

BGer 2C 131/2023 vom 29. Februar 2024

Bundesgericht, 2024-02-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_131_2023

FR: TF 2C 131/2023 du 29 février 2024

IT: TF 2C 131/2023 del 29 febbraio 2024

Regeste

Hundeverordnung des Kantons Zürich vom 25. November 2009 (Änderung vom 15. Dezember 2021) | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 149 II 66 E. 1.3 ; 148 I 160 E. 1).

E. 1.2

Angefochten ist ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, das im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle eine Beschwerde gegen §§ 16c, 16d Abs. 1 und 2, 16e, 18 Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der revidierten Hundeverordnung (nHuV/ZH) abweist. Dagegen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. b BGG). Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (BGE 149 I 81 E. 3.3.4 ; 145 I 26 E. 1.1 ; 138 I 435 E. 1.2). Soweit das kantonale Recht, wie im vorliegenden Fall, gegen den Erlass selbst ein Rechtsmittel vorsieht, ist der kantonale Instanzenzug auszuschöpfen (Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Anfechtungsobjekt ist dann der kantonale letztinstanzliche Entscheid. Die Rechtsunterworfenen sollen jedoch unabhängig von der Ausgestaltung des kantonalen Instanzenzuges vom Bundesgericht eine Überprüfung der kantonalen Erlasse (Art. 82 lit. b BGG) auf ihre Bundesrechtmässigkeit und gegebenenfalls deren Aufhebung einfordern können. Entsprechend kann im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheid nicht nur dessen Aufhebung, sondern auch diejenige des im vorinstanzlichen Verfahren angefochtenen kantonalen Erlasses beantragt werden (BGE 149 I 81 E. 3.3.4 ; 145 I 26 E. 1.1). Die materielle Beschwer richtet sich nach den Grundsätzen des abstrakten Normenkontrollverfahrens (BGE 149 I 81 E. 3.3.6 ; 141 I 36 E. 1.2.2 mit Hinweisen).

E. 1.3

Zur Erhebung der Beschwerde im abstrakten Normenkontrollverfahren ist aufgrund von Art. 89 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 87 BGG legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen sein werden (vgl. BGE 145 I 26 E. 1.2 ; 145 I 36 E. 1.2.3.; Urteile 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E. 1.2 [nicht publiziert in BGE 149 I 282]; 2C_604/2020

vom 9. November 2020 E. 1.3). Das Rechtsschutzinteresse muss daher grundsätzlich aktuell sein. Das gilt auch für die abstrakte Normenkontrolle (BGE 146 II 335 E. 1.3). Die Beschwerdeführer sind im Kanton Zürich als Hundeausbildner bzw. -ausbildnerin nach bisherigem Recht zugelassen und/oder in einer Hundeschule tätig. Sie haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Mit den angefochtenen neuen Bestimmungen wären sie verpflichtet, nach Ablauf ihrer gültigen Bewilligungen eine neue Bewilligung einzuholen und die dafür notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen, namentlich eine theoretische und praktische Prüfung zu absolvieren. Durch die angefochtene Bestimmung sind sie mehr als jedermann berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Bestimmungen. Sie sind somit zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 42, Art. 100 Abs. 1 BGG , wobei Art. 101 BGG nicht greift, wenn ein kantonales Gericht vorgängig entschieden hat; vgl. BGE 148 I 160 E. 1.5) eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle prüft das Bundesgericht frei, ob ein Erlass mit den Grundrechten vereinbar ist, sofern diese gemäss den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG geltend gemacht und begründet werden (BGE 149 I 191 E. 3.1 mit Hinweisen). Artikel 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 149 I 191 E. 3.1 ; 147 I 478 E. 2.4 ; 146 I 62 E. 3; 142 II 369 E. 2.1).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG , unechte Noven; BGE 148 I 160 E. 1.7), was in der Beschwerde näher darzulegen ist (Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 143 I 344 E. 3). Echte Noven sind dagegen in jedem Fall unzulässig. Die Beschwerdeführer reichen einen undatierten Auszug der Website der Beschwerdeführerin 13 ein. Ob es sich dabei um ein unechtes oder echtes Novum handelt, ist nicht ersichtlich, kann letztlich aber offen bleiben, da dieses Dokument nicht entscheidwesentlich ist (vgl. Urteil 2C_391/2020 vom 28. Dezember 2020 E. 2.2). Die Liste der bewilligten Hundeausbildnerinnen und -ausbildner, Stand 7. Februar 2023, ist erst nach dem angefochtenen Urteil entstanden. Sie ist daher als echtes Novum von vornherein unzulässig. Die neu eingereichten Beweismittel bleiben im bundesgerichtlichen Verfahren unberücksichtigt.

