

Auszug aus dem Protokoll des Gemeinderates vom 9. Mai 2023

Beschluss

7	Umwelt	2023-59
7.6	Natur- und Umweltschutz	
7.6.8	Tiere	
	Leinenpflicht im und um Waldgebiete in Rüti - Handhabung	
	Verwaltungsgerichtsentscheid	

Ausgangslage

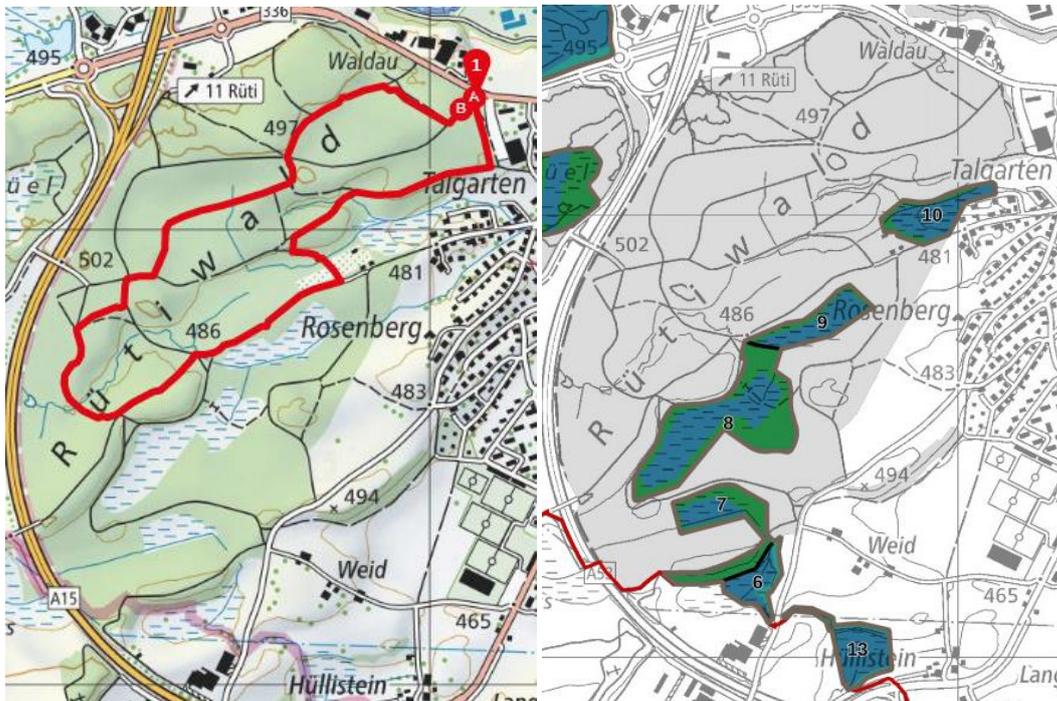
Der Gemeinderat hat am 24. August 2021 eine Leinenpflicht für Hunde in allen Rütner Wäldern erlassen (GRB 2021-136). Er tat dies auf Grund zahlreicher Rückmeldungen aus der Bevölkerung, wonach es vermehrt zu Konflikten mit freilaufenden Hunden kam. Dies wurde mitunter darauf zurückgeführt, dass in den Wäldern der meisten umliegenden Gemeinden eine ganzjährige Leinenpflicht ausgewiesen war, so dass viele Hundehaltende Rüti aufsuchten, um ihre Hunde hier frei laufen zu lassen. Der Bezirksrat Hinwil reagierte auf diesen Beschluss mit einem aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen die Gemeinde. Dieses Verfahren kam überraschend, da vorgängig umfangreiche Rechtsabklärungen, unter anderem bei verschiedenen kantonalen Stellen sowie eine Anfrage beim Statthalter Hinwil betreffend der Einführung einer Leinenpflicht im Rahmen der Revision der Rütner Polizeiverordnung, getätigt wurden. Der Gemeinderat zog daraufhin dennoch den Antrag in Wiedererwägung und verfasste nach erneuten, vertieften Rechtsabklärungen einen neuen Beschluss.

