentum i. S. v. Art. 641 ZGB und kann vom Eigentümer gestützt auf diese Bestimmung abgewehrt werden. Die Kosten der Entfernung können gemäss Art. 41 ff. OR<sup>14</sup> auf den Verursacher abgewälzt werden. Somit gewährleistet das Bundeszivilrecht den Schutz des Grundeigentümers vor unerwünschter Plakatierung auf seinem Grundstück. Die öffentlich-rechtlichen (polizeilichen) Aspekte der Plakatierung auf privatem Grund sind im Strassenverkehrs- und Baurecht ausreichend geregelt (insbes. Art. 6 SVG<sup>15</sup>, Art. 32 EV-SVG<sup>16</sup>, Art. 78 Abs. 2 lit. m BauG<sup>17</sup>).

### **Ergänzungsantrag: neuer Artikel „7a“ (Wahl- und Abstimmungsplakate)**

*Der Stadtrat bezeichnet Stellen, an denen der Aushang von Wahl- und Abstimmungsplakaten sechs Wochen vor bis drei Tage nach dem betreffenden Urnengang ohne besondere Bewilligung erlaubt ist, und regelt die Anforderungen an solche Plakate.*

Begründung: Die Stadt Wil erteilt den politischen Parteien vor Wahlen- und Abstimmungen jeweils eine Rahmenbewilligung für das Aufstellen von Plakaten an Gemeindestrassen, was wir sehr begrüßen. Da gemäss Art. 32 Abs. 1 EV-SVG die Kantonspolizei für die Bewilligung von Strassenreklamen an Kantonsstrassen zuständig ist, müssen die Parteien für die Plakatstandorte an den Hauptverkehrsstrassen zusätzlich separate Bewilligungen der Kantonspolizei einholen. Zumal die meisten politischen Parteien über knappe (v.a. personelle) Ressourcen verfügen, soll ihnen dieser unnötige bürokratische Aufwand künftig erspart bleiben. Wir gehen davon aus, dass der Stadtrat gestützt auf den beantragten Art. 7 die Plakatstandorte entlang von Kantonsstrassen als „zugelassene Anschlagstellen“ i. S. v. Art. 32 Abs. 2 EV-SVG bezeichnen könnte, womit die Bewilligungspflicht (für politische Werbung vor Urnengängen) entfallen würde.

---

<sup>14</sup> Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220, Stand 01.07.2014

<sup>15</sup> Eidgenössisches Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01, Stand 01.01.2015

<sup>16</sup> Einführungsverordnung des Kantons St. Gallen zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz, sGS 711.1, Stand 01.01.2013

<sup>17</sup> Baugesetz des Kantons St. Gallen, sGS 731.1, Stand 01.01.2015

## **Änderungsantrag zu Art. 8 (Campieren)**

*Abs. 1: Auf dem öffentlichen Grund ist das Campieren verboten. Ausnahmen können im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zugelassen werden [Fussnote: Verweis auf Art. 78 ff. BauG und Art. 75 ff. BauR<sup>18</sup>].*

*Abs. 2: Auf privaten Grundstücken ist das Campieren verboten, wenn Interessen Dritter berührt werden. Ausnahmen können im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zugelassen werden [Fussnote: Verweis auf Art. 78 ff. BauG und Art. 75 ff. BauR].*

Begründung zu Abs. 1: Die Formulierung im Vernehmlassungsentwurf schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Unseres Wissens existieren in Wil keine „von den zuständigen Behörden bezeichneten“ öffentlichen Grundstücke, auf denen das Campieren erlaubt ist. Es ist unklar, welches die zuständigen Behörden sind und in welchem Verfahren (Zonenplanung, Baubewilligungsverfahren oder Erteilung einer Polizeibewilligung) die Grundstücke bezeichnet werden. Da die Zulassung eines Zeltlagers auf einem öffentlichen Grundstück Interessen Dritter berühren könnte (aufgrund zu erwartender Immissionen), stellt sich insbesondere die Frage nach allfälligen Rechtsmitteln. Die von uns vorgeschlagene Regelung trägt potentiellen Drittinteressen Rechnung. Wenn keine solchen betroffen sind, kann das vereinfachte resp. das Meldeverfahren (Art. 82<sup>bis</sup> f. BauG) durchgeführt werden.

Begründung zu Abs. 2: Der Oberbegriff „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ kann hier Stellvertretend für alle Polizeigüter verwendet werden (vgl. S. 1). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine „Kann-Formulierung“ zu vermeiden. Das Campieren auf privatem Grund soll erlaubt sein, soweit keine Drittinteressen tangiert werden. Andernfalls ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, sodass die sich entgegenstehenden Interessen abgewogen werden können.