E. 2.3

Das Bundesgericht überprüft einen Erlass im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich mit freier Kognition, auferlegt sich aber aus Gründen des Föderalismus und der Verhältnismässigkeit eine gewisse Zurückhaltung. Nach ständiger Rechtsprechung ist

bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (vgl. BGE 148 I 160 E. 2 ; 145 I 26 E. 1.4 ; 140 I 2 E. 4; Urteil 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E. 2 [nicht publiziert in BGE 149 I 282]).

E. 3

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind Bestimmungen der revidierten Hundeverordnung, die - anders als das geltende Recht - vorsehen, dass alle Personen, die als Ausbilderinnen und -ausbilder obligatorische Hundehalterkurse anbieten möchten, zwingend eine theoretische und praktische Prüfung bestehen müssen, bevor sie eine Bewilligung erhalten, selbst wenn sie bereits über eine Bewilligung als Hundeausbildnerin oder -ausbilder gemäss geltendem Recht verfügen.

E. 4

Die Beschwerdeführer rügen, §§ 16c, 16d Abs. 1 und 2, 16e, 18 Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der nHuV/ZH verletzen ihre in Art. 27 BV garantierte Wirtschaftsfreiheit. Sie sind der Ansicht, mit der Bewilligungspflicht und dem Erfordernis der bestandenen Theorie- und Praxisprüfung würden sie in ihrer Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt, ohne dass es dafür eine gesetzliche Grundlage gebe oder der Eingriff verhältnismässig sei (Art. 36 Abs. 1 und 3 BV).

E. 4.1

Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufs, den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV ; BGE 148 II 121 E. 7.1 ; 143 I 403 E. 5.6.1; Urteil 2C_659/2020 vom 23. Dezember 2021 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Statuierung einer Bewilligungspflicht für die Ausübung eines Berufs stellt einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (Urteil 2C_838/2021 vom 9. März 2023 E. 5.4.1). Dieser kann unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV gerechtfertigt sein. Danach bedürfen Einschränkungen insbesondere einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV ; vgl. dazu E. 4.2 hiernach). Zudem müssen sie sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen lassen (Art. 36 Abs. 2 BV , nachfolgend E. 4.3) und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV ; vgl. dazu E. 4.4 hiernach; BGE 147 I 191 E. 5.3 ; 149 I 393 E. 6 und 7.2). Der Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

E. 4.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Bewilligungspflicht gemäss § 16c Abs.1 nHuV/ZH finde keine formell-gesetzliche Grundlage im revidierten Hundegesetz (nHuG/ZH). § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH spreche nur von "Anerkennung", nicht aber von Bewilligung. Das genüge für den schweren Grundrechtseingriff nicht.

E. 4.2.1

Gemäss § 16c Abs. 1 nHuV/ZH benötigen Personen, die die obligatorische theoretische oder praktische Hundeausbildung anbieten wollen, eine Bewilligung. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Bewilligungspflicht für die Ausübung eines

Berufs ein schwerwiegender Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Als solcher erfordert er zumindest in seinen Grundzügen immer eine formell-gesetzliche Grundlage (BGE 149 I 129 E. 3.4.2 ; 143 I 253 E. 6.1 ; 125 I 335 E. 2b ; 122 I 130 E. 3b/bb; Urteile 2C_731/2022 vom 11. August 2023 E. 6.2; 2C_659/2020 vom 23. Dezember 2021 E. 6.1; 2C_230/2020 vom 25. März 2021 E. 5.3). Folglich ist vorliegend eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn erforderlich.