Mit dem am 27. September 2021 verfassten Beschluss (GRB 2021-161) erliess der Gemeinderat eine ganzjährige Leinenpflicht für den Rütiwald, da das Problem der freilaufenden Hunde hier ganz besonders gross war und nach wie vor ist. Die Gemeinde erhielt daraufhin zahlreiche Rückmeldungen aus der Bevölkerung, sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern einer Leinenpflicht. Beim Bezirksrat Hinwil gingen zu den beiden Gemeinderatsbeschlüssen insgesamt 8 Rekurse ein. Nach Anpassung des Entscheides des Gemeinderates zur Begrenzung der Leinenpflicht auf den Rütiwald zogen drei Parteien ihren Rekurs zurück. Die restlichen fünf Rekurse hiess der Bezirksrat gut. Den Beschluss des Gemeinderates vom 27. September 2021 hob der Bezirksrat auf.

Der Bezirksrat vertrat die Ansicht, dass der Gemeinde die Rechtsgrundlage zur Festlegung eines Ortes, wo eine Hundeleinenpflicht gelte, fehle. Aus diesem Grund hob er im parallel zu den Rekursverfahren laufenden aufsichtsrechtlichen Verfahren neben GRB 2021-161 auch den entsprechenden Passus in der Rütner Polizeiverordnung (Art. 9 Abs. 2 PVO Rüti) auf. Zusätzlich wies der Bezirksrat die an Rüti ZH angrenzenden Gemeinden Bubikon und Dürnten an, die zahlreichen Beschilderungen zur Hundeleinenpflicht zu entfernen oder den Passus einer «ganzjährigen» Hundeleinenpflicht gemäss den Vorgaben des im Jahr 2023 neu angepassten Hundegesetzes anzupassen.

Die Gemeinde Rüti ZH erhob gegen die Rekursentscheide des Bezirksrat Hinwil aus mehreren Gründen Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Zum einen hat sich die Situation im Rütiwald nach wie vor nicht verbessert.

Auf dem Vitaparcours, der sich praktisch durch den ganzen Rütiwald erstreckt und regelmässig auch von Schulklassen genutzt wird, fühlen sich Sporttreibende durch freilaufende Hunde immer wieder belästigt, was einer bestimmungsgemässen Nutzung dieser Örtlichkeit entgegensteht.



Vitaparcours im Rütiwald (rot gekennzeichnet)

Naturschutzgebiete im Rütiwald

Auch setzen freilaufende Hunde im Rütiwald auch ausserhalb der Brut- und Setzzeit und den Naturschutzgebieten dem Wild zu.

Die Gemeinde Rüti ZH erhoffte sich vom Verwaltungsgerichtsentscheid die Schaffung von Klarheit bezüglich der Kompetenzen von Zürcher Gemeinden zur Anordnung einer Hundeleinenpflicht. Das Verwaltungsgericht bestätigte – entgegen den Entscheidungen des Bezirksrats - die Kompetenz der Gemeinden zur Anordnung einer Leinenpflicht an bestimmten Örtlichkeiten. Das Verwaltungsgericht führt zwar weiter aus, es sei fraglich, ob der gesamte Rütiwald samt Waldrand unter den Begriff des "Orts" falle, macht aber keine Hinweise, welche Voraussetzungen (Nutzung, (maximale) Fläche, Abgrenzung etc.) für die Qualifizierung eines Gebietes als «Ort» gegeben sein müssten.

Hiermit herrscht somit auch in Zukunft keine Klarheit bezüglich dieser Voraussetzungen und somit verbleibt für die Gemeinde Rüti ZH – wie auch alle anderen Zürcher Gemeinden – eine Unsicherheit bei der Anordnung einer in ihrer Kompetenz liegenden Leinenpflicht.

Aktuelle Situation

Seit der Beschlussfassung des Gemeinderates zur Umsetzung der Leinenpflicht im Rütiwald am 27. September 2021 haben sich die Rahmenbedingungen geändert. Die Gemeinden Bubikon und Dürnten wurden im September 2021 vom Bezirksrat

aufgefordert, ihre Beschilderungen anzupassen, was auch geschehen ist. Die zahlreichen Beschilderungen im Jonawald in der Nachbargemeinde Rapperswil-Jona, die darauf hinweisen, dass Hunde an der Leine zu führen sind, bestehen nach wie vor. Seit dem 1. Januar 2023 ist im Kanton Zürich das neue Hundegesetz in Kraft, das zwischen dem 1. April und dem 31. Juli eine Leinenpflicht im Wald und am Waldrand vorschreibt.