## **Streichungsantrag zu Art. 9 (Schnee und Eis)**

Die Verpflichtung von Grundeigentümern, ihre Gebäude und Anlagen so zu unterhalten, dass diese keine Schäden verursachen, geht aus dem übergeordneten Recht hervor (insbes. Art. 58 OR, Art. 237 ff. StGB<sup>19</sup>, Art. 100 StrG). Folglich kann auf Art. 9 verzichtet werden.

## **Streichungsantrag zu Art. 10 (Jugendschutz)**

Begründung zu Abs. 1: Die Bestimmung ist aus grundrechtlichen Überlegungen entschieden abzulehnen. Sie soll der Polizei ermöglichen, mit Zwangsmassnahmen gegen Jugendliche vorzugehen, welche sich „negativ“ verhalten. Aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs „negatives Verhalten“, der „Kann-Formulierung“ und des fehlenden Rechtsschutzes weist die Bestimmung ein erhebliches Missbrauchspotenzial auf. Gegen die in der exemplarischen Aufzäh-

---

<sup>18</sup> Baureglement der Stadt Wil, sRS 721.1, Stand 01.04.2013

<sup>19</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0, Stand 01.01.2014

lung genannten, unerwünschten Verhaltensweisen kann gestützt auf die einschlägigen Strafbestimmungen (insbes. Art. 144, 177, 180, 181, 186, 237, 260 StGB, Art. 19 ff. BetmG<sup>20</sup>, Art. 7<sup>bis</sup> ff. UeStG<sup>21</sup>) vorgegangen werden. Zudem hat die Polizei gemäss Art. 40 PG<sup>22</sup> die Möglichkeit, Personen in Gewahrsam zu nehmen, welche sich oder andere ernsthaft gefährden (wobei die Überführung an die Erziehungsverantwortlichen als vorübergehender Gewahrsam betrachtet werden kann). Diese polizeilichen Interventionsmöglichkeiten sind ausreichend. Es ist nicht ersichtlich, weshalb an Grundrechtseingriffe gegenüber Jugendlichen geringere rechtliche Anforderungen gestellt werden sollten als an jene gegenüber Erwachsenen. Da die Polizei offenbar bereits heute solche Massnahmen gegenüber Jugendlichen ergreift<sup>23</sup>, muss eine gesetzliche Grundlage hierfür bereits vorhanden sein (vermutlich Art. 40 PG), denn Grundrechtseingriffe ohne gesetzliche Grundlage sind unzulässig (Art. 36 Abs. 1 BV und Art. 2 PG). Somit ist es nicht notwendig, im Polizeireglement eine weitere gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Begründung zu Abs. 2: Der Zweck dieser Norm ist nicht ersichtlich. Es ist erklärungsbedürftig, weshalb der Stadtrat auf dem Verordnungsweg Bestimmungen über den Schutz Minderjähriger vor übermässigem Alkoholkonsum erlassen will und was der Inhalt solcher Bestimmungen sein soll. Das erklärte Schutzziel wird primär mittels Beschränkung des Verkaufs alkoholischer Getränke an Minderjährige angestrebt. Die Rechtsetzung im Bereich des Alkoholverkaufs liegt jedoch in der alleinigen Kompetenz des Bundes (Art. 105 BV). Es stellt sich somit die Frage, inwieweit die Stadt Wil überhaupt eine Rechtsetzungskompetenz zum Schutz Minderjähriger vor übermässigem Alkoholkonsum besitzt. Nach dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 SuG besteht die Aufgabe der Gemeinden im Bereich der Suchtprävention in der Umsetzung von Massnahmen, nicht in der Rechtsetzung. Der Stadtrat erwähnt das Präventionsprogramm „weniger isch cool“ als Beispiel einer Bestimmung, welche sich auf Abs. 2 stützen soll.<sup>24</sup> U.E. stellt ein Präventionsprogramm jedoch keine rechtliche Bestimmung dar, da es keine Rechte und Pflichten begründet. Vielmehr handelt es sich um eine Massnahme im Sinne des schlichten Verwaltungshandelns, welche in Art. 1 und Art. 7 SuG bereits eine gesetzliche Grundlage hat und deshalb keine zusätzlichen, kommunalen Rechtsnormen erfordert.

