

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00107 vom 7. April 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00107

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00107 du 7 avril 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00107 del 7 aprile 2016

Regeste

Hundehaltung (Leinenpflicht) | [örtliche Leinenpflicht] Nach § 2 Abs. 2 lit. d des Hundegesetzes (HuG) können die Gemeinden Orte signalisieren, die von Hunden nicht oder nur an der Leine betreten werden dürfen. Die genannte Bestimmung verschafft den Gemeinden ein (Vollzugs-)Mittel zur Durchsetzung der allgemeinen Verhaltenspflicht des § 9 Abs. 1 lit. a HuG, wonach Hunde so zu führen sind, dass sie Dritte in der bestimmungsgemässen und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums, namentlich von Parks oder Grünflächen, nicht beeinträchtigen. In diesem Rahmen dürfen die Gemeinden die Pflichten der Hundehaltenden im Vergleich zur kantonrechtlichen Regelung auf genau bezeichneten Flächen auf ihrem Gebiet lokal verschärfen. Weil gewisse Nutzungen von Parks, Grünflächen oder ähnlichen Arealen - etwa zu Erholungszwecken - dem Mitführen nicht angeleiteter Hunde entgegenstehen können, ist den Gemeinden mit Bezug auf die Anordnung einer Leinenpflicht nach § 2 Abs. 2 lit. d HuG für solche oder ähnliche Örtlichkeiten ein weites Entschliessungsermessen zuzugestehen (zum Ganzen E. 3, insbesondere E. 3.6). Die hier umstrittene Leinenpflicht dient nicht der Durchsetzung kantonaler Verhaltenspflichten von Hundehaltenden; vielmehr will sich die anordnende Gemeinde ihren entsprechenden Vollzugsaufgaben entledigen und bezweckt sie eine Verschärfung der kantonalen Vorschriften zum Schutz der Natur und der Wildtiere (E. 4.3 f.). Hinweis auf Instrumente für den kommunalen Lebensraumschutz (E. 4.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00107–110 VB.2022.00154 Urteil der 3. Kammer vom 16. März 2023
Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Gemeinde Rüti, vertreten durch den Gemeinderat Rüti, dieser vertreten durch RA A Beschwerdeführerin, gegen 1. B, Beschwerdegegner VB.2022.00107, 2. C, Beschwerdegegnerin VB.2022.00108, 3. D, Beschwerdegegnerin VB.2022.00109, 4. E, Beschwerdegegnerin VB.2022.00110, 5.1. F, 5.2. G, beide vertreten durch H, Beschwerdegegnerschaft VB.2022.00154, betreffend Hundehaltung (Leinenpflicht), hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat Rüti ordnete mit Beschluss vom 24. August 2021 an, "dass Hunde auf dem Gemeindegebiet Rüti, ergänzend zu Artikel 9 der Polizeiverordnung Rüti vom 14. Dezember 2020, im Wald und bis 50 Meter vom Waldrand entfernt sowie in und bis 50 Meter um die kommunal und überkommunal bedeutenden Naturschutzobjekte ganzjährig anzuleinen sind, wobei die 50 Meter Abstandsregel im Siedlungsraum nicht gilt. Ausgenommen sind Jagd-, Rettungs-, Dienst- und Hofhunde beim Einsatz und bei der Ausbildung. Ebenfalls ausgenommen sind Hunde, die sich auf an den Wald oder ans

