

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00579 vom 23. August 2018**

ZH Verwaltungsgericht, 2018-08-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2017.00579](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00579)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00579 du 23 août 2018

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00579 del 23 agosto 2018

## **Regeste**

Bewilligung nach § 15 HuV | Bewilligung nach § 15 HuV. [Das Veterinäramt erteilte dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung nur unter der Auflage, mindestens drei weitere praktische Kursstunden zu absolvieren.]  
Rechtsgrundlagen (E. 2). Beim "Reglement zur praktischen Hundeausbildung" der Gesundheitsdirektion handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung; eine solche darf keine über Gesetz und Verordnung hinausgehenden Einschränkungen eines materiellen Rechtsanspruchs enthalten (E. 3). Die Unterschiede in der praktischen Ausbildung zwischen dem Spielgruppenleiterkurs und dem vom Beschwerdeführer absolvierten Basiskurs der Firma X sind marginal und rechtfertigen keine unterschiedliche Beurteilung der jeweiligen Absolventen (E. 5.2). Die Vorinstanzen haben bei der Prüfung, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung erfüllt, ausschliesslich auf § 3 des Reglements abgestellt und die Bewilligung nur deshalb nicht erteilt, weil dem Beschwerdeführer drei praktische Kursstunden in drei Bereichen fehlen. Sie haben demnach § 15 Abs. 2 HuV, wonach eine Person zur Durchführung der Welpenförderung zusätzlich vertiefte Kenntnisse über die Durchführung praktischer Übungslektionen nachweisen muss, allein auf die gemäss Reglement notwendigen 25 praktischen Kursstunden reduziert. Zu Unrecht prüften sie demgegenüber nicht, ob der Beschwerdeführer über anderweitig erbrachte vertiefte Kenntnisse im Sinn von § 15 Abs. 2 HuV verfüge, und massen damit dem Reglement eine über § 15 Abs. 2 HuV hinausgehende Einschränkung eines materiellen Rechtsanspruchs zu. Der Beschwerdeführer vermag jedoch mindestens genügende, wenn nicht sogar fundierte Kenntnisse in den drei Bereichen der Auflage auszuweisen (E. 5.3). Angesichts des Leistungsausweises des Beschwerdeführers im Bereich von Hundeerziehung und -führung ist die Auflage, welche ihm eine zeitaufwendige Fortbildung aufzwingen würde, unzumutbar (E. 5.4). Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2017.00579 Urteil der 3. Kammer vom 23. August 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Veterinäramt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Bewilligung nach § 15 HuV, hat sich ergeben: I. A bietet unter dem Namen C diverse Dienstleistungen bei der Unterstützung von Hundehalterinnen und -haltern sowie verschiedene Kurse, Gruppen- und Einzelunterricht im Zusammenhang mit der Hundehaltung an. Am 14. August 2013 wurde ihm vom Veterinäramt des Kantons

Zürich (fortan Veterinäramt) die Bewilligung zur praktischen Hundeausbildung (Junghunde-/Erziehungskurs) für die Dauer von vier Jahren erteilt. Nachdem er am 18. Oktober 2015 den Basiskurs bei der Firma X mit Erfolg bestanden hatte, stellte er am 7. Dezember 2015 das Gesuch, es sei ihm die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung zu erteilen. In der Folge entspann sich zwischen ihm und dem Veterinäramt ein umfangreicher Schriftenwechsel darüber, ob die Absolvierung des Basiskurses derjenigen des ebenfalls von der Firma X angebotenen Spielgruppenleiterkurses entspreche. Das Veterinäramt erteilte A schliesslich mit Verfügung vom 19. Dezember 2016 die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung, jedoch unter der innert eines Jahres nach Erhalt der Bewilligung zu erfüllenden Auflage, mindestens drei praktische Kursstunden in den Bereichen "Eskalation zwischen Welpen verhindern", "Vorgehensweise Förderung Beisshemmung" sowie "Vermittlung wie Welpen an unterschiedliche Menschen, Artgenossen, andere Tiere gewöhnt wird", zu absolvieren und die Bestätigung dem Veterinäramt einzureichen. Die Kosten von Fr. 492.50 wurden A auferlegt. II. Dagegen erhob A mit Eingabe vom 17. Januar 2017 Rekurs bei der Gesundheitsdirektion und beantragte, es sei ihm die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung ohne Auflagen zu erteilen; ausserdem seien die von ihm dem Veterinäramt eingereichten Unterlagen der Rekursinstanz zur Verfügung zu stellen. Mit Verfügung vom 12. Juli 2017 wies die Gesundheitsdirektion den Rekurs As ab und auferlegte ihm die Kosten von pauschal Fr. 800.-. III. Dagegen liess A, nunmehr anwaltlich vertreten, mit Eingabe vom 8. September 2017 Beschwerde am Verwaltungsgericht erheben und beantragen, (1.) es sei der angefochtene Entscheid vom 12. Juli 2017 aufzuheben, und (2.) es sei die Verfügung des Veterinäramtes vom 19. Dezember 2016 insoweit aufzuheben, als darin Auflagen formuliert seien (Absolvieren von bestimmten weiteren praktischen Kursstunden), und es sei dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung somit ohne Auflagen zu erteilen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Veterinäramtes. Das Veterinäramt verzichtete mit Eingabe vom 3. Oktober 2017 auf Beschwerdeantwort, die Gesundheitsdirektion verzichtete auf Stellungnahme zur Beschwerde und verwies auf die Begründung des angefochtenen Entscheids. Der Beschwerdeführer äusserte sich dazu nicht mehr. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Mangels eines Streitwerts ist die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 e contrario). 1.2 Der Beschwerdegegner als auch die Vorinstanz beriefen sich für ihre Entscheide wesentlich auf das "Reglement zur praktischen Hundeausbildung", erlassen von der Gesundheitsdirektion am 1. Mai 2010. Die Hundeverordnung vom 25. November 2009 (HuV) räumt der Gesundheitsdirektion die Kompetenz ein, den Inhalt von Ausbildungskursen (§ 7 Abs. 3 HuV), die Bestätigung von Ausbildungskursen (§ 13 Abs. 2 HuV) sowie die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung (§ 15 Abs. 2 HuV) in einem (separaten) Reglement zu regeln. Zu Recht geht der Beschwerdeführer davon aus, dass es sich beim "Reglement zur praktischen Hundeausbildung" (fortan Reglement) um eine Verwaltungsverordnung handle, fehlte es für eine Rechtsverordnung doch bereits an der Rechtsetzungsdelegation in einem formellen Gesetz. Überträgt das Gesetz wie vorliegend § 7 des kantonalen Hundegesetzes vom 14. April 2008 (HuG) dem Regierungsrat die Kompetenz, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, so ist es mit Art. 38 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) nicht vereinbar, dass dieser eine weitere

