

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00010 vom 22. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_AN.2024.00010](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_AN.2024.00010)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00010 du 22 mai 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00010 del 22 maggio 2025

## Regeste

[Änderung der Hundeverordnung: Erweiterung der Rassetypenliste II um Hunde des Rassetyps Rottweiler] Die Aufnahme von Rottweilern in die Rassetypenliste II bringt ein Verbot des Erwerbs, des Zuzugs und der Zucht von Hunden dieses Rassetyps mit sich (Art. 8 Abs. 1 HuG; E. 3.1 f.). Aufgrund der Übergangsregelung müssen sich bisherige Rottweilerhalterinnen und -halter nicht von ihren Tieren trennen; sie werden - wie die übrige Bevölkerung - lediglich mit Blick auf eine allfällige Anschaffung eines weiteren oder neuen Hundes eingeschränkt. Dadurch wird das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) nicht tangiert. Das Zuchtverbot bedeutet aber für gewerbsmässige Rottweilerzüchterinnen und -züchter einen schweren Eingriff in die nach Art. 27 BV geschützte Wirtschaftsfreiheit (E. 3.2). Ein solcher muss nach Art. 36 BV im Gesetz vorgesehen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (E. 3.3). Vorliegend besteht mit Art. 8 Abs. 1 HuG eine genügende gesetzliche Grundlage: Die gesetzliche Konzeption (der Umfang des Verbots wird nur im Grundsatz vom Gesetz bzw. Art. 8 HuG vorgegeben und die nähere Umschreibung bzw. die Auflistung der verbotenen Rassetypen innerhalb des vorgegeben Rahmens [Rassetypen mit "erhöhtem Gefährdungspotenzial"] wird dem nachgeordneten Verordnungsrecht überlassen) verstösst nicht gegen Art. 38 KV (E. 4); § 8 HuG befugt den Regierungsrat zur Anpassung bzw. Erweiterung der Rassetypenliste II (E. 5); der Regierungsrat hält sich mit der Aufnahme von Rottweilern in die Rassetypenliste II an den ihm von der Delegationsnorm des § 8 HuG gesetzten Rahmen (E. 6). Das mit der Erweiterung der Rassetypenliste II einhergehende Zuchtverbot ist durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (E. 7.2) und verhältnismässig (E. 7.3). Die Verordnungsänderung verletzt weder das Verhältnismässigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 2 BV (E. 8) noch das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV (E.9). Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit von zwei Kammermitgliedern.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung AN.2024.00010 Urteil der 3. Kammer vom 22. Mai 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Hundeverordnung (Änderung vom 18. Dezember 2024), hat sich ergeben: I. Mit am 20. Dezember 2024 im Amtsblatt publiziertem Beschluss Nr. 1329 vom 18. Dezember 2024 (ABl 2024-12-20, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000848)

änderte der Regierungsrat des Kantons Zürich § 5 Abs. 1 der Hundeverordnung vom 25. November 2009 (HuV, LS 554.51) insofern ab, als er in lit. e dieser Bestimmung neu den Rottweiler in die Rassetypenliste II im Sinn von § 8 Abs. 2 des Hundegesetzes vom 14. April 2008 (HuG, LS 554.5) aufnahm (Rassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial, deren Erwerb, Zucht und Zuzug nach § 8 Abs. 1 HuG verboten ist). Wer bereits vor dem Inkrafttreten dieser Änderung einen Hund des Rassetyps Rottweiler gehalten hat, hat gemäss der Übergangsregelung im Beschluss vom 18. Dezember 2024 innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Änderung eine Haltebewilligung im Sinn des § 30 HuG zu beantragen (Abs. 1). Das Veterinäramt (VETA) kann bei diesen Hunden im Einzelfall von der Wesensbeurteilung nach § 25 Abs. 2 HuV absehen, insbesondere unter Berücksichtigung des Alters des Hundes und der Dauer seiner Haltung (Abs. 2). Der Regierungsrat setzte diese Verordnungsänderung auf den 1. Januar 2025 in Kraft (Dispositivziffer II des Beschlusses vom 18. Dezember 2024). Er kürzte die Beschwerdefrist auf zehn Tage ab (Dispositivziffer III) und entzog dem Lauf der Beschwerdefrist sowie der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung (Dispositivziffer IV).

II. A führte am 30. Dezember 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei die revidierte Verordnungsbestimmung (n§ 5 Abs. 1 lit. e HuV) aufzuheben. In prozessualer Hinsicht verlangte sie unter anderem die (superprovisorische) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Das Gesuch um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wurde mit Präsidialverfügung vom 30. Dezember 2024 abgewiesen. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 10. Januar 2025 namens des Regierungsrats, das prozessuale Ersuchen sowie die Beschwerde seien abzuweisen. Mit Präsidialverfügung vom 14. Januar 2025 wurde die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde abgelehnt. Am 28. Januar 2025 reichte die Gesundheitsdirektion dem Verwaltungsgericht ein weiteres Dokument ein. A sowie die Gesundheitsdirektion namens des Regierungsrats hielten am 3. bzw. 17. Februar 2025 an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) sowie Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) zuständige (einzige) Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrats vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABl 2014-11-07, Meldungsnummer 0090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 146 I 62 E. 2.1; VGr, 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus; die beschwerdeführende Person muss mithin im eigenen Interesse ■ und nicht in jenem der Allgemeinheit ■ Beschwerde führen (BGE 136 I 49 E. 2.1; 135 I 43 E. 1.4; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 34). Die

Beschwerdeführerin ist eine im Kanton Zürich wohnhafte Halterin einer Rottweilerhündin und hier als Hundeausbildnerin zugelassen. Sie macht zudem geltend, sie wolle inskünftig allenfalls gewerbsmässig Rottweiler züchten. Ihre Betroffenheit durch die angefochtene Bestimmung in eigenen schutzwürdigen Interessen ist zumindest im Sinn einer virtuellen Betroffenheit zu bejahen.

1.3 Die Beschwerdeführerin reichte ihre Beschwerde innert der vom Beschwerdegegner gestützt auf § 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 3 VRG auf zehn Tage verkürzten Beschwerdefrist ein. Sie moniert, es werde weder vom Beschwerdegegner dargelegt noch sei ersichtlich, aus welchen Gründen eine besondere Dringlichkeit im Sinn des § 22 VRG bestanden habe, welche die Verkürzung der Beschwerdefrist gerechtfertigt habe. Dazu ist Folgendes anzumerken: Ob eine besondere Dringlichkeit im Sinn des § 22 VRG vorliegt, ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, wobei die anordnende Behörde ein erhebliches Ermessen besitzt (VGr, 16. September 2021, VB.2021.00079, E. 1.5.2.2; 26. Mai 2021, AN.2021.00006, E. 2.4.1, beide auch zum Nachstehenden). Die Rechtsmittelfrist darf indes nicht leichthin, sondern nur ausnahmsweise abgekürzt werden. Die sich gegenüberstehenden Interessen ■ insbesondere an der Verfahrensbeschleunigung einerseits und der Gewährung eines umfassenden Rechtsschutzes andererseits ■ sind sorgfältig gegeneinander abzuwägen (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 22 N. 27). Die Anordnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung schliesst eine Verkürzung der Beschwerdefrist nicht grundsätzlich aus, zumal erstere nicht zur Verfahrensbeschleunigung und damit zu einer möglichst raschen Klärung der Rechtslage und Schaffung von Rechtssicherheit beizutragen vermag (VGr, 26. Mai 2021, AN.2021.00006, E. 2.4.3). Eine Verkürzung der regulären Beschwerdefrist von dreissig Tagen (§ 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 1 VRG) auf zehn Tage stellt eine nicht unerhebliche Hürde für die Rechtssuchenden dar. Ob bzw. aus welchen Gründen die damit einhergehende Beeinträchtigung des Rechtsschutzes vorliegend durch das Interesse an der mit der Verkürzung der Beschwerdefrist verbundene Verfahrensbeschleunigung aufgewogen würde, lässt sich weder dem angefochtenen Entscheid noch der Beschwerdeantwort nachvollziehbar entnehmen und scheint denn auch fraglich. Diese Frage braucht aber vorliegend nicht entschieden zu werden, da die Beschwerdeführerin in der Lage war, innert der verkürzten Beschwerdefrist eine ausführlich begründete Beschwerde einzureichen (vgl. auch Präsidialverfügung vom 14. Januar 2025, E. 4.3, auf [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch) ebenfalls abrufbar unter AN.2024.00010).

