

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.22.493

ENTSCHEID vom 27. Februar 2023

A._____ und B._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 29. August 2022 betreffend Baugesuch von C._____ und D._____ für Hundezucht auf Parzelle aaa; Teilweise Gutheissung

Erwägungen

2. Ausgangslage

Die Beschwerdegegner betreiben auf der Parzelle aaa die Hundezucht "E.". Auf Aufforderung des Gemeinderats hin reichten die Beschwerdegegner ein Baugesuch für ihre Hundezucht auf der Parzelle aaa ein. Laut den Baugesuchsunterlagen werden zwischen sechs und sieben Tiere, davon 3 Bolonka-Zuchthündinnen, gehalten. Die Hundezucht weist laut den Baugesuchsunterlagen drei Würfe pro Jahr auf, die Welpen verbleiben zwischen neun und elf Wochen (in der Regel zehn Wochen) in der Hundezucht.

Die Bauparzelle wie auch die Parzellen der Beschwerdeführer sind laut dem geltenden Bauzonenplan der Gemeinde Q. vom 9. November 2016 der Wohnzone W2 zugewiesen. Gemäss § 16 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q. vom 9. November 2016 (BNO) dienen die Wohnzonen dem Wohnen. Nicht störendes in Wohnzonen passendes Gewerbe ist zugelassen (§ 16 Abs. 1 Satz 2 BNO); als nicht störend gelten in Wohnquartiere passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr, die keine erheblich grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen und namentlich auch Kindergärten (§ 37 Abs. 1 BNO). Es gilt die Empfindlichkeitsstufe II (§ 12 Abs. 1 BNO).

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen die vom Gemeinderat erteilte Bewilligung.

5. Rechtliche Ausgangslage

5.1

Der Gemeinderat hat den Beschwerdegegnern die Bewilligung für die nachgesuchte Haltung von (zur Zeit) sechs bis sieben Tieren auf der Parzelle aaa erteilt, ohne diese zahlenmässig zu beschränken. Die Beschwerdeführer verlangen in erster Linie eine Beschränkung der auf der Parzelle aaa gehaltenen (erwachsenen) Hunde auf maximal drei Tiere. Zu prüfen ist, ob bzw. in welchem Umfang (d.h. auf welche Anzahl gehaltene Tiere) eine Beschränkung vorzunehmen ist. Eine solche Beschränkung kann – rein dogmatisch betrachtet – entweder mit fehlender Zonenkonformität oder aber mit immissionsrechtlichen Gesichtspunkten begründet werden (vgl. AGVE 2012, S. 123; AGVE 2011, S. 128; AGVE 1998, S. 317). Dabei stellt sich vorab die Frage nach der Abgrenzung zwischen dem Immissionschutzrecht des Bundes und den kantonalen bzw. kommunalen Bau- und Nutzungsvorschriften.

5.2

Die Geruchs- und Lärmimmissionen, die von der Hundehaltung der Beschwerdegegner ausgehen, beurteilen sich grundsätzlich nach der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes, namentlich dem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1). Das kantonale und kommunale Recht verliert diesbezüglich seine selbständige Bedeutung, soweit sich dessen materieller Gehalt mit dem Bundesrecht deckt oder weniger weit geht als dieses; es behält sie nur dort, wo es die bundesrechtlichen Bedingungen ergänzt oder – soweit erlaubt – verschärft (vgl. Art. 65 USG). In diesem Sinne kommt beispielsweise Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts, die einzig zum Zweck haben, schädigende Einwirkungen quantitativ zu begrenzen, also etwa kommunalen immissionsbeschränkenden Nutzungsvorschriften, keine selbständige Bedeutung mehr zu, sofern im Bundesrecht nicht ausdrücklich eine kantonale Kompetenz vorbehalten wird (AGVE 2012, S. 123; 1998, S. 317 f.).

Die städtebaulichen und raumplanerischen Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts besitzen demgegenüber nach wie vor selbständigen Gehalt, soweit sie die Frage regeln, ob eine Baute an einem bestimmten Ort erstellt und der vorgesehenen Zweckbestimmung übergeben werden darf. Weiterhin bleibt es somit dem kantonalen und kommunalen Recht überlassen, die für den Charakter eines Quartiers wesentlichen Vorschriften bezüglich Nutzungsart und -intensität zu erlassen, wobei diese Vorschriften mittelbar ebenfalls dem Schutz der Nachbarn vor Übelständen verschiedenster Art dienen können. Sie behalten ihren selbständigen Gehalt, wenn sie zwar auch, jedoch nicht ausschliesslich auf Zwecke abzielen, die vom formellen Bundesumweltschutzrecht abgedeckt werden. So können etwa Bauten und Betriebe, die mit dem Charakter einer bestimmten Zone unvereinbar sind, untersagt werden, auch wenn beispielsweise die Lärmimmissionen, zu denen sie führen, bundesrechtliche Schranken nicht überschreiten, sofern die Unzulässigkeit nicht einzig mit der konkreten Lärmbelästigung begründet wird (VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288] mit Hinweis auf AGVE 2012, S. 123 f.; 1998, S. 318 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 25. Juni 2012 [1C_538/2011], Erw. 5.2 mit Hinweisen).

