



Fall-Nr.: B 2018/234
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 18.02.2020
Entscheiddatum: 24.02.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.02.2019

Hundehaltung; Art. 6, 7 und 7bis HG; Art. 1 und Art. 6 TSchG; Art. 70 und Art. 71 TSchV. Mit Art. 7bis HG besteht grundsätzlich eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass weiterer Regelungen auf Gemeindeebene. Ein Betretungsverbot für Hunde auf Spielplätzen und für Friedhöfe liegt im öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig. Dasselbe gilt für einen entsprechenden Leinenzwang in öffentlichen Park- und Grünanlagen. Demgegenüber erweist sich der im Polizeireglement vorgesehene Leinenzwang in Bezug auf die generell umfassten Wälder und Waldsäume als zu restriktiv, weshalb die Bestimmung in diesem Punkt entsprechend aufzuheben ist (Verwaltungsgericht, B 2018/234). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 29. Januar 2020 abgewiesen (Verfahren 1C_195/2019).

Entscheid vom 24. Februar 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

X.____,

und 92 Mitbeteiligte

Beschwerdeführer,

allesamt vertreten durch X.____,



St.Galler Gerichte

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Wil, Stadtrat, Marktgasse 58, Postfach 1372, 9500 Wil,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Beschluss des Stadtparlamentes vom 2. Juni 2016 (Polizeireglement) /
Abstimmungsbeschwerde**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 2. Juni 2016 erliess das Stadtparlament der Politischen Gemeinde Wil ein Polizeireglement (sRS 412.2) und unterstellte es vom 10. Juni bis 11. Juli 2016 dem fakultativen Referendum. Nachdem die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen war, teilte der Stadtrat Wil auf seiner Webseite mit, das neue Polizeireglement werde per 15. Juli 2016 in Vollzug treten. Das Reglement hat – soweit interessierend – folgenden Wortlaut:

Hundehaltung

a) Betretungsverbot Art. 14

¹ Die Halterinnen und Halter sorgen dafür, dass ihr Hund Spiel- und Sportplätze, Kinderspielplätze, Badeanstalten, Friedhöfe, fremde Gärten, Äcker, Gemüse- und



St.Galler Gerichte

Beerenkulturen sowie Wiesen während des fortgeschrittenen Wachstums ohne Einwilligung der oder des Berechtigten nicht betritt.

² Von diesem Verbot ausgenommen sind Hunde, die eine sehbehinderte Person führen.

b) Leinenzwang Art. 15

¹ Hunde sind in öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln, auf verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen, auf Schulhauseinrichtungen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen, in Naturschutzgebieten, im Wald und an Waldsäumen sowie in Fussgängerzonen an der Leine zu führen.

² Der Stadtrat kann zudem zum Schutz der Fussgängerinnen und Fussgänger Gemeindewege und -plätze oder ein örtlich begrenztes Stadtgebiet mit einem Leinenzwang für Hunde belegen.

B. Dagegen erhob X.____ mit Eingabe vom 25. Juli 2016 – auch im Namen von 92 namentlich genannten Mitbeteiligten – Abstimmungsbeschwerde beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen (nachstehend: Departement des Innern). Mit Eingabe vom 29. August 2016 stellte er im Wesentlichen die Anträge, Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements der Stadt Wil vom 2. Juni 2016 seien aufzuheben. Mit Verfügung vom 10. November 2016 erklärte das Departement des Innern das vom Stadtparlament Wil am 2. Juni 2016 beschlossene Polizeireglement mit Ausnahme der Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 für formell rechtskräftig. Am 11. November 2016 reichten das Gesundheitsdepartement und am 3. Januar 2017 das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) je einen Mitbericht ein. Mit Entscheid vom 24. Oktober 2018 wies das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde ab (Ziff. 1 des Dispositivs), auferlegte X.____ und den 92 Mitbeteiligten die amtlichen Kosten von CHF 2'000 unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe (Ziff. 2 des Dispositivs) und sah von der Zusprechung ausseramtlicher Kosten ab (Ziff. 3 des Dispositivs).

C. Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 24. Oktober 2018 erhoben X.____ und weitere 92 Mitbeteiligte (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 29. Oktober 2018 und Ergänzung vom 5. Dezember 2018 Beschwerde beim



Verwaltungsgericht. Die Beschwerdeführer beantragen, der angefochtene Entscheid sowie Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements der Stadt Wil vom 2. Juni 2016 seien aufzuheben; auf die Erhebung amtlicher Kosten sei zu verzichten. Mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 17. Januar 2019 verzichtete die Politische Gemeinde Wil (Beschwerdebeteiligte) unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid ausdrücklich auf eine Vernehmlassung. Am 22. Januar 2019 hielten die Beschwerdeführer an ihren Ausführungen in der Beschwerdeergänzung vom 5. Dezember 2018 vollumfänglich fest.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. [...]

2. Die Beschwerdeführer wenden zunächst ein, der Entscheid der Vorinstanz sei formal mangelhaft, weil die Identität der mitbeteiligten Beschwerdeführer weder aus dem Rubrum noch aus der Sachverhaltsdarstellung hervorgehe. Ausserdem handle es sich entgegen der Vorinstanz nicht um 79, sondern um total 93 das Rechtsmittel führende Personen (vgl. act. 8 Ziff. 4).