Rechtsetzungsdelegation vornimmt (Subdelegation). Gemäss Art. 38 Abs. 3 KV bestimmen nämlich Verfassung und Gesetz, welche Behörden Verordnungen erlassen können (Matthias Hauser in Isabelle Häner/ Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 38 N. 40, 43; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 78, 81 f.). 1.3 Soweit der Beschwerdeführer davon ausgeht, die im Reglement (§ 3) vorgeschriebenen Kursstunden für die Welpenförderung seien von den gesetzlichen Vorgaben der Hundeverordnung nicht gedeckt, stellt sich die Frage, ob damit die Bestimmung von § 3 generell infrage gestellt werden sollte. Eine abstrakte Anfechtung einer Verwaltungsverordnung verbietet sich aber dort, wo – wie vorliegend – im durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich eine Verfügung ergeht, gegen die sich der Betroffene auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen kann (BGE 128 I 167 E. 4.3; Kira Tanner, Die Verwaltungsweisung – ein Fehler im System, in Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge SZS 2018, S. 265 ff., 271). 1.4 Vorliegend steht die Bewilligung des Beschwerdeführers, die Welpenförderung durchzuführen, im Streit. Zwar wurde das nationale Hundekursobligatorium per 1. Januar 2017 aufgehoben, doch schliesst das Bundesrecht nicht aus, dass Kantone Hundekurse weiterhin vorschreiben (vgl. dazu die Medienmitteilung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV] vom 25. August 2016, [www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-64623.html](http://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-64623.html), besucht am 18. Juli 2018). Allerdings ist auch der Kanton Zürich daran, das Obligatorium für Hundekurse im Sinn von § 7 Abs. 1 des Hundegesetzes vom 14. April 2008 (HuG) abzuschaffen (dazu NZZ, 15. Januar 2018; [www.nzz.ch/zuerich/keine-obligatorischen-hundekurse-mehr-ld.1347807](http://www.nzz.ch/zuerich/keine-obligatorischen-hundekurse-mehr-ld.1347807), besucht am 18. Juli 2018). Dessen ungeachtet erscheint es nach wie vor sinnvoll und wird empfohlen, Ausbildungs- und Erziehungskurse mit Hunden bereits im Welpenalter, wenn auch auf freiwilliger Basis, zu besuchen. Insofern besteht nach wie vor ein rechtserhebliches Interesse des Beschwerdeführers daran, eine Bewilligung für die Durchführung der Welpenförderung zu erhalten. 2. 2.1 Gemäss Art. 73 Abs. 1 der eidgenössischen Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV) müssen Aufzucht und Erziehung der Hunde sowie der Umgang mit ihnen die Sozialisierung gegenüber Artgenossen und Menschen sowie die Gewöhnung an die Umwelt gewährleisten. Als anerkannte Ausbildungen im Sinn der TSchV gelten unter anderem nach Art. 192 Abs. 1 TSchV eine vom BLV anerkannte fachspezifische berufsunabhängige Ausbildung (lit. b) oder eine vom BLV anerkannte fachspezifische Vermittlung von Kenntnissen oder Fähigkeiten (lit. c). Wer Tierhalterinnen und Tierhalter eine Ausbildung nach Art. 192 Abs. 1 lit. b oder c über die Haltung von Tieren oder den Umgang mit ihnen vermittelt, muss über eine Ausbildung nach Art. 197 TSchV und über mindestens drei Jahre Erfahrung im Umgang mit der betreffenden Tierart verfügen. Die Ausbildung ist mit einer Prüfung abzuschliessen (Art. 203 Abs. 1 TSchV). Nach § 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 der Welpenförderung setzt voraus, dass die Person zusätzlich vertiefte Kenntnisse über die Welpenentwicklung und über die Durchführung praktischer Übungslektionen mit Welpen nachweist. Die Gesundheitsdirektion regelt das Nähere in einem Reglement (§ 15 Abs. 2 HuV). 2.2 Nach § 3 Abs. 2 lit. a HuG erteilt die

