

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00153 vom 13. Juli 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00153

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00153 du 13 juillet 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00153 del 13 luglio 2001

Regeste

Hundehaltung (Leinenzwang) | Leinenzwang am Limmatuferweg Das Anfechtungsobjekt ist eine Allgemeinverfügung und damit mit Beschwerde anfechtbar (E. 1b). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen, namentlich die Legitimation, sind gegeben (E. 1c, d). Auf den beantragten Augenschein kann verzichtet werden (E. 1e). Vorschriften über die Hundehaltung finden sich vor allem in §§ 6 ff. HundeG, aber auch in weiteren Erlassen (E. 2a). Der Bezirksrat hält den Leinenzwang für mit dem übergeordneten Recht, insbes. § 10 HundeG, vereinbar (E. 2b). Die angefochtene Anordnung tangiert keine Grundrechte der Hundehalter. Trotzdem ist sie auf das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses, auf ihre Verhältnismässigkeit und Willkürfreiheit hin zu überprüfen (E. 2d). Da das Anfechtungsobjekt eine Allgemeinverfügung ist, muss es sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen (E. 2e). § 10 Abs. 1 HundeG schliesst kommunale generell-abstrakte Normen über Laufenlassen bzw. Anleinen von Hunden aus. Zulässig sind aber neben Einzel- auch Allgemeinverfügungen, falls sie einen Bezug zu den übrigen Verhaltensvorschriften von §§ 6 ff. HundeG aufweisen (E. 3f). Ein Anleinzwang für eine solch lange Wegstrecke ist unverhältnismässig. Zulässig sind unter Umständen Beschränkungen, die sich auf Orte und Zeiten beziehen, an denen Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind (E. 2f). Die angefochtene Massnahme kann sich auch nicht auf einen anderen kantonalen Erlass stützen (E. 2h).

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 01..2.13.0 VB.2001.00153 Zurich Verwaltungsgericht
01..2.13.0 VB.2001.00153 Zurigo Verwaltungsgericht 01..2.13.0 VB.2001.00153

Hundehaltung (Leinenzwang) | Leinenzwang am Limmatuferweg Das Anfechtungsobjekt ist eine Allgemeinverfügung und damit mit Beschwerde anfechtbar (E. 1b). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen, namentlich die Legitimation, sind gegeben (E. 1c, d). Auf den beantragten Augenschein kann verzichtet werden (E. 1e). Vorschriften über die Hundehaltung finden sich vor allem in §§ 6 ff. HundeG, aber auch in weiteren Erlassen (E. 2a). Der Bezirksrat hält den Leinenzwang für mit dem übergeordneten Recht, insbes. § 10 HundeG, vereinbar (E. 2b). Die angefochtene Anordnung tangiert keine Grundrechte der Hundehalter. Trotzdem ist sie auf das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses, auf ihre Verhältnismässigkeit und Willkürfreiheit hin zu überprüfen (E. 2d). Da das Anfechtungsobjekt eine Allgemeinverfügung ist, muss es sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen (E. 2e). § 10 Abs. 1 HundeG schliesst kommunale generell-abstrakte Normen über Laufenlassen bzw. Anleinen von Hunden aus. Zulässig sind aber neben Einzel- auch Allgemeinverfügungen, falls sie einen Bezug zu den übrigen