Naturschutzobjekt angrenzenden Grundstücken befinden, bei welchen mittels baulichen Massnahmen (z. B. Zaun oder Mauer) ein unbeaufsichtigtes Betreten des Waldes oder Naturschutzobjektes durch Hunde verhindert wird" (Dispositivziffer 1). Satz 1 von Dispositivziffer 1 des Beschlusses vom 24. August 2021 wurde am 3. September 2021 auf der Homepage der Gemeinde Rüti publiziert. II. A. Beim Bezirksrat Hinwil wurden zwischen dem 27. und 30. September 2021 verschiedene Rekurse gegen den Beschluss vom 24. August 2021 erhoben; der Bezirksrat eröffnete in der Folge die Verfahren GE.2021.82 (Rekurs von D), GE.2021.83 (Rekurs von C), GE.2021.84 (Rekurs von B), GE.2021.86 (Rekurs von E) und GE.2021.97 (Rekurs von F und G). Bereits davor hatte der Bezirksrat in derselben Angelegenheit von Amts wegen ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen den Gemeinderat Rüti eröffnet (GE.2021.76). B. Mit Zirkulationsbeschluss vom 27. September 2021 hob der Gemeinderat Rüti seinen Beschluss vom 24. August 2021 wiedererwägungsweise auf (Dispositivziffer 1) und legte fest, "dass Hunde im Rütiewald und an dessen Waldrand ganzjährig anzuleinen sind. Ausgenommen sind Jagd-, Rettungs- und Diensthunde beim Einsatz und bei der Ausbildung" (Dispositivziffer 2 Sätze 1 f.). C. Mit Beschluss GE.2021.76 vom 14. Januar 2022 nahm der Bezirksrat Hinwil im aufsichtsrechtlichen Verfahren von der wiedererwägungsweisen Aufhebung des Beschlusses vom 24. August 2021 Vormerk (Dispositivziffer I) und hob den Beschluss vom 27. September 2021 sowie Art. 9 Abs. 2 der Polizeiverordnung der Gemeinde Rüti vom 14. Dezember 2020 aufsichtsrechtlich auf (Dispositivziffern II und III). Die Gemeinde Rüti gelangte dagegen an den Regierungsrat des Kantons Zürich. D. Mit (separaten) Beschlüssen GE.2021.82, GE.2021.83, GE.2021.84 sowie GE.2021.86 je vom 19. Januar 2022 nahm der Bezirksrat Hinwil (auch) in den Rekursverfahren von der wiedererwägungsweisen Aufhebung des Beschlusses vom 24. August 2021 Vormerk (je Dispositivziffer I) und hob den Beschluss des Gemeinderats Rüti vom 27. September 2021 in Gutheissung der Rekurse auf (je Dispositivziffer II), unter Kostenaufgabe an die Gemeinde Rüti (je Dispositivziffer III). Am 28. Februar 2022 hiess der Bezirksrat Hinwil einen weiteren Rekurs (GE.2021.97) gut und hob wiederum den Beschluss des Gemeinderats Rüti vom 27. September 2021 auf (Dispositivziffer I), unter Kostenaufgabe an die Gemeinde Rüti (Dispositivziffer II). Eine Parteientschädigung hatten einzig die Rekurrierenden im letztgenannten Verfahren (F und G) beantragt; ihnen sprach der Bezirksrat Hinwil eine solche von Fr. 1'200.- zu (Dispositivziffer III). III. Die Gemeinde Rüti gelangte dagegen am 23. Februar 2022 bzw. (im letztgenannten Verfahren) am 15. März 2022 je mit separater Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, ihr Beschluss vom 27. September 2021 sei in Aufhebung der Beschlüsse GE.2021.84 (Beschwerdeverfahren VB.2022.00107), GE.2021.83 (Beschwerdeverfahren VB.2022.00108), GE.2021.82 (Beschwerdeverfahren VB.2022.00109), GE.2021.86 (Beschwerdeverfahren VB.2022.00110) und GE.2021.97 (Beschwerdeverfahren VB.2022.00154) sowie unter Entschädigungsfolge für rechtmässig zu erklären. Im Verfahren VB.2022.00154 beantragte sie zusätzlich, eventualiter sei die F und G im Rekursverfahren GE.2021.97 zugesprochene Parteientschädigung aufzuheben. Der Bezirksrat Hinwil liess sich am 31. März 2022 vernehmen. E (VB.2022.00110) teilte dem Verwaltungsgericht am 25. März 2022 mit, sie habe nie die Absicht gehabt, "gegen die Gemeinde Rüti rechtlich vorzugehen". B (VB.2022.00107) beantragte mit Beschwerdeantwort vom 31. März 2022 die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. F und G liessen am 6. April 2022 sinngemäss beantragen, das Rechtsmittel sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen. C (VB.2022.00108) und D (VB.2022.00109) reichten keine Beschwerdeantwort ein. Mit Präsidialverfügung vom

25. April 2022 wurden die Beschwerdeverfahren VB.2022.00107, VB.2022.00108, VB.2022.00109, VB.2022.00110 und VB.2022.00154 vereinigt. Die Gemeinde Rüti sowie F und G hielten mit Eingaben vom 9. Mai bzw. 11. Juni 2022 an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrates über Anordnungen einer Gemeinde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a sowie § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. 1.2 Unter "Anordnungen" im Sinn des § 19 Abs. 1 lit. a VRG sind verwaltungsrechtliche Akte individuell-konkreter Art (Verfügungen) oder generell-konkreter Natur (Allgemeinverfügungen) zu verstehen (Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 3). Mit hier interessierendem Beschluss vom 27. September 2021 ordnete der Gemeinderat Rüti im Wesentlichen an, "dass Hunde im Rütwald und an dessen Waldrand ganzjährig anzuleinen" seien (Dispositivziffer 2 Satz 1). Soweit der Beschluss vom 27. September 2021 darauf verweist, dass "[w]eiterhin [kraft übergeordnetem Recht] in den Naturschutzgebieten und in den im Zürcher Hundegesetz festgelegten Orten" eine ganzjährige Leinenpflicht für Hunde gelte (Dispositivziffer 2 Satz 3), begründet er keine neuen bzw. weitergehenden Pflichten. Der streitbetroffene Verwaltungsakt richtet sich mithin zwar an einen nicht individuell bestimmten Personenkreis, umschreibt jedoch den zu regelnden Tatbestand namentlich dadurch konkret, dass der örtliche Geltungsbereich der vom Gemeinderat Rüti statuierten Leinenpflicht hinreichend genau festgelegt wird und diese örtliche Umschreibung gerade ein wesentlicher Bestandteil der Anordnung ist. Der Beschluss vom 27. September 2021 ist deshalb als Allgemeinverfügung zu qualifizieren (vgl. Bosshart/Bertschi, § 19 N. 76 mit Hinweis auf VGr, 13. Juli 2001, VB.2001.00153 und VB.2001.00154, E. 1b; vgl. ferner VGr, 6. Dezember 2007, VB.2007.00391, Ziff. I und E. 1.1).