E. 4.2.2

Gemäss § 7 Abs. 1 nHuG/ZH muss jene Person eine praktische Hundeausbildung mit dem Hund besuchen, die ihn hält oder erwirbt. Wer erstmals einen Hund hält oder erwirbt, muss zudem eine theoretische Hundeausbildung absolvieren (§ 7 Abs. 2 nHuG/ZH). Gemäss § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH regelt der Regierungsrat die Anerkennung von Personen, die solche Hundeausbildungen durchführen.

E. 4.2.3

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden (BGE 148 II 203 E. 4.1 mit Hinweisen). Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm und ihrem Zweck (BGE 142 III 402 E. 2.5.1; 124 II 372 E. 5). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung; vgl. BGE 146 III 217 E. 5; 145 III 324 E. 6.6; zum Ganzen Urteil 2C_694/2022 vom 21. Dezember 2023 E. 4.4.1 [zur Publikation bestimmt]).

E. 4.2.4

Der Wortlaut des Gesetzes allein, die "Anerkennung", lässt nicht zwingend darauf schliessen, dass es sich dabei um eine Bewilligungspflicht handelt. Die Beschwerdeführer machen zu Recht geltend, dass dieser Begriff offen ist und auch eine Melde- oder Eintragungspflicht zulassen würde. Allerdings ist der Wortlaut nicht allein ausschlaggebend, sondern ist dieser vielmehr im Gesamtkontext zu betrachten.

E. 4.2.5

Gemäss § 15 der in Kraft stehenden Hundeverordnung erteilt das Veterinäramt einer Person auf schriftliches Gesuch hin die Bewilligung zur Durchführung für die Hundeausbildung, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen gemäss § 15 Abs. 1 oder Abs. 2 HuV/ZH erfüllt. Das bisherige Recht sieht somit bereits eine Bewilligungspflicht vor. Dass eine Abkehr von der Bewilligung hin zu einer blossen Melde- oder Eintragungspflicht beabsichtigt war, die die Ansicht der Beschwerdeführer stützen würde, ist nicht ersichtlich.

E. 4.2.6

Dieser Schluss wird durch die Gesetzesmaterialien gestützt. Gemäss der Weisung des Regierungsrats vom 17. April 2019 zur Änderung des Hundegesetzes sollen die obligatorische theoretische und die praktische Hundeausbildung "[w]ie bisher [...] nur bei anerkannten Hundeausbildnerinnen und Hundeausbildnern absolviert werden können. Der Regierungsrat soll deshalb weiterhin das Bewilligungsverfahren der Ausbildungen bzw. der Ausbildnerinnen und Ausbildner [...] regeln" (ABl 2019-04-26, Meldungsnummer

RS-ZH01-000000120 [Anhang, S. 6]). Die Bestimmung des § 7 Abs. 3 nHuG/ZH gab in der parlamentarischen Beratung zu keinen Bemerkungen Anlass. Insoweit durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass der Gesetzgeber mit § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH eine Bewilligungspflicht für die Ausbildungspersonen statuieren und damit das bisherige System fortführen wollte (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.2.2). Dass der Gesetzgeber dies in § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH anders als in den übrigen, von den Beschwerdeführern aufgeführten Bestimmungen nicht explizit als Bewilligung bezeichnet, ändert nichts daran, dass dies dennoch der Wille des Gesetzgebers war.

E. 4.2.7

Auch Zweck und Systematik der Norm legen keinen anderen Schluss nahe: Das Hundegesetz bezweckt den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden (§ 1 HuG/ZH [unverändert]). Aus diesem Grund wird eine allgemeine Pflicht zur Ausbildung für Hundehalterinnen und -halter eingeführt. Diese dient nicht nur dem Tierwohl, sondern vor allem der Sicherheit im öffentlichen Raum (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.2.2 letzter Absatz). Damit dieser Zweck gewährleistet werden kann, ist eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Hundehalterinnen und -halter erforderlich, was unbestritten ist. Um dies sicherzustellen, ist es konsequent, auch von jenen Personen, die diese Ausbildung anbieten möchten, entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen, die mindestens dem Prüfungsinhalt der obligatorischen Prüfungen entsprechen, zu verlangen. Durch die Bewilligungspflicht wird vorab, bevor eine Ausbildungsperson ihre Tätigkeit aufnimmt, überprüft, ob sie die entsprechenden Anforderungen erfüllt. Diese verfolgt somit einen präventiven Ansatz, welcher dem Ziel der Sicherheit im öffentlichen Raum gerecht wird. Mit einem blossen Melde- oder Eintragungsverfahren kann dies nicht erreicht werden, da Wissensmängel oder Verfehlungen erst im Nachhinein, durch Beschwerden oder Inspektionen, aufgedeckt werden könnten. Das liefe dem Zweck des Gesetzes zuwider.

