

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00391 vom 6. Dezember 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-12-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00391](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00391)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00391 du 6 décembre 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00391 del 6 dicembre 2007

## Regeste

Hundehaltung (Leinenzwang) | Leinenzwang für alle Hunderassen auf den Gebieten Sportanlage Chliriet, Dickloo-Wald und Fusswege zur Primarschulanlage in Oberglatt. Bei der streitbetroffenen Anordnung des Leinenzwangs handelt es sich um eine anfechtbare Allgemeinverfügung (E. 1.1). Da das kantonale Recht den Gemeinden bezüglich Einführung eines Leinenzwangs einen qualifizierten Entscheidungs- und Ermessensspielraum belässt, ist die Gemeinde zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (E. 1.2). Die Regelung von § 10 Abs. 1 HundeG ist abschliessend zu verstehen. Die drei streitbetroffenen Örtlichkeiten fallen nicht in deren Anwendungsbereich (E. 3). Aus der Entstehungsgeschichte des Hundegesetzes hat das Verwaltungsgericht abgeleitet, dass die Gemeinden einen Leinenzwang auch an anderen als den in § 10 Abs. 1 HundeG umschriebenen Örtlichkeiten festsetzen dürfen. Derartige Allgemeinverfügungen müssen aber einen Bezug zu den übrigen Verhaltensvorschriften von §§ 6 ff. HundeG aufweisen (E. 4.2). Alle drei Örtlichkeiten werden zu einem erheblichen Teil von Kindern frequentiert. Daraus lässt sich für alle drei Areale auf ein erhöhtes Gefahrenpotential für Kinder durch nicht angeleinte Hunde schliessen, weshalb ein öffentliches Interesse an einem Leinenzwang zu bejahen ist (E. 5.1). Der Leinenzwang erweist sich zudem als verhältnismässig. Zu beachten ist, dass die in die Interessenabwägung einzubeziehenden privaten Anliegen der Hundehalter nicht in den Schutzbereich eines Grundrechts nach Art. 7 ff. BV fallen (E. 5.2). Gutheissung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Der Bezirksrat hat zwar § 10 Abs. 1 HundeG dahin ausgelegt, dass der Begriff der "öffentlich zugänglichen Lokale" nicht nur geschlossene Räumlichkeiten, sondern auch Areale umfasse, weshalb die folgende Aufzählung "wie namentlich ..." nicht abschliessend sei. Trotz dieser Auslegung ist er zum Schluss gelangt, dass es sich bei der Sportanlage Chliriet und der Primarschulanlage wie auch beim Dickloo-Wald nicht um Örtlichkeiten handle, die in den Anwendungsbereich von § 10 HundeG bzw. des dort geregelten Leinenzwangs fielen. Wie schon der Wortlaut der Bestimmung zeigt, ist diese dahin zu verstehen, dass sie einen Leinenzwang für drei Kategorien von Örtlichkeiten (und insofern abschliessend) vorsieht, nämlich in öffentlich zugänglichen Lokalen (wie namentlich in Wirtschaften und Verkaufsläden), in Parkanlagen und auf verkehrsreichen Strassen. Aufgrund dieser eher zutreffenden Auslegung lässt sich indessen der Schluss des Bezirksrats (um so mehr) halten, dass es sich bei der Sportanlage Chliriet und der Primarschulanlage wie auch beim Dickloo-Wald nicht um Örtlichkeiten handelt, die unmittelbar in den Anwendungsbereich von § 10 Abs. 1 HundeG fallen. Andererseits lässt

sich, wie im Folgenden darzulegen ist, aus dieser restriktiven Auslegung von § 10 Abs. 1 HundeG allein noch nicht ableiten, dass die streitbetroffene Allgemeinverfügung rechtswidrig und dementsprechend deren Aufhebung durch den Bezirksrat zu bestätigen sei.