1.3 Gemeinden sind nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Kein legitimationsbegründendes schutzwürdiges Interesse ist hingegen gegeben, wenn die Gemeinde nicht ihr eigenes, sondern kantonales Recht oder Bundesrecht anzuwenden hat und es ihr einzig um die Durchsetzung ihrer eigenen Rechtsauffassung geht (RB 1998 Nr. 14; vgl. auch BGE 125 II 192 E. 2a/aa). Die Gemeinde kann sich mit anderen Worten nicht für die richtige Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts wehren (VGr, 31. Mai 2006, VB.2006.00198, E. 2.2 Abs. 3; vgl. auch BGE 138 II 506 E. 2.1.1, und BGr, 19. August 2010, 8C_1025/2009, E. 3.3.1 [jeweils mit weiteren Hinweisen]). Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101] und Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Damit ist sie gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG zur Beschwerde legitimiert. Ob die beanspruchte Autonomie im fraglichen Bereich überhaupt besteht und, bejahendenfalls, auch tatsächlich verletzt wurde, ist dabei – sofern es nicht von vornherein offensichtlich an einem kommunalen Autonomiebereich fehlt – nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (VGr, 18. November 2020, VB.2020.00554, E. 1.2.2 Abs. 1 f.; 4. November

2015, VB.2015.00402, E. 1.3 Abs. 2 mit Hinweisen; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 104, 118 und 120). 1.4 Anzumerken bleibt, dass das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin vorliegend nicht etwa schon deswegen entfällt, weil eine Gutheissung des Rechtsmittels zwar die Wirkungen der angefochtenen Rekursentscheide, nicht aber (unmittelbar) jene des – nicht Streitgegenstand bildenden – aufsichtsrechtsrechtlichen Entscheids GE.2021.76 des Bezirksrates zu beseitigen vermöchte, mit welchem Letzterer (nebst anderem) den streitigen Gemeinderatsbeschluss vom 27. September 2021 bereits wenige Tage vor Fällung der Rekursentscheide aufgehoben hatte. Eine Gutheissung der Beschwerde und Wiederherstellung jenes Gemeinderatsbeschlusses im vorliegenden Verfahren würde nämlich dem aufsichtsrechtlichen Entscheid des Bezirksrates diesbezüglich ohne Weiteres die Grundlage entziehen. Ob ein Vorpreschen des Bezirksrates auf aufsichtsrechtlichem Weg trotz bereits hängigem Rekursverfahren in einer Konstellation wie dieser gerechtfertigt war, ist angesichts der Subsidiarität des Ersteren zu bezweifeln (vgl. Lorenzo Marazzotta/Mischa Morgenbesser in Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017, § 167 N. 9), bedarf jedoch keiner abschliessenden Beurteilung. Mit Blick auf den mutmasslich noch hängigen Rekurs gegen den aufsichtsrechtlichen Entscheid des Bezirksrates rechtfertigt es sich, das vorliegende Urteil dem Regierungsrat mit zu eröffnen.

1.5 Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Die Beschwerdegegnerin 4 führt aus, sie habe gegenüber der Vorinstanz lediglich ihre Erfahrung mit ihrem eigenen Hund schildern, nicht jedoch gegen die Beschwerdeführerin rechtlich vorgehen wollen. Sie macht mithin sinngemäss geltend, sie habe nicht an die Vorinstanz rekuriert bzw. rekurrieren wollen.

2.2 Die Rekurschrift muss nach § 23 Abs. 1 Satz 1 VRG einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Auch bei Laienrekursen muss in der Rekurseingabe ein minimaler Anfechtungswille hinreichend klar zum Ausdruck gebracht werden (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 7, auch zum Nachstehenden). Ist überhaupt kein Wille zur Ergreifung eines Rechtsmittels ersichtlich, ist auf die Eingabe nicht einzutreten. Gegenüber rechtsunkundigen Personen ist freilich keine allzu grosse Strenge angebracht.

2.3 Die Beschwerdegegnerin 4 formulierte im vorinstanzlichen Verfahren bzw. in ihrer Eingabe vom 30. September 2021 keinen klaren Antrag. Sie führte aus, sie habe "[m]it Bestürzung" von der geplanten Leinenpflicht gehört und könne dies nicht nachvollziehen. Sodann legte sie dar, dass sie insbesondere aufgrund der persönlichen Erfahrung mit ihrem eigenen Hund der Auffassung sei, dass es für Hunde wichtig sei, sich auch ohne Leine zu bewegen. Abschliessend bat sie um "Verständnis", ohne freilich anzuführen wofür genau. Sie richtete ihre ausdrücklich als "Rekurs" bezeichnete Eingabe an die zuständige Rechtsmittelinstanz. Insgesamt erscheint es nicht als rechtsverletzend, dass die Vorinstanz unter Berücksichtigung auch der Begründung der Eingabe der Beschwerdegegnerin 4 vom 30. September 2021 schloss, diese wolle gegen die mit Beschluss vom 24. August 2021 statuierte Leinenpflicht rekurrieren und deren Aufhebung beantragen (vgl. Griffel, § 23 N. 12 und 17). Nachdem die in der Gemeinde Rüti wohnhafte Beschwerdegegnerin 4 ausführlich dargelegt hatte, welche Gründe insbesondere mit Bezug auf ihren eigenen Hund gegen eine Leinenpflicht sprächen, durfte die Vorinstanz des Weiteren deren genügend engen Bezug zur streitbetreffenden Allgemeinverfügung bzw. deren Rekurslegitimation (implizit) bejahen (vgl. Bertschi, § 21 N. 37 ff.).

