

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00009 vom 22. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2024.00009

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00009 du 22 mai 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00009 del 22 maggio 2025

Regeste

Hundeverordnung (Änderung vom 18. Dezember 2024) | [Änderung der Hundeverordnung: Erweiterung der Rassetypenliste II um Rottweiler] 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 weder das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV (E. 4.1 f.) noch das Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV (E. 4.3 f.). Abweisung, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist. Abweichende Meinung einer Minderheit von zwei Kammermitgliedern.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2024.00009 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 24. Dezember 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen sinngemäss die Aufhebung von n§ 5

Abs. 1 lit. e HuV. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 13. Januar 2025 namens des Regierungsrats, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei das Rechtsmittel 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, 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 im Kanton Zürich wohnhaft und macht sinngemäss geltend, sie habe bereits Rottweiler gehalten und wolle dies allenfalls inskünftig wieder tun. Nach unwidersprochener Darstellung der Gesundheitsdirektion ist die Beschwerdeführerin in der nationalen Hundedatenbank "AMICUS" weder als ehemalige noch als aktuelle Hundehalterin verzeichnet. Ihr Vorhaben, sich einen Hund des Rassetyps Rottweiler anzuschaffen, sei – so die Gesundheitsdirektion – nicht hinreichend substantiiert. Die Beschwerdeführerin nahm dazu nicht Stellung. Immerhin ist anzunehmen, dass zwei Rottweilerhunde mit ihr in einem gemeinsamen Haushalt leben. Wie es sich mit dem Wunsch der Beschwerdeführerin nach Anschaffung eines eigenen Hundes des Rassetyps Rottweiler und damit ihrer Beschwerdelegitimation verhält, braucht angesichts des Verfahrensausgangs nicht abschliessend beurteilt zu werden. 1.3 Dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle entsprechend hat das Verwaltungsgericht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis. 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). Auf den Antrag der Beschwerdeführerin, wonach anstelle der streitbetroffenen Erweiterung der Rassetypenliste II "eine differenzierte sowie wissenschaftlich fundierte Lösung zu finden" sei bzw. "gezielte Maßnahmen wie strengere Kontrollen, verpflichtende Hundekurse oder spezifische Auflagen für auffällige Hundehalter eingeführt werden" sollten, ist daher nicht einzutreten (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). 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, 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 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 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. 3.1). Inwiefern das mit der streitbetroffenen Ordnungsänderung einhergehende Verbot, einen Rottweiler zu erwerben, anderweitig in die Rechte der Beschwerdeführerin als zukünftige Hundebesitzerin eingreifen sollte, legt diese nicht nachvollziehbar dar und ist auch nicht ersichtlich.

E. 4.1

Die Kritik der Beschwerdeführerin beschlägt weniger die Erweiterung der Rassetypenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler, sondern richtet sich vielmehr im Kern gegen die Bestimmung des § 8 HuG. So bringt die Beschwerdeführerin in grundlegender Weise vor, ein Verbot der Haltung bzw. des Erwerbs bestimmter Hunderassen sei unverhältnismässig und keine effektive Lösung für die Sicherheit der Bevölkerung.

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. Weshalb ein Verbot bestimmter besonders gefährlicher Hunderassetypen zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Verletzungen durch solche Tiere nicht geeignet bzw. nicht "effektiv" sein sollte, lässt sich der Beschwerde nicht entnehmen und ist auch nicht ersichtlich. 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 sodann 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 oder andere Einschränkungen der Haltung 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. ferner VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 7).

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin kritisiert sodann die (gesetzliche) Anknüpfung an bestimmte Hunderassetypen im Zusammenhang mit sicherheitspolizeilich motivierten Einschränkungen der Hundehaltung und macht insbesondere geltend, der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber reduziere die Problematik von "Hundevorfällen" auf die Rasse des Hundes, ohne dabei andere Faktoren wie die Erziehung, das Verhalten der Halterinnen und Halter oder die Umstände der Vorfälle angemessen zur berücksichtigen. Er fokussiere sich auf bestimmte Hunderassen und ignoriere dabei, dass die meisten Hunde unabhängig von ihrer Rasse gut sozialisiert und ungefährlich seien.

E. 4.4

Nebst dem Kanton Zürich haben zahlreiche weitere Kantone Listen potenziell gefährlicher Hunderassen erlassen. Das Bundesgericht hat sich wiederholt mit der Zulässigkeit solcher

Listen namentlich im Licht des Gebots rechtsgleicher Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV befasst. Dabei hat es wiederholt festgehalten, dass den Kantonen in diesem Bereich ein weiter Gestaltungsspielraum zukomme (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.). Es ging in der 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" werde (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 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. Nach dem Gesagten verfährt die gegen die Konzeption des § 8 HuG gerichtete Kritik der Beschwerdeführerin nicht; es liegt vielmehr grundsätzlich innerhalb des zu respektierenden Regelungsspielraums des Gesetzgebers, gewisse Einschränkungen der Hundehaltung auf bestimmte Rassetypen zu beschränken (vgl. auch VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 9). Es ist sodann nicht von der Hand zu weisen, dass gewisse rassetypische anatomische Eigenschaften (auch) von Rottweilern die Schwere der Verletzungen bei Beissvorfällen – und somit eben das von den Tieren ausgehende Gefährdungspotenzial – beeinflussen bzw. erhöhen. Dass der Beschwerdegegner die ihm vom Gesetz (§ 8 Abs. 2 HuG) eingeräumte Verordnungskompetenz (Bezeichnung der Rassetypen mit "erhöhtem Gefährdungspotenzial") durch die hier primär interessierende Erweiterung der Rassetypenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler verletzt habe, macht die Beschwerdeführerin daher zu Recht nicht geltend (vgl. auch VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 6).

E. 5

Die Beschwerde ist 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.