### **Streichungsantrag zu Art. 11 (Bettelverbot)**

Der Stadtrat legt in keiner Weise dar, inwiefern die vereinzelt in Wil anzutreffenden Bettler die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden.<sup>25</sup> Sofern diese sich nicht aufdringlich verhalten und keine betrügerischen Methoden anwenden, besteht kein öffentliches Interesse an einer Sanktionierung. Ansonsten greifen die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen (Art. 146, 177, 180, 181, 186 und 237 StGB, Art. 8 ff. UeStG). Sofern die aggressive oder organisierte Bettelei in Wil ein polizeilich relevantes Problem darstellen würde - was zunächst aufzuzeigen wäre - würden das Verhältnismässigkeits- resp. das Störerprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) die Formulierung einer Bestimmung gebieten, welche sich gezielt gegen diese besonderen Formen

<sup>20</sup> Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe, SR 812.121, Stand 01.10.2013

<sup>21</sup> Übertretungsstrafgesetz des Kantons St. Gallen, sGS 921.1, Stand 28.07.2009

<sup>22</sup> Polizeigesetz des Kantons St. Gallen, sGS 451.1, Stand 01.01.2014

<sup>23</sup> Stadtratsprotokoll SRB 44/2015, S. 4

<sup>24</sup> Stadtratsprotokoll SRB 44/2015, S. 4

<sup>25</sup> Stadtratsprotokoll SRB 44/2015, S. 4-5



der Bettelei richtet. Eine pauschale Kriminalisierung sämtlicher Bettler ist nicht mit der Verfassung und der EMRK vereinbar.<sup>26</sup> Im Übrigen dürfte eine rechtlich überzeugende Abgrenzung von zulässigen öffentlichen Sammlungen<sup>27</sup> und unzulässiger Bettelei kaum gelingen: Es ist wenig einleuchtend, dass das „Betteln für sich selbst“ Polizeigüter gefährden soll, während das „Betteln für Dritte“ als polizeilich unbedenklich gilt. Einem Stadtrat, der sich zur Mehrheit aus Christdemokraten und Sozialdemokraten zusammensetzt, würde es u.E. gut anstehen, auf solche pauschalen, höchst bedenklichen Repressionen gegen sozial Benachteiligte zu verzichten. Im Übrigen verweisen wir auf unsere einleitenden Bemerkungen betreffend Bagatelldatbestände (S. 2).

### **Streichungsanträge zu Art. 14, 15 und 16 - allgemeine Begründung**

Wir lehnen den Erlass besonderer, generell-abstrakter Regelungen über die Hundehaltung in der Stadt Wil aus den untenstehenden, grundsätzlichen Überlegungen strikte ab. Falls nicht gänzlich auf die Artikel verzichtet werden soll, sind sie durch einen einfachen Verweis auf das HG<sup>28</sup> und die TSchV<sup>29</sup> zu ersetzen.

- Seit rund zehn Jahren sind in der Schweiz vielerorts Tendenzen einer Überreglementierung der Hundehaltung durch kantonale und kommunale sicherheitspolizeiliche Vorschriften auszumachen. In Fachkreisen stossen diese auf breite Ablehnung, da sie lediglich auf die polizeirechtliche Problemstellung (deren Lösung in der Kompetenz der Kantone und z.T. der Gemeinden liegt) fokussieren und dabei die tierschutzrechtliche Dimension (Bundeskompetenz) verkennen. Bei Hunden, die aufgrund von Verhaltensstörungen eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, liegt primär ein Haltungs-, d.h. ein Tierschutzproblem vor.<sup>30,31</sup> Sicherheitspolizeiliche Vorschriften stellen daher stets eine Symptombekämpfung dar und werden vornehmlich von fachunkundigen Personen propagiert, welche eine grundsätzlich hundefeindliche Polemik betreiben. Eine sachgerechte, präventive Problemlösung muss primär den Ansatz verfolgen, die Entwicklung von aggressiven Verhaltensweisen bei Hunden durch Sozialisierung und Erziehung zu verhindern. Es ist m.a.W. eine integrierte Betrachtung der sicherheitspolizeilichen und der tierschutzrechtlichen Problemstellung erforderlich. Die Stadt Wil verfügt über keine Behörde, welche über ausgewiesene Fachkompetenz in den Bereichen Tierhaltung, Ethologie und Verhaltensmedizin verfügt. Die Stadt Wil sollte die Regelung der Hundehaltung deshalb den Fachbehörden auf Kantons- und Bundesebene überlassen. Es gilt zu vermeiden, dass die Stadt Wil zum schweizweiten Wildwuchs von fragwürdigen Bestimmungen über die Hundehaltung beiträgt.