2.4 Die Vorinstanz nahm mit Präsidialverfügung vom 5. Oktober 2021 vom Eingang des Rekurses der Beschwerdegegnerin 4 Vormerk (Dispositivziffer I) und lud die Beschwerdeführerin zur Einreichung einer Rekursantwort ein (Dispositivziffer II).

Erwägungsweise hielt sie fest, dass die Beschwerdeführerin den angefochtenen Beschluss vom 24. August 2021 am 27. September 2021 teilweise in Wiedererwägung gezogen habe. Der entsprechende Beschluss der Beschwerdeführerin vom 27. September 2021 wurde der Beschwerdegegnerin 4 zugestellt unter Hinweis darauf, dass ihr nach Eingang der Rekursantwort Frist zur Stellungnahme angesetzt werde (Dispositivziffer III). Mit Präsidialverfügung vom 2. November 2021 wurde der Beschwerdegegnerin 4 unter Beilage der Rekursantwort der Beschwerdeführerin sowie des Verzeichnisses der Vorakten (worin der Beschluss vom 27. September 2021 enthalten) Frist zur Einreichung einer Replik angesetzt (Dispositivziffer II). Mit Präsidialverfügung vom 13. Januar 2022 stellte die Vorinstanz schliesslich fest, dass die Beschwerdegegnerin 4 sich nicht innert Frist habe vernehmen lassen, weshalb von einem Verzicht auf Replik ausgegangen werde (Dispositivziffer II); vorbehältlich anderer Anordnungen gehe der Bezirksrat zur Beurteilung des Falles über (Dispositivziffer III). Die Beschwerdegegnerin 4 hätte erkennen können und müssen, dass die Vorinstanz davon ausging, sie (die Beschwerdegegnerin 4) wolle ein Rechtsmittel gegen die von der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 24. August 2021 angeordnete Leinenpflicht ergreifen und daran festhalten, soweit die Beschwerdeführerin die strittige Leinenpflicht mit ihrem Wiedererwägungsbeschluss vom 27. September 2021 bestätigte. Sofern sie – wie sinngemäss geltend gemacht – irrtümlich ein Rechtsmittel erhoben hatte, hätte sie dies gegenüber der Vorinstanz offenlegen bzw. ihren Rekurs zurückziehen müssen. 2.5 Nach dem Gesagten wurde die Beschwerdegegnerin 4 von der Vorinstanz zu Recht als Rekurrentin rubriziert. Ihr Einwand kann im vorliegenden Verfahren einzig als Desinteresseerklärung verstanden werden. Eine solche vermag indes weder ihre Entlassung aus der Parteistellung im Beschwerdeverfahren herbeizuführen noch zu bewirken, dass sie im Fall ihres Unterliegens keine Verfahrenskosten zu tragen hätte (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 52).

E. 3.1

Als Allgemeinverfügung bedarf die streitbetroffene Leinenpflicht einer gesetzlichen Grundlage (VGr, 13. Juli 2001, VB.2001.00153 und VB.2001.00154, E. 2e mit Hinweis auf Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., 446 f.). Die Beschwerdeführerin erblickt eine solche für den mit Beschluss vom 27. September 2021 angeordneten Leinenzwang in § 2 Abs. 2 lit. d des Hundegesetzes vom 14. April 2008 (HuG, LS 554.5). Nach der genannten Bestimmung können die Gemeinden Orte signalisieren, die von Hunden nicht oder nur an der Leine betreten werden dürfen.

E. 3.2

Das Ende 2009 aufgehobene Gesetz über das Halten von Hunden vom 14. März 1971 (aHundeG, OS 44, 85) hatte noch keine inhaltlich mit § 2 Abs. 2 lit. d HuG vergleichbare Bestimmung enthalten. Das Verwaltungsgericht anerkannte indessen bereits unter altem Recht, dass den Gemeinden im Rahmen des Gesetzesvollzugs ein Entscheidungsspielraum verbleibe, um an einzelnen Örtlichkeiten mittels Allgemeinverfügung einen Leinenzwang festzulegen (VGr, 13. Juli 2001, VB.2001.00153 und VB.2001.00154, E. 2f = RB 2001 Nr. 38, 6. Dezember 2007, VB.2007.00391, E. 4.2, beide auch zum Folgenden). Derartige Allgemeinverfügungen mussten nach der Rechtspraxis einen Bezug zu den gesetzlichen Verhaltensvorschriften bzw. §§ 6 ff. aHundeG aufweisen und rechtfertigten sich nur bezüglich Örtlichkeiten, an denen ein erhöhtes Gefahren- oder Belästigungspotenzial durch nicht angeleinte Hunde bestand. Mit der Totalrevision des Gesetzes über das Halten von Hunden bzw. dem Neuerlass des Hundegesetzes vom 14. April 2008 sollten die

Rahmenbedingungen für den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden geschaffen werden, nachdem die bisherige Gesetzgebung angesichts der Zunahme der Hundepopulation und gesellschaftlicher Veränderungen der Beziehung zwischen Menschen und Hunden in vielen Bereichen veraltet war und nicht mehr dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung entsprach (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 18. April 2007 zum Hundegesetz [Weisung HuG], ABl 2007 732 ff., 741 und 743, auch zum Folgenden). Um diese Zielsetzung (vgl. hierzu auch § 1 HuG) zu erreichen, sollten insbesondere die Hundehalterinnen und -halter zur konsequenten Wahrnehmung ihrer Verantwortung verpflichtet und die Instrumente für den Vollzug griffiger ausgestaltet werden (Weisung HuG, 743).