Das Anpassen der Beschilderungen der Nachbargemeinden, die bereits vor mehr als einem Jahr erfolgte, hat gemäss Angaben von Jagd- und Forstmitarbeitenden die Anzahl an freilaufenden Hunden im Rütivald nicht verringert.

Entscheid des Verwaltungsgerichts

Das Verwaltungsgericht (VGZH) wies mit seinem Entscheid vom 16. März 2023 die Beschwerde der Gemeinde ab. Nachfolgend werden die wesentlichen Punkte aufgeführt.

Steht der Gemeinde die Kompetenz zu, Orte auszuscheiden und an diesen eine Leinenpflicht anzuordnen?

Das VGZH äussert sich zu dieser Frage unter den Punkten 3.5, 3.6 und 4.5. Unter Punkt 3.5 erwähnt das VGZH, dass das Hundegesetz mit § 2 Abs. 2 lit Gemeinden die Möglichkeit einräumt, «Orte» zu signalisieren, an welchen ein Leinenzwang besteht.

Unter Punkt 3.6 präzisiert das VGZH, dass Gemeinden «Örtlichkeiten» ausscheiden und für diese eine Leinenpflicht anordnen können, wie etwa auf Grünflächen und in Parkanlagen. Dabei kommt den Gemeinden gemäss VGZH ein weites (Entschiessungs-)Ermessen zu. Zudem setzt die Anordnung einer Leinenpflicht gemäss VGZH kein erhöhtes Gefahrenpotential durch freilaufende Hunde voraus, wie das die Gemeinde in ihrem Beschluss vom 27. September 2021 (GRA 2021-161) indirekt festgehalten und in den diversen Rekursantworten erläutert hat.

Unter Punkt 4.5 äussert sich das VGZH in seinem Beschluss zusätzlich wie folgt: *«Im Sinn einer Klarstellung bleibt anzumerken, dass mit dem vorliegenden Urteil nicht in allgemeingültiger Weise über die Zulässigkeit einer § 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.»*

Das Verwaltungsgericht bestätigt somit die Argumentation der Gemeinde Rütli ZH, wonach Gemeinden gestützt auf das geltende Hundegesetz eine Leinenpflicht für bestimmte Örtlichkeiten anordnen kann. Den Gemeinden steht daher die Kompetenz zu, Orte auszuscheiden und hierfür eine Leinenpflicht anzuordnen.

Im aufsichtsrechtlichen Verfahren hat der Bezirksrat Hinwil in seinem Beschluss vom 14. Januar 2022 verfügt, dass die Ergänzung von Art. 9 Abs. 2 der kommunalen Polizeiverordnung Rütli (PVO) aufsichtsrechtlich aufgehoben wird. Unter Art. 9 Abs. 2 PVO ist lediglich festgehalten, dass die Gemeinde ergänzende Bestimmungen zum Hundegesetz, u.a. zu Leinenpflicht, erlassen kann:

«Art. 9 Tierhaltung

Tiere sind so zu halten und zu beaufsichtigen, dass niemand belästigt wird und weder Menschen, Tiere, Umwelt noch Sachen gefährdet oder beschädigt werden.

Der Gemeinderat kann ergänzende Bestimmungen zum Hundegesetz erlassen (u.a. zu Leinenpflicht).»

Die Gemeinde hat gegen die Aufhebung von Art. 9 Abs. 2 PVO des Bezirksrates beim Regierungsrat des Kantons Zürich, der Rekursinstanz in diesem aufsichtsrechtlichen Verfahren ist, rekuriert. Der Entscheid ist noch ausstehend.

Kann die Gemeinde im Rütiewald eine Leinenpflicht einführen?

Unter 1.2 hält das VGZH fest, dass der örtliche Geltungsbereich der vom Gemeinderat Rüti statuierten Leinenpflicht hinreichend genau festgelegt wird. Das VGZH räumt zudem ein, dass Gemeinden die Möglichkeit haben, «Orte» auszuscheiden und an diesen eine Leinenpflicht anzuordnen, verneint dies jedoch im Fall des Rütiewaldes. Das Gericht begründet seinen Entscheid unter den Punkten 3 und 4 wie folgt.

Nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts unter den Punkten 3 ff. ist die zentrale Frage, was unter einem «Ort» im Sinne des Hundegesetzes zu verstehen ist. Das VGZH wirft diese Frage in Punkt 4.1 zwar auf, lässt sie jedoch offen.

Unter Punkt 4.1 stellt das VGZH in Frage, ob sich der Rütiewald auf Grund seiner Grösse als «Ort» im Sinne von § 2 Abs. 2 lit d HuG klassieren lasse. Die Frage wird seitens VGZH letztlich jedoch nicht beantwortet. Gemäss Ausführungen des VGZH unter 1.2 ist das betroffene Gebiet (Rütiewald) zumindest hinreichend genau festgelegt.

Unter Punkt 4.2. erwähnt das Verwaltungsgericht die Möglichkeiten einer Gemeinde zur Prävention von Hunderissen, z.B. durch das Verwarnen von fehlbaren Hundehaltenden oder dem Recht, wildernde Hunde abzuschliessen. Jagd- und Forstmitarbeitende weisen fehlbare Hundehaltende regelmässig in Rüti ZH auf ihr Fehlverhalten hin. Zwei Mitglieder der Jagdgesellschaft Rüti verfügen zudem über die nötige Ausbildung, um fehlbare Personen zur Anzeige zu bringen. Der Abschuss eines Tieres ist vor allem aus Tierschutzgründen nicht das Ziel in Rüti ZH. Auch ist eine entsprechende Umsetzung erschwert, da die hundehaltende Person falls bekannt, vorweg gewarnt werden muss. Aktuelle Hundrisse von Rehen in Rüti ZH zeigen zudem, dass alle diese Massnahmen für einen zielführenden Wildtierschutz nicht ausreichen.

In den Punkten 4.3.1 – 4.3.4 und 4.4 argumentiert das VGZH, dass die Gemeinde mit der Einführung der Leinenpflicht vor allem die Wildtiere schützen möchte und es den Anschein mache, als sei der Aspekt des «Personenschutzes» auf dem Vitaparcours eher Mittel zum Zweck. Das VGZH argumentiert weiter, dass die Gemeinde den kantonalechtlichen Wildtierschutz erweitern möchte, weil die Gemeinde der Ansicht ist, dass die im kantonalen Hundegesetz vorgeschlagenen Massnahmen nicht ausreichend bzw. zielführend seien. Demzufolge ermächtigt § 2 Abs. 2 lit d HuG die Gemeinde im vorliegenden Fall nicht, kantonales Recht zu übersteuern. Ausserdem könne sich die Gemeinde gestützt auf § 2 Abs. 2 lit. d HuG nicht ihrer Vollzugsaufgaben entledigen, namentlich der Durchsetzung von Verhaltenspflichten gegenüber Hundehaltenden. Das VGZH merkt weiter an, dass die Gemeinde zum Schutz der Wildtiere zudem die

Möglichkeit hätte, kommunale Wildschon- oder Vogelschutzgebiete auszuscheiden, wo eine Leinenpflicht angeordnet werden kann.

Den Begründungen des VGZH unter den Punkten 4.3.1 -4.3.4 und 4.4. ist zu entgegen, dass die Gemeinde mit der Einführung der Leinenpflicht den Schutz sowohl von Waldbesuchenden (Spaziergängerinnen und -gänger, Vitaparcours-Nutzenden, Velofahrenden etc.) aber auch der Wildtiere erhöhen wollte. Dass dieses Schutzbedürfnis nach wie vor hoch ist, trotz dem Ausschöpfen aller Vollzugsmassnahmen, kann den diversen Antworten zu den Einsprachen zum Beschluss des Gemeinderates zur Einführung der Leinenpflicht entnommen werden. Das Ausscheiden von Wildschon- oder Vogelschutzgebieten wurde bis anhin aus mehreren Gründen nicht in Betracht gezogen. Innerhalb einer Schutzzone ist keine Jagd zugelassen und für Wildschäden in dieser Zone muss die Gemeinde aufkommen. Zusätzlich ist nicht klar, ob der Rütiwald die Anforderungen als Wildschon – oder Vogelschutzgebiet erfüllt.

