

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00003 vom 9. Januar 2023**

ZH Verwaltungsgericht, 2023-01-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2022.00003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2022.00003)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00003 du 9 janvier 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00003 del 9 gennaio 2023

## **Regeste**

Hundeverordnung (Änderung vom 15. Dezember 2021) | [Bewilligung zur Erteilung der theoretischen und praktischen Hundeausbildung gemäss §§ 16c ff. der revidierten Hundeverordnung (nHuV)] Die Statuierung einer Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit stellt einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar und bedarf einer formellgesetzlichen Grundlage; eine Gesetzesdelegation an den Verordnungsgeber ist unter Einhaltung der allgemeinen Delegationsgrundsätze zulässig (E. 4.2.1). § 7 Abs. 3 lit. d des (revidierten) Hundegesetzes stellt eine genügende gesetzliche Grundlage für die in §§ 16c ff. nHuV geregelte Bewilligungspflicht als solche dar (E. 4.2.2 f.). Demgegenüber lässt sich die in § 16d Abs. 3 nHuV statuierte Befristung der Ausbildungsbewilligung weder unmittelbar auf das formelle Gesetz zurückführen, noch erscheint sie als zur Erreichung der von diesem verfolgten Zwecke unabdingbar; § 16d Abs. 3 nHuG ist deshalb aufzuheben (E-4.2.4). Die hier umstrittene Bewilligungspflicht für Anbietende von Hundeausbildungen ist durch die öffentlichen Interessen des Schutzes der Bevölkerung und deren Sicherheitsgefühl gerechtfertigt (E. 4.3). Sowohl die Bewilligungspflicht als solche als auch die von den Beschwerdeführenden beanstandeten Bewilligungsvoraussetzungen stellen – auch unter Berücksichtigung der Interessenlage von über eine altrechtliche Bewilligung verfügenden Personen - einen verhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (E. 4.4-7). Teilweise Gutheissung (Aufhebung von § 16d Abs. 3 nHuV).

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Mit der praktischen Prüfung gemäss § 16d Abs. 1 lit. c weist die Person vertiefte Kenntnisse in den Bereichen der praktischen Hundeausbildung gemäss § 13 Abs. 1 sowie in folgenden Bereichen nach: a. Erkennen von und korrekter Umgang mit auffälligem Verhalten eines Hundes, b. korrekter Umgang mit Konflikten zwischen Mensch und Hund und unter Hunden, c. zweckmässige Anleitung der Hundehalterinnen und Hundehalter sowie sinnvolle Gestaltung der praktischen Ausbildungslektionen.

### **E. 3.1**

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). 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 Normkontrollverfahrens 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.).

### **E. 3.2**

Anders als bei der akzessorischen Normenkontrolle, bei welcher in einem konkreten Anwendungsfall geprüft wird, ob eine anwendbare Rechtsnorm gegen höherrangiges Recht verstösst, gilt es im abstrakten Normenkontrollverfahren zu eruieren, welche Auswirkungen die angefochtene Norm bei der Anwendung auf diverse Sachverhalte hat und ob diese Auswirkungen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sind (Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 104 f.; Plüss, S. 423, auch zum Nachstehenden). Dabei erscheint eine Orientierung an vorhersehbaren Normalfällen und mithin eine Beschränkung der Prüfung auf die Frage sachgerecht, ob die angefochtene Bestimmung unter normalen Umständen auf eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Weise ausgelegt werden kann. Die Beschwerdeführenden rügen insbesondere mit Blick auf die Bewilligungserfordernisse des § 16d Abs. 1 lit. b und c nHuV sowie deren Voraussetzung für die Verlängerung einer Ausbildungsbewilligung nach § 16 Abs. 3 nHuV in erster Linie sinngemäss, die beanstandeten Bestimmungen seien zu wenig differenziert, weshalb deren Anwendung namentlich auf Gesuchstellende, welche – wie die überwiegende Mehrheit der Beschwerdeführenden – bereits gestützt auf § 15 HuV als Hundeausbildnerin oder Hundeausbildner zugelassen seien, gegen übergeordnetes Recht verstosse; die Bewilligungspflicht bzw. die beanstandeten Bewilligungserfordernisse stellten einen in verschiedener Hinsicht unzulässigen Eingriff in die nach Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistete Wirtschaftsfreiheit dar. Angesichts dessen, dass aktuell rund 450 Personen als Hundeausbildnerin bzw. Hundeausbildner im Kanton Zürich zugelassen sind, dürfte die Anwendung der beanstandeten Bestimmungen auf Personen, welche bereits über eine altrechtliche Bewilligung verfügten, in den kommenden Jahren eher den Regelfall als die Ausnahme darstellen. Die hier vorzunehmende Rechtskontrolle hat deshalb (auch) mit Blick auf die besondere Situation von Personen zu erfolgen, welche nicht erstmalig unter neuem Recht um Zulassung als Hundeausbildnerin oder Hundeausbildner ersuchen. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass Private grundsätzlich nicht auf den Fortbestand einer geltenden gesetzlichen Regelung vertrauen dürfen, sondern mit deren Revision rechnen müssen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 640 mit Hinweisen; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 544), und vorliegend in den Bestand altrechtlich erteilter Bewilligungen im Rahmen ihrer vorgesehenen Laufzeit nach