zuständige Direktion – die Gesundheitsdirektion – die nach diesem Gesetz notwendigen Bewilligungen, worunter nach § 15 Abs. 2 HuV auch die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung gehört (vgl. auch § 7 Abs. 2 HuV). Diese Bewilligung setzt voraus, dass die Person zusätzlich vertiefte Kenntnisse über die Welpenentwicklung und über die Durchführung praktischer Übungslektionen mit Welpen nachweist. 2.3 Neben der Erfüllung der Voraussetzungen in § 2 verlangt § 3 des Reglements, dass für eine Bewilligung als Hundeausbildnerin oder Hundeausbildner für die Welpenförderung zusätzlich mindestens 15 theoretische und mindestens 25 praktische Kursstunden in den in §§ 9 und 10 des Reglements genannten Bereichen nachzuweisen sind. Während in § 9 des Reglements vor allem Kenntnisse über die einzelnen Phasen der Welpenentwicklung vorausgesetzt werden, bezieht sich § 10 des Reglements auf die Durchführung praktischer Übungslektionen. So muss die Hundeausbildnerin oder der Hundeausbildner vertiefte Kenntnisse im Aufbau und in der Durchführung von praktischen Übungslektionen haben, sodass (a) Eskalationen zwischen Welpen verhindert werden; (b) die Hunde ausbildende Person in Konfliktsituationen adäquat eingreifen kann; (c) die Vorgehensweise bei der Förderung der Beisshemmung vermittelt wird; (d) der Halterin oder dem Halter vermittelt wird, wie der Welpen an unterschiedliche Menschen, Artgenossen und andere Tiere gewöhnt wird. Die praktische Hundeausbildung enthält nach § 11 Abs. 1 des Reglements praktische Übungslektionen und die Aufklärung der Halterinnen und Halter über ihre Pflichten. Nach § 11 Abs. 2 des Reglements vermittelt sie die in der Hundeverordnung genannten Lernziele der Welpenförderung, des Junghundekurses und des Erziehungskurses. 2.4 Die Lernziele der Welpenförderung sind nach § 8 Abs. 2 HuV (a) der Aufbau der Bindung des Hundes zur Halterin oder zum Halter; (b) die Förderung von erwünschtem Verhalten des Welpen; (c) die Sozialisation mit Menschen und Artgenossen sowie die Gewöhnung an die Umwelt; (d) die Anwendung tiergerechter Erziehungsmethoden; (e) das Wahrnehmen und Umsetzen der Pflichten als Halterin oder Halter. 2.5 Soweit der Beschwerdeführer dem Beschwerdeführer in der Verfügung vom 16. Dezember 2016 die Auflage erteilte, praktische Kursstunden im Bereich "Eskalation zwischen Welpen verhindern" zu absolvieren, handelt es sich dabei nicht um ein Lernziel der Welpenförderung nach § 8 Abs. 2 HuV, sondern gehört dies zum Konzept der praktischen Hundeausbildung. Nach § 12 Abs. 2 lit. b des Reglements hat die zur Hundeausbildung bewilligte Person nämlich unter anderem sicherzustellen, dass in der praktischen Hundeausbildung bei Spielsequenzen Eskalationen verhindert und für Welpen nicht bewältigbare Konfliktsituationen frühzeitig beendet werden. Demgegenüber lässt sich den in den §§ 13–17 des Reglements, welche die Lernziele der Welpenförderung nach § 8 Abs. 2 lit. a–e HuV (vorn E. 2.4) näher ausführen, nicht entnehmen, dass das Verhindern einer Eskalation zwischen Welpen dazu gehörte. Dies liegt insofern auf der Hand, als es zu den Pflichten einer Hundehalterin oder eines Hundehalters gehört, überhaupt jede Eskalation zwischen dem eigenen und anderen Hunden zu vermeiden, nicht nur unter Welpen (vgl. § 15 lit. c des Reglements). Hingegen muss die Hunde haltende Person – wiederum als Lernziele der Welpenförderung – nach § 13 lit. d des Reglements die Vorgehensweise kennen, wie die Beisshemmung des Welpen gefördert wird, und dies umsetzen können. Ebenso muss sie nach § 15 lit. a und d des Reglements die Vorgehensweise kennen, wie neutrales Verhalten des Welpen gegenüber Menschen mit unterschiedlichem Erscheinungsbild gefördert wird, und dies umsetzen können, sowie die Vorgehensweise kennen, wie der Welpen an verschiedene Tiere gewöhnt werden kann.