Das VGZH wirft weiter die Frage auf, ob der Rütiwald die Anforderung eines «spezifischen Nutzungszwecks», welcher dem Mitführen nicht angeleinter Hunde entgegensteht, erfüllt. Auch diese Frage wird seitens VGZH nicht beantwortet. Allgemein erfüllt der Rütiwald sehr viele Nutzungszwecke wie sie auch ein öffentlicher Park, welcher das VGZH als Beispiel eines «Ortes» im Sinne des Hundegesetzes nennt, erfüllt. Auch die von VGZH angeführte Siedlungsnähe und die hohen Besucherzahlen werden im Rütiwald erfüllt. Selbst wenn dem gesamten Rütiwald eine dem Mitführen nicht angeleinter Hunde entgegenstehende Nutzung abgesprochen würde, wäre diese zumindest auf dem Vitaparcours klar gegeben. Eine Leinenpflicht lediglich auf dem Vitaparcours würde zusammen mit der in den Naturschutzgebieten (aufgrund von übergeordnetem Recht) bereits geltenden Leinenpflicht jedoch zu einem «Flickenteppich» und damit verbunden zu einem «Schilderwald» führen. Die entsprechenden Regelungen wären den Nutzenden kaum verständlich kommunizierbar.

Zusammenfassend ist das Urteil nur bedingt befriedigend, da es keine Klarheit schafft bezüglich der Umstände, die gegeben sein müssen, damit eine Gemeinde eine Leinenpflicht anordnen kann. Insbesondere die Anforderungen an eine entsprechende Örtlichkeit bleiben unklar.

Bezug zur Strategie «Rüti leben Rüti gestalten»

Der Beschluss verfolgt die Dimension Vorsorgen mit dem Leitsatz «Der grüne Lebensraum in- und ausserhalb des Siedlungsgebietes bieten einen grossen Erholungswert und eine hohe Lebensqualität und bleibt damit eine Stärke.»

Finanzielle Auswirkungen

Ausgaben

Zusammenstellung der bisherigen Ausgaben inklusive MWST zulasten der Erfolgsrechnung:



Bezeichnung	Betrag CHF
Verfahrenskosten Bezirksrat	7'335.30
Kosten aufsichtsrechtliches Verfahren Bezirksrat	3'035.60
Anwaltskosten	14'241.35
Gerichtskosten Verwaltungsgericht	4'750.00
Parteientschädigungen gem. Verwaltungsgerichtsentscheid	1'000.00
Total	30'362.25

Budget / Finanz- und Aufgabenplan

Die Ausgaben in der Höhe von CHF 5'750.00, die aufgrund des Verwaltungsgerichtsentscheids anfallen, sind im Budget 2023 eingestellt.

Die Ausgaben werden der Erfolgsrechnung im Konto 10801.3132.00 belastet.

Submission

Das Geschäft hat keine submissionsrechtlichen Auswirkungen.

Beschlussveröffentlichung

Der Beschluss ist per sofort öffentlich.

Kommunikation, Publikation

Der Beschluss wird auf der Website veröffentlicht.

Der Beschluss wird mittels Medienmitteilung inklusive Aufforderung auf gegenseitige Rücksichtnahme kommuniziert.

Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeit

Für den Beschluss ist gemäss Art. 28 der Gemeindeordnung vom 19. Mai 2019 der Gemeinderat zuständig.

Beschluss

1. Auf eine Beschwerde ans Bundesgericht gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich betreffend Hundeleinenzwang im Rütliwald vom 16. März 2023 wird verzichtet.
2. Die Abteilung Umwelt wird beauftragt, zusammen mit der Informations- und Kommunikationsstelle sowie dem Bereich Präsidiales eine Medienmitteilung zu verfassen.

3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
- Gemeindepräsidentin
 - Ressortvorsteher Umwelt
 - Gemeindeschreiber
 - Abteilung Umwelt
 - Informations- und Kommunikationsstelle
 - Natur- und Umweltschutzkommission Rüti
 - Internet «Leinenpflicht im und um Waldgebiete in Rüti - Handhabung Verwaltungsgerichtsentscheid»
 - Archiv

Versand: 16. Mai 2023

Gemeinderat Rüti



Thomas Ziltener
Gemeindeschreiber