Massgabe der übergangsrechtlichen Regelung der streitigen Novelle nicht eingegriffen wird. 4.

#### **E. 4**

Die praktische Prüfung erfolgt in der Form einer Lektion praktischer Hundeausbildung.

##### **E. 4.1**

Nach Art. 27 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet (Abs. 1). Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Abs. 2). Unter dem Schutz von Art. 27 BV steht nach bundesgerichtlicher Praxis jede gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinns oder Erwerbseinkommens dient (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 1053 mit zahlreichen Hinweisen, auch zum Folgenden). Es kann sich dabei um eine haupt- oder nebenberufliche bzw. um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit handeln. Soweit eine staatliche Massnahme wie die hier infrage stehende Bewilligungspflicht das Individualrecht des Art. 27 BV tangiert, liegt ein klassischer Grundrechtseingriff vor, welcher einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedarf, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein muss und nicht in den Kerngehalt der Grundrechtsgarantie eingreifen darf (Art. 36 BV). Die von Hundeausbildnerinnen und -ausbildnern angebotene Dienstleistung (Ausbildung von Hundehalterinnen und -haltern sowie deren Tieren) stellt eine privatwirtschaftliche und damit grundrechtlich geschützte Tätigkeit dar.

##### **E. 4.2.1**

Die Statuierung einer Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit stellt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (BGr, 25. März 2021, 2C\_230/2020, E. 6.1 mit Hinweis auf BGE 122 I 130 E. 3b/bb). Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Eine Gesetzesdelegation an den Verordnungsgeber ist unter Einhaltung der allgemeinen Delegationsgrundsätze zulässig (vgl. Tschannen/Müller/Kern, Rz. 421 ff.). 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 (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 253 E. 6.3).

##### **E. 4.2.2**

Gemäss § 7 Abs. 3 lit. d nHuG regelt der Regierungsrat die Anerkennung von Personen, die (obligatorische) Hundeausbildungen durchführen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden lässt bereits der Wortlaut dieser Bestimmung darauf schliessen, dass

das Anbieten und Durchführen von Kursen im Rahmen der kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtung einen behördlichen Zulassungsakt – mithin eine Erlaubnis zur Ausübung der fraglichen Tätigkeit und damit eine Bewilligung im Sinn einer begünstigenden, mitwirkungsbedürftigen Verfügung – voraussetzt und der Gesetzgeber nicht eine bloss Melde- oder Eintragungspflicht statuieren wollte (vgl. Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1179 und 1183). Das Hundegesetz weist denn der (Gesundheits-)Direktion auch die Zuständigkeit für das Erteilen der gesetzlich geforderten Bewilligungen zu (§ 3 Abs. 2 lit. a [n]HuG). Gemäss der Weisung des Regierungsrats vom 17. April 2019 zur Änderung des Hundegesetzes sollen die 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 Ausbilder [...] regeln" (ABl 2019-04-26, Meldungsnummer RS-ZH01-0000000120 [Anhang, S. 6]). Die Bestimmung des § 7 Abs. 3 nHuG gab in der kantonsrätlichen Beratung zu keinen Bemerkungen Anlass. Insoweit spricht nichts dafür, die fragliche Norm entgegen ihrem Wortlaut auszulegen. Das Hundegesetz bezweckt schliesslich den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden (§ 1 HuG). Dem Protokoll der parlamentarischen Beratungen zur Änderung des Hundegesetzes vom 18. Januar 2021 ist zu entnehmen, dass die Beibehaltung und Modifikation der kantonalrechtlichen Ausbildungsverpflichtung einerseits dem Tierwohl, andererseits der Sicherheit im öffentlichen Raum dient (einsehbar unter [www.kantonsrat.zh.ch](http://www.kantonsrat.zh.ch) > Geschäfte > KR-Nr. 5541). Die Bewilligungspflicht für Hundeausbildnerinnen und Hundeausbildner soll ihrerseits eine gute Qualität der Hundeausbildung gewährleisten, was mit Blick auf die verkürzte Ausbildungszeit (vgl. oben E. 2.2 Abs. 2) und das Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit von grosser Bedeutung ist (vgl. Begründung nHuV, S. 37).