---

<sup>26</sup> überzeugend dargelegt in: Moeckli, Bettelverbote: Einige rechtsvergleichende Überlegungen zur Grundrechtskonformität, ZBl 111 (2010), S. 537 ff.

<sup>27</sup> vgl. Ausführungen im Protokollauszug SRB 44/2015, S. 4-5

<sup>28</sup> Hundegesetz des Kantons St. Gallen, sGS 456.1, Stand 09.01.2003

<sup>29</sup> Eidgenössische Tierschutzverordnung, SR 455.1, Stand 09.04.2015

<sup>30</sup> Stiftung für das Tier im Recht, Präsentation Gesetzesentwurf „zum Schutz vor und von Hunden“ vor der Veterinärkoordination, 2006

<sup>31</sup> Stiftung für das Tier im Recht, Gefährliche Hunde - auf dem Weg zu einer zerbissenen Rechtsordnung?, 2006

- Die sicherheitspolizeilichen Aspekte der Hundehaltung sind in der Art. 77 ff. TSchV und im HG ausreichend geregelt. In Art. 6 HG heisst es treffend: „Hunde sind so zu halten, dass sie Menschen und Tiere nicht gefährden oder belästigen und fremdes Eigentum nicht beschädigen.“ Damit besteht eine klare Zielvorgabe für die Hundehalter. Hundehalter, welche das HG und die TSchV missachten, werden ihr Fehlverhalten nicht aufgrund zusätzlicher kommunaler Vorschriften korrigieren. Art. 9 und Art. 14 HG bieten der Stadt Wil zudem ausreichende Möglichkeiten, fehlbare Hundehalter zu sanktionieren. Kommunale Polizeivorschriften über die Hundehaltung sind somit überflüssig.
- Welche Mittel zur Einhaltung der Zielvorgabe von Art. 6 HG geeignet und erforderlich sind, hängt von den konkreten Umständen im Einzelfall, vor allem vom Charakter und der Erziehung des Hundes, ab. Ein verhaltensgestörter Hund, welcher spontane Aggression gegenüber Menschen zeigt, stellt auch angeleint noch eine Gefahr dar und kann wohl nur durch einen Maulkorb von Beissattacken abgehalten werden. Hingegen stellt ein normal sozialisierter, wohlzogener Hund kein Sicherheitsrisiko dar, auch wenn er sich nicht angeleint ist. Einzelfallgerechte Vorschriften zur Hundehaltung können somit nur beschränkt in generell-abstrakter Form erlassen werden, weshalb gesetzgeberische Zurückhaltung geboten ist. Restriktionen, welche auf fehlbare Hundehalter resp. deren Hunde abzielen, jedoch die Rechte sämtlicher Hundehalter und Hunde einschränken, sind mit Blick auf Art. 5 Abs. 2 BV (Verhältnismässigkeitsprinzip) und Art. 9 BV (Willkürverbot) abzulehnen. Zu beachten ist ferner das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV), wonach nicht nur Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, sondern auch Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist.<sup>32</sup> Wenn der Gesetzgeber pauschale Restriktionen erlässt, welche sowohl sich korrekt verhaltende und fehlbare Hundehalter gleichermaßen einschränken, unterlässt er eine gebotene Differenzierung und verletzt somit Art. 8 BV. Schliesslich gebietet es auch die gemäss Art. 1 und Art. 3 TSchG<sup>33</sup> zu achtende Tierwürde, einzelfallgerechte Regelungen zu treffen.
- Kommunale, generell-abstrakte Normen zur Hundehaltung sind praxisuntauglich, weil sich Hundehalter mit ihren Hunden oft in mehreren Gemeinden bewegen und es schlichtweg illusorisch ist, von ihnen Kenntnis aller gemeindespezifischer Vorschriften zu erwarten. Die Grundsätze der Hundehaltung sind sinnvollerweise kantonale und soweit möglich nationale zu regeln. Spezielle, ortsspezifische Regeln (z.B. Betretungsverbot oder Leinenpflicht für öffentliche Anlagen) sind nicht generell-abstrakt, sondern generell-konkret anzuordnen, d.h. per Allgemeinverfügung mit entsprechender Signalisation. Der Stadtrat kann direkt gestützt auf Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b HG i. V. m. Art. 46 Abs. 3 lit. k Gemeindeordnung<sup>34</sup> solche Allgemeinverfügungen erlassen.