5.3

Gemäss § 15 Abs. 1 BauG erlassen die Gemeinden allgemeine Nutzungspläne, die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln; sie können dabei insbesondere Bauzonen, namentlich Wohn-, Kern-, Gewerbe-, Industriezonen und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen ausscheiden (§ 15 Abs. 2 lit. a BauG). Bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen geniessen die Gemeinden aufgrund von § 106 KV verfassungsrechtlich geschützte Autonomie; hierin eingeschlossen ist die Anwendung des autonomen Gemeinderichts. Daraus folgt, dass sich die Beschwerdeinstanzen bei der Überprüfung einschlägiger gemeinderätlicher Entscheide zurückzuhalten haben. Dies gilt auch bei Immissionsfragen insoweit, als es bei den zu entscheidenden Fragen um rein lokale Anliegen geht und weder überörtliche Interessen noch überwiegende Rechtsschutzanliegen berührt werden. Die Gemeinde kann sich in solchen Fällen bei der Auslegung kommunalen Rechts insbesondere dort auf ihre Autonomie berufen, wo eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen. Die kantonalen Rechtsmittelinstanzen sind hier gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen. Die Autonomie der Gemeindebehörden hat jedoch auch in diesen Fällen dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (AGVE 2012, S. 124 f.; 2011, S. 128 f.; 1998, S. 319 f. mit Hinweisen; VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 9 f.).

6. Zonenkonformität

6.1

Die Rechtsprechung anerkennt das hobbymässige Halten von Haustieren wie Hunden, Katzen oder Kaninchen, aber auch von Hühnern oder einzelnen Pferden, als Bestandteil der reinen Wohnnutzung, jedoch immer unter der Voraussetzung, dass die Tierhaltung auch nach Art und Umfang mit dem Wohnzweck noch vereinbart werden kann (AGVE 2012, S. 125 f.; 2011, S. 129; 1998, S. 320 mit Hinweisen; VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 10 mit zahlreichen Hinweisen). Genauso ist die Haltung einer Mehrzahl von Hunden in der Wohnzone W2 von Q. zu beurteilen. Wie weit sich die Haltung von Haustieren mit dem Zweck der W2 verträgt, also unter anderem die Antwort auf die Frage, welche Anzahl einer Haustiergattung noch zonenkonform ist, muss dabei mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie grundsätzlich der Wertung der zuständigen Gemeindebehörde überlassen bleiben (VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 10).

Zunächst folgt bereits aus der Rechtsnatur des Nutzungsplans als konkret-genereller Anordnung – konkret, weil auf ganz bestimmte Grundstücke bezogen; generell, da an eine unbestimmte Vielzahl von Personen gerichtet (vgl. AGVE 2011, S. 130; 1998, S. 321) –, dass beim Entscheid über die jeweils zulässige Nutzung grundsätzlich nicht auf die subjektiven Verhältnisse einzelner Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken abgestellt werden darf. Es liegt im Wesen von Grundstücken und Gebäuden, dass ihre Benutzer oder Bewohner mit mehr oder weniger grosser Regelmässigkeit wechseln. Daher muss die Zonenordnung unabhängig von Personen und ihren Verhältnissen auf durchschnittliche, objektivierte Bedingungen abstellen und so auch ausgelegt werden. Vor diesem Hintergrund spielt es beispielsweise keine Rolle, ob eine gewisse Anzahl Hunde tatsächlich bestimmte Immissionen verursacht oder nicht, sondern es genügt, wenn mit einer bestimmten Anzahl typischerweise Auswirkungen verbunden sind, die über das hinausgehen, was normalerweise mit dem reinen Wohnen oder hier dem Zweck der W2 – Wohnen, nicht störendes in Wohnzonen passendes Gewerbe – verbunden ist (vgl. AGVE 2011, S. 130; 1998, S. 321 f.; 1988, S. 369 f.; VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 10 f.; VGE vom 20. November 2014 [WBE.2014.152], S. 9). Es muss eine generelle Regelung für alle Arten von Hunden Platz greifen und es ist nicht nach einzelnen Hunderassen zu differenzieren (vgl. AGVE 1998, S. 322 f.; ferner AGVE 2011, S. 130; VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 10 f.). Auch das Bundesgericht hielt schon fest, dass die Begrenzung der maximal zulässigen Anzahl Hunde letztlich eine gewisse Typisierung bedingt und beispielsweise nicht je nach gehaltener Hunderrasse eine neue Höchstzahl festgelegt werden kann (VGE vom 20. November 2014 [WBE.2014.152] mit zahlreichen Hinweisen).

Die Schwierigkeit besteht nun für die rechtsanwendende Behörde vor allem darin, im Rahmen einer allgemeinen Regelbildung zu bestimmen, wie gross die Zahl der erlaubten Hunde sein bzw. wo die Grenze gezogen werden soll, jenseits derer mit der Hundehaltung typischerweise Auswirkungen verbunden sind, die über das normalerweise mit dem Zweck der W2 (Wohnen, nicht störendes, in Wohnzonen passendes Gewerbe) verbundene Mass hinausgehen. Dabei muss zweifellos ein gewisses Mass an Störungen auch durch Tiere erlaubt sein, gibt es doch nicht wenige menschliche Wohnaktivitäten – man denke etwa an Rasenmähen, Kinderspiel oder Grillieren unter freiem Himmel –, die ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Umgebung zeitigen. Auf der andern Seite wird niemand bezweifeln, dass eine grössere Zahl von Hunden pro Haushalt in einer relativ dicht besiedelten, reinen Wohnzone, wo Erholung, Schlafen, Haus- und Heimarbeit sowie Essen, aber auch soziale Kontakte in hohem Masse frei von Störungen möglich sein sollen und nur nicht störendes, in Wohnzonen passendes Gewerbe zugelassen sind, das tolerierbare Mass überschreiten und nicht mehr dem entsprechen, was im landläufigen Sinne noch unter reinem Wohnen verstanden wird (vgl. VGE vom 20. November 2014 [WBE.2014.152], S. 10; siehe auch VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 11). Dies muss unabhängig davon gelten, ob die betreffende Tierhaltung hobby- oder gewerbsmässig betrieben wird. Weil nun die zulässige Anzahl von Hunden von sämtlichen Bewohnern bzw. Haushalten einer bestimmten Zone ausgeschöpft werden darf, liegt es auf der Hand, dass der Gemeinderat diese