#### **E. 4.1**

Als Folge der tödlich verlaufenen Attacke dreier Kampfhunde auf einen Kindergartenschüler in Oberglatt am 1. Dezember 2005 kam es sowohl auf Bundesebene wie auch im Kanton Zürich zu Vorstössen, die auf wirksamere gesetzliche Regelungen zur Verminderung der Risiken im Zusammenhang mit der Haltung von Hunden abzielen. So wurde wie erwähnt im Kanton Zürich noch im Dezember 2005 mit § 7a HundeV ein an allen öffentlich zugänglichen Orten geltender Leinen- und Maulkorbzwang für über sechs Monate alte Hunde verschiedener Rassen (American Pitbull, American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Staffordshire Bullterrier sowie entsprechenden Kreuzungen) eingeführt. In der zurzeit noch hängigen Totalrevision des kantonalen Hundegesetzes unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 18. April 2007 eine Vorlage (ABl 2007, 732 ff.), die von der kantonsrätlichen Kommission für Justiz und Sicherheit beraten und am 8. November 2007 zuhanden des Rates verabschiedet wurde. Gemäss dieser Vorlage soll den Gemeinden ausdrücklich die Kompetenz eingeräumt werden, auch an anderen als den im Gesetz ausdrücklich bezeichneten Örtlichkeiten (an denen der Leinenzwang grundsätzlich auch ohne spezielle Signalisation gilt) einen Leinenzwang durch entsprechende Signalisation anzuordnen (vgl. § 11 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit § 2 Abs. 2 lit. d). Alle Beteiligten gehen zu Recht davon aus, dass diese Vorlage (abgesehen davon, dass sie noch nicht definitiv verabschiedet worden ist) keine Vorwirkung zu entfalten vermag (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, Rz. 346 ff.).

#### **E. 4.2**

Indessen hat das Verwaltungsgericht bereits in Anwendung der geltenden Regelung – in einem Fall, in dem die Gemeinde auf einem rund 3 km langen, intensiv benutzten Teilstück eines Wanderwegs entlang der Limmat einen Leinenzwang angeordnet hatte – erkannt, dass den Gemeinden ein Entscheidungsspielraum verbleibe, einen Leinenzwang auch an anderen als den in § 10 Abs. 1 HundeG umschriebenen Örtlichkeiten (öffentlich zugängliche Lokale, Parkanlagen und verkehrsreiche Strassen, wo die Leinenpflicht auch ohne ausdrückliche Signalisation kraft Gesetz gilt) durch Allgemeinverfügung festzulegen (RB 2001 Nr. 35, auch zum Folgenden). Zu diesem Schluss gelangte das Gericht nicht aufgrund einer Auslegung der speziell den Leinenzwang betreffenden Bestimmung von § 10 Abs. 1 HundeG (zu dieser Auslegung vgl. oben E. 3), sondern gestützt auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. So hatte der Regierungsrat in seinem Antrag an den Kantonsrat vom 9. April 1970 ausgeführt, trotz der mit den Bestimmungen über die "Hundehaltung" angestrebten 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 bei der Beratung der Vorlage im Kantonsrat nicht widersprochen (Protokoll KR 1967-1971 Bd. V S. 5459-5467, 5471-5486). Wie das Gericht im erwähnten Urteil im Weiteren festhielt, müssten derartige Allgemeinverfügungen allerdings einen Bezug zu den übrigen Verhaltensvorschriften in §§ 6 ff. HundeG

aufweisen, wobei diesbezüglich vor allem § 8 HundeG in Betracht falle, wonach Hunde so zu warten und zu beaufsichtigen seien, 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. Diese Beaufsichtigungspflicht könne je nach den örtlichen Verhältnissen und übrigen Umständen auch die Pflicht enthalten, den Hund an die Leine zu nehmen. Eine Konkretisierung dieser gesetzlichen Beaufsichtigungspflicht durch eine Allgemeinverfügung, welche einen generellen Leinenzwang vorsehe, rechtfertige sich indessen nur bezüglich Örtlichkeiten, an denen ein erhöhtes Gefahren- oder Belästigungspotential bestehe; die von frei laufenden Hunden ausgehende allgemeine, abstrakte Gefährdung genüge nicht, denn ihr werde bereits mit der Beaufsichtigungspflicht des Halters gemäss § 8 HundeG Rechnung getragen. Um einen Wanderweg allein wegen der intensiven Nutzung mit einem Anleingebot zu belegen, müssten eigentliche Missstände vorhanden sein. Das Verwaltungsgericht erwog in jenem Fall, die von der Gemeinde angeführten Vorfälle (welche bei Kindern und deren Eltern, anderen Spaziergängern und Joggern Angst vor freilaufenden Hunden geweckt hätten) deuteten auf einen eigentlichen Misstand und damit auf ein öffentliches Interesse an einem Leinenzwang für die fragliche Wegstrecke hin. Das Gericht gelangte jedoch im Rahmen einer Interessenabwägung zum Schluss, dass ein Leinengebot für die gesamte Wegstrecke unverhältnismässig sei; es hiess daher die Beschwerde der Hundehalter gut, unter Hinweis darauf, dass ein örtlich stärker sowie auch zeitlich eingeschränktes Anleingebot sich als verhältnismässig erweisen könnte.