Soweit die Beschwerdeführer der Vorinstanz vorwerfen, lediglich von 79 anstelle von 93 Beschwerdeführern ausgegangen zu sein, können sie daraus nichts zugunsten ihrer Anträge ableiten. Abgesehen davon, dass sie in der vorinstanzlichen Beschwerdeeingabe vom 25. Juli 2016 diejenigen Mitbeteiligten, welche an derselben Adresse in der Stadt Wil wohnen, nicht separat aufgelistet haben (vgl. act. 13/1), ist nicht ersichtlich, welches konkrete Rechtsschutzinteresse die 92 Mitbeteiligten an einer namentlichen Nennung im Rubrum haben sollten. Auf jeden Fall sind sie durch Konsultation der Beschwerdeeingabe ohne unverhältnismässig grossen Aufwand bestimmbar. Zudem werden sie durch denselben Beschwerdeführer, welchen sie allesamt bevollmächtigt haben und der sowohl die vorinstanzliche als auch die



vorliegende Beschwerdeeingabe verfasst hat, gehörig vertreten und konnten ihre Anliegen denn auch sachgerecht einbringen. Der Entscheid der Vorinstanz erweist sich damit nicht als (formell) mangelhaft.

3. Die Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht (Art. 61 Abs. 1 VRP) bezieht sich auf alle Rechtsverletzungen in den massgeblichen Rechtsbereichen, namentlich dem Bundesrecht, dem gesamten kantonalen Recht sowie dem Gemeinderecht. Nicht erheblich ist, ob es sich um formelles oder materielles Recht handelt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 650). Soweit die Rechtswidrigkeit eines referendumpflichtigen Beschlusses gemäss Art. 163 GG gerügt wird, prüft das Verwaltungsgericht dies im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 679). Die Überprüfungsbefugnis von kantonalen Gesetzen und Verordnungen auf ihre Übereinstimmung mit Bundesrecht und schliesslich die Überprüfung von kantonalen Verordnungen auf deren Übereinstimmung mit kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht durch das Verwaltungsgericht ist uneingeschränkt. Zu den kantonalen Verordnungen – im dargelegten Sinne – gehören auch die rechtsetzenden Erlasse der Gemeinden (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 691).

Bei der abstrakten Normenkontrolle gilt der Grundsatz, dass eine angefochtene Bestimmung nicht aufgehoben wird, wenn ihr nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigelegt werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten oder staatsvertraglichen Rechten vereinbar erscheinen lässt. Nur wenn sie sich jeglicher verfassungsmässigen Auslegung entzieht, wird sie aufgehoben (vgl. statt vieler BGE 130 I 86 E. 2.1 mit Hinweisen). Von Bedeutung sind dabei die Tragweite des Grundrechtseingriffs sowie die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normenkontrolle, d.h. im Anwendungsfall, einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Das Gericht hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der Behörde über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (BGE 130 I 86 E. 2.1). Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte,



als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen. Den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 122 I 222 E. 8; BGE 120 Ia 286 E. 2b S. 290, je mit Hinweis).

4. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Hundehaltung sei auf Bundes- und Kantonsebene bereits sehr ausgiebig geregelt, weshalb kein öffentliches Interesse an kommunalen generell-abstrakten Regelungen bestehe und diese überdies unverhältnismässig seien. Schliesslich sei der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen zum Wildschutz Sache des Kantons, weshalb es denn auch an bspw. einer gesetzlichen Grundlage für die Anordnung eines Leinenzwanges in Wäldern im kommunalen Recht fehle.

4.1. Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGer 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E. 2.1 mit Hinweisen auf BGE 138 I 242 E. 5.2, 136 I 395 E. 3.2.1, 265 E. 2.1, 135 I 233 E. 2.2 je mit weiteren Hinweisen). Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) regelt die Gemeindeautonomie. Danach ist die Gemeinde autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Abs. 1). In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Abs. 2). Nach Art. 90 KV erfüllt die Gemeinde die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben,



die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt. Gemäss Art. 3 Abs. 1 GG setzt die Gemeinde Recht durch die Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen (Satz 1), welche allgemein verbindlich Rechte und Pflichten der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisation der Behörden regelt (Satz 2).

4.2. Der Bund kennt keine eigentliche Hundegesetzgebung. Art. 80 Abs. 1 BV erteilt dem Bund hingegen für den Bereich des Tierschutzes generell eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Der Bund hat entsprechend denn auch Vorschriften über den Schutz der Tiere erlassen. Gestützt darauf sollen Tiere vor Menschen, nicht aber Menschen vor (gefährlichen) Tieren geschützt werden. Gewisse Aspekte der Hundehaltung werden in der eidgenössischen Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung geregelt. Als Teil des Bundesprivatrechts enthält das Obligationenrecht (SR 220; OR) Bestimmungen zur Haftung von Tierhaltern und damit bspw. von Hundehaltern für den von ihrem Hund angerichteten Schaden (Art. 56 OR). Auch die eidgenössische wie auch die kantonale Jagdgesetzgebung enthalten Bestimmungen über Hunde (bspw. den Umgang mit wildernden Hunden). Für den Schutz der Menschen vor (wilden und/oder domestizierten) Tieren sind die Kantone zuständig. So können etwa Vorschriften zum Schutz der Tiere mittelbar auch dem Schutz des Menschen dienen (z.B. Hundehalterprüfung). Geschützt werden die einzelnen Tiere vor unmittelbaren Handlungen des Menschen; Art. 80 Abs. 2 BV umreisst verschiedene mögliche Handlungen, bestimmt diese allerdings nicht abschliessend. Nach Art. 80 Abs. 3 BV sind für den Vollzug – recte: die Umsetzung (Art. 46 BV) – der Vorschriften die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn (den Vollzug) nicht dem Bund vorbehält. Die Umsetzung der bundesverfassungsrechtlichen Tierschutzbestimmungen erfolgt vorab im Tierschutzgesetz (SR 455, [TSchG](#)) und in der Tierschutzverordnung (SR 455.1, [TSchV](#)). In den Art. 32 ff. TSchG wird der Vollzug entsprechend Art. 46 Abs. 1 BV grundsätzlich den Kantonen zugewiesen (vgl. Ch. Errass, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 13 ff. und 37 f. zu Art. 80 BV).