Verhaltensvorschriften von §§ 6 ff. HundeG aufweisen (E. 3f). Ein Anleinzwang für eine solch lange Wegstrecke ist unverhältnismässig. Zulässig sind unter Umständen Beschränkungen, die sich auf Orte und Zeiten beziehen, an denen Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind (E. 2f). Die angefochtene Massnahme kann sich auch nicht auf einen anderen kantonalen Erlass stützen (E. 2h).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2001.00153 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2001.00153 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 13.07.2001 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Hundehaltung (Leinenzwang) Leinenzwang am Limmatuferweg Das Anfechtungsobjekt ist eine Allgemeinverfügung und damit mit Beschwerde anfechtbar (E. 1b). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen, namentlich die Legitimation, sind gegeben (E. 1c, d). Auf den beantragten Augenschein kann verzichtet werden (E. 1e). Vorschriften über die Hundehaltung finden sich vor allem in §§ 6 ff. HundeG, aber auch in weiteren Erlassen (E. 2a). Der Bezirksrat hält den Leinenzwang für mit dem übergeordneten Recht, insbes. § 10 HundeG, vereinbar (E. 2b). Die angefochtene Anordnung tangiert keine Grundrechte der Hundehalter. Trotzdem ist sie auf das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses, auf ihre Verhältnismässigkeit und Willkürfreiheit hin zu überprüfen (E. 2d). Da das Anfechtungsobjekt eine Allgemeinverfügung ist, muss es sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen (E. 2e). § 10 Abs. 1 HundeG schliesst kommunale generell-abstrakte Normen über Laufenlassen bzw. Anleinen von Hunden aus. Zulässig sind aber neben Einzel- auch Allgemeinverfügungen, falls sie einen Bezug zu den übrigen Verhaltensvorschriften von §§ 6 ff. HundeG aufweisen (E. 3f). Ein Anleinzwang für eine solch lange Wegstrecke ist unverhältnismässig. Zulässig sind unter Umständen Beschränkungen, die sich auf Orte und Zeiten beziehen, an denen Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind (E. 2f). Die angefochtene Massnahme kann sich auch nicht auf einen anderen kantonalen Erlass stützen (E. 2h). Stichworte: ALLGEMEINVERFÜGUNG GESETZLICHE GRUNDLAGE HUNDEHALTUNG LAUFENLASSEN LEGITIMATION LEINE LEINENZWANG LIMMATUFER NATURSCHUTZ VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT Rechtsnormen: § 1 HundeG § 8 HundeG § 10 lit. I HundeG § 4 lit. I NaturschutzV § 9a lit. I NaturschutzV § 15 lit. II NaturschutzV § 21 lit. a VRG § 41 VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: I. Der Gemeinderat Oetwil a.d.L. beschloss am 30. Oktober 2000 und am 8. Januar 2001 gestützt auf §§ 1 und 10 des Gesetzes über das Halten von Hunden vom 14. März 1971 (HundeG), am Limmatuferweg innerhalb des Gemeindebanns, von der Gemeindegrenze Geroldswil bis zur Gemeindegrenze Würenlos/AG, seien Hunde an der Leine zu führen (Ziff. 1); der Leinenzwang werde durch entsprechende Hinweistafeln ab Rechtskraft dieses Beschlusses signalisiert (Ziff. 2); Übertretungen gegen diese Anordnung könnten unter Hinweis auf § 19 HundeG mit Haft oder Busse bestraft werden (Ziff. 3). Der mit einer Rechtsmittelbelehrung (Ziff. 4) versehene Beschluss wurde gestützt auf § 68a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) am 18. Januar 2001 im "Limmattaler Tagblatt" publiziert. II. Dagegen erhoben verschiedene Personen, unter anderen A sowie B und C, am 29. Januar bzw. am 19. Februar 2001 Rekurs an den Bezirksrat Dietikon. Dieser wies mit Beschlüssen vom 21. März 2001 sowohl den Rekurs von A (GE.2001.00010) wie auch jenen von B und C (GE.2001.00021) ab, soweit er darauf eintrat. Die Verfahrenskosten von je Fr. 150.-

wurden den Rekurrierenden auferlegt, die zudem (unter Berücksichtigung der weiteren Rekurse) zu einer anteilmässigen Parteientschädigung von je Fr. 100.- an die Gemeinde Oetwil a.d.L. verpflichtet wurden. III. Gegen die Bezirksratsbeschlüsse erhoben A sowie B und C am 24. April bzw. 2. Mai 2001 Rekurs, und zwar entsprechend der Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Beschluss an den Regierungsrat, der die Rechtsmittel mangels Zuständigkeit am 8. Mai 2001 an das Verwaltungsgericht überwies. In beiden Verfahren (VB.2001.00153 sowie 2001.00154) beantragten der Bezirksrat Dietikon am 31. Mai 2001 und die Gemeinde Oetwil a.d.L. am 12. Juni 2001 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Gemeinde verlangte zudem die Zusprechung einer Parteientschädigung. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. a) Die beiden Rechtsmittel richten sich zwar nicht gegen den gleichen Rekursentscheid. Beide Rekursentscheide betreffen jedoch den nämlichen Gemeinderatsbeschluss. Sowohl in diesen Rekursentscheiden wie auch in den beiden dagegen erhobenen Beschwerden werden im Wesentlichen die gleichen Rechtsfragen aufgeworfen, weshalb es sich rechtfertigt, die beiden Beschwerden zur gemeinsamen Behandlung zu vereinigen. b) Gemäss § 19c Abs. 2 in Verbindung mit § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1998 (VRG) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Rekursentscheide des Bezirksrats über "Anordnungen". Unter Letzteren sind verwaltungsrechtliche Akte individuell-konkreter Art (Verfügungen) oder generell-konkreter Natur (Allgemeinverfügungen) zu verstehen, nicht jedoch generell-abstrakte Erlasse. Gegen kommunale Erlasse steht zwar im Sinn einer abstrakten Normenkontrolle ein Rechtsmittel zur Verfügung; da jedoch dagegen die Beschwerde an das Verwaltungsgericht wie erwähnt entfällt, ist hierfür als (zweite) Rechtsmittelinstanz gestützt auf § 19c Abs. 2 VRG der Regierungsrat zuständig (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 8, § 41 N. 8). Gegen die Rekursentscheide des Bezirksrats Dietikon vom 21. März 2001 haben die Beschwerdeführenden Rekurs an den Regierungsrat erhoben, dies entsprechend der im Rekursentscheid enthaltenen Rechtsmittelbelehrung, welche davon ausgeht, es handle sich beim streitbetreffenen Beschluss des Gemeinderats Oetwil a.d.L. vom 8. Januar 2001 um einen generell-abstrakten Erlass. Mit seiner Überweisung der Rekurse an das Verwaltungsgericht ist hingegen der Regierungsrat davon ausgegangen, es handle sich um eine Allgemeinverfügung. Diese Betrachtungsweise trifft zu. Der Beschluss des Gemeinderats richtet sich zwar an einen unbestimmten Personenkreis, umschreibt jedoch den zu regelnden Tatbestand namentlich dadurch konkret, dass der örtliche Geltungsbereich des statuierten Anleingebots genau festgelegt wird und diese örtliche Umschreibung gerade ein wesentlicher Bestandteil der Anordnung ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 11). Dadurch unterscheidet sich der streitbetreffene Beschluss von Regelungen, bei denen ein örtlich beschränkter Geltungsbereich nicht zum Regelungszweck gehört (vgl. RB 1992 Nr. 5 = ZBl 93/1992, S. 515). Der streitbetreffene Beschluss ist hinsichtlich seiner Rechtsnatur durchaus vergleichbar mit dem vom Regierungsrat erlassenen Allgemeinen Reit- und Fahrverbot entlang den Tössufer, das vom Bundesgericht in Aufhebung eines diesbezüglichen Urteils des Verwaltungsgerichts (RB 1974 Nr. 11) als Allgemeinverfügung gewürdigt worden ist (BGE 101 Ia 73; vgl. RB 1975 Nr. 6). Demnach steht gegen die angefochtenen Rekursentscheide des Bezirksrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen, weshalb die vom Regierungsrat überwiesenen Rekurse zur Behandlung als Beschwerde entgegenzunehmen sind. c) Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Das gilt namentlich auch für die

