

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Rechtsanwälte

RAc. Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Thomas Wilhelm, Ref. I. 1.
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

vorab per Telefax: 0211/884 3002



Michael Günther^{*}
Hans-Gerd Heidel¹
Dr. Ulrich Wollenteit²
Martin Hack² LL.M. (Stockholm)
Dr. Cornelia Ziehm

* zugelassen nach dem Hanseatischen OLG
¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg
☎ (040) 278494-0
Fax (040) 278494 99

Gerichtskasten 177

12.04.2002

02/0261 V/H/ja

Sekretariat: Frau Andersch
Tel.: 040-278494-16

Anhörung zum Landeshundegesetz'

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrter Herr Wilhelm,

in Anlage überreiche ich Ihnen meine Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 19. April 2002.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit

Bus 109 ☎ Böttgerstraße, Fern-/ ☎ -Bahn Dammtor

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Rechtsanwälte

RA= Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

Michael Günther^{*}
Hans-Gerd Heidel^{*1}
Dr. Ulrich Wollenteit^{*}
Martin Hack^{*2} LL.M. (Stockholm)
Dr. Cornelia Ziehm

^{*} zugelassen nach dem Hannoverschen OLG
¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

☎ (040) 278494-0

Fax (040) 278494 99

Gerichtskasten 177

Hamburg, den 12. April 2002

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Hundegesetz für das
Land Nordrhein-Westfalen (Landeshundegesetz – LHundeG
NRW), Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/2387
vom 11. März 2002**

vorgelegt von Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit, Hamburg.

für die öffentliche Anhörung nach § 32 der Geschäftsordnung des Landtags am
19. April 2002.

Bus 109 @ Böttgerstraße, Fern-/ S-Bahn Dammtor ... / 2

Günther · Heidel · Wolleleit · Hack
Rechtsanwälte

- 2 -

Vorbemerkung:

Meine Stellungnahme orientiert sich an den Gesichtspunkten, die in dem Einladungsschreiben vom 18. März 2002 genannt sind. Die Reihenfolge der Gesichtspunkte wurde zum Teil abgeändert. Die Stellungnahme fällt nicht zu allen Gesichtspunkten gleichermaßen ausführlich aus. Es werden einige zusätzliche Gesichtspunkte angesprochen.

- I. Verwirklicht der Entwurf des LHundG einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutzbedürfnis/Sicherheitsinteresse der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und älteren Menschen und den berechtigten Interessen von Hundehaltern sowie den Belangen des Tierschutzes?**

Diese Frage ist nach meiner Auffassung zu verneinen.

Die gegenwärtige Debatte ist durch eine Überzeichnung der Sicherheitsproblematik gekennzeichnet (1.). Ein angemessener Ausgleich zwischen dem Schutzbedürfnis/Sicherheitsinteresse der Bevölkerung sowie den berechtigten Interessen von Hundehaltern und den Belangen des Tierschutzes ist wegen der begrenzten Regelungskompetenz des Landes von vornherein nicht zu erwarten (2.).

1. Überzeichnung der Gefahrenlage

Dass den Gefahren, die von Hunden ausgehen, durch angemessene gesetzliche Regelungen begegnet werden muss, ist unter allen beteiligten Fachleuten und Rechtsexperten unstrittig. Aggressives Verhalten von Hunden zählt zu deren natürlichen und evolutionsbiologisch sinnvollem Verhaltensrepertoire. Gefährlich ist regelmäßig hypertrophiertes Aggressionsverhalten. Solches Verhalten resultiert nach weitgehend einhelliger Auffassung der Fachleute aus einer problematischen Hund-Halter-Beziehung (vgl. etwa *Stur*, Stellungnahme zu Fragen der besonderen Gefährlichkeit von Hunden aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen, Wien, 19. Oktober 2000, S. 8). Im Hinblick auf diesen weithin unstrittigen Sachverhalt kann ein Regulierungsbedarf schlechthin nicht bestritten werden.