1.4 Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG). Im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung(en) mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 404). Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 76 in Verbindung mit § 20 N. 94). Eine Ermessenskontrolle ist demgegenüber bei der Erlassanfechtung grundsätzlich ■ und so auch hier ■ ausgeschlossen; das Ermessen der rechtsetzenden Behörde ist zu respektieren (Donatsch, § 20 N. 95).

2.2 Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht, jedoch nicht, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung

der angefochtenen Norm ■ insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normenkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung ■ ausgegangen werden kann (vgl. zum Ganzen VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen; Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBl 115/2014, S. 420 ff., 422 f.; Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019, S. 756 ff.). 2.3 Dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle entsprechend hat das Verwaltungsgericht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis. Aufgrund der Gewalten- und der Aufgabenteilung in der Rechtsetzung ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, den rechtsetzenden Behörden verbindliche Weisungen zum Inhalt einer Rechtsnorm zu erteilen (Donatsch, § 20 N. 100). Das Gericht hat sich bei Gutheissung der Beschwerde darauf zu beschränken, die rechtswidrigen Verordnungsbestimmungen aufzuheben. Der Entscheid darüber, ob und gegebenenfalls wie der Regierungsrat im Fall der Aufhebung einer Verordnungsbestimmung die Verordnung anpassen will, bleibt diesem vorbehalten (vgl. VGr, 5. Dezember 2024, AN.2023.00016, E. 1.3; 31. März 2021, AN.2020.00002, E. 1.2; 7. Juli 2015, AN.2015.00001, E. 1.3).

### **E. 3.1**

Nach § 8 HuG ist der Erwerb, die Zucht sowie der Zuzug von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial verboten (Abs. 1); der Regierungsrat bezeichnet die Rassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (Rassetypenliste II; Abs. 2). Bislang figurieren auf der Rassetypenliste II nach § 5 Abs. 1 HuV Hunde, welche mindestens 10 % Blutanteil von Hunden folgender Rassetypen haben: American Staffordshire Terrier (lit. a), Bull Terrier und American Bull Terrier (lit. b), Staffordshire Bull Terrier (lit. c) sowie American Pit Bull Terrier, Pit Bull Terrier, Bandog und Basicdog (lit. d).

### **E. 3.2**

Die streitbetroffene Verordnungsänderung bzw. die Aufnahme von Hunden (mit mindestens zehnzehntem Blutanteil) des Rassetyps Rottweiler in die Rassetypenliste II bringt nach dem Gesagten ein Verbot des Erwerbs, der Zucht sowie des Zuzugs von Hunden dieses Rassetyps mit sich. Für Rottweiler, welche bereits vor dem 1. Januar 2025 im Kanton Zürich gehalten wurden, ist nach der übergangsrechtlichen Regelung die Erteilung einer Haltebewilligung möglich. Die streitbetroffene Novelle führt daher nicht dazu, dass sich bisherige Rottweilerhalterinnen und -halter von ihren Tieren trennen müssten, sondern schränkt jene ebenso wie die übrige Zürcher Bevölkerung lediglich mit Blick auf eine allfällige Anschaffung eines neuen oder weiteren Hundes dahingehend ein, dass dieser nicht einem der auf der Rassetypenliste II angeführten Rassetypen angehören darf. Eine solche Einschränkung beeinträchtigt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die elementare Persönlichkeitsentfaltung nicht und tangiert daher das von Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geschützte (Grund-)Recht auf persönliche Freiheit nicht (BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 2; BGr, 27. April 2007, 2P.24/2006, E. 3.2). Dass die Haltung von bereits registrierten Rottweilern ab dem 1. Januar 2025 unter dem Vorbehalt der Erteilung einer (Polizei-)Bewilligung steht, stellt entgegen der Beschwerdeführerin keinen Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 26 BV dar: Zwar ist die Erteilung dieser übergangsrechtlich vorgeschriebenen Haltebewilligung an gewisse Voraussetzungen geknüpft (vgl. § 30 Abs. 2 f. HuG und § 25 HuV) und kann eine Bewilligung bei nur teilweiser Erfüllung dieser Voraussetzungen mit Massnahmen gemäss § 18 Abs. 1 HuG verbunden (§ 30 Abs. 1 HuG und § 26 Abs. 2 HuV) oder, wenn die Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllt sind oder der

Hund Verhaltensauffälligkeiten zeigt (§ 30 Abs. 4 HuG), nicht erteilt bzw. widerrufen werden. Die entsprechenden, im Hinblick auf die Sicherheit von Mensch und Tier zu erlassenden Massnahmen gemäss § 18 Abs. 1 HuG setzen aber individuelle Mängel in der Hundehaltung oder ein im Tier begründetes, konkretes Sicherheitsrisiko voraus und knüpfen mithin nicht am Rassetyp an. Auch der Umstand, dass die Übergangsregelung für die bislang im Kanton Zürich gehaltenen Rottweiler eine systematische Überprüfung der Umstände ihrer Haltung sowie grundsätzlich eine Wesensbeurteilung anordnet, tangiert die Eigentumsfreiheit der betroffenen Hundehalterinnen und -halter nicht. Nämliches gilt für deren Anspruch auf Achtung ihrer persönlichen Freiheit. Hingegen geht mit dem Zuchtverbot jedenfalls für gewerbsmässige Züchterinnen und Züchter von Rottweilern eine schwerwiegende Einschränkung ihrer Berufsausübung einher, weshalb die streitbetroffene Aufnahme von Hunden des Rassetyps Rottweiler in die Rassetypenliste II insoweit grundsätzlich geeignet ist, einen (schweren) Eingriff in die nach Art. 27 BV geschützte Wirtschaftsfreiheit zu bewirken (vgl. BGE 136 I 1 E. 5.3.1).

### **E. 3.3**

Schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV), durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz Dritter gerechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 BV) sowie verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV).