#### **E. 4.2.3**

Aus dem Dargelegten erhellt, dass die Bewilligungspflicht als solche unmittelbar auf das (Hunde-)Gesetz zurückgeführt werden kann. Diese beruht deshalb auf einer hinreichenden Grundlage im formellen Gesetz bzw. § 7 Abs. 3 lit. d nHuG.

#### **E. 4.2.4**

Demgegenüber lässt sich die in § 16d Abs. 3 nHuV statuierte Befristung der Ausbildungsbewilligung weder unmittelbar auf das formelle Gesetz zurückführen noch erscheint sie als zur Erreichung der von diesem verfolgten Zwecke unabdingbar. Namentlich unterliegen die Anforderungen an die Hundeausbildnerinnen und -ausbilder nicht einem ständigen und raschen Wandel, welcher die von § 16 Abs. 3 Satz 2 nHuV verlangte umfassende Neuqualifikation zwingend erforderte. Die Beschwerdeführenden weisen sodann zu Recht darauf hin, dass derartige Modalitäten der Zulassung zu einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit selbst in sensiblen oder dynamischen Bereichen nicht vorherrschend sind. Die Bestimmung des § 16d Abs. 3 nHuV entbehrt nach dem Gesagten einer genügenden gesetzlichen Grundlage und ist daher aufzuheben. Ob die vom Verordnungsgeber in § 16d Abs. 3 Satz 2 nHuV vorgesehenen Voraussetzungen einer Verlängerung bzw. erneuten Erteilung der Ausbildungsbewilligung eine durch öffentliche Interessen hinreichend gerechtfertigte und verhältnismässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit darstellen, kann offenbleiben.

#### **E. 4.3.1**

Die Beschwerdeführenden anerkennen, dass die Ausbildungsverpflichtung für Hundehalterinnen und -halter zum Schutz der Bevölkerung sinnvoll ist und daran ein legitimes bzw. grundsatzkonformes öffentliches Interesse besteht. Auch pflichten sie dem Beschwerdegegner insoweit bei, als dass die Gewährleistung einer guten Qualität der Hundeausbildung erforderlich sei und im öffentlichen Sicherheitsinteresse liege.

#### **E. 4.3.2**

Das Bewilligungserfordernis als solches wie auch die hier umstrittenen Bewilligungsvoraussetzungen stellen denn auch sicher, dass die Anbieterinnen und Anbieter von (obligatorischen) Ausbildungskursen über die erforderlichen theoretischen Kenntnisse und praktischen Fähigkeiten verfügen (vgl. unten E. 4.5.1–3) und garantieren daher die Qualität der verpflichtenden Ausbildung der Hundehalterinnen und -halter bzw. von deren Tieren. Qualitativ hochwertige Ausbildungskurse sind ihrerseits eine notwendige Voraussetzung, um die mit der kantonrechtlichen Ausbildungsverpflichtung angestrebten Ziele der Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum (etwa durch Vermeidung oder Reduktion von Beissunfällen oder anderen Störungen durch schlecht geführte Hunde) sowie des Tierschutzes (etwa durch Vermittlung grundlegender kynologischer Kenntnisse und damit einhergehende positive Beeinflussung des Umgangs der Hundehalterinnen und Hundehalter mit ihren Tieren) zu erreichen. Zwar erteilt Art. 80 Abs. 1 BV für den Bereich des Tierschutzes dem Bund eine umfassende Regelungskompetenz. Die entsprechenden Vorschriften dienen dem Schutz der Tiere vor dem Menschen und nicht demjenigen der Menschen vor gefährlichen Tieren. Tierschutzrechtliche Bestimmungen können allerdings mittelbar auch dem Schutz des Menschen vor Tieren dienen, für welchen grundsätzlich die Kantone zuständig sind. Insoweit kann es – namentlich im Bereich der hier interessierenden Hundehalterprüfungen – zu Überschneidungen der entsprechenden Regelungsbereiche kommen (vgl. Christoph Errass in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014 [St. Galler Kommentar BV], Art. 80 Rz. 13). So vermag ein tiergerechter Umgang mit Hunden deren Verhaltensweisen positiv zu beeinflussen, was auch zur Sicherheit im öffentlichen Raum beiträgt. Entsprechend steht die infrage stehende Regelung im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Wie oben E. 2.1 aufgezeigt, lehnte die Zürcher Stimmbevölkerung eine Abschaffung der kantonrechtlichen Ausbildungsverpflichtung deutlich ab und brachte damit auch ein – die Rechtsetzung legitimerweise beeinflussendes – Sicherheitsbedürfnis zum Ausdruck (vgl. BGE 136 I 1 E. 4.4.2).