Beschwerdelegitimation, die angesichts dessen, dass alle Beschwerdeführenden als unterlegene Rekurrenten durch die angefochtenen Bezirksratsbeschlüsse formell beschwert sind und dass die vorab erforderliche materielle Beschwerde, die für Rekurs und Beschwerde gleich umschrieben wird (je § 21 lit. a VRG in Verbindung mit § 152 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926/4. September 1983 für den Rekurs an den Bezirksrat bzw. in Verbindung mit § 70 VRG für die Beschwerde an das Verwaltungsgericht), unabhängig davon zu bejahen ist, ob der Bezirksrat die Rekurslegitimation zu Recht bejaht habe oder nicht (zu dieser Frage vgl. nachfolgend E. 1d). Wäre Letzteres zu verneinen, so wäre auf die Beschwerden gleichwohl einzutreten und wären sie "im Sinn der Erwägungen" abzuweisen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 96). d) Gemäss § 21 lit. a VRG, welche Bestimmung kraft der Verweisung in § 152 GemeindeG auch für den Rekurs gegen Beschlüsse des Gemeinderats (Gemeindeexekutive) massgebend ist, ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die Beschwerdeführenden wohnen in der Gemeinde Oetwil a.d.L. und sind nach den unbestrittenen Feststellungen des Bezirksrats Hundehalter. Unter diesen Umständen sind sie durch den streitbetroffenen Gemeinderatsbeschluss stärker als beliebige Dritte berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angeordneten Anleingebots. Die Gemeinde stellt die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden (und damit sinngemäss auch deren Rekurslegitimation; vgl. vorstehend E. 1c) allerdings unter Hinweis auf eine mangelhafte Substanzierung in Frage: Bezüglich des Beschwerdeführers 1 wird vorgebracht, er mache nicht geltend (bzw. habe nicht geltend gemacht), er wolle seinen Hund ohne Leine am Limmatufer spazieren führen. Bezüglich der Beschwerdeführenden 2 wird eingewendet, sie wohnten an der S-strasse und damit nicht in der Nähe des Limmatufers. Beide Einwendungen sind unbegründet. Selbst wenn man ausgehend davon, dass Rekurrende/Beschwerdeführende ihre Legitimation darzulegen haben (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 29) , im vorliegenden Fall voraussetzt, dass die Legitimation nur für Hundehalter zu bejahen ist, welche den Limmatuferweg im Gemeindegebiet von Oetwil a.d.L. nicht nur bloss gelegentlich, sondern häufig für Spaziergänge mit ihren Vierbeinern benutzen, so darf Letzteres bei den in dieser Gemeinde wohnhaften Beschwerdeführenden angenommen werden. Der Bezirksrat Dietikon hat demnach die Rekurslegitimation der heutigen Beschwerdeführenden zu Recht bejaht. e) Soweit für die Beurteilung der Beschwerde die örtlichen Verhältnisse am Limmatuferweg erheblich sind, gehen sie mit hinreichender Klarheit aus den vorliegenden Akten hervor. Auf den beantragten Augenschein kann daher verzichtet werden. 2. a) Vorschriften über die Hundehaltung finden sich in erster Linie in §§ 6 ff. HundeG. Die Halter von Hunden sowie die Inhaber von Hundezwingern und Hundehäusern haben ihre Hunde so zu warten und zu beaufsichtigen, dass sie weder Personen durch fortwährendes Gebell, Geheul oder auf andere Weise belästigen, noch Gehwege, Trottoirs, Parkanlagen, fremde Gärten oder landwirtschaftliche Kulturen während der Vegetationszeit verunreinigen (§ 8 mit dem Randtitel "Belästigung"). Das Mitführen oder Laufenlassen von Hunden in Friedhöfen und Badeanstalten, auf Pausenplätzen von Schulhausanlagen und auf Spiel- oder Sportfeldern ist verboten (§ 9 unter dem Randtitel "Betretverbot"). In öffentlich zugänglichen Lokalen, wie namentlich in Wirtschaften und Verkaufsläden, in Parkanlagen und auf verkehrsreichen Strassen sind Hunde an der Leine zu führen, soweit nicht nach den eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen ein Betretverbot besteht (§ 10 Abs. 1). Läufige, bissige und kranke Hunde sind stets anzuleinen, Bissige Hunde müssen überdies einen Maulkorb tragen

