



MARTIN-LUTHER-
UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

Prof. Dr. M. Kilian, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06099 Halle (Saale)

Juristische und
Wirtschaftswissenschaftliche
Fakultät
Öffentliches Recht, Finanz- und
Umweltrecht, Völker- und
Europarecht
Prof. Dr. Michael Kilian
Richter am Landesverfassungsgericht a. D.

**Das „Gesetz zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren“ –
(GefHuG) – des Landes Sachsen-Anhalt unter den Gesichtspunkten der
europarechtlichen Diskriminierung und der grundrechtlichen Diskriminierung**

RECHTSGUTACHTEN

erstattet dem

**Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, Halberstädter
Strasse 2/Am Platz des 17. Juni, 39112 Magdeburg**

– Stand: November 2012 -

A) Ausgangslage

I. Notwendigkeit der Gefahrenabwehr

Seit einigen Jahren sorgen vermehrt Beißattacken gefährlicher Hunde im Bundesgebiet für Unruhe und Angst unter der Bevölkerung. Durch sog. „Kampfhunde“ wie durch

Hunde anderer Rassen oder Mischlingshunde wurden zahlreiche Personen, vor allem auch Kinder, aber auch Hunde und andere Tiere, angegriffen, verletzt und in extremen Fällen getötet.

Die schlimmsten Fälle geschahen am 26. 6. 2000 in Hamburg-Wilhelmsburg und am 21. 5. 2010 in Oldisleben/Thüringen¹. Zur Entwicklung des Gefahrhunderechts s.a. Th. Kunze, Kampfhunde. Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001, 1608 und V.S. Rottmann, Die Gefahrhund-Judikatur als Impuls für eine einheitliche Landesgesetzgebung, ZRP 2003, 439.

Der Bund hat deshalb – ebenso wie viele Bundesländer – im Rahmen der Gefahrenabwehr Gesetze zur Bekämpfung dieser von den Tieren ausgehenden Gefahren erlassen. Bei dem Bundesgesetz handelt es sich um das „Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland“ - Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz - (HundVerbrEinfG) vom 12. April 2001 (BGBl. I 2001, S. 530), geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 12. April 2001 (BGBl. I 2001, S. 530, 532). In Ausführung von § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 dieses Gesetzes wurde am 3. 4. 2004 eine "Verordnung über Ausnahmen zum Verbringungs- und Einfuhrverbot von gefährlichen Hunden in das Inland" (BGBl. I 2009, S. 1248) erlassen.

Das Land Sachsen-Anhalt hat am 23. Januar 2009 ebenfalls ein „Gesetz zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren“ (GefHuG LSA) erlassen (s. GVBl. LSA 2009, S. 22). Als Durchführungsverordnung nach §§ 9 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 2, 10 Abs. 4 und 15 Abs. 6 GefHuG zur Regelung von Einzelbereichen des GefHuG, wie z. B. dem Wesenstest, erging am 27. Februar 2009 die „Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren“ (GefHuVO) (GVBl. LSA 2009, S. 133) des Innenministers.

¹ S. hierzu Mitteldt. Ztg. v. 25. 5. 2010, S. 3, „Schock nach Beißangriff“. Einige Beispiele aus der jüngsten Zeit in Österreich: Kleine Zeitung, Graz, v. 7. 6. 2012, S. 20 (japanischer Akita verletzen 44-jährige Frau schwer, die ihren kleinen Hund schützen will); Kleine Zeitung v. 7. 8. 2012, S. 16 (Bernhardiner-„Problemhund“ greift 65-jährige an, die Enkelin schützen will und verletzt sie schwer); Kleine Zeitung v. 31. 3. 2012, S. 29 („Angst vor wilden Hunde“: herrenloser Rottweiler neben der Schule; wild Hunde, die aus der Einfahrt stürmen); Kleine Zeitung v. 17. 11. 2011, S. 20 f. (bisher problemloser Rottweiler verletzt elfjährigen Schüler schwer); Kleine Zeitung v. 25. 9. 2010 („Hundehalter ohne Kontrolle“, Rottweiler fällt Zweijährigen auf dem Spielplatz an); Kleine Zeitung v. 27. 9. 2010, S. 4 (Landseer Hund fällt 10-jähriges Mädchen an und verletzt sie lebensgefährlich); Kleine Zeitung v. 25. 10. 2010, S. 16 und v. 26. 10. 2010, S. 26 (Rottweiler springt über den Zaun und fällt Ehepaar an, Besitzer des Hundes ist ratlos obwohl seine Hunde im Ort gefürchtet sind); Kleine Zeitung v. 24. 9. 2010, S. 12 f. (Zweijähriger wird von Rottweiler angefallen und schwer verletzt). Tiroler Tageszeitung Internet-Ausgabe v. 4. 2. 2011 (zwei Rottweiler beißen im Bez. Gänserndorf ihre 78-jährige Halterin tot. Drei Pitbulls attackieren am 2. 3. 2010 eine Dreijährige und verletzten sie schwer. Im Bez. Horn wird am 13. 11. 2010 ein einjähriges Mädchen von einem Rottweiler in den Kopf gebissen. In Gloggnitz wird am 9. 12. 2010 eine 31-jährige Joggerin von zwei Rottweilern angefallen und verletzt, ein attackierter Autofahrer kann nur ins Auto flüchten).

II. Der Aufbau und Inhalt des GefHuG LSA

Das Gesetz zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren (im Folgenden mit GefHuG bezeichnet) hat folgenden wesentlichen Inhalt:

Durch das GefHuG sollen im Rahmen der Gefahrenvorsorge- und Abwehraufgabe des Landes Sachsen-Anhalt Attacken von Hunden auf Menschen und auf Tiere so weit wie möglich unterbunden werden. Es soll verhindern, dass zur Haltung und Führung ungeeignete Personen im Umgang mit gefährlichen Hunden kommen. Schließlich soll bei Schäden, die durch Hunde verursacht werden, die Schadensverfolgung erleichtert und ein angemessener Schadensausgleich gewährleistet werden.

Als Instrumentarium sieht das Gesetz deshalb die Kennzeichnung aller Hunde, die Pflicht zum Abschluss einer Hundehaftpflichtversicherung, ein gesondertes Rechtsregime für gefährliche Hunde mit einem Wesenstest für Hunde und einer Zuverlässigkeitsprüfung für Hundehalter- und -führer, Vorgaben für das Führen gefährlicher Hunde, Meldepflichten für Hundehalter und Meldebefugnisse für Ärzte und Tierärzte sowie die Einrichtung eines Hunderegisters vor. Weiter enthält das Gesetz die entsprechenden Organisationsregelungen (Zuständigkeits- und Kostentragungsmaßnahmen).

Im Einzelnen hat das Gesetz folgenden Inhalt:

Zweck des Gesetzes ist gem. § 1:

„Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen und abzuwehren, die mit dem Halten und Führen von Hunden verbunden sind“.

Hierfür bestehen für den Hundehalter gem. § 2 die folgenden allgemeinen Pflichten:

Haltung und Führung von Hunden, sodass von ihnen keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen (Abs. 1).

Verpflichtung des Hundehalters, den Hund spätestens sechs Monate nach der Geburt mit einem Transponder (= elektronisch lesbarer Mikrochip) tierärztlich kennzeichnen zu lassen. Der Mikrochip enthält eine einmalig vergebene, unveränderliche Kennnummer (Abs. 2).

Die Hundehalter sind verpflichtet, spätestens drei Monate nach der Geburt des Hundes eine Haftpflichtversicherung in einer vom Gesetz bestimmten Höhe abzuschließen. Dies gilt nicht für Körperschaften des öffentlichen Rechts (Abs. 3).

Das Gesetz bestimmt in § 3, was unter „gefährlichen Hunden“ zu verstehen ist:

Gefährliche Hunde sind danach Hunde, deren Gefährlichkeit:

(1) vermutet oder

(2) im Einzelfall festgestellt wird (Abs. 1).

Dabei stellt das GefHuG nicht selbst eine Liste gefährlicher Hunderassen auf, sondern verweist in § 3 Abs. 2 S. 1 auf das Bundesgesetz:

Danach wird bei Hunden, die gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 i. V.m. § 1 des Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetzes des Bundes vom 12. April 2001 (BGBl. I 2001, S. 530; HundVerbrEinfG) nicht in die Bundesrepublik eingeführt oder verbracht werden dürfen, die Gefährlichkeit vermutet (Abs. 2 S. 1), **(1)**.

§ 1 i. V.m. § 2 Abs. 1 S. 1 HundVerbrEinfG des Bundes enthält eine **Rasseliste**, die folgende Hunderassen als gefährlich vermutet:

Pitbull-Terrier,
American Staffordshire-Terrier,
Staffordshire-Bullterrier und
Bullterrier und deren Kreuzungen untereinander sowie

nach Landesrecht bestimmte Hunde. (Hervorhebung vom Gutachter).

Dabei ist dieser Passus sprachlich offen: Unter „Landesrecht“ kann das Recht anderer Staaten als Völkerrechtssubjekte gemeint sein, oder man kann darunter auch das Recht der deutschen „Bundesländer“ verstehen, also entweder der Bezug auf eine Rechtslage im Ausland oder auf eine solche im Inland. Hätte man allerdings Völkerrechtssubjekte gemeint, so hätte der Gesetzgeber den Begriff „nach dem Recht anderer Staaten“ verwandt. Damit kann man davon ausgehen, dass sich das Einfuhrverbot um weitere Rassen gefährlicher Hunde erweitert, soweit diese in den einzelnen Bundesländern als gefährlich eingeschätzt werden².

Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 HundVerbrEinfG dürfen Hunde der in § 1 aufgezählten Rassen sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden nicht in das Inland eingeführt oder verbracht werden.

² Todesfallstatistik 1968-2006 lt. Tabelle in Wikipedia Stichwort „Rasseliste“, abgerufen am 21. 9. 2012: American Staffordshire Terrier: 4 (Rasseliste in 13 Ländern), Bullterrier 0 (11 Länder), Staffordshire Bullterrier 0 (11 Länder), Pitbull 3 (13 Länder), zum Vergleich: Dt. Dogge 6, Dt. Schäferhund 25, Rottweiler 7 (4 Länder).

Gem. § 2 Abs. 1 S. 2 dieses Gesetzes dürfen Hunde weiterer Rassen sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden, für die nach den Vorschriften des Landes, in dem der Hund ständig gehalten werden soll, eine Gefährlichkeit vermutet wird, aus dem Ausland nicht in dieses Land eingeführt oder verbracht werden.

Dabei gilt § 2 des GefHuG mit den allgemeinen Pflichten des Hundehalters und Hundeführers für Hunde der Rasseliste entsprechend (Abs. 2 S. 2). Abs. 3 des § 3 des GefHuG mit der Aufzählung der im Einzelfall gefährlichen Hunde bleibt von der Verweisung auf die Rasseliste unberührt (Abs. 2 S. 3).

Im Einzelfall gefährliche Hunde (2) sind insbesondere (Abs. 3):

- Hunde, die auf Angriffslust oder über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft oder Schärfe oder auf andere in der Wirkung gleichstehende Merkmale gezüchtet, ausgebildet oder abgerichtet sind (Abs. 3 Nr. 1),
- Hunde, die sich als bissig erwiesen haben (Nr. 2),
- Hunde, die wiederholt in gefährdender Weise Menschen angesprungen haben (Nr. 3), oder
- Hunde, die durch ihr Verhalten gezeigt haben, dass sie unkontrolliert andere Tiere hetzen oder reißen (Nr. 4).

Diese Liste enthält wegen der Formulierung „insbesondere“ nur **Regelbeispiele** und ist daher **nicht als abgeschlossen** zu verstehen.

Die Haltung von gefährlichen Hunden sowohl nach der Rasseliste gem. § 3 Abs. 2 wie nach den Kriterien gem. § 3 Abs. 3 wird in § 4 geregelt:

Danach darf ein gefährlicher Hund nach § 3 Abs. 2 gehalten werden, wenn die Hundehalterin oder der Hundehalter durch einen Wesenstest gem. § 10 des GefHuG gegenüber der zuständigen Behörde nachgewiesen hat, dass der Hund zu sozialverträglichem Verhalten in der Lage ist, sodass von dem Hund keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen (§ 4 Abs. 1).

Der Nachweis über den Wesenstest ist der zuständigen Behörde unbeschadet des § 10 Abs. 2 GefHuG innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der Haltung des Hundes vorzulegen. Hierüber wird eine Bescheinigung erteilt (Abs. 1).

Ein gefährlicher Hund nach § 3 Abs. 3 darf nur mit einer Erlaubnis gehalten werden (§ 4 Abs. 2).

Ausnahmen für Abs. 1 und 2 gelten nur für Betreiber von Tierheimen, Körperschaften des öffentlichen Rechts (Bsp. Diensthunde der Polizei oder Forstverwaltung) und Blinden- und Behindertenbegleithunden.

Hinweise auf Hunde mit gesteigerter Aggressivität sind von der Behörde von Amts wegen zu prüfen. Ergibt die Prüfung Tatsachen, die den Verdacht rechtfertigen, dass von dem Hund eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, so stellt die Behörde fest, dass der Hund gefährlich ist (Abs.4).

Weitere Bestimmungen des GefHuG befassen sich mit der Beantragung der Erlaubnis, gefährliche Hunde i.S. v. § 3 Abs. 3 zu halten (§ 5) und den Voraussetzungen und dem Inhalt der Erlaubnis (§ 6). Eine Erlaubnis ist nur zu erteilen, wenn der Hundehalter bzw. die Hundehalterin:

das 18. Lebensjahr vollendet hat und die zum Halten des gefährlichen Hundes erforderliche Zuverlässigkeit (§ 7 GefHuG), persönliche Eignung (§ 8 GefHuG) und Sachkunde (§ 9 GefHuG) nachweist (§ 6 Abs. 1 Nr. 1),

durch einen Wesenstest gem. § 10 GefHuG nachweist, dass der Hund keine gesteigerte Aggressivität oder Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweist (= Fähigkeit des Hundes zu sozialverträglichem Verhalten) (Nr. 2),

der Hund unveränderlich so gekennzeichnet ist, dass seine Identifizierung gewährleistet ist (Nr. 3) und

der Abschluss einer Haftpflichtversicherung (§ 2 Abs. 2 GefHuG) nachgewiesen ist (Nr. 4).

Die Erlaubnis kann befristet und unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt sowie mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Auflagen können auch nachträglich aufgenommen, geändert oder ergänzt werden (Abs. 3).

§ 7 regelt die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit. Diese besitzt nicht, wer wegen:

bestimmter schwerer Straftaten (Nr. 1 a),

einer Straftat nach dem Tierschutzgesetz, Betäubungsmittelgesetz und anderer Gesetze (Nr. 1 b), oder

einer anderen, vorsätzlich begangenen Straftat zu einer Geldstrafe von mehr als 50 Tagessätzen oder zu einer Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe (Nr. 1 c)

rechtskräftig verurteilt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind (Nr. 1 a.E.), oder

wiederholt oder gröblich gegen Vorschriften des GefHuG verstoßen hat (Nr. 2).

Zur Prüfung der Zuverlässigkeit muss ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 BZRG beantragt werden.

Die persönliche Eignung besitzt gem. § 8 GefHuG nicht, wer

- geschäftsunfähig ist (Abs. 1 Nr. 1),
- aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung nach § 1896 BGB betreut wird (Nr. 2),
- von Alkohol oder Betäubungsmitteln abhängig ist (Nr. 3), oder
- nicht in der Lage ist, den Hund sicher an der Leine zu führen (Nr. 4).

Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken gegen die persönliche Eignung begründen, so kann die Behörde die Beibringung eines fachärztlichen oder fachpsychologischen Gutachtens anordnen (Abs. 2).

Die Sachkunde gem. § 9 GefHuG setzt voraus, dass die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vorhanden sind, einen gefährlichen Hund nach § 3 Abs. 3 GefHuG so zu halten und zu führen, dass von diesen keine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen oder Tieren ausgeht. Der Nachweis dieser erforderlichen Sachkunde erfolgt durch das Bestehen einer theoretischen und praktischen Prüfung, die durch eine besondere Rechtsverordnung geregelt wird (§ 9 Abs. 2 S. 2). Diese Rechtsverordnung ist am 27. Februar 2009 ergangen (s. oben).

Die Sachkundeprüfung erstreckt sich insbesondere auf den Nachweis der für die gefahrlose Haltung von Hunden erforderlichen Kenntnisse über das Sozialverhalten und die rassespezifischen Eigenschaften von Hunden, auf Fragen der Haltung, Ernährung und Pflege von Hunden, das Erkennen und Beurteilen von Gefahrensituationen mit Hunden, der Erziehung und Ausbildung von Hunden und der Rechtsvorschriften im Umgang mit Hunden (Abs. 2 S. 1).

Entscheidend für die Erteilung der Erlaubnis, einen gefährlichen Hund gem. § 3 Abs. 3 GefHuG zu halten und zu führen, steht ein positiv ausfallender Wesenstest nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 GefHuG. Gem. § 10 Abs. 1 S. 1 GefHuG muss diese Fähigkeit des Hundes zu sozialverträglichem Verhalten von einer anerkannt sachverständigen Person oder Einrichtung durchgeführt werden. Dieser Nachweis kann auch durch einen in einem anderen Bundesland oder Staat durchgeführten Test erbracht werden, wenn das zuständige Ministerium den Test dieses Bundeslandes oder Staates als dem Wesenstest nach S. 1 gleichwertig anerkannt hat (Abs. 1 S. 2).

Bei Zweifeln über die Fähigkeit des Hundes kann eine Frist bis zur Vorlage des Nachweises gesetzt werden (Abs. 2).

Erfolgt ein Wechsel des Halters des Hundes, muss die Fähigkeit des Hundes zu sozialverträglichem Verhalten innerhalb von sechs Monaten erneut nachgewiesen werden (Abs. 3).

§ 11 GefHuG regelt die Einzelheiten des Führens eines gefährlichen Hundes nach § 3 Abs. 3 GefHuG (persönliche Führung oder Führung durch einen Beauftragten, dessen Sachkunde bescheinigt ist; Leinen- und Maulkorbpflicht mit Ausnahmemöglichkeit; Mitführungspflicht eines Personaldokuments und der Haltungserlaubnis; § 11 Abs. 1, 2, 3, 4 GefHuG).

Weitere Bestimmungen des GefHuG betreffen die Mitwirkungspflichten des Halters (§ 12) und die Meldebefugnis und Meldepflichten (§ 13).

Die Halter eines gefährlichen Hundes nach § 3 Abs. 3 GefHuG haben der Behörde die Aufgabe des Haltens des Hundes und den neuen Hundehalter (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 GefHuG), das Abhandenkommen oder den Tod des Hundes (Nr. 2) und An- und Abmeldungen sowie Anzeigen nach dem Melderecht (Nr. 3) mitzuteilen.