#### **E. 4.3.3**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die hier interessierende Bewilligungspflicht durch die öffentlichen Interessen des Schutzes der Bevölkerung und von deren Sicherheitsgefühl gerechtfertigt ist. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb sich die Bewilligungspflicht – welche für sämtliche Anbieterinnen und Anbieter von obligatorischen Hundeausbildungen gleichermassen gilt – oder einzelne Zulassungserfordernisse "gegen den freien Wettbewerb richten" oder "effektiv gar nicht die Wahrung polizeilicher und sozialpolitischer Interessen an der Hundetrainerausbildung bezwecken" sollten, wie dies die Beschwerde geltend macht. Ein grundsatzwidriger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit liegt nicht vor. Soweit die Beschwerdeführenden sinngemäss rügen, Inhaberinnen und Inhaber einer altrechtlichen Ausbildungsbewilligung hätten bereits unter Beweis gestellt, dass sie zur Erteilung von Ausbildungskursen in der geforderten Qualität befähigt seien, weshalb von ihnen keine

"Wiederholung" der Prüfung verlangt werden dürfe, ist ihr Vorbringen bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit der hier infrage gestellten staatlichen Massnahmen zu untersuchen (vgl. Klaus A. Vallender, St. Galler Kommentar BV, Art. 27 N. 63 f.).

#### **E. 4.4.1**

Nach § 10 Abs. 1 nHuV vermittelt die theoretische Ausbildung den Hundehalterinnen und -haltern Grundwissen in den Bereichen rechtliche Vorgaben für die Hundehaltung (lit. a), Bedürfnisse, Sozialverhalten und Lernweise eines Hundes (lit. b), Einsatz von Hilfsmitteln der Hundehaltung und Hundeeziehung (lit. c) sowie zeitlicher und finanzieller Aufwand der Hundehaltung (lit. d); die Lernziele und Ausbildungsinhalte werden vom Veterinäramt bestimmt (Abs. 2). Die theoretische Ausbildung der Hundehalterinnen und -halter umfasst einen durchschnittlichen Lernaufwand von zwei Stunden sowie den Zeitaufwand für die Prüfung (§ 11 Abs. 2 nHuV). Mit dem erfolgreichen Absolvieren der für die hier interessierende Bewilligungserteilung vorausgesetzten Theorieprüfung weisen Gesuchstellende bzw. Anwärterinnen und Anwärter für die Hundeausbildung gemäss § 16a Abs. 1 nHuV einerseits nach, dass sie über vertieftes Wissen in den Bereichen der den Hundehalterinnen und -haltern zu vermittelnden theoretischen Ausbildung verfügen; andererseits müssen sie vertieftes Wissen in den Bereichen Biologie und Verhaltenskunde des Hundes (lit. a), körperliche Beeinträchtigungen des Hundes und erste Hilfe (lit. b), tiergerechte Erziehungsmethoden (lit. c) sowie Lektionenplanung samt Festlegung von Lernzielen, Methodik und Didaktik (lit. d) unter Beweis stellen.

#### **E. 4.4.2**

Die praktische Ausbildung der Hundehalterinnen und -halter bezweckt nach § 13 Abs. 1 nHuV die Förderung der Bindung und Beziehung des Hundes zur Hundehalterin oder zum Hundehalter (lit. a), das Erkennen und Verstehen der Körpersprache des Hundes (lit. b), die Befähigung der Hundehalterin oder des Hundehalters zur Grunderziehung des Hundes (lit. c), das tiergerechte und sichere Führen des Hundes auch in anspruchsvollen Alltagssituationen (lit. d), die Vermittlung der Methoden zur Maulkorbgewöhnung (lit. e); das Veterinäramt legt die Lernziele fest (Abs. 2). Die Ausbilderinnen und Ausbilder haben im Rahmen einer praktischen Prüfung darzutun, dass sie über vertiefte Kenntnisse in den Bereichen verfügen, welche den Hundehalterinnen und Hundehaltern im Rahmen der praktischen Ausbildung zu vermitteln sind (§ 16e Abs. 3 nHuV); des Weiteren werden von ihnen vertiefte Kenntnisse in den Bereichen Erkennen von und korrekter Umgang mit auffälligem Verhalten eines Hundes (lit. a), korrekter Umgang mit Konflikten zwischen Mensch und Hund und unter Hunden (lit. b) sowie zweckmässige Anleitung der Hundehalterinnen und Hundehalter sowie sinnvolle Gestaltung der praktischen Ausbildungslektionen (lit. c) verlangt.