(§ 10 Abs. 2; beide Abs. unter dem Randtitel "Anleinen"). In Wäldern und an Waldrändern sowie zur Nachtzeit dürfen Hunde nicht unbeaufsichtigt gelassen werden, wobei die Bestimmungen der Jagdgesetzgebung vorbehalten bleiben (§ 11 mit dem Randtitel "Beaufsichtigung"). Vorschriften über die Hundehaltung finden sich sodann in verschiedenen kommunalen Erlassen, in (andern) kantonalen und in bundesrechtlichen Erlassen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 des eidgenössischen Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455) darf die für ein Tier notwendige Bewegungsfreiheit nicht dauernd oder unnötig eingeschränkt werden, wenn damit für das Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sind. Laut Art. 31 Abs. 1 der eidgenössischen Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV; SR 455.1) müssen sich Hunde, die in Räumen gehalten werden, täglich entsprechend ihrem Bedürfnis bewegen können; wenn möglich sollen sie Auslauf im Freien haben. Gemäss § 32 bis Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929 (JagdG; LS 922.1) können die Gemeinden bestimmen, dass im ganzen Gebiet oder in Gebietsteilen ihrer Wildschonreviere und Vogelschutzgehölze die für das Wild gefährlichen Hunde an der Leine zu führen sind; die gleiche Befugnis steht dem Regierungsrat für die staatlichen Wildschonreviere und Vogelschutzgehölze zu. Gemäss Art. 35 der Polizeiverordnung der Gemeinde Oetwil a.d.L. vom 14. September 1987 sind Tiere so zu halten, dass niemand belästigt wird und weder Menschen, Tiere noch Sachen gefährdet werden oder zu Schaden kommen (Abs. 1). Die Hundehalter sind zur Beseitigung des Kots ihrer Hunde auf öffentlichem Boden verpflichtet (Abs. 5). Diesen kommunalen Vorschriften kommt jedoch neben jenen in §§ 6 ff. HundeG keine eigenständige Bedeutung zu (vgl. dazu E. 2f). b) Der Bezirksrat Dietikon hat erwogen, mit dem am Limmatuferweg auf Gemeindegebiet Oetwil a.d.L. angeordneten Leinenzwang wolle der Rekursgegner Benutzer dieses Wegs vor Belästigungen schützen sowie Anliegen des Naturschutzes dienen. Das Hundegesetz regle den Leinenzwang in § 10 nicht abschliessend. Wie bereits in der Weisung des Regierungsrats zu dieser Gesetzesvorlage (ABl 1970 I, 606) hervorgehoben worden sei, bleibe es den Gemeinden trotz der angestrebten Vereinheitlichung der sich auf die Hundehaltung beziehenden Vorschriften im neuen Gesetz unbenommen, gestützt auf ihre allgemeinen polizeilichen Befugnisse und in Ausführung des Hundegesetzes durch individuelle Verfügung gewisse Verhaltensgebote für einzelne Örtlichkeiten zu schaffen. Der Limmatuferweg werde als Naherholungsgebiet von Personen aus der ganzen Region benutzt, da die Flusslandschaft eine erhebliche Anziehungskraft ausübe und in der Nähe Parkplätze vorhanden seien. Der Uferweg sei stellenweise sehr eng, was die Gefahr von Belästigungen bzw. das Bedürfnis, solche zu vermeiden, erhöhe und was im Übrigen auch schon zu anderen Massnahmen wie einem Fahrverbot und einem Reitverbot geführt habe. Der örtlich begrenzte Leinenzwang verstosse weder gegen Art. 3 Abs. 2 TSchG noch gegen Art. 31 TSchV. Sodann sei er vereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die vorübergehend zugemutete Einschränkung der Bewegungsfreiheit sei zwar für viele Hunde nicht optimal; gut erzogene Tiere könnten jedoch die fragliche Wegstrecke ohne nachhaltige Beeinträchtigung durchlaufen; für weniger gut zu führende Hunde gebe es in der Gemeinde Oetwil a.d.L. ausreichende Flächen an anderen Orten, wo sie ihren Bewegungstrieb ausleben könnten. – Der Limmatuferweg führe zum Teil durch Wald und entlang von geschützten Naturgebieten. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein eidgenössisches, kantonales oder kommunales Inventar werde dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdiene (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG]). Der Pflicht,