Im Kanton St. Gallen regelt das geltende Hundegesetz (sGS 456.1, HG) einerseits die Kontrolle sowie – entsprechend der Vollzugsdelegation im TSchG – die Haltung von



Hunden und andererseits die Erhebung der Hundetaxe. Gemäss Art. 6 HG sind Hunde so zu halten, dass sie Menschen und Tiere nicht gefährden oder belästigen. Art. 7 Abs. 1 HG regelt das Betretungsverbot. Demnach sorgt der Halter dafür, dass sein Hund ohne Einwilligung des Berechtigten Spiel- und Sportplätze, fremde Gärten, Gemüse- und Beerenkulturen sowie Wiesen und Äcker während des fortgeschrittenen Wachstums nicht betritt. Abs. 2 derselben Bestimmung sieht sodann die Kotbeseitigungspflicht des Hundehalters vor. Schliesslich bestimmt Art. 7^{bis} HG, dass die politische Gemeinde weitere Pflichten vorsehen oder Ausnahmen bewilligen kann, insbesondere durch Reglement vorschreiben, dass der Hund in öffentlichen Gebäuden, auf verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen, Naturschutzgebieten sowie Fussgängerzonen an der Leine zu führen ist (lit. a). Ferner kann sie durch Verfügung und entsprechende Signalisation für ein bestimmtes Gebiet oder Gebäude anordnen, dass der Hund nicht mitgeführt werden darf, er an der Leine zu führen oder ihm ein Maulkorb umzubinden ist (lit. b). Gestützt auf Art. 39 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz, sGS 853.1, JG) stellt die zuständige Behörde den Schutz, die Aufwertung und die Vernetzung von Lebensräumen und Lebensgemeinschaften durch Beschränkung von Nutzungen des Lebensraumes, wenn diese Tiere erheblich stören oder Pflanzen erheblich schädigen, sicher. Wildernde Hunde und verwilderte Hauskatzen können beseitigt werden (vgl. Art. 40 Abs. 2 JG), wobei ein wildernder Hund abgeschossen werden darf, wenn dieser das Wild unmittelbar gefährdet oder erneut wildert, nachdem der Halter schriftlich ermahnt wurde (vgl. Art. 42 Abs. 1 lit. a der Jagdverordnung, sGS 853.11, JV).

4.3. Die Vorinstanz setzte sich eingehend mit der Auslegung von Art. 7^{bis} HG auseinander (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids). Die von den Beschwerdeführern dagegen vorgebrachten Argumente sind rein appellatorischer Natur. Bereits das Hundegesetz in der bis 28. Februar 2003 geltenden Fassung sah in aArt. 7 Abs. 3 HG vor, dass die politische Gemeinde weitergehende Einschränkungen der Hundehaltung erlassen oder Ausnahmen von den Einschränkungen nach Art. 7 Abs. 1 und 2 HG (Betretungsverbot und Kotbeseitigungspflicht) bewilligen kann. Das Gesetz liess offen, welcher Art die Einschränkungen sein konnten. In Betracht fielen vorab Leinenzwang, Maulkorbpflicht oder Betretungsverbot. Dabei konnten generelle Einschränkungen (zum Beispiel Leinenzwang in allen öffentlichen Gebäuden der Gemeinde) oder örtlich



begrenzte Einschränkungen (zum Beispiel Leinenzwang in einem bestimmten Park) erlassen werden. Mit dem Nachtragsgesetz zum Hundegesetz vom 5. März 2002 wurden die gesetzlichen Bestimmungen konkretisiert. Demnach kann die politische Gemeinde eine Allgemeinverfügung erlassen, wenn eine Einschränkung für eine bestimmte Örtlichkeit gelten soll. Soll die Einschränkung dagegen für das ganze Gemeindegebiet oder für bestimmte Arten von Grundstücken bzw. Gebäuden gelten (generell-abstrakte Regelung), so ist sie in der Form eines rechtsetzenden Reglements zu erlassen. Sowohl Einschränkungen durch Allgemeinverfügung als auch solche durch Reglement müssen verhältnismässig sein. Der im Entwurf zum Nachtragsgesetz vorgesehene Art. 7 Abs. 3 HG wurde inhaltlich unverändert in einen neuen Art. 7^{bis} HG übernommen. Ziel war insbesondere, den Vollzug durch die politischen Gemeinden zu erleichtern. Das Nachtragsgesetz zum Hundegesetz trat am 1. März 2003 in Kraft. Die Ausführungen in der Botschaft zum Nachtragsgesetz zum Hundegesetz vom 5. März 2002 machen deutlich, dass die Aufzählung möglicher Massnahmen unter Angabe des einzuhaltenden Verfahrens nicht abschliessend ist (vgl. zum Ganzen ABI 2002 586 ff., insb. S. 592 f.). Zwar enthält die Jagdgesetzgebung keine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinde zur Rechtsetzung. Jedoch ist auch nicht ersichtlich, dass das Gesetz in diesem Bereich die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde durch eine abschliessende Regelung einschränkt. Überdies weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass ein Leinenzwang im Wald nicht einzig dem Wildschutz allein dient, sondern allgemein dem Schutz von sich dort aufhaltenden Menschen und Tieren, wie auch von fremdem Eigentum. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 HG des Entwurfs des totalrevidierten Hundegesetzes, dessen für die Session des Kantonsrats vom 18. und 19. Februar 2019 vorgesehene Beratung vertagt worden ist, ebenfalls vorsieht, dass die Gemeinden durch Reglement oder durch Verfügung und entsprechende Signalisation an (weiteren) Orten ein Leinenzwang oder ein Zutrittsverbot vorschreiben können. In der entsprechenden Botschaft vom 16. Oktober 2018 wird jedenfalls ausdrücklich der Wald als Beispiel für die Einführung eines Leinenzwangs genannt (vgl. KR Gesetzgebung Nr. 22.18.14, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. Oktober 2018, Ziff. 6.10 und 6.11, www.ratsinfo.sg.ch).