Zahl tendenziell eher tief ansetzen muss, um siedlungsplanerisch und wohngigienisch unhaltbare Zustände zu verhindern (vgl. AGVE 1998, S. 323; siehe auch AGVE 2011, S. 131). Der Gemeinderat hat bei der Festsetzung der Anzahl Hunde die lokalen Besonderheiten der Gemeinde und insbesondere der betroffenen Zone zu berücksichtigen (VGE vom 1. Februar 2017 [WBE.2016.288], S. 10 f.).

Im Entscheid AGVE 1998, S. 316 ff. schützte das Verwaltungsgericht eine gemeinderätliche Anordnung, welche in einer reinen Wohnzone die Grenze bei drei Hunden pro Haushalt zog. In AGVE 2011, S. 127 ff. wurde eine gemeinderätliche Begrenzung auf vier Hunde in einer Dorfzone (gemischte Zone) geschützt. Und in einem weiteren Entscheid vom 20. November 2014 (VGE vom 20. November 2014 [WBE.2014.152]) wurde eine gemeinderätliche Anordnung geschützt, welche in einer Einfamilienhauszone E2 die maximal zulässige Anzahl der dauernd in einem Haushalt lebenden ausgewachsenen Hunde auf drei Tiere (sowie ein Wurf Junghunde pro Jahr, wobei die Welpen den Haushalt zu verlassen haben, sobald sie nicht mehr beim Muttertier bleiben müssen; in der Regel nach zehn Wochen) festsetzte und es überdies als mit dem reinen Wohnen in der betreffenden Zone noch als vereinbar einstufte, wenn (solange es sich dabei ausschliesslich um Zwergpudel handle) pro Woche zudem maximal zwei fremde Pensionshunde betreut würden (wobei diese im Regelfall nur an einem Tag pro Woche im Haushalt sein dürfen). In allen diesen Entscheiden war der den Gemeinden zukommende Ermessensspielraum bei der Beurteilung von massgeblicher Bedeutung, d.h. die kommunalen Entscheide konnten unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie geschützt werden. Auf Beschwerdestufe Departement sind ebenfalls Entscheide vermerkt: In einem Beschwerdeverfahren, in welchem die Bauherrschaft sechs erwachsene Hunde (davon drei Zuchthunde) in einer Wohnzone W2 hielt, reduzierte das BVU die Haltung auf der Parzelle auf drei erwachsene Hunde (EBVU.13.643 vom 14. November 2013). Weiter schützte das BVU die Anordnung eines Gemeinderats, welcher die Reduktion von acht auf drei Hunde in der Wohnzone W2 anordnete (EBVU.19.625 vom 2. Juni 2020). Im Entscheid EBVU.15.605 vom 2. Dezember 2015 bestätigte das BVU die kommunal angeordnete Reduktion von zurzeit acht gehaltenen Hunden auf vier Tiere in der Wohnzone W2.

6.2

Wie vorstehend dargelegt, definiert der Gemeinderat – im Rahmen seines Ermessens – die in den betreffenden Zonen maximal zulässige Anzahl von Hunden. Im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat darauf verzichtet, zu bestimmen, wie viele Hunde in der Wohnzone W2 von Q. gehalten werden dürfen. Er hat das Baugesuch und damit die Haltung von bis zu sieben Hunden auf der Parzelle aaa ohne Erwägungen zur Zonenkonformität übernommen. Dabei vermag die in Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses getroffene Anordnung ("Die Hunde sind so zu halten, dass niemand belästigt wird und weder Menschen noch Tiere und Sachen gefährdet werden oder zu Schaden kommen. Ununterbrochenen bellende Hunde sind im Gebäudeinnern zu halten [§ 29 und 30 Polizeireglement].") die zwingend erforderliche gemeinderätliche Beurteilung der Zonenkonformität nicht zu ersetzen.

Es besteht auch keine gemeinderätliche Praxis zur Hundehaltung in einer reinen Wohnzone von Q.: Mit Schreiben vom 23. November 2022 beantwortete der Gemeinderat aufforderungsgemäss die Frage nach seiner Praxis zur Hundehaltung in einer reinen Wohnzone in Q. dahingehend, dass 1998 ein Hundezwinger mit Abmessungen von 4,00 m X 2,00 m bewilligt worden sei. Ein Baugesuch für eine Nutzungsänderung in eine Hundepension in der Zone W2 habe infolge Rückzugs des Umnutzungsgesuchs von der Geschäftskontrolle abgeschrieben werden können. Der Gemeinderat hatte folglich noch nie die Hundehaltung im Gemeindegebiet zu beurteilen, es besteht keine Praxis dazu.