#### **E. 4.4.3**

Das hier infrage gestellte Bewilligungserfordernis des § 16d Abs. 1 lit. b nHuV (Leistung oder Mitwirkung bei der Durchführung von mindestens 150 Stunden praktischer Hundeausbildung innerhalb der letzten drei Jahre) dient der Sicherstellung des Praxisbezugs der Gesuchstellenden (Begründung nHuV, S. 30 f.).

#### **E. 4.4.4**

Sowohl das Bewilligungserfordernis als solches als auch die hier umstrittenen, oben E. 4.4.1–3 dargelegten Voraussetzungen sind geeignet, das angestrebte Ziel einer hochwertigen Hundeausbildung zu erreichen. Dies gilt sowohl mit Blick auf Personen,

welche erstmals als Hundeausbildnerin oder Hundeausbildner zugelassen werden, als auch für solche, welche bereits über eine altrechtliche Bewilligung verfügen.

#### **E. 4.5.1**

Die Beschwerdeführenden stellen sodann zu Recht nicht oder jedenfalls nicht substantiiert in Abrede, dass die Bewilligungspflicht als solche sowie die Voraussetzung ausreichenden Praxisbezugs nach § 16d Abs. 1 lit. b nHuV zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung und der damit verfolgten öffentlichen Interessen erforderlich ist. Mit Bezug auf Personen, welche erstmals um Zulassung als Hundeausbildnerin bzw. Hundeausbildner ersuchen, stellen sie sodann auch die Erforderlichkeit der Bewilligungsvoraussetzung der erfolgreich absolvierten theoretischen und praktischen Prüfung nach § 16d Abs. 1 lit. a nHuV nicht infrage. Sie vertreten hingegen die Auffassung, bisherige Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber hätten ihre Qualifikation bereits hinreichend unter Beweis gestellt.

#### **E. 4.5.2**

Der Beschwerdegegner legt nachvollziehbar dar, dass die Zulassung von Hundeausbildnerinnen und -ausbildnern gestützt auf § 15 Abs. 1 lit. a HuV (in Verbindung mit Art. 203 TSchV) infolge der Abschaffung der bundesrechtlichen Ausbildungsverpflichtung für Hundehalterinnen und Hundehalter per Ende 2016 zunehmend an Bedeutung verloren hat bzw. hinfällig geworden ist. Art. 203 TSchV verlang(t)e von Ausbilderinnen und Ausbildern von Tierhalterinnen und Tierhaltern die Absolvierung von durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen anerkannten Ausbildungskursen, welche bei einer anerkannten Ausbildungsstätte absolviert und mit einer Prüfung abgeschlossen werden müssten bzw. mussten, wobei das Eidgenössische Departement des Innern die Prüfungsvorschriften erliess. Die kantonale Zulassungsbehörde konnte demnach bei der Anerkennung von Hundeausbildnerinnen und Hundeausbildnern gestützt auf § 15 Abs. 1 lit. a HuV aufgrund der bundesrechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich davon ausgehen, dass die Gesuchstellenden über eine entsprechend qualifizierte Ausbildung verfügen. Demgegenüber erwies sich eine Überprüfung der erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse bei einer (Einzelfall-)Zulassung gestützt auf § 15 Abs. 1 lit. b HuV in der Praxis als schwierig und aufwendig. Ebenso führte der Wegfall von durch den Bund zertifizierten Ausbildungskursen zu Problemen bei der Überprüfung der Qualität der für die Bewilligungsverlängerung vorgeschriebenen Fortbildungen. Ohnehin vermochte nicht zu befriedigen, dass die Gesuchstellenden nur deren Besuch nachzuweisen hatten, während eine eigentliche Kontrolle des Wissens- und Kenntnisstandes sowie der praktischen Fähigkeiten fehlte (vgl. zum Ganzen Begründung nHuv, S. 5 f.). Eine verpflichtende theoretische Ausbildung sieht das kantonale Recht bislang nicht vor. Die praktische Hundeausbildung wird, wie oben E. 2.2 Abs. 2 aufgezeigt, mit der hier interessierenden Revision der Hundeverordnung deutlich verkürzt und umfasst neu nur noch sechs Lektionen à 60 Minuten (§ 14 Abs. 3 nHuV). Das Erreichen der verfolgten Lernziele (oben E. 4.5.1 f.) in den neuen oder neu konzipierten Ausbildungsgängen sowie die Verwirklichung der dahinterliegenden Zwecke der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit sowie des Tierschutzes stellen mithin neue bzw. höhere Anforderungen an die Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder. Die Prüfungspflicht erscheint daher als zur Gewährleistung einer ausreichenden Befähigung auch der bereits zugelassenen Hundeausbildnerinnen und Hundeausbildner erforderlich.