### **E. 3.4**

Vorliegend sieht das Gesetz selbst (§ 8 Abs. 1 HuG) die Grundrechtseinschränkung, namentlich das Zuchtverbot, vor. Das Bundesgericht hat sich im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens betreffend die genannte Bestimmung auf Gesetzesstufe bereits mit der Zulässigkeit des damit verbundenen Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit bzw. Art. 27 BV befasst (BGE 136 I 1 E. 5). Dabei erblickte es in § 8 HuG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für ein Verbot der damals zur Diskussion stehenden, heute in § 5 Abs. 1 lit. a und HuV angeführten Hunderassen (BGE 136 I 1 E. 5.3.2, auch zum Folgenden). Ausdrücklich offengelassen hat es, ob der Beschwerdegegner gestützt auf § 8 Abs. 2 HuG weitere Hunderassen in die Rassetypenliste II aufnehmen darf.

### **E. 3.5**

Mit der hier interessierenden Änderung von § 5 Abs. 1 HuV hat der Beschwerdegegner die Rassetypenliste II erstmals seit Erlass der genannten Verordnungsbestimmung erweitert und auf diese Weise von seiner Kompetenz gemäss § 8 Abs. 2 HuG Gebrauch gemacht. Eine solche Gesetzesdelegation an den (selbständigen) Verordnungsgeber ist unter Einhaltung der allgemeinen Delegationsgrundsätze zulässig (VGr, 17. April 2019, VB.2018.00648, E. 3.5 mit zahlreichen Hinweisen, auch zum Nachstehenden). So wird vorausgesetzt, dass die Delegation in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch die Rechtsordnung ausgeschlossen wird, sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen wie hier im Zusammenhang mit dem Zuchtverbot schwerwiegend berührt wird. Die letztgenannte Voraussetzung ist ohne Weiteres als erfüllt zu betrachten (vgl. oben E. 3.4). Näher zu prüfen ist, ob die Delegation vorliegend grundsätzlich zulässig bzw. nicht durch die Rechtsordnung ausgeschlossen ist (nachfolgend E. 4), welche Tragweite der formellgesetzlichen Delegationsnorm des § 8 Abs. 2 HuG zukommt (unten E. 5) und ob sich die Delegation auf eine genau umschriebene Materie bezieht bzw. ob sich der Beschwerdegegner mit der Aufnahme des hier konkret

interessierenden Rassetyps Rottweiler an die Grenzen der ihm vom Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat (unten E. 6), umreisst doch § 8 HuG nicht näher, was unter "Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial" (Abs. 1), "Rassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial" (Abs. 2) bzw. "Hunderassen mit erhöhtem Gefahrenpotenzial" (so das Marginale zu § 8 HuG) zu verstehen ist und hat denn auch das Bundesgericht den Wortlaut der fraglichen Bestimmung als "wenig aussagekräftig" bezeichnet (BGE 136 I 1 E. 5.3.2).

#### **E. 4.1**

Nach Art. 38 KV sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen (Abs. 1), während sich die Verordnungskompetenz auf weniger wichtige Rechtssätze zu beschränken hat (Abs. 2). Art. 38 Abs. 1 lit. a KV präzisiert sodann durch eine nicht abschliessende Aufzählung, welche Materie als grundlegend bzw. wichtig zu betrachten ist und welche sie betreffenden Bestimmungen daher in Gesetzesform zu erlassen sind. In einem formellen Gesetz enthalten sein müssen namentlich Bestimmungen über "die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte" (Art. 38 Abs. 1 lit. b KV).

#### **E. 4.2**

Wie oben in E. 3.4 erwähnt, sind die wesentlichen Elemente der hier interessierenden Einschränkung verfassungsmässiger Rechte ■ nämlich das (Zucht-)Verbot von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial ■ in § 8 Abs. 1 HuG und damit in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten. Wohl listet das Gesetz bzw. § 8 HuG die verbotenen Hunderassen nicht selbst auf, sondern hält den Verordnungsgeber dazu an, die entsprechenden Rassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial zu bezeichnen (Abs. 2). Entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin verstösst die vom kantonalen Gesetzgeber gewählte Regelungskonzeption indes weder gegen Art. 38 Abs. 1 KV noch ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine abschliessende Enumeration der Hunderassen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial auf Stufe des formellen Gesetzes geboten. Vielmehr liegt es innerhalb des zu respektierenden Regelungsspielraums des Gesetzgebers, den Umfang des Verbots nur im Grundsatz im formellen Gesetz vorzugeben und die nähere Umschreibung bzw. die Auflistung der verbotenen Rassetypen innerhalb des vorgegebenen Rahmens (Rassetypen mit "erhöhtem Gefährdungspotenzial") dem nachgeordneten Verordnungsrecht zu überlassen (vgl. BGE 132 I 7 E. 2.2, auch zum Folgenden). Die Zuständigkeit des Regierungsrats als Verordnungsgeber für die Festsetzung der Rassetypenliste II gewährleistet eine flexible Anpassung gerade mit Blick auf ein verändertes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung und erscheint denn auch sachgerecht.

#### **E. 5.1**

Es muss sich aus der Auslegung des Gesetzes ergeben, dass der Verordnungsgeber zur entsprechenden Regelung ermächtigt werden sollte. Umgekehrt müssen sich die Verordnungsbestimmungen an den gesetzlichen Rahmen halten. In Bezug auf die notwendige Normdichte lässt sich der Grad der erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (zum Ganzen BGE 143 I 253 E. 6.1). Selbst wenn die Delegationsnorm den Inhalt der

zulässigen Grundrechtseingriffe nicht detailliert regeln muss, hat sich dieser doch aus dem Gesetz zu ergeben bzw. muss er unmittelbar darauf zurückgeführt werden können. Soweit das formelle Gesetz keine inhaltlichen Konkretisierungen enthält, beschränkt sich die Delegation somit auf das im Rahmen der gesetzlichen Regelung zur Erreichung des gesetzlichen Zwecks Unabdingbare. Vom formellen Gesetz gedeckt wird mit anderen Worten nur, was sich unmittelbar darauf zurückführen lässt, wobei es nicht allein auf den Wortlaut ankommt, sondern sich der Zusammenhang auch aus dem Zweck und der Systematik des Gesetzes ergeben kann (BGE 143 I 243 E. 6.3). In Zusammenhang mit der hier interessierenden Thematik ist sodann zu berücksichtigen, dass dem kantonalen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Erstellung von Rassetypenlisten nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BGE 136 I 1 E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.3).