Dies geht einher mit Zutrittsrechten für Bedienstete der Behörden und Tierärzte auf das Grundstück, in dem der gefährliche Hund gehalten wird, sowie Auskunftspflichten und Vorlagepflichten für Unterlagen (Abs. 2).

Ärzte sind zur Meldung bei der zuständigen Behörde berechtigt, wenn sie in Ausübung ihres Berufs Kenntnis von Bissvorfällen und Verletzungen erlangen, die auf Angriffe von Hunden zurückzuführen sind (§ 13 Abs. 1 GefHuG). Tierärzte sind zur Meldung verpflichtet, wenn sie Kenntnis von Bissvorfällen und Verletzungen erlangen, die auf Angriffen von Hunden beruhen (Abs. 2).

Weiterhin sieht das GefHuG die Möglichkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vor (§ 14) und regelt die Erstellung eines zentralen Registers zur Erfassung aller in Sachsen-Anhalt gehaltenen Hunde mit Übermittlungspflichten der Hundehalter (§ 15), die Ordnungswidrigkeiten (§ 16), die Zuständigkeit und Kostendeckung (§ 17) sowie die Einschränkung von Grundrechten: Datenschutzgrundrecht und der Unverletzlichkeit der Wohnung (§ 19).

Gem. § 20 finden die Vorschriften der § 2 Abs. 2 und 3 (Chip-Pflicht, Versicherungspflicht) sowie § 15 Abs. 3 und 4 GefHuG (Registrierung, Datenübermittlung) nur auf Hunde Anwendung, die § 3 GefHuG unterfallen (= gefährliche Hunde) oder die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes geboren werden.

Die DVO zum GefHuG vom Februar 2009 enthält Begriffsbestimmungen und Zuständigkeitsregelungen und enthält Einzelheiten zur Kennzeichnung von Hunden, zur

theoretischen und praktischen Sachkundeprüfung, zu den sachverständigen Personen und Einrichtungen, zur Anerkennung des Wesenstests anderer Länder und Staaten sowie zum Hunderegister, der Datenübermittlung und Führung des Registers.

III. Rechtsfragen, die sich aus dem GefHuG LSA ergeben

Gen. § 18 des GefHuG muss das Gesetz nach Ablauf von vier Jahren auf seine Auswirkungen hin überprüft (= evaluiert) werden. Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes hat den Verf. deshalb am 8. Mai 2012 beauftragt, ein Rechtsgutachten zu erstellen. Darin sollen insbesondere die folgenden Rechtsfragen untersucht werden:

- 1. Enthält das sachsen-anhaltische Gesetz zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren im Zusammenspiel mit dem Bundesgesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz (HundVerbrEinfG) eine nach Unions- und Verfassungsrecht erforderliche und diskriminierungsfreie Beschränkung des innerstaatlichen Handels?**

Diese Frage wird weiter dahin gehend präzisiert:

- 2. Steht dem entgegen, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ein generelles Einfuhr- und Verbringungsverbot mit darauf bezogenen landesrechtlichen Regelungen für den Handel, die Zucht und die Haltung mit Hunden der betroffenen Rassen in den jeweiligen Bundesländern unterstellt, aber solche im Gegensatz zu den Regelungen in anderen Ländern im Land Sachsen-Anhalt nicht bestehen und insofern lediglich Hunde der betroffenen Rassen aus dem Ausland betroffen sind?**

- 3. Einzubeziehen ist in die Prüfung:**

- a) ob es sich einfachrechtlich überhaupt um eine diskriminierende Regelung oder Wirkung handelt, und**

b) ob möglicherweise nicht lediglich eine – unionsrechtlich unbeachtliche – Binnendiskriminierung innerhalb der Bundesländer vorliegt und welche verfassungsrechtliche Bedeutung dies hat.

4. Sofern im Ergebnis der Prüfung

- a) unionsrechtliche und/oder
- b) verfassungsrechtliche Bedenken bestehen,

sind die daraus sich ergebenden Regelungsalternativen für das Landeshundegesetz von Sachsen-Anhalt aufzuzeigen.

B) Die Regelungen für gefährliche Hunde in den Hundegesetzen und Verordnungen des Bundes und der deutschen und österreichischen Bundesländer

I. Überblick

In Bund und Ländern sowie in einigen österreichischen Ländern wurden vielfach spezielle Gefahrenhundegesetze erlassen. Nur einige deutsche und österreichische Länder fügten Vorschriften zum Schutz gegen gefährliche Hunde in ihre allgemeinen Gefahrenabwehrgesetze ein und erließen Gefahrhundeverordnungen aufgrund von Ermächtigungen in diesen Gesetzen.

Bund³: Rasseliste mit 4 Rassen (§ 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1); Hunde aus anderen Ländern, bei denen nach deren Recht eine Gefährlichkeit vermutet wird (§ 2 Abs. 1 S. 2). Alle diese Hunde werden mit einem Einfuhrverbot belegt⁴.

Bayern⁵: Absolutes Verbot in Rasseliste mit 5 Rassen (§ 1 Abs. 1); widerlegliche Vermutung der Gefährlichkeit nach Prüfung der Sozialverträglichkeit des einzelnen Hundes bei 14 weiteren Rassen; Verbot von Zucht und Ausbildung von speziellen Kampfhunden.

Baden-Württemberg⁶:

Zuchtverbot (§ 5); Rasseliste mit 3 Rassen mit widerleglicher Vermutung der Gefährlichkeit (§ 1 Abs. 2); widerlegliche Vermutung der Gefährlichkeit im

³ S. oben HundVerbrEinfG.vom 21. April 2001 (BGBl. I 2001, S. 530).

⁴ Ausnahmen möglich gem. VO v. 3. 4. 2002, BGBl. I 2002, S. 1248.

⁵ VO v. 10. 7. 1992, GVBl. 1992, S. 268; VO v. 23. 6. 2002, GVBl. 2002, S. 513; Art. 37, 37a Landesstraf- und Verordnungsgesetz, Bay RS II, S. 241.

⁶ PolVO v. 3. 8. 2000, GBl. 2000, S. 574.

Einzelfall bei 9 weiteren Rassen (§ 1 Abs. 3); Prüfung auf Gefährlichkeit in beiden Fallgruppen (§ 1 Abs. 4).

Berlin⁷: Rasseliste gefährlicher Hunde mit 10 Rassen (§ 4 Abs. 2).

Brandenburg⁸:

Gefährliche Hunde nach bestimmten Kriterien (§ 8 Abs. 1); gefährliche Hunde in Rasseliste mit 5 Rassen (§ 8 Abs. 2); widerlegliche Vermutung der Gefährlichkeit im Einzelfall bei 13 weiteren Rassen (§ 8 Abs. 3); Handelsverbot (§ 9); Erlaubnispflichtigkeit bei gefährlichen Hunden (§ 10).

Bremen⁹: Gefährliche Hunde nach bestimmten Kriterien (§ 1 Abs. 1); Rasseliste gem. Bundesliste (§ 1 Abs. 3); Halte-, Zucht- und Handelsverbot (§ 1 Abs. 4); Abrichteverbot (§ 1 Abs. 5).

Hamburg¹⁰:

Rasseliste gefährlicher Hunde mit 4 Rassen (§ 2 Abs. 1); Kriterien für die Bestimmung sonstiger gefährlicher Hunde (§ 2 Abs. 3); gesetzliche Vermutung der Gefährlichkeit mit Möglichkeit der Widerlegung bei Rasseliste mit 11 Rassen (§ 2 Abs. 3); Wesenstest (§ 5).

Hessen¹¹: Rasseliste gefährlicher Hunde mit 10 Rassen (§ 2 Abs. 1); Kriterien weiterer gefährlicher Hunde im Einzelfall (§ 2 Abs. 2); Erlaubnispflichtigkeit (§ 3); Wesenstest (§ 7).

Mecklenburg-Vorpommern¹²:

Kriterien für gefährliche Hunde (§ 2 Abs. 1); Vermutung der Gefährlichkeit bei Rasseliste mit 4 Rassen (§ 2 Abs. 3), bis 2005 12 Rassen; Erlaubnispflicht (§ 4 Abs. 2); Sachkundenachweis (§ 5); Zuverlässigkeit (§ 6); Verbot nichtgewerblichen Züchtens, Haltens und Führens gefährlicher Hunde (§ 1 Abs. 1 S. 1) mit Erlaubnisvorbehalt (§ 4).

Niedersachsen¹³:

Spezieller Sachkundenachweis für alle Hunde (§ 3 Abs. 1); keine Rasseliste, Feststellung gefährlicher Hunde aufgrund besonderer Vorkommnisse, Haltung und Führung dieser Hunde erlaubnispflichtig (§ 7).

Nordrhein-Westfalen¹⁴:

Rasseliste gefährlicher Hunde mit 4 Rassen (§ 3 Abs. 2); Einzelfallprüfung der übrigen gefährlichen Hunde nach besonderen Kriterien (§ 3 Abs. 3); Verbot von Zucht, Kreuzung und Halten gefährlicher Hunde, allerdings nach einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit (§ 9); Hunde von weiteren 10 Rassen unterliegen einer besonderen Überwachung (§ 10 Abs. 1); für große Hunde besteht eine Anzeigepflicht (§ 11).

Rheinland-Pfalz¹⁵:

⁷ G. v. 29. 9. 2004, GVBl. 2004, S. 424; G. v. 23. 6. 2005, GVBl. 2005, S. 338.

⁸ VO v. 16. 6. 2004, GVBl. II/04, S. 458. .

⁹ G. v. 2. 10. 2001, GBl. S. 331 i.d.F. d. G. v. 24. 1. 2012, GBl. S. 24.

¹⁰ G. v. 26. 1. 2006, GVBl. 2006, S. 37.

¹¹ VO v. 22. 1. 2003, GVBl. I 2003, S. 54.

¹² VO v. 4. 7. 2000, GVBl. 2000, S. 295.

¹³ G. v. 25. 5. 2011, GBl. Nr. 11/2011, S. 130.

¹⁴ G. v. 18. 12. 2002, GV 2002, S. 656.

Begriff gefährlicher Hund anhand Kriterien (§ 1 Abs. 1); Rasseliste gefährlicher Hunde mit 3 Rassen (§ 1 Abs. 2); Zucht- und Handelsverbot (§ 2); Erlaubnispflichtigkeit für Haltung gefährlicher Hunde (§ 3); Haltung (§ 4) und Führung (§ 5) gefährlicher Hunde.

Saarland¹⁶:

Kriterien für gefährliche Hunde (§ 1 Abs. 1); Rasseliste gefährlicher Hunde mit 3 Rassen; Erlaubnispflicht (§ 6 Abs. 1); Wesenstest (§ 6 Abs. 2); nicht gewerbsmäßiges Züchten gefährlicher Hunde ist verboten (§ 6 Abs. 5).

Sachsen¹⁷:

Gefährliche Hunde gem. Rasseliste aufgrund VO-Ermächtigung (§ 1 Abs. 2); im Einzelfall gefährliche Hunde (§ 1 Abs. 3); Zuchtverbot (§ 2); Handelsverbot (§ 3); in VO 3 Rassen¹⁸.

Sachsen-Anhalt¹⁹:

Rasseliste gefährlicher Hunde mit 4 Rassen unter Bezugnahme auf § 2 des HundVerbrEinfG des Bundes (§ 2); Kriterien für gefährliche Hunde anderer Rassen; Erlaubnispflicht; Wesenstest.

Schleswig-Holstein²⁰:

Erlaubnispflicht für gefährliche Hunde (§ 3 Abs. 1), Rasseliste gefährlicher Hunde mit 4 gefährlichen Rassen unter Verweis auf Liste in § 2 Abs. 1 S. 1 im HundVerbrEinfG des Bundes (§ 3 Abs. 2); gefährliche Hunde aufgrund von Kriterien als Einzelfälle (§ 3 Abs. 3); Wesensprüfung nach Ermessen der Behörde (§ 3 Abs. 5); besondere pflichten für Halten und Führen gefährlicher Hunde (§ 10); Wesenstest zur Feststellung Sozialverträglichkeit (§ 11); Zuchtverbot für Hunde mit Ziel gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit (§ 12).

Thüringen²¹:

Gefährliche Hunde nach bestimmten Kriterien (§ 3 Abs. 4); Rasseliste gefährlicher Hunde mit 4 Rassen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1), VO-Ermächtigung zur Erweiterung dieser Rasseliste; im Einzelfall Wesenstest anhand bestimmter Kriterien (§ 3 Abs. 3 Nr. 2); Erlaubnispflichtigkeit 8§ 4); Wesenstest (§ 9); Zucht und Halteverbot für gefährliche Tiere generell (§ 11).

Als einziger weiterer Bundesstaat in der EU, der demjenigen der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar ist, ist die **Republik Österreich** zu nennen. **Belgien** ist zwar ebenfalls ein (eher atypischer) Fall eines Bundesstaats in der EU, scheidet aber für die

¹⁵ G. v. 22. 12. 2004, GVBl. 2004, S. 576.

¹⁶ VO v. 26. 7. 2000, ABl. 2000, S. 1246, durch VO v. 9. 12. 2003.

¹⁷ G. v. 24. 8. 2000, GVBl. 2000, S. 358.

¹⁸ VO v. 1. 11. 2000, GVBl. 2000, S. 467.

¹⁹ G. v. 23. 1. 2009, GVBl. 2009, S. 22.

²⁰ G. v. 28. 1. 2005, GVBl. 2005, S. 51.

²¹ G. v. 22. 6. 2011, GVBl. 2011, S. 93.

vorliegende europarechtliche Betrachtung aus, da das Gefahrenabwehrrecht dort vom Zentralstaat und nicht von den Gliedstaaten wahrgenommen wird²².

Eine weitere Frage ist es, inwieweit in Zentralstaaten wie etwa Frankreich, Italien und besonders Spanien die Regionen, autonomen Provinzen u. dgl. über eine eigene Rechtssetzungsbefugnis verfügen, die sie in die Lage versetzt, selbstständig Gefahrenabwehrrecht wie z. B. ein Gefahrenhunderecht zu erlassen. Diese weitergehende Untersuchung würde den Rahmen der hier vorzunehmenden Untersuchung allerdings überschreiten.

Bund: Ein Einfuhrverbotsgesetz für gefährliche Hunde bestimmter Rassen gibt es derzeit (Stand: September 2012) für Österreich nicht.

Burgenland:

kein Gefahrenabwehrrecht für gefährliche Hunde.

Kärnten:

kein Gefahrenabwehrrecht für gefährliche Hunde.

Niederösterreich²³:

Niederösterreich hat das umfassendste spezielle Hundegesetz erlassen, darin: gefährliche Hunde anhand Kriterien (§ 2 Abs. 1); Rasseliste mit 8 Rassen gefährlich vermuteter Hunde, die durch VO erweiterbar ist (§ 2 II, III); Gutachtenpflicht bei Kreuzungen (§ 2 Abs. 4); auffällige Hunde aufgrund bestimmter Kriterien (§ 3) mit Folge Anzeigepflicht und Ausbildungsnachweis (§ 4 Abs. 2 u. 3); Beschränkung Hundehaltung auf max. 2 Hunde (§ 5 Abs. 1); Möglichkeit des Hundehalteverbots (§ 6 Abs. 1 u. 2); Pflichten bei Führung von Hunden (§ 8)²⁴.

Oberösterreich²⁵:

Kriterien auffälliger Hunde § 1 Abs. 2); keine Rasseliste; Meldepflicht, Hunderegister (§ 2); Halterpflichten (§ 3); Sachkunde (§ 4); Verlässlichkeit (§ 5); Mitführen von Hunden an öffentlichen Orten (§ 6); Feststellung der Auffälligkeit eines Hundes (§ 7); behördliche Anordnungen (§ 8).

Salzburg²⁶:

Pflichten bei Haltung gefährlicher Hunde (§§ 17-20); Sachkundenachweis (§ 21); Wesenstest (§ 22); Verordnungsermächtigung für gefährliche Tierarten (§ 25 Abs. 3).

²² Für die Gefahrenabwehr bei „chiens dangereux“ wurde bisher kein spezielles Gesetz erlassen, s. Doc. legislat. N° 2-559/1. Ein entsprechender Ministerialerlass vom 21. 10. 1998 wurde durch Bescheid Nr. 80521 des Conseil d'État vom 31. 5. 1999 wegen Verfahrensfehlern wieder aufgehoben.

²³ G. v. 19. 11. 2009, in Kraft am 28. 1. 2010, RIS 4001-1.

²⁴ Beißstatistik 2011: 514 Hundebisse, „erhöhtes Gefahrenpotential“ bei Rottweiler und Mischlingen, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Pitbull, Kleine Zeitung v. 30. 8. 2012, S. 18.

²⁵ G. v. 1.7. 2003, LGBl. Nr. 147/2002.

²⁶ §§ 19/26 Landessicherheitsgesetz v. 1. 6. 2011, LGBl. Nr. 20/2010 und VO v. 21. 10. 2009, LGBl. Nr. 104/2009 mit Kurspflicht für Halter von gefährlichen Hunden.

Steiermark:

Kampfhundeverordnung wurde vom VerfGH aufgehoben, seither kein Gefahrenabwehrrecht für gefährliche Hunde. Ein solches ist nach mehreren Beißattacken jedoch für 2013 geplant²⁷.

Tirol²⁸: keine Rasseliste; Bewilligung für das Halten gefährlicher Tiere (§ 6 Abs. 3); Voraussetzungen hierfür (§ 6 Abs. 4); Eingriffsmaßnahmen (§ 6 Abs. 6); besondere Pflichten für Halten und Führen aller Hunde (§ 6a); Hundeverzeichnis aller Hunde (§ 6b).

Vorarlberg²⁹:

Erlaubnispflicht für Kampfhundehaltung (§ 1); Rasseliste gefährlicher Hunde mit 13 Rassen und 2 speziellen Kreuzungen.

Wien³⁰: keine Rasseliste im Gesetz, jedoch in der Verordnung über die Festlegung für hundeführerpflichtige Hunde mit 12 Rassen gefährlicher Hunde (§ 1).

II. Insbesondere: Zuchtverbote für gefährliche Hunde in Hundegesetzen der Länder**Baden-Württemberg:**

ja, § 5 Abs. 1 S. 1; Erlaubnispflicht für Ausbildungsziel gesteigerte Aggression und Gefährlichkeit, § 5 Abs. 2 S. 1.