E. 4.2.8

Im Ergebnis ist es bundesrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz zum Schluss kommt, die Bewilligungspflicht gemäss § 16c Abs. 1 nHuV/ZH stütze sich mit § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH auf eine hinreichende Grundlage in einem formellen Gesetz, auch wenn dieses den Begriff der Bewilligung nicht explizit verwendet.

E. 4.3

Grundrechtseingriffe müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). An der Ausbildungsverpflichtung für Hundehalterinnen und -halter besteht ein öffentliches Interesse. Ebenso liegt die gute Qualität der Hundeausbildung im Interesse der öffentlichen Sicherheit. Bewilligungspflicht und -voraussetzungen für Hundeausbildnerinnen und -ausbildner stellen sicher, dass diese Personen, die die obligatorischen Hundekurse anbieten und damit für die Hundeausbildung verantwortlich sind, über die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen und die Qualität der Ausbildungskurse hoch ist. Dadurch werden sowohl die Sicherheit im öffentlichen Raum erhöht als auch der Tierschutz gewährleistet. Was die Vorinstanz zum öffentlichen Interesse zutreffend festgehalten hat (angefochtener Entscheid E. 4.3.3), wird von den Beschwerdeführern zu Recht nicht in Abrede gestellt.

E. 4.4

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der in Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV verankert ist, verlangt, dass die Massnahme geeignet ist, das im öffentlichen Interesse

liegende Ziel zu erreichen, und dass dieses nicht durch eine weniger einschneidende Massnahme erreicht werden kann. Zudem verbietet es jede Einschränkung, die über das Ziel hinausgeht, und verlangt ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Ziel und den beeinträchtigten privaten Interessen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, der eine Interessenabwägung beinhaltet; BGE 149 I 291 E. 5.8 ; 149 I 129 E. 3.4.3 ; 149 I 49 E. 5.1 ; 146 I 157 E. 5.4 ; 140 I 2 E. 9.2.2).

E. 4.4.1

Die Beschwerdeführer stellen weder die Verhältnismässigkeit der Bewilligungspflicht an sich noch die Voraussetzungen zur Erlangung der Bewilligung in ihrer Gesamtheit in Frage. Sie machen aber geltend, die in § 16d Abs. 1 lit. c i.V.m. § 16e nHuV/ZH vorgesehene Prüfungspflicht für bisherige Ausbilderinnen und -ausbilder sei unverhältnismässig, da nicht erforderlich.

E. 4.4.2

Eine Voraussetzung zum Erhalt der Bewilligung zum Anbieten der theoretischen und praktischen Hundeausbildung im Sinne von § 7 Abs. 1 und 2 nHuG/ZH ist das Bestehen der Theorie- und Praxisprüfung als Hundeausbilderin oder Hundeausbilder (§ 16d Abs. 1 lit. c nHuV/ZH). Die Theorieprüfung erfolgt schriftlich und dauert 60 Minuten (§ 16e Abs. 2 nHuV/ZH). Geprüft wird vertieftes Wissen in den Bereichen, in denen Hundehalterinnen und -halter ihre theoretische Prüfung absolvieren müssen (§ 10 Abs. 1 lit. a-d nHuV/ZH: rechtliche Vorgaben für die Hundehaltung; Bedürfnisse, Sozialverhalten und Lernweise eines Hundes; Einsatz von Hilfsmitteln der Hundehaltung und Hundeerziehung; zeitlicher und finanzieller Aufwand der Hundehaltung), sowie den weiteren Bereichen Biologie und Verhaltenskunde des Hundes, körperliche Beeinträchtigungen des Hundes und erste Hilfe, tiergerechte Erziehungsmethoden und Lektionenplanung samt Festlegung von Lernzielen, Methodik und Didaktik (§ 16e Abs. 1 lit. a-d nHuV/ZH). Die praktische Prüfung erfolgt gemäss § 16e Abs. 4 nHuV/ZH in Form einer Lektion praktischer Hundeausbildung. Darin weist die Person vertiefte Kenntnisse in den Bereichen der praktischen Hundeausbildung gemäss § 13 Abs. 1 nHuV/ZH nach sowie in weiteren Bereichen wie Umgang mit auffälligem Verhalten des Hundes, zweckmässiger Anleitung der Hundehalterinnen und -halter und Gestaltung der Ausbildungslektionen (§ 16e Abs. 3 lit. a-c nHuV/ZH; vgl. oben Sachverhalt B).