4.4. Zusammenfassend ergibt sich daher, dass die Feststellung der Vorinstanz, wonach mit Art. 7^{bis} HG grundsätzlich eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass von Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements besteht, nicht zu beanstanden



ist. Die Vorinstanz weist zudem zu Recht darauf hin, dass allfällige gesetzgebungstechnische Mängel einer kommunalen Regelung nicht automatisch zu deren Rechtswidrigkeit führen. Soweit sich die Beschwerdeführer folglich daran stören, dass bereits im kantonalen Recht enthaltene Vorgaben und Massnahmen nochmals auf kommunaler Ebene wiederholt werden, ist nicht weiter darauf einzugehen.

5. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 KV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen.

5.1. Staatliches Handeln ist am Allgemeinwohl auszurichten und soll sich nicht an Partikularinteressen orientieren. Der Begriff des öffentlichen Interesses zeichnet sich durch eine gewisse Offenheit aus, wobei den Wertentscheidungen der Verfassung bei der Frage, ob es um ein öffentliches Interesse geht, jedoch eine zentrale Bedeutung zukommt. Ein irgendwie gearteter "Numerus clausus" öffentlicher Interessen gibt es jedoch nicht (A. Epiney, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar – Bundesverfassung, Basel 2015, N 62 ff. zu Art. 5 BV). Der Verwirklichung bestimmter öffentlicher Interessen können im Einzelfall private oder andere öffentliche Interessen entgegenstehen. Im Falle einer derartigen Interessenkollision muss eine wertende Gegenüberstellung und eine Interessenabwägung stattfinden. Die Abwägung zwischen öffentlichem und betroffenem privatem Interesse erfolgt im Allgemeinen im Zusammenhang mit der Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 496 ff.).

5.2. Unbestritten ist, dass sowohl das im Polizeireglement in Art. 14 Abs. 1 enthaltene Betretungsverbot als auch der in Art. 15 Abs. 1 geregelte Leinenzwang in erster Linie der Sicherheit von Mensch und Tier vor Beeinträchtigungen zufolge mangelhafter Hundehaltung dienen. Die Beschwerdeführer anerkennen denn auch ausdrücklich, dass es grundsätzlich im öffentlichen Interesse liege, Personen, andere Tiere und Sachen vor Gefährdungen und Belästigungen durch Hunde zu schützen; ebenso, dass dieses gewichtige öffentliche Interesse an gewissen Örtlichkeiten besonders ausgeprägt sein kann (vgl. act. 8 Ziff. 7.2.1 und Ziff. 8.3.1). Es besteht folglich ein öffentliches Schutzinteresse des Menschen vor Gefährdungen oder Belästigungen durch Hunde. Ebenfalls besteht ein solches Schutzinteresse für Tiere, wobei damit sowohl andere Hunde und Haustiere als auch generell Wildtiere miterfasst sind.



Unbestritten ist weiter, dass der Schutz der Würde und des Wohlergehens der Tiere (vgl. Art. 1 und Art. 6 TSchG) ebenfalls im öffentlichen Interesse liegt. Anstelle von Wiederholungen kann auf die zutreffenden Ausführungen in E. 6.2 im angefochtenen Entscheid verwiesen werden, an denen uneingeschränkt festgehalten werden kann.

5.3. Die strittigen Bestimmungen zum Schutz von Personen, Tieren und Sachen vor Gefährdungen und Belästigungen durch Hunde bezwecken folglich mehrere öffentliche Schutzinteressen. Die Abwägung zwischen diesen verschiedenen, teilweise sich auch entgegenstehenden öffentlichen Interessen einerseits sowie den verständlichen privaten Interessen der Hundehalter andererseits ist im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung (nachfolgend E. 6) vorzunehmen. In die Beurteilung miteinzubeziehen sind als übergeordnetes Bundesrecht insbesondere die Würde und das Wohlergehen der Tiere (Art. 1 TSchG) sowie die allgemeinen Anforderungen an die Tierhaltung (Art. 6 TSchG).