<sup>32</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 495

<sup>33</sup> Eidgenössisches Tierschutzgesetz, SR 455, Stand 01.05.2014

<sup>34</sup> Vorläufige Gemeindeordnung der Stadt Wil vom 27.11.2011, sRS 111.1



### **Streichungsantrag zu Art. 14 (Grundsatz)**

Art. 14 ist zu streichen, da er gegenüber Art. 6 HG keine selbstständige Bedeutung hat. Letzterer ist treffender und umfassender formuliert, weil er auch fremdes Eigentum schützt.

### **Streichungsantrag zu Art. 15 (Betretungsverbot)**

Begründung zur Streichung von Abs. 1: Einerseits ist es wie bereits ausgeführt rechtstechnisch wenig sinnvoll, Betretungsverbote in generell-abstrakter Form zu erlassen, da die meisten Hundehalter das Polizeireglement wohl niemals lesen. Betretungsverbote sind gestützt auf Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b HG an den Zugängen zum jeweiligen Areal zu signalisieren. Andererseits handelt es sich grösstenteils um eine Wiederholung von Art. 7 Abs. 1 HG. Kinderspielplätze und Badeanstalten können unter den Begriff „Spiel- und Sportplätze“ subsumiert werden. Einzig Friedhöfe werden durch Art. 7 Abs. 1 HG nicht abgedeckt, doch sind an den Wiler Friedhöfen Betretungsverbote für Hunde unseres Wissens bereits signalisiert. Es scheint uns im Übrigen prüfenswert, ob ein Betretungsverbot für Friedhöfe überhaupt notwendig ist oder ob für das angestrebte Schutzziel nicht eine Leinenpflicht ausreicht. Aufgrund der engen emotionalen Bindung vieler Hundehalter zu ihren Tieren und aufgrund der Lage des Friedhofs Altstatt an einem beliebten Naherholungsgebiet bestünde möglicherweise ein Bedürfnis, Hunde bei Grabbesuchen mitzuführen. Es darf davon ausgegangen werden, dass Hundehalter kein geringeres Interesse an der Wahrung der Totenruhe ihrer Angehöriger haben als alle anderen Friedhofsbesucher, und dass folglich die Gefahr von Störungen durch Hunde gering wäre. (Gänzlich auszuschliessen wären diese selbstverständlich nicht - ebenso wenig wie Störungen durch unbeaufsichtigte Kleinkinder, für welche deswegen auch kein Betretungsverbot verhängt wird.)

Begründung zu Abs. 2: Auf die Ausnahmeregelung für Blindenführhunde kann verzichtet werden. Da sehbehinderte Personen auf ihren Hund in der Regel stark angewiesen sind, ergibt sich die Unzulässigkeit eines Betretungsverbotes für Blindenführhunde aus dem Persönlichkeitsrecht (Art. 28 ZGB).<sup>35</sup> Zudem wäre ein solches Verbot offenkundig unzumutbar (Zumutbarkeit als Teilgehalt des Verhältnismässigkeitsprinzips, Art. 5 Abs. 2 BV). Dass eine Ausnahme vom Betretungsverbot auch für Polizei- und Rettungshunde möglich sein muss, ist ebenso selbstverständlich. In all diesen Fällen darf von einer Einwilligung des Berechtigten ausgegangen werden, weshalb explizite Ausnahmeregelungen nicht notwendig sind.

### **Streichungsantrag zu Art. 16 (Leinenzwang)**

Abs. 1 ist aus folgenden Gründen zu streichen:

- Wie für Betretungsverbote gilt auch für Leinenpflichten, dass diese nur mittels Signalisation praktisch durchsetzbar sind und dass auf eine generell-abstrakte Regelung folglich verzichtet werden kann.

---

<sup>35</sup> [www.tierimrecht.org/de/news/2006/04/20060428\\_hund\\_am\\_arbeitsplatz.php](http://www.tierimrecht.org/de/news/2006/04/20060428_hund_am_arbeitsplatz.php)

