



**Fall-Nr.:** B 2023/41  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.06.2023  
**Entscheiddatum:** 02.05.2023

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 02.05.2023**

**Einschränkung der Hundehaltung, Art. 18 HuG (sGS 456.1),  
Untersuchungspflicht Art. 12 VRP (sGS 951.1). Einer Halterin war verboten  
worden, Hunde mit einem Gewicht von mehr als 10 kg zu halten, nachdem  
sie ihren grossen Hund mehrmals nicht unter Kontrolle hatte. Trotz des  
beinahe zwei Jahre dauernden Rekursverfahrens, während dessen der Hund  
bei ihr verblieb und keine aktenkundigen Ereignisse eintraten, unterliess es  
das Gesundheitsdepartement, den massgebenden Sachverhalt im Zeitpunkt  
seines Entscheids zu ermitteln. Der Rekursentscheid stützte sich damit auf  
einen unvollständig festgestellten Sachverhalt (Verwaltungsgericht,  
B 2023/41).**

#### **Entscheid vom 2. Mai 2023**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

**Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,  
9001 St. Gallen,**



**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Einschränkung der Hundehaltung sowie Platzierung bzw. Abgabe des Hundes**

**X. \_\_**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

A. \_\_ ist Halterin des Hundes X. \_\_ (geb. 18. Februar 2018, Chip-Nr. 0000 \_\_) der Rasse Schweizer Sennenhund. Im Zeitraum 29. Oktober 2018 bis Ende 2020 ereigneten sich wiederholt Vorkommnisse von Belästigungen und aggressivem Verhalten des Hundes gegenüber Personen und Tieren, unter anderem wurden zwei Kaninchen vom Hund zu Tode gebissen. Im März 2020 vereinbarte das Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) mit der Hundehalterin eine permanente Leinenpflicht für X. \_\_ im öffentlichen Bereich sowie den Besuch einer Hundeschule. Nachdem X. \_\_ im Januar 2021 ein weiteres Kaninchen getötet hatte, wurde für ihn mit Verfügung des AVSV vom 8. März 2021 ausserhalb des Wohnbereichs eine permanente Maulkorbpflicht sowie eine Leinenpflicht (Schleppleine) und im bewohnten Bereich eine permanente Leinenpflicht (Führerleine, Länge max. 1.5 m) angeordnet. Für den Wiederholungsfall eines weiteren Hundebisses wurde die Beschlagnahme des Hundes angedroht. Die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

**B.**

Am 22. April 2021 war A. \_\_ mit X. \_\_ in Y. \_\_ unterwegs, als dieser von ihr nicht mehr an der Leine gehalten werden konnte, sich losriss, einer Katze bis in einen Kuhstall nachrannte und dort das Rindvieh verbellte. Das AVSV verbot A. \_\_ daraufhin mit Verfügung vom 3. Juni 2021 das Halten von Hunden mit einem Gewicht von mehr als 10 kg und verpflichtete sie, X. \_\_ innert 40 Tagen nach Rechtskraft der Verfügung geeignet zu platzieren bzw. abzugeben oder dem Veterinäramt zu übergeben, ansonsten eine Beschlagnahme des Hundes zwecks Ersatzvornahme erfolge. Für den Widerhandlungsfall drohte das AVSV die Beschlagnahme des Hundes sowie die Ungehorsamsstrafe nach Art. 28 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes (SR 455, TSchG) und Art. 292 des Strafgesetzbuches (SR 311.0, StGB) an. Das AVSV erwog, die Hundehalterin sei nicht in der Lage, den kräftigen Hund X. \_\_ zu kontrollieren und



Verletzungen bzw. Tötungen von anderen Tieren zu verhindern. Den dagegen von A.\_\_\_ erhobenen Rekurs wies das Gesundheitsdepartement mit Entscheid vom 15. Februar 2023 ab.