Bayern: **ja**, Art. 37a Abs. 1; Erlaubnispflicht für Ausbildungsziel zur gesteigerten Aggression und Gefährlichkeit, § 5 Abs. 2 S. 1

Berlin: **ja**, § 9 Abs. 2, sowie Verbot des Abrichtens zum aggressiven bzw. gefährlichen Hund

Brandenburg:

ja, § 7 Abs. 1 S. 2, Abrichteverbot § 7 Abs. 2, Handelsverbot § 9

Bremen:

ja, § 1 Abs. 4 sowie Handelsverbot

Hamburg:

ja, § 21 Abs. 2 S. 1 sowie Abrichteverbot, Handelsverbot § 21 Abs. 3

Hessen: **ja**, Zucht, Handels- und Abgabeverbot, es sei denn, positiver Wesenstest, § 13 S. 1; Abrichteverbot § 11 Abs. 1

Mecklenburg-Vorpommern:

ja, Zuchtverbot aber nur für nicht-gewerbsmäßige Zucht mit Erlaubnisvorbehalt (§ 1 Abs. 1 S. 1, § 4). Verbot aggressiven Abrichtens (§ 1 Abs. 1 S. 2).

Niedersachsen:

nein, kein Zuchtverbot, kein Handelsverbot

²⁷ Kleine Zeitung v. 2. Juni 2012, S. 18/19, „Vorschule für Hundebesitzer wird Pflicht“.

²⁸ §§ 6-8 Landespolizeigesetz v. 17. 9. 1976, LGBl. Nr. 60/1976 mit entspr. Änderungen seither.

²⁹ VO v. 12. 2. 1992, LGBl. Nr. 4/1992.

³⁰ § 5a Abs. 2 TierhG, LGBl. Nr. 39/1987 geändert d. Nr. 29/2010; VO v. 30. 6. 2010, LGBl. Nr. 33/2010.

Nordrhein-Westfalen:

nur für den einzelnen als gefährlich festgestellten Hund, s. § 9 S. 1, der nur auf § 3 Abs. 3 verweist; sowie Handelsverbot für Hunde gem. § 3 Abs. 3; Züchtungs- und Abrichteverbot § 2 Abs. 3.

Rheinland-Pfalz:

ja, § 2 Abs. 1 sowie Handelsverbot und Abrichteverbot § 2 Abs. 3

Saarland:

ja, § 6 Abs. 5 nur für nicht-gewerbsmäßige Zucht bei Hunden mit negativem Wesenstest

Sachsen:

ja, § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 und VO v. 1. 11. 2000, GVBl. 2000, S. 467; sowie Verbot auf Aggression abgerichtete Zucht

Sachsen-Anhalt:

nein

Schleswig-Holstein:

ja, § 12 Abs. 1 für gezielte Zucht und für Rasselisten-Hunde § 12 Abs. 1 S. 4 i.V.m. § 3 Abs. 1 mit Verweis auf Liste in § 2 HundVerbrEinfG Bund

Thüringen:

ja, § 11 Abs. 1 sowie Handelsverbot.

Im Gefahrhunderecht der **Bundesländer** in **Österreich** ist **kein** Züchtungs- und Handelsverbot ersichtlich.

III. Auswertung der einzelnen Maßnahmen in den Ländern

1. Gesetzssysteme

Die Abwehr von Gefahren, die vom Halten und Führen gefährlicher Hunde ausgehen, kann mit unterschiedlichen gesetzgeberischen Methoden geschehen. Hierbei haben sich in Deutschland und in anderen Ländern, wie etwa im Bundesstaat Österreich, drei Systeme angeboten:

(1) Eine Variante ist das Unterstellen bestimmter, als gefährlich erkannter Hunderassen unter ein Rechtsregime mithilfe einer Rassenliste. Hier wird die Gefährlichkeit von Hunden abstrakt und unwiderruflich für bestimmte Hunderassen vermutet.

Eine solche Vorgehensweise würde im Bereich der Gefahrenabwehr eine Lücke aufweisen, da dann die im Übrigen gefährlichen Hunde anderer Rassen oder Kreuzungen von ihnen sowie von Mischlingshunden davon nicht umfasst würden.

Die Beschränkung auf eine Rasseliste, die ein Einfuhrverbot für Hunde enthält, für die eine abstrakte Gefährlichkeit vermutet wird, enthält das HundVerbrEinfG des Bundes.

(2) Der Gegensatz zu dieser Variante ist das Unterstellen all derjenigen Hunde, die aufgrund bestimmter, gesetzlich festgelegter Kriterien als „gefährlich“ gelten, unter ein Rechtsregime. Da hier auf eine Rasseliste verzichtet wird, müssen alle Hunde, deren Gefährlichkeit im Einzelfall aufgrund der gesetzlichen Kriterien festgestellt wird, zum Nachweis des Gegenteils einem sog. „Wesenstest“ unterzogen werden. Wird ein Hund aufgrund dieses Tests als „sozialschädlich“ eingestuft, so unterliegt ein solcher Hund dem besonderen Rechtsregime für „gefährliche Hunde“.

Diesen Weg (2) haben Niedersachsen, Oberösterreich und Tirol gewählt.

(3) Einen Mittelweg bildet die Kombination aus beiden Systemen (1) und (2), nämlich ein Rechtsregime, das

- (a) die Aufstellung einer Rasseliste aus Hunderassen, die – abstrakt – als besonders gefährlich gelten, umfasst, und
- (b) für die übrigen im Einzelfall nach bestimmten Kriterien auffällig gewordenen „gefährlichen“ Hunde einen obligaten - konkreten – Wesenstest verlangt, um die Sozialschädlichkeit von Hunden aller übrigen Rassen erkennen zu können.

Die meisten deutschen Bundesländer und zahlreiche österreichische Bundesländer haben sich für diese Vorgehensweise (3) entschieden.

(4) Die Gesetzgeber von **Sachsen-Anhalt** und **Schleswig-Holstein** haben mit ihren Rechtsregime für gefährliche Hunde zwar den Weg der Kombination (3) gewählt, diese jedoch mit der Besonderheit versehen, dass ihre Rechtsregime

- (a) hinsichtlich der abstrakt für gefährlich erachteten Hunderassen keine eigene Rasseliste aufstellen, sondern in ihren Gesetzen auf die Rassehundeliste des

Bundes in § 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 des HundVerbrEinfG verweisen und somit diese in das eigene Recht inkorporieren.

(b) Für die Hunde der übrigen Rassen und die Mischlingshunde ist, wie in den Fällen (2) und (3), eine Einzelfallprüfung anhand bestimmter Kriterien vorgesehen.

Bis auf Sachsen-Anhalt und Niedersachsen haben alle übrigen 14 deutschen Bundesländer Zuchtverbote für als gefährlich vermutete Hunderassen verhängt. Sie sind in der Regel zusätzlich mit Handelsverboten verbunden.

Allerdings variieren die Zuchtverbote sowohl, was den Umfang derjenigen Hunderassen anbelangt, die mit Zuchtverbot belegt werden, als auch, was bestimmte Ausnahmemöglichkeiten anbelangt.

2. Anzahl der Rassen in den Rassenlisten

Bund:	4
Baden-Württemberg	5, widerlegliche Vermutung im Einzelfall, zusätzlich für 14 widerlegliche Vermutung im Einzelfall
Bayern	3 widerlegliche Vermutung im Einzelfall, zusätzlich für 9 widerlegliche Vermutung im Einzelfall
Berlin	10
Brandenburg	5, widerlegliche Vermutung im Einzelfall zusätzlich für 13
Bremen	4 (zuvor zusätzlich Liste mit 11 weiteren Hunden)
Hamburg	4
Hessen	10
Mecklenburg-Vorpommern	4, zuvor 12
Niedersachsen	keine
Nordrhein-Westfalen	4, besondere Überwachung für 10 weitere
Rheinland-Pfalz	3
Saarland	3

Sachsen	3
Sachsen-Anhalt	4, Bezug auf Bundesliste
Schleswig-Holstein	4, Bezug auf Bundesliste
Thüringen	4 mit Erweiterungsmöglichkeit aufgrund VO-Ermächtigung

3. Erlaubnisvorbehalte, Zuchtverbote und andere Verbote

- Erlaubnisvorbehalt für die Haltung eines gefährlichen Hundes:

Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt (nach bestandem Wesenstest), Schleswig-Holstein, Thüringen

- Wesenstest für als gefährlich vermutete Hunde:

Baden-Württemberg, Berlin (nur Nachweis), Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern (Nachweis), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (eingeschränkt), Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

- Absolutes Zuchtverbot für gefährliche Hunde:

Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen (auch Kreuzungsverbot), Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen

- Zuchtverbot für nicht-gewerbsmäßige Zucht mit Erlaubnisvorbehalt bzw. bei negativem Wesenstest:

Mecklenburg-Vorpommern, Saarland

- Zuchtverbot nur für nicht-gewerbsmäßige Zucht ohne Erlaubnisvorbehalt:

Schleswig-Holstein

- Zuchtverbot mit Möglichkeit der Ausnahme bei positivem Wesenstest:

Hessen

- kein Zuchtverbot:

Niedersachsen, Sachsen-Anhalt

- Verbot aggressiven Abrichtens von Hunden:

Brandenburg, Bremen, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen (sinngemäß), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen

- **Verbot aggressiven Abrichtens mit Erlaubnisvorbehalt:**

Baden-Württemberg, Bayern

- **Handelsverbot mit gefährlichen Hunden:**

Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen.

- **Handelsverbot unter bestimmten Bedingungen:**

Saarland für nicht-gewerbsmäßige Züchtungen; Hessen, wenn gefährliche Hunde Wesenstest nicht bestanden haben, dann auch Erwerbs- und Abgabeverbot solcher Hunde

- **Halteverbot für gefährliche Hunde:**

Bremen, Hamburg

C. Rechtsgutachterliche Prüfung der in A. III. gestellten Rechtsfragen

I. Unterstellung eines generellen Handels-, Zucht- und Haltungsverbots von Hunden gefährlicher Rassen in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG?

1. Die Struktur des GefHuG LSA

Die Untersuchung in Teil B) des Gutachtens hat in mehreren Punkten eine Sonderlage im GefHuG des Landes Sachsen-Anhalt ergeben.

Die Struktur des GefHuG LSA stellt sich wie folgt dar:

- Allgemeine Vorschriften, die für alle Hunde gelten:

§ 1 Zweck Gefahrenabwehr und Vorbeugung

§ 2 Allgemeine Pflichten für jeden Hundehalter

- Sonderregime für gefährliche Hunde:

§ 3 gefährliche Hunde: zwei Gruppen

(1) Vermutung der Gefährlichkeit, Verweis auf Rasseliste

(2) Gefährlichkeit im Einzelfall

§ 4 Haltung

- § 5 Erlaubnispflicht
- § 6 Voraussetzung und Inhalt der Erlaubnis
- § 7 Zuverlässigkeit
- § 8 persönliche Eignung
- § 9 Sachkunde
- § 10 Wesenstest
- § 11 Führung

- Ergänzende Maßnahmen:

- § 12 Mitwirkungspflichten
- § 13 Meldepflichten
- § 14 sonstige Gefahrenabwehr als Lückenfüllung durch Verweis aufs SOG
- § 15 Register
- § 16 Ordnungswidrigkeiten
- § 17 Zuständigkeit, Kosten
- § 18 Evaluierung
- § 19 Grundrechtseinschränkungen

Im Ergebnis bedeutet die Regelung im GefHuG LSA für den potentiellen Züchter, Halter und Händler:

- keine eigene Rassehundeliste
- kein generelles Zuchtverbot für Hunde dieser Liste
- kein Handelsverbot für Hunde dieser Liste.

Jedoch:

- Übernahme der Rasseliste des Bundes
- Einzelfallkriterien für gefährliche Hunde
- Wesenstest für Hunde der Bundesliste wie für auffällig gewordene Hunde
- persönliche Zuverlässigkeitsprüfung und Eignungsprüfung sowie - Sachkundenachweis für Halter und Führer von gefährlichen Hunden
- Sozialverhaltensprüfung für die Hunde
- Pflichten für Halter und Führer eines gefährlichen Hundes als subjektive Pflichten sowie objektive Maßnahmen wie Registrierung, Ahndung von Ordnungswidrigkeiten u.a.

Das GefHuG LSA ist in Sachsen-Anhalt bereits Gegenstand der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte im Land, von Äußerungen in der Literatur sowie von Schulungen für die Praxis geworden, da es eine Vielzahl von faktischen und rechtlichen Fragen aufwirft.

Im Fall des VG Magdeburg, B. v. 28. 3. 2012, - Az. 3367/12 -, ging es um den Verbleib eines illegal aus England nach Deutschland eingeführten Bullterriers und dessen weiterer Verbringung in das Land Sachsen-Anhalt. Das Gericht sah darin, da die Ausnahmetatbestände des HundVerbrEinfG des Bundes nicht gegeben waren, eine illegale Haltung dieses Hundes. Einen ohne Einfuhrgenehmigung in die Bundesrepublik Deutschland verbrachten Hund nachträglich zu legalisieren stelle eine bewusste Umgehung des Einfuhr- und Verbringungsverbots von Hunden dieser Rasse nach Deutschland (S. 8).

Bei der Übernahme bzw. Vermittlung eines gefährlichen Hundes an einen unbeteiligten Dritten aus einem Tierheim besteht ein öffentliches Interesse an der Haltung des Hundes durch eine Privatperson aus Tierschutzgründen. Auch in diesem Fall gilt es, dem gesetzgeberischen Ziel (Minimierung des Bestands an gefährlichen Hunden) Rechnung zu tragen. Die erlaubte Übernahme eines gefährlichen Hundes aus einem Tierheim durch einen unbeteiligten Dritten entspricht daher nicht dem Fall, dass die Haltung eines von privat erworbenen Hundes durch den Erwerber nachträglich legalisiert wird (VG Köln, Ur. v. 12. 8. 2010, - 20 K 7961/09 -). Denn wer einen gefährlichen Hund ohne Einfuhrgenehmigung in Obhut nimmt, führt objektiv einen gesetzlich missbilligten Zustand herbei. Für die hieraus folgende ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit genügt die objektive Verursachung durch den Betroffenen, ein persönliches Verschulden ist insoweit ohne Bedeutung (S. 8/9).

Diese und weitere Klagen befinden sich derzeit noch im Verfahrensgang der zweiten Instanz vor dem OVG LSA.

Nach dieser Rechtsprechung ist die Überführung des illegal eingeführten und nach Sachsen-Anhalt verbrachten Hundes in den „normalen“ Verfahrensgang mit Wesenstest/Sozialverträglichkeitsprüfung und persönlicher Zuverlässigkeitsprüfung des Halters nicht möglich. Die Tatbestandswirkung einer positiv ausfallenden Prüfung des „schlicht im Land vorhandenen Hundes“ kann daher nicht nachträglich zu seiner Legalisierung führen.

Zur Literatur s. im Einzelnen H. Pietzsch, Neue Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden in Sachsen-Anhalt, LKV 2010, 241,

sowie:

N. Semmelhaack, RiOVG LSA, Ausgewählte Fragen zur Auslegung des Gesetzes zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren (GefHuG) mit der Darstellung der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Sachsen-Anhalt sowie Übersicht über sonstige ordnungsbehördliche Maßnahmen zur Hundehaltung, insbesondere Anordnungen zur Verhinderung von starkem Hundegebell in Wohngebieten, Vortrags-Ms., Stand Sommer 2012.

Sachsen-Anhalt weicht in folgenden Punkten von der Hauptlinie der anderen Bundesländer ab:

- (1) keine eigene Rasseliste, aber Übernahme der – kurzen - Rasseliste des Bundes, ebenso wie Schleswig-Holstein,
- (2) kein Zuchtverbot, ebenso wie Niedersachsen,
- (3) kein Handelsverbot, ebenso wie zehn weitere Länder,
- (4) kein Verbot aggressiver Abrichtung von Hunden, ebenso wie in fünf weiteren Ländern.

Allerdings verlangt das GefHuG LSA zum Ausgleich dafür für alle gefährlichen Hunde, seien sie als gefährlich in der Liste vermutet oder seien sie im Einzelfall als gefährlich auffällig geworden, eine Prüfung der Sozialverträglichkeit in Form eines Wesenstest und eine Anerkennung dieses Befundes durch die zuständige Behörde.

Das Gesetz sagt nichts darüber aus, was mit denjenigen Hunden zu geschehen hat, die den Wesenstest nicht bestehen. Deshalb wird in der Literatur hieraus die Schlussfolgerung gezogen, dass das Halten und Führen solcher Hunde untersagt ist.

H. Pietzsch, Neue Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden in Sachsen-Anhalt, LKV 2010, 241.

Dies bedeutet aber nicht notwendig, dass daraus implizit auch ein Handels- und Zuchtverbot mit einem auf diese Weise "ausgesonderten" Hundes zu folgern ist.

Denn zum einen müsste das Gesetz eine solche wesentliche Rechtsfolge - da ein Eingriff in Grundrechte (Art. 12, 14, 2 Abs. 1 GG) - ausdrücklich regeln. Zum anderen bleibt es dem Halter eines solchen Hundes unbenommen, in einem erneuten Wesenstest die Sozialverträglichkeit des Hundes dennoch nachzuweisen.

In der Diskussion des Gesetzesentwurfs im Landtag war vor allem die Rasseliste umstritten, sodass man im Ergebnis von der Aufstellung einer eigenen Rasseliste abgesehen und in § 2 Abs. 1 auf die Liste des Bundes verwiesen hat. Damit hat man zwar auf eine Liste nicht ganz verzichtet, sondern, ebenso wie Schleswig-Holstein, eine Minimallösung gewählt. Anders als Schleswig-Holstein, das ein Zuchtverbot für nicht-gewerbsmäßige Züchtungen verhängte, verzichtete man selbst aber auf jedes generelle Zuchtverbot für bestimmte Rassen.

Zur Debatte des Entwurfs des Hundegesetzes s. Landtag Sachsen-Anhalt, 5. WP, 47. Sitzung, Plen. Prot. 5/47 v. 13.11.2008, S. 3107, TOP6 S. 3165 ff. zu Ges. Entw. LReg. 5/284, Berichterstatter Abg. Madl zum Bericht des Innenausschusses v. 8. 11. 2006 und 11. 1. 2007 (Drs. 5/284 und 5/1011):

Das Vorbild des Entwurfs war lt. Bericht des Innenausschusses des Landtags vielmehr die hessische Gefahrhundeverordnung,

s. Hess. VO v. 22. 1. 2003, GVBl. I, 2003, 54,

die in § 13 S. 1 ein Zucht- und Handelsverbot für gefährliche Hunde nur vorsieht, wenn im Einzelfall auffällig gewordene Hunde einen Wesenstest nicht positiv bestanden haben. Die spätere Regelung in § 6 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GefHuG LSA orientiert sich in der Tat am hessischen Vorbild. Allerdings kann man die Rechtsfolge des Halte- - und damit des Führungsverbots - gem. §§ 3 Abs. 2/4 Abs. 1 S. 1 GefHuG für Hunde, die den Wesenstest nach § 10 Abs. 1 und 2 GefHuG i.V.m. § 8 der GefHuVO LSA nicht bestanden haben und als sozialschädlich eingestuft wurden, wie oben vermerkt, nur mithilfe eines Umkehrschlusses feststellen.