6. Staatliches Handeln muss gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 KV verhältnismässig sein. Die Beschwerdeführer stellen das in Art. 14 Abs. 1 des Polizeireglements statuierte Betretungsverbot für fremde Gärten und landwirtschaftliche Kulturen ausdrücklich nicht in Frage (vgl. act. 8 Ziff. 7.2.1). Weiter anerkennen sie, dass Hunde an verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen an der Leine zu führen sind (act. 8 Ziff. 8.3.1). Sie zeigen überdies nicht auf und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der in Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements vorgesehene Leinenzwang in öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln, auf Schulhausanlagen, in Naturschutzgebieten sowie in Fussgängerzonen unverhältnismässig sein soll. Zu prüfen bleibt damit einzig, ob das strittige Betretungsverbot für Spielplätze und Friedhöfe bzw. der vorgesehene Leinenzwang in öffentlichen Grün- und Parkanlagen sowie im Wald und an Waldsäumen für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels – der Schutz von Mensch und Tier vor Gefährdungen oder Belästigungen durch Hunde – geeignet und erforderlich ist und sich für die Beschwerdeführer als zumutbar erweist. Es ist insbesondere zu prüfen, inwieweit das öffentliche Interesse der tierschutzrechtlich vorgegebenen Halterpflichten zugunsten des öffentlichen Schutzinteresses des Menschen vor Gefährdungen oder Belästigungen durch Hunde eingeschränkt werden darf.

6.1.



6.1.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (statt vieler BGE 136 I 26 E. 4.4; vgl. zum Ganzen auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 514 ff. mit Hinweisen). Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, das heisst keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Die Rechtsprechung ist bei der Beurteilung der Eignung grosszügig und sondert nur diejenigen Massnahmen aus, die sich als völlig ungeeignet zur Zielerreichung erweisen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 522 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zudem erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Die Prüfung der Erforderlichkeit entfällt, wenn lediglich eine geeignete Massnahme zur Verfügung steht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 527). Eine Verwaltungsmassnahme ist schliesslich nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 556 f.).



6.1.2. Bei der Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass im Laufe der Zeit sich die Einstellung des Menschen zum Tier verändert hat, was sich unter anderem in einer höheren Wertschätzung des Tieres durch die Gesellschaft ausdrückt. Eine Folge davon war unter anderem auch die Aufnahme der Würde der Kreatur in den Verfassungstext. Bei der Umsetzung der in Art. 80 BV erfassten einzelnen Regelungsbereiche auf Gesetzesebene ist deshalb auf die Würde der Kreatur abzustellen. Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Verfassungsgrundsatz, der in allen Bereichen der Rechtsordnung Beachtung finden muss. Art. 3 lit. a TSchG definiert die Würde im Sinn des Gesetzes als Eigenwert des Tieres, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss. Die Würde des Tieres wird missachtet, wenn eine Belastung des Tieres nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann. Eine Belastung liegt vor, wenn dem Tier insbesondere Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, es in Angst versetzt oder erniedrigt wird, wenn tiefgreifend in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten eingegriffen oder es übermässig instrumentalisiert wird. Die Würde der Kreatur stellt dabei keinen absoluten Wert dar, der nicht gegen den Wert anderer Güter abgewogen werden kann. Regelmässig ist eine Güterabwägung zwischen den schützenswerten Interessen des Menschen und den Schutzinteressen des Tieres vorzunehmen (vgl. Ch. Errass, a.a.O., N 11 f. zu Art. 80 BV; Schärmeli/Griffel, in: Waldmann/Belser/Epiney, a.a.O., N 6 ff. zu Art. 80 BV). Die Interessenabwägung setzt folglich die Festlegung und Gewichtung aller vom Betretungsverbot und vom Leinenzwang betroffenen Interessen voraus.

Das TSchG regelt in allgemeiner Weise den Umgang mit Tieren, soweit deren Schutz und Wohlbefinden in Frage steht. Art. 6 Abs. 1 TSchG hält im Sinn eines allgemein geltenden Grundsatzes fest, dass wer Tiere hält oder betreut, sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren muss. Nach Art. 4 Abs. 2 TSchG darf niemand ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten. Daneben finden sich in der TSchV Bestimmungen, die sich konkret auf die Hundehaltung beziehen (Art. 68 ff. TSchV). So gibt Art. 70 Abs. 1 TSchV vor, dass Hunde täglich ausreichend Kontakt mit Menschen und, soweit möglich, mit anderen Hunden haben müssen. Hunde müssen täglich im Freien und entsprechend ihrem



Bedürfnis ausgeführt werden. Soweit möglich sollen sie sich dabei auch unangeleint bewegen können (Art. 71 Abs. 1 TSchV).

6.2.

6.2.1. Spielplätze sind als geschützter Bereich gedacht, auf dem sich Kinder austoben, spielen, sich verstecken und herumrennen dürfen. Ausserdem lernen sie auf einem Spielplatz, mit fremden Kindern in Kontakt zu kommen. Hunde werden bei diesem Lärmpegel und den Aktivitäten der Kinder schnell nervös und gestresst und können in der Hektik auch zuschnappen. Diese Kombination von Kindern und Hunden kann daher etwas Unberechenbares haben – da kann ein Hund noch so gut erzogen sein. Hinzu kommt, dass viele Hunde einen Drang zum Buddeln haben und manchmal sogar ihr Geschäft auf dem Spielplatz verrichten. Der Spielplatz gehört den Kindern, nicht den Hunden. Dem Hundehalter kann zugemutet werden, entweder seinen Hund zuhause zu lassen, wenn er mit seinem Kind auf den Spielplatz gehen möchte, oder aber gemeinsam mit Kind und Hund einen Spaziergang zu unternehmen, ohne einen Spielplatz aufzusuchen. Nicht gefolgt werden kann daher der Argumentation der Beschwerdeführer, wonach Hundehalter gezwungen seien, den Hund beispielsweise bei Spielplätzen unbeaufsichtigt zurückzulassen. Nicht zu beanstanden ist unter diesen Umständen, dass die Beschwerdebeteiligte nicht einen Leinenzwang, sondern ein generelles Betretungsverbot für Spielplätze als die geeignete Massnahme erachtet. Das Interesse der Kinder, auf Spielplätzen ungestört und weitestgehend gefahrlos zu spielen, überwiegt das Interesse der tierschutzrechtlich vorgegebenen Halterpflichten. Zusammengefasst ist das Betretungsverbot auf Spielplätzen geeignet, den Schutz von Menschen, insbesondere von Kindern, vor Gefährdungen oder Belästigungen durch Hunde zu gewährleisten. Weiter ist ein Leinenzwang auf Spielplätzen nicht gleich geeignet, das unbefangene Spielen von Kindern auf Spielplätzen zu ermöglichen. Schliesslich ist die Massnahme für Hundehalter auch zumutbar. Die entsprechende Regelung im Polizeireglement der Beschwerdegegnerin erweist sich damit als verhältnismässig.