Die Suche nach einer problemadäquaten Regulierung setzt zunächst voraus, dass eine zutreffende und angemessene Problemwahrnehmung zugrunde gelegt wird. Davon kann bei der gegenwärtigen Regulierungswelle in Bund und Län-

.../ 3

dem vielfach nicht die Rede sein. Verantwortlich für dieses Defizit ist ein vermeintlicher Problemdruck, der weitgehend medial erzeugt ist und auf den die Politik mit drastischem Reglement reagieren zu müssen meint. Das Thema „Kampfhunde“ wird seit Jahren in den Medien als „Spektakel“ präsentiert (vgl. Dressler, *Medienspektakel um Kampfhunde*, Berlin 1999). Massenmedien kommt in der heutigen Zeit eine nahezu exklusive Stellung bei der „Thematisierung“ bestimmter Fragen zu. Nach Untersuchungen der Agenda-Setting-Forschung können die Medien maßgeblich bestimmen, was auf die Agenda gesetzt wird, wenn sie auch nur bedingt darauf Einfluss nehmen können, wie die Themen dann im Weiteren diskutiert werden (vgl. Sander/Meister, *Medien und Anomie: Zum relationalen Charakter von Medien in modernen Gesellschaften*, in: Heitmeyer (Hrsg.), *Was treibt die Gesellschaft auseinander?*, 1997, S. 222).

Die in den Medien präsentierte Darstellung des „Kampfhunde“-Themas ist reißerisch. Suggestiert wird, dass die Gesellschaft und der einzelne von Rotten reißender Bestien bedroht werden. Glücklicherweise haben diese Schilderungen nichts mit der Wirklichkeit zu tun. Bei rationaler Betrachtung stellen gefährliche Hunde im Vergleich zu anderen Problembereichen (etwa dem Bereich der Kriminalität) oder den Risiken der modernen technischen Zivilisation ein vergleichbar marginales Sicherheitsproblem dar. Die Worte des Verwaltungsdezernenten für Rechts- und Ordnungsangelegenheit der Landeshauptstadt Saarbrücken *Wohlfahrt*, wonach der Diskussion um „Kampfhunde“ etwas Irrationales anhaftet, hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt. Wie *Wohlfahrt* zutreffend ausführt, artikuliert sich hier ein verbreitetes Unbehagen, welches mit allgemeinen Vorbehalten gegen Umfang und Form urbaner Hundehaltung im Zusammenhang steht (*Wohlfahrt*, *Das politische und rechtliche Gezerre um das Phänomen Kampfhund*, SKZ 1991, 214).

Die aktuelle Gefahrhundpolitik ist deshalb in erster Linie „symbolische Politik“, die auf ein verbreitetes, medial erzeugtes Unbehagen reagiert. Auch der vorliegende Entwurf operiert in seinem Begründungsteil immer wieder mit Überzeichnungen, etwa dann, wenn bestimmten Rassen eine „niedrige Beißhemmung, Beschädigungswille, herabgesetzte Empfindlichkeit gegen Angriffe“ (S. 16) oder „Kampfinstinkt“ und „genetisch bedingter Schutztrieb“ (S. 17) attestiert wird. Auch der (rechtlich äußerst fragwürdigen) Einführung eines neuen Straftatbestandes (§ 19 LHandHG) sowie eines drastischen Bußgeldrahmens (€ 100.000,00, § 20 Abs. 3 LHundG-E) dürfte eher symbolische Bedeutung zukommen.