S. ebenso H. Pietzsch, Neue Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden in Sachsen-Anhalt, LKV 2010, 241 (unter III.).

Für die Hunde der Liste des Bundes mit abstrakt gefährlichen Hunderassen sollte in Sachsen-Anhalt die Vermutung ihrer Gefährlichkeit nur im Wege des Tests im Einzelfall widerlegt werden können. Damit sah man von einem generellen Zuchtverbot von Hunden dieser Rasse in Sachsen-Anhalt ab.

In der Anhörung am 18. 3. 2008 (Nw. s. oben) wurde betont, dass für sog. Vermutungshunde ein Einfuhrverbot bestehe, hinzu träten in Sachsen-Anhalt Regelungen für sog. Vorfalldhunde. In der Debatte trug Abg. Kosmehl (SPD) vor, dass die Gefährlichkeit von bestimmten Rassen nicht erwiesen sei. Hunde seien grundsätzlich gut, solange der Mensch sie nicht provoziere. Eine abstrakt-konkrete Gefahrenabwehr sei aber notwendig. Lt. Abg. Tiedge (Die

Linke) sei eine versteckte Rasseliste (Bezug auf die Bundesliste, d. Gutachter) abzulehnen, weil die Gefahr von Hunden nur im Einzelfall bestimmbar sei.

Im Ergebnis wurden daher von einem generellen Zucht-, Halte- und Handelsverbot für Hunde bestimmter Rassen in Sachsen-Anhalt abgesehen.

In der Folge ist sowohl der Aufbau des GefHuG LSA in sich schlüssig und widerspruchsfrei, als auch das gesetzliche Instrumentarium, das ohne generelle Verbote auskommt, konsequent. Durch die vorgeschaltete Wesensprüfung war das äußerste Mittel, ein Halte und Zuchtverbot für als gefährlich festgestellte Rassen- wie Einzelhunde, für die infrage kommenden Grundrechte der Züchter und Halter (v.a. Art. 12, 14, 2 Abs. 1 GG/Art. 5 Abs. 1, 16, 18 LV LSA), im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Weg, der diese Rechte am ehesten schonte.

2. Setzt das HundVerbrEinfG des Bundes ein Zuchtverbot in allen Ländern voraus?

Es stellt sich insbesondere die Frage, ob das HundVerbrEinfG des Bundes ein generelles Zuchtverbot für Hunde bestimmter als gefährlich vermuteter Rassen unterstellt und der Gesetzgeber des Landes Sachsen-Anhalt damit insoweit an eine solche Voraussetzung gebunden wäre.

§ 2 Abs. 1 S. 1 GefHuG LSA verweist hinsichtlich der als gefährlich vermuteten Hunderassen auf § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 des HundVerbrEinfG des Bundes. Danach dürfen Hunde aus vier Rassen und deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden nicht in das Inland eingeführt oder verbracht werden (S. 1).

Gemäß Satz 2:

„dürfen ... Hunde weiterer Rassen sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden, für die nach den Vorschriften des Landes, in dem der Hund ständig gehalten werden soll, eine Gefährlichkeit vermutet wird, aus dem Ausland nicht in dieses Land eingeführt oder verbracht werden ... “
(Hervorhebung d. Verf.).

Dieser Satz kann so ausgelegt werden, dass das Bundesgesetz davon ausgeht, dass alle Bundesländer Zuchtverbote für Hunde weiterer Rassen und deren Kreuzungen usw. aussprechen.

Auch durch die Rechtsprechung könnte die Annahme eines generellen Zuchtverbots in allen Ländern gestützt werden,

s. VG Berlin, B. v. 4.12. 2009 - 1 L 912.09 -, aus: Juris, dort Nr. 10/11.

Diese Schlussfolgerung lässt sich dem Beschluss des VG aber nicht zwingend entnehmen. Zwar ist in Nr. 10 der Begründung davon die Rede, dass das generelle Einfuhrverbot des § 2 Abs. 1 S. 1 HundVerbrEinfG darauf beruhe, dass die betroffenen Tiere "nach den bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen einem unbedingten Zucht- und Haltungsverbot unterliegen". Damit muss aber nicht zwingend so verstanden werden, dass damit ein flächendeckendes Zuchtverbot in allen Ländern vorauszusetzen ist. Denn in anderen der "bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen" kann durchaus etwas anderes verfügt sein, nämlich möglicherweise ein Halte-, aber kein Zuchtverbot.

Das Gesetz lässt es in einer Art „dynamischer Verweisung“ offen, wie umfangreich diese Rasseliste (und damit Verbotliste) in den jeweiligen Ländern ist. Wie die obige Untersuchung gezeigt hat, bewegen sich solche Rasselisten der Länder zwischen 3 und 10, in einigen Sonderfällen bis zu 14 Rassen, wobei sich diese Rasselisten mit der Bundesliste von 4 Rassen ganz oder teilweise überschneiden können. Nicht vorgesehen scheint dabei, dass ein Land – wie es in Niedersachsen der Fall ist - gar keine Rasseliste aufgestellt hat, bzw. dass ein Land – wie es in Niedersachsen und in Sachsen-Anhalt der Fall ist - kein Zuchtverbot für gefährliche Rassehunde ausgesprochen hat.

Insoweit scheint sich also eine Regelungslücke aufzutun, die einen Systemwiderspruch nach sich ziehen könnte. Allerdings ist die Auslegung, dass das Bundesgesetz von einem Zuchtverbot in den Hundegesetzen *aller* Bundesländer ausgeht und dies somit – stillschweigend – unterstellt bzw. sogar voraussetzt, keineswegs zwingend. Denn der Wortlaut der Gesetzesfassung des § 2 Abs. 1 S. 2 HundVerbrEinfG „für die *nach den Vorschriften des (jeweiligen, Vermerk des Gutachters) Landes*, in dem der Hund ständig gehalten wird ...“ lässt es durchaus offen, ob ein Zuchtverbot in jedem der 16 Länder gelten muss. Andernfalls hätte die Formulierung lauten müssen: „für die *in den Ländern*“ oder zumindest „nach den *Vorschriften der Länder*“ bzw. „*aller Länder* ...“ eine Gefährlichkeit vermutet wird. Denn man kann der vermuteten oder tatsächlichen

Gefährlichkeit einer Rasse oder eines einzelnen Hundes auch mit anderen Mitteln begegnen als durch Zuchtverbote. Ob ein Land ein Zuchtverbot ausspricht oder nicht liegt in seiner Kompetenz als autonomer Staat mit autonomer Regelungsgewalt, nämlich der Zuständigkeit der Länder für die Gefahrenabwehr, soweit diese nicht gem. Art. 70 ff. GG ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist. Dies ist aber, wie auch das Bundesverfassungsgericht (s. BVerfGE 110, 141 Ls. 2) bei der Gefahrenabwehr gegen gefährliche Hunde festgestellt hat, nicht der Fall.

Der Verweis geht somit von vornherein von unterschiedlich möglichen Länderregelungen aus, wobei diese nicht notwendigerweise ein Zuchtverbot beinhalten müssen. In erster Linie geht es um Rechtsregimes der Gefahrenabwehr für gefährliche Hunde insgesamt, deren Einzelheiten dem gefahrenrechtlichen Ermessen der jeweiligen Länder überlassen bleiben.

Gestützt wird diese Auslegung auch durch die Textgenese der § 1 und 2 des HundVerbrEinfG:

Ursprünglich hatte der Entwurf des „Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde“ (Drs. 14/4451) als Vorgängerfassung des HundVerbrEinfG in § 1 Abs. 1 ein Einfuhrverbot für 3 Rassen vorgesehen (Pitbull-Terrier, American Staffordshire Terrier, Staffordshire-Bullterrier; der Pitbull kam erst in der Endfassung des Gesetzes hinzu). Abs. 2 verlangte eine Einfuhrgenehmigung für andere als in Abs. 1 bezeichnete Hunde, für die nach landesrechtlichen Vorschriften ein 1. Zucht oder Handels- oder 2. Halteverbot bestand. Dieser Passus, der auf Zuchtverbote in den Ländern Bezug nahm, wurde vom Innenausschuss nicht übernommen, sondern durch die spätere – Gesetz gewordene - Formulierung ersetzt, die eine sehr viel abstraktere Fassung ohne spezielle Fallgruppen an Gefahrenabwehrmaßnahmen (Zucht-, Handel-, Halteverbote) enthielt.

Lt. Bericht der für den Gesetzesentwurf zuständigen Abgeordneten des Innenausschusses

s. BT-Drs. 14/4920 v. 6. 12. 2000, Abg. E. Bahr, G. Bamm, C. Özdemir, E. Schmidt-Jortzig und U. Jelpke, Beschluss-Empfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. A.), S. 11,

hatte der Entwurf zunächst gelautet:

„§ 1 Genehmigungspflicht

(1) Pitbull-Terrier, American Staffordshire Terrier, Staffordshire-Bullterrier sowie Hunde aus Kreuzungen mit den genannten Tieren dürfen in das Inland nicht verbracht werden.

(2) Wer einen anderen als in Abs. 1 bezeichneten Hund, für den nach landesrechtlichen Vorschriften

1. das Züchten oder Handeln verboten oder beschränkt oder
2. das Halten verboten

ist, in das Inland verbringen will, bedarf der Genehmigung. Maßgeblich sind die Vorschriften des Landes, in dem der Hund ständig gehalten werden soll....“

Diese Fassung wurde in den späteren § 2 Abs. 1 mit folgender Begründung nicht übernommen:

„Die im Entwurf vorgesehene Regelung des § 1 Abs. 2 – alt – ist nicht vollziehbar in Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen der Länder, die vielfach die Einordnung des Hundes als gefährlich an eine Begutachtung und weiteren Voraussetzungen knüpfen. In der Praxis wird nicht zu gewährleisten sein, dass an den Grenzkontrollstellen aufgrund einer nach dem jeweils einschlägigen Landesrecht vorgesehenen Einzelfallüberprüfung die Einordnung eines Hundes als gefährlich oder nicht erfolgen kann.

Vielmehr muss es für die zuständige Behörde anhand objektiver, leicht zu überprüfender Kriterien feststellbar sein, ob der betreffende Hund dem Einfuhr- und Verbringungsverbot unterliegt. Vollziehbar erscheinen daher nur Regelungen, die sich zum einen an bestimmten, grundsätzlich allgemein als gefährlich eingestuften Hunderassen (Abs. 1 S. 1 – neu –) ausrichten.“

Zur Fassung des späteren § 2 Abs. 1 S. 2 heißt es in der Begründung anschließend:

„In Abs. 1 S. 2 – neu – werden zum anderen weitere Hunderassen – ergänzend zu dem Einfuhrverbot (s. Rasseliste S. 1) – im Anschluss an die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zur abstrakten Gefährlichkeit bestimmter Hunderassen einem Einfuhr- bzw. Verbringungsverbot unterworfen.

Das geschieht durch die Bezugnahme auf das jeweilige Recht des Landes, in dem der Hund ständig gehalten werden soll. *Insoweit knüpft das Verbot an die unterschiedlichen Beurteilungen an, die den Regelungen der jeweiligen Länder zu Grunde liegen* (Hervorhebung d. Verf.). Dadurch ist gewährleistet, dass die Verbotsnorm vollziehbar ist und ihre Schutzwirkung nach landesrechtlicher Prüfung entfalten kann.“

Das Zuchtverbot des Bundes für die 4 Rassen befand sich vielmehr in § 11b Abs. 2 lit. a) des Tierschutzgesetzes, also nicht im HundVerbrEinfG, und wurde vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 16. 3. 2004 – 1 BvR 1778/01 – als verfassungswidrig aufgehoben (s. BVerfGE 110, 141).

Selbst wenn man also annähme, dass das HundVerbrEinfG in seiner endgültigen Fassung ein Zuchtverbot als landesrechtliche Regelung „stillschweigend“ ins Auge gefasst hat, lässt die textliche Genese der §§ 1 und 2 HundVerbrEinfG die Annahme nicht zu, der Bundesgesetzgeber habe solche Zuchtverbote in den Ländern flächendeckend vorausgesetzt. Vielmehr verweist er pauschal auf gefahrenabwehrende Maßnahmen der Länder bei gefährlichen Hunden, worunter – auch – Zuchtverbote sein können, aber nicht müssen.

Selbst wenn man von einem Zuchtverbot, beschränkt auf die Rasseliste in §§ 1, 2 HundVerbrEinfG als Mindestliste, ausgehen würde, weil ein solches Verbot vom Bundesgesetz unterstellt wird, so entspräche eine solche Unterstellung nicht einmal den rechtlichen Fakten in den Ländern. Von den im Bundesgesetz genannten vier Rassen unterliegen folgende Rassen in den einzelnen Ländern einem Zuchtverbot:

Pitbull-Terrier:	11 Länder, in drei weiteren Ländern unter Vorbehalt
American Staffordshire-Terrier:	11 Länder, in drei weiteren Ländern unter Vorbehalt
Staffordshire Bull-Terrier:	9 Länder, in drei weiteren Ländern unter Vorbehalt
Bullterrier:	8 Länder, in zwei weiteren Ländern unter Vorbehalt.

Somit unterliegen selbst die in der Bundesliste genannten vier gefährlichen Rassen nur in 11 bzw. 9 und 8 Ländern einem absoluten Zuchtverbot, während 5 bzw. sogar 7 bzw. 8 Länder selbst in diesen Fällen davon abgesehen haben oder das Zuchtverbot wesentlich relativiert haben. So ist bei drei bzw. zwei Ländern die Zucht von Hunden dieser vier Rassen nur unter bestimmten Bedingungen (nicht-gewerbsmäßig, negativer Wesenstest) untersagt.

Damit kommt man zu folgender **Schlussfolgerung**:

Wenn angesichts der lückenhaften und von zahlreichen Relativierungen geprägten Rechtslage im Gefahrenhunderecht der Länder nicht einmal im Bereich der Mindestrasseliste des Bundes ein flächendeckendes Zuchtverbot in den Ländern ersichtlich ist, so kann weder von einer rechtlich vorausgesetzten noch von einer

faktischen Unterstellung eines Zuchtverbots in allen Bundesländern durch §§ 1,2 HundVerbrEinfG gesprochen werden.

II. Nach EU-Recht erforderliche und diskriminierungsfreie Beschränkung des innerstaatlichen Handels durch das HundVerbrEinfG?

1. Einschränkung von Grundfreiheiten

Die Gefahrhunderegelung im Bund und in den Ländern betrifft die Einfuhr/Verbringung sowie - mit Ausnahme Sachsen-Anhalts und Niedersachsens - die Zucht und den Handel mit Hunden bestimmter Rassen. Neben dem Einfuhrverbot ins Bundesgebiet bestehen in zahlreichen Bundesländern Zucht- bzw. Handelsverbote mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sowie, in modifizierter Form, in einigen weiteren Ländern.

Europarechtliche Vorgaben hierfür sind die (1) Warenverkehrsfreiheit, Art. 28 ff., 34, 36 S. 2 AEUV, die (2) Niederlassungsfreiheit, Art. 49 ff. AEUV, und die (3) Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 ff. AEUV.

Mit den Zucht- und Handelsverboten für bestimmte Hunderassen werden die Zucht und der Handel von Hunden bestimmter Rassen in zahlreichen Bundesländern beschränkt. Mit dem Verbot von Einfuhr und Verbringung von Hunden bestimmter Rassen in das Bundesgebiet wird damit zugleich der Handel mit Hunden bestimmter Rassen aus dem Ausland im Bundesgebiet verhindert.

Die Einfuhr, Zucht und Handel mit Hunden bestimmter als gefährlich bezeichneter Rassen wird nicht vom Staat selbst vorgenommen, ist also keine Ausübung öffentlicher Gewalt durch den Staat selbst. Die Maßnahmen zum Schutz vor gefährlichen Hunden bestimmter Rassen fallen daher nicht unter die Ausnahmebestimmung des Art. 51 AEUV (Ausnahmebereich für hoheitliche Tätigkeiten des Staates).

Im Ergebnis werden daher zumindest die (1) Warenverkehrsfreiheit in das Bundesgebiet für bestimmte Hunderassen und der (1, 2) freie Waren- und Dienstleistungsverkehr bei der Zucht und beim Handel von Hunden bestimmter Rassen innerhalb des Bundesgebiets beschränkt. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und von Niedersachsen dürfen solche Hunde in anderen Bundesländern – von bestimmten

Modifikationen abgesehen (s. oben unter B)) - weder gezüchtet noch mit ihnen Handel getrieben werden.

Die (3) Niederlassungsfreiheit von Ausländern wird durch das Einfuhr- und Verbringungsverbot von Hunden bestimmter Rassen in das Bundesgebiet dadurch tangiert, dass es im Ausland ansässigen Züchtern und Händlern verwehrt ist, Hunde bestimmter, als gefährlich vermuteter Rassen ins Bundesgebiet einzuführen. In- wie Ausländern ist es jedoch nicht verwehrt, in den Ländern Sachsen-Anhalt und Niedersachsen solche Hunde zu handeln und zu züchten. Soweit im übrigen Inland die Zucht und der Handel mit diesen Hunden nicht untersagt ist, dies ist aber nur in einzelnen Ländern in unterschiedlicher Weise der Fall,

s. dazu oben die Länder- Liste in B) III. 3.,

können diese in das Gebiet der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen verbracht werden.

Allerdings können sich im Ausland ansässige Züchter und Händler von Hunden gefährlicher Rassen im Inland niederlassen, unterliegen aber in diesem Fall wie die Inländer den Beschränkungen der Zucht und des Handels mit Hunden bestimmter gefährlicher Rassen nach dem Recht des Landes, in dem sie jeweils ansässig sind. In Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen können dort ansässige ausländische Züchter und Händler in der gleichen Weise wie inländische Hundezucht und Handel mit Hunden betreiben.

Ausnahmeregelungen im Gefahrhunderecht des Bundes und der Länder, die sich gem. Art. 52 Abs. 1 AEUV aus Gründen der öffentlichen Ordnung allein an Ausländer, namentlich ausländische Züchter und Händler richten, sind weder im Bundes- noch in den Ländergesetzen und Länderverordnungen ersichtlich und wurden vom Bund und von den Ländern auch nicht geltend gemacht.

1. Möglichkeit von Beschränkungen

Beschränkungen der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit können durch entsprechende Ausnahme-Tatbestände in Art. 36 und 62 AEUV i.V.m. 52 Abs. 1 AEUV gerechtfertigt werden. Danach können Beschränkungen aus Gründen der

öffentlichen Ordnung vorgenommen, sofern diese nicht im Sinne von Art. 18 AEUV diskriminierend wirken.