### **E. 5.2**

Wie die Gesundheitsdirektion namens des Beschwerdegegners zutreffend ausführt, wird die Hundehaltung, welche generell mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung behaftet ist, schon seit Langem durch sicherheitspolizeilich motivierte kantonale Erlasse näher geregelt. Das Gesetz über das Halten von Hunden vom 14. März 1971 (OS 44, 85 und GS IV, 183) wurde dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung aufgrund der Zunahme der Hundepopulation sowie der veränderten Beziehungen zwischen Menschen und Hunden und insbesondere aufgrund eines Vorfalls vom 1. Dezember 2005, bei welchem im Kanton Zürich ein Kindergartenkind von drei Pit Bull Terriern angefallen und tödlich verletzt worden war, nicht mehr gerecht und wurde daher totalrevidiert bzw. durch das heute geltende Hundegesetz vom 14. April 2008 abgelöst. Dieses unterscheidet in der aktuell noch geltenden Fassung zwischen Hunden, welche einem Rassetyp mit erhöhtem Gefährdungspotenzial oder einem grossen oder massigen Rassetyp angehören, und den übrigen Hunden, wobei der Regierungsrat die Hunde der beiden erstgenannten Rassetypen in einer Liste bezeichnet (vgl. § 7 f. HuG). Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf sah für die Halterinnen und Halter von Hunden eines grossen oder massigen Rassetyps eine Ausbildungsverpflichtung und für solche eines auf der Rassetypenliste II angeführten Hundes eine Bewilligungspflicht vor (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 18. April 2007, ABI 2007 732 ff., 734). Ein Minderheitsantrag von zwei Kantonsratsmitgliedern, wonach der Erwerb, die Zucht oder der Zuzug von Hunden der Rassen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial bzw. der Rassetypenliste II verboten werden sollten, wurde in der parlamentarischen Beratung abgelehnt (Prot. KR 2007■2011, S. 2832 ff., 2849), jedoch vom Kantonsrat für den Fall einer Volksabstimmung über das Hundegesetz als "Variante mit Kampfhundeverbot" beschlossen (ABI 2008 628 ff., 637 f.). Gegen das am 14. April 2008 vom Kantonsrat beschlossene Hundegesetz kam das Kantonsratsreferendum zustande (ABI 2008 1103). In der Volksabstimmung vom 30. November 2008 wurden sowohl die Hauptvorlage (mit Bewilligungspflicht für Hunde der Rassetypenliste II) als auch die Variante (mit Verbot von Hunden der Rassetypenliste II) angenommen; bei der Stichfrage gaben die Stimmberechtigten der "Variante mit Kampfhundeverbot" in allen Bezirken den Vorzug (ABI 2008 2309 ff.).

### **E. 5.3**

Aus der Weisung des Regierungsrats zum Hundegesetz vom 18. April 2007 (ABI 2007 741 ff., 751 f.; nachfolgend: "Weisung HuG") geht ■ wie im Übrigen aus der gesetzlichen Konzeption als solche ■ hervor, dass die Rassetypenlisten nicht abschliessend, sondern

"nach derzeitiger Beurteilung" festgelegt werden sollten, wobei die Rassetypenliste II jedenfalls die gemäss § 7a Abs. 1 der per 1. Januar 2010 aufgehobenen Hundeverordnung vom 11. November 1971 (OS 44, 308 und GS IV, 187) grundsätzlich leinen- und maukorbpflichtigen Hunderassen American Pit Bull, American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Staffordshire Bullterrier sowie Kreuzungen mit diesen Rassen umfassen sollte, und eine künftige Anpassung bzw. Erweiterung namentlich der Rassetypenliste II durch den Regierungsrat notwendig werden könne (Weisung HuG, 751 f.). Dies lässt sich auch der parlamentarischen Diskussion entnehmen (vgl. Prot. KR 2007■2011, S. 2536, 2840 und 2835, wobei von einem der Verfasser des Minderheitsantrags betreffend ein Verbot [anstelle der vom Regierungsrat beantragten Bewilligungspflicht] der Hunde auf der Rassetypenliste II an letztgenannter Stelle ausdrücklich eine mögliche Erweiterung dieser Liste [und damit des geforderten Verbots] um Hunde des Rassetyps Rottweiler angesprochen wurde).

#### **E. 5.4**

Als Zwischenfazit ist nach dem Gesagten festzuhalten, dass § 8 HuG den Regierungsrat nicht nur zur einst vorgenommenen erstmaligen Bezeichnung der betreffenden Rassetypen befugte, sondern grundsätzlich auch zur Anpassung bzw. Erweiterung der Rassetypenliste II ermächtigt. Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdegegner mit der hier umstrittenen Aufnahme von Rottweilern in die Rassetypenliste II die Grenzen der ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Befugnisse gewahrt hat (nachfolgend E. 6).

#### **E. 6.1**

Veränderungen an der Rassetypenliste II stehen nach dem oben in E. 5.1 Ausgeführten nicht im freien Belieben des Ordnungsgebers. Vielmehr muss die Aufnahme eines weiteren Rassetyps sachlich begründet und namentlich nachvollziehbar sein, weshalb von Hunden dieses Rassetyps nach dem aktuellen Kenntnisstand ein erhöhtes Gefährdungspotenzial im Sinn des § 8 Abs. 1 HuG ausgeht und inwiefern eine mit derjenigen der bereits auf der Rassetypenliste II angeführten Hunderassetypen vergleichbare Interessenlage vorliegt. Nicht erforderlich ist hingegen entgegen dem sinngemässen Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass eine Erweiterung der Rassetypenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler bereits bei Erlass von § 8 HuG konkret absehbar war.

#### **E. 6.2**

Aus der Weisung zum Hundegesetz erhellt, dass für die Aufnahme eines Rassetyps in eine der Rassetypenlisten wesentlich auf das Verletzungsausmass bei Beissvorfällen mit den betreffenden Hunden abgestellt werden soll (Weisung HuG, 751). Auch ein Votum eines Verfassers des Minderheitsantrags betreffend ein Verbot der auf der Rassetypenliste II angeführten Hunderassen verdeutlicht, dass für die Aufnahme einer Hunderasse in die Rassetypenliste II das Beissverhalten der Tiere bzw. das daraus resultierende Verletzungsausmass und nicht die Beisshäufigkeit ausschlaggebend sein sollte (Prot. KR 2007■2011, S. 2834). Die erste Fassung der Rassetypenliste bzw. § 5 Abs. 1 lit. a■d HuV wurden massgeblich durch einen tragischen Einzelvorfall ■ nämlich jenen vom 1. Dezember 2005 ■ beeinflusst: In der parlamentarischen Debatte wurde im Zusammenhang mit der Rassetypenliste II gemäss § 8 HuG wiederholt darauf hingewiesen, dass dieser schwere Beissunfall Anlass für die Gesetzesrevision und die Verschärfung der Anforderungen an die Hundehaltung gegeben habe (Prot. KR 2007■2011, S. 2521, 2524,

2527, 2531, 2532, 2535, 2539, 2540, 2541, 2545, 2836) und dass die dadurch hervorgerufene Verunsicherung der Bevölkerung bzw. deren Sicherheitsbedürfnis nach einer strengeren Reglementierung verlange (Prot. KR 2007■2011, S. 2528, 2531, 2537, 2546, 2837). Auch wurde das von einer Minderheit des Kantonsrats geforderte Verbot der Hunderassen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial als "markante Antwort auf eine schreckliche Tat" bezeichnet (Prot. KR 2007■2011, S. 2836) und postuliert, dass "wiederholt auffällige Rassen" verboten werden sollten (Prot. KR 2007■2011, S. 2834).