E. 3.3

Vorschriften über die Hundehaltung finden sich nunmehr in erster Linie in §§ 9 ff. HuG. Hunde sind nach der allgemeinen Regel des § 9 Abs. 1 HuG so zu halten, zu führen und zu beaufsichtigen, dass sie weder Mensch noch Tier gefährden, belästigen oder in der bestimmungsgemässen und sicheren Nutzung des frei zugänglichen Raumes beeinträchtigen (lit. a) und die Umwelt nicht gefährden (lit. b). In Wäldern und an Waldrändern sowie bei Dunkelheit im Freien sind Hunde in Sichtweite auf kurzer Distanz zu halten (§ 9 Abs. 2 HuG). § 9 Abs. 3–5 HuG enthalten präzisierende Regelungen betreffend die erforderliche Beaufsichtigung und den gebotenen Umgang mit Hunden (Weisung HuG, 755). Nach § 11 Abs. 1 HuG sind Hunde generell anzuleinen in öffentlich zugänglichen Gebäuden (lit. a), an verkehrsreichen Strassen (lit. b) sowie in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Bahnhöfen und an Haltestellen (lit. c). Zudem besteht ein Leinenzwang an Orten, die von den zuständigen Behörden entsprechend signalisiert wurden (lit. d). Nach der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Bestimmung des § 11 Abs. 1 lit. e HuG sind Hunde zudem vom 1. April bis zum 31. Juli im Wald und am Waldrand anzuleinen, ausgenommen sind Jagd-, Rettungs- und Diensthunde beim Einsatz und bei der Ausbildung. § 11 Abs. 2 HuG regelt sodann die individuelle Leinenpflicht (Weisung HuG, 756).

E. 3.4

Die grundsätzliche Zuständigkeit für den Vollzug des Hundegesetzes liegt gemäss § 2 Abs. 1 HuG bei den Gemeinden. Sie erfüllen nach Abs. 2 der genannten Norm insbesondere folgende Aufgaben: Sie nehmen die Meldungen der erforderlichen Angaben zur Registrierung von Hunden entgegen und leiten diese an die Registrierungsstelle weiter; sie überprüfen, ob die Mutationsmeldungen auch an die Registrierungsstelle gemacht wurden, und stellen die notwendigen Nachmeldungen sicher (lit. a); sie überprüfen, ob die Voraussetzungen für das Halten von Hunden erfüllt sind (lit. b); sie erheben die Abgaben (lit. c); sie können Orte signalisieren, die von Hunden nicht oder nur an der Leine betreten werden dürfen (lit. d); sie können hundefreundliche Zonen signalisieren (lit. e); sie ordnen bei Verstössen gegen das Hundegesetz die erforderlichen Massnahmen an, sofern dafür nicht die (für das Veterinärwesen zuständige) Direktion zuständig ist (lit. f). Die in die Zuständigkeit der Direktion fallenden Aufgaben werden in § 3 HuG aufgeführt. Nach dem klaren Wortlaut des § 2 HuG kommen den Gemeinden lediglich Vollzugs- bzw. Rechtsanwendungskompetenzen, jedoch keine Rechtsetzungskompetenzen zu; auch der Direktion kommen ausschliesslich Vollzugskompetenzen zu. Nachdem §§ 2 und 3 HuG mithin lediglich die Zuständigkeiten der Gemeinden und der Direktion für den Gesetzesvollzug abgrenzen, lassen die Rand(unter)titel "Zuständigkeiten", "a. Der Gemeinden" und "b. Des Kantons" der genannten Bestimmungen entgegen der

Beschwerdeführerin nicht auf das Einräumen einer Rechtsetzungskompetenz an die Gemeinden schliessen. Auch aus den Gesetzesmaterialien ergeben sich keine diesbezüglichen Hinweise (vgl. vielmehr Weisung HuG, 743). Soweit die Gemeinden gestützt auf § 2 Abs. 2 lit. d HuG für bestimmte Örtlichkeiten auf ihrem Gebiet einen Leinenzwang (oder ein Zutrittsverbot) anordnen bzw. gestützt auf § 2 Abs. 2 lit. e HuG eine hundefreundliche Zone bezeichnen, müssen sie mithin im Rahmen des Gesetzesvollzugs handeln. Weil es sich bei der Signalisation einer Leinenpflicht bzw. eines Zutrittsverbots gemäss § 2 Abs. 2 lit. d HuG um eine Aufgabe des Gesetzesvollzugs handelt, müssen derartige Anordnungen in Einklang mit den vom Hundegesetz verfolgten Zwecken stehen und einen Bezug zu den übrigen Verhaltenspflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter aufweisen (vgl. auch sogleich E. 3.5 f.).