S. im Einzelnen Schlag in Schwarze (Hg.), EU-Kommentar, 3. A. 2012, Art. 52 AEUV, Rd. 2 ff.; Becker in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 36 AEUV, Rd. 9, 10, 12; Holoubek in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 56 AEUV, Rd. 71 ff.; Holoubek in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV Art. 5 ff..

Das Gefahrhunderecht zählt zum Recht der Gefahrenabwehr und damit zum Recht der öffentlichen Ordnung. Aufgrund vermehrter Angriffe von Hunden auf Menschen und Tiere wurden von den Ländern und vom Bund ab 1992 Regeln zum Schutz wichtiger Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Gesundheit erlassen. Durch diese Regeln soll Gefahren, die von aggressiven Hunden drohen, vorgebeugt und die Bevölkerung dadurch besser geschützt werden.

S. dazu im Einzelnen oben unter A) und B).

Die Beschränkungen dienen somit legitimen Zwecken und erfüllen die Tatbestandsvoraussetzung der Ausnahmebestimmungen in den Art. 36 und Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 62 AEUV.

Allerdings dürfen Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung Ausländer nicht willkürlich diskriminieren und müssen im Übrigen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen (Art. 36 S. 2 AEUV).

S. Schlag in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 52 AEUV, Rd. 2 ff.; Becker in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 36 AEUV, Rd. 9, 10, 12; Holoubek in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 56 AEUV, Rd. 71 ff.; Holoubek in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV Art. 5 ff..

2. Diskriminierende Wirkung der Einschränkungen?

Züchtern im Inland ist es gestattet, im Bereich der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen Hunde gefährlicher Rassen zu züchten und – sofern sie den Wesenstest positiv bestehen - mit ihnen Handel in den Gebieten der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen zu treiben.

Diese unterschiedliche Rechtslage in den deutschen Bundesländern könnte zu einer gem. Art. 18 und 36 S. 2 AEUV europarechtlich untersagten Diskriminierung ausländischer Züchter in der Weise führen, als ihnen – im Gegensatz zu inländischen

Züchtern – die Zucht und der Handel mit Hunden bestimmter Rassen in Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen unmöglich gemacht wird.

Es ist daher zu prüfen, ob die Gefahrhunderegelung des Bundes und der Länder tatbestandlich eine europarechtswidrige Diskriminierung darstellt. Wenn ja, wäre weiter zu prüfen, ob es hierfür eine Rechtfertigung gibt.

Eine Diskriminierung im Rahmen der Warenverkehrs-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit liegt europarechtlich dann vor, wenn an die Staatsangehörigkeit von EU-Angehörigen gegenüber eigenen Staatsangehörigen unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft würden.

Zu den Einzelheiten s. Folz in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Hg.), Europäisches Unionsrecht, Kommentar, 2012, Art. 18 AEUV Rd. 2 ff.; Streinz in: Streinz(Hg.) EUV/AEUV Kommentar, 2. A. 2012, Art. 18 AEUV. Rd. 44 ff.; Holoubek in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV. Rd. 5 ff.

In das *Bundesgebiet* dürfen nach §§ 1, 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG des Bundes keine gefährlichen Hunde bestimmter Rassen verbracht oder eingeführt werden. Das HundVerbrEinfG knüpft insoweit also an einen abstrakten Tatbestand und nicht an eine konkrete in- oder ausländische Staatsangehörigkeit an. Vielmehr behandelt es Inländer wie Ausländer insoweit gleich: Eine unterschiedliche Behandlung findet auf dieser Ebene nicht statt. Es wird hier weder auf eine Staatsangehörigkeit noch eine Ansässigkeit abgestellt, sondern generell auf das Verbringen von Tieren bestimmter Hunderassen aus dem Ausland ins deutsche Inland.

Auf *Landesebene* wird insoweit zwischen Züchtern in Bundesländern, welche ein Züchtungsverbot kennen, und Züchtern im Land Sachsen-Anhalt differenziert, als Züchter und Händler in diesem Land, wie auch in Niedersachsen, Hunde aller Rassen züchten und – ein positiv verlaufener Wesenstest vorausgesetzt – auch handeln können. Allerdings sind Zucht und Handel nur für die Gebiete der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen rechtlich zulässig. Für die Mehrzahl der übrigen Länder besteht ein Handelsverbot, das einen Handel von in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen gezüchteten Hunden in diesen Ländern illegal macht. Sachsen-Anhalt und Niedersachsen bilden insoweit „rechtliche Inseln“ für das Züchten und Handeln mit Hunden bestimmter Rassen.

Eine die europäischen Binnengrenze überschreitende Wettbewerbsverzerrung im Sinne des Europarechts findet nicht statt. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Inzellösung zu einer Diskriminierung von ausländischen gegenüber inländischen, in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen tätigen Züchtern und Händlern führt.

Eine Diskriminierung ausländischer Züchter und Händler läge hier jedenfalls dann vor, wenn die gegenüber Sachsen-Anhalt und Niedersachsen unterschiedliche Rechtslage in den übrigen Ländern an die Staatsangehörigkeit anknüpfen würde. Hier gilt jedoch dasselbe wie für die Bundesebene: Weder in Sachsen-Anhalt noch in Niedersachsen wird zwischen In- und Ausländern unterschieden mit der Folge, dass auch ausländische Züchter in Sachsen-Anhalt, eine gewerberechtliche Zulassung unterstellt, entsprechende Züchtungen in und für das Land vornehmen können. Aus europarechtlichen Gründen (s. o. die einzelnen Diskriminierungsverbote des AEUV) ist es dem Land Sachsen-Anhalt untersagt, zwischen in- und ausländischen Züchtern zu unterscheiden. Dies wäre nur der Fall, wenn im Gefahrhunderecht des Landes unmittelbar oder mittelbar an eine Staatsangehörigkeit von Züchtern und Händlern angeknüpft würde.

Im Gefahrhunderecht des Landes Sachsen-Anhalt wird vielmehr weder im GefHuG selbst, noch in der GefHuVO zwischen In- und Ausländern differenziert. Jeder, der im Land Sachsen-Anhalt Hunde züchten will, kann dies tun. Er kann diese gezüchteten Tiere, sofern sie den Wesenstest bestehen und sich als nicht-sozialschädlich erweisen, im Land handeln. Denn die Regelungen des GefHuG LSA betreffen sowohl In- wie Ausländer, die sich – dem Territorialitätsprinzip des Landesrechts folgend – auf dem Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt aufhalten und dessen Gefahrhunderecht befolgen.

In gleicher Weise unterliegen den Beschränkungen in den anderen Ländern, die Zucht- und Handelsverbote vorsehen, In- wie Ausländer gleichermaßen.

4. Mittelbare Ungleichbehandlung durch die im Ausland ansässigen Züchter und Händler?

Ein Problem kann das Tatbestandselement der „Ansässigkeit“ in Art. 56 AEUV aufwerfen.

S. dazu Müller-Graff in Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 56 AEUV, Rd. 48, 49.

Denn es ist Züchtern und Händlern, die im Ausland ansässig sind, untersagt, Hunde bestimmter Rassen gem. §§ 1, 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG in das Bundesgebiet einzuführen oder zu verbringen.

Bezieht man die Diskriminierung auf die Staatsangehörigkeit, so trifft das Merkmal der Ansässigkeit sowohl inländische wie ausländische Staatsangehörige gleichermaßen. Denn beiden Gruppen ist es untersagt, aus dem Ausland Hunde bestimmter gefährlicher Rassen in das Inland einzuführen oder zu verbringen.

Diese Ungleichbehandlung gegenüber im Inland ansässigen In- wie Ausländern kann dadurch umgangen werden, dass im Ausland ansässige Züchter und Händler bestimmter Hunderassen sich in Sachsen-Anhalt bzw. in Niedersachsen ansässig machen.

Sieht man darin eine zumindest Behinderung im Ausland ansässiger Züchter und Händler, dass sie gezwungen werden, ihre Tätigkeiten nach Sachsen-Anhalt bzw. Niedersachsen zu verlegen, so bedürfte dies als mittelbar wirkende Diskriminierung ebenfalls der Rechtfertigung. Denn auch mittelbare Diskriminierungen unterfallen unionsrechtlich der Rechtfertigungspflicht.

S. Streinz in: Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV, Rd. 53 ff., bes. Rd. 55, Anknüpfung an den Wohnsitz im Inland, sowie Holoubek in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV, Rd. 5 f., 15 f., 27.

Wenn man darin eine Diskriminierung erblicken würde, dass In- wie Ausländer in die Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ziehen und sich niederlassen müssen, um in den Genuss des liberaleren Zucht- und Handelsregimes zu kommen, so könnte sich daraus allenfalls eine sog. „Binnendiskriminierung“ anderer In- wie Ausländer ergeben. In diesem Fall richtet sich die Unterscheidung nicht an Ausländer und differenziert auch nicht zwischen In- und Ausländern, sondern unterscheidet zwischen In- und Ausländern, die in den Bundesländern als Züchter und Händler ansässig sind, aber nur in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, nicht aber in den übrigen Ländern Hunde bestimmter Rassen züchten und handeln können.

Ungleichbehandlungen innerhalb eines Staates, die In- wie Ausländer gleichermaßen betreffen, führen jedoch nicht zu einer Benachteiligung, die gem. Art. 18 AEUV an eine Staatsangehörigkeit anknüpft und damit den Binnenmarkt stört. Vielmehr ergeben sich daraus lediglich Gleichheitsstörungen innerhalb eines Staates selbst. Diese sind gegebenenfalls anhand des nationalen Verfassungsrechts zu ahnden.

Schlag in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV, Rd. 42.

Abgesehen davon, dass auch für diesen Fall die Rechtfertigungsgründe der öffentlichen Ordnung eingreifen, betrifft die Beschränkung gleichermaßen auch Inländer, die im Ausland ansässig sind. Zudem wird im Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen nicht zwischen Ansässigen und Nichtansässigen unterschieden, sodass sich in beiden Ländern jeder, Inländer wie Ausländer, ansässig machen kann. Es kann jedermann Hunde züchten und – der positive Wesenstest vorausgesetzt – mit ihnen handeln, wenn er dies auf dem Territorium des Landes tut. Abgestellt wird lediglich auf den Bereich, in dem das Gefahrhunderecht des Landes gilt, und dies kann, dem Territorialitätsprinzip folgend, nur das Landesgebiet sein.

5. Lediglich Binnen-Diskriminierung?

Allerdings könnte man hinsichtlich des nicht bestehenden Zucht- und Handelsverbots in Sachsen-Anhalt bzw. Niedersachsen und den Zucht- und Handelsverboten in den anderen Bundesländern

vgl. die Aufstellung oben unter B) III. 3.,

auch lediglich eine Diskriminierung zwischen denjenigen sehen, die innerhalb des Bundesgebiets in Sachsen-Anhalt züchten können, und solchen – Inländern- wie Ausländern - die dies in den übrigen Bundesländern beabsichtigen.

Man könnte daher von einer „Binnen-Diskriminierung“ sprechen. Eine solche Binnen-Diskriminierung ist jedoch nach herrschender Auffassung europarechtlich irrelevant, da dadurch keine Staatsgrenzen innerhalb des Binnenmarkts, sondern allenfalls innerstaatliche Ländergrenzen tangiert sind.

Schlag in Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV, Rd. 42; ausf. dazu auch Streinz in Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 18 AEUV, Rd. 6, 33, 62 ff., 65, 66.

Derartige Binnendiskriminierungen zwischen Bundesländern sind nicht selten, denkt man etwa an Studiengebühren, die in einigen Bundesländern erhoben werden, in anderen dagegen nicht, und die in- wie ausländische Studierende gleichermaßen treffen. Sie sind jedoch nach herrschender Auffassung als Ausprägungen des Föderalismusprinzips, sofern sie nicht willkürlich erscheinen, hinzunehmen und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

S. dazu unten unter III. 1 ff.

6. **Rechtfertigung einer Beschränkung, Verhältnismäßigkeit**

Selbst wenn man im Falle des fehlenden Zuchtverbots in Sachsen-Anhalt aber eine europarechtswidrige Diskriminierung von Züchtern anderer Länder unterstellt, so könnte eine solche gerechtfertigt sein. Bei der Rechtfertigung einer Beschränkung wird unterschieden zwischen:

- (1) diskriminierenden und
- (2) unterschiedslos anwendbaren Beschränkungen.

Wie bereits oben gezeigt,

s. oben unter 3.,

ist bei den Einfuhr-, Zucht- und Handelsverboten für Hunde bestimmter Rassen im Bundesgebiet keine unmittelbare Diskriminierung erkennbar, da sie nicht an eine Staatsangehörigkeit von Züchtern usw. anknüpfen. Vielmehr sind die Beschränkungen hier unterschiedslos anwendbar und treffen Inländer wie Ausländer unter den Züchtern und Händlern gleichermaßen.

Wollte man demgegenüber, wie unter 4. erörtert, dennoch eine mittelbare, indirekte Diskriminierung annehmen, so könnte diese ebenfalls aus den folgenden Gründen gerechtfertigt sein.

Eine diskriminierende wie eine unterschiedslos anwendbare Beschränkung kann gem. Art. 36, 52 und 62 AEUV gerechtfertigt sein, wenn sie dem Schutz der öffentlichen Ordnung dient. Diese Rechtfertigung geschieht durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses.

S. die sog. „*Gebhard-Formel*“, entwickelt vom EuGH in der Rs. 55/94, aml. Slg. 1995, Rd. 37, dazu Streinz, Europarecht, 9. A. 2012, S. 308, Rd. 811.

Die Formel lautet:

„Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich ... dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern, oder weniger attraktiv machen können, *vier Voraussetzungen* erfüllen müssen:

Sie müssen (1) in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen (2) aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen (3) geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen (4) nicht über das hinaus gehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist“.

Wie bereits vermerkt, ist gemäß Art. 18 AEUV eine Regelung diskriminierend, wenn sie direkt oder indirekt/versteckt an die Staatsangehörigkeit oder Ansässigkeit anknüpft.

S. die Nachweise oben.

Ist dies – wie für das Gefahrhunderecht oben unter 3. dargetan - nicht der Fall, so liegt keine Diskriminierung vor; sondern eine unterschiedslos anwendbare Beschränkung.

Es genügen dann für solche Beschränkungen zwingende Gründe des allgemeinen Interesses, wobei hier z.B. rein fiskalische Interessen des Staates nicht ausreichend sind. Zudem muss die Beschränkung den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit genügen,

s. etwa EuGH Rs. 243/01, Amtl. Slg. 2003, Rd. 67 Gambelli; Rs. 42/07, Amtl. Slg. 2006, Rd. 59/60 Gambelli III.

d.h., sie muss geeignet und erforderlich sein, um dem öffentlichen Zweck zu genügen.

Hierbei steht dem Gesetzgeber allerdings ein weiter Ermessensspielraum zur Verfügung, der sich aus dem jeweiligen Gefahrenpotenzial ergibt.

Für die Zucht- und Handelsverbotsregelungen in den anderen Ländern als Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sind jeweils zwingende Gründe des allgemeinen Wohls (= ordre public) maßgebend, nämlich der Schutz der Bevölkerung vor Angriffen durch gefährliche Hunde bestimmter, als gefährlich vermuteter Rassen.

Verstöße gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip sind nicht ersichtlich, da Zucht- und Handelsverbote nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnisse bei Gefahrhunden bestimmter Rassen geeignet und zum Schutz wichtiger Rechtsgüter aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und Gesundheit) in Verbindung mit den Grundrechtsverbürgungen der

jeweiligen Landesverfassungen auch erforderlich sind. Anzeichen dafür, dass die Gefahrhunderegimes in den betreffenden Ländern mit Zucht- und Handelsverbot unverhältnismäßig wären, sind ebenfalls nicht ersichtlich.

Wegen der Frage der kohärenten und systematischen Gefahrhunderegelung im gesamten deutschen Bundesstaat s. unten unter 7.

Ob darin u. U. eine verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung nach innerstaatlichem Recht läge, soll an anderer Stelle näher untersucht werden.

S. unten unter III..

Selbst wenn man also von einer Diskriminierung durch Besserstellung von Züchtern und Händlern im Land Sachsen-Anhalt ausgehen wollte, wäre diese ihrerseits durch den „ordre public“ des Landes gedeckt. Denn ein Land kann kraft seiner souveränen Entscheidung auch ein anderes Gefahrenabwehrregime wählen und auf eigene Rassehundelisten sowie Zucht- und Handelsverbote verzichten. Auch dies ist angesichts der umstrittenen Frage des Sinns und Zwecks von Rasselisten und generellen Verboten rational begründbar, also nicht willkürlich. Die Wahl eines milderen Mittels (keine generellen Verbote) ist vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ebenfalls gedeckt.

7. Die hinreichende Kohärenz und Systematik von unterschiedlichen Regelungen im Bundesstaat

Unterstellt man – entgegen der hier vertretenen Auslegung – dass das Bundesgesetz tatsächlich von einem Zuchtverbot in sämtlichen Bundesländern ausgeht, so ergeben sich dadurch die nachfolgenden europarechtlichen Überlegungen.

Bundesstaaten und Staaten mit weitgehend autonomen Regionen sind unter den derzeit 27 Mitgliedstaaten nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Aus diesem Grund ist der Umfang der Rechtsprechung des EuGH zu Ungleichheiten im Bundesstaat begrenzt und beschränkt sich auf eine überschaubare Zahl von Entscheidungen. Dennoch hat sich daraus bereits ein Ansatz zu einer Dogmatik entwickelt. Ihren Ursprung hatte diese Dogmatik allerdings nicht im Gefahrenhunderecht, sondern im staatlich konzessionierten Glücksspiel-Veranstaltungsrecht.

EuGH Rs C-46/08 Carmen Media; C-409/06 Winner Wetten; C-316/07, C—358/07 bis C-360/07, C-409/07 u. C-410/07 Markus Stoß; s. dazu Oppermann/

Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. A. 2011, S. 434 ff., Rd. 13, 18/19, 20 zur Konsistenz im Glücksspielrecht.

Dieser Bereich der Ordnungsverwaltung, der Züge des Gefahrenvorsorge- und abwehrrechts³¹ trägt, kann zumindest in den Grundzügen mit dem Sachverhalt des Gefahrhunderechts verglichen werden. Denn das Gefahrhunderecht greift unmittelbar auf die Gefahr (= gefährliche Hunde) mit direkten Maßnahmen (Verbote, Erlaubnisvorbehalte) zu, auch im Glücksspielrecht werden die Gefahren (Spielsucht, Kriminalität) mittelbar durch Konzessionen und Überwachung des Staates, unmittelbar durch Erlaubnisvorbehalte und Verbote eingeeht.