Zu Recht haben die gängigen Verordnungen zum Teil vernichtende Kritik erfahren: „Alles in allem kann man nur zu einem Urteil kommen: die Verordnungen zur Bekämpfung gefährlicher Hunde sind misslungen. Die Vorschriften stellen am Ende lediglich ein Alibi für schnelles und konsequentes Handeln der Politik dar. Das Vollzugsdefizit der zuvor bestehenden Hunde- bzw. Polizei-

verordnungen hätte zunächst behoben werden müssen, bevor man vermeintliche Regelungsdefizite durch Neuregelungen behebt und den Vollzug nicht verbessert. Gesetzgeberischer Aktionismus, der unausgereifte Rechtsvorschriften zur Folge hat, ist meist schädlich“ (*Gängel/Gansel*, Die rechtlichen Regelungen zum Schutz vor gefährlichen Hunden, NVwZ 2001, 1208, 1217).

Indizien dafür, dass die Gefahrenlage überzeichnet wird, läßt sich auch der Stellungnahme von Verantwortlichen des Innenministeriums NRW aus weniger hektischer Zeit entnehmen (vgl. *Hartwig*, Die Gefahr-Hunde-Verordnung greift, Heft 4, 10 ff; *ders.*, Gefährliche Hunde aus polizeilicher Sicht und Erfahrungen mit der GefahrHundeVerordnung NW, Unser Rassehund 1998, Heft 9, S 10 ff).

2. Landesrechtliche Regelungen sind unzureichend

Ein angemessener Ausgleich zwischen dem Schutzbedürfnis/ Sicherheitsinteresse der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und älteren Menschen, und den berechtigten Interessen von Hundehaltern sowie den Belangen des Tierschutzes ist von einer landesrechtlichen Regulierung nicht zu erwarten.

Das Problem gefährliche Hunde „verliert“ sich nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in den föderalen Strukturen. Ein angemessenes Konzept müsste Regeln zur Gefahrenabwehr mit Vorschlägen für ein Hundezuchtgesetz sowie einer Reform der Hundesteuer kombinieren. Nach gegenwärtiger Rechtslage unterfällt der Bereich der Tierzucht und des Tierschutzes der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, besteht für diesen Bereich keine Zuständigkeit der Länder mehr. Der Kompetenztitel „Tierschutz“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 des GG vermag lediglich Vorschriften zu legitimieren, die Tierschutzzwecken dienen, nicht aber Vorschriften, die Zwecke der Gefahrenabwehr verfolgen, eine Rechtslage, die durch das Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz vom 12. April 2001 sowie die Tierschutz-Hundeverordnung nach Auffassung von Fachleuten nicht respektiert wurde (*Kloepfer/Rossi*, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Tierschutz-Hundeverordnung, NuR 2002, 133; zur Verfassungswidrigkeit von § 143 StGB vgl. *von Coelln*, Keine Bundeskompetenz für § 143 StGB, NJW 2001, 2834). Die Kompetenz zur Erhebung der Hundesteuer ist aufgrund entsprechender Delegationen in den Abgabenvorschriften bei den Kommunen verortet.

Die Forderung nach einem Bundesgesetz zur Heimtierzucht wird seit vielen Jahren erhoben. Mit einem solchen Gesetz könnte beispielsweise das Problem der in allen Rassen vorkommenden „aggressiven Zuchtlinien“ bewältigt sowie bestimmte Qualitätsstandards gewährleistet werden. In Betracht kommt auch, die gegenwärtig auf gemeindlicher Ebene erhobene Hundesteuer in eine

zweckgebundene Abgabe umzuwandeln und mit einer zusätzlichen Lenkungs-komponente auszustatten. So könnte etwa der Erwerb von Sachkunde, die Absolvierung einer Hundeschule oder die Ablegung einer Verhaltensprüfung über ein Bonussystem (Steuernachlass) „prämiiert“ werden. Vorschriften zur Gefahrenabwehr sollten nicht mit überreglementierenden und unnötig strengen Regelungen operieren, da diese kaum auf Akzeptanz rechnen können, sondern – wie in der Vergangenheit zu beobachten – Ausweichstrategien provozieren. Vorschläge für ein solches Regulierungskonzept liegen vor (vgl. *Bündnis Hund*, Regulierungskonzept „Der gefährliche Hund“, Stand 31. Mai 2001; zu erforderlichen rechtlichen Korrekturen an dem Konzept, vgl. *Caspar*, Rechtsgutachten zum Regulierungskonzept „Der gefährliche Hund“, Hamburg, den 17. September 2001).