E. 3.5

§ 2 Abs. 2 lit. d HuG räumt den Gemeinden wie erwähnt die Möglichkeit ein, auf ihrem Gebiet "Orte" zu "signalisieren", an welchen ein Zutrittsverbot oder Leinenzwang besteht. Ihnen kommt gemäss der regierungsrätlichen Weisung vom 18. April 2007 die Kompetenz zu, "gemäss den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung" (und ergänzend zu § 11 Abs. 1 HuG) weitere Areale mit einer Leinentrappflicht zu belegen und diese als solche zu kennzeichnen (Weisung HuG, 756). Zudem können sie gemäss § 2 Abs. 2 lit. e HuG hundefreundliche Zonen signalisieren. Der Regierungsrat führte in seiner Weisung aus, gemäss § 2 Abs. 2 lit. d und e HuG könnten die Gemeinden einerseits festlegen, wo sich Hunde nicht oder nur an der Leine aufhalten dürften, und andererseits, wo hundefreundliche Zonen beständen. Würden solche Areale bezeichnet, sei es zwingend, diese mit Schildern zu versehen; es könne von der Bevölkerung nicht erwartet werden, dass sie diese Areale in den Gemeinden kenne. In dicht besiedelten Gebieten werde das Bedürfnis, verschiedene Grünanlagen oder Parks etwa mit einem Leinenzwang zu versehen, hoch sein. Sei dieser Anteil hoch, dürfte dies gleichzeitig dazu führen, dass hundefreundliche Zonen geschaffen würden. In ländlichen, weniger dicht besiedelten Regionen werde der Regelungsbedarf wesentlich kleiner sein (zum Ganzen Weisung HuG, 748).

E. 3.6

Aus dem Ausgeführten erhellt, dass die Gemeinden nach § 2 Abs. 2 lit. d HuG im Rahmen des Gesetzesvollzugs berechtigt sind, für bestimmte Örtlichkeiten auf ihrem Gebiet einen Leinenzwang einzuführen und insoweit die Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter im Vergleich zur kantonrechtlichen Regelung (namentlich der generell-abstrakten Grundordnung zur Leinenpflicht, wie sie sich aus § 11 HuG ergibt) soweit erforderlich auf genau bezeichneten Flächen lokal zu verschärfen. Es liegt damit eine gewisse Parallele zu den funktionellen Verkehrsanordnungen nach Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) vor, welche es Kantonen (bzw. nach Massgabe des kantonalen Rechts den Gemeinden) erlaubt, Verkehrsbeschränkungen – nur, aber immerhin – für eine oder mehrere bestimmte Strassen(abschnitte) zu erlassen, wobei dies unter den Voraussetzungen und mit den Mitteln des vom Strassenverkehrsrecht Vorgegebenen zu erfolgen hat. Im Rahmen von § 2 Abs. 2 lit. d HuG sollen die Gemeinden die (möglicherweise sehr unterschiedlichen) Bedürfnisse der gesamten Bevölkerung berücksichtigen. Die genannte Bestimmung verschafft ihnen mithin ein Mittel zur Durchsetzung der allgemeinen Pflicht von Hundehalterinnen und Hundehaltern, ihre Tiere so zu führen, dass sie Dritte in der bestimmungsgemässen und sicheren Nutzung des frei zugänglichen Raumes nicht beeinträchtigen (§ 9 Abs. 1 lit. a

HuG). Auch generell sind die zuständigen Behörden gehalten, für eine möglichst konfliktfreie Benutzbarkeit verkehrsfreier Flächen zu sorgen, was sie namentlich mit einer präzisen Zweckbestimmung und einer klaren und unmissverständlichen Kenntlichmachung derselben erreichen können (vgl. André Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, S. 154 f., auch zum Nachstehenden). Verkehrsfreier öffentlicher Grund wie in der Weisung beispielhaft angeführte Grünflächen und Parkanlagen in Siedlungsgebieten lässt sich denn auch auf ganz unterschiedliche Arten nutzen, wobei sich unterschiedliche Nutzungsarten – selbst wenn sie allesamt legitim sein mögen – durchaus gegenseitig ausschliessen können. Gewisse Nutzungen derartiger Areale – etwa zu Erholungszwecken – können mithin dem Mitführen nicht angeleinter Hunde entgegenstehen. Entsprechend ist den Gemeinden mit Bezug auf die Anordnung einer Leinenpflicht in Parks, auf Grünflächen oder an ähnlichen Örtlichkeiten ein weites (Entschliessungs-)Ermessen zuzugestehen. Namentlich setzt die auf § 2 Abs. 2 lit. d HuG gestützte Anordnung einer Leinenpflicht an solchen Örtlichkeiten kein konkret erhöhtes Gefahrenpotenzial durch freilaufende Hunde voraus, sondern kann bereits die Zweckbestimmung des fraglichen Areals und damit die Durchsetzung der allgemeinen Pflicht des § 9 Abs. 1 lit. a HuG einen Leinenzwang rechtfertigen.

E. 4.1

Die hier infrage stehende Leinenpflicht wurde freilich nicht für eine innerörtliche Park- oder Grünanlage oder eine vergleichbare Örtlichkeit mit besonderer Zweckbestimmung, sondern umfassend für den Rütliwald samt Waldrand angeordnet. Angesichts der räumlichen Ausdehnung des fraglichen Gebiets erscheint fraglich, ob sich dieses unter den Begriff des "Orts" im Sinn von § 2 Abs. 2 lit. d HuG subsumieren lässt (vgl. oben E. 3.5).