Der Bundesstaat als Mitgliedsstaat der EU „haftet“ gegenüber der EU zunächst grundsätzlich für alle diskriminierungsauffälligen Sachverhalte seiner Gliedstaaten (s. Art. 18 AEUV) aus dem Prinzip der Vertragstreue (= „pacta sunt servanda“) heraus. Allerdings muss eine solche Ungleichbehandlung tatsächlich erkennbar und rechtlich feststellbar sein.

EuGH Rs. C-46/08 Nr. 69, 70, 71, s.a. Rs. C-417/99, Amtl. Slg. 2001, I-6015 Rd. 37 –Komm./Spanien -.

Das System des Gefahrhunderechts im Bundesstaat muss unionsrechtlichen Anforderungen an das sog. Kohärenzgebot des Art. 7 AEUV entsprechen. Dieses Gebot wurde in der Rechtsprechung des EuGH in mehreren Entscheidungen weiterentwickelt.

S. EuGH Rs C-46/08 Carmen Media; C-409/06 Winner Wetten; C-316/07, C—358/07 bis C-360/07, C-409/07 u. C-410/07 Markus Stoß;; s. a. die Kommentierung von Böse in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 1 ff. und Gassner in: Vedder/Heintschel v. Heinegg a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 5.

Nötig ist danach, dass eine bundesstaatliche Gesamtregelung eines Sachverhalts den Anforderungen an eine kohärente und systematisch widerspruchsfreie Struktur genügt.

EuGH Rs. C-46/08, Nr. 46, 53, 55, 57, 64.

Dieses Kohärenzgebot in Art. 7 AEUV ist freilich auf den konkreten Fall zu beziehen und daher auslegungsbedürftig: „cohaerere“ bedeutet sprachlich zunächst „zusammenhängend mit anderen Dingen“. Kohärenz bedeutet, ebenso wie der vergleichbare Begriff der Konsistenz, die widerspruchsfreie Beschaffenheit einer Regelung. Systemgerechtigkeit im Sinne einer Widerspruchsfreiheit soll die

³¹ Denn mit dem Glücksspielrecht verfolgt der Staat seit jeher - außer der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr - auch fiskalische Zwecke.

Abstimmung politischer und institutioneller Maßnahmen zur Erreichung von Zielen prägen. Die Gesetzgeber im Bundesstaat sollen sich darum bemühen, ihr Verhalten aufeinander abzustimmen, um so zu einer einheitlichen Zielsetzung mit

- vergleichbaren Mitteln in
- verschiedenen Bereichen

zu gelangen. Im Ergebnis folgt daraus ein konzeptionelles und inhaltliches Aufeinander-Bezogen-Sein von Rechtssätzen und Realakten.

S. Pelka in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 3 f..

Die Methode der Kohärenz soll zu einem „sinnbildenden Zusammenhang“ führen und damit Friktionen und Zielkonflikte vermeiden.

Streinz in Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 4.

Angelegt war das Prinzip bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 für die auswärtige Politik der EU-Mitgliedstaaten, heute befindet es sich in Art. 7 AEUV und bedeutet die generelle Widerspruchsfreiheit und Stimmigkeit von Politik und Handeln der Europäischen Union. Es ist damit ein allgemeines Handlungs- und Rechtsgestaltungsprinzip der EU.

Gassner in: Vedder/Heintschel v. Heinegg a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 5 und Streinz in: Streinz a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 1-3 zur Genese der Vorschrift. .

Dieses abstrakte Prinzip wurde auch vom EuGH in konkreten Fällen angewandt, so in Hinblick auf Anforderungen an die Gesetzgebungstätigkeit innerhalb eines einzelnen EU-Mitgliedstaats. Am bisher bedeutsamsten wurden diese Anforderungen bisher in der Gambelli-Entscheidung umschrieben.

EuGH Rs. 243/01, Amtl. Slg. 2003 – Gambelli -.

Dort wurde klargestellt, dass Beschränkungen, welche der Störung der sozialen Ordnung vorbeugen sollen, auch geeignet sein müssen, dieses Ziel der Vorbeugung zu verwirklichen.

Um geeignet zu sein, müssen die gesetzlichen Beschränkungen den Anforderungen der bereits erwähnten Kohärenz und einer inneren Systematik genügen, um so zu einer Begrenzung der öffentlichen Gefahr beizutragen.

Nicht nur die Organe der EU selbst in ihren Rechtssetzungen, sondern auch die nationalen Gesetzgeber müssen das Kohärenzprinzip befolgen und dadurch eine widerspruchsfreie und EU-rechtskonforme Politik ermöglichen. Dies gilt auch für Bundesstaaten oder Staaten mit Regionen, die über eine eigenständige autonome Selbstverwaltung verfügen. Sie müssen die Gesamtheit ihrer Regelungen ebenfalls kohärent und systematisch ausgestalten.

Aus diesem Grund lehnte der EuGH in der die Gambelli-Entscheidung folgende Entscheidung „Carmen Media“ eine Berufung des EU-Mitglieds Bundesrepublik Deutschland auf die jeweils unterschiedlichen föderalen Kompetenzlagen ab.

EuGH Rs. C-46/08, Carmen Media, a.a.O., Nr. 69.

Allerdings muss den Mitgliedstaaten und damit auch den Bundesländern von Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der gesetzlichen Regelung zugestanden werden. Ein „Vereinheitlichungszwang“ und eine Rechtspflicht zu absoluter Widerspruchsfreiheit lässt sich aus Art. 7 AEUV nicht ableiten.

EuGH Rs. C-46/08, Carmen Media Nr. 58, 59; s.a. Pelka in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 4.

Das Kohärenz-Prinzip gilt seither zwar als justiziabel,

Streinz in: Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 7.

bei der Ausfüllung des Prinzips durch die nationalen Gesetzgeber besteht jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum. Dieser wiederum begrenzt die Kontrolldichte des EuGH.

Streinz in: Streinz (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 8.

Der Bundesstaat und seine Mitgliedsländer müssen bei Maßnahmen, die sie für die konkrete Gefahrenabwehr treffen, diesen Spielraum ausschöpfen können. Der Spielraum ist vor allem auch darin begründet, dass der Bundesstaat, anders als der Zentralstaat, ein zu koordinierendes System aus der Zentralstaatsgewalt und mehreren „teilsouveränen“, bzw. in ihrem Kompetenzbereich sogar „souveränen“, Staatsgewalten darstellt - hier die deutschen bzw. österreichischen Bundesländer. Erst wenn der Rahmen dieses föderalen Spielraums überschritten ist, kann von einer inhomogenen, diskriminierenden Wirkung gegenüber anderen Mitgliedsländern der EU und deren Staatsangehörigen gesprochen werden.

Sollte sich daraus dennoch eine diskriminierende Wirkung ergeben, die nicht zu rechtfertigen ist (dazu s. o.), so dies der Mitgliedstaat der EU, die Bundesrepublik Deutschland, gegenüber der EU zu vertreten. Hilft er der Diskriminierung innerhalb seines Rechtsraums nicht ab, riskiert er im äußersten Fall ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof.

Auf der Grundlage des „Carmen Media Group“-Urteils des EuGH,

Rs. C-46/08 – Nr. 46, 53, 55, 57, 58, 59, 64,

müssen auch im Bundesstaat bei der Bekämpfung eines Missstands, soll er diskriminierungsfrei geschehen, *zwei Kriterien* eingehalten werden.

Die Maßnahmen des Bundes wie der eines oder mehrerer Bundesländer müssen danach

1. **kohärent** und
2. **systematisch** vorgenommen werden.

Dies bedeutet, dass diese Maßnahmen insgesamt nachvollziehbar sein müssen; sie müssen widerspruchsfrei, annähernd homogen und möglichst lückenlos erfolgen.

Nicht verlangt werden kann dagegen eine fugenlose Gleichheit aller Bundesregelungen mit sämtlichen Länderregelungen bzw. einer Landesregelung mit sämtlichen anderen Länderregelungen, da dies den Charakter gerade eines Bundesstaates verkennen würde. Denn das wesentliche Kennzeichen eines Bundesstaates ist eine „Einheit in (vertretbarer) Vielfalt“.

Sinngemäß Pelka in: Schwarze (Hg.) a.a.O. Art. 7 AEUV, Rd. 4; s. a. Streinz in: Streinz (Hg.) a.a.O., Art. 7 AEUV, Rd. 4.

Hier besteht zwischen Sachsen-Anhalt und fast allen übrigen Ländern insoweit eine Diskrepanz (= potentielle Inkohärenz), als alle anderen Länder ein Zuchtverbot in einer geschlossenen Rasseliste aufstellen, während das Hundegesetz des Landes Sachsen-Anhalt zwar in § 2 Abs. 1 die Gefährlichkeit der Liste des Bundes auch für das Landesrecht vermutet, deren Züchtung im Land jedoch nicht untersagt. Vielmehr wird dieser Hundegruppe (neben anderen jeweils im Einzelfall als gefährlich festgestellten Hunden) durch einen Wesenstest die Chance eröffnet, für das Land zugelassen zu werden. Das Gesetz lässt damit die Züchtung dieser Hundegruppe und auch deren Handel im Land zu, vorausgesetzt, die Einfuhr oder Verbringung verstößt nicht gegen das HundVerbrEinfG. Damit besteht im Gefahrhunderecht keine geschlossene, in allen

Bundesländern „fugenlose“ Systematik, jedenfalls, was die Einzelheiten der Gefahrenabwehr-Vorkehrungen in den 16 deutschen Ländern anbetrifft.

Da das GefHuG LSA nicht selbst an bestimmte Rassen anknüpft, sondern nur auf die Liste des Bundes verweist, war die Verhängung eines Zuchtverbots für Sachsen-Anhalt nicht zwingend, und wenn, dann nur hinsichtlich der vier im Bundesgesetz genannten Rassen angezeigt. Denn ohne Anknüpfung an bestimmte Rassen wäre ein allgemeines Zuchtverbot weder praktikabel noch rechtsstaatlich bestimmt. Regelmäßig stellt sich die Eigenschaft eines gefährlichen Hundes erst dann heraus, wenn ein solcher Hund bereits existiert.

Die Rechtslage in den deutschen Ländern ist, wie die o.g. Aufstellungen erwiesen haben, nicht lückenlos einheitlich. Auch im übrigen Europa sind, soweit ersichtlich, Zuchtverbote nur im EU-Land Dänemark (für 13 Rassen) und in 4 von 26 Kantonen/Halbkantonen des Nicht-EU-Landes der Schweiz verhängt worden.

Wikipedia-Stichwort „Rasselisten“, abgerufen am 21. 9. 2012.

Zur Problematik des Verbots der Züchtung bestimmter Hunderassen s. die Literaturzusammenstellung, die keineswegs vollständig ist:

Aliki Nassoufis, Kampfhunde sind nicht automatisch aggressiv. Ein Bullterrier wird trotz des schlechten Images als verlässlicher Familienhund angesehen – vorausgesetzt, man hat ihn von einem vertrauenswürdigen Züchter, MZ v. 16. 7. 2010, S. 21; Ulla Patz, Der mit den Hunden flüstert, Kleine Zeitung v. 19. 1. 2011, S. 22 f.; dies. Hund bleibt Hund. Wie Hunde lernen und Menschen versagen, Interview mit Garbis Manokyan, Kleine Zeitung v. 19. 1. 2011, S. 23; Alice Samek, Polizei lehrt Kinder den richtigen Umgang mit Hunden, Kleine Zeitung v. 15. 1. 2011, S. 26; Dr. Hans Moser, Wer hat Angst vorm bösen Hund? Über die Gefährlichkeit eines Hundes, WUFF. Das Hundemagazin Nr. 2/2010, S. 12 ff. mit Nwen. www.wuff.eu/literatur_0210_01; Thomas Kunze, Kampfhunde. Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001, 1608; René Schneider, Das sächsische Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden (SächsGefHundG). Zugleich eine Untersuchung über die Kampfhunde-Problematik in Deutschland aus öffentlich-rechtlicher Sicht, Hamburg 2007; Maria List/Karl-Heinz List, Menschen brauchen Hunde – aber keine Hundegesetze, Norderstedt 2009; Irene Sommerfeld-Stur, Wien, Gibt es gefährliche Rassen? Internet-Seite; Ulrike Gieser, Vergleichende Untersuchung von Wesenstests auf ihre Eignung, unterschiedliche Formen aggressiven Verhaltens sowie des Jagdverhaltens von Hunden korrekt zu beurteilen, tiermedizinische Diss. Berlin, www.diss.fu-Berlin.de/diss/receive/FUD/SS_thesis_000000002365; Andrea Steinfeldt, „Kampfhunde“, Geschichte, Einsatz, Haltungsprobleme von „Bull-Rassen“ – Eine Literaturstudie, Diss. Hannover 2002.

Rasselisten sind daher umstritten, hier nehmen die Länder Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und – mit Einschränkung – auch Schleswig-Holstein, somit keine krasse Außenseiterposition ein. Eine erste Rasseliste wurde in der ab Juli 1992 in Kraft befindlichen bayerischen „Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit“ aufgestellt. Seither hat die Debatte um Sinn und Zweck von Rasselisten nicht mehr aufgehört. Damit bleibt ist auch das Gefahrenabwehrpotential von Zuchtverboten für bestimmte Rassen umstritten. Rasse allein kann kein Gefahrenkriterium sein, denkt man an die aggressive Abrichtung von Hunden, an Mischrassen, Neuzüchtungen und Tierheimhunde.

Ein Zuchtverbot muss daher nicht zwangsläufige Folgen von Rasselisten sein, es ist mit ihnen nicht unmittelbar verknüpft. Vielmehr kann man auch für einmal gezüchtete Hunde bestimmter Rassen, wenn man sie als gefährlich eingeschätzt, ein (Weiter-) Zuchtverbot verhängen oder die Gefahren auch mit anderen Mitteln der Gefahrenabwehr einhegen. Dies haben das Land Sachsen-Anhalt und, in unterschiedlicher Weise, auch andere Länder getan. Die Abwehr gefährlicher Hunde kann daher ebenso gut mit anderen Mitteln als mit Zuchtverboten für bestimmte Rassen erreicht werden.

Ist der Sinn und Zweck von Zuchtverboten, und damit einhergehend, auch von Handelsverboten, umstritten, so gilt dies gleichermaßen für die Aussagekräftigkeit und Prognosefähigkeit und somit Wirksamkeit eines Wesenstests für Rassehunde, deren Gefährlichkeit abstrakt vermutet wird und für Hunde, die im Einzelfall auffällig wurden.

S. Ulrike Gieser, Vergleichende Untersuchung von Wesenstests auf ihre Eignung, unterschiedliche Formen aggressiven Verhaltens sowie des Jagdverhaltens von Hunden korrekt zu beurteilen, tiermedizinische Diss. Berlin, www.diss.fu-Berlin.de/diss/receive/FUD/SS_thesis_000000002365, unter Nr. 6 S. 129/130.

Sind aber sowohl Rasselisten wie Wesenstest wissenschaftlich umstritten, so muss sich jedes Bundesland, soll es seiner Gefahrenabwehraufgabe überhaupt und so rasch wie möglich nachkommen können, zunächst einmal für ein System aus denkbaren, realisierbaren und gleichwohl nicht unumstrittenen Maßnahmen entscheiden. Da Rechtsgüter der Allgemeinheit mit besonders hohem Rang wie Leben und Gesundheit

aus dem Spiel stehen, wäre ein Beharren auf dem Standpunkt eines „non liquet“, bis alles Zweifelsfragen gelöst sind, in hohem Maße fahrlässig.

Die Folge davon ist, dass sich jedes der 16 Bundesländer für seinen jeweiligen Verantwortungsbereich (= Landesterritorium) auf eine in sich schlüssige Methode der Gefahrenabwehr bei gefährlichen Hunden einigen und diese in rechtliche Regelungen umsetzen musste.

Eine mit der Rechtslage in Sachsen-Anhalt vergleichbare Fallgestaltung findet sich in den Ländern Niedersachsen und, abgeschwächt, in anderen Ländern:

So besteht in Schleswig-Holstein lediglich ein Zuchtverbot für nicht-gewerbliche Züchter ohne Erlaubnisvorbehalt, in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland jeweils ein Zuchtverbot für nicht-gewerbsmäßige Zucht mit Erlaubnisvorbehalt bzw. bei negativem Wesenstest und in Hessen ein Zuchtverbot mit der Möglichkeit der Ausnahme bei positivem Wesenstest (vgl. die Aufstellungen oben unter B)).

Damit können in Sachsen-Anhalt Hunde aller Rassen zunächst einmal im Land gezüchtet³² und von dort in ein anderes Land verbracht werden. Besteht dort - wie in fast allen anderen Ländern außer Niedersachsen - ein generelles Zuchtverbot, so könnte damit das Züchtungsverbot dieser anderen Länder unterlaufen werden. In diesem Fall wären die Ordnungsbehörden des Landes Sachsen-Anhalt gehalten, diese Verbringung -soweit einfachrechtlich möglich- zu unterbinden, da das Prinzip der Bundestreue den Ländern auch Rücksicht auf die Belange *untereinander* gebietet.

Siehe BVerfGE 1, 299 (315); 4, 115 (140); 32, 199 (238)-innerhalb einer dissenting opinion; Hartmut Bauer, Die Bundestreue, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen 1992, S. 303 ff.

Dies wäre aber kein Fall der Diskriminierung, sondern eine Frage der faktischen Kontrolleffizienz, die als solche – noch – keinen Fall einer unmittelbaren, oder auch nur mittelbaren (bewusst vorgenommenen) Diskriminierung darstellt. Eine Verbringung nach Niedersachsen, wo, wie in Sachsen-Anhalt, ebenfalls kein Zuchtverbot besteht, wäre

³²

In Schleswig-Holstein allerdings nur von gewerbsmäßigen Züchtern.

dagegen legal. Doch auch darin wäre keine europarechtsrelevante Diskriminierung zu sehen.

Es wäre daher rechtlich zu fragen, ob dieser Länderunterschied bei der Züchtung und potentiellen Zulassung der im Land gezüchteten „Listen-Hunde“ zu einer „inkohärenten und/oder unsystematischen“ Bekämpfung der Gefahr durch gefährliche Hunde im Bundesstaat führt.

Der Gesetzgeber von Sachsen-Anhalt hat in seinem Gefahrhundegesetz eine eigenständige Entscheidung getroffen und dies in einer mehrjährigen Debatte in und außerhalb des Landtags eingehend erörtert.

Siehe die Debatte des Entwurfs des Hundegesetzes s. Landtag Sachsen-Anhalt, 5. WP, 47. Sitzung, Plen.Prot. 5/47 v. 13.11.2008, S. 3107, TOP6 S. 3165 ff. zu Ges.Entw. LReg. 5/284, Berichterstatter Abg. Madl zum Bericht des Innenausschusses v. 8. 11. 2006 und 11. 1. 2007 (Drs. 5/284 und 5/1011).