### **C.**

Mit Eingabe vom 23. Februar 2023 erhob A.\_\_\_ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 15. Februar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Das Gesundheitsdepartement (Vorinstanz) liess sich am 19. April 2023 zur Beschwerde vernehmen; es beantragte deren Abweisung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 15. Februar 2023 wurde mit Eingabe vom 23. Februar 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

#### **2.**

##### **2.1.**

##### **2.1.1.**

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Hundegesetzes (sGS 456.1, HuG) sorgt die Hundehalterin dafür, dass der Hund Mensch und Tier nicht gefährdet (lit. a), Dritte nicht belästigt (lit. b), fremdes Eigentum nicht beschädigt (lit. c), jederzeit wirksam unter Kontrolle ist (lit. d) und sich im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt bewegt (lit. e). Wer einen Hund ausführt, hält diesen an der Leine, wenn andere wirksame Kontrollmöglichkeiten fehlen



(Art. 8 HuG). Das AVSV ordnet Einschränkungen der Hundehaltung insbesondere an, wenn ein Hund Mensch oder Tier erheblich verletzt hat oder ein übermässiges Aggressionsverhalten oder andere Verhaltensauffälligkeiten zeigt oder die Hundehalterin nicht genügend Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet (Art. 17 lit. a und b HuG in Verbindung mit Art. 1 der Hundeverordnung, sGS 456.11, HuV). Mögliche Massnahmen sind die Verpflichtung der Hundehalterin, Ausbildungskurse zu besuchen, den Hund auf öffentlichem Grund an der Leine zu halten oder ihm einen Maulkorb anzulegen, ein befristetes oder unbefristetes Verbot des Haltens von Hunden bestimmter Grösse oder von Hunden im Allgemeinen sowie die Beschlagnahmung und Unterbringung eines Hundes (Art. 18 Abs. 1 lit. b, h und k HuG). Es können mehrere Massnahmen gleichzeitig angeordnet werden (Art. 18 Abs. 2 HuG). Eine hundepolizeiliche Verfügung wird meistens aufgrund eines Vorfalls (z.B. Angriff eines Hundes, Bissverletzung) erlassen, der auf eine pflichtwidrige Hundehaltung schliessen lässt (ABI 2002, S. 593). Dabei ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101) vorzugehen.

### 2.1.2.

Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich die Untersuchungsmaxime. Die Behörde, wozu auch die Vorinstanz gehört, oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise (Art. 12 Abs. 1 VRP). Mit dem Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, besonders die Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, der Verstoss gegen wesentliche Form- und Verfahrensvorschriften, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Rechtswidrigkeit oder Unangemessenheit des Inhalts der Verfügung (Art. 46 Abs. 1 VRP). Neue Begehren sind zulässig (Art. 46 Abs. 3 VRP). Wie im erstinstanzlichen Verfahren sind neue Tatsachen auch im Rekursverfahren bis zum Zeitpunkt des Entscheids zu berücksichtigen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 641). Hinsichtlich des Sachverhalts ist für die Rekursinstanz die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt ihres Entscheids massgebend. Allfällige Veränderungen der tatsächlichen Lage seit dem Entscheid der Vorinstanz müssen deswegen durch die Rekursinstanz berücksichtigt werden. Im Rekursverfahren sind somit wie im erstinstanzlichen Verfahren neue Tatsachen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zu berücksichtigen (Looser/



Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 25 zu Art. 46 VRP; VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.5.2).

Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden (Art. 61 Abs. 1 VRP). Ferner kann sich die Beschwerdeführerin darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 2 VRP). Das Verwaltungsgericht überprüft den Sachverhalt, den die Vorinstanz festgestellt hat, frei. In tatsächlicher Hinsicht besteht keine Kognitionsbeschränkung. Die Überprüfung des Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht ist daher nicht auf Willkür beschränkt (Looser/Looser-Herzog, a.a.O., N 9 zu Art. 61 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 631).

## 2.2.

### 2.2.1.

Zwischen Ende Oktober 2018 und Mitte Dezember 2019 kam es zu mehreren von Drittpersonen gemeldeten Vorfällen mit X.\_\_, dem Hund der Beschwerdeführerin. Er leistete den Anweisungen seiner Halterin keine Folge, sprang Joggerinnen oder Spaziergänger an und riss sich von der Leine los. Zweimal verschaffte er sich Zugang in ein Kaninchengehege und tötete dort jeweils ein Kaninchen (act. 8/6.18 ff.). Nach einem Kontrollbesuch am 13. März 2020 bei der Beschwerdeführerin zuhause vom Fachangestellten Hundewesen des AVSV und dem Tierschutzbeauftragten der Gemeinde Y.\_\_ stimmte die Beschwerdeführerin am 26. März 2020 einer Leinenpflicht im öffentlichen Raum sowie dem Besuch der Hundeschule zu (act. 8/6.16 f.). Während mehrerer Monate wurden anschliessend keine Vorfälle mehr gemeldet.