Schutzobjekte zu schonen und zu erhalten, habe das Gemeinwesen nicht nur mit planungsrechtlichen Massnahmen nachzukommen; soweit solche nicht genüchten, seien als "besondere Anordnungen für Naturschutzobjekte" Vorschriften zu erlassen und Verfügungen zu treffen, welche alle das Schutzobjekt störenden, schädigenden, gefährdenden oder beeinträchtigenden Tätigkeiten verböten (§ 15 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977; NaturschutzV); zulässig seien insbesondere Vorschriften und Verfügungen, mit denen das Laufenlassen von Hunden verboten werde (Abs. 2). Wie sich aus dem Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung vom Dezember 1979 sowie dem nachgeführten kommunalen Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte vom März 1998 ergebe, seien das Limmatufer unterhalb des Dorfs auf einer Länge von 1,5 km und der ca. 2 ha messende Auenwaldstreifen als überkommunale Schutzobjekte festgelegt bzw. vorgemerkt; entlang der streitbetroffenen Wegstrecke von der Grenze Würenlos/AG zur Grenze Geroldswil seien mithin nur wenige (näher bezeichnete) Stellen des Wegs nicht als schutzwürdig vorgemerkt. Nicht zu entsprechen sei schliesslich dem Eventualantrag der heutigen Beschwerdeführenden 2, den von der Gemeinde angeordneten Leinenzwang auf dem Limmatuferweg örtlich und zeitlich einzuschränken, denn mit einer solchen Differenzierung würde der Bezirksrat in unzulässiger Weise in das Vollzugsermessen der Gemeinde eingreifen. c) Das streitbetroffene Anleingebot richtet sich nicht nur an die Halter von Hunden, sondern an alle Personen, die den Limmatuferweg im Gemeindegebiet Oetwil a.d.L. in Begleitung eines Hundes begehen. Der Begriff des (Hunde-)Halters ist ohnehin nicht klar definiert; im Zusammenhang mit der Abgabepflicht (vgl. § 13 HundeG) ist darunter (lediglich) der Eigentümer gemeint (zum Halterbegriff im Sinn von Art. 56 des schweizerischen Obligationenrechts vgl. Roland Brehm, Berner Kommentar, 1998, Art. 56 N. 13 ff.). Im Zusammenhang mit dem hier streitbetroffenen Anleingebot werden im Folgenden die Begriffe des Halters und der Haltung von Hunden in einem weiteren Sinn verwendet, nämlich mit Bezug auf Personen, die den Weg in Begleitung eines Hundes benutzen und diesen daher zu beaufsichtigen haben (vgl. § 8 HundeG). Für die rechtliche Beurteilung des streitbetroffenen Anleingebots ist im Übrigen die Umschreibung der Haltereigenschaft nicht von Belang. d) Anordnungen betreffend die Art und Weise der Haltung von Hunden fallen nicht in den Schutzbereich von Grundrechten jener Personen, an die sie sich richten. Auch wenn sich die Adressaten solcher Anordnungen (die Halter) nicht auf den Schutz von Grundrechten berufen können, müssen solche Anordnungen auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren sowie dem Willkürverbot standhalten. Denn diese Grundsätze sind auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der einzelnen Grundrechte (zu ihrer dortigen Funktion vgl. Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, N. 302 ff.) zu beachten (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 303 bezüglich des Gesetzmässigkeitsprinzips, Rz. 466 bezüglich des Grundsatzes des öffentlichen Interesses, Rz. 491 bezüglich des Verhältnismässigkeitsprinzips). Die Beschwerdeführenden stellen das streitige Anleingebot unter dem Gesichtswinkel aller dieser Prinzipien in Frage. Vorab dreht sich die Auseinandersetzung dabei darum, ob eine hinreichende gesetzliche Grundlage gegeben sei. e) Würde es sich bei der streitbetroffenen Anordnung um einen generell-abstrakten Erlass handeln, so wäre von der zuständigen Rechtsmittelinstanz (diesfalls nicht dem Verwaltungsgericht, sondern dem Regierungsrat, vgl. E. 1b) zu prüfen, ob das diesbezügliche kommunale Recht mit der übergeordneten