E. 4.2

Der kantonale Gesetzgeber hat sodann wie erwähnt (oben E. 3.3) Vorschriften für den Aufenthalt von Hunden in Wäldern und an Waldrändern erlassen: Diese sind in Wäldern und an Waldrändern generell in Sichtweite auf kurzer Distanz zu halten (§ 9 Abs. 2 HuG) und vom 1. April bis zum 31. Juli anzuleinen (§ 11 Abs. 1 lit. e HuG). Mit der temporären Leinenpflicht soll die Gefahr, die von freilaufenden Hunden während der Brut- und Setzzeit für Bodenbrüter und andere Wildtiere ausgeht, bzw. die Anzahl der Hunderisse (weiter) vermindert werden (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 11. April 2018 zum Kantonalen Jagdgesetz [Weisung JG], ABl 2018-04-20, Meldungsnummer 00234919, S. 33 und 42 f.). Zur Prävention von Hunderissen hat der kantonale Gesetzgeber sodann an der jagdrechtlichen Verwarnung von Hundehalterinnen und Hundehaltern sowie der Möglichkeit des Abschusses von wildernden Hunden festgehalten (§ 21 des [am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen] Kantonalen Jagdgesetzes vom 1. Februar 2021 [JG, LS 922.1; ABl 2022-11-04, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000557]; § 32 bis Abs. 2 des [per 1. Januar 2023 aufgehobenen] Gesetzes über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929 [aJagdG; OS 34, 229]; Weisung JG, S. 33).

E. 4.3.1

Der Gemeinderat Rütli begründete seinen Beschluss vom 24. August 2021 im Wesentlichen damit, dass Hunde von Halterinnen und Haltern, welche ihren Pflichten nicht nachkämen, den Wildtieren zusetzten. Die vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehene Einführung einer Leinenpflicht während der Setz- und Brutzeit vom 1. April bis 31. Juli werde von der kommunalen Natur- und Umweltkommission begrüsst, jedoch als zu wenig umfangreich

erachtet. Derselben Ansicht seien auch die Jagdgesellschaft Rüti sowie die für Rüti zuständigen Kantons- und Revierförster. Auch in Zusammenhang mit Naturschutzobjekten von überkommunaler Bedeutung beurteilte der Gemeinderat Rüti die kantonrechtlich vorgeschriebene Leinenpflicht als ungenügend.

E. 4.3.2

In der Begründung seines Zirkularbeschlusses vom 27. September 2021 hielt der Gemeinderat Rüti erneut fest, die Wildtiere in Rüti seien "zunehmend durch freilaufende Hunde unter Druck". Dies sei im Gebiet des Rütiwalds insofern besonders problematisch, als sich dort mehrere grössere Naturschutzgebiete von überkommunaler Bedeutung befänden. Eine ganzjährige Leinenpflicht im Rütiwald würde nicht nur den Druck auf die Wildtiere verringern, sondern auch Konflikte zwischen freilaufenden Hunden und Nutzerinnen und Nutzern des durch den Rütiwald verlaufenden Vitaparcours vermeiden. Hundehaltende, welche ihren Hund im Wald nicht anleiten, nähmen diesen meist auch bei Betreten der Schutzgebiete nicht an die Leine; eine "teilweise" Leinenpflicht in Schutzgebieten gewährleiste daher für Letztere keinen genügenden Schutz. Zum Schutz der Wildtiere solle nicht bis zur Inkraftsetzung des § 11 Abs. 1 lit. e HuG zugewartet, sondern die kantonrechtlich beschlossene Leinenpflicht "mit zeitlicher und örtlicher Anpassung" umgehend umgesetzt werden.

E. 4.3.3

Im Rahmen der Rekursverfahren hielt der Gemeinderat Rüti an seiner Begründung des mit Beschluss vom 27. September 2021 statuierten Leinenzwangs ausdrücklich fest. Er erwähnte zwar, der ausserhalb der Naturschutzgebiete liegende Teil des Rütiwalds werde vornehmlich durch den Vitaparcours beansprucht. Eine Leinenpflicht "in diesem Bereich" sei im Sinn des Hundegesetzes, welches das Mitführen oder Freilassen von Hunden auf Spiel- und Sportfeldern gänzlich verbiete. Insgesamt geht aus seinen Stellungnahmen jedoch hervor, dass die hier umstrittene Leinenpflicht einen im Vergleich zum kantonalen Recht erweiterten Schutz der Wildtiere – insbesondere vor ungenügend beaufsichtigten und/oder geführten Hunden – bezweckt.

E. 4.3.4

Auch aus ihren Vorbringen im vorliegenden Verfahren erhellt, dass die Beschwerdeführerin die kantonrechtlichen Verhaltenspflichten – insbesondere § 9 Abs. 2 sowie § 11 Abs. 1 lit. e HuG – mit Blick auf den Schutz insbesondere der Wildtiere für ungenügend erachtet und die vom kantonalen Gesetzgeber jüngst für die Brut- und Setzzeit statuierte Leinenpflicht in Wäldern auf eine ganzjährige ausweiten möchte. Des Weiteren hält sie eine Kontrolle bzw. die Durchsetzung der kantonrechtlichen Verhaltenspflichten von Hundehalterinnen und -haltern in Waldgebieten für "völlig unpraktikabel".