Im Dezember 2020 jagte X.\_\_ einer Katze nach, Ende Januar 2021 biss er ein weiteres Kaninchen zu Tode (act. 8/6.13), Anfang Februar 2021 ging er auf einen anderen Hund los und belästigte eine Spaziergängerin mit zwei Kleinkindern (act. 8/6.11 ff.). Daraufhin verfügte das AVSV für X.\_\_ am 8. März 2021 ausserhalb des Wohnbereichs eine permanente Maulkorbpflicht sowie eine permanente Leinenpflicht an der Schleppleine und im bewohnten Bereich eine Leinenpflicht an der Führerleine (max. Länge 1.5 m; act. 8/6.9).

Am 22. April 2021 erblickte X.\_\_ auf einem Spaziergang eine Katze und verfolgte diese. Der Beschwerdeführerin entglitt die Schleppleine, X.\_\_ rannte in einen Stall und verbellte dort das Vieh (act. 8/6.8). Nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen



Gehörs wurde der Beschwerdeführerin mit Verfügung des AVSV vom 3. Juni 2021 die Haltung von Hunden mit einem Gewicht von mehr als 10 kg untersagt und sie verpflichtet, X.\_\_ innerhalb von 40 Tagen nach Rechtskraft der Verfügung geeignet zu platzieren bzw. abzugeben oder dem Veterinäramt zu diesem Zweck zu übergeben, ansonsten der Hund ersatzvornahmeweise beschlagnahmt und an einem geeigneten Ort untergebracht oder euthanasiert werde. Die Kosten der Verfügung von CHF 500 wurden der Beschwerdeführerin auferlegt (act. 8/6.4). Das AVSV erwog, die bisherigen mildernden Massnahmen hätten weitere Vorfälle nicht verhindern können und die Beschwerdeführerin halte sich auch nicht konsequent an die vereinbarten bzw. verfügten Massnahmen. Aufgrund der Vorgeschichte sei davon auszugehen, dass es mit X.\_\_ auch in Zukunft zu weiteren Vorfällen kommen werde. Sie sei nach Einschätzung des Fachspezialisten Hundewesen nicht in der Lage, den Hund situationsgerecht zu kontrollieren.

### **2.2.2.**

Die Beschwerdeführerin erhob bei der Vorinstanz Rekurs gegen die Verfügung des AVSV vom 3. Juni 2021. Sie führte darin aus, nur in ihrer Wohngemeinde Y.\_\_ komme es zu solchen Meldungen. In den anderen umliegenden Gemeinden, wo sie häufig spazieren gehe, gebe es keine Probleme. X.\_\_ sei in der Vergangenheit auch schon von anderen Hunden bedrängt und angegriffen worden. Da hätte sie jeweils auch Meldung machen können. Im September 2021 werde sie zusammen mit X.\_\_ eine Hundeschule besuchen, wo er eine Woche intensives Antijagdtraining erhalten werde. Einen Wesenstest habe sie bereits angeboten, ein solcher werde vom AVSV aber abgelehnt (act. 8/1). Nach Einholung der Vernehmlassung des AVSV sowie der abschliessenden Stellungnahme der Beschwerdeführerin war der Schriftenwechsel im Rekursverfahren am 20. September 2021 abgeschlossen. Mit Entscheid vom 15. Februar 2023 wies die Vorinstanz den Rekurs – abgesehen von der Aufhebung der Anordnung der Euthanasierung des Hundes im Fall der Ersatzvornahme – ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die einzelnen Vorfälle seien zwar nicht umfassend abgeklärt worden, angesichts der Vielzahl der Vorfälle sei die unzureichende Hundehaltung aber hinreichend dokumentiert. Das Problem liege nicht beim Wesen des Hundes, sondern bei der Überforderung der Halterin. Das verfügte Halteverbot für schwere Hunde sei geeignet, um neue Vorfälle zu vermeiden. Nachdem die Beschwerdeführerin seit März 2020 Gelegenheit gehabt hätte, für eine bessere Hundehaltung zu sorgen, sei ihr eine tiefgreifende Massnahme zuzumuten. Eine Euthanasierung von X.\_\_ sei indessen nicht erforderlich, da er nicht als gefährlicher Hund eingestuft worden sei (act. 2).