Mit Blick auf die vorstehende Rechtsprechung steht fest, dass die Haltung von sieben Hunden in der Wohnzone W2 von Q. klar rechtswidrig und eine Beschränkung der zulässigen Anzahl dringend geboten ist. Da der Gemeinderat die maximal zulässige Anzahl Tiere nicht definiert, hat die Beschwerdeinstanz die in der Wohnzone W2 von Q. maximal zulässige Anzahl Hunde festzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sämtliche Bewohner bzw. jeder Haushalt einer bestimmten Zone die zulässige Anzahl von Hunden ausschöpfen darf, d.h. es ist die Frage zu stellen, ob es noch mit der Wohnzone

W2 vereinbar wäre, wenn jeder Haushalt in der Wohnzone W2 die entsprechende Anzahl Hunde halten würde. Des Weiteren kann bei der Frage der Zonenkonformität die Tiergrösse nicht entscheidend sein: Es entspricht einer Erfahrungstatsache, dass oft auch kleine Hunde eindringlich kläffen können (VGE vom 20. November 2014 [WBE.2014.152], S. 10). Die Beurteilung der Zonenkonformität erfolgt abstrakt, das heisst losgelöst von den konkreten Einwirkungen in der Nachbarschaft und es wird auch nicht auf die subjektiven Verhältnisse einzelner Eigentümer oder Grundstücksbesitzer abgestellt. Die Zonenordnung muss unabhängig von Personen und ihren Verhältnissen auf durchschnittliche, objektivierte Bedingungen abstellen und so ausgelegt werden. Vor diesem Hintergrund spielt es beispielsweise keine Rolle, ob eine gewisse Anzahl Hunde tatsächlich bestimmte Immissionen verursacht oder nicht. Ebenso wenig ist die Rassezugehörigkeit der Tiere für die Zonenkonformität massgebend.

6.3

Wie der vorstehend aufgeführten Praxis zu entnehmen ist, beschränken nahezu alle rechtskräftigen Anordnungen die Hundehaltung auf maximal drei Hunde in Wohnzonen, die für sämtliche Haushalte in der betreffenden Zone gilt. Damit würde in Anlehnung an diese Praxis auch im vorliegenden Fall die Beschränkung auf drei Tiere nicht aus dem Rahmen fallen. Mit Blick auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts VGE vom 20. November 2014 (WBE.2014.152) bedarf es jedoch einer differenzierten Betrachtungsweise: Wie vorstehend dargelegt, wurde in diesem Fall eine gemeinderätliche Anordnung geschützt, welche in einer Einfamilienhauszone E2 die maximal zulässige Anzahl der dauernd in einem Haushalt lebenden ausgewachsenen Hunde auf drei Tiere plus (unter Restriktionen) ein Wurf Jung Hunde pro Jahr festsetzte. Zusätzlich waren maximal 2 fremde Pensionshunde (ausschliesslich Zwergpudel) pro Woche und im Regelfall nur einen Tag pro Woche zulässig. Das Verwaltungsgericht erwog dazu folgendes (S. 11 f.):

" Die Anordnung des Gemeinderats erscheint in einer reinen Wohnzone zwar in der Tat eher grosszügig, das Verwaltungsgericht erachtet sie – insbesondere unter Beachtung des der Gemeinde zukommenden Ermessensspielraums (Gemeindeautonomie) – indessen noch als vertretbar. Wesentlich dabei ist, dass die maximal zwei Pensionshunde gemäss der Anordnung des Gemeinderats zeitlich nur sehr limitiert (an einem Tag pro Woche) anwesend sein dürfen. Ausserdem werden solche Tiere in aller Regel morgens gebracht und abends wieder abgeholt. Die Vorinstanz hält zwar richtig verschiedene Entscheide fest, in denen in Wohnzonen Beschränkungen von Hundehaltungen auf drei ausgewachsene Tiere (sowie allfälligen Welpen, solange diese beim Muttertier verbleiben müssen) geschützt wurden (vgl. vorinstanzlicher Entscheid, S. 11). Dies muss jedoch nicht zwingend bedeuten, dass es einer Gemeinde verwehrt wäre, überdies eine (nicht gewerbliche, sondern aus reiner Gefälligkeit aufgenommene) Pensionshundebetreuung in sehr eingeschränktem Umfang zuzulassen. Im Weiteren kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Bewilligungspraxis des Gemeinderats das Rechtsgleichheitsgebot verletzt. Wegen der Schwierigkeit des Direktvergleichs (unter dem Immissionsgesichtspunkt) erscheint es von vornherein problematisch, bei der Festlegung der zulässigen Anzahl Hunde massgeblich auf den Umstand abzustellen, dass in der Einfamilienhauszone E2 auch Kleingewerbe zugelassen sind. Entscheidend ist letztlich nur, ob die betreffende Nutzungsart von ihrem Charakter her in eine reine Wohnzone passt oder nicht, was vorliegend noch der Fall ist."