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin erliess die Allgemeinverfügung vom 27. September 2021 nach dem Gesagten im Interesse eines gegenüber den kantonrechtlichen Vorgaben im Hundegesetz verschärften Schutzes der Natur und insbesondere der Wildtiere im Rütiwald. Ein Bezug zu den vom Hundegesetz verfolgten Zwecken (vgl. § 1 HuG) bzw. zu den Verhaltenspflichten der Hundehaltenden nach § 9 ff. HuG besteht für die hier zu beurteilende Leinenpflicht nach Massgabe des Beschlusses vom 27. September 2021 nur insoweit, als die Beschwerdeführerin die Durchsetzung des kantonalen Rechts – namentlich von § 9 Abs. 2 und § 11 Abs. 1 lit. e HuG – für nicht Erfolg versprechend hält und

entsprechend ablehnt. § 2 Abs. 2 lit. d HuG ermächtigt die Gemeinden freilich nicht, die kantonrechtlichen Normen insoweit zu übersteuern oder sich mittels Anordnung einer kommunalen Leinenpflicht ihrer allgemeinen Vollzugsaufgabe bzw. der Durchsetzungen der Verhaltenspflichten gegenüber den Hundehalterinnen und Hundehaltern zu entledigen. Ohnehin müsste auch die Einhaltung einer umfassenden Leinenpflicht kontrolliert und durchgesetzt werden. Anzumerken bleibt, dass das kantonale Recht den Gemeinden für den von der Beschwerdeführerin angestrebten Lebensraumschutz ein eigenes Instrument zur Verfügung stellt: Sie können (teilweise im Einvernehmen mit der zuständigen Direktion) kommunale Wildschon- oder Vogelschutzgebiete ausscheiden (§ 19 Abs. 2 JG) und für solche kommunalen Schongebiete auch eine Leinenpflicht anordnen (§ 55 Abs. 4 Satz 2 der Kantonalen Jagdverordnung vom 5. Oktober 2022 [LS 922.11]; zum früheren Recht vgl. § 3 Abs. 1 aJagdG). Auch im Rahmen von Schutzmassnahmen des Naturschutzes (§§ 203 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1] in Verbindung mit §§ 13 ff. der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV, LS 702.11]) lassen sich seitens der Gemeinde für kommunale Schutzobjekte (etwa in einer Schutzverordnung) besondere Anordnungen betreffend das Laufenlassen von Hunden treffen (§ 15 Abs. 2 zweitletzter Spiegelstrich KNHV), welche über das gemäss § 11 Abs. 1 lit. e HuG Gebotene hinausgehen. Die Beschwerdeführerin hat sich indes weder des einen noch des anderen Instruments bedient; der streitige Beschluss stützt sich vielmehr einzig auf § 2 Abs. 2 lit. d HuG.

E. 4.5

Nach dem Gesagten lässt sich § 2 Abs. 2 lit. d HuG nicht als gesetzliche Grundlage für die Allgemeinverfügung vom 27. September 2021 heranziehen. Die Beschwerden in den Verfahren VB.2022.00107, VB.2022.00108, VB.2022.00109 sowie VB.2022.00110 sowie das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2022.00154 sind deshalb abzuweisen. Im Sinn einer Klarstellung bleibt anzumerken, dass mit dem vorliegenden Urteil nicht in allgemeingültiger Weise über die Zulässigkeit einer auf § 2 Abs. 2 lit. d HuG gestützten kommunalen Leinenpflicht (oder eines Zutrittsverbots) in bestimmten Waldgebieten oder Teilen davon entschieden ist. Namentlich scheinen derartige Anordnungen für klar umgrenzte Örtlichkeiten mit spezifischen Nutzungszwecken innerhalb eines Waldes nicht grundsätzlich unzulässig.

E. 5

Soweit die Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2022.00154 im Eventualstandpunkt rügt, der Beschwerdegegnerschaft 5 sei im Rekursverfahren GE.21.97 zu Unrecht eine Parteienschädigung zugesprochen worden, begründet sie dies einzig damit, dass die damaligen Rekurrierenden nicht anwaltlich vertreten gewesen seien. Sie beanstandet weder die Höhe der Parteienschädigung noch macht sie geltend, dass der Beizug eines Rechtsbeistands nicht gerechtfertigt gewesen sei. Die Zusprechung einer Parteienschädigung gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG setzt nicht voraus, dass es sich beim beigezogenen Vertreter bzw. der beigezogenen Vertreterin um eine anwaltlich bzw. berufsmässig tätige Person handelt (Plüss, § 17 N. 41). Folglich ist auch das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2022.00154 abzuweisen.

E. 6

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden vollumfänglich abzuweisen.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des vorliegenden (vereinigten) Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 7.2

Laut § 17 Abs. 2 (Ingress) VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Die Zusprechung einer Parteientschädigung setzt ein entsprechendes Begehren voraus (Plüss, § 17 N. 16 ff.). Der Begriff der "angemessenen Parteientschädigung" wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts so ausgelegt, dass in der Regel nur ein Teil des objektiv notwendigen Aufwands für die Rechtsvertretung als entschädigungspflichtig angesehen wird. Eine Gleichsetzung der angemessenen Entschädigung mit den effektiv angefallenen Rechtsverfolgungskosten wird abgelehnt (VGr, 7. April 2016, VB.2015.00199, E. 4.4 f.). Der Beizug eines Vertreters durch die Beschwerdegegnerschaft 5 erscheint vorliegend gerechtfertigt. Folglich gilt es ihr zulasten der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Demgegenüber bleibt dem Beschwerdegegner 1 mangels besonderen Aufwands eine solche verwehrt. Die Beschwerdegegnerinnen 2–4 haben keine Parteientschädigung beantragt.

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