- Wir bemängeln, dass der Stadtrat, soweit aus dem Protokoll SRB 44/2015 ersichtlich, keinerlei Überlegungen zum Zweck, zu den praktischen Auswirkungen und zur Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Regelung angestellt hat. Die rechtliche Bedeutung des Begriffs „öffentliche Grün- und Parkanlagen“ ist unklar, aber potenziell sehr weitreichend. Eine generelle Leinenpflicht für solche Anlagen, zusammen mit jener in Wald- und Waldrandgebieten und einem Betretungsverbot für Wiesen während der Wachstumsperiode würde bedeuten, dass Hundehalter in Wil praktisch keine Möglichkeit mehr hätten, ihre Hunde frei laufen zu lassen. Art. 71 Abs. 1 TSchV schreibt vor, dass sich Hunde täglich frei bewegen können sollen. Mit einer generellen Leinenpflicht würde die Stadt Wil die Umsetzung dieser bundesrechtlichen Bestimmung weitgehend verunmöglichen, was gemäss Art. 49 BV unzulässig ist. Der in Art. 71 Abs. 1 TSchV vorgeschriebene tägliche Auslauf, zusammen mit dem durch Art. 70 Abs. 1 TSchV verlangten, täglichen Kontakt mit Menschen und Artgenossen, dient nicht nur tierschützerischen, sondern auch sicherheitspolizeilichen Interessen: Hunde, denen ein ausreichendes Mass an Bewegung und Umweltinteraktionen verwehrt wird, entwickeln mit hoher Wahrscheinlichkeit abnormale Verhaltensweisen und insbesondere Aggressionen gegenüber Menschen und Artgenossen. Während also das ständige Anleinen und das Anlegen eines Maulkorbs oftmals die einzige Massnahme darstellen, um verhaltensgestörte Hunde von der Schädigung ihrer Umgebung abzuhalten, sind diese Massnahmen bei gesunden Hunden geradezu kontraproduktiv. Soweit der Schutz von Personen vor aggressiven Hunden angestrebt wird, ist eine generelle Leinenpflicht somit ein denkbar ungeeignetes Mittel. Zu erwähnen ist, dass es die verbreiteten Roll-Leinen erlauben, den Leinenzwang formell zu erfüllen, ohne dass dadurch der Schutz von Passanten vor allfälligen Belästigungen oder Bissen wesentlich verbessert wird. Ein unberechenbarer Hund an einer zehn Meter langen Roll-Leine ist zweifellos schlechter kontrollierbar und damit ein grösseres Sicherheitsrisiko als ein gut erzogener, freilaufender Hund. Die generelle Leinenpflicht scheitert in der Verhältnismässigkeitsprüfung somit bereits am Kriterium der Eignung.<sup>36</sup>
- Auch die Erforderlichkeit einer solchen Einschränkung ist zu verneinen. Staatliche Eingriffe dürfen in sachlicher, räumlicher, persönlicher und zeitlicher Hinsicht nicht weitergehen, als es das angestrebte Schutzziel erfordert.<sup>37</sup> Es geht nicht an, sämtliche Hundehalter mit einer generellen Leinenpflicht zu belegen, nur weil vereinzelt unter ihnen ihren Pflichten nicht nachkommen. Vielmehr müssen sich Massnahmen entsprechend dem Störerprinzip gezielt gegen die fehlbaren Hundehalter richten. Art. 9 HG Abs. 2 enthält eine exemplarische Auflistung solcher Massnahmen, welche von den Gemeinden angeordnet werden können.
- Schliesslich erweist sich die generelle Leinenpflicht als unzumutbar, weil die erzielte Wirkung in einem Missverhältnis zum angestrebten Zweck steht.<sup>38</sup> Wie oben dargelegt, ist zu befürchten, dass durch die Einführung einer generellen Leinenpflicht bislang unauffällige Hunde nicht mehr genügend Bewegung und Sozialkontakt erhalten und deswegen Verhal-

<sup>36</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 587 ff.

<sup>37</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 591 ff.

<sup>38</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 613 ff.

tensprobleme entwickeln. Eine solche „Nebenwirkung“ einer generellen Leinenpflicht darf unter keinen Umständen in Kauf genommen werden, zumal Verhaltensstörungen sowohl für das betroffene Tier als auch für dessen Halter eine schwere Belastung darstellen.