#### **E. 4.6.1**

Soweit die Beschwerdeführenden im Prüfungserfordernis eine den bisherigen Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern unzumutbare Massnahme erblicken, kann ihnen nicht gefolgt werden. Vielmehr ist dem Beschwerdegegner darin zuzustimmen, dass die Anwärterinnen und Anwärter selbst entscheiden können, wie sie sich auf die theoretische und praktische Prüfung vorbereiten wollen. Namentlich steht es ihnen frei, auf kostenpflichtige Aus- bzw. Weiterbildungskurse zu verzichten, und sich mittels Selbststudium auf die Prüfungen vorzubereiten oder nur zielgerichtet einzelne Kurse zum Schliessen individueller Wissenslücken zu besuchen. Die Prüfungsanforderungen erscheinen sodann keineswegs als überhöht, und insbesondere für Personen, welche bereits über eine gute Qualifikation und/oder viel Praxiserfahrung verfügen, dürfte sich denn auch der für ein erfolgreiches Absolvieren der Prüfungen zu betreibende Aufwand in zumutbarem Rahmen halten. Auch die übrigen Voraussetzungen für das Erlangen der Ausbildungsbewilligung erscheinen nicht als überhöht bzw. unzumutbar.

#### **E. 4.7**

Nach dem Gesagten sind das Bewilligungserfordernis als solches wie auch die beanstandeten Voraussetzungen der Erteilung der Ausbildungserlaubnis – auch unter Berücksichtigung der Interessenlage von über eine altrechtliche Bewilligung verfügenden Personen – als gerechtfertigte Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zu beurteilen.

#### **E. 5**

Das Veterinäramt kann Dritte mit der Durchführung der Theorie- und Praxisprüfung beauftragen. Für die Bewilligung zur Erteilung der theoretischen und praktischen Ausbildung nach § 16c soll das Veterinäramt von den Hundeausbildnerinnen und Hundeausbildnern eine Gebühr von höchstens Fr. 1'500.- erheben (§ 18 Abs. 1 lit. a nHuV). Die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 15. Dezember 2021 sieht in Abs. 2 vor, dass die Hundeausbildung gemäss §§ 10 ff. nHuV durchführen darf, wer über eine Bewilligung zur Durchführung von Junghunde- und Erziehungs- oder von Welpenförderungskursen gemäss § 15 der Hundeverordnung in der bis 31. Mai 2022 geltenden Fassung verfügt; diese Berechtigung gilt während der Geltungsdauer der altrechtlichen Bewilligung, mindestens aber bis 31. Mai 2023. II. Die Beschwerdeführenden liessen am 7. Februar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und die Aufhebung der §§ 16c, 16d, 16e, 18 Abs. 1 lit. a nHuV sowie von Abs. 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 15. Dezember 2021 unter Entschädigungsfolge verlangen. Mit Beschwerdeantwort vom 11. März 2022 beantragte die Gesundheitsdirektion namens des Regierungsrats die Abweisung des Rechtsmittels. Die Beschwerdeführenden sowie die Gesundheitsdirektion namens des Regierungsrats hielten am 27. April und 3. Juni 2022 bzw. am 9. Mai und 16. Juni 2022 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, ABI 2014-11-07,

Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei 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 Partei muss mithin im eigenen Interesse – und nicht in jenem der Allgemeinheit – Beschwerde führen (vgl. 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 Beschwerdeführenden sind im Kanton Zürich als Hundeausbildner bzw. Hundeausbildnerin nach bisherigem Recht zugelassen und/oder in einer hiesigen Hundeschule tätig (vgl. § 15 HuV). Entsprechend ist ihre Betroffenheit durch die angefochtenen Bestimmungen in eigenen schutzwürdigen Interessen zumindest im Sinn einer virtuellen Betroffenheit zu bejahen. 1.3 Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Bis Ende 2016 waren (künftige) Hundehalterinnen und Hundehalter von Bundesrechts wegen grundsätzlich verpflichtet, einen Sachkundenachweis über ihre Kenntnisse betreffend die Haltung von und den Umgang mit Hunden zu erbringen und eine praktische Hundeausbildung zu absolvieren (vgl. den mit Wirkung ab 1. Januar 2017 aufgehobenen Art. 68 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV, SR 455.1, AS 2008 2985] in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [SR 455]). Halterinnen und Halter von Hunden, welche einem grossen oder massigen Rassetyp angehören oder deren Haltung eine Bewilligung voraussetzt, wurden bzw. werden durch das kantonale Recht ergänzend verpflichtet, das Absolvieren einer anerkannten praktischen Hundeausbildung nachzuweisen (§ 7 Abs. 1 HuG). Seit 2017 sieht das Bundesrecht keine obligatorische Hundeausbildung mehr vor; es besteht nur noch die erwähnte kantonale Ausbildungsverpflichtung. Zwei dem Kantonsrat Zürich am 3. Oktober 2016 eingereichte parlamentarische Initiativen verlangten die Abschaffung auch dieser verpflichtenden praktischen Hundeausbildung bzw. die Aufhebung des § 7 HuG (KR-Nrn. 319/2016 und 320/2016; einsehbar unter [www.kantonsrat.zh.ch](http://www.kantonsrat.zh.ch) > Geschäfte). Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat im Rahmen eines Gegenvorschlags die Verankerung einer allgemeinen Ausbildungsverpflichtung: Die Halterinnen und Halter eines Hundes sollten – unabhängig von der Rasse des Hundes – eine im Vergleich zum geltenden Recht verkürzte praktische Hundeausbildung besuchen müssen; für diejenigen, welche zum ersten Mal einen Hund hielten, sollte zusätzlich eine theoretische Hundeausbildung obligatorisch werden. Der Kantonsrat folgte dem Gegenvorschlag nicht und beschloss am 28. Mai 2018 die Aufhebung der kantonale Ausbildungsverpflichtung gemäss § 7 HuG (ABl 2018-06-08, Meldungsnummer 00239485). Dagegen wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen (ABl 2018-06-22, Meldungsnummer 00240977). Der Regierungsrat führte in der Abstimmungszeitung aus, er wolle die geltende Ausbildungsverpflichtung auf alle Hunderassen ausdehnen und gleichzeitig vereinfachen sowie verkürzen. Es sollten alle Ersthundehalterinnen und -halter einen Theoriekurs von zwei Lektionen absolvieren müssen. Zudem sollten alle Halterinnen und Halter sowohl beim ersten als auch bei einem später gehaltenen Hund einen praktischen Kurs von sechs Lektionen besuchen müssen. Für den Fall der Ablehnung der Änderung des Hundegesetzes bzw. der Abschaffung der kantonale Ausbildungsverpflichtung durch die Stimmberechtigten stellte der Regierungsrat die Einleitung der nötigen Schritte

zur Einführung der skizzierten vereinfachten Ausbildungsverpflichtung in Aussicht (zum Ganzen RRB Nr. 1161/2018). In der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 wurde die Änderung des Hundegesetzes (und damit die Abschaffung der kantonalen Ausbildungsverpflichtung) von den Stimmberechtigten mit rund 70 % Nein-Stimmen klar abgelehnt (ABl 2019-02-15, Meldungsnummer RS-ZH09-0000000015).

2.2 Wie oben A erwähnt, beschloss der Kantonsrat am 18. Januar 2021 eine Änderung des Hundegesetzes (ABl 2021-01-22, Meldungsnummer RS-ZH08-0000000090). Gemäss § 7 nHuG müssen Hundehalterinnen und Hundehalter mit ihrem Tier eine anerkannte praktische Hundeausbildung besuchen (Abs. 1); wer erstmals einen Hund hält, muss zudem eine anerkannte theoretische Hundeausbildung besuchen (Abs. 2). Der Regierungsrat legt nach § 7 Abs. 3 nHuG Zeitpunkt, Inhalt und Umfang der Hundeausbildung fest (lit. c) und regelt die Anerkennung von Personen, welche solche Ausbildungen durchführen (lit. d). Im Rahmen der damit angesprochenen und hier interessierenden Teilrevision der Hundeverordnung wurde die Grundstruktur der praktischen Hundeausbildung verändert: Während diese nach geltendem Recht aus mindestens vier Lektionen Welpenförderung, einem mindestens zehn Lektionen umfassenden Junghundekurs und unter Umständen einem Erziehungskurs besteht (vgl. §§ 7 Abs. 2 Satz 1, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 3 HuV), gilt es künftig eine einheitliche Hundeausbildung mit einem zeitlichen Ausbildungsumfang von nunmehr sechs Lektionen zu absolvieren, in welcher den Hundehalterinnen und -haltern unter anderem die Methoden der Grunderziehung des Hundes vermittelt werden sollen (vgl. §§ 13 ff. nHuV). Zudem haben erstmalige Hundehalterinnen und -halter künftig grundsätzlich eine theoretische Hundeausbildung zu besuchen (vgl. §§ 7 f. und 10 ff. nHuV).