Im Lichte dieses Urteils des Verwaltungsgerichts, welches die Bewilligung für drei ausgewachsene Tiere (plus Welpen) plus zwei fremde Pensionshunde pro Woche an einem Tag pro Woche in einer reinen Wohnzone als "eher grosszügig", mit Blick auf die Gemeindeautonomie indessen "noch als vertretbar" beurteilte, würde eine gemeinderätliche Beschränkung auf vier Hunde in der Zone W2 der Gemeinde Q. wohl noch so gerade als mit der Wohnnutzung vereinbar beurteilt. Diese Auffassung wird gestützt vom Entscheid EBVU.15.605 vom 2. Dezember 2015, welcher mit dem Gemeinderat maximal vier Hunde in einer Wohnzone als zonenkonform einstufte. Besondere Zonenvorschriften oder lokale Besonderheiten, die eine abweichende Beurteilung für die W2 in Q. gebieten würden, sind weder ersichtlich noch werden solche geltend gemacht. Mehr als vier Hunde sind jedoch ausgeschlossen, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Praxis zur Hundehaltung in weit weniger sensiblen Mischzonen

(Dorfzonen, Wohn- und Gewerbebezonen), in welchen die Bandbreite der Beschränkungen zwischen vier und acht Hunden beträgt. Die Haltung von vier Hunden in der Wohnzone W2 von Q. ist das äusserste, das noch unter Berücksichtigung des gemeinderätlichen Ermessensspielraums als in einer reinen Wohnzone als zonenkonform beurteilt werden kann. Daran ändert weder die Rassezugehörigkeit oder die Qualifikation der Bolonkas als Kleinhunde etwas, noch sind deren effektiv verursachten Immissionen oder die Frage nach der gewerblichen oder hobbymässigen Haltung von Bedeutung: Die Beurteilung der Zonenkonformität erfolgt abstrakt, das heisst losgelöst von den konkreten Einwirkungen in der Nachbarschaft und es wird auch nicht auf die subjektiven Verhältnisse einzelner Eigentümer oder Grundstücksbesitzer abgestellt. Die Zonenordnung muss unabhängig von Personen und ihren Verhältnissen auf durchschnittliche, objektivierte Bedingungen abstellen und so ausgelegt werden. Und diese lassen im Fall der Wohnzone W2 der Gemeinde Q. die Haltung von vier Hunden pro Haushalt zu, unabhängig davon, ob die Tiere zur Zucht verwendet werden oder bereits im "Ruhestand" sind.

6.4

Die Hundezucht an sich (drei Zuchthündinnen, drei Würfe im Jahr, Welpen bleiben neun bis elf Wochen [normalerweise zehn Wochen] bei den Beschwerdegegnern) werden hinsichtlich Zonenkonformität in der Wohnzone W2 der Gemeinde Q. weder von den Beschwerdeführern in Frage gestellt noch gibt sie hinsichtlich der Zonenkonformität zu Bemerkungen Anlass.

6.5

Zusammenfassend erweisen sich maximal vier Hunde pro Haushalt in der Wohnzone W2 von Q. als knapp zonenkonform. Infolgedessen ist unter dem Titel "Zonenkonformität" die Anzahl der an der X in Q. gehaltenen erwachsenen Hunden auf vier Tiere zu beschränken, und zwar unabhängig davon, ob die Beschwerdegegner gleichzeitig eine Hundezucht ausüben bzw. von ihrer Bewilligung zur Zucht Gebrauch machen oder nicht. Ob diese Zahl einer Korrektur aus Immissionsschutzgründen oder aufgrund konkreter Umstände bedarf, wird nachfolgend beurteilt. Für die Hundezucht (drei Würfe pro Jahr) an sich ist die Zonenkonformität unbestritten.

7. Umweltschutzgesetzgebung

7.1

Auch wenn die Zonenkonformität der Hundehaltung in der Wohnzone im Grundsatz zu bejahen ist, darf diese im Interesse der Nachbarschaft nicht ein beliebiges Ausmass annehmen. Die Haltung von Hunden führt naturgemäss zu Immissionen (vgl. dazu und zum folgenden AGVE 2012, S. 126 ff. betreffend Geflügelhaltung in einer Wohnzone). Die Tiere erzeugen Lärm (durch Bellen) und Gerüche. Die Frage, ob eine konkrete Hobbytierhaltung aufgrund der durch sie verursachten Immissionen durch Lärm und Geruch nicht oder nur unter Nebenbestimmungen zulässig ist, betrifft nicht die Zonenkonformität, sondern ist für sich anhand der einschlägigen Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung zu überprüfen und führt gegebenenfalls zu Einschränkungen der Tierhaltung. Neben quantitativen Einschränkungen durch Bestimmung der maximal zulässigen Anzahl Tiere können die zuständigen Behörden im Rahmen des Umweltrechts auch weitere konkrete Massnahmen anordnen, um die Immissionen in Grenzen zu halten.

7.2

Die Beschwerdeführer wehren sich gegen die von den Hunden ausgehenden Lärmimmissionen (Bellen) und fordern entsprechende Massnahmen.

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) bezweckt den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche und lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 USG). Zu solchen Einwirkungen gehören auch Lärm (Art. 7 Abs. 1 USG). Der Lärm wird am Ort der Entstehung als Emission und

dort, wo er stört, als Immission bezeichnet. Lärm muss, ebenso wie andere Einwirkungen, durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG) und zwar durch ein zweistufiges System. In einer ersten Stufe sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (sog. Vorsorgeprinzip; vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG; Art. 7 Abs. 1 lit. a und Art. 8 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41; BGE 126 II 305 ff. und 118 Ib 238 sowie AGVE 1999, S. 272 f., je mit Hinweisen). Mit der Postulierung des Vorsorgeprinzips soll die Umweltbelastung präventiv möglichst weit unterhalb der Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze gehalten werden; im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips ist mit Massnahmen bei der Quelle alles technisch-betrieblich Mögliche und wirtschaftlich Zumutbare zu unternehmen, ohne dass in jedem Einzelfall eine konkrete Umweltgefährdung nachgewiesen sein muss (AGVE 1999, S. 273). Derartige Emissionsbegrenzungen können u.a. baulicher oder betrieblicher Art sein (Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG). Das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist auf Unternehmungen zugeschnitten, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien, das heisst gewinnorientiert, betrieben werden. Gehen die beanstandeten Emissionen von anderen Quellen aus, so fällt das erwähnte Beurteilungskriterium dahin und sind allfällige wirtschaftliche Gesichtspunkte im Rahmen der allgemeinen Verhältnismässigkeitsprüfung zu beachten (vgl. BGE 127 II 318 mit Hinweisen; Bundesgericht, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 17/2003, S. 356).

