

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00015 vom 22. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2024.00015

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00015 du 22 mai 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00015 del 22 maggio 2025

Regeste

Hundeverordnung (Änderung vom 18. Dezember 2024) | [Änderung der Hundeverordnung: Erweiterung der Rassetypenliste II um Rottweiler] Die mit der Aufnahme von Rottweilern in die Rassetypenliste II (Hunderassetypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial, deren Erwerb, Zucht und Zuzug nach § 8 Abs. 1 HuG verboten ist) einhergehende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit gewerbsmässiger Rottweilerzüchterinnen und -züchter ist im Licht des Art. 36 BV zulässig (E. 3). Die Verordnungsänderung verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV nicht (E. 4). Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit von zwei Kammermitgliedern.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2024.00015 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 30. 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 17. 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, 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 eines Rottweilers. Ihre Betroffenheit durch die angefochtene Änderung der Hundeverordnung in eigenen schutzwürdigen Interessen ist zu bejahen. 1.3 Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist 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 (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 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 Rassetyphen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (Rassetyphenliste II; Abs. 2). Bislang figurieren auf der Rassetyphenliste II nach § 5 Abs. 1 HuV Hunde, welche mindestens 10 % Blutanteil von Hunden folgender Rassetyphen 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 Rassetyphenliste 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 Rassetyphen 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). Hingegen geht mit dem Zuchtverbot für gewerbsmässige Züchterinnen und Züchter eine schwerwiegende Einschränkung ihrer Berufsausübung einher, weshalb die hier primär interessierende Erweiterung der Rassetyphenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler 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), wie dies denn die Beschwerdeführerin auch geltend macht.

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. 3.4.1

Vorliegend stellt § 8 HuG eine genügende gesetzliche Grundlage für das Verbot der Zucht auch von Hunden des Rassetyps Rottweiler dar (vgl. VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 4–6). Das Bundesgericht hat sich sodann bereits in grundsätzlicher Weise mit der Zulässigkeit des Verbots der Zucht von in der Rassetyphenliste II angeführten Hunden befasst und namentlich (auch) bejaht, dass der damit einhergehende Eingriff in die von Art. 27 BV geschützte Wirtschaftsfreiheit im Sinn des Art. 36 Abs. 2 f. durch ein öffentliches Interesse bzw. den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist (BGE 136 I 1 E. 5.4).

E. 3.4.2

Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen sinngemäss vor, die Anzahl an "Beissvorfällen" sei seit der Einführung der Rassetyphenliste II im Kanton Zürich nicht zurückgegangen. Eine Erweiterung dieser Liste auf Hunde des Rassetyps Rottweiler sei

daher "nicht zielführend" bzw. werde an der Beissstatistik nichts ändern. Entsprechend könne vorliegend auch nicht mit dem Schutz der Grundrechte Dritter argumentiert werden. Diese Kritik verfängt nicht: Für die Aufnahme eines Rassetyps in die Rassetypenliste II ist nicht die Beisshäufigkeit, sondern in erster Linie das Verletzungsausmass bei Beissunfällen mit Hunden des betreffenden Rassetyps ausschlaggebend (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 6.2 mit Hinweisen). Bezweckt wird mithin nicht eine Reduktion der Beissunfälle insgesamt, sondern eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung und namentlich von Kindern vor schwerwiegenden Verletzungen durch Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Auch soll mit der Erweiterung der Rassetypenliste II zulässigerweise dem subjektiven Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung nach wiederholten Beissunfällen durch Rottweiler, bei welchen namentlich (auch) Kinder im öffentlichen Raum in schwerwiegender Weise verletzt wurden, Rechnung getragen werden (vgl. auch VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 6.3 f.). Entgegen der Beschwerdeführerin stellt der Schutz der Bevölkerung vor schwerwiegenden Verletzungen durch Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial ein legitimes öffentliches Interesse im Sinn des Art. 36 Abs. 2 BV dar (vgl. BGE 136 I 1 E. 5.4.2). Weshalb die Verhältnismässigkeit des Verbots der Zucht von Rottweilern anders als jene der vom Bundesgericht bereits geprüften Zuchtverbote der bislang auf der Rassetypenliste II angeführten Hunderassen beurteilt werden sollte, geht aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht hervor und ist auch nicht ersichtlich. 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 (auch) des Rassetyps Rottweiler allein 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 (BGE 136 I 1 E. 5.4.3). Weiter ist das Zuchtverbot (auch) mit Bezug auf Rottweiler als zumutbar zu betrachten: Da selbst 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 vor schweren Verletzungen durch Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial entgegen. 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. 4.1

Soweit – wie hier im Zusammenhang mit dem infolge der streitbetroffenen Erweiterung der Rassetypenliste II auf Rottweiler einhergehenden Verbot des Erwerbs dieser 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 weiter Gestaltungsspielraum zu (VGr, 23. Mai 2012, AN.2011.00001, E. 4.4.1).

E. 4.2

Weshalb ein Verbot des Erwerbs und damit der Haltung bestimmter besonders gefährlicher Hunderassetypen zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Verletzungen durch solche Tiere nicht geeignet sein sollte, ist nicht ersichtlich, zumal die Beisshäufigkeit angesichts der im Einzelfall drohenden bzw. resultierten Schwere der Verletzungen bei Beissunfällen mit Rottweilern nicht ausschlaggebend ist. 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. Ebenso wenig ist die hier primär interessierende Erweiterung der Rassetypenliste II auf Hunde des Rassetyps Rottweiler im Licht des Art. 5 Abs. 2 BV zu beanstanden (zum Ganzen vgl. auch VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 8 und E. 9.3.4).

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

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.