II. Zu Rasselisten

Die Anknüpfung von Gefahrhundregelungen an Rasselisten ist meines Erachtens weder fachlich gerechtfertigt noch rechtlich zulässig (im Einzelnen näher *Wollentz*, Auf den Hund gekommen: Gefahrenabwehr im Zeitalter des Medienspektakels, NuR 2001, 620 ff).

1. Fachwissenschaftlicher Diskussionsstand

Zahlreiche namhafte Fachleute der Tierverhaltensforschung und der Zoologie haben sich in der Vergangenheit zu dem Thema hyperaggressiver Hunde geäußert. Die Stellungnahmen stimmen in ihren grundlegenden Erkenntnissen weitgehend überein. Zunächst ist unstrittig, dass aggressives Verhalten von Hunden zu deren natürlichem Verhaltensrepertoire gehört (vgl. etwa *Schöning*, Warum beißt der Hund? Eine Übersicht zum Aggressionsverhalten von Hunden, Deutsches Tierärzteblatt 2000, 904 ff; *Zimen*, Warum beißen Hunde?, Ein kritischer Beitrag zur Kampfhundediskussion, 2000). Dies gilt für alle Hunderrassen. Hundeverhalten ist deshalb zutreffend als „modifiziertes Wolfsverhalten“ bezeichnet worden (vgl. *Feddersen-Petersen*, Verhalten der Hunde, Dtsch. Tierärztl. WchSch. 97 (1990), 231; vgl. auch *Arnold*, Vom Wolf zum Rassehund: Geschichte der Selektion und ihre Konsequenzen, Vierteljahresschrift der naturforschenden Gesellschaft in Zürich (1998) 14314, 143 ff.).

Weitgehend Einigkeit besteht auch darüber, dass übersteigert aggressives Verhalten von Hunden keiner monokausalen Erklärung zugänglich ist. Aggressivität resultiert aus ganz spezifischen Motivationslagen eines Hundes in ganz spezifischen Situationen und wird von etlichen endogenen und exogenen Faktoren beeinflusst. Umwelteinflüsse, belebte wie unbelebte Reize in der frühen Jugendentwicklung, die Sozialisation und Bindung an Menschen oder Artge-

nossen, das Alter, der soziale Status in der Gruppe und Familie sind für das individuelle, situative Aggressionsverhalten von Bedeutung. Dies gilt, darauf weisen Verhaltensforscher hin, für jeden Hund (vgl. etwa *Feddersen-Petersen*, Gutachten, in: VDH (Hrsg.), „Kampfhunde“? Gefährliche Hunde?, S. 9 ff.). Genetische Faktoren spielen – sieht man von Anatomie und Physiologie ab – allenfalls eine untergeordnete Rolle (vgl. *Eichelberg*, Kampfhunde - gefährliche Hunde, Dtsch. Tierärztl. WchSch 107 (2000), 91 ff.)

Wissenschaftliche Erkenntnisse, wonach hypertrophes Aggressionsverhalten als rassenspezifisches Problem anzusehen ist, liegen demnach nicht vor. Vielmehr spricht alles dafür, dass übersteigertes Aggressionsverhalten eines Hundes in erster Linie als umweltbedingtes Problem im Sinne einer problematischen Hund-Halter-Beziehung aufzufassen ist (vgl. *Stur*, Stellungnahme zu Fragen der besonderen Gefährlichkeit von Hunden aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen, Wien 19. Oktober 2000, S. 8; *Feddersen-Petersen*, Zur Biologie der Aggression des Hundes, Dtsch. Tierärztl. WchSch 108 (2001), 94 ff).