### **E. 6.3**

Mit der hier umstrittenen Ordnungsänderung wurde die Rassetypenliste II wie erwähnt erstmalig erweitert. Der Beschwerdegegner hatte noch am 16. September 2020 verschiedene Anfragen aus dem Kantonsrat betreffend eine mögliche Erweiterung der Rassetypenliste II dahingehend beantwortet, dass die Aktualität der Liste laufend geprüft werde, es "zurzeit" aber nicht angezeigt sei, weitere Rassen auf die Liste der Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial aufzunehmen (RRB 888/2020). Anlass für die streitbetroffene Erweiterung der Rassetypenliste II gaben zwei Beissvorfälle mit Rottweilern im Oktober und Dezember 2024. Beim ersten Vorfall im Oktober 2024 wurde ein fünfjähriges Kind auf einem Spielplatz in Adlikon von einem Rottweiler angegriffen und erlitt schwere Bissverletzungen. Gemäss einer Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 22. Oktober 2024 wurden bei diesem Vorfall auch ein siebenjähriges Kind sowie zwei Frauen vom Hund gebissen und verletzt, weshalb sie ebenfalls vor Ort erstversorgt und anschliessend in ein Spital gebracht werden mussten. Beim Einfangen des Hundes sei sodann eine Polizistin gebissen und leicht verletzt worden. Medienberichten zufolge hatten die Hundebesitzer das Tier erst zwei Tage vor dem Unfall im Ausland erworben und in die Schweiz verbracht. Es sei auch am Unfalltag noch vom Umzug "gestresst" gewesen. Als der Besitzer die Wohnungstür einen Spalt geöffnet habe, habe es ihn zur Seite gedrängt, sei aus der Wohnung gerannt und vor der Wohnliegenschaft auf die spielenden Kinder getroffen, welche es in der Folge attackiert habe. Beim zweiten Vorfall im Dezember 2024 war eine Mutter mit ihrem fünfjährigen Sohn auf einem Spazierweg in Winterthur unterwegs, als ihnen ein Mann mit einem angeleinten Rottweiler entgegenkam. Gemäss einem Medienbericht griff der Hund das Kind unvermittelt an, sobald er auf dessen Höhe angelangt war, und biss es in den Kopf. Das Kind erlitt schwere Kopfverletzungen, welche in der Folge operativ behandelt werden mussten. Bei dem Mann, welcher mit dem Rottweiler unterwegs war, handelte es sich soweit bekannt nicht um den Hundehalter. Bei den beiden genannten Vorfällen wurden Kinder im öffentlichen Raum unvermittelt von Rottweilern angegriffen, gebissen und schwer verletzt. Gerade junge Opfer erleiden bei solchen Vorfällen gemäss dem Beschwerdegegner nicht nur körperliche Verletzungen, sondern leiden auch unter den langanhaltenden Folgen des traumatischen Ereignisses. Die schwerwiegenden Vorfälle, welche sich in jüngster Vergangenheit mit Rottweilern ereignet hätten, hätten ■ so der Beschwerdegegner ■ aufgezeigt, dass Hunde dieses Rassetyps schon allein aufgrund ihrer anatomischen Eigenschaften ein erhebliches Gefährdungspotenzial aufwiesen und offensichtlich auch ein beträchtliches Aggressionsverhalten entwickeln könnten. Rottweiler seien ursprünglich als Arbeitshunde gezüchtet worden. Ihre körperlichen Merkmale ■ nämlich eine Widerristhöhe von 60■68 cm und bei Rüden ein Gewicht von rund 50 kg ■ machten sie zu kraftvollen und imposanten Hunden. Aufgrund ihrer anatomischen (kräftig-muskulös) und physiologischen Besonderheiten (ausgeprägte Kiefermuskulatur) seien Hunde dieser Rasse sowie deren Kreuzungen damit den Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial zuzuordnen bzw. mit

denjenigen Hunderassen vergleichbar, welche bereits auf der fraglichen Liste figurierten. Die Vorfälle im Oktober und Dezember 2024 hätten denn auch gezeigt, dass Hunde des Rassetyps Rottweiler schwerste Verletzungen verursachen könnten. Wiederholte Anfragen von Parlamentariern betreffend die mögliche Aufnahme von Rottweilern auf die Rassetypenliste II wie auch die mediale Berichterstattung zu den jüngsten Beissvorfällen mit Rottweilern legten schliesslich den Schluss nahe, dass in der Bevölkerung auch bezüglich Hunden des Rassetyps Rottweiler ein Sicherheitsbedürfnis bestehe. Der Beschwerdegegner führt im Rahmen der Begründung des angefochtenen Beschlusses weiter aus, im Kanton Zürich sei die Anzahl der gemeldeten "Beissvorfälle", bei welchen Menschen verletzt worden seien, gemäss dem Jahresbericht des Veterinäramts im Jahr 2023 markant (von 659 auf 839) gestiegen. Im Jahr 2022 seien 43 Vorfälle mit Rottweilern ■ darunter auch solche mit "bloss" aggressivem Verhalten ■ gemeldet worden, 2023 seien 32 und im laufenden Jahr 2024 25 entsprechende Meldungen registriert worden. Dies entspreche zwar nur einem Prozent aller gemeldeten Vorfälle, allerdings fielen Vorfälle mit Rottweilern aufgrund deren körperlicher Eigenschaften häufig überdurchschnittlich schwer aus, wie auch die jüngsten beiden Ereignisse zeigten. Rottweiler machen nur 0,5 % der Gesamthundepopulation aus. Auf diesen Hunderassetyp entfallen folglich deutlich überdurchschnittlich viele Meldungen wegen (mindestens) aggressiven Verhaltens. In der Beschwerdeantwort vom 10. Januar 2025 führt der Beschwerdegegner aus, dass die Anzahl der gemeldeten Vorfälle mit Rottweilern wohl rückläufig sei; aus den jährlich gemeldeten 30■40 Vorfällen mit Rottweilern und einer Population dieser Hunderasse von rund 350 Tieren im Kanton Zürich folge jedoch immer noch, dass durchschnittlich einer von zehn Rottweilern ein erhebliches Aggressionsverhalten zeige, welches dann zu einer Meldung führe.

#### **E. 6.4**

Aus dem Dargelegten erhellt, dass sich die Aufnahme von Hunden des Rassetyps Rottweiler in die Rassetypenliste II hinreichend auf das Gesetz zurückführen lässt: So stellt die Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Abrede, dass Rottweiler aufgrund ihrer körperlichen Eigenschaften ebenso wie die bereits auf der Rassetypenliste II angeführten Hunderassen schwerwiegende Verletzungen verursachen können. Das Verletzungsausmass bei Beissvorfällen mit diesen Rassetypen ist mithin vergleichbar. Dieses hier massgebliche abstrakte Gefährdungspotenzial wird auch nicht dadurch massgeblich relativiert, dass Rottweiler ■ anders als die bislang auf der Rassetypenliste II figurierenden Hunderassen ■ nicht zu Kampfzwecken gezüchtet wurden oder diese Hunderasse etwa für den Einsatz als Dienst- und als Schutzhund gut geeignet ist. Rottweiler werden denn auch in sämtlichen Kantonen, welche Listen potenziell gefährlicher Hunderassen erlassen haben, als solche angeführt; während ihre Haltung soweit ersichtlich in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Thurgau und Waadt bewilligungspflichtig ist, besteht in den Kantonen Wallis und Genf bereits ein umfassendes Verbot dieser Hunderasse und im Kanton Waadt ein Verbot der Zucht und Einfuhr zu Handelszwecken (§ 10 des Hundegesetzes des Kantons Aargau vom 15. März 2011 [SAR 393.400] in Verbindung mit § 11 der Hundeverordnung des Kantons Aargau vom 7. März 2012 [SAR 393.411]; §§ 2a und 3 Abs. 4 des Hundegesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 22. Juni 1995 [SGS 342] in Verbindung mit § 1 der Verordnung über das Halten potenziell gefährlicher Hunde des Kantons Basel-Landschaft vom 3. Juni 2003 [SGS 342.12]; §§ 9 sowie 14 Abs. 2 des Hundegesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 14. Dezember 2006 [SG 365.100] in Verbindung mit dem Regierungsratsbeschluss vom