kantonalen Gesetzgebung vereinbar sei, weil der Widerspruch zwischen kommunalem und höherrangigem kantonalen Recht einen Rekurs- und Beschwerdegrund darstellt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl § 50 N. 2, 117 und 132). Dabei wäre vorab zu beurteilen, ob und inwieweit angesichts der kantonalen Gesetzgebung über die Hundehaltung Raum für eine diesbezügliche Rechtssetzung der Gemeinden bleibt (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 14 N. 1.5.3; Max Imboden/René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. A., Band I, Basel/Frankfurt a.M. 1986, René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, je Nr. 12 B IV b). Von dieser Fragestellung ist der Bezirksrat in der nach dem Gesagten rechtsirrtümlichen Annahme, es handle sich um einen generell-abstrakten Erlass, ausgegangen (vgl. E. II bzw. E. V der vorinstanzlichen Entscheide). Als Allgemeinverfügung bedarf die streitbetroffene Anordnung jedoch einer unmittelbaren gesetzlichen Grundlage im eidgenössischen, kantonalen oder kommunalem Recht (Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., 446 f.). Im Folgenden ist daher vorab zu prüfen, ob eine solche Grundlage gegeben sei. f) § 10 Abs. 1 HundeG statuiert ein Anleingebot in öffentlich zugänglichen Lokalen wie namentlich in Wirtschaften und Verkaufsläden, in Parkanlagen und auf verkehrsreichen Strassen, soweit an solchen Örtlichkeiten nicht ohnehin für Hunde ein Betretverbot besteht. § 10 Abs. 2 HundeG schreibt das Anleinen von läufigen, bissigen und kranken Hunden vor. § 10 HundeG ist damit so bestimmt gefasst, dass die Bestimmung als eine abschliessende Regelung zu betrachten sein dürfte, die kommunale generell-abstrakte Normen über das Laufenlassen von Hunden ausschliesst. Klar ist andererseits, dass die Gemeinden kraft der ihnen nach § 1 HundeG zugewiesenen Kompetenz zur Kontrolle über die Hundehaltung und gestützt auf die ihnen nach § 1 der Hundeverordnung vom 11. November 1971 verliehenen Kompetenz zum Vollzug des Gesetzes befugt sind, dem Anleingebot in § 10 Abs. 2 HundeG gegenüber säumigen Haltern von bissigen Hunden durch individuell-konkrete Einzelverfügungen Nachachtung zu verschaffen (vgl. VGr, 12. November 1998, VB.98.00259). Eine solche Einzelverfügung geht nicht über den in § 10 Abs. 2 HundeG gesteckten Rahmen hinaus, sondern konkretisiert die kantonale Verhaltensvorschrift im Einzelfall. Im vorliegenden Verfahren geht es hingegen darum, ob das Hundegesetz und insbesondere dessen § 10 Abs. 1 den Gemeinden Raum lasse, ein Anleingebot in Form von Allgemeinverfügungen für konkret bezeichnete Örtlichkeiten einzuführen, die ihrer Art nach nicht unter § 10 Abs. 1 HundeG fallen. Das setzt voraus, dass den Gemeinden bei der Anwendung des kantonalen Rechts diesbezüglich eine gewisse Entscheidungsfreiheit (Autonomie) verbleibt, was ebenfalls durch Auslegung des kantonalen Rechts zur ermitteln ist (Thalmann, § 14 N. 1.5.5). Die Frage nach einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage deckt sich hier daher weitgehend mit jener nach der richtigen Auslegung des kantonalen Rechts. Wenn § 10 Abs. 1 HundeG in öffentlich zugänglichen Lokalen, in Parkanlagen und auf verkehrsreichen Strassen das Anleinen von Hunden gebietet, so kann diese Regelung nicht in dem Sinn als abschliessend verstanden werden, dass es den Gemeinden von vornherein verwehrt wäre, durch Allgemeinverfügungen einen Leinenzwang für andere, konkret bezeichnete Örtlichkeiten einzuführen. Dies ergibt sich bereits aus der auch vom Bezirksrat erwähnten Entstehungsgeschichte des Gesetzes. In seiner Weisung vom 9. April 1970 an den Kantonsrat führte der Regierungsrat aus, es gehe bei den neuen kantonalen Vorschriften über die Hundehaltung vor allem darum, die in zahlreichen Polizeiverordnungen der Gemeinden enthaltenen Bestimmungen über die Hundehaltung zu vereinheitlichen, da von