6.2.2. In Bezug auf Friedhöfe ist nachvollziehbar, dass Trauernde ihren Hund als besten Freund gerne mit sich führen möchten. Es stellt sich daher die Frage, ob diesem Bedürfnis mit einem Leinenzwang als mildere Massnahme begegnet werden könnte.



Gegen eine Mitnahme eines Hundes spricht jedoch, dass sich andere Trauernde dadurch belästigt fühlen könnten. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass das Markieren und allenfalls anschliessendes Bodenscharren als Kommunikationsmittel und Austausch von Informationen unter Hunden in der Natur des Hundes liegt. Weiter kommunizieren Hunde untereinander häufig durch Bellen, wodurch sich andere Besucher durchaus gestört fühlen könnten, wenn sie in Ruhe um einen Verstorbenen trauern wollen. Dass die Beschwerdegegnerin das Schutzbedürfnis der trauernden Friedhofsbesucher höher gewichtet als das Bedürfnis der (trauernden) Hundehalter nach durchgehender Begleitung durch ihren Hund, ist unter diesen Umständen nicht zu beanstanden. Zwar ist es durchaus verständlich, dass Hundehalter ihre Hunde aufgrund Witterungsbedingungen, Grösse des Hundes oder auch von Polizeimeldungen über gestohlene bzw. vergiftete Hunde ungern vor dem Eingang anbinden. Es ist ihnen diesfalls jedoch zumutbar, ihren Hund zuhause oder – je nach Wetter – im Auto zu lassen, nimmt doch ein Friedhofbesuch in der Regel nicht Stunden in Anspruch. Unter diesen Umständen ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Würde des Hundes missachtet wird. Im Übrigen kann die Beschwerdegegnerin im Einzelfall Ausnahmen zulassen, wovon sie beim Friedhof Wil denn auch Gebrauch gemacht hat. Das Betretungsverbot für Friedhöfe erweist sich folglich als geeignet, Trauernde von Belästigungen durch Hunde zu schützen. Weiter erscheint die Massnahme aufgrund des natürlichen Verhaltens von Hunden (Markieren, Bellen) auch erforderlich. Schliesslich ist es Hundehaltern zumutbar, Friedhöfe ohne Hunde aufzusuchen. Damit entspricht das Betretungsverbot auf Friedhöfen ebenfalls dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

6.3.

6.3.1. Öffentliche Grün- und Parkanlagen sind wertvolle Grünräume im innerstädtischen Bereich und haben eine ausgleichende Wirkung auf das Stadtklima. Sie dienen sowohl der Naherholung, verschiedenen Freiraumnutzungen, der Verschönerung des Stadtbildes als auch der ökologischen Vielfalt. Öffentliche Grün- und Parkanlagen werden von unterschiedlichsten Personengruppen aufgesucht mit sich teilweise entgegengesetzten Interessen. Die einen suchen Ruhe und Entspannung, andere nutzen die Grünflächen für ihr tägliches Fitnesstraining. Familien geniessen den Tag im Park und Hundehalter nutzen die Parkanlagen, um ihre Hunde auszuführen. Um diesen



unterschiedlichen Interessen gerecht zu werden, erweist sich ein entsprechender Leinenzwang als geeignet und ausserdem als erforderlich. Schliesslich ist es den Hundehaltern unbenommen, ihre Hunde in öffentlichen Grün- und Parkanlagen an Schlepp- oder Flexileinen den nötigen Bewegungsfreiraum einzuräumen – vorausgesetzt, der Hundehalter hält die Leine fest und kann den Hund damit kontrollieren. Zusammengefasst erweist sich die Massnahme folglich als verhältnismässig.

6.3.2. Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements sieht einen ganzjährigen Leinenzwang im Wald und an Waldsäumen vor. Im Kanton St. Gallen gilt als Wald eine bestockte Fläche mit Einschluss eines zweckmässigen Waldsaums ab 800 m² in der Bauzone und angrenzend an die Bauzone bzw. ab 500 m² ausserhalb der Bauzone, einer Breite ab 12 m mit Einschluss eines zweckmässigen Waldsaums sowie einem Alter der Bestockung ab 15 Jahren bei einwachsenden Flächen. Als zweckmässiger Waldsaum gilt in der Regel ein Saum von 2 m (Art. 3 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung, sGS 651.11).