### **E. 3.1**

Verwaltungsverordnungen wie das vorliegende Reglement (zur Benennung von Verwaltungsverordnungen BGE 128 I 167 E. 4.3) sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden (BGE 136 II 415 E. 1.2). Verpflichtende Wirkung entfalten sie grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit, und sie sind für Gerichte nicht verbindlich (BGr, 3. September 2015, 5A\_634/2014, E. 4.2.2; Tanner, S. 268). Das Gericht berücksichtigt eine Verwaltungsverordnung bei seiner Entscheidung jedoch insoweit, als sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulässt, weil es nicht ohne Not von einer einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden bzw. von einer überzeugenden Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben abweichen will (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 81, 83, 87; BVGr, 3. April 2018, A-7248/2016, E. 1.5.3; Tanner, S. 267, 271). Insofern wird die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzuges sicherzustellen, gewährleistet (BGE 139 V 122 E. 3.3.4; 133 V 587 E. 6.1; 133 II 305 E. 8.1).

### **E. 3.2**

Nach gefestigter Rechtsprechung dürfen auf dem Weg von Verwaltungsweisungen keine über Gesetz und Verordnung hinausgehenden Einschränkungen eines materiellen Rechtsanspruchs eingeführt werden (BGE 132 V 121 E. 4.4; 118 V 26 E. 4b mit Verweis auf BGE 109 V 169 E. 3b). Richtlinien (als Verwaltungsanweisungen) dürfen die gesetzlichen Bestimmungen somit nur konkretisieren, aber nicht verändern (BGr, 20. August 2015, 2C\_256/2015, E. 7.3.2; BGE 140 V 543 E. 3.2.2.1; 138 V 475 E. 3.2.2; 133 II 305 E. 8.1).

### **E. 3.3**

Beim Erlass von Verfügungen können sich die Verwaltungsbehörden nicht allein auf Verwaltungsverordnungen stützen; Grundlage der Rechte und Pflichten bleiben die einschlägigen Gesetze und Verordnungen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 87; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 14 Rz. 11, § 41 Rz. 13). Wird eine Verfügung angefochten, erfolgt lediglich eine Prüfung auf ihre Gesetzmässigkeit mit den geltenden Gesetzen und Rechtsverordnungen, nicht hingegen, ob sie der Verwaltungsanweisung entspricht.

### **E. 4.1**

Der Beschwerdegegner begründete seinen Standpunkt in der Verfügung vom 19. Dezember 2016 im Wesentlichen damit, dass die Ausbildung der Firma X zum Spielgruppenleiter sich schwerpunktmässig mit der praktischen Durchführung von Welpenspielstunden und der Betreuung und Beratung der Hundehalter befasse, derweil der Fokus des Basiskurses in der Aufarbeitung und der Analyse von Hundeverhalten und nicht in der praktischen Umsetzung der Welpenförderung bestehe. Der Beschwerdeführer weise statt der verlangten 25 nur 22 praktische Kursstunden auf, wobei nicht alle geforderten Lerninhalte im Bereich "Eskalation zwischen Welpen verhindern"; "Vorgehensweise Förderung Beisshemmung" sowie "Vermittlung, wie Welpen an unterschiedliche Menschen, Artgenossen, andere Tiere gewöhnt wird" abgedeckt seien. Obwohl der Beschwerdeführer auf seine lange praktische Erfahrung im Umgang mit Hunden und auf die formell allenfalls bestehenden, in der praktischen Umsetzung aber marginalen Unterschiede zwischen der Ausbildung zum Spielgruppenleiter und dem Basiskurs hingewiesen hatte, ging der Beschwerdegegner

darauf nicht ein und entschied, wie erwähnt.

#### **E. 4.2**

Im Rekursentscheid vom 12. Juli 2017 bestätigte die Vorinstanz die Haltung des Beschwerdegegners. Insbesondere seien die spezifischen Voraussetzungen für eine Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung ausschliesslich an eine gewisse Anzahl theoretischer und praktischer Kursstunden gebunden; Berufserfahrung zähle nicht zu diesen formellen Voraussetzungen (E. 3c, 7c). Zwar erfülle der Beschwerdeführer die Voraussetzungen nach § 2 des Reglements. Hingegen habe die Firma X eingehend die Unterschiede zwischen der Ausbildung zum Spielgruppenleiter und dem Basiskurs dargelegt; es würde keinen Sinn machen, zwei unterschiedliche Lehrgänge anzubieten, die inhaltlich weitgehend deckungsgleich wären (E. 5b, 6a). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers, wonach in der praktischen Ausführung nur ein und derselbe Kurs stattgefunden habe, kam die Vorinstanz zum Schluss, dass im Basiskurs der Schwerpunkt nicht auf der praktischen Ausbildung, sondern mehr auf Arbeiten in Form von Studieneinheiten und Analysen zum Thema Verhalten und Wesen gelegt sei. Es gebe zudem keinen Anlass, an den bloss 22 praktischen Kursstunden (anstelle von 25) zu zweifeln (E. 6e, f). Die Anordnung erweise sich als recht- und verhältnismässig (E. 7e, 8a).