den Hundehaltern heute weniger denn je erwartet werden könne, dass sie die Polizeivorschriften des Kantons und aller Gemeinden kennen würden. Trotz der vorgesehenen Vereinheitlichung (welche spezialgesetzliche Regelungen im Bund und Kanton, etwa im Tierschutzrecht, im Jagdrecht, im Lebensmittelrecht und in der Seuchenpolizei, ohnehin nicht umfasse), bleibe es den Gemeinden unbenommen, "gestützt auf ihre allgemeinen polizeilichen Befugnisse und in Ausführung des Hundegesetzes durch individuelle Verfügung gewisse Verhaltensgebote für einzelne Örtlichkeiten zu schaffen" (ABl 1970, 605 f.). Dem wurde im Rat nicht widersprochen (Protokoll KR 1967-1971 Bd. V S. 5459-5467, 5471-5486). Dass in der regierungsrätlichen Weisung Allgemeinverfügungen nicht besonders erwähnt werden, lässt nicht den Schluss zu, man habe solche ausschliessen wollten. Der ausdrücklich enthaltene Hinweis auf "einzelne Örtlichkeiten" legt vielmehr den gegenteiligen Schluss nahe; denn für bestimmte Örtlichkeiten getroffene Anordnungen betreffend die Hundehaltung sind ihrer Natur nach vorab - wenn nicht sogar ausschliesslich - generell-konkret. Freilich müssen solche Allgemeinverfügungen einen Bezug zu den übrigen Verhaltensvorschriften in §§ 6 ff. HundeG aufweisen. Im vorliegenden Fall fällt diesbezüglich vorab § 8 in Betracht, wonach Hundehalter ihr Tier so zu beaufsichtigen haben, dass sie weder Personen belästigen noch Gehwege, Trottoirs, Parkanlagen, fremde Gärten oder landwirtschaftliche Kulturen während der Vegetationszeit verunreinigen. Diese Beaufsichtigung kann je nach den örtlichen Verhältnissen und übrigen Umständen auch die Pflicht enthalten, den Hund an die Leine zu nehmen. Nur an Örtlichkeiten, wo eine erhöhte Gefahr besteht, dass ohne Anleinen der Hunde Personen belästigt oder Flächen verunreinigt werden, soll es den Gemeinden nicht verwehrt sein, durch Allgemeinverfügung ein Anleingebot zu statuieren. Die von frei laufenden Hunden ausgehende allgemeine, abstrakte Gefährdung genügt nicht; dieser wird, soweit es um den Schutz vor Belästigungen und Verschmutzungen geht, bereits mit der Beaufsichtigungspflicht des Halters gemäss § 8 HundeG Rechnung getragen (hinsichtlich des Schutzes vor eigentlichen Angriffen vgl. auch § 7 HundeG). Zu berücksichtigen ist, dass es im Kanton Zürich zahlreiche Wege gibt, die von Spaziergängern stark frequentiert werden. Um Wanderwege allein wegen ihrer intensiven Nutzung mit einem Anleingebot zu belegen, müssen eigentliche Missstände vorhanden sein. Diese Gesetzesauslegung, die ein kommunales Anleingebot für weitere als die in § 10 Abs. 1 HundeG umschriebenen Örtlichkeiten nicht ausschliesst, jedoch nur für solche mit einem erhöhten Gefahrenpotenzial zulässt, steht zugleich im Einklang mit dem Grundsatz, dass polizeiliche Massnahmen durch ein öffentliches Interesse gedeckt sein müssen. Ein solches öffentliches Interesse ist nur an Örtlichkeiten zu bejahen, an denen in erhöhtem Mass mit Belästigungen und Verschmutzungen zu rechnen ist. g) Auf eine solche erhöhte Gefahr von Belästigungen und Verschmutzungen beruft sich die Gemeinde, indem sie geltend macht, beim Limmatuferweg handle es sich um ein Gebiet, das von Spaziergängern mit und ohne Hunde(n), insbesondere von Familien mit Kindern, sowie auch von Joggern stark frequentiert werde und wo daher die mitgeführten Hunde starken Reizquellen ausgesetzt seien. Bereits in der Rekursantwort an den Bezirksrat wurde geltend gemacht, aufgrund verschiedener Vorfälle mit Hunden am Limmatuferweg hätten Kinder und deren Eltern, aber auch andere Spaziergänger und Jogger Angst vor freilaufenden Hunden; Akten über diese Vorfälle würden aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes erst auf Aufforderung der Rechtsmittelinstanz nachgereicht. Ferner wurde vorgebracht, der Hundekot sei nicht nur für die an den Uferweg grenzenden bewohnten Grundstücke, sondern auch für die am Ufer ruhenden Badenden und die spielenden Kinder zur Plage geworden. Diese Ausführungen