Die Wälder stehen allen offen (vgl. Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald, Waldgesetz, SR 921.0). In der Nähe von Wohnsiedlungen sind sie ein beliebtes, häufig besuchtes Ausflugsziel. Ihre Benutzer haben jedoch recht unterschiedliche Erwartungen: Spazieren (mit oder ohne Hund), Pilze sammeln, Biken, Joggen, Reiten. Weiter stellt der Wald Lebensraum für eine Vielzahl von Wildtieren dar. Viele Hundehaltende unterschätzen dabei, was für ein enormer Stress die Hetzjagd durch einen Hund für die Wildtiere bedeutet. Gerade im Frühjahr sind die Tiere nach den langen, anstrengenden Wintermonaten geschwächt. Hinzu kommen in der Brut- und Setzzeit die Jungtiere, die für jagende Hunde eine leichte Beute darstellen. Auch wenn die Hunde nicht zubeissen, kann es bei den gehetzten Tieren zu einem Herzstillstand oder einem Abort kommen. Ausserdem besteht die Gefahr, dass die Wildtiere (und allenfalls auch der Hund) in einen Zaun oder auf die Strasse laufen oder dass Jungtiere von ihren Müttern getrennt werden. Auf der anderen Seite ist jedoch zu berücksichtigen, dass die von der Beschwerdegegnerin getroffene Regelung die Bewegungsfreiheit des Hundes auf dem Gemeindegebiet massiv einschränkt. Für den freien Auslauf von Hunden innerhalb des Siedlungsgebiets wird dies denn auch von der Vorinstanz anerkannt (vgl. E. 8.3.2 [S. 33] des angefochtenen Entscheids). Aber auch



ausserhalb des Siedlungsgebiets ist der freie Auslauf entgegen den Ausführungen der Vorinstanz stark eingeschränkt. So weist insbesondere das Gebiet entlang der Thur auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdegegnerin grossflächig Wald auf. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat das Gebiet nördlich der Autobahn mit Wald- und Wiesland in der Thurau sowie dem Galgenrain- und Weidlewald und das Gebiet südlich der Autobahn mit dem Walddreieck bis zur Thur mit westlicher Begrenzung zudem als Naturschutzgebiet erklärt (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Regierungsratsbeschlusses über das Naturschutzgebiet Thurau bei Wil, sGS 671.511), weshalb dieses Gebiet bereits deshalb von Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements erfasst wird. Aber auch Dreibrunnen ist von Wäldern (Oberholz/Unterholz/Schwizbruggholz) umgeben und weist zudem ein Flachmoor von regionaler Bedeutung auf (vgl. zum Ganzen www.geoportal.ch). Indem in Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements nebst den verhältnismässigen Einschränkungen in öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmittel, auf verkehrsreichen Strassen, Wegen und Plätzen, auf Schulhausanlagen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen, in Naturschutzgebieten sowie in Fussgängerzonen zusätzlich für sämtliche Wälder und Waldsäume auf dem Gemeindegebiet Leinenzwang statuiert, stellt dies faktisch einen fast das gesamte Gemeindegebiet beschlagenden, generellen Leinenzwang dar. Dies daher, weil bereits gestützt auf Art. 14 Abs. 1 des Polizeireglements für zahlreiche Örtlichkeiten für Hunde ein Betretungsverbot zu beachten ist. Hinzu kommen sodann Naturschutzgebiete etc. Da Hunde täglich im Freien ausgeführt werden müssen und sich, wenn möglich auch unangeleint bewegen können sollen, wäre die Gemeinde gehalten, ausreichend Zonen für das freie Laufenlassen der Tiere vorzusehen. Die Vorschrift, wonach im Wald und an Waldsäumen ganzjährig ein Leinenzwang gilt, ist folglich zum einen bereits mit der Tierschutzgesetzgebung (z.B. Art. 6 Abs. 1 TSchG) nicht zu vereinbaren und erweist sich – angesichts der faktisch allumfassenden Wirkung für das gesamte Gemeindegebiet – auch als nicht verhältnismässig.

6.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die in Art. 14 Abs. 1 des Polizeireglements statuierten, örtlich beschränkten Betretungsverbote nicht zu beanstanden sind. Diese liegen im öffentlichen Interesse und erweisen sich in ihrer Gesamtheit auch als verhältnismässig. Demgegenüber erweist sich der in Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements vorgesehene Leinenzwang in Bezug auf die generell umfassten Wälder und Waldsäume als zu restriktiv, weshalb die Bestimmung in diesem Punkt zu



korrigieren ist. Es ist der Beschwerdegegnerin anheimgestellt, ob sie aufgrund des durchaus anzuerkennenden Schutzbedürfnisses der Wildtiere bestimmte Waldgebiete während der Brut- und Setzzeit mit einem Leinenzwang belegen möchte (vgl. auch Botschaft und Entwurf der Regierung zum eHG, a.a.O., Ziff. 6.10), wobei gestützt auf Art. 7 lit. b des Polizeireglements eine entsprechende Signalisation zu empfehlen ist. Die Beschwerdegegnerin hat zudem die oben dargelegten Grundsätze zu beachten, insbesondere, dass den Hunden ausreichend Zonen für das freie Laufenlassen zur Verfügung stehen müssen. Soweit ersichtlich kennt jedenfalls lediglich der Kanton Glarus einen ganzjährigen Leinenzwang in Wäldern und am Waldrand (vgl. Art. 30 Abs. 1 der Verordnung zum kantonalen Jagdgesetz [GS VI E/211/2]), wobei der Leinenzwang ansonsten weniger einschneidend geregelt ist (vgl. Art. 31 des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und Tierseuchengesetz [GS IV G/3/2]). Andere Kantone wiederum begrenzen den Leinenzwang in Wäldern und an Waldsäumen dagegen entweder zeitlich – hauptsächlich auf die besonders sensible Hauptsetz- und Brutzeit zwischen Anfang April und Ende Juli – oder räumlich auf bestimmte Waldgebiete (vgl. die Auflistung bei "Stiftung für das Tier im Recht", www.tierimrecht.org/de/recht/hunderecht).