- Speziell einzugehen ist an dieser Stelle noch auf die vorgeschlagene Ausdehnung des Leinenzwangs auf Waldgebiete. Der Stadtrat begründet diese mit den Interessen des Wildschutzes und der Spaziergängerinnen und Spaziergänger im Wald. Diese Begründung ist nicht stichhaltig. Der Wildschutz gehört nicht zu den klassischen Polizeigütern und ist deshalb nicht im Polizeireglement zu regeln. Ansonsten könnten ebenso gut weitere Bestimmungen zum Wildtier- und Naturschutz ins Polizeireglement aufgenommen werden: Da das Reh keine gefährdete Wildtierart ist, sondern im Gegenteil eher eine Überpopulation besteht, ist das Erlegen von Rehen durch wildernde Hunde in ökologischer Hinsicht kein Problem. Dagegen führt das Bejagen gefährdeter Vogel-, Reptilien- und Amphibienarten durch Hauskatzen oftmals zur Ausrottung ganzer Populationen der betreffenden Tierart. Falls der Schutz von Wildtieren Gegenstand des Polizeireglements wäre, wären Bestimmungen zum Schutz der genannten Tiergruppen vor Hauskatzen somit dringlicher als der Schutz des Rotwildes vor Hunden. Selbstverständlich ist unbestritten, dass das Wildern durch unbeaufsichtigte Hunde nicht akzeptabel ist und dass dagegen vorgegangen werden soll - zwar nicht aus ökologischen, aber aus tierschützerischen Gründen. Der Schutz des Wildes ist jedoch Regelungsgegenstand des JG<sup>39</sup> und es ist fraglich, ob den Gemeinden diesbezüglich überhaupt eine Rechtsetzungskompetenz verbleibt. Angesichts der Tatsache, dass der Staat keinerlei Massnahmen gegen wildernde Hauskatzen ergreift, ist an die Verhältnismässigkeit von Massnahmen gegen wildernde Hunde ein strenger Massstab anzulegen. Es ist nichts dagegen einzuwenden, dass gegen Hunde, die tatsächlich wildern (resp. deren Halter) rigoros vorgegangen wird. Art. 40 Abs. 2 JG ermöglicht insbesondere den Abschuss von wildernden Hunden. Ein präventives Vorgehen gegen sämtliche Hundehalter mittels einer generellen Leinenpflicht ist jedoch unverhältnismässig, denn Hunde können durchaus so erzogen werden, dass sie keine Wildtiere jagen resp. ohne Leine davon abgehalten werden können. Zudem stellt ein beträchtlicher Teil der Hunde aufgrund ihrer geringen Körpergrösse keine ernsthafte Gefahr für das Wild dar. Gleiches gilt für alte Hunde, deren Anteil der Hundepopulation laufend zunimmt. Der Schutz der Spaziergänger kann sodann nicht zur Begründung einer Leinenpflicht in Waldgebieten herangezogen werden, denn es ist nicht plausibel, dass Spaziergänger im Wald ein grösseres Schutzbedürfnis haben als anderswo.

Begründung zu Abs. 2: Eine solche Bestimmung ist unnötig, da der Stadtrat wie erwähnt direkt gestützt auf Art. 7bis Abs. 1 lit. b HG entsprechende Allgemeinverfügungen erlassen kann.

### **Änderungsantrag zu Art. 17**

*[Abs. 1 inhaltlich unverändert. Redaktionelle Korrektur: Entfernung des Wortes „zu“ in lit. d]*

---

<sup>39</sup> Jagdgesetz des Kantons St. Gallen, sGS 853.1, Stand 16.11.2010

*Abs. 2: Die Jugendschutzvorschriften sind einzuhalten. [Fussnote: Verweis auf Art. 10 GSS<sup>40</sup>, Art. 22, 26 und 26<sup>bis</sup> GWG<sup>41</sup>, Art. 195 StGB]*

*[Abs. 3 unverändert]*

Begründung zu Abs. 2: Im Sinne der Klarheit und der Benutzerfreundlichkeit sind die relevanten Bestimmungen anzuführen. Der zweite Satz wird durch den expliziten Verweis auf Art. 195 StGB überflüssig.

### **Änderungsantrag zu Art. 19**

*Abs. 1: An öffentlich zugänglichen Orten können Videoüberwachungsanlagen eingesetzt werden, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen.*

*Abs. 2: Die Betreibenden von Videoüberwachungsanlagen habe dieser der zuständigen Stelle [Fussnote: Bezeichnung der Stelle] zu melden.*

*Abs. 3: Am überwachten Ort ist durch Hinweistafeln auf die Überwachung hinzuweisen.*

Begründung zu Abs. 1: Es sollte klargestellt werden, dass sich die Bestimmungen auch auf private Räume, welche öffentlich zugänglich sind, beziehen. Der Begriff „Videokameras“ ist durch „Videoüberwachungsanlagen“ zu ersetzen, da nicht jede Videokamera der Überwachung dient.

Begründung zu Abs. 2: Der Begriff „fest installierte Anlagen“ ist unklar und deshalb zu vermeiden. Auch eine Anlage, welche nicht fest installiert (im Sinne von „eingebaut“) ist, kann auf einen dauerhaften Betrieb ausgelegt sein. Dass die zuständige Stelle vom Stadtrat zu bezeichnen ist, ergibt sich aus Art. 28.

Begründung zu Abs. 3: Da auch im Falle einer Anlage, welche eine Personenidentifikation nicht zulässt, u.U. indirekte Rückschlüsse auf Personen möglich sind, sollten die von der Überwachung Betroffenen ebenfalls mittels Hinweistafeln auf die Anlage hingewiesen werden.