Beobachtet wurde allerdings, dass es innerhalb bestimmter Rassen vereinzelt „Zuchtlinien“ gibt, die sich durch besondere Aggressivität auszeichnen (vgl. *Stur*, a.a.O., S. 4 ff; *Unshelm* in: VDH (Hrsg.), „Kampfhunde“? Gefährliche Hunde? a.a.O. (Fn. 34), 21). Von der Existenz besonders aggressiver Zuchtlinien sind nach vorliegendem Erkenntnisstand jedoch die inkriminierten Hunderassen zum Teil überhaupt nicht oder aber jedenfalls nicht besonders betroffen. Eine weitergehende Aussage läßt sich auch nicht aus dem sog. „Qualzuchtgutachten“ zu § 11 b herleiten (*Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Gutachten zur Auslegung von § 11 b des Tierschutzgesetzes, Bonn 2000, dort unter 2.1.1.2.6), wo ausgeführt wird, dass eine „Hypertrophie des Aggressionsverhaltens (übersteigertes Angriffs- und Kampfverhalten, das leicht auslösbar und biologisch weder bezüglich Zweck noch Ziel sinnvoll ist) grundsätzlich in vielen Rassen oder Zuchtlinien auftreten kann“. Der Behauptung, bei den in § 3 Abs. 2 LHundG-E erfassten Hunderassen würden derartige Zuchtlinien häufiger auftreten, kann bereits wegen der geringen Anzahl von Studien hierzu nicht gefolgt werden (vgl. hierzu *Schöning*, Gefährliche Hunde – Rassevergleich in der Verhaltensontogenese, Vortragszusammenfassung ATF-Veranstaltung „Gefährliche Hunde“ am 24./26.11.2000 in Gießen). Als Beispiel für eine Zuchtlinie, die sich durch eine übersteigerte Aggressivität auszeichnet, wird häufig der sog. Rote Cocker-Spaniel erwähnt; *Unshelm*, a.a.O.).

In der vorliegenden Begründung zum Gesetzesentwurf wird der rassenspezifische Ansatz mit dem Argument begründet, bestimmte Hunderassen, wiesen „Aggressionsmerkmale“, nämlich „niedrige Beißhemmung“, „Beschädigungswille“ und „herabgesetzte Empfindlichkeit gegen Angriffe“ auf. Diese zur Begründung herangezogenen Formulierungen entstammen einer höchstrichterli-

chen Entscheidung zur Hundesteuersatzung der Stadt Roßlau (BVerwGE 110, 274). Sie findet sich seit dieser Entscheidung in eine Vielzahl von Urteils- und gesetzgeberischen Begründungen wieder. Die Begründung mag Vorurteile reproduzieren, wie sie üblicherweise in der Sensationspresse verbreitet werden; sie findet jedoch in der seriösen fachwissenschaftlichen Diskussion keine Stütze und kann sich vor allem nicht auf die vom Gericht in Bezug genommenen Autoren (*Eichelberg* und *Unshelm*) berufen (dazu im Einzelnen *Wollenteit*, Auf den Hund gekommen: Gefahrenabwehr als Medienspektakel, NuR 2001, 620, S. 622).

Auch der weitere Begründungsansatz des Gesetzesentwurfes, wonach den vier in § 3 Abs. 2 LHundG-E besonders regulierten Hunderassen eine „zuchtbedingte“ gesteigerte Aggressivität zukommen soll (S. 16), wird von Fachleuten nicht geteilt. Zum Teil wird auch in Abrede gestellt, dass über „Zucht“ eine Aggressionssteigerung erzielt werden kann (vgl. *Maciejewski*, in IG Mensch und Hund, Festschrift zum Symposium 100 Tage Landesverordnung, S. 8, 10).

2. Empirische Befunde zum Beißverhalten

Auch empirische Befunde vermögen die Plausibilität von Rasselisten nicht zu begründen. Zwar sind die inkriminierten Rassen an Beißvorfällen beteiligt. Es ist jedoch gegenwärtig weder anhand der absoluten Zahlen noch bei einer proportionalen Betrachtung möglich, die Rasselisten auf belastbare empirische Erkenntnisse über das Beißverhalten zu stützen.