In einer zweiten Stufe werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Neue ortsfeste Anlagen, d.h. Anlagen, die nach dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 rechtskräftig bewilligt worden sind (vgl. Art. 47 Abs. 1 LSV), dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG; Art. 7 Abs. 1 LSV). Die (in den Anhängen 3 ff. der LSV festgelegten) Planungswerte liegen unter dem Immissionsgrenzwert (Art. 23 USG). Fehlen solche (numerisch festgelegten) Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG; sie berücksichtigt auch Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV).

Bei den vorliegend zu beurteilenden Emissionen handelt es sich um Lärm, der durch Tiere verursacht wird. Für die Beurteilung von solchem "untechnischen" Alltagslärm bestehen keine Belastungsgrenzwerte. Wie erwähnt sind in einem solchen Fall die Immissionen gestützt auf das Gesetz, in Anwendung der in Art. 15, Art. 13 und Art. 23 USG genannten Kriterien, zu beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Steht wie hier die Anwendung von Planungswerten infrage, muss die Anlage ein Immissionsniveau einhalten, bei welchem nach richterlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit des Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. die Lärmvorbelastung der Zone zu berücksichtigen. Was noch als geringfügige Störung einzustufen ist, richtet sich nicht zuletzt nach der Zone, in welcher sich das Bauvorhaben und die lärmbeeinträchtigten Anlagen befinden. In einer Zone wie der Wohnzone W2 von Q., in der keine störenden Betriebe zugelassen sind (ES II), werden Lärmimmissionen schon bei geringerer Belastung als nicht mehr nur geringfügig störend empfunden als in einer Zone, in welcher mässig störende Betriebe zulässig sind (ES III; vgl. zu den verschiedenen Empfindlichkeitsstufen Art. 43 LSV; vgl. VGE vom 24. August 2017 [WBE.2017.114], S. 12). Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen (vgl. AGVE 2012, S. 127 f. mit Hinweis auf BGE 133 II 296 f.; 123 II 334).

7.3

Die Beschwerdeführer fühlen sich durch das Bellen der aktuell sieben erwachsenen Hunde auf der Parzelle aaa stark gestört. Sie verlangen die Reduktion der erwachsenen Anzahl Hunde auf drei Tiere und dass die Hunde und die Welpen sich nur zu vorbestimmten Zeiten (Vorlage eines Betriebskonzepts) und unter Aufsicht im Garten frei aufhalten dürfen. Weiter verlangen sie die Anordnung, dass die Haltung und Beherbergung von fremden Hunden nicht erlaubt sei. Sie begründen diese Anträge damit, dass die Liegenschaft an einem viel begangenen Wanderweg liege, sodass die Wandernden von den freilaufenden Hunden lautstark über die Länge des Lebhags begleitet würden. Weiter legen sie ein "Lärmprotokoll" ins Recht, mit welchem sie ihrer Ansicht nach übermässige Lärmimmissionen durch die Hunde der Beschwerdegegner dokumentieren. So legen sie Dauergebell von 20.00 Uhr – 22.30 Uhr (5. April 2022) und ununterbrochenes Gebell von 21.00 Uhr bis 00.15 Uhr (14. Mai 2022) ins Recht. Am 29. April 2022 und am 10. Mai 2022 wird vermerkt, die Hunde hätten sich nicht beruhigen lassen. Weiter machen sie lautes Gebell am 27. Juni 2022 und ein über 1-stündiges Hundegebell hinter geschlossener Türe bei Abwesenheit (der Beschwerdegegner) geltend. Am 13. Juli 2022 ist Rudelgebell über 15 Minuten um 9.15 Uhr vermerkt, am 9. Juli 2022 Rudelgebell um 12.50 Uhr und am 5. September 2022 ab 18.20 Uhr Gebell den ganzen Abend über in regelmässigen Abständen.

Die Beschwerdegegner machen geltend, dass ihre Hunde zusammen mit den Beschwerdegegnern im Wohnhaus leben würden und nur unter Aufsicht im Garten seien. Sie liessen ihre Tiere bereits heute nie unbeaufsichtigt in den Garten. Weiter relativieren sie die Aussagen im Lärmprotokoll (Beschwerdeantwort, S. 10).

7.4

Damit stellt sich zuerst die Frage, ob die Baubewilligung dem Vorsorgeprinzip gerecht wird, d.h., ob alle wirtschaftlich tragbaren bzw. verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft sind.

In der Umgebung der Parzelle befinden sich Wohnbauten. Die Haltung von Hunden ist zwangsläufig mit Lärmemissionen (Gebell) verbunden, unabhängig davon, ob die gehaltenen Hunde zur Zucht verwendet werden oder nicht. Die geplante Zucht an sich, also die drei Würfe pro Jahr, sind ohnehin nicht umstritten; die Beschwerdeführer räumen denn auch selbst ein, dass die Welpen nicht das Problem seien. Der Charakter des von den Beschwerdeführern beanstandeten Lärms zeichnet sich laut den Beschwerdeführern vielmehr vor allem durch Dauergebell, Rudelgebell und Gebell während der Ruhezeiten aus, was von den Beschwerdeführern als stark störend empfunden wird.