21. April 2009 betreffend Liste der als potenziell gefährlich eingestuften Hunderassen und deren Kreuzungen [SG 365.101]; Art. 27 des Einföhrungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und Tierseuchengesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2012 [GS IV G/3/2] in Verbindung mit Art. 19 der Veterinärverordnung des Kantons Glarus vom 17. September 2013 [GS IX D/633/2]; Art. 9 des Gesetzes über das Halten von Hunden des Kantons Schaffhausen vom 27. Oktober 2008 [SHR 455.200] in Verbindung mit § 3 der Hundeverordnung des Kantons Schaffhausen vom 10. März 2009 [SHR 455.201]; § 4 des Hundegesetzes des Kantons Solothurn vom 7. November 2006 [BGS 614.71] in Verbindung mit § 3 der Hundeverordnung des Kantons Solothurn vom 6. März 2007 [BGS 614.72]; Art. 14 legge sui cani des Kantons Tessin vom 19. Februar 2008 [RL 482.300] in Verbindung mit Art. 11 ff. regolamento sui cani des Kantons Tessin vom 11. Februar 2009 [RL 482.310]; § 3a des Gesetzes über das Halten von Hunden des Kantons Thurgau vom 5. Dezember 1983 [RB 641.2] in Verbindung mit § 7b der Hundeverordnung des Kantons Thurgau vom 16. Oktober 1984 [RB 641.21]; Art. 3 und 11 f. loi sur la police des chiens des Kantons Waadt vom 31. Oktober 2006 [BLV 133.75] in Verbindung mit Art. 2 règlement d'application de la loi du 31 octobre 2006 sur la police des chiens des Kantons Waadt vom 9. April 2014 [BLV 133.75.1]; Art. 37 des Ausführungsgesetzes zum eidgenössischen Tierschutzgesetz des Kantons Wallis vom 19. Oktober 2014 [SGS 455.1] in Verbindung mit dem Beschluss des Staatsrates des Kantons Wallis vom 21. Dezember 2005 betreffend verbotene Hunderassen und deren Kreuzungen; Art. 23 loi sur les chiens des Kantons Genf vom 18. März 2011 [M 3 45] in Verbindung mit Art. 17 règlement d'application de la loi sur les chiens des Kantons Genf vom 27. Juli 2011 [M 3 45.01]). Schliesslich gehörte der Rottweiler bereits zu der Gruppe von dreizehn Hunderassen, für deren Haltung das Bundesamt für Veterinärwesen am 12. Januar 2006 im Zusammenhang mit Massnahmen betreffend gefährliche Hunde eine Bewilligungspflicht vorgeschlagen hatte (vgl. BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.3; vgl. ferner Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 20. Februar 2009 betreffend parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls in der Schweiz, BBl 2009 S. 3547 ff., Fn. 4 auf S. 3553). Das Gefährdungspotenzial für die Bevölkerung, das von Hunden des Rassetyps Rottweiler ausgeht, war vor dem Hintergrund der erwähnten Rasseliste des Bundesamts für Veterinärwesen und der aufgeführten ausserkantonalen Regelungen an sich bekannt. Trotz der überdurchschnittlichen Häufigkeit von Meldungen im Zusammenhang mit dieser Hunderasse blieb ihre Haltung im Kanton Zürich weiter zulässig. Bei den zwei dargelegten Vorfällen im Oktober und Dezember 2024 (vgl. oben E. 6.3) aktualisierte sich dieses Gefährdungspotenzial erneut, und zwar mit gravierenden Folgen. Dabei erweckten diese Vorfälle den Anschein, dass die in die Haltung involvierten Personen dem gebotenen Verantwortungsbewusstsein nicht gewachsen waren und es damit verbunden zu Aggressionsverhalten von Rottweilern mit unvermittelten und schweren Bissverletzungen gegenüber Fremdpersonen ■ namentlich Kindern ■ im öffentlichen Raum kam. Unter diesen Umständen ist es angesichts der auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen gerechtfertigt, dass der Beschwerdegegner eine Neuurteilung der Verbotsfrage vorgenommen hat. Diese beiden neuen Vorfälle hatten sich zeitlich kurz hintereinander und an unterschiedlichen Orten im Kantonsgebiet ereignet. Der Beschwerdegegner durfte daher annehmen, dass weitere solche Vorfälle ernsthaft zu befürchten sind, weil inzwischen ein relevanter Personenkreis an der Haltung von Rottweilern interessiert ist, der den damit verbundenen Herausforderungen nicht gewachsen ist. Auch wenn es sich dabei um Einzelfälle handelte, ist eine derartige Erhöhung des damit einhergehenden

Gefährdungspotenzials nicht hinnehmbar. Es erscheint nachvollziehbar, dass der Beschwerdegegner aus den wiederholten, schweren Beissvorfällen mit Rottweilern zum Schluss gelangte, das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung sei mit Bezug auf Hunde dieses Rassetyps berechtigterweise erheblich angestiegen, sodass letzterer in die Rassetypenliste II aufzunehmen sei. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es denn auch zulässig, bei der Bestimmung von Rassetypenlisten das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung mit zu berücksichtigen (BGE 136 I 1 E. 4.3.1 und 4.4.2).

#### **E. 6.5**

Nach dem Gesagten hält sich der Beschwerdegegner mit Erlass des streitigen n§ 5 Abs. 1 lit. e HuV an den ihm von der Delegationsnorm des § 8 HuG gesetzten Rahmen. Damit liegt (auch) mit Bezug auf das Verbot namentlich der Zucht von Hunden des Rassetyps Rottweiler eine genügende gesetzliche Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV vor.

#### **E. 7.1**

Das Bundesgericht hat sich bereits in grundsätzlicher Weise mit der Zulässigkeit des Verbots der Zucht von in der Rassetypenliste II angeführten Hunderassen gemäss § 8 Abs. 1 HuG beschäftigt und bejaht, dass der damit einhergehende Eingriff in die von Art. 27 BV geschützte Wirtschaftsfreiheit im Sinn des Art. 36 Abs. 2 f. BV durch ein öffentliches Interesse bzw. den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist (BGE 136 I 1 E. 5.4).

#### **E. 7.2**

Die Beschwerdeführerin stellt (zu Recht) nicht in Abrede, dass mit der streitbetroffenen Erweiterung der Rassetypenliste II bzw. dem daraus folgenden Verbot u. a. der Zucht von Rottweilern ein legitimes öffentliches Interesse, nämlich der Schutz der Bevölkerung (vgl. BGE 136 I 1 E. 5.4.1), verfolgt wird.