#### **E. 4.3**

Im vorliegenden Fall ist der Bezirksrat in Missachtung dieses Urteils davon ausgegangen, das Hundegesetz belasse den Gemeinden keinen Entscheidungsspielraum, einen Leinenzwang auch an anderen als den in § 10 Abs. 1 HundeG umschriebenen Örtlichkeiten (öffentlich zugängliche Lokale, Parkanlagen und verkehrsreiche Strassen) anzuordnen. Mit der vorinstanzlichen Begründung lässt sich der Rekursentscheid daher nicht halten. Ob er im Ergebnis gleichwohl haltbar sei, hängt davon ab, ob sich der streitbetroffene Leinenzwang im Lichte der in RB 2001 Nr. 38 entwickelten Kriterien rechtfertigen lässt, was wie dargelegt eine Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse sowie eine Abwägung der gegenläufigen Interessen erfordert. Verzichtet das Verwaltungsgericht wie vorliegend auf eine Rückweisung an die Vorinstanz, verfügt es ausnahmsweise entgegen § 50 Abs. 2 VRG über die Kompetenz zur Entscheidung von Ermessensfragen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 64 N. 5, mit Hinweisen).

#### **E. 5.1**

Wie vorab festzuhalten ist, lässt sich aus dem tragischen Vorfall, der sich am 1. Dezember 2007 – offenbar im Wald Dickloo in der Nähe des gleichnamigen Kindergartens – ereignete, nicht auf ein erhöhtes Gefahren- oder Belästigungspotential durch Hunde in diesem Wald wie auch an den beiden andere mit Leinenzwang belegten Örtlichkeiten (Primarschulanlage Jungwingert und Sportanlage Chliriet) schliessen, zumal dieser Vorfall durch den nunmehr angeordneten Leinenzwang nicht hätte verhindert werden können. Daraus kann nicht auf ein hinreichendes öffentliches Interesse an der streitbetroffenen Anordnung (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV) geschlossen werden, weshalb sich diese mit der im Beschluss vom 30. Januar 2007 gegebenen Begründung nicht halten lässt. Wie indessen die Beschwerdeführerin in der Rekursantwort und in der Beschwerdeschrift (Ziffer 21 ff.) dargelegt hat, werden alle drei Örtlichkeiten vor

allem von Kindern frequentiert. Bezüglich der Primarschulanlage Jungwingert ist dies offenkundig. Bezüglich des Waldes Dickloo, der den Kindergarten Dickloo praktisch auf drei Seiten umschliesst, sowie bezüglich der Sportanlage Chliriet kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass diese Örtlichkeiten zu einem erheblichen Teil (auch) von Kindern frequentiert werden. Daraus lässt sich für alle drei Areale auf ein erhöhtes Gefahrenpotential für Kinder durch nicht angeleinte Hunde schliessen, weshalb an diesen Örtlichkeiten grundsätzlich ein öffentliches Interesse an einem Leinenzwang zu bejahen ist. Dass auf den Pausenplätzen der Schulhausanlage sowie auf den Spiel- und Sportfeldern der Anlage Chliriet kraft des Betretverbots von § 9 HundeG Hunde von vornherein nicht zugelassen sind, schliesst die Bejahung eines öffentlichen Interesses an einem Leinenzwang bezüglich der übrigen Teile der Schulhaus- und der Sportanlage nicht aus.