### **Änderungsantrag zu Art. 21 (Bestimmung der Örtlichkeiten)**

*Die Örtlichkeiten mit Videoüberwachung werden durch den Stadtrat mittels Allgemeinverfügung bestimmt. Die Verfügung wird amtlich publiziert.*

Begründung: Es soll klargestellt werden, dass bei Erlass einer Allgemeinverfügung deren Inhalt zu publizieren ist und dass eine amtliche Publikation i.S.v. Art. 5 Abs. 1 GG<sup>42</sup> gemeint ist. Zu-

---

<sup>40</sup> Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale des Kantons St. Gallen, sGS 554.3, Standt 29.06.2004

<sup>41</sup> Gastwirtschaftsgesetz des Kantons St. Gallen, sGS 553.1, Stand 22.01.2008

<sup>42</sup> Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen, sGS 151.2, Stand 18.11.2014

sätzlich soll ein laufend aktualisiertes Register der videoüberwachten Örtlichkeiten geführt werden (siehe Antrag betreffend Artikel „27a“).

### **Änderungsantrag zu Art. 27 (Datenschutz)**

*[Abs. 1 unverändert]*

*Abs. 2: Sie ist in ihrer Tätigkeit unabhängig, erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht und beantragt erforderliche Massnahmen. Der Bericht ist öffentlich zugänglich.*

Begründung zu Abs. 2: Im Vernehmlassungsentwurf fehlt das Komma. Es ist völlig unklar, was unter „regelmässig“ zu verstehen ist. Der Zeitabstand sollte konkret definiert werden. Die Publikation des Berichts kann bei Personen, welche der Videoüberwachung skeptisch gegenüberstehen, allenfalls vertrauensbildend wirken.

### **Ergänzungsantrag: neuer Artikel „27a“ (gemeinsame Bestimmung)**

*Es wird ein öffentliches Register der Videoüberwachungsanlagen ohne und mit Personenidentifikation geführt.*

Begründung: Um der Sensibilität des Themas Rechnung zu tragen, sollen sich Interessierte jederzeit unkompliziert darüber informieren können, wo Überwachungsanlagen betrieben werden und ob es sich um Anlagen mit oder ohne Personenidentifikation handelt. Es versteht sich von selbst, dass ein solches Register auf der Website der Stadt einsehbar sein sollte.

### **Änderungsantrag zu Art. 29 (Bewilligungsgesuch)**

*Das Gesuch um Bewilligung ist frühzeitig einzureichen. Gesuche für Kundgebungen, Umzüge, Festanlässe, Schaustellungen sowie öffentliche Veranstaltungen [Fussnote: Querverweise auf entsprechende Artikel] sind mindestens 20 Tage im Voraus einzureichen.*

Begründung: Eine schriftliche Einreichung des Gesuchs (schriftlich i.S.v. Art. 14 Abs. 1 OR, d.h. mit eigenhändiger Unterschrift) sollte u.E. nicht generell verlangt werden. In einfachen Fällen sollte auch ein Gesuch per E-Mail akzeptiert werden, denn eine rechtsgestaltende Wirkung geht erst von der Bewilligungsverfügung, nicht vom Gesuch aus. Falls erforderlich kann die Bewilligungsbehörde gestützt auf Art. 11 Abs. 1 VRP ein schriftliches Gesuch verlangen. Die Angabe der verantwortlichen Person muss ebenfalls nicht verlangt werden, da der Gesuchsteller als verantwortliche Person zu gelten hat. Es wäre u.E. problematisch, wenn der Gesuchsteller eine nicht verfahrensbeteiligte Drittperson bezeichnen könnte, welcher mit der Bewilligungsverfügung Pflichten auferlegt werden.

## Änderungsantrag zu Art. 30 (Bewilligungserteilung)

*[Streichung von Abs. 1, Abs. 2 wird zu Abs. 1, Abs. 3 wird zu Abs. 2]*

Begründung: Auf Abs. 1 kann verzichtet werden. Verantwortliche Person ist der Adressat der Verfügung. Dass dieser Gewähr für die Einhaltung allfälliger Bedingungen und Auflagen bieten muss, ist selbstverständlich.

Wir bitten den Stadtrat, unsere Hinweise wohlwollend zu prüfen und in der Parlamentsvorlage fundiert auf unsere Argumente einzugehen, falls und soweit er unseren Anträgen nicht zustimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Junge Grüne Wil-Fürstenland



Sebastian Koller