In erster Linie ist zu beachten, dass der Gemeinderat im angefochtenen Beschluss folgende Anordnung traf:

- " - Die Hunde sind so zu halten, dass niemand belästigt wird und weder Menschen noch Tiere und Sachen gefährdet werden oder zu Schaden kommen. Ununterbrochenen bellende Hunde sind im Gebäudeinnern zu halten (§ 29 und 30 Polizeireglement)."

Er stützt sich dabei auf das für Q. geltende Polizeireglement vom 1. Januar 2009 (nachfolgend: Polizeireglement), welches unter dem Titel "Tierhaltung" in § 29 bestimmt, dass Tiere so zu halten sind, dass niemand belästigt wird und weder Menschen noch Tiere und Sachen gefährdet werden oder zu Schaden kommen.

Weiter bestimmt das Polizeireglement unter dem Titel "Immissionsschutz" Folgendes:

§ 14 Grundsatz

¹ Alle übermässigen Einwirkungen durch Lärm, Gase, Rauch, Russ, Dämpfe, Geruch, Strahlen, Erschütterungen etc. sind verboten. Massgebend sind die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, des kantonalen Baugesetzes und die zugehörigen Ausführungserlasse sowie die Gemeindebauordnung.

² Feste, Veranstaltungen oder Handlungen, die durch übermässige Immissionen das Wohlbefinden der Bevölkerung stören können, sind bewilligungspflichtig (z.B. Open-Air, Motorsportveranstaltungen, Trainingsfahrten mit Motorfahrzeugen, Modellfliegen, etc.).

³ Der privatrechtliche Immissionsschutz gemäss Artikel 684 ZGB bleibt vorbehalten.

§ 15 Lärmschutz

¹ In Wohngebieten sind von 12.00 Uhr bis 13.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis 07.00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen das Rasenmähen mit Motormähern und das Arbeiten mit lärmigen Werkzeugen und Maschinen (Z.B.. Hämmer, Fräsen, Bohrer, Motorsägen etc.) sowie alle übrigen lärmigen Tätigkeiten verboten. Über Ausnahmen entscheidet der Gemeinderat.

² Vorbehalten bleiben zusätzliche oder anders lautende Vorschriften der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung.

§ 16 Nachtruhestörung

In der Zeit von 22.00 - 06.00 Uhr ist das Erzeugen jeglichen Lärms, der die Nachtruhe stört, verboten. Zulässig sind unaufschiebbare landwirtschaftliche Tätigkeiten. Für Industrie- und Gewerbebezonen gilt das übergeordnete Recht.

Damit stehen den Nachbarn und der Baupolizeibehörde verschiedene Instrumente zur Verfügung, um gegen unbotmässige Lärmimmissionen vorzugehen, sei es im baurechtlichen Verfahren, sei es nach Polizeirecht. Sodann haben die Beschwerdegegner erklärt, dass ihre Zucht drei Würfe pro Jahr aufweise, dass die Welpen nach zwischen neun und elf Wochen, normalerweise nach zehn Wochen abgegeben werden, dass die Haltung der Hunde grundsätzlich nicht draussen und nicht unbeaufsichtigt erfolge, sondern grundsätzlich im Wohnhaus, dass die Tiere zusammen mit den Beschwerdegegnern im Wohnhaus lebten und nur unter Aufsicht im Garten seien, dass sie keine Hundepension führen und auch keine Ferienhunde betreuen würden. Die entsprechenden Aussagen, auf denen die Beschwerdegegner zu behaften sind, sind geeignete Vorsorgemassnahmen, die sich – wie vorstehend dargelegt – rechtlich durchsetzen lassen. Mit Blick auf den Charakter des von den Beschwerdeführern beanstandeten Lärms (Dauergebell, Rudelgebell und Zeitpunkt des Gebells) und mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen ist gestützt auf das Vorsorgeprinzip weder erforderlich, dass in der Baubewilligung ausdrücklich angeordnet wird, dass Hunde sich nur unter dauernder Aufsicht im Garten aufhalten dürfen, noch bedarf es eines Betriebskonzepts zur Festlegung von Zeiten, in welchen sich die Hunde im Garten aufhalten dürfen, um Dauerbellen und Bellen während Ruhezeiten zu verhindern, andernfalls bei jeder Hundehaltung ein solches "Betriebskonzept" erforderlich wäre. Zudem ist die in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern vorgebrachte bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_49/2021 vom 25. Juni 2021) nicht einschlägig, stand doch in jenem Fall eine Hundezucht mit bis zu 15 erwachsenen Tieren zur Beurteilung. Noch weniger lässt sich die von den Beschwerdeführern geforderte Reduktion der Hunde auf drei Tiere mit dem Vorsorgeprinzip begründen; eine solche wäre weder sachgerecht (ob ein Rudel von drei oder vier Hunden bellt, macht hinsichtlich des Störfaktors keinen wesentlichen Unterschied), noch hielte dieser Eigentumseingriff mit Blick auf die vorstehenden Möglichkeiten zur Intervention dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stand.