#### **E. 5.1**

Gemäss der Aufstellung des Beschwerdegegners vom 20. April 2016 fehlen dem Beschwerdeführer in der Durchführung praktischer Übungen drei Themenbereiche. Deshalb wurde der Beschwerdeführer in der Verfügung vom 19. Dezember 2016 verpflichtet, innerhalb eines Jahres "mindestens 3 praktische Kursstunden" in den Bereichen "Eskalation zwischen Welpen verhindern", "Vorgehensweise Förderung Beisshemmung" und "Vermittlung wie Welpen an unterschiedliche Menschen, Artgenossen, andere Tiere gewöhnt wird", zu absolvieren. Das bedeutet, dass die Absolvierung von nur drei praktischen Kursstunden in den erwähnten Bereichen genügt, damit der Beschwerdeführer die Anforderungen für die Durchführung der Welpenförderung erfüllt. Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass die vom Beschwerdegegner festgestellten Mängel in der praktischen Ausbildung des Beschwerdeführers nicht schwer wiegen, wäre ihm doch sonst die Bewilligung auch nicht unter Auflagen erteilt worden.

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz stütze sich bei ihrem die Verfügung des Beschwerdegegners vom 19. Dezember 2016 bestätigenden Entscheid darauf, dass der Basiskurs der Firma X keine praktische Ausbildung zur Lenkung der Verhaltensentwicklung der Welpen in einer Spielgruppe enthalte und nicht mit einer praktischen Prüfung abgeschlossen werde, weshalb er sich insofern markant vom Spielgruppenleiterkurs unterscheide. Gemäss den Angaben der Firma X vom 1. Juni 2016 enthalte der Basiskurs gar keine praktische Ausbildung und finde im gesamten Verlauf des Basiskurses keine gezielte praktische Ausbildung zur Lenkung der Verhaltensentwicklung der Welpen in der Spielgruppe statt (9/5/A-18).

##### **E. 5.2.1**

Gemäss den bei den Akten liegenden Unterlagen der Firma X ergibt sich, dass der Ausbildungsweg zum Spielgruppenleiter wie auch der Basiskurs vorerst je den Besuch desselben 2-Tages-Intensiv-Seminars "Das Wesen des Hundes" voraussetzen.

##### **E. 5.2.2**

Für den Spielgruppenleiterkurs ist anschliessend an sechs Wochenenden (Samstag oder Sonntag von ca. 8.15–14.00 Uhr) ein sechsmaliges lernaktives Begleiten verschiedener Spielgruppen bei den Modell- und Muster-Prägungsspieltagen in der Stadt D oder speziell autorisierten Prägungsspieltagen vorgesehen, wobei die Erfüllung praxisorientierter Aufgaben unter Anleitung, definierte Verhaltensbeobachtungen mit bereitgestellten Hilfsmitteln sowie das Bearbeiten spezieller Hausaufgaben anfallen. An zwei weiteren Wochenenden im selben zeitlichen Rahmen soll eine praktische Prüfung in Form zweimaliger Führung einer Welpenspielgruppe einschliesslich Beteiligung am Schlussgespräch (Beantwortung von Fragen der Fürsorgegaranten) erfolgen. Für den Basiskurs ist dagegen an acht Wochenenden (Samstag oder Sonntag von ca. 8.15–14.00 Uhr) ein achtmaliges lernaktives Begleiten verschiedener Welpenspielgruppen bei den Modell- und Muster-Prägungsspieltagen oder speziell autorisierten Prägungsspieltagen vorgesehen. Eine schrittweise Zunahme definierter Verhaltensbeobachtungen unter Anleitung mit beigestellten Hilfsmitteln sowie das Bearbeiten spezieller Studieneinheiten ist vorgesehen. Weiter soll auf die Interaktionen unter Welpen und zwischen Welpen und ihren Fürsorgegaranten fokussiert und sollen die sozialen Interaktionen und Lernprozesse analysiert werden. Dabei müssen die wichtigsten Einflussfaktoren auf das Wesen des heranwachsenden Hundes herausgearbeitet werden. Es trifft daher grundsätzlich zu, dass der Spielgruppenleiterkurs – im Unterschied zum Basiskurs – eine praktische Prüfung vorsieht. Im Übrigen unterscheiden sich die Kurse inhaltlich jedoch kaum. An den sechs Wochenenden im Spielgruppenleiterkurs wird grundsätzlich dasselbe instruiert wie an den acht Wochenenden im Basiskurs. Der einzige Unterschied besteht darin, dass im Spielgruppenleiterkurs gemäss Beschrieb dabei zusätzlich noch praxisorientierte Aufgaben unter Anleitung zu erfüllen sind.