Unterstellt man jedoch eine diskriminierende Wirkung bei Hundezüchtungen, da nur Züchter in Sachsen-Anhalt Hunde der Rassen gem. § 2 Abs. 1 GefHuG züchten dürfen, Züchter in den anderen Bundesländern dagegen nicht, so läge darin – wie bereits dargetan – allenfalls eine europarechtlich nicht relevante Binnen-Diskriminierungslage innerhalb der deutschen Länder.

Im Ergebnis muss der Bundesstaat in einer faktisch umstrittenen Frage wie dem Sinn und Zweck von Rasselisten und – damit zusammenhängend – von Zuchtverboten, seinen Gliedstaaten Spielräume zubilligen, sollen sie ihrer Aufgabe der Gefahrenabwehr nachkommen können. Denn im Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland ist die Aufgabe der Gefahrenabwehr in erster Linie Sache der Länder. Entscheidend ist hierbei die Effizienz dieser Gefahrenabwehr, bezogen auf das jeweilige Land, nicht eine einheitliche Lösung um jeden Preis.

Wie gezeigt,

s. oben unter C) I. 1.

ist das Gefahrenabwehrsystem des Landes Sachsen-Anhalt im GefHuG in sich (europarechtlich gesprochen: vertikal) widerspruchsfrei und genügt auch den Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. .

Damit ist aber noch nicht ausgesagt, ob dies auch für das Gesamtsystem aller Länderregelungen (europarechtlich gesprochen: horizontal) zutrifft.

Diese Kohärenzfrage ist vor dem Hintergrund des Problems zu sehen, wie der Gefahr gefährlicher Hunde am besten zu begegnen ist. Von einer Ideallösung kann vor dem Hintergrund der Kontroverse um Rasselisten und Zuchtverbote

s. zu den Nachweisen oben

zumindest derzeit nicht gesprochen werden. Es gibt hierbei die:

- die strikten, objektiven Maßnahmen, die diejenigen Hunderassen anknüpfen, die als abstrakt gefährlich vermutet werden.
- Dies wird kombiniert mit der Abwehr von Gefahren durch diejenigen Hunde, die in konkreten Fällen gefährlich geworden sind. Die Feststellung dieser Gefährlichkeit im Einzelfall bedarf bestimmter Kriterien, die freilich nicht abschließend geregelt sind, da ansonsten Lücken in der Gefahrenabwehr zu befürchten sind (Regelbeispiel-Technik). Mit Hilfe von Wesenstests soll dann nachgewiesen werden, ob das gezeigte Verhalten des Hundes sozialverträglich ist oder nicht. Diese Sozialverträglichkeit kann auch bei einem als abstrakt gefährlich vermuteten Rassehund durch einen Wesenstest festgestellt werden.
- Die weitere, subjektiv zu bezeichnende Vorgehensweise orientiert sich am Erziehungsgedanken, und zwar bezüglich der Züchter, Halter und Führer, der sich wiederum in der Erziehung des jeweiligen einzelnen Hundes niederschlägt: Nicht der Hund ist dabei – abstrakt – gefährlich, sondern er wird durch das falsch erzieherische Vorbild des Menschen erst dazu gemacht. Nötig sind daher Sachkundeprüfungen und Mindestvoraussetzungen für Züchter, Führer und Halter gefährlicher Hunde.
- Hinzu kommt ergänzend ein Kriterienkatalog von Menschen, denen man aufgrund bestimmter Vorfälle in der Vergangenheit eine Erziehungsleistung von vornherein – abstrakt – nicht zutraut und die daher davon ausgeschlossen werden.
- Die Erziehungsauffassung lehnt folgerichtig abstrakte Rasselisten und daher auch abstrakte Zuchtverbote von vornherein ab.

Hierbei kann von einer allein maßgeblichen Lösung, die eine maximale Gefahrenabwehr zur Folge hätte, und der sich alle 16 Bundesländer anschließen hätten, nicht gesprochen werden.

Dies zeigt auch ein Blick in die Rechtslage des Bundesstaates Österreich. Hier ist im Vergleich zu den Maßnahmen, welche die 16 deutschen Länder im Gefahrhundebereich

ergriffen haben, der Standard der Kohärenz und der Systematik derzeit um einiges niedriger als bei den deutschen Ländern.

Vgl. die Zusammenstellung des österreichischen Gefahrhunderechts oben unter B) I.

Der Spielraum, der innerhalb des hier aufgezeigten Rasters von Bund und Ländern in den unter B) gezeigten Spielarten genutzt worden ist, ist folglich nicht von vornherein inkohärent und unsystematisch. Er führt auch nicht zwangsläufig zu direkten oder mittelbaren Diskriminierungen ausländischer Züchter und Händler.

Die Schutzaufgabe des Staates, hergeleitet aus den Grundrechten (s. Art. 1 Abs. 3 GG), konkretisiert sich in erster Linie in der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr. Sie strebt ein Optimum an Schutz für die im Spiel stehenden Rechtsgüter an und soll möglichst effektiv vor Gefahren vorbeugen. Dies geschieht im Rechtsstaat allerdings stets unter der Maxime der Verhältnismäßigkeit, d.h., die Mittel müssen erforderlich und geeignet sein und den Freiheitsraum so wenig wie möglich einschränken.

Damit muss sich jedes Land als Träger der Gefahrenabwehraufgabe selbst für sein jeweiliges Territorium für eine der zur Verfügung stehenden Abwehr- und Vorbeugungsstrategien entscheiden: Abstrakt, konkret oder eine Kombination aus beiden.

Nach dem derzeitigen Stand der Forschung, insbesondere der Tierpsychologie, kann keiner Richtung der absolute Vorrang eingeräumt werden.

BVerfGE 110, 141, Internetttext Nrn. 64 ff., speziell Nrn. 73 ff.

Jede birgt für sich Risiken, bietet Schutzlücken und weist weitere Schwachstellen auf, auch Grundrechtseingriffe lassen sich dabei nicht vermeiden.

S. dazu unter den unterschiedlichen Aspekten Th. Kunze, Kampfhunde, Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001, 439; V.S. Rottmann, Die Gefahrhunde-Judikatur als Impuls für eine einheitliche Landesgesetzgebung, ZRP 2003, 439.

Eine Systematik, die jedes Land „eins zu eins“ abbilden müsste, existiert daher nicht, und kann deswegen auch nicht verlangt werden. Inkohärenzen und Systemwidersprüche über eine bestimmte, als unerträglich zu beurteilende Grenze hinaus sind im Gefahrhunderecht der Länder jedenfalls nicht ersichtlich.

Dies führt dazu, dass jedem einzelnen Land jedenfalls solange, bis sich eine allgemein befriedigende Lösung in der Zukunft herausstellt, ein eigener Ermessensspielraum zugebilligt werden muss. Dieser schließt der eine eigenständige Auswahl aus dem Arsenal der bisher im Gefahrhunderecht vorhandenen Instrumente ein.

Erst wenn sich in der Zukunft eine ideale Gefahrenabwehrlösung feststellen ließe, könnte man von einer mangelnden Kohärenz und Systematik dann sprechend, wenn eines oder mehrere Länder eine solche Ideallösung im Gefahrhunderecht ignorieren würden. Davon kann nach dem derzeitigen Stand der wissenschaftlichen und der polizeirechtlichen Diskussion des Gefahrhunderechts jedoch nicht die Rede sein.

Die Häufung schwerer Gefährdungen wichtiger Rechtsgüter durch Hunde machte es vielmehr – und macht es weiterhin - für die einzelnen Länder dringlich, so rasch wie möglich Schutzregimes für die ihrem Schutz anvertrauten Bevölkerungen zu finden und sie in gesetzliche Normen umzusetzen. Abzuwarten, bis eine annähernd homogene Lösung gefunden würde, war den verantwortlichen Landesorganen nicht zuzumuten.

Auch aus einem weiteren Grund muss den einzelnen Ländern bei der Ausübung ihrer Regelungsbefugnis ein eigener Spielraum zugestanden werden: wäre dies anders, müsste und könnte das Bundesland mit der schärfsten Regelung das Tempo vorgeben und andere Länder zwingen, ihm in diesem Maximalstandard zu folgen (und umgekehrt das Land mit der nachgiebigsten Lösung bei einem Minimalstandard). Damit wäre die Eigenart des Föderalismus, auf ein gestelltes Problem unterschiedliche Lösungen zu sorgen, aufgehoben. Allerdings muss eine Grenze geben, diese kann aber nur unter dem Willkürverbot und unter dem eindeutigen, sich aufdrängenden Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gefunden werden. Weder das eine noch das andere ist bei einer Gesamtschau auf die Gefahrenabwehrskala der Länder im Bereich des Gefahrhundewesens bisher erkennbar.

Die Gefahrhunderegelung der Länder ist mit dem Glücksspielrecht insofern vergleichbar, als es ebenfalls einen Bereich des Gefahrenvorsorge- und abwehrrechts darstellt. Das Instrumentarium ist ähnlich, aber nicht identisch.

So enthält das Glücksspielrecht ebenfalls Erlaubnisvorbehalte, Zuverlässigkeitsprüfungen und Verbotstatbestände sowie Straf- und Ordnungswidrigkeitsmaßnahmen.

S. etwa für Sachsen-Anhalt das Glücksspielgesetz (GlüG LSA) v. 22. 11. 2004 i.d.F. v. 27.9. 2012, GVBl. 2012, S. 320, s. dort bes. §§ 15, 16, 19, 20.

Darüber hinaus arbeitet das Gesetz aber auch, da es sich beim Glücksspielrecht, über das Gefahrenvorsorgerecht hinaus, zusätzlich um ein spezielles Gewerberecht handelt, mit den Instrumenten der Zulassung und Konzession.

A.a.O. §§ 3, 4 GlüG LSA.

Europarechtlich sind daher die Anforderungen an die Kohärenz und Systematik beim Glücksspielrecht höher zu veranschlagen als beim Gefahrhunderecht. Hier handelt es sich, zusätzlich zum Gefahrenvorsorgeaspekt des Staates, zugleich um einen beträchtlichen, Milliardenumsätze umfassenden Markt im Rahmen des europäischen Binnenmarkts. Dies bedingt zwar eine eigene „Marktordnung“, die der strikten Aufsicht des Staates untersteht. Das Glücksspielrecht ist so Marktordnung und Gefahrenvorsorgerecht zugleich. Innerhalb dieses Rahmens trägt es aber auch beträchtliche wettbewerbsrechtliche Züge, die beim Gefahrhunderecht so nicht vorhanden sind.

Die Carmen-Media-Rechtsprechung des EuGH,

s. die Nachweise oben a.a.O.,

kann deshalb nur bedingt auf das Gefahrhunderecht übertragen werden, und wenn, dann nur mit spezifischen Einschränkungen. Denn das Gefahrhunderecht ist, anders als das Glücksspielrecht, keine besondere Ausprägung des Gewerberechts mit gefahrenvorsorgerechtlichen Zügen, sondern in viel engerem Sinne Gefahrenvorsorge- und abwehrecht. Es benötigt über die allgemeinen Überwachungs- und Verbotsmittel hinaus weitere Möglichkeiten der Gefahrenvorsorge- und abwehr, da es - in höherem Maße als beim Glücksspielrecht - um den direkten Schutz unmittelbar bedrohter, bedeutsamer Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit in Alltagssituationen der gesamten Bevölkerung (vor allem auch Kinder, ältere Menschen, Tiere) erforderlich macht. Den Ländern muss daher gerade hier, jeweils auf ihre eigene Situation bezogen (Großstädte, Ballungsgebiete, Erholungszonen, Touristikgebiete,

Wohngebiete, ländliche Räume, Wälder- und Jagdgebiete), eine besonders hohe Flexibilität an Möglichkeiten und Varianten zugestanden werden.

Gleichwohl ist eine gewisse Vereinheitlichung des Gefahrhunderechts ein Desiderat,

s. V.S. Rottmann, Die Gefahrenhunde-Judikatur als Impuls für eine einheitliche Landesgesetzgebung, ZRP 2003, 439.

Da jedoch in Sachsen-Anhalt und anderswo ein Beobachtungs- und Beurteilungszeitraum für nötig erachtet wurde, was sich in einer Evaluierungsfrist für das Gefahrhundegesetz äußert, kann eine solche Vereinheitlichung frühestens nach Ablauf dieser Frist und aufgrund der Auswertung der bisherigen Erfahrungen angestrebt werden.

III. Verfassungsrechtliche Ungleichbehandlungen

1. Vorliegen einer einfachrechtlich diskriminierenden Regelung oder Wirkung?

Wenn in einem vom Gesetzgeber eines Landes geschaffenen System (hier: Gefahrhunderecht) ein Gleichheitsverstoß zu erkennen ist, kann sich daraus ein Systemerhaltungsgebot ergeben. Der Systemgedanke kann den Gesetzgeber aber auch dazu anhalten, „systemgerecht“ vorzugehen. Abweichungen davon sind jedoch dennoch möglich, bedürfen aber einer besonderen Rechtfertigung.

S. BVerfGE 67, 70 (84); 66, 214 (224), jüngst BVerfGE 115, 276 - Bayer. Spielwetten -.

Ist der Gesetzgeber in seiner Regelung nicht konsequent, so kann dies ungeachtet des legitimen Zwecks wegen mangelnder Konsistenz des einmal gewählten Systems verfassungswidrig sein.

BVerfGE 115, 276, Internet-Text Nr. 119 ff..

Entscheidend für die Rechtfertigung ist auch, in welchem Ausmaß sich die Ungleichbehandlungen auf die Grundrechte von davon Betroffenen auswirken.

BVerfGE 112, 164 (174).

Die Anforderungen, die an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen zu stellen sind, sind umso niedriger anzusetzen, je komplexer die Sachfragen sind, die von der

Regelung umfasst werden sollen. Dies ergibt sich schon daraus, dass dem Gesetzgeber ein besonders umfassender Prognosespielraum zugestanden werden muss.

Im GefHuG kann die Ungleichbehandlung von Hundezüchtern und Hundehaltern, deren Hunde den Wesenstest nicht bestanden haben und die sich als sozialschädlich erwiesen haben, gegenüber Züchtern und Haltern unschädlicher Hunde mit der Pflicht des Staates gerechtfertigt werden, die Allgemeinheit vor Hunden zu schützen, die in einem besonderen Verfahren als gemeinschädlich festgestellt wurden. Dieser legitime Zweck rechtfertigt somit die Folgen, die sich Gesetzgeber durch sein System „Abwehr gefährlicher Hunde“ gesetzt hat.

Auch im Übrigen ist das Regelungssystem des Gefahrhunderechts in Sachsen-Anhalt in sich stimmig und weist – anders als im Fall des bayerischen Spielwettensystems (BVerfGE 115, 276) – keine Inkonsequenzen auf.

Auch gegenüber den Regelungen der anderen Bundesländer (außer Niedersachsen), die Zucht- und Handelsverbote kennen, besteht für das Land Sachsen-Anhalt keine verfassungsrechtliche Pflicht, sich anzugleichen und seine eigene Systematik dadurch „homogen“ zu machen. Denn ein allgemeines Homogenitätsgebot oder gar eine Homogenitätspflicht für die Ausübung von Länderkompetenzen im Verhältnis zu der Kompetenzausübung anderer oder aller Bundesländer ist dem Grundgesetz als der verfassungsrechtliche Ebene des Gesamtstaats fremd.

Eine verfassungsmäßige Pflicht zur gegenseitigen Abstimmung könnte sich allenfalls aus dem Prinzip der Bundestreue (das Art. 35 GG entnommen wird) ergeben, das sowohl im Verhältnis der Länder zum Bund als auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt. Es ist allerdings fraglich, ob aus einem so allgemeinen Prinzip mehr als die Pflicht zur gegenseitigen politischen Abstimmung in Extremfällen abgeleitet werden kann. Eine Verfassungspflicht zur Ausarbeitung eines alle Länder betreffenden homogenen Gefahrenabwehrrechts im Bereich der gefährlichen Hunde würde das Prinzip der Bundestreue jedoch überdehnen.

Nach ganz herrschender Auffassung wird Art. 3 Abs. 1 GG durch unterschiedliche Länderregelungen, die diese im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz unterschiedlich regeln, nicht berührt, da eine länderrechtliche Differenzierung im Bundesstaat nicht schlechthin verfassungswidrig sein kann. Dies ergibt sich – wie

bereits einmal betont – aus der besonderen Eigenart des Bundesstaates, der verschiedene Intentionen und Differenzierungen des jeweiligen Gesetzgebers nicht nur ermöglicht, sondern auch verlangt, soll Sinn und Zweck von Ländern nicht auf Scheinautonomien beruhen.

Jedes Bundesland kann und muss also als eigenständiges Staatswesen seine ihm zustehende Gefahrenabwehrzuständigkeit nach eigener Einschätzung und Verantwortung vornehmen können. Die Grenze läge allenfalls dann, wenn sich sowohl die Summe der Länderregelungen als auch die einzelne Länderregelung als willkürlich und somit in sich unsystematisch und widersprüchlich darstellen würde.

Zu dieser Annahme besteht jedoch kein Anlass:

Die Durchmusterung der unterschiedlichen 16 Länderregelungen im Gefahrenhundebereich (s. oben bei B)) hat ergeben, dass jede einzelne Länderregelung ins sich systematisch konsequent ist und willkürliche Regelungskomplexe fehlen. Dass hierbei Diskrepanzen durch unterschiedliche Regelungssysteme von Land zu Land auftreten und sich mehrere Gruppen von Regelungsmustern in den Ländern herausstellen, liegt somit in der Natur der Sache des Bundesstaats.

2. Vorliegen einer – unionsrechtlich unbeachtlichen – Binnendiskriminierung innerhalb der Bundesländer?

Von einer Binnendiskriminierung könnte man allenfalls insofern sprechen, als die Züchter und Händler in 14 Ländern besondere Handelsregimes für bestimmte Hunderassen unterliegen, während in Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen unter einer bestimmten Voraussetzung (negativer Wesenstest) ein einzelner Hund lediglich der Haltung und Führung entzogen werden kann und im Übrigen ein Zucht- und Halteverbot für Hunde nicht besteht. Züchter und Händler (des Inlands wie des Auslands) bleibt es in beiden Ländern möglich, Zucht und Handel mit Hunden bestimmter, in anderen Ländern verbotener Rassen in diesen beiden Ländern vorzunehmen.

Zur Frage, ob darin eine verfassungsrechtswidrige Ungleichbehandlung resultiert, s. unten unter III. 3.