7.

7.1. Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach Art. 8 BV, indem mit dem Betretungsverbot und dem Leinenzwang sowohl sich korrekt verhaltende und als auch fehlbare Hundehalter gleichermassen eingeschränkt würden. Die Vorinstanz hält diesem Einwand zu Recht entgegen, dass in einem Polizeireglement zum Schutz der Polizeigüter lediglich Verhaltensvorschriften gemacht werden. Richtig ist, dass davon sowohl sich korrekt verhaltende als auch fehlbare Hundehalter erfasst werden. Eine Unterscheidung ist aus praktischen Gründen jedoch nicht möglich, weshalb der Gesetzgeber bis zu einem gewissen Grad schematisieren und pauschalisieren darf. Auch eine unterschiedliche Regelung des gleichen Tatbestandes in verschiedenen Kantonen oder Gemeinden verletzt das Rechtsgleichheitsgebot grundsätzlich nicht. Dies ist eine Konsequenz der Eigenständigkeit der Kantone bzw. der Gemeindeautonomie (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 576 und Rz. 581 mit weiteren Hinweisen).



7.2. Die Beschwerdeführer berufen sich schliesslich auf das Willkürverbot nach Art. 9 BV und machen dessen Verletzung geltend. Willkürlich ist ein Erlass dann, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 610). Die Beschwerdeführer beschränken sich bei ihren Ausführungen auf allgemeine Vorhalte. So sei von der Beschwerdegegnerin nicht geprüft worden, ob die strittigen Vorschriften zweckmässig und welche Rechtsgüter davon betroffen seien. Weiter bestehe seitens der Beschwerdegegnerin offensichtlich gar kein ernsthaftes Interesse an der Durchsetzung der neuen Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements. Ihnen kann nicht gefolgt werden. Es ist aufgrund der Akten nicht ersichtlich, inwiefern den einzelnen Interessen beim Erlass des Polizeireglements nicht hinreichend Rechnung getragen worden sein sollte. Allein der Umstand, dass die Beschwerdeführer die Interessen persönlich anders gewichten als die Beschwerdegegnerin, lässt die strittigen Ausnahmeregelungen jedenfalls noch nicht als willkürlich erscheinen. Willkürlich ist ein Entscheid erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist; alleine der Umstand, dass eine andere Lösung vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 605). Insofern ist auf die vorangegangenen Ausführungen zu verweisen. Eine Verletzung des Willkürverbots ist damit ebenso zu verneinen.

8. Zusammenfassend erweist sich die Abstimmungsbeschwerde insofern als begründet, als dass im Sinn der vorstehenden Erwägungen der in Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements vorgesehene, generelle ganzjährige Leinenzwang "im Wald und an Waldsäumen" nicht mit der übergeordneten bundesrechtlichen Tierschutzgesetzgebung (insbesondere Art. 6 Abs. 1 TSchG) vereinbar und im Ergebnis auch unverhältnismässig ist. Der Leinenzwang "im Wald und an Waldsäumen" ist entsprechend aufzuheben. Die Beschwerde ist diesbezüglich teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist sie indes abzuweisen.

9. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung zu drei Vierteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Viertel aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 96^{bis} VRP). Eine Entscheidgebühr in der Höhe von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Ein Anspruch der Beschwerdeführer auf kostenlose Beschwerdebehandlung in Fällen wie dem



vorliegenden besteht nicht (vgl. BGer 1P.367/2002 vom 24. Juli 2002 E. 5; VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli/13. August 2018 mit Hinweis auf VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 6, www.gerichte.sg). Nach Art. 97 VRP kann die Behörde auf die Erhebung amtlicher Kosten verzichten, wenn die Umstände es rechtfertigen. In der Praxis haben sich verschiedene Fallgruppen herausgebildet, bei denen das Vorliegen besonderer Umstände bejaht wird, nämlich Bedürftigkeit, erstmalige Entscheidung einer Rechtsfrage oder Änderung der Rechtsprechung sowie fehlerhafter vorinstanzlicher Entscheid und Unbilligkeit (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 113 ff.). Vorliegend ist keiner dieser Gründe zu erkennen, der einen Verzicht auf die amtlichen Kosten zur Folge haben müsste. Dementsprechend besteht kein Anlass, auf die Erhebung derselben gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten. Die auf die Beschwerdeführer entfallende Entscheidgebühr von CHF 1'500 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet und der Restbetrag von CHF 500 zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Bei (teilweiser) Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Die amtlichen Kosten für das Rekursverfahren vor der Vorinstanz von CHF 2'000 sind somit ebenfalls zu drei Vierteln den Beschwerdeführern und zu einem Viertel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der Kostenvorschuss von CHF 2'000 ist den Beschwerdeführern im Umfang von CHF 500 zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der in Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements der Beschwerdegegnerin vom 2. Juni 2016 (sRS 412.2) vorgesehene Leinenzwang "im Wald und an Waldsäumen" wird aufgehoben.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführer zu drei Vierteln und die Beschwerdegegnerin zu einem Viertel. Der auf die Beschwerdeführer entfallende Anteil von CHF 1'500 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. Der Restbetrag (CHF 500) wird ihnen zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführer zu drei Vierteln und die Beschwerdegegnerin zu einem Viertel. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern den von ihnen für das Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss im Umfang von CHF 500 zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.