Soweit die Beschwerdeführer verlangen, dass die Haltung und Beherbergung von fremden Hunden nicht erlaubt sein dürfe, ist ihnen folgendes entgegenzuhalten: Indem die Zahl erwachsener Hunde auf maximal vier Tiere festgelegt wird, bleibt kein Raum für die Haltung oder Beherbergung fremder Hunde, es bedarf keiner zusätzlichen Anordnung. Halten oder beherbergen die Beschwerdegegner fremde Hunde (z.B. Ferienhunde), wäre durch den Gemeinderat zu intervenieren. Wollen die Beschwerdegegner fremde Hunde zusätzlich zu ihren eigenen beherbergen, bedarf es eines Gesuchs um Nutzungsänderung.

Zusammenfassend ist mit den vom Gemeinderat angeordneten Massnahmen und der Reduktion von aktuell sieben Tieren auf vier Tiere dem Vorsorgeprinzip im Rahmen dieses Baubewilligungsverfahrens hinreichend Rechnung getragen. Die von den Beschwerdeführern geforderten Massnahmen lassen sich nicht gestützt auf das Vorsorgeprinzip rechtfertigen.

7.5

In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob mit vier erwachsenen Hunden und der Zucht mit drei Wurfen pro Jahr Immissionen verbunden sind, die die Grenze der geringfügigen Störung überschreiten. Wie erwähnt ist dabei nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen. Es geht nicht um die Frage, ob sich einzelne Nachbarn vom Hundelärm gestört fühlen, vielmehr hat die Beurteilung nach objektiven Gesichtspunkten zu erfolgen.

Im vorliegenden Fall beanstanden die Beschwerdeführer das Gebell der Hunde der Beschwerdegegner, vor allem die Dauer des Gebells, das Rudelgebell (das Gebell mehrerer Hunde gleichzeitig) wie auch der Zeitpunkt des Bellens. Demgegenüber haben sich Bewohner von teilweise direkt an die Bauparzelle der Beschwerdegegner angrenzenden Grundstücken mit Schreiben vom 24. Oktober 2022 dahingehend vernehmen lassen, dass sie die Hundehaltung der Beschwerdegegner nie als störend oder zu laut empfunden hätten, auch nicht an den von den Beschwerdeführern in ihrem Protokoll verzeichneten Daten. Es liege in der Natur aller Hunde, dass bspw. bei Besuchen die Hunde zur Begrüssung kurz bellen würden. Dieses Bellen würden sie aber auch von anderen Nachbarshunden, unter anderem auch von den Hunden der Beschwerdeführer, hören. Auch die Hunde der Beschwerdeführer würden hin und wieder Personen auf dem Wanderweg anbellern. Zudem habe einer der Beschwerdeführer selbst bis vor kurzem fünf Hunde gehalten und eine beschwerdeführende Partei habe selbst während der Mittagspause ein paar Meter neben dem Grundstück der Beschwerdegegner mit ihren Hunden Agility-Training in der Mittagspause ausgeübt, was eine massive Lärmbelästigung während der Mittagspause darstelle. Die Nachbarn fassen zusammen, dass sie weder das gelegentliche Gebell der Hunde der Beschwerdegegner noch dasjenige von anderen Hunden je als problematisch empfunden und sich nie davon gestört oder beeinträchtigt gefühlt hätten, egal ob im Garten oder im Haus.

Die Vollzugsbehörde ermittelt die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Ermittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist (Art. 36 Abs. 1 LSV). Wie vorstehend dargelegt, muss eine objektivierte Betrachtungsweise bei der Beurteilung greifen. Vor dem Hintergrund, dass mehrere Nachbarn, deren Grundstücke teils an die Bauparzelle grenzen, explizit vorbringen, sie fühlten sich nicht durch die Hundehaltung der Beschwerdegegner gestört wie auch aus dem Umstand, dass mit Ausnahme der Beschwerdeführer keine Einwender gegen die Bewilligung für sieben Hunde plus Hundezucht ein Rechtsmittel ergriffen haben, dass die Beschwerdeführer innerhalb von fünf Monaten neun Lärmereignisse (durchschnittlich zwei pro Monat) vermerkten und mit Blick auf die mit den vom Gemeinderat angeordneten Massnahmen und der Reduktion von aktuell sieben auf vier Tiere sind keine übermässigen Lärmimmissionen zu erwarten. Daran ändert auch der gelegentliche Besuch von Deckrüden oder Besuchern in Begleitung von Hunden nichts. Eine Lärmermittlung bzw. ein Eingreifen der Beschwerdeinstanz in diesem Rechtsmittelverfahren ist nicht geboten. Die Beschwerdeführer werden sich aber jederzeit mit Immissionsklage an den Gemeinderat wenden können, sollten sie übermässige Immissionen feststellen. Ebenso können sie beim Gemeinderat intervenieren, wenn sie Verstösse gegen die Baubewilligung feststellen sollten. Im Übrigen lassen sich auch keine weitergehenden Anordnungen gestützt auf die BNO rechtfertigen, gehen die massgebenden BNO-Bestimmungen (§ 72 und 73 BNO) doch nicht über die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes hinaus.

7.6

Schliesslich stellt sich noch die Frage nach der Umsetzung der Reduktion auf vier Tiere. Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen erschiene es unverhältnismässig, die sofortige Fremdplatzierung der überzähligen drei Tiere anzuordnen. Vielmehr erscheint es angemessen, den rechtmässigen Zustand durch natürlichen Abgang der "Seniorinnen" zu vollziehen.