Die bisher umfangreichsten Untersuchungen zur Gefährlichkeit von Hunden wurden im Auftrag des Deutschen Städtetages durchgeführt. Im Rahmen einer Untersuchung im Jahre 1991 wurden 168 Städte befragt (*Deutscher Städtetag*, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 17, 1992). In eine spätere Untersuchung wurden 258 Städte einbezogen (*Deutscher Städtetag* Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Der Stadthund, Anzahl, Steuern, Gefährlichkeit, Heft 24, 1997). Die Erkenntnisse aus den beiden Studien sind durchaus aufschlussreich. Absolut betrachtet zählen die sogenannten „Kampfhunde“-Rassen eher zu den unauffälligeren Rassen. Mischlingshunde und Schäferhunde führen die Liste an (aufgefallene Hunderassen: Mischlinge 2376, Schäferhunde 1956, Rottweiler 542, Pit-Bull 320, Dobermann 223, Bullterrier 169, Staffordshire-Bullterrier 169; a.a.O. S. 47).

Die Studien zeigen ferner, dass Hunde in erster Linie nicht wegen ihres Beißverhaltens, sondern wegen ihrer Störeeigenschaften (Hundegebell) als Problem wahrgenommen werden (a.a.O., 49). Die Feststellungen in der Städtetagstudie werden durch andere empirische Untersuchungen bestätigt (vgl. insbesondere auch *Unshelm/Rehm/Heidenberger*, Zum Problem der Gefährlichkeit von Hunden, Eine Untersuchung mit Hunden in einer Großstadt, Dtsch. Tier-

ärztl. WchSch 100 (1993), 383 ff; vgl. auch *Rossi-Broy*, Gefährliche Hunde: Abgleich, Anwendung und Bewertung der Ländervorschriften, Dtsch. Tierärztl. WchSch 107 (2000), 94 ff). Ein Mitarbeiter des nordrhein-westfälischen Innenministeriums kam auf dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Statistik zu dem Ergebnis, dass die Stigmatisierung von bestimmten Hunderassen als „Kampfhunde“ rassen absurd sei (*Hartwig*, Gefährliche Hunde aus polizeilicher Sicht und Erfahrungen mit der Gefahrhundeverordnung NW, Unser Rassehund 1998, 10, 12, *Vahle*, Der beweisführende Hund – Anmerkung zur sog. „GefhuVO“, NVwZ 1996, 139, bezeichnet die rassenspezifische Differenzierung ähnlich drastisch als „Unfug“). 41,9 % der Verletzungen von Menschen durch Hunde, die in den Jahren 1989 bis 1997 in NRW registriert wurden, gingen auf Schäferhunde zurück (*Hartwig* ebenda, S. 12).

Da das vorliegende Material für die gängigen Kampfhundeverordnungen letztendlich wenig hergibt, wurde später die These herangezogen, die inkriminierten Rassen seien überproportional an Bissvorfällen beteiligt. Die absoluten Zahlen müssten im Verhältnis zur Gesamtpopulation oder zur Schwere des Vorfalles in Relation gesetzt werden (z. B. *Caspar*, Die neuen Regelungen des Bundes und der Länder zum Schutz vor gefährlichen Hunden, DVBl. 2000, 1580, S. 1585). Auch diese Argumentation ist bei genauer Betrachtung weit weniger überzeugend als vielfach angenommen wird (die fehlenden empirischen Voraussetzungen für verlässliche wissenschaftliche Aussagen betont zutreffend *Redlich*, „Gefährliche Hunderassen“? – Gesetzgebung und Biologie, Tierärztliche Umschau 2000, S. 175 ff). Es gibt keine (belastbaren) Zahlenwerke, die geeignet wären, eine überproportionale Beißhäufigkeit der „Kampfhunderassen“ zu belegen. Hinsichtlich vieler Hunderassen, die in den Listen aufgeführt sind, existieren keinerlei Erkenntnisse über auffälliges Beißverhalten. Der Tosa Inu, von dem in ganz Europa nicht mehr als zehn Exemplare gehalten werden sollen und für den die Welpenstatistik seit Jahren durchgängig eine Null aufweist (vgl. *Feddersen-Petersen*, Stellungnahme vom 21.2.1997, S. 2), ist bisher völlig unauffällig gewesen und wird trotzdem in § 10 LHundG-E aufgeführt.