E. 4.4.3

Die Vorinstanz erwägt, das Ablegen einer Theorie- und Praxisprüfung sei sowohl für Neuanwärter als auch für Personen, die bereits über eine altrechtliche Bewilligung verfügen, geeignet, das Ziel einer hochwertigen Hundeausbildung zu erreichen (angefochtener Entscheid E. 4.4.4). Die bejahte Eignung der Prüfung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

E. 4.4.4

Die Beschwerdeführer bestreiten aber, dass es erforderlich sei, dass sie als bisherige Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber eine Prüfung ablegen müssten. Sie bringen vor, zahlreiche der im Kanton Zürich tätigen Ausbildungspersonen hätten in der Vergangenheit eine aufwendige und kostspielige Ausbildung gemacht und eine Prüfung absolviert, sich aus- und weitergebildet und verfügten über erhebliche und sehr lange Berufserfahrung. Sie seien auch ohne erneute Prüfung in der Lage, die erforderlichen Inhalte zu vermitteln. Indem der Verordnungsgeber keine Ausnahme von der Prüfungspflicht für bisherige

Ausbildungspersonen vorsehe, schiesse die Regelung über das Ziel hinaus, eine qualitativ hochstehende Hundebildung zu gewährleisten.

E. 4.4.4.1

Gestützt auf § 15 Abs. 1 der geltenden Hundeverordnung kann eine Person die Bewilligung für die Hundebildung auf zwei Wegen erhalten: Entweder sie erfüllt die Voraussetzungen von Art. 203 Abs. 1 TSchV (lit. a) oder sie weist nach, dass sie über vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten oder einen Beruf mit vergleichbaren Voraussetzungen verfügt (lit. b).

E. 4.4.4.2

Wer eine Bewilligung gestützt auf die erste Variante erhalten wollte, musste über eine Ausbildung nach Art. 197 TSchV verfügen. Die Ausbildung gemäss Art. 197 Abs. 1 TSchV war eine fachspezifische berufsabhängige Ausbildung, die vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) anerkannt war (Art. 192 Abs. 1 lit. b TSchV). Sie umfasste einen theoretischen und einen praktischen Teil (Art. 197 Abs. 2 TSchV). Das EDI regelte Lernziele, Form, Inhalt und Umfang des theoretischen und des praktischen Teils der Ausbildung (Art. 197 Abs. 3 TSchV). Die Ausbildung wurde mit einer Prüfung abgeschlossen und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) erliess die Prüfungsvorschriften (Art. 203 Abs. 1 TSchV). Zweck der Normen ist es, in jenen Fachbereichen, in denen es keine Berufsbildungsstruktur gab, wie im Hundewesen, Regelungen für die Ausbildung der Lehrkräfte, die Ausbildungen für Tierhalterinnen und -halter anboten, zu schaffen (Erläuterungen zur Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, S. 62, abrufbar auf www.blv.admin.ch). Artikel 203 TSchV sah somit vor, dass Personen, die Hundebildungen anbieten wollten, selbst eine praktische und theoretische Ausbildung innehaben und eine Prüfung absolvieren mussten. Kurse und Prüfungen wurden vom Bund zertifiziert, was deren Qualitätsstandard sicherstellte.