### **E. 5.2**

Zu prüfen bleibt, ob der streitbetroffene Leinenzwang an den drei Örtlichkeiten mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) vereinbar ist. Ist es nach dem Gesagten vertretbar, von einem erhöhten Gefahrenpotential an den genannten Örtlichkeiten auszugehen, kann dem Leinenzwang die Zwecktauglichkeit (Eignung der Massnahme) von vornherein nicht abgesprochen werden. Als erforderlich erweist sich die streitbetroffene Anordnung sodann insofern, als mildere Massnahmen, die den angestrebten Zweck ebenso gut erreichen könnten, nicht ersichtlich sind. Das gilt umso mehr, als sich das Anleingebot auf drei eng umgrenzte Areale beschränkt. Dieser Umstand lässt die Massnahme im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung auch als verhältnismässig im engeren Sinn (Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffsmittel) erscheinen: Auf der Primarschulanlage werden davon nur zwei Fusswege betroffen. Den Hundehaltern ist es zuzumuten, beim Durchqueren dieses Areals wie auch der Sportanlage Chliriet ihre Vierbeiner an die Leine zu nehmen. Eher ins Gewicht fällt die Einschränkung im und entlang dem Wald Dickloo (jedenfalls bezüglich Ausdehnung des Areals und dessen Eignung als Erholungsgebiet für Sparziergänge mit Hunden); da im Wald aber für die Hundehalter eine erhöhte Aufsichtspflicht nach § 11 HundeG gilt, welche je nach den Umständen ohnehin ein Anleinen erfordert, ist auch bezüglich dieses Areals die Verhältnismässigkeit des (generell angeordneten) Leinenzwangs zu bejahen. Zu beachten ist schliesslich, dass die mit dem öffentlichen Interesse (an einem erhöhten Schutz der Kinder und anderen Benützer der drei Areale) abzuwägenden privaten Anliegen der Hundehalter (ihren Hund nicht an die Leine nehmen zu müssen) nicht in den Schutzbereich eines Grundrechts nach Art. 7 ff. BV fallen (bezüglich allfälliger strafrechtlicher Sanktionen bei Missachtung des Leinenzwangs vgl. allerdings BGr, 17. Februar 2006, 1P.655/2005).

### **E. 6**

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen; Dispositiv Ziffer I des Rekursentscheids des Bezirksrats ist aufzuheben, soweit darin der Rekurs der Beschwerdegegnerschaft teilweise gutgeheissen worden ist; Dispositiv Ziffer 1 des Beschlusses der Beschwerdeführerin vom 30. Januar 2007 ist zu bestätigen. Die Rekurskosten – soweit sie der Beschwerdeführerin auferlegt worden sind (im Umfang von drei Vierteln) – sowie die Gerichtskosten sind der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen. Dies gilt gestützt auf die verwaltungsgerichtliche Praxis zu § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG (RB 1997 Nr. 6; Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 15) auch bezüglich der Beschwerdegegner, die sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert haben (Nrn. 1-3, 6-14, 17-19, 21, 26-28) sowie jener, die ausdrücklich auf eine

Stellungnahme verzichtet, jedoch zugleich sinngemäss um Entlastung von Verfahrenskosten ersucht haben (Nrn. 4, 16 und 22). Der Antrag der im Beschwerdeverfahren neu vertretenen Beschwerdegegner (Nrn. 5, 15, 20, 23-25, 29-32), es sei ihnen eine Parteientschädigung zuzusprechen, ist abzuweisen, da ihnen als Unterliegenden nach § 17 Abs. 2 VRG von vornherein keine solche Entschädigung zusteht. Näher zu prüfen bleibt das Entschädigungsbegehren der Beschwerdeführerin. Die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zum angestammten Aufgabenbereich des Gemeinwesens, was eine Parteientschädigung zu dessen Gunsten im Fall des Obsiegens nicht von vornherein ausschliesst, jedoch nur dann als gerechtfertigt erscheinen lässt, wenn damit ein aussergewöhnlicher Aufwand verbunden ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f.). Diese Voraussetzung ist hier insofern erfüllt, als die Anfechtung des Rekursentscheids eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem kantonalen Hundegesetz und der dazu entwickelten Praxis erforderte und daher auch den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Der Beschwerdeführerin ist daher für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung im angemessenen Betrag von Fr. 1'600.- zuzusprechen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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