Es liegt auch kein Material vor, welches nachvollziehbar belegt, dass sog. „Kampfhunde“ häufiger gegenüber Menschen aggressiv werden oder schwerere Verletzungen zufügen. Eine Berliner Studie legt eher ein gegenteiliges Bild nahe. Danach richtet sich das Beißverhalten von sogenannten „Kampfhunden“ vorrangig gegen Artgenossen. Hier stellt sich bereits die kompetenzielle Frage, ob das Recht der Gefahrenabwehr überhaupt aggressives Verhalten unter Hunden regulieren darf, weil Aggressionsverhalten unter Hunden eher ein Tierschutzproblem darstellen dürfte. Das Tierschutzrecht fällt in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG). Typisch deutsche Gebrauchshunde sind demgegenüber häufiger gegenüber Menschen als gegenüber Artgenossen auffällig geworden (*Rossi-Broy* a.a.O., S.97). Soweit ersichtlich liegt keine aktuelle Veröffentlichung vor, in der Todesfälle

in Folge von Hundeangriffen, von denen es im Durchschnitt pro Jahr fünf in Deutschland geben soll (vgl. *Wohlfarth*, Das politische und rechtliche Gezerre um das Phänomen Kampfhund, SKZ 1991, 214), untersucht wurden. Eine Untersuchung aus polizeilicher Sicht belegte Mitte der 80er Jahre, dass an tödlichen Vorfällen mit Hunden überwiegend deutsche Gebrauchshunde, in erster Linie Schäferhunde, beteiligt waren (*Breitsamer*, Wenn Hunde Menschen töten – Eine fachpolizeiliche Untersuchung für die Praxis, Die Polizei 1986, 267 ff; in den zwölf geschilderten Fällen waren in sieben Fällen Schäferhunde „Tat-hunde“, weiter auffällig waren ein Dobermann, Doggen, ein sibirischer Husky, ein arabischer Windhund sowie ein Mastino Napolitano). Der einzige Todesfall in Nordrhein-Westfalen, der in der Zeit von 1989 bis 1997 berichtet wurde, ging auf einen Deutschen Schäferhund zurück. Durch Schusswaffeneinsatz mussten in NW 94 Schäferhunde, 105 Mischlinge sowie 26 Rottweiler getötet werden. Von den sogenannten Kampfhunderassen, bringt es lediglich der Pit-Bull auf eine zweistellige Zahl (*Hartwig* a.a.O., S.11; der Pit-Bull wird mit 15 Vorfällen angegeben). Auch die vom Hamburger Senat als Antwort auf eine große Anfrage dokumentierten Erkenntnisse über das Beißverhalten (Bürgerschafts-Drs. 16/5062), können nur als dürftig qualifiziert werden. Eine ordentliche statistische Erfassung und Validierung der Vorfälle fand nicht statt. Die sich aus der Antwort ergebenden Zahlen stimmen mit öffentlichen Verlautbarungen sowie vorangegangenen Stellungnahmen nicht überein.

