

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00007 vom 22. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2024.00007

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00007 du 22 mai 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00007 del 22 maggio 2025

Regeste

Hundeverordnung (Änderung vom 18. Dezember 2024) | [Änderung der Hundeverordnung: Erweiterung der Rassetypenliste II um Rottweiler] Aufgrund der Übergangsregelung müssen sich bisherige Rottweilerhalterinnen und -halter nicht von ihren Tieren trennen, sondern können eine Haltebewilligung beantragen. Dieses Bewilligungserfordernis greift weder in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV noch in die persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV ein (E. 3.2). Die Aufnahme von Rottweilern in die Rassetypenliste II (Hunderassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial, deren Erwerb, Zucht und Zuzug nach § 8 Abs. 1 HuG verboten ist) verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV nicht (E. 4). Abweisung, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist. Abweichende Meinung einer Minderheit von zwei Kammermitgliedern.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2024.00007 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, 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 23. Dezember 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Aufhebung des Beschlusses vom 18. Dezember 2024. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 13. Januar 2025 namens des Regierungsrats, die Beschwerde sei abzuweisen. A äusserte sich nicht mehr. 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 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 eines Rottweilers. Ihre Betroffenheit durch die angefochtene Änderung der Hundeverordnung in eigenen schutzwürdigen Interessen ist zu bejahen.

1.3 Dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle entsprechend hat das Verwaltungsgericht eine rein kassatorische Entscheidungsbefugnis. Es kann eine angefochtene Norm weder ändern noch ersetzen. Aufgrund der Gewalten- und der Aufgabenteilung in der Rechtsetzung ist es ihm auch verwehrt, den rechtsetzenden Behörden verbindliche Weisungen zum Inhalt einer Rechtsnorm zu erteilen (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 100). Soweit die vorliegende Beschwerde nicht nur auf die Aufhebung des streitgegenständlichen Beschlusses, sondern auf eine Ergänzung, Anpassung oder Änderung der hier interessierenden regierungsrätlichen Verordnung bzw. die Erteilung verbindlicher Weisungen an den Regierungsrat hinsichtlich ihres konkreten Inhalts zielen sollte, liesse sich darauf nicht eintreten (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).

1.4 Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist mit dem genannten Vorbehalt auf die Beschwerde einzutreten.

2. 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 (Donatsch, § 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 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.).

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 Ordnungsänderung bzw. die Aufnahme von Hunden (mit mindestens zehnpotentigem 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, weshalb kein Eingriff in die Eigentumsгарantie des Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vorliegt. Halterinnen und Halter von Rottweilern werden durch die angefochtene Erweiterung der Rassetypenliste II ebenso wie die übrige Zürcher Bevölkerung lediglich mit Blick auf eine allfällige Anschaffung eines neuen oder weiteren Hundes dahingehend eingeschränkt, dass dieser nicht einem der darin 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 BV 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. 3.1). Dass die Haltung von bereits registrierten Rottweilern ab dem 1. Januar 2025 unter den Vorbehalt der Erteilung einer (Polizei-)Bewilligung gestellt wird, stellt entgegen der Beschwerdeführerin keinen Eingriff in die Eigentumsгарantie des Art. 26 BV dar: Zwar ist die Erteilung dieser übergangsrechtlich vorgeschriebenen Haltebewilligung an gewisse Voraussetzungen (vgl. § 30 Abs. 2 HuG und § 25 HuV) geknüpft und kann eine Bewilligung bei nur teilweiser Erfüllung dieser Voraussetzungen mit Massnahmen gemäss § 18 Abs. HuG verbunden (§ 30 Abs. 1 HuG) 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. Weiter geht damit (oder mit den aufgrund der streitbetroffenen Erweiterung der Rassetypenliste II bzw. n§ 5 Abs. 1 lit. e HuV anwendbaren Verboten gemäss § 8 Abs. 1 HuG) entgegen dem unsubstanzierten Vorbringen der Beschwerdeführerin kein Verstoss gegen das Verbot der Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV einher: Die genannte Bestimmung schützt nur natürliche Personen, und die Haltung einer bestimmten Hunderasse stellt kein dem Diskriminierungsverbot unterliegendes Merkmal dar. Der Vollständigkeit halber ist schliesslich darauf hinweisen, dass Regelungen, welche an Rassetypen anknüpfen, um die Gefährlichkeit von Hunden zu bestimmen, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor dem Rechtsgleichheitsgebot des Art. 8 Abs. 1 BV standhalten (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 stellt dies zu Recht nicht in Abrede (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 9).

E. 3.3

Nicht gefolgt werden kann der Beschwerdeführerin, soweit sie – freilich ohne Begründung – geltend macht, die streitbetroffene Aufnahme des Rottweilers in die Rassetypenliste II stehe im Widerspruch zu Art. 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) und zu Art. 641a des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210).

E. 4.1

Die weitere Kritik der Beschwerdeführerin beschlägt nicht die Erweiterung der Rassetypenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler, sondern richtet sich im Kern gegen die Bestimmung des § 8 HuG. So bringt die Beschwerdeführerin in grundlegender Weise vor, die Anknüpfung an bestimmte Hunderassentypen im Zusammenhang mit sicherheitspolizeilich motivierten Einschränkungen der Hundehaltung sei unzulässig bzw. verstosse gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 5 Abs. 2 BV.

E. 4.2

Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs 2 BV richtet sich auch an die rechtsetzenden Behörden (VGr, 23. Mai 2012, AN.2021.00001, E. 4.4.1 mit Hinweisen, auch zum Nachstehenden). Rechtsbestimmungen haben demnach nicht nur geeignet und erforderlich zu sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen; sie dürfen auch nicht im Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen. Soweit die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips als allgemeiner Verfassungsgrundsatz gemäss Art. 5 Abs. 2 BV zu prüfen ist, ist den rechtsetzenden Behörden ein weiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen. Zwischen dem privaten Interesse am Erwerb und an der Haltung von Hunden eines bestimmten Rassetyps bzw. des Rassetyps Rottweiler und dem hier massgeblichen entgegenstehenden öffentlichen Interesse am Schutz der Bevölkerung, 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 BV und in seiner besonderen

Ausprägung auch Art. 11 Abs. 1 BV) – zu vermeiden, besteht ein offensichtliches Missverhältnis. Es hält daher entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz stand, dass der Gesetzgeber in § 8 Abs. 1 HuG für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial Verbote und nicht bloss spezifische Ausbildungsverpflichtungen statuiert hat (vgl. auch VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 8 und E. 9.3.4; zur Verhältnismässigkeit im Sinn von Art. 36 Abs. 3 BV im Zusammenhang mit der aus dem [von der Beschwerdeführerin nicht thematisierten] Zuchtverbot resultierenden Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV vgl. VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 7).

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 6

Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

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