E. 4.4.4.3

Mit der Abschaffung der Pflicht zur obligatorischen Hundebildung für Hundehalterinnen und -halter gemäss Art. 68 TSchV verzichtete der Bund auch auf den weiteren Vollzug der Bestimmungen über die Ausbildungspersonen im Hundewesen. Dies hatte zur Folge, dass das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) keine neuen Ausbildungskonzepte für Ausbildungspersonen mehr anerkannte und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Prüfungsvorschriften nicht mehr aktualisierte. Gleiches gilt für die Weiterbildungskurse gemäss Art. 205 TSchV , deren Besuch zur Verlängerung der kantonalen Bewilligung berechtigten (§ 16 Abs. 2 lit. a HuV/ZH). Der Bund zertifiziert mithin seit 2017 keine Ausbildungskurse und Prüfungen mehr. Das bedeutet, dass seit 2017 - ohne anderslautende kantonale Regelung - jedermann voraussetzungslos Aus- und Weiterbildungen für Ausbildungspersonen anbieten kann. Es fehlt ein strukturiertes und verlässliches Aus- und Weiterbildungssystem für Ausbildungspersonen (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.5.2 mit Hinweisen).

E. 4.4.4.4

Wer seit 2017 gestützt auf § 15 Abs. 1 lit. a HuV/ZH die Bewilligung erhielt, konnte dies gestützt auf Kurse und Prüfungen tun, deren Qualität nicht überprüft wurde. Dem Zweck, eine qualitativ hochwertige Ausbildung für die Ausbildungspersonen zu sichern, entspricht § 15 Abs. 1 lit. a HuV/ZH seit 2017 nicht mehr. Gleiches gilt für jene Personen, die zwar vor 2017 die Bewilligung gestützt auf zertifizierte Kurse und Prüfungen erhalten haben,

deren Bewilligung aber nach vier Jahren gestützt auf den Besuch nicht zertifizierter Kurse verlängert wurde (§ 16 Abs. 2 lit. a HuV/ZH in Verbindung mit Art. 205 TSchV). Auch bei ihnen ist die Qualität der Weiterbildung nicht gewährleistet.

E. 4.4.4.5

Gleiches gilt für die zweite Variante. Gemäss § 15 Abs. 1 lit. b HuV/ZH muss keine Prüfung absolviert, sondern der Nachweis vergleichbarer Kenntnisse, Fähigkeiten oder eines Berufs mit vergleichbaren Voraussetzungen erbracht werden. Die Überprüfung dieser Voraussetzungen erwies sich in der Praxis als schwierig und aufwendig (angefochtener Entscheid E. 4.5.2). Ein einheitlicher Qualitätsstandard kann mit dieser Einzelfallprüfung nicht gewährleistet werden. Zudem kann auch, wer die Prüfung nach Art. 203 TSchV nicht besteht, aber die Kurse besucht, nach § 15 Abs. 1 lit. b HuV/ZH eine Bewilligung erhalten. Dies steht nicht im Einklang mit dem Ziel nach einer guten Ausbildung für die Ausbildungspersonen, die wiederum obligatorische Prüfungen für die Hundehalterinnen und -halter abnehmen sollen, welche letztlich die öffentliche Sicherheit gewährleisten soll (vgl. vorstehend E. 4.3). Indem auch diese Personen eine Prüfung absolvieren, kann sichergestellt werden, dass auch sie ausreichend zur obligatorischen Hundeausbildung befähigt sind.

E. 4.4.4.6

Während unter dem geltenden Recht die Bewilligung folglich entweder durch Absolvierung einer Prüfung, welche nur bis 2016 aussagekräftig war, oder durch anderweitigen, aufwendig individuell zu prüfenden Fähigkeitsnachweis erlangt werden konnte, wird mit der revidierten Hundeverordnung ein einheitlicher Weg geschaffen. Die Bewilligung kann nur erhalten, wer die beiden Prüfungen besteht. Damit wird ein Mindeststandard geschaffen, der die Qualität der Ausbildungskurse sicherstellt, unabhängig davon, auf welche Weise die Bewilligung früher erteilt wurde. Die Prüfungen im revidierten Recht basieren auf neuen bzw. neu konzipierten Ausbildungsgängen zur Erreichung der Lernziele und stellen neue bzw. höhere Anforderungen an die Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder. Dass früher allenfalls einmal eine Prüfung absolviert wurde, reicht somit für den Nachweis des Mindeststandards nicht mehr, was angesichts des verfolgten Ziels gerechtfertigt ist. Mit dem Prüfungserfordernis wird - wie bis Ende 2016 - sichergestellt, dass Ausbildungspersonen selbst über eine gute Ausbildung respektive das erforderliche Wissen und die notwendigen Fähigkeiten verfügen.