#### **E. 7.3**

Sie macht hingegen geltend, das Verbot der Zucht von Rottweilern stelle einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV dar. Es geht indes weder aus ihren diesbezüglichen Vorbringen hervor noch ist anderweitig ersichtlich, weshalb die Verhältnismässigkeit des Verbots der Zucht von Rottweilern anders als jene der vom Bundesgericht bereits geprüften Zuchtverbote für Hunde der bislang auf der Rassetypenliste II angeführten Hunderassen beurteilt werden sollte. Es ist daher im Licht der entsprechenden bundesgerichtlichen Erwägungen daran festzuhalten, dass das Zuchtverbot eine zur Erreichung der gewünschten Verbesserung des Bevölkerungsschutzes geeignete und erforderliche Massnahme darstellt, indem das Verbot des Erwerbs von Hunden des Rassetyps Rottweiler allein ■ welches wie oben in E. 3.2 dargelegt nicht in grundrechtlich geschützte Positionen eingreift ■ zwar dazu führen würde, dass die professionelle Zucht dieser Hunderasse nicht mehr rentabel wäre und somit aufgegeben würde, es allerdings die nicht gewerbsmässige Zucht von Rottweilern nicht zu verhindern vermöchte, weshalb Hundehaltende trotz des Erwerbsverbots noch über lange Zeit im Besitz von Rottweilern bleiben könnten und das Regelungsziel unterlaufen würde, welche Lücke mit einer blossen Bewilligungspflicht nicht geschlossen werden könnte (vgl. BGE 136 I 1 E. 5.4.3). Dass andere Kantone auf hunderassenspezifische Massnahmen verzichten oder diese auf eine Bewilligungspflicht für die Haltung und/oder Zucht von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial bzw. Rottweilern beschränken mögen, ändert daran nichts (vgl. auch unten E. 9.3.5). Weiter ist das Zuchtverbot (auch) mit Bezug auf

Rottweiler als zumutbar zu betrachten: Da auch unter Berücksichtigung der Erweiterung der Rassetypenliste II nur die Zucht weniger Rassen verboten ist, verbleibt Hundezüchterinnen und -züchtern ein weites Betätigungsfeld (BGE 136 I 1 E. 5.4.4, auch zum Nachstehenden). Dem privaten, wirtschaftlichen Interesse an der Züchtung einer bestimmten Hunderasse ist daher kein grosses Gewicht zuzumessen. Diesem steht das öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung entgegen, welches vorrangig darin besteht, die von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial bzw. Rottweilern ausgehenden Risiken für Menschen und insbesondere Kinder, mithin die Gefährdung des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 sowie in seiner besonderen Ausprägung auch Art. 11 Abs. 1 BV), zu vermeiden. Das öffentliche Interesse überwiegt klar (vgl. auch BGE 130 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.2). Daran ändert angesichts der im Einzelfall drohenden bzw. resultierten Schwere der Verletzungen nichts, dass die in der Statistik des VETA ausgewiesene Gesamtzahl der von Rottweilern ausgehenden Beissverletzungen bei Menschen im Kanton Zürich in den vergangenen Jahren nicht angestiegen bzw. gesunken ist oder dass dieser Hunderasse angesichts ihrer grundsätzlichen Eignung etwa für den Einsatz als Dienst- oder Schutzhund ein gewisser gesellschaftlicher Nutzen attestiert werden kann.

### **E. 8.1**

Soweit ■ wie hier im Zusammenhang mit dem Verbot des Erwerbs einer bestimmten Hunderasse ■ nicht die Einschränkung von Grundrechten infrage steht (oben E. 3.2), sondern das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeiner Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) zu beachten ist, steht den rechtsetzenden Behörden ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (VGr, 23. Mai 2012, AN.2011.00001, E. 4.4.1). Mit Blick auf das offensichtliche Missverhältnis zwischen dem privaten Interesse am Erwerb und an der Haltung einer bestimmten Hunderasse und dem entgegenstehenden öffentlichen Interesse am Schutz der Bevölkerung vor schweren Verletzungen durch Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (vgl. auch hinten E. 9.3.4) hält es entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz stand, dass der Gesetzgeber in § 8 Abs. 1 HuG für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial ein Verbot und nicht eine blosser Bewilligungspflicht oder einen Leinenzwang statuiert hat.

### **E. 8.2**

Nun werden Rottweiler ■ soweit ersichtlich im Unterschied zu den bereits auf § 5 Abs. 1 lit. a ■ d HuV figurierenden Rassetypen ■ im Kanton Zürich nicht bloss zu privaten Zwecken gehalten, sondern etwa auch als Dienst- oder Schutzhunde eingesetzt, weshalb ihnen wie bereits erwähnt ein gewisser gesellschaftlicher Nutzen zu attestieren ist und ihre Haltung insoweit auch im öffentlichen Interesse liegen kann. Das Verwaltungsgericht orientiert sich indes in abstrakten Normenkontrollverfahren wie dem vorliegenden an vorhersehbaren Normalfällen, hier also am Erwerb bzw. der Haltung von Rottweilern zu privaten Zwecken. Im Unterschied zur Ausweitung des Zuchtverbots ist daher in Zusammenhang mit dem Erwerbsverbot unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit grundsätzlich nicht relevant, dass Hunden dieses Rassetyps auch ein gewisser gesellschaftlicher Nutzen beigemessen werden kann. Ohnehin fiele das mit dem Einsatz von Rottweilern etwa als Diensthunde verbundene öffentliche Interesse nicht derart ins Gewicht, dass das mit der streitbetroffenen Erweiterung der Rassetypenliste II um Hunde des Rassetyps Rottweiler einhergehende Verbot des Erwerbs und der Haltung dieser Hunderasse unverhältnismässig erschiene.

### **E. 9.1**

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die streitbetroffene Änderung des § 5 Abs. 1 HuV verletze das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV.

### **E. 9.2**

Sie führt zutreffend an, dass sich das Bundesgericht bereits mehrfach mit der Frage befasst hat, ob Regelungen, welche sich auf Rassetypen abstützen, um die Gefährlichkeit von Hunden zu bestimmen, vor dem Rechtsgleichheitsgebot standhalten. Dabei hat das Bundesgericht wiederholt festgehalten, dass den Kantonen in diesem Bereich ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 3.3; 136 I 1 E. 4.2), und stets verneint, dass die Abstützung auf Rassetypenlisten zur Bestimmung der Gefährlichkeit von Hunden das Rechtsgleichheitsgebot verletze (BGE 132 I 7 E. 4; 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 3.3 und E. 4; 136 I 1 E. 4; BGr, 27. April 2007, 2P.24/2006, E. 4 f.). Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die bundesgerichtliche Rechtsprechung sei aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Frage der Wirksamkeit eines Verbots bestimmter Hunderassen sowie inzwischen verfügbarer Statistiken zu den Hundepopulationen im Kanton Zürich und zu den "Beissvorfällen nach Rasse und Schwere des Vorfalls" überholt. Namentlich sei inzwischen erstellt, dass zwischen der Rasse eines Hundes und seinem Gefahrenpotenzial kein Zusammenhang bestehe; es gebe bloss "gefährliche Hundeindividuen". Auch ereigneten sich Beissvorfälle nicht aufgrund der Rassezugehörigkeit eines Tieres und hänge deren Schwere bzw. die Stärke eines Bisses nicht von der Rasse des Hundes ab. Rottweiler seien nicht überdurchschnittlich gefährlich bzw. verursachten deutlich weniger Verletzungen bei Menschen als Hunde anderer grosser und massiger Hunderassen wie etwa Schäferhunde. Auch hätten Studien betreffend die Aggressivität von Hunden verschiedener Rassen gezeigt, dass etwa Dachshunde, English Springer Spaniels, Pudel und Sibirian Huskys häufiger aggressives Verhalten wie schnappen, beißen oder Beissversuche zeigten als Rottweiler.