Die herausgehobene Gefahrvermutung wird weiter mit der angeblich erhöhten Beißkraft begründet, die bestimmten Hunderassen zukommen soll. Auch diese These von der herausragenden Beißkraft bestimmter Hunderassen ist in der Literatur nicht belegt. Es liegen kaum Forschungsergebnisse zur Beißkraft vor. Bezweifelt wird auch, ob es anerkannte Verfahren gibt, mit denen die Beißkraft eines Tieres gemessen werden könnte (vgl. *Gesellschaft für Haustierforschung e. V.*, Stellungnahme für das thüringische Innenministerium vom 26.9.2000; zur Thüringer GefahrhundVO). Eine amerikanische Untersuchung zur Beißkraft des Pit Bull Kiefers kam zu dem Ergebnis, das es keine Hinweise auf einen mechanischen Vorteil des Kiefers des Pit Bulls im Vergleich zu anderen Rassen gibt (*Bridgers*, Mechanischer Vorteil des Pit Bull Kiefers, November 1988). Größe und Gewicht eines Tieres haben sicherlich Einfluss auf dessen Gefährlichkeit, ohne dass allerdings ein solcher Zusammenhang zwingend wäre. Den großen mollossoiden Hunderassen (z. B. Mastino Napolitano, Mastiff, Bordeaux Dogge) wird z. B. allgemein eine hohe Reizschwelle sowie ein träges Temperament bescheinigt (Vgl. etwa *Eichelberg* a.a.O., S. 7).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die empirischen Befunde wenig für die These hergeben, dass sog. „Kampfhunde“ überproportional auffällig sind. Die These von der überproportionalen Bisshäufigkeit wird deshalb zum Teil auch rundweg abgelehnt (vgl. etwa *Zimen* a.a.O., S. 1). Hinzukommt, dass vielfach hinsichtlich des vorfindlichen Datenmaterials Korrekturbedarf angemeldet wird, wenn dieses Material zur Begründung eines rassenspezifischen

Ansatzes mobilisiert wird. Der Korrekturbedarf resultiert aus dem unstrittigen Sachverhalt, dass gerade die „Kampfhunde“-rassen von einer kleinen Gruppe unseriöser Halter bevorzugt werden. Das Fehlverhalten einer kleinen Gruppe von Haltern führt naheliegend zu einer Steigerung der Auffälligkeit der inkriminierten Rassen, ohne dass hieraus zulässigerweise der Schluss gezogen werden könnte, dass diese Rassen aus genetischen Gründen aggressiv vorgeprägt wären. Wenn derartig verformte und missbrauchte Tiere beißen, kann dies die Statistik im übrigen mehrfach belasten, weil eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass deprivierte Tiere wiederholt beißen (Dieser Effekt ist in der Literatur belegt, vgl. *Unshelm/Rehm/Heidenberger* a.a.O., 383 ff, 385).

Die fachlichen Einwände gegen die Rasselisten haben in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu der Erkenntnis geführt, dass die gängigen Rasselisten in Gefahrhundverordnungen sowie Gefahrhundgesetzen gegen den Gleichheitssatz verstoßen (*Klindt*, Aggressionen, Aggressionszucht und -ausbildung bei Hunden, NuR 1996, 571, 573; *Hamann*, „Kampfhunde“-verordnungen – Endlich ein Ende in Sicht?, NVwZ 1999, 964; *Vahle*, Der beweisführende Hund – Anmerkungen zur sog. „GeHuVO“, NVwZ, 1996, 139; *Gän- gel/Gansel*, Die Verordnungen über die Haltung gefährlicher Hunde, Neue Justiz 1999, 69 ff; *dies.*, Die rechtlichen Regelungen zum Schutz vor gefährlichen Hunden, NVwZ 2001, 1208; *Karst*, Die „Kampfhundesteuer“ – Ausfluß kommunalgesetzgeberischer Rechtsetzungshoheit oder Willkür, NVwZ 1999, 244, 245; *Felix/Hofmann*, Zur Verfassungswidrigkeit der hamburgischen Hundeverordnung, NordÖr 2000, 341; *Kaltenborn*, Ministerielle Verordnung auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr: Das Beispiel der nordrhein-westfälischen Landeshundeverordnung, NWVBl