E. 4.4.4.7

Es ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, die Prüfungspflicht auch der bereits zugelassenen Ausbilderinnen und Ausbilder erweise sich zur Gewährleistung einer ausreichenden Befähigung für die Sicherheit im öffentlichen Raum als erforderlich.

E. 4.4.5

Dass der Ordnungsgeber keine Ausnahme für bisherige Bewilligungsinhaber statuiert hat, wie die Beschwerdeführer es sich gewünscht hätten, ist in Anbetracht des Vorgenannten folgerichtig und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch dass der Ordnungsgeber sich nicht für eine andere, im Sinne der Beschwerdeführer liegende Lösung für bisherige Bewilligungsinhaber entschieden hat, macht die revidierten Ordnungsbestimmungen nicht verfassungswidrig.

E. 4.4.6

In Anbetracht dessen, dass bisherige Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber entweder bereits vor 2017 eine zertifizierte Prüfung abgelegt und seither Weiterbildungskurse besucht haben, wenn auch keine zertifizierten, oder sie anderweitig den Nachweis ihrer Eignung erbracht haben und seit Jahren als Ausbildungspersonen tätig sein und über Erfahrung verfügen mögen, ist ihr privates Interesse an der Aufhebung des Prüfungserfordernisses anerkanntermassen erheblich. Allerdings vermag es das öffentliche Interesse an der Sicherstellung eines guten Ausbildungsniveaus der Hundehalterinnen und -halter durch einheitliche Qualitätsstandards im Wissen und Können der Ausbildungspersonen, mit dem Ziel, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, nicht zu überwiegen. Letzteres wiegt angesichts der drohenden Risiken durch eine schlechte Ausbildung der Hundehalterinnen und -halter, sei dies für das Tier selbst durch schlechten Umgang oder für die Mitmenschen durch Beissvorfälle, schwer. Es ist den bisherigen Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern auch zumutbar, die beiden Prüfungen zu absolvieren. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass es neben der Prüfung keine anderen Ausbildungsobligatorien, beispielsweise Kurse, zu besuchen gibt, die Prüfung im Falle des Nichtbestehens wiederholt werden kann (Begründung zur nHuV S. 29 f.) und die Gebühr von Fr. 1'500.-- eine Höchstgebühr, d.h. inklusive Wiederholungsprüfung (en), ist (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.6.1). Darüber hinaus sieht die Verordnung eine Übergangsbestimmung vor, gemäss welcher die bisherige Bewilligung bis zu ihrem Ablauf bzw. bis ein Jahr nach dem damals vorgesehenen Inkrafttreten gültig bleibt (vgl. vorstehend Sachverhalt B.b). Damit werden auch allgemeinen Bedenken zu Prüfungen, in die sowohl Zeit und Geld zu investieren ist, als auch dem Druck der Prüfungssituation und der Zukunftsangst bei Nichtbestehen der Prüfung, genügend Rechnung getragen und die wirtschaftlichen Folgen abgefedert. Schliesslich ist zu beachten, dass die Prüfungspflicht nur für obligatorische Ausbildungskurse greift. Alle anderen Kurse dürfen ohne Prüfung und Bewilligung durchgeführt werden; darüber hinausgehende Qualifikationen der Ausbildungspersonen behalten ungeachtet einer Bewilligung ihre Gültigkeit. Die Prüfungspflicht erweist sich somit als zumutbar, wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat.

E. 4.4.7

Im Ergebnis ist die Prüfungspflicht auch für bisherige Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber verhältnismässig.