### **E. 9.3**

Diese Kritik verfängt nicht:

#### **E. 9.3.1**

Das Bundesgericht ging bereits in der soeben in E. 9.2 zitierten Rechtsprechung davon aus, "dass die Rassenzugehörigkeit eines Hundes für sich allein noch keinen zuverlässigen Aufschluss über die Gefährlichkeit des Tieres gibt" und "das Wesen eines Hundes [ ] in wesentlichem Ausmass auch durch die Erziehung (Sozialisation) und durch Umwelteinflüsse geprägt" wird (BGE 132 I 7 E. 4.2, auch zum Folgenden; vgl. auch BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.3; vgl. ferner BGE 136 I 1 E. 4.3.1). Zudem könne es innerhalb der gleichen Rasse Zuchtlinien mit erhöhter oder geringerer Aggressivität geben. Das Bundesgericht verkannte mithin nicht, dass zwischen der Rasse eines Hundes und seiner individuellen Gefährlichkeit (oder Aggressivität) kein direkter Zusammenhang besteht. Es hielt indes dafür, dass Bisse von Hunden gewisser Rassen und deren Kreuzungen besonders schlimme Konsequenzen aufwiesen, insbesondere wegen der Morphologie, der Kraft, der Angriffsart oder der "Reizschwelle" des Tieres (BGr, 27. April 2007, 2P.24/2006, E. 5.3; BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.3). In Zusammenhang mit der Qualifikation der bereits auf der Rassetypenliste II bzw. in § 5 Abs. 1 lit. a) d) HuV angeführten Hunderassen als Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial führte es sodann

aus, die angeborenen Verhaltenseigenschaften und die Anatomie dieser Hunde machten sie potenziell gefährlicher als andere Hunde (BGE 136 I 1 E. 4.3.1, auch zum Nachstehenden). Hunde der fraglichen Rassetypen könnten aufgrund ihres Körperbaus, ihres Gebisses, ihrer Kraft und ihrer Angriffsart sehr schwere Verletzungen bewirken; eine unrichtige Haltung könne verheerende Folgen haben, was nicht bedeute, dass alle Hunde der angeführten Rassen besonders gefährlich seien. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist nicht von der Hand zu weisen, dass gewisse rassetypische anatomische Eigenschaften die Schwere der Verletzungen bei Beissvorfällen ■ und somit eben das vom Tier ausgehende Gefährdungspotenzial ■ beeinflussen. Dies ist auch bei Hunden des Rassetyps Rottweiler der Fall (oben E. 6).

### **E. 9.3.2**

Weiter kann nicht als überholt gelten, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Bestimmung der Rassetypenliste auch das subjektive Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung mitberücksichtigen darf (BGE 136 I 1 E. 4.3.1 und 4.4.2). Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich brachten in einer vergleichbaren Konstellation Ende 2008 ihren diesbezüglichen Willen deutlich zum Ausdruck, indem sie ■ kantonsweit ■ einem Verbot bestimmter, durch besonders schwere (einzelne) Beissvorfälle in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückter Hunderassen gegenüber dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen und von der Mehrheit des Kantonsrats beschlossenen blossen Erfordernis einer Haltebewilligung klar den Vorzug gaben. Der Beschwerdegegner durfte deshalb bei der Änderung der Hundeverordnung annehmen, dass die wiederholten schweren Beissvorfälle mit Rottweilern, bei welchen erneut (auch) Kinder im öffentlichen Raum angegriffen und schwer verletzt worden waren, bei der Bevölkerung Angst vor Hunden ebendieses Rassetyps hervorrufen würden, und insoweit ein konkretes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung bestehe.

### **E. 9.3.3**

Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern die bundesgerichtliche Rechtsprechung an Aktualität eingebüsst haben sollte, wonach der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Abfassung einer Rassetypenliste verschiedene Elemente in Betracht ziehen und nebst dem Gefährdungspotenzial infolge der anatomischen Eigenschaften einer Hunderasse sowie dem subjektiven Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung auch weitere Kriterien wie etwa den kulturellen Stellenwert einer Hunderasse oder die Vertrautheit der Bevölkerung mit bestimmten Hunderassen berücksichtigen darf, weshalb eine Rassetypenliste das Rechtsgleichheitsgebot nicht schon dadurch verletzt, dass darauf gewisse Hunderassen wie etwa Schäferhunde nicht figurieren, welche aufgrund ihrer Bissigkeit ebenfalls als gefährlich bezeichnet werden könnten (BGE 133 I 249 [= Pra 97/2008 Nr. 22] E. 4.3; vgl. auch BGE 136 I 1 E. 4.2.2 und E. 4.3). Dass der Beschwerdegegner mit der streitbetroffenen Änderung der Hundeverordnung andere Rassen namentlich grosser und massiger Hunde nicht in die Rassetypenliste II aufgenommen hat, obwohl auch von diesen aufgrund ihrer körperlichen Merkmale ein erhebliches Verletzungspotenzial ausgehen mag, begründet mithin keine Missachtung des Gebots der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV. Nämliches gilt für den Umstand, dass gewisse Hunderassen, welche häufiger als Rottweiler aggressives Verhalten zeigen mögen, nicht auf der Rassetypenliste II aufgeführt werden. Es braucht deshalb vorliegend entgegen der Beschwerdeführerin nicht näher abgeklärt zu werden, ob andere, insbesondere grosse und massige Hunderassen, welche nicht auf der Rassetypenliste II figurieren, ein höheres oder annähernd gleiches

Risikopotenzial wie Rottweiler aufweisen.

#### **E. 9.3.4**

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Fällen wie dem vorliegenden, in denen die Differenzierungen nicht ausschliesslich auf tatsächlichen Unterscheidungen beruhen, sondern auch in externen Regelungszielen begründet sind, geprüft werden muss, ob das verfolgte Ziel ■ hier der Schutz der Bevölkerung vor schweren Verletzungen durch bestimmte Hunde bzw. Hunderassen ■ selbst zulässig erscheint und ob sich die Ungleichbehandlung zur Erreichung des verfolgten Ziels als verhältnismässig erweist (BGE 136 I 1 E. 4.3.2, auch zum Folgenden). Von der bundesgerichtlichen Einschätzung, wonach der Schutz der Bevölkerung ein legitimes Ziel darstelle und ein offensichtliches Missverhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse am Schutz der Bevölkerung vor (potenziell) äusserst gefährlichen Hunden und dem privaten Interesse, solche zu erwerben und zu züchten, bestehe, mit Bezug auf Hunde des Rassetyps Rottweiler abzuweichen, besteht kein Anlass.

#### **E. 9.3.5**

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass das Gebot rechtsgleicher Behandlung nicht ausschliesst, dass die einzelnen Kantone zur gleichen Materie unterschiedliche Regelungen erlassen (BGE 136 I 1 E. 4.4.4 mit Hinweisen, auch zum Nachstehenden). Dies ist eine Folge der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz. Überdies darf der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber etwa der geografischen und soziokulturellen Struktur des Kantons Rechnung tragen. So wurde denn auch in der parlamentarischen Debatte über das Hundegesetz vom 14. April 2008 wiederholt darauf hingewiesen, dass im Kanton Zürich aufgrund der hohen Siedlungsdichte ein erhöhtes Potenzial für Konflikte zwischen Hunden und Menschen bestehe (vgl. Prot. KR 2007■2011, S. 2521, 2527, 2546 und 2838). Dass für den Erwerb, die Haltung oder die Zucht von Rottweilern in anderen Kantonen keine oder weniger weitgehende Beschränkungen gelten, lässt die streitbetroffene Verordnungsänderung daher nicht als rechtsverletzend erscheinen.

#### **E. 10**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 11**

Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung bleibt ihr versagt (§ 17 Abs. 2 VRG). Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren ist auch dem erhöhten Aufwand in der Prozessleitung Rechnung zu tragen.

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