deuten darauf hin, dass eigentliche Missstände bestehen. Weitere Abklärungen darüber, ob die diesbezügliche Sachdarstellung der Gemeinde zutrefte, erübrigen sich jedoch. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass am streitbetroffenen Anleingebot ein öffentliches Interesse besteht, erweist es sich im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung nicht als haltbar. Dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Belästigungen und Verschmutzungen auf dem Limmatuferweg sind die privaten Interessen der Hundehalter, ihre Vierbeiner ohne dauerndes, ununterbrochenes Anleinen mitführen zu können, gegenüber zu stellen. Dabei geht es primär um die Interessen jener zahlreichen Hundehalter, die ihrer Beaufsichtigungspflicht gemäss § 8 HundeG hinreichend nachkommen, was wie erwähnt die Pflicht miteinschliesst, in bestimmten Situationen den Hund an die Leine zu nehmen. Die Interessen der pflichtbewussten Hundehalter fallen vor allem mit Bezug auf Wanderwege von regionaler Bedeutung, die durch mehrere Gemeinden führen, ins Gewicht. Bei solchen weitläufigen Wanderwegen ist es mit dem kantonalen Recht (§§ 8 und 10 HundeG) nicht vereinbar, wenn eine einzelne Gemeinde für die gesamte auf ihrem Gebiet liegende Wegstrecke ein Anleingebot verfügt. So verhält es sich hier. Die streitbetroffene Wegstrecke ist Bestandteil des rechtsufrigen Limmatwanderwegs. Dieser Weg ist als regionale Festlegung im Verkehrsplan Limmattal. Die fragliche Wegstrecke misst zudem auch für sich allein betrachtet rund 3 km; ein örtlich und zeitlich unbeschränktes Anleingebot über eine derart lange Strecke schränkt den Auslauf von Hunden und damit für die sie begleitenden Spaziergänger und Wanderer die Möglichkeiten, sich frei zu bewegen, erheblich stärker ein als in den in § 10 Abs. 1 HundeG genannten Örtlichkeiten. Das will nicht heissen, dass die Gemeinde die von ihr geltend gemachten Missstände einfach hinzunehmen habe. Hierfür bestehen aber weniger einschneidende Möglichkeiten, die nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit einem zeitlich und örtlich unbeschränktem Anleingebot auf der ganzen Wegstrecke vorzuziehen sind. In Betracht fallen etwa Hinweistafeln, auf denen zur Vermeidung von Belästigungen und Verschmutzungen auf die berechtigten Anliegen der übrigen Benutzer, namentlich der Jogger und der Badenden hingewiesen wird und die Hundehalter dergestalt an ihre ohnehin bestehenden Pflichten (§ 8 HundeG) erinnert werden. Schliesslich kommen, sofern erforderlich, auch örtliche und zeitliche beschränkte Anleingebote in Betracht, wie sie die Beschwerdeführenden 2 eventualiter bereits vor Bezirksrat beantragt haben. Entgegen dessen Auffassung liegt es nicht im freien, der Kontrolle durch die Rechtsmittelinstanzen entzogenen Ermessen der Gemeinde, ob sie bezüglich des Limmatuferwegs ein Anleingebot mit oder ohne Einschränkungen in zeitlicher und/oder örtlicher Hinsicht erlässt. Vielmehr stellt sich diese Frage gerade unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit. Dies bedeutet, dass solche Gebote nur erlassen werden können, wenn sie sich zwecks Koordination mit anderen Nutzungen des Uferbereichs, die sich auf einzelne Wegabschnitte und/oder bestimmte Tages- oder Jahreszeiten konzentrieren, geradezu aufdrängen. Zu denken ist beispielsweise an einen Anleinzwang im Bereich von Badestellen, die im Sommer besonders rege aufgesucht werden. In einem solchen Fall liegt die Möglichkeit von Konflikten zwischen den verschiedenen Benützern des Uferbereichs derart nah, dass eine derartige Einschränkung als verhältnismässig erscheint. Aus den Gesagten ergibt sich, dass sich das streitbetroffene Anleingebot unter den vorliegenden Umständen nicht auf das kantonale Hundegesetz, insbesondere nicht auf dessen § 8, stützen lässt, weil es sich im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung als unverhältnismässig erweist. h) Zu prüfen bleibt, ob für die streitbetroffene Allgemeinverfügung eine gesetzliche Grundlage in einem anderen kantonrechtlichen Erlass vorhanden sei. Die Gemeinde Oetwil a.d.L.

beruft sich auf § 15 Abs. 2 NaturschutzV, wonach als "besondere Anordnungen für Naturschutzobjekte" das Laufenlassen von Hunden verboten werden kann. Der Bezirksrat scheint diese Argumentation übernommen zu haben, obwohl dies aus seiner Schlussfolgerung, mit dem kommunalen Leinenzwang ergebe sich kein Widerspruch zu eidgenössischen und kantonalen Gesetzen (in welchem Kontext er auch auf § 15 Abs. 2 NaturschutzV Bezug nimmt) nicht klar hervorgeht. Im kommunalen Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte der Gemeinde Oetwil a.d.L. finden sich im Bereich des Limmatuferweg keine Naturschutzobjekte von kommunaler Bedeutung, mit Ausnahme der Objekte 2.2 und 5.3, die jedoch beide weder aufgrund ihrer geringen örtlichen Verknüpfung mit dem Limmatuferweg noch aufgrund ihres Schutzzweckes ein Anleingebot rechtfertigen. Hingegen sind in diesem Bereich zwei Naturschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichnet, nämlich der Schilfstreifen entlang des Ufers (N. 1) sowie der Auenwaldstreifen (N. 2); von der gesamten auf das Gemeindegebiet entfallenden Wegstrecke von rund 3 km verlaufen rund 75 % entlang diesen beiden Objekten. Für besondere Anordnungen betreffend Naturschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung im Sinn von § 15 NaturschutzV ist indessen nicht die Gemeinde, sondern die Volkswirtschaftsdirektion zuständig (§ 9a Abs. 1 NaturschutzV), was im Einklang mit der kompetenzrechtlichen Ordnung von § 211 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) sowie insbesondere damit steht, dass das überkommunale Inventar der Naturschutzobjekte von der Volkswirtschaftsdirektion festgesetzt wird (§ 4 Abs. 1 NaturschutzV). Demnach lässt sich die streitbetreffene Allgemeinverfügung des Beschwerdegegners aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht auf § 15 NaturschutzV stützen. 3. ... Demgemäss beschliesst das Verwaltungsgericht: Die Beschwerden VB.2001.00153 und VB.2001.00154 werden zur gemeinsamen Behandlung vereinigt; und entscheidet: 1. Die Beschwerden werden gutgeheissen. Die Rekursentscheide des Bezirkrats Dietikon vom 21. März 2001 sowie der Beschluss des Gemeinderats Oetwil a.d.L. vom 8. Januar 2001 werden aufgehoben. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.