### **E. 5.2.3**

Der Beschwerdeführer hatte allerdings schon vor dem Beschwerdegegner vorgebracht, dass die Ausbildungsstunden, Themen und Ziele von Spielgruppenleiter- und Basiskurs deckungsgleich gewesen seien. Der Beschwerdeführer verwies dabei auf ins Recht gelegte Videoaufnahmen, wonach zwei darauf erkennbare Damen mit Schreiblech die Spielgruppenleiterausbildung und er den Basiskurs absolviert hätten. In der Beschwerde hält der Beschwerdeführer daran fest, dass die beiden Ausbildungen insbesondere im Hinblick auf die praxisbezogenen Stunden de facto identisch gewesen seien. Die Ausbildung sei zu einem grossen Teil von beiden Gruppen gemeinsam absolviert worden. Weder Vorinstanz noch Beschwerdegegner äusserten sich dazu. Tatsächlich geht aus verschiedenen Videosequenzen hervor, dass dem Beschwerdeführer und den von ihm bezeichneten zwei Frauen mit Bezug auf die praktische Ausbildung keine unterschiedlichen Aufgaben zugewiesen wurden. Alle drei begleiteten eine jeweils geleitete Gruppe von Hundehalterinnen und -haltern mit Welpen und schauten dem Treiben ohne eigene Aktivität zu. Am Welpenspieltag vom 23. August 2015 liefen die Welpen alle frei herum, während ihre Halterinnen und Halter (genannt Fürsorgegaranten FG) unter Beobachtung der erwähnten zwei Damen und des Beschwerdeführers einen grossen Kreis bildeten. Ein Eingreifen zum Verhindern einer Eskalation war nicht nötig, und praktische Aufgaben wurden den Beobachtenden nicht aufgegeben. Am 30. August 2015 ging es offensichtlich darum, die freilaufenden Welpen an eine ungewohnte Umgebung (Gang durch Werkhof) und eine ungewohnte Figur zu gewöhnen (Halterinnen und Halter im Kreis, Figur nebenan; Sequenzen 30. August 2015, 09.45, 10.08, 10.10 Uhr). Auch hier wie an allen anderen Tagen wurde den erwähnten Damen keine praxisorientierte Aufgabe zur Erfüllung unter

Anleitung zugewiesen.

#### **E. 5.2.4**

In diesem Zusammenhang ist auf die Angaben von E hinzuweisen, der teilweise zur selben Zeit, wie der Beschwerdeführer den Basiskurs besuchte und die Ausbildung zum Spielgruppenleiter absolvierte (je geleitete Welpenspielstunden vom 6. Juli, 9. und 23. August, 11. und 18. Oktober 2015). Danach bestand in sämtlichen von ihm besuchten Welpenspielstunden eine Spielgruppenleitung. In der Rückmeldung vom 18. Oktober 2015 hielt E denn auch fest, es wäre wünschenswert, wenn im Verlauf der Ausbildung die Kursteilnehmer "mehr als eine Lektion erteilen" dürften. Es gäbe möglicherweise auch Einschübe, die von Aspiranten gezeigt werden dürften, unter Aufsicht der Leitung. Dies spricht nicht für eine intensive Erfüllung praxisorientierter Aufgaben unter Anleitung, wie sie der Beschrieb des Spielgruppenleiterkurses glauben machen will (vorn E. 5.2.2), und deckt sich weitgehend mit den Angaben des Beschwerdeführers im Schreiben vom 27. Januar 2016, wonach während der ganzen acht Ausbildungstage kein einziger der Spielgruppenleiteranwärter je eine Gruppe selbständig geführt habe, auch nicht unter Anleitung. Es mag aus Sicht der Kursanbieterin verständlich erscheinen, dass die zahlenden Kunden in den Welpenausbildungskursen nicht von "Auszubildenden" betreut werden sollten, weshalb die Gruppen immer von ihren Mitarbeitenden geleitet wurden. Gerade das war aber für die Auszubildenden recht unbefriedigend, wie der Hinweis von E zeigt, und lässt die behaupteten Unterschiede in der praktischen Ausbildung der beiden Kurse verschwimmen. Aus den Arbeitsblättern von E geht sodann hervor, dass überwiegend Fragen aus Beobachtungen und Wissen beantwortet werden mussten, die sich auf die Durchführung einer Welpenspielstunde und gezeigte Reaktionen von Welpen bezogen, deren Beantwortung aber nicht ersichtlich Erfahrungen aus aktivem praktischem Eingreifen voraussetzte.

#### **E. 5.2.5**

Der Arbeitshilfe zur Ausbildung im Basiskurs ist zu entnehmen, dass innerartliches Spielen der Welpen mit möglichen Konfliktreaktionen, allgemeine Aggressivität, Dominanzstreben, Reaktion auf Fremdpersonen und Vertrauensbeweise gegenüber Fürsorgegaranten sowie Konfliktreaktionen erläutert wurden. Die vom Beschwerdeführer zu beantwortenden Fragen betrafen überwiegend Verhaltenstendenzen eines Hundes oder mehrerer Hunde und ihrer Fürsorgegaranten, deren Beantwortung vor allem auf Beobachtungen und Analysen in den Welpenspielstunden beruhte. Diesbezüglich bestätigte E im Wesentlichen, dass die von ihm bzw. vom Beschwerdeführer besuchten Ausbildungen überwiegend dieselben Inhalte aufgewiesen hätten.

#### **E. 5.2.6**

Beide Vorinstanzen stellten in ihren Entscheiden vor allem auf die unterschiedliche Beschreibung der beiden Kurse ab. Auch die vom Beschwerdegegner am 23. Mai 2016 der Firma X gestellten "Nachfragen" zu den Unterschieden der beiden Ausbildungen waren so formuliert, dass sie sich weitgehend aus dem Kursbeschrieb hätten beantworten lassen. Dessen ungeachtet wurden auch im Basiskurs die infrage stehenden drei Themen tatsächlich auch aufgegriffen, wie der Beschwerdeführer unter Hinweis auf die verschiedenen Studieneinheiten zu Recht geltend macht. Ausserdem fällt auf, dass der Basiskurs mehr Wochenenden an lernaktivem Begleiten einer Welpengruppe umfasst als der Spielgruppenleiterkurs (dort sind die weiteren zwei Spielgruppenwochenenden für die

praktische Prüfung bestimmt), und es wird darin auf die Interaktionen unter Welpen sowie zwischen Welpen und Führungsgaranten fokussiert, was mindestens auf die Beurteilung praktischer Situationen hinweist, wie sie im Ausbildungsprogramm zum Basiskurs ausdrücklich erwähnt werden.