Obschon seit dem Abschluss des Schriftenwechsels (20. September 2021) im Zeitpunkt der Fällung des Rekursentscheids (15. Februar 2023) knapp eineinhalb Jahre und seit dem die Verfügung auslösenden Vorfall (22. April 2021) beinahe zwei Jahre vergangen waren, stellte die Vorinstanz auf den Sachverhalt im Verfügungszeitpunkt (3. Juni 2021) ab. Entgegen ihrer Untersuchungspflicht unterliess sie es, den massgebenden Sachverhalt im Zeitpunkt ihres Entscheides zu ermitteln und allfällige Veränderungen der tatsächlichen Umstände seit Erlass der angefochtenen Verfügung zu berücksichtigen. Da dem Rekurs aufschiebende Wirkung zukam und diese auch nicht entzogen bzw. die sofortige Vollstreckbarkeit angeordnet wurde (Art. 51 VRP), verblieb X.\_\_ die ganze Zeit über bei der Beschwerdeführerin. Angesichts der langen Zeitdauer bis zum Rechtsmittelentscheid, welche nicht von der Beschwerdeführerin zu verantworten war, sowie des Kriteriums der Erforderlichkeit der verfügten Massnahmen zur Vermeidung weiterer Vorfälle kam der Entwicklung in tatsächlicher Hinsicht eine entscheidende Rolle zu. Zudem handelt es sich bei der verfügten Einschränkung der Hundehaltung sowie der Abgabe von X.\_\_ um sehr einschneidende Massnahmen für die Hundehalterin, weshalb Abklärungen zur aktuellen Faktenlage zwecks Prüfung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen umso mehr angezeigt gewesen wären. Eine Nachfrage bei der Beschwerdeführerin wie auch dem AVSV unterblieb jedoch. Indem sich die Vorinstanz ausschliesslich auf die tatsächliche Lage zum Zeitpunkt der Verfügung des AVSV abstützte, verletzte sie die Untersuchungsmaxime. Der angefochtene Entscheid stützt sich damit auf einen unvollständig festgestellten Sachverhalt.

### 3.

In der Beschwerde bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe mit X.\_\_ seit dem letzten Vorfall viel trainiert und geübt. Er sei total auf sie fixiert und folge ihr überall hin. Sie würden jeden Tag 10 km spazieren. Seit dem Ereignis vom 22. April 2021 sei nichts mehr geschehen. Nach fast zwei Jahren ohne Ereignis habe sie bewiesen, dass sie X.\_\_ unter Kontrolle habe und geeignet sei, ihn bei sich zu behalten. Die Vorinstanz bestritt die Sachverhaltsdarstellung der Beschwerdeführerin in ihrer Vernehmlassung nicht. Auch den Akten sind keine Hinweise auf neuerliche Vorfälle von aggressivem oder belästigendem Verhalten von X.\_\_ zu entnehmen. Daraus ist zu schliessen, dass die verfügten Massnahmen des Halteverbots von Hunden mit einem Gewicht von 10 kg oder mehr sowie die Platzierung bzw. Abgabe von X.\_\_ zwecks Vermeidung künftiger Vorfälle mit aggressivem Verhalten und Gefährdung von Menschen und Tieren weder im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids erforderlich waren noch heute notwendig sind. Offenbar kommt die Beschwerdeführerin ihren Halterpflichten seit mittlerweile über zwei Jahren nach. Sie ist in der Lage, X.\_\_ in der Öffentlichkeit ausreichend zu kontrollieren. Die verfügte Massnahme der Einschränkung der Hundehaltung auf Hunde



## St.Galler Gerichte

von bis zu 10 kg, die mit der Abgabe von X.\_\_\_\_ einherginge, erweist sich damit im massgebenden Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids wie auch heute als nicht indiziert. Wie es sich damit im Verfügungszeitpunkt verhielt, kann bei diesem Verfahrensausgang offengelassen werden.

### 4.

Zusammenfassend ist die Beschwerde somit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 15. Februar 2023 ersatzlos aufzuheben. Die Vorinstanz ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin den von ihr im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten.

### 5.

Von der unterliegenden Vorinstanz als nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgendem Gemeinwesen sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben. Der von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist dieser zurückzuerstatten.

## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

### 1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Rekursentscheid des Gesundheitsdepartements vom 15. Februar 2023 ersatzlos aufgehoben.

Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten.

### 2.

Amtliche Kosten für das Beschwerdeverfahren werden nicht erhoben. Der Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.