Es bleibt beiden Ländern allerdings unbenommen, Maßnahmen zu ergreifen und ihre Regelungen entsprechend zu verschärfen, sollte sich hieraus ein „Zuchttourismus“ entwickeln.

3. Verfassungsrechtliche Bedeutung einer Binnendiskriminierung?

Es stellt sich die Frage, ob auch auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts ähnliche Prinzipien wie das Kohärenzgebot des Art. 7 AEUV vorhanden sind, welche die Einhaltung des europarechtlichen Kohärenzgebots aus rein verfassungsrechtlicher Sicht gebieten.

Sollte dies der Fall sein, so müsste geprüft werden, ob ein solches Gebot bezüglich seiner inhaltlichen Reichweite mit dem Kohärenzgebot deckungsgleich ist.

Dabei wird kann unterschieden werden zwischen einem:

- vertikalen Kohärenzprinzip: nur einzelne Sparten/Sektoren müssen in sich kohärent sein, und einem
- horizontalen Kohärenzprinzip: das gesamte nationale Gesetzssystem muss kohärent sein.

Zu denken wäre zunächst an ein allgemeines Homogenitätsprinzip für das Landesrecht, wie es sich aus Art. 28 Abs. 1 GG ergibt. Diese Bestimmung umfasst allerdings umfasst nur tragende Verfassungsprinzipien der Länder, wie etwa das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip, und kann nicht auf jede nur denkbare gesetzgeberische Maßnahme der Länder ausgedehnt werden. Andernfalls würde dies die schleichende Abschaffung des Bundesstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG bedeuten.

Der Begriff der „Kohärenz“ ist im Grundgesetz nicht enthalten und kann auch nicht aus anderen Verfassungsvorschriften abgeleitet werden. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird er ebenfalls nicht gebraucht. Das OVG Lüneburg hat diese Frage in einer Entscheidung zum Gefahrhunderecht des Landes Niedersachsen offen gelassen, da es darauf in der Sache nicht mehr ankam.

Beschl. v. 7. 6. 2010 – 11 LB 473/09 -, S. 11/12, Internet-Ausgabe Nr. 48.

Wie bereits ausgeführt,

s. o. B) III. 1.

besteht nach dem Grundgesetz kein allgemeines Homogenitätsgebot oder gar eine Homogenitäts-Herstellungspflicht für die Ausübung von Länderkompetenzen im Verhältnis zu der Kompetenzausübung anderer oder aller Bundesländer. Ebenso wenig besteht eine verfassungsmäßige Pflicht zur gegenseitigen Abstimmung aus dem Prinzip der Bundestreue (Art. 35 Abs. 1 GG),

s. o. bei B) III. 1.

Es kann insoweit auf diese Ausführungen verwiesen werden. Dasselbe gilt für die fehlende Verfassungspflicht der Länder für die Ausarbeitung und Umsetzung eines alle Länder betreffenden homogenen Gefahrenabwehrrechts für gefährliche Hunde.

Auch im hier bestehenden verfassungsrechtlichen Zusammenhang wird Art. 3 Abs. 1 GG durch unterschiedliche Länderregelungen, die diese im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz unterschiedlich regeln, nicht berührt. Denn eine länderrechtliche Differenzierung ist im Bundesstaat nicht schlechthin verfassungswidrig, da dies die besonderen Gegebenheiten des Bundesstaates verkennen würde.

S. o. bei B) III. 1.

Den Ländern muss es gewährleistet sein, ihre Regelungen den jeweiligen Bedingtheiten anzupassen; in besonderem Maße gilt dies für den Bereich der Gefahrenabwehr, in den vielfache regionale und lokale Gegebenheiten einfließen.

S. o. bei B) III. 1.

Die Grenze läge auch unter dem hier behandelten Aspekt allenfalls dann, wenn sowohl die Summe der Länderregelungen als auch die einzelne Länderregelung zu grob unsystematischen und damit im Ergebnis zufälligen und willkürlichen Folgerungen führen würden.

Auch unter dem hier behandelten Gesichtspunkt des nationalen Verfassungsrechts ergibt die Durchmusterung der unterschiedlichen Länderregelungen im Gefahrenhundebereich, dass jede einzelne Länderregelung in sich systematisch konsequent und geschlossen ist und willkürliche Regelungskomplexe fehlen. Dass sich hierbei im Einzelfall da und dort von Land zu Land Diskrepanzen zeigen, und sich unterschiedliche Gruppen von Regelungsmustern herausbilden, ist im

ausdifferenzierten Bundesstaat deutscher Prägung nichts Ungewöhnliches und liegt in der Natur der Sache des Bundesstaats an sich.

S. auch o. bei B) III. 1.

Die Prüfung des Gefahrenhunderechts der Länder hat ergeben, dass sich die Länder in unterschiedlicher Weise dem Problem der für die Allgemeinheit gefährlichen Hunde angenommen haben.

S. oben unter B).

Hierbei bestehen Unterschiede bei der Regelung und beim Umfang von Rasselisten, beim Zuchtverbot und beim Handelsverbot mit Hunden dieser Rassen. Demgegenüber sind andere Maßnahmen wie Hundehalte- und Hundeführungspflichten, Versicherungspflichten, Zuverlässigkeitsprüfungen, Sachkundenachweise, Wesenstests und Erlaubnisvorbehalte bei gefährlichen Hunden in fast allen Länderregelungen enthalten. Man kann so von einer gemeinsamen Regelungsbasis sprechen, die nur im Bereich der jeweils für besonders gefährlich erachteten Hunderassen schärfere Überwachungs- und Verbotsregimes aufweist. Es gibt für diesen Bereich „strenge Länder“ und „flexiblere Länder“.

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. 3. 2004 (BVerfGE 110, 141) wurde dem Bund die Kompetenz aberkannt, Züchtungsverbote auszusprechen. Dies führte dazu, dass solche Verbote danach nur aufgrund Landesrechts verhängt werden konnten. Da ein solches Verbot u. U. in Grundrechte (v.a. Art. 12 Abs. 1 GG) eingreifen kann, muss hierfür – der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts folgend - ein förmliches (Landes-)Gesetz erlassen werden. Dies ist in einigen, aber nicht in allen Ländern geschehen.

Zur komplizierten Genese des unterschiedlich ausgestalteten Gefahrhunderechts in den Ländern auf der Grundlage der Entscheidungen des BVerwG - 6 CN 1.02.-, NVwZ 2003, 2003; des BayVerfGH. NVwZ-RR 1995, 262; des RhPfVerfGH, NVwZ 2001, 193/NJW 2001, 747 L; des VGH Mannheim, NVwZ 1999, 1016 bis zur Entscheidung des BVerfGE 110, 141 s. Th. Kunze, Kampfhunde. Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001, 1608.

Im Übrigen haben die Länder im Bereich der Gefahrenabwehr gegenüber gefährlichen Hunden einen eigenen Spielraum:

- sie sind eigenständige Staaten mit einer je eigenen Gefahrenabwehrkompetenz (Art. 30 GG),
- sie verfügen hierbei über eine eigene Einschätzungsprärogative für die Maßnahmen, die dabei jeweils zu treffen sind,

s. grundsätzlich auch BVerfGE 110, 141 ff., im Internet-Text Nr. 66.

Die in der Grundsicherung der Gefahrenabwehr gegen gefährliche Hunde weitgehend homogenen und nur für den Extrembereich bestimmter Rassen unterschiedlich streng ausgebildeten Regelungskomplexe in den Ländern bewegen sich noch in dem Spielraum, der den Ländern als eigenständigen Ordnungsgewalten zugebilligt werden muss.

Im gesamten Länderbereich gab es in der Gefahrenhunde-Diskussion nie eine Kontroverse um das „Ob“, sondern, je nach Land unterschiedlich, nur um das „Wie“ des konkreten Gefahrenabwehr-Regimes. Denn durch die Schutzpflicht des Staates für die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, namentlich für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG und die entsprechenden Normen der Landesverfassungen), war dem jeweiligen Bundes- und Landesgesetzgeber die Notwendigkeit von Abwehrmaßnahmen gegenüber gefährlichen Hunden verfassungsrechtlich vorgegeben. Dies musste zu der Maxime führen, dass angesichts der Kontroversen um geeignete Maßnahmen unvollkommene Vorkehrungen besser sind als gar keine.

Umstritten waren daher allenfalls die Fragen:

- Rasselisten oder nicht, und, damit einhergehend,
- Zucht-, Handels- und Führungsverbot solcher gefährlichen Hunde oder nicht.

Im Zentrum steht dabei das schärfste Mittel, das im Bereich der Abwehr von gefährlichen Hunden möglich ist, nämlich das generelle Zuchtverbot von Hunden dieser Rassen sowie das Verbot der Kreuzung dieser Hunde mit anderen Hunden. Auf die die flächendeckende Verhängung eines Zuchtverbots im ganzen Bundesgebiet konnten sich die Länder nicht einigen, jedenfalls ist in den vergangenen Jahren keine entsprechende Abstimmung erfolgt. Das Zuchtverbot ist als ultima ratio des Gefahrenabwehrrechts nicht zwingend, zumindest, solange ein solches Verbot nicht unumstritten und als richtiges Mittel anerkannt ist.

S. die Nachweise zur Rasselisten-Debatte oben.

Ohne konkrete Rasseliste wäre ein Zuchtverbot zudem sinnlos und würde leerlaufen. Soweit Hunde aller Rassen und Mischlingshunde auf eine Gefährlichkeit hin – konkret – züchtbar sind, können hier andere Mittel eingreifen. Hierzu gehört das Verbot des aggressiven Abrichtens von Hunden, wie es in einigen Bundesländern besteht, und das von Rasselisten unabhängig ist, oder die Einführung eines obligaten Wesenstests für auffällig gewordene Hunde und deren Beurteilung auf deren Sozialschädlichkeit hin.

S. die Untersuchung über die Maßnahmenkataloge der Länder oben unter B).

Demgegenüber waren weitere Fragen wie die Einzelkriterien für die Gefährlichkeit eines bestimmten Hundes, der Wesenstest, die Zuverlässigkeitsanforderungen für Züchter und Halter sowie weitere flankierender Maßnahmen der Gefahrenabwehr (Hunderegister u. dgl.) eher sekundärer Natur, wobei hier allenfalls Sinn und Unsinn eines Wesenstests nicht unstrittig ist.

S. die Diss. von Ulrike Gieser a.a.O..

Die grundsätzliche Freiheit der Länder, wie sie ihre Kompetenz zur Gefahrenabwehr ausfüllen und ihrer Schutzpflicht für die Grundrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger nachkommen wollen, unterlag folglich einer Gefahreneinschätzung und Gefahrenprognose, die zunächst einmal jedes Land als (im Bundesstaat teilsouveränem Staatswesen) in eigener Einschätzung oblag. Mag auch vieles umstritten sein, so musste sich der jeweilige Gesetz- und gegebenenfalls. Verordnungsgeber dennoch zu einer Vorgehensweise entscheiden, wobei ihm hierfür die – bereits genannte - Einschätzungsprärogative zur Verfügung stand, deren er sich im konkreten Fall der Gefahrenabwehr bedienen musste.

S. die Landtagsprotokolle des Landtags von Sachsen-Anhalt a.a.O.

Da die Gefahreneinschätzung und die Wirkung der Maßnahmen darauf unsicher bleibt, und überdies das allgemeine Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei staatlichen Eingriffen im Rahmen der abstrakten wie konkreten Gefahrenabwehr zu beachten ist, müssen die getroffenen Maßnahmen von Zeit zu Zeit auf ihre Wirksamkeit und ihre Belastungsintensität für die verantwortlichen Hundezüchter-, Halter- und Führer überprüft werden.

BVerfGE 110, 141, darin Ls. Nr. 1.

Dem ist das GefHuG LSA in § 18 mit der Evaluierungspflicht binnen eines bestimmten Zeitraums nachgekommen.

Das System der Gefahrenabwehr gegen gefährliche Hunde im GefHuG LSA ist – wie bereits dargetan - in sich schlüssig und birgt keine erkennbare Willkür.

Im Bereich der Freiheitsgrundrechte kommt allenfalls die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG und die entsprechenden Ländergrundrechte) als einschlägiges Grundrecht in Betracht, nicht aber die Berufswahlfreiheit. Denn der Beruf des Hundezüchters wird durch Zucht- und Handelsverbote für bestimmte Rassen nicht aufgehoben. Vielmehr wird nur in die Berufsausübungsfreiheit eingegriffen, da nur die Zucht bestimmter Rassehunde beschränkt, nicht aber die Hundezucht schlechthin beseitigt wird. Die Berufsausübungsfreiheit kann aber bereits beschränkt werden, wenn hierfür vernünftige Gründe des Allgemeinwohls geltend gemacht werden. Diese sind im Schutz der zentralen Grundrechte des Lebens, der Gesundheit und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. mit den einschlägigen Grundrechten der Landesverfassungen) gegeben.

Dasselbe gilt dann, wenn man dem privaten, nichtgewerblichen Hundezüchter einen Grundrechtsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG – allgemeine Handlungsfreiheit - zubilligt. Hier sind die verfassungsmäßigen Schranken sogar noch enger als im Falle der Berufsfreiheit, denn die Handlungsfreiheit kann durch die gesamte verfassungsmäßige Ordnung, zu der vor allem die ordnungsgemäß erlassenen, verfassungsgemäßen Gesetze zählen, beschränkt werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 2. Hs. GG).

S. etwa M. Antoni in: D. Hömig (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. A. 2007, Art. 2 GG Rd. 8.

Das GefHuG dient der Gefahrenabwehr gegenüber als gefährlich vermuteten und im Einzelnen festgestellten Hunden. Anzeichen für eine formelle wie materielle Verfassungswidrigkeit das GefHuG hat der Verf. nicht erkennen können.

Ein Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip des Art. 3 Abs. 1 GG setzt voraus, dass die ungleichen Normierungen aus dem Bereich desselben Gesetzgebers stammen.

BVerfGE 21, 54 (68); 76, 1 (73); 79, 127 (158).

Unterschiedliche Bewertungen und daraus sich ergebende divergierende Regelungen mehrerer oder aller Länder oder im Vergleich mit dem Bund sind daher unter dem Aspekt von Art. 3 GG nicht von Belang. Dies ergibt sich schon daraus, dass den

unterschiedlichen Gesetzgebern jeweils ein eigener Beurteilungsspielraum zugebilligt werden muss. Der Gleichheitssatz richtet sich daher nur an den jeweiligen Gesetzgeber in Bezug auf das von diesem selbst entwickelte Normensystem. Nur insoweit kann man von einer Forderung nach „Systemgerechtigkeit“ oder „Normlogik“ sprechen. Das Gleichbehandlungspostulat stößt daher im Föderalismusprinzip – gleichsam systemimmanent – an seine Grenzen.

Die Unterschiede in den Gefahrhunderegelungen von Sachsen-Anhalt und Niedersachsen im Verhältnis zu den übrigen Ländern, die sich darin äußern, dass in beiden Ländern keine Zucht- und Handelsverbote für Hunde bestimmter Rassen bestehen, sind daher gleichheitsrechtlich (Art. 3 Abs. 1 GG) ohne Belang.

IV. Ergebnisse des Gutachtens und Regelungsalternativen bei unionsrechtlichen und/ oder verfassungsrechtlichen Bedenken für das GefHuG LSA

(1) Das HundVerbrEinfG des Bundes unterstellt nicht in offensichtlicher Weise ein allgemeines Zucht- und Handelsverbot von Hunden bestimmter Rassen. Sachsen-Anhalt ist deshalb auch nicht gehalten, ein solches auszusprechen.

(2) Die einzige Schwachstelle der Bundesregelung in Bezug zur Regelung in Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen liegt darin, dass nicht im Bundesgebiet ansässige – in- wie ausländische - Züchter und Händler der vier im Bundesgesetz enthaltenen gefährlichen Rassen Hunde dieser Rassen in vielen Bundesländern nicht handeln und - außer in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen - auch nicht züchten können. Nur in den Ländern Sachsen-Anhalt und Niedersachsen können sie uneingeschränkt handeln und züchten. Um in den Genuss dieser vergleichsweise "liberalen" Rechtsposition zu kommen müssen sie sich daher in Sachsen-Anhalt oder in Niedersachsen ansässig machen. Freilich wäre ein Handel mit den dort gezüchteten Hunden nur in denjenigen Ländern möglich, die kein Handelsverbot verhängt haben.

Diese mittelbare Ungleichbehandlung kann jedoch - wie im Gutachten ausgeführt - unter den besonderen Bedingungen der Gefahrenvorsorge mit nachvollziehbaren Gründen der öffentlichen Ordnung und der Zweckmäßigkeit, die Einfuhr bestimmter gefährlicher Hunderassen zu unterbinden, gerechtfertigt werden. Sieht man darin eine (bloße) Binnen-Diskriminierung zwischen im Inland Ansässigen, so wären derartige Bedenken ohnehin folgenlos.

(3) Es bestehen nach dem derzeitigen Stand der Debatte um die richtige Gefahrenabwehr bei gefährlichen Hunden somit weder schwerwiegende europarechtliche noch verfassungsrechtliche Bedenken in Hinblick auf das Gefährhunderecht des Landes Sachsen-Anhalt.

(4) Als Folge der Carmen-Media-Rechtsprechung des EuGH zur Kohärenz und Systematik bundesstaatlicher Regelungen ergibt sich in der Gesamtschau des derzeit bestehenden deutschen Gefährhunderechts keine zwangsläufig europarechtswidrige Rechtslage.

(5) Die von den übrigen Ländern abweichenden Gefährhunderegelungen der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen widersprechen nicht dem Gleichheitsgebot in Art. 3 Abs. 1 GG, sondern bewegen sich innerhalb des föderalen Autonomiespielraums der Länder nach Art. 20 Abs. 1 GG.

(6) Die Gefahr eines „Zuchttourismus“ in das Land Sachsen-Anhalt besteht derzeit nicht. Ebenso wenig ist Sachsen-Anhalt bisher zu einem Zentrum des Hundehandels mit Hunden gefährlicher Rassen geworden. Sachsen-Anhalt ist auch – soweit bekannt – bisher nicht als Händlerzentrale für Hunderassen in Erscheinung getreten, die in anderen Bundesländern verboten sind.

(7) Sollten sich jedoch Anzeichen für solche Sachverhalte ergeben, so wäre dem Land zu raten, das Geschehen zu beobachten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der Gesetzesevaluierung zu bewerten.

(8) Nur wenn sich in der Folge derartige Tendenzen feststellen lassen, so wäre dem Land aus europarechtlichen Gründen zu raten, zumindest für den Bereich der Bundesliste ein Zucht- und Handelsverbot als ultima ratio in das GefHuG aufzunehmen.

Halle/Saale, den 30. November 2012



gez. Prof. Dr. Michael Kilian