2.3 Bereits die geltende Hundeverordnung sieht eine Bewilligungspflicht für die Durchführung der Hundeausbildung vor: Gemäss § 15 Abs. 1 HuV erteilt das Veterinäramt einer Person auf schriftliches Gesuch hin die Bewilligung zur Durchführung von Junghunde- und Erziehungskursen, wenn sie die Anforderungen nach Art. 203 Abs. 1 TSchV erfüllt (lit. a) oder über vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten oder über einen Beruf mit vergleichbaren Voraussetzungen nach Art. 199 Abs. 3 TSchV verfügt (lit. b). Die Bewilligung zur Durchführung von Welpenkursen setzt voraus, dass die gesuchstellende Person zusätzlich vertiefte Kenntnisse über die Welpenentwicklung und über die Durchführung praktischer Übungslektionen mit Welpen nachweist (§ 15 Abs. 2 Satz 1 HuV). Die Bewilligungen sind auf vier Jahre befristet (§ 16 Abs. 1 HuV). Sofern der Inhaber bzw. die Inhaberin gewisse Fortbildungsnachweise erbringt, wird die Bewilligung um vier Jahre verlängert (vgl. § 16 Abs. 2 HuV).

2.4 Mit der hier interessierenden Änderung der Hundeverordnung wird ein Systemwechsel vollzogen: Die nach geltendem Recht erforderlichen Aus- und Weiterbildungsnachweise werden im Wesentlichen ersetzt durch Prüfungen, mit welchen die theoretischen Kenntnisse und praktischen Fähigkeiten der Ausbilderinnen und Ausbilder erprobt werden (§ 16d Abs. 1 lit. c nHuV). Sodann müssen die Gesuchstellenden nachweisen, dass sie innerhalb der letzten drei Jahre während mindestens 150 Stunden praktische Hundeausbildung geleitet oder daran mitgewirkt haben (§ 16d Abs. 1 lit. b nHuV). Die Gültigkeit der Bewilligung wird von vier Jahren auf zehn Jahre verlängert (§ 16d Abs. 3 Satz 1 nHuV); für die Bewilligungsverlängerung müssen die für die erstmalige Erteilung erforderlichen Nachweise erneut erbracht werden (Satz 2). Namentlich müssen sowohl die Theorie- und Praxisprüfung (erfolgreich) abgelegt als auch der Nachweis aktueller Ausbildungspraxis im Sinn des § 16d Abs. 1 lit. b nHuV erneut erbracht werden (Begründung zur Änderung der HuV vom 15. Dezember 2021 [Begründung nHuV], S. 30 f., einsehbar unter ABl 2022-01-07, Meldungsnummer

RS-ZH03-000000449). 3.

### **E. 5.1**

Was die von den Beschwerdeführenden infrage gestellte Bewilligungsgebühr anbelangt, so legt § 18 Abs. 1 lit. a nHuV nur deren Obergrenze fest. Innerhalb des Gebührenrahmens wird die streitbetroffene Verwaltungsgebühr durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip weiter begrenzt (Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1632, 1635 ff. und 1641 ff.). Inwiefern eine Gebührenfestsetzung im Anwendungsfall nicht ohne Verletzung übergeordneten Rechts möglich sein sollte, ist weder ersichtlich noch dargetan.

### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich sinngemäss eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes. In der Regel stellen Rechtssetzungsakte keine Vertrauensgrundlage dar. Das Prinzip des Vertrauensschutzes steht einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegen. Private können nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann aber dann angerufen werden, wenn Private durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Hier ergibt sich aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 640 f., mit weiteren Hinweisen). Namentlich trifft dies zu, wenn in wohlerworbene Rechte eingegriffen wird oder sich der Gesetzgeber über frühere eigene Zusicherungen hinwegsetzt, welche den Privaten zu nicht wieder rückgängig zu machenden Dispositionen veranlasst haben (BGE 122 II 113 E. 3b/cc). Dies alles ist hier nicht der Fall: Die altrechtlichen Ausbildungsbewilligungen begründe(te)n keine wohlerworbenen Rechte (vgl. Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1211). Die Übergangsregelung stellt überdies sicher, dass deren Inhaberinnen und Inhaber mindestens im bewilligten Zeitraum weiterhin tätig sein können. Dass die altrechtlichen Bewilligungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, stellt schliesslich entgegen der Beschwerde keine durch sachliche Gründe nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bzw. keine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Konkurrenten dar.

### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. § 16d Abs. 3 nHuV ist aufzuheben. Ob anderweitige Grundlagen für die Sicherstellung bzw. Überprüfung der Befähigung der Ausbilderinnen und Ausbilder nach der einmaligen Erteilung der Bewilligung geschaffen werden müssen, wird durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber zu eruieren sein.

### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Parteien je zur Hälfte und der die Beschwerdeführenden treffende Kostenanteil diesen unter solidarischer Haftung füreinander aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG). Eine Parteientschädigung ist den Beschwerdeführenden mangels überwiegenden Obsiegens nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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