E. 4.5

Im Rechtsbegehren beantragen die Beschwerdeführer zwar auch die Aufhebung von § 18 Abs. 1 lit. a nHuV/ZH (Gebühr) und Absatz 2 der Übergangsbestimmung (Gültigkeit bisheriger Bewilligung). Allerdings enthält die Beschwerdeschrift keine Begründung dazu und fehlt eine Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen zu den beiden Normen (vgl. angefochtener Entscheid E. 5). Damit ist die qualifizierte Begründungspflicht nicht erfüllt (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 106 Abs. 2 BGG; vorstehend E. 2.1), weshalb die beiden Bestimmungen nicht näher zu prüfen sind.

E. 4.6

Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit ist nach dem Gesagten nicht ersichtlich: Die von der Vorinstanz bestätigte Bewilligungspflicht hat in § 7 Abs. 3 lit. d nHuG/ZH eine hinreichende gesetzliche Grundlage (vgl. E. 4.2.8 hiervor). Zudem dient die Prüfungspflicht

einem öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig (vgl. E. 4.3 und E. 4.4.7 hiervor). Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist vorliegend nicht tangiert, können die Beschwerdeführer doch auch ohne Bewilligung Ausbildungskurse anbieten, lediglich nicht die obligatorischen (vgl. E. 4.4.6 hiervor). Die Rüge der Verletzung der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV ist unbegründet.

E. 5

Die Beschwerdeführer rügen des Weiteren eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV).

E. 5.1

Ein Erlass verletzt das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 149 I 125 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Gleichbehandlung der wirtschaftlichen Konkurrenten im eigenen rechtlichen Handeln des Staates wird von der Wirtschaftsfreiheit in Art. 27 BV geschützt (BGE 143 II 425 E. 4.2; Urteil 2C_109/2017 vom 3. Juli 2017 E. 5.6.2). Diese gewährt einen weitergehenden Schutz als das allgemeine Gleichbehandlungsgebot (BGE 143 I 37 E. 8.1). Daraus folgt, dass bei einem gerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit regelmässig auch ernsthafte, sachliche Gründe für eine (Un-) Gleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV vorliegen (BGE 148 II 121 E. 7.1; Urteil 2D_53/2020 vom 31. März 2023 E. 4.4.2 [nicht publiziert in BGE 149 I 146]).

E. 5.2

Die Beschwerdeführer sehen eine massgebliche Differenz zwischen Personen, die bereits über eine Bewilligung verfügen, und Personen, die neu eine Bewilligung erlangen möchten. Wie bereits dargelegt, gibt es seit 2017 keinen einheitlichen (Mindest-) Ausbildungsstandard für Ausbildungspersonen (vorstehend E. 4.4.4.3 ff.). Allein dass die Beschwerdeführer über eine Bewilligung verfügen, sagt daher nichts über die spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten in Theorie und Praxis aus, die für das Anbieten der obligatorischen Ausbildungskurse gefordert werden. Mit Blick auf das verfolgte Ziel, die öffentliche Sicherheit, aber auch den Tierschutz, durch einen einheitlichen Mindeststandard der Ausbildungspersonen zu stärken (vorstehend E. 4.3), bestehen keine ernsthaften sachlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen bisherigen Bewilligungsinhabern und Neuanwärterinnen. Vielmehr drängt sich angesichts des Gesagten und des Gefährdungspotenzials, das eine mangelhafte Ausbildung mit sich bringt (vorstehend E. 4.4.6), die Gleichbehandlung aller Personen, die die obligatorische Hundeausbildung anbieten möchten, auf. Das schafft nicht zuletzt Rechtssicherheit für die Personen, die die obligatorischen Kurse absolvieren müssen, und dient dem Vertrauen in den Berufsstand. Dass der Erlass einheitliche Voraussetzungen schafft, die ab dem Inkrafttreten der neuen Verordnung für alle Personen gelten, die obligatorische Ausbildungskurse anbieten möchten, ist folglich auch im Lichte der Rechtsgleichheit nicht zu beanstanden.

E. 6.1

Damit erweist sich die Beschwerde unter allen Aspekten als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

E. 6.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern solidarisch aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.