#### **E. 5.2.7**

Aufgrund der Darstellung des Beschwerdeführers bestehen somit berechnete Zweifel daran, dass in Bezug auf die praktische Ausbildung tatsächlich derart prägnante Unterschiede bestehen sollen, wie die Kursbeschreibungen der Firma X angeben und wovon die Vorinstanzen ausgingen. Nach dem Ausgeführten ist vielmehr darauf zu schliessen, dass die Unterschiede in der praktischen Ausbildung der beiden Kurse in der Tat marginal sind und eine unterschiedliche Beurteilung der Absolventen des Spielgruppenleiter- bzw. des Basiskurses nicht rechtfertigen.

#### **E. 5.3**

Der Beschwerdeführer beanstandet weiter, dass sein beruflicher Hintergrund und seine langjährige Erfahrung im Bereich der Welpenausbildung nicht berücksichtigt worden seien. Sowohl der Rekursgegner als auch die Vorinstanz neigten der Meinung zu, Berufserfahrung könne nicht berücksichtigt werden, da sie keine Aus- oder Weiterbildung darstelle.

##### **E. 5.3.1**

Die Vorinstanzen haben bei der Prüfung, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung erfüllt, ausschliesslich auf § 3 des Reglements abgestellt und die Bewilligung nur deshalb nicht erteilt, weil dem Beschwerdeführer drei praktische Kursstunden in drei Bereichen fehlen. Sie haben demnach § 15 Abs. 2 HuV, wonach eine Person zur Durchführung der Welpenförderung zusätzlich vertiefte Kenntnisse über die Durchführung praktischer Übungslektionen nachweisen muss, allein auf die gemäss § 3 des Reglements notwendigen 25 praktischen Kursstunden reduziert. Zwar erachtet § 3 des Reglements 25 praktische Kursstunden offensichtlich als erforderlich, um von vertieften Kenntnissen über die Durchführung praktischer Übungslektionen – die hier infrage stehen – auszugehen, was im Rahmen einer Dienstanweisung zur einheitlichen und sachrichtigen Praxis des Gesetzesvollzugs grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Das Gericht berücksichtigt eine Verwaltungsverordnung bei seiner Entscheidung insoweit, als sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulässt (vorn E. 3.1). Allerdings ist auch für Verwaltungsorgane nicht ausgeschlossen, im Einzelfall zu prüfen, ob mit ihrem Entscheid die rechtliche Grundlage von § 15 Abs. 2 HuV genügend berücksichtigt wurde, dürfen sich Verwaltungsorgane bei Erlass einer Verfügung doch nicht ausschliesslich auf eine Verwaltungsverordnung stützen (vorn E. 3.3).

##### **E. 5.3.2**

Eine solche Prüfung hätte sich vorliegend aufgedrängt, weil der Beschwerdeführer im Diensthundewesen des Grenzwachtkorps von ... bis ..., davon von ... bis ... als technischer Leiter des Diensthundewesens und Instruktor, tätig gewesen war. Soweit die Vorinstanzen dafürhielten, dass (Berufs-)Erfahrung – hier im täglichen Umgang mit Hunden – keine Aus- oder Weiterbildung darstelle, gingen sie von einem sachlich nicht gerechtfertigten formelhaften Begriff der "Erfahrung" aus. Denn es stellt sich gerade nicht die Frage, ob der Beschwerdeführer als Folge der genossenen Ausbildung schon Erfahrungen in der praktischen Durchführung der Welpenförderung sammeln konnte, sondern vielmehr, ob er

solche Erfahrung schon vor der Absolvierung des Basiskurses bereits mitbrachte und damit die entsprechenden Voraussetzungen bereits erfüllte. Angesichts der erwähnten beruflichen Tätigkeit des Beschwerdeführers hätten die Vorinstanzen deshalb prüfen müssen, ob spezifische Erfahrungen vorliegen und wie diese zu würdigen wären und nicht einzig auf der nach § 3 des Reglements erforderlichen Stundenzahl beharren dürfen. Im konkreten Fall stützten sie sich damit auf eine unzureichende rechtliche Grundlage ab, indem sie nicht prüften, ob der Beschwerdeführer über anderweitig erbrachte vertiefte Kenntnisse im Sinn von § 15 Abs. 2 HuV verfüge und damit zumindest faktisch dem Reglement eine über § 15 Abs. 2 HuV hinausgehende Einschränkung eines materiellen Rechtsanspruchs zumassen (vorn E. 3.2).

### **E. 5.3.3**

In der Tat verfügt der Beschwerdeführer gerade in den drei Bereichen, in denen er nach Meinung der Vorinstanzen noch mindestens drei praktische Kursstunden zu absolvieren hätte, über einen Leistungsausweis, der diese Auflage als fragwürdig erscheinen lässt. So wies er bereits mit der Rekurseingabe nach, dass er schon im Mai 2008 eine Welpensozialisierungswoche mit Angewöhnung der Welpen an andere Hunde, Menschen und Umgebungen durchgeführt hatte. Gemäss seinem Testatheft besuchte er eine Vielzahl von Kursen und Weiterbildungen mit (Jung-)Hunden und Welpen. Daran ändert nichts, dass es sich bei diesen Hunden um sogenannte Nutzhunde (Diensthunde) handelte, die im Grenzwachtkorps eingesetzt werden sollten (Art. 69 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 TSchV). Auch wenn für Nutzhunde Kontakte mit Menschen und anderen Hunden dem Einsatzzweck anzupassen sind (Art. 70 Abs. 3 TSchV), geht aus den Angaben des Beschwerdegegners jedenfalls nicht hervor, dass mit Bezug auf die Welpenförderung im Grenzwachtkorps völlig andere Grundsätze gegolten hätten.

### **E. 5.3.4**

Zu den Aufgaben des Beschwerdeführers als technischer Leiter des Hundewesens im Grenzwachtkorps gehörten ferner Auswahl und Ankauf von Welpen, die Ausbildung von mehr als 20 Hundeführern mit den ihnen zugeteilten Welpen, insbesondere auch Prägung und Sozialisierung der Welpen, die in den Familien der Hundeführer aufwuchsen. So hätten sich im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Ausbildungsstunden für Hunde vom Welpen bis zum einsatzfähigen Diensthund angesammelt. Diesbezüglich verfügt der Beschwerdeführer somit bereits über fundierte praktische Erfahrung. Ausserdem besuchte er bei der Firma X am 14. März 2015 einen Kurs über die Durchführung von Prägungsspieltagen/Welpenspielstunden als Ergänzungsseminar für die Ausbildung zum Spielgruppenleiter oder zur Spielgruppenleiterin und den Basiskurs "Wesensgrundlage des Hundes". Insofern liegen entgegen der Ansicht der Vorinstanz gerade Belege dafür vor, dass sich der Beschwerdeführer über praktische Belange in der Durchführung von Prägungsspieltagen für Welpen ausbilden liess. Die Vorinstanzen legten jedenfalls nicht dar, dass der Kurs über die Durchführung von Prägungsspieltagen nicht geeignet wäre, das behauptete Manko in der praktischen Ausbildung im Basiskurs gegenüber dem Spielgruppenleiterkurs auszugleichen.

### **E. 5.3.5**

Insgesamt vermag sich der Beschwerdeführer damit mindestens über genügende, wenn nicht sogar fundierte Kenntnisse in den drei Bereichen der Auflage auszuweisen. Selbst wenn sich aber der Spielgruppenleiterkurs und der Basiskurs mit Bezug auf die praktische

Ausbildung so unterscheiden würden, wie die Vorinstanz annahm, müssten angesichts der Erfahrung des Beschwerdeführers in Hundebelangen die der Auflage zugrunde gelegten Mängel in der Tat als unbegründet betrachtet werden.

#### **E. 5.4**

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, es sei nicht möglich, drei einzelne praktische Kursstunden bei einem anerkannten Anbieter zu den drei infrage stehenden Themen zu besuchen. Vielmehr müsste er dazu nochmals einen kompletten Ausbildungs- oder Fortbildungsgang besuchen. Damit ist letztlich die Frage der Verhältnismässigkeit der ausgesprochenen Auflage angesprochen. Die Vorinstanz beurteilte die Verhältnismässigkeit anscheinend allein anhand der geringen Zahl von noch fehlenden Kursstunden im Verhältnis zum Gesamterfordernis von 40 Kursstunden. Auch wenn die angeordnete Auflage an sich zur Erreichung des Ziels als geeignet und erforderlich erscheinen mag, fehlte es im konkreten Fall doch an der Zumutbarkeit der Auflage. Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Beim bestehenden Leistungsausweis des Beschwerdeführers im Bereich von Hundeerziehung und -führung erscheint das öffentliche Interesse an der Massnahme, welche ihm eine zeitaufwendige Fortbildung aufzwingen und damit tiefgreifende Auswirkungen auf seine Rechtsstellung haben würde, gering, weshalb auch aus diesem Grund davon abzusehen ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 522 ff., 556 ff.).

#### **E. 6**

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziffer I der Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 12. Juli 2017 ist aufzuheben; Dispositiv-Ziffer II derselben Verfügung ist insofern abzuändern, als die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 800.- dem Beschwerdegegner zu auferlegen sind. In Abänderung von Dispositiv-Ziffer I der Verfügung des Beschwerdegegners vom 19. Dezember 2016 ist dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur Durchführung der Welpenförderung ohne Auflage zu erteilen. Dispositiv-Ziffer II ist aufzuheben. Entsprechend der Gutheissung der Beschwerde sind die Kosten des Verwaltungsgerichtsverfahrens vom Beschwerdegegner zu tragen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer verlangte die Zusprechung einer Parteientschädigung, die ihm angesichts seines Obsiegens zusteht (§ 17 Abs. 2 VRG). Da die Tätigkeit seiner Vertreterin sich auf das Jahr 2017 beschränkte, gilt der Mehrwertsteuersatz von 8 %.

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