



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Gesundheitsdirektion

Geschäftsnummer: GD_638/2012

Datum des Entscheids: 21. Oktober 2013

Rechtsgebiet: Veterinärwesen

Stichwort(e): Hundehaltung
Verwarnung
Bissvorfälle
zahlenmässige Beschränkung des Führens von Hunden im öffentlichen Raum

verwendete Erlasse: Art. 77 Tierschutzverordnung
§ 9 Hundegesetz
§ 18 HuG

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Gegen Hundehalterinnen oder Hundehalter, die es unterlassen, Vorkehrungen zu treffen, dass ihr Hund Menschen oder Tiere nicht gefährdet, oder nicht in der Lage sind, ihre Tiere so zu führen, dass sie weder Mensch noch Tier gefährden, belästigen oder in der bestimmungsgemässen und sicheren Nutzung des frei zugänglichen (öffentlichen) Raumes beeinträchtigen, sind die zur Gewährleistung der Sicherheit von Mensch und Tier erforderlichen Massnahmen anzuordnen (z.B. Auflagen zum Ausführen des Hundes, Leinenpflicht, Maulkorbpflicht). Bei der Prüfung, ob und welche Massnahmen anzuordnen sind, dürfen grundsätzlich auch länger zurückliegende Vorfälle berücksichtigt werden.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

X. [Rekurrentin] und ihr Ehemann sind Halter und Eigentümer von drei Hunden der gleichen Rasse (A., 30 kg; B., 30 kg; C., 35 kg). Ein vierter Hund der gleichen Rasse, der ebenfalls dem Ehepaar X. gehörte, ist verstorben. X. ist Hundezüchterin und im Besitz der Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung und von Junghunde- und Erziehungskursen gemäss Zürcher Hundegesetz sowie der Ausbilderbewilligung gemäss Eidgenössischer Tierschutzverordnung zur Erlangung des Sachkundenachweises für Hundehalter.

Am **. Februar 2011 ging beim Veterinäramt (VETA [Rekursgegner]) eine Meldung des Tierspitals Zürich ein, gemäss welcher Hunde von X. am *. Januar 2011 einen anderen, fremden Hund verbissen und dadurch erheblich verletzt hätten. Das VETA verwarnte X. am 31. März 2011, wies sie eindringlich auf ihre Halterpflichten hin und forderte sie auf, nur noch mit maximal zwei Hunden gleichzeitig spazieren zu gehen. Kurz nach dieser Verwar-

nung, am **. und **. Mai 2011, gingen beim VETA zwei weitere Meldungen ein, wonach es bereits im November 2009 und im Juli 2010 zu Vorfällen mit Hunden von X. gekommen wäre. Für den letzteren Vorfall, der sich zwischen **. Juni und **. Juli 2010 ereignet hatte, wurde X. am **. November 2011 vom Statthalter des Bezirks ... per Strafbefehl gebüsst. Aktenkundig ist sodann auch eine Verwarnung von X. durch das VETA bereits im Jahr 2007. Nachdem das VETA X. verwaltungsrechtliche Massnahmen in Aussicht gestellt und ihr dazu das rechtliche Gehör gewährt hatte, verfügte es am 23. Mai 2012, dass es X. fortan verboten sei, im öffentlich zugänglichen Raum mehr als zwei Hunde gleichzeitig zu führen; sei sie mit dem Fahrrad unterwegs, sei gar die Begleitung von nur einem Hund erlaubt. Zudem müsse X. sicherstellen, dass sie die von ihr ausgeführten Hunde jederzeit zurückhalten und kontrollieren könne.

Gegen diese Verfügung erhob X. Rekurs. Sie beantragt in der Hauptsache deren Aufhebung, eventualiter das Aussprechen einer Verwarnung und subeventualiter die Abänderung der Verfügung dahingehend, dass sie immerhin drei Hunde und – falls Fahrrad fahrend – zwei Hunde gleichzeitig führen dürfe.

Erwägungen:

1. [...]
2. Vorab ist zu festzustellen, dass der Rekursgegner in der angefochtenen Verfügung angeordnet hat, die Rekurrentin habe sicherzustellen, dass sie die von ihr ausgeführten Hunde jederzeit zurückhalten und kontrollieren könne. Dabei handelt es sich um eine Pflicht, die allen Hundehaltern bereits durch das Gesetz auferlegt wird (Art. 77 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV, SR 455.1] und § 9 Abs. 1 des Hundegesetzes vom 14. April 2008 [HuG, LS 554.5]). Damit werden der Rekurrentin durch die Anordnung in Dispositiv Ziffer II keinerlei neuen Pflichten auferlegt, sodass auf das Begehren auf Aufhebung dieser Verfügung mangels Beschwer nicht eingetreten werden kann, denn es fehlt am schutzwürdigen Interesse an diesem Begehren (§ 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2010.00310 vom 26. August 2010, Erw. 1.3).
- 3.a) Der Rekursgegner stützt die angefochtene Verfügung in erster Linie auf einen Vorfall vom **. Januar 2011. An diesem Tag war die Rekurrentin mit ihren vier Hunden auf einem Feldweg in G. unterwegs, als diese plötzlich den 12-jährigen Setter-Mischling von Y. angriffen und verbissen. Der Setter-Mischling o erlitt mehrere Bisse und trug dadurch lebensbedrohliche Verletzungen davon, nämlich eine Prellung, eine Oberschenkelfraktur, einen Muskelriss und eine Muskelperforation. Wie es dazu kam, darüber gehen die Schilderungen der beiden Hundeführerinnen auseinander. Die Rekurrentin musste aber immerhin eingestehen, dass sie nicht in der Lage war, ihre Hunde unter Kontrolle zu halten oder sie abzurufen, weswegen es überhaupt zu den schweren Verletzungen des Opferhundes kommen konnte.
- b) Die Rekurrentin wendet dazu bloss ein, der Rekursgegner habe den Sachverhalt nicht genügend abgeklärt. So stehe nicht fest, welchen «Tatbeitrag» die fremde Hundehalterin bzw. ihr Hund geleistet habe, und es sei unberücksichtigt geblieben, dass die Rekurrentin gestürzt sei und deswegen «einen Augenblick lang» die Kon-

trolle über ihre Hunde verloren habe. Darin liegt aber genau das Problem, was die Rekurrentin zu verkennen scheint. Zunächst gilt es festzuhalten, dass der Setter-Mischling unbestrittenermassen durch die Hunde der Rekurrentin verletzt wurde. Objektiv festgestellt wurde sodann, dass diese Verletzungen schwer, ja lebensbedrohlich waren. Die Rekurrentin gesteht ein, dass sie die Hunde – zumindest für einen Augenblick – nicht unter Kontrolle hatte (gemäss ihren eigenen Angaben konnten sich ihre ursprünglich angeleintene Hunde entfernen, weil die Rekurrentin sich in den Leinen verheddert hatte, deswegen gestürzt war und die Leinen daher «sicherheits halber» losgelassen hatte. Ganz offenkundig konnte sie die Hunde in der Folge aber auch nicht zurückrufen, denn sonst wäre der Setter-Mischling nicht verbissen worden. Daher ist klarerweise von der Darstellung von Y. auszugehen, wonach die Rekurrentin nicht in der Lage gewesen sei, die vier losgerissenen Hunde abzurufen, sondern vielmehr hilflos dem Geschehen, das sich erst noch auf der gegenüberliegenden Uferseite eines Baches abspielte, ausgeliefert gewesen sei. Von einem nur kurzzeitigen Kontrollverlust kann demgemäss nicht die Rede sein.

- c) Dieser Vorfall allein wäre an sich schon Grund genug, gegen die Rekurrentin Massnahmen zum Schutz von Artgenossen oder anderen Tieren zu erlassen. Doch sind noch weitere Zwischenfälle aktenkundig, die auf eine mangelhafte Beherrschung der Hunde durch die Rekurrentin schliessen lassen. Zwar ist ihr insofern zuzustimmen, dass diese Vorfälle zum Teil schon sehr weit zurückliegen und zum Teil vom Ablauf her zu wenig klar sind, um daraus die Notwendigkeit von Massnahmen abzuleiten. Doch erscheint zumindest ein weiterer Vorfall aus jüngerer Zeit – Sommer 2010 – erstellt, denn eine Strafuntersuchung hat stattgefunden und die Rekurrentin wurde mit einer Busse von Fr. 550 wegen mangelnden Beaufsichtigens von mehreren Hunden rechtskräftig verurteilt: Sie liess ihre vier Hunde damals unbeaufsichtigt, während sie in den Büschen die Notdurft verrichtete, sodass die Hunde die Passantin Z. mit ihrem Hund Asta angriffen, worauf Z. vom Fahrrad stürzte und sich verletzte.

Die Rekurrentin meint dazu im Rekurs lapidar, sie habe gegen die Bussenverfügung des Statthalters Einsprache erhoben, diese dann aber leider wieder zurückgezogen. Man könne aus der Verurteilung bezüglich Hundehaltung nichts zu ihren Ungunsten ableiten. Diese Argumentation mutet angesichts des der Busse zugrunde liegenden Tatbestandes («mangelndes Beaufsichtigen von mehreren Hunden [Belästigung allgemein]») doch sehr dürftig an und kann nicht überzeugen.

- d) Es kommt hinzu, dass der Rekursgegner die Rekurrentin bereits schon einmal wegen Aggressionsverhaltens eines ihrer Hunde hatte warnen müssen, nämlich am 23. Februar 2007. Den Einwand, die Warnung sei damals zu Unrecht erfolgt, bringt die Rekurrentin erst im vorliegenden Rekursverfahren und damit so spät vor, dass er nicht überzeugen kann.
- e) Es hat damit als erstellt zu gelten, dass die Rekurrentin in zumindest zwei Fällen in jüngerer Vergangenheit – Mitte 2010 und anfangs 2011 – nicht in der Lage war, ihre Hunde so zu kontrollieren, dass diese weder Mensch noch Tier verletzen oder belästigen konnten. Fest steht zudem, dass sie vorgängig zu diesen Vorfällen bereits einmal wegen Aggressionsverhaltens eines ihrer Hunde verwahrt wurde.
- 4.a) Wer einen Hund hält, hat gemäss Art. 77 TSchV Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen oder Tiere nicht gefährdet. Gemäss § 9 Abs. 1 lit. a HuG sind Hun-

de ferner 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. Bei Bissvorfällen ist die Aufsichtsbehörde – der Rekursgegner – gestützt auf Art. 78 und 79 TSchV i.V.m. § 17 Abs. 1 HuG zur Überprüfung des Sachverhalts und zur Anordnung der erforderlichen Massnahmen verpflichtet, wozu insbesondere Abklärungen zum Verhalten des Hundes gehören, zum Beispiel durch entsprechende Nachfrage beim Hundehalter oder bei der Hundehalterin. Gemäss § 18 Abs. 1 HuG entscheidet die Direktion über die hinsichtlich Sicherheit von Mensch und Tier erforderlichen Massnahmen. Diese können u.a. bestehen in: Verhaltenstherapie mit dem Hund (lit. b), Besuch von Kursen zur Hundeeziehung (lit. d), Auflagen zur Haltung und zum Ausführen des Hundes (lit. e), Leinenpflicht (lit. f), Maulkorbpflicht (lit. g). Bei jeder Anordnung einer Massnahme ist das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismässigkeit zu beachten. Eine Massnahme darf demnach nicht weiter gehen, als es der angestrebte Zweck erheischt; verlangt ist der Einsatz desjenigen tauglichen und angemessenen Mittels, das am wenigsten einschneidend ist (ALFRED KÖLZ/JÜRIG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.A., Zürich 1999, § 30 N. 49).

- b) Der Rekursgegner hat der Rekurrentin die Auflagen erteilt, sie dürfe höchstens zwei Hunde gleichzeitig im öffentlich zugänglichen Raum führen und sogar nur einen, wenn sie mit dem Fahrrad unterwegs sei. Die Rekurrentin beantragt im Hauptantrag die ersatzlose Aufhebung dieser Massnahme.
- aa) Die Rekurrentin ist zunächst der Ansicht, Vorfälle, die weiter als zwei Jahre zurück liegen, dürften bei der Anordnung von Massnahmen nicht berücksichtigt werden; sie zieht dabei einen Analogieschluss zum Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01). Da sich die vorliegend zur Debatte stehenden Massnahmen auf die Tierschutz- und Hundegesetzgebung stützen, ist dieses Vorbringen unbehilflich, denn diese Gesetze kennen keine solchen zeitlichen Einschränkungen. Zudem rechtfertigen schon die beiden Vorfälle aus den Jahren 2010 und 2011 die Ergreifung von Massnahmen, sofern diese verhältnismässig sind, was die Rekurrentin bestreitet und was im Folgenden zu prüfen ist.
- bb) Zweifellos sind die angeordneten Massnahmen geeignet, weiteren gefährlichen Situationen mit den Hunden der Rekurrentin und ihres Ehegatten vorzubeugen, denn sie tragen dazu bei, dass die Rekurrentin die Hunde im öffentlich zugänglichen Raum besser oder überhaupt unter Kontrolle hat. Sie sind vor dem Hintergrund der in den vergangenen drei Jahren erfolgten Zwischenfälle aber auch erforderlich, denn es ist nur schon angesichts des Gewichts und der Grösse der Hunde schwer vorstellbar, dass die eher klein gewachsene Rekurrentin alle drei noch lebenden Hunde gleichzeitig zurückhalten kann; zusammen wiegen sie immerhin ca. 95 kg. Dies muss umso mehr gelten, wenn die Hunde auf dem Fahrrad ausgeführt werden. Möglicherweise wird die Rekurrentin in Zukunft auch wieder mehr als drei Hunde halten, sodass sich das Gesamtgewicht noch vergrössert. Anzumerken ist ausserdem, dass gemäss dem Wortlaut von Art. 71 Abs. 1 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11) Führern von Motorfahrrädern und Fahrrädern das Führen von Tieren grundsätzlich untersagt ist. Erwachsenen Radfahrern ist nur das Führen eines Hundes an der Leine erlaubt ist, wobei die gebotene Vorsicht anzuwenden ist.

Die Rekurrentin wendet ein, sie sei Hundetrainerin und müsse sich aus Weiterbildungsgründen mit allen drei Hunden gleichzeitig bewegen können. Zudem sei sie zeitlich zu sehr eingeschränkt, wenn sie mit den Hunden separat zum Auslauf müsse; sie könne damit ihre Zucht nicht mehr weiterführen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass als Halter des Hundes C. nicht die Rekurrentin, sondern ihr Ehemann im ANIS eingetragen ist. Es darf davon ausgegangen werden, dass auch er sich am Auslauf der Tiere beteiligt. Zudem gelten die Auflagen im öffentlich zugänglichen Raum, nicht also beispielsweise in einem privaten Fahrzeug oder auf einem nicht öffentlich zugänglichen Gelände. Wie bereits der Rekursgegner zu Recht festgehalten hat, ist zudem auch nicht einzusehen, weshalb die Rekurrentin mit mehr als zwei Hunden an Ausbildungskursen teilnehmen müsse, und dass sie bei ihrer Ausbildertätigkeit aufgrund der Auflagen eingeschränkt würde. Gewiss sind die Anordnungen des Rekursgegners für sie mit Einschränkungen verbunden, doch überwiegt das öffentliche Interesse an der Sicherheit von Mensch und Tier die privaten Interessen der Rekurrentin an einem uneingeschränkten Umgang mit ihren Hunden. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass die Hunde mehr als einmal ein überaus aggressives Verhalten gezeigt haben und eine stattliche Statur aufweisen. Unter diesen Umständen sind die verfügten Massnahmen als wenig einschneidend zu betrachten. Der Rekursgegner durfte dabei auch berücksichtigen, dass die Rekurrentin wenig Einsicht in das Fehlverhalten zeigt und die Gefährlichkeit ihrer Hunde in der Tendenz kleinredet. Daran ist nichts ehrenrühriges, wie die Rekurrentin meint, sondern es zeigt, ob die Rekurrentin selber bezüglich ihrer Fähigkeit, die Hunde unter Kontrolle zu halten, ein Problem sieht oder nicht. Offenbar sieht sie keins. Umso erforderlicher sind zur Vorbeugung von weiteren gravierenden Vorfällen die verfügten Massnahmen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Rekurrentin unter den verfügten Auflagen immer noch die beiden auf sie selber registrierten Hunde B. und A. zusammen ausführen darf, wenn auch nicht mehr mit dem Fahrrad. Denn der dritte Hund C. ist ohnehin auf ihren Ehegatten registriert. Auch insofern bedeutet die angefochtene Verfügung für die Rekurrentin eine wenig einschneidende Einschränkung.

- cc) Nur am Rande bemerkt die Rekurrentin, es müsste «auch klar geregelt werden, auf welche Zeit hinaus eine solche Massnahme Gültigkeit haben sollte und wie der öffentlich zugängliche Raum zu definieren wäre.» Zu letzterem kann auf die angefochtene Verfügung verwiesen werden, wo der Rekursgegner Beispiele für den öffentlich zugänglichen Raum aufzählt. Es ist unschwer zu verstehen, was damit gemeint ist, nämlich jeder Raum, zu dem eine fremde Person oder ein fremdes Tier ohne Zutun der Rekurrentin bzw. ihres Ehemannes Zugang hat. Eine Befristung von Massnahmen sieht das Hundegesetz nicht vor, insbesondere nicht dessen § 18. Sie wäre allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu prüfen, doch ist vorliegend nicht absehbar, dass die vom Rekursgegner verfügten Auflagen nach einer bestimmten Frist nicht mehr erforderlich sein sollten. Der erste Vorfall, der zu einer Verwarnung führte, ereignete sich bereits 2006, weitere Vorfälle 2009 (von der Rekurrentin bestritten), 2010 und 2011. Die Rekurrentin will ihre Zucht und damit auch das Halten von Hunden weiterführen. Damit muss das Sicherheitsrisiko für Mensch und Tier als dauerhaft bezeichnet werden, sodass auch keine Veranlassung besteht, die der Sicherheit dienenden Auflagen zeitlich zu begrenzen.
- dd) Insgesamt erweisen sich die verfügten Auflagen damit als verhältnismässig.

- c) Die Rekurrentin beantragt eventualiter das Aussprechen einer Verwarnung und subeventualiter die Beschränkung der Massnahme auf das Ausführen von drei Hunden gleichzeitig wenn zu Fuss und zwei Hunden gleichzeitig wenn mit dem Fahrrad unterwegs. Auch diese Eventualanträge sind abzuweisen, und zwar aus folgenden Gründen:
- aa) Nachdem die Rekurrentin bereits einmal hat formell verwarnt werden müssen und diese Verwarnung offenkundig nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat, scheidet eine erneute Verwarnung als geeignete Massnahme aus, denn sie wäre nicht zweckmässig.
- bb) Auch die Beschränkung der Massnahme auf je einen Hund mehr (drei Hunde gleichzeitig wenn zu Fuss und zwei wenn auf dem Fahrrad unterwegs) muss als ungeeignet bezeichnet werden. Wie bereits ausgeführt wäre die Rekurrentin schon physisch nicht in der Lage, drei Hunde mit einem Gesamtgewicht von rund 95 kg zu Fuss oder 65 kg auf dem Fahrrad zurückzuhalten. Zudem ist das Führen von mehr als einem Hund mit dem Fahrrad, wie bereits gesagt, gar nicht zulässig (Art. 71 Abs. 1 VRV). Damit scheidet auch diese Massnahme aus.
5. Es ergibt sich damit, dass die Auflagen, die Rekurrentin dürfe ihre Hunde nur höchstens zu zweit, auf dem Fahrrad gar nur alleine ausführen, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse stehen und verhältnismässig sind.

Im Kanton Zürich gilt der Grundsatz der Entgeltlichkeit des Verwaltungshandelns (§ 13 Abs. 1 VRG). Dies bedeutet, dass die Rekurrentin die Kosten der administrativen Bearbeitung ihres Falles durch den Rekursgegner zu tragen hat. Die Höhe der vom Rekursgegner verlegten Kosten (Fr. 565.50) wird von der Rekurrentin nicht bestritten. Zu Recht, denn sie erscheint angesichts des umfangreichen Aktenbestands als angemessen.

Die angefochtene Verfügung ist damit integral zu bestätigen.

Die Gesundheitsdirektion verfügt:

- I. Der Rekurs von X. gegen die Verfügung des Veterinäramts vom 23. Mai 2012 betreffend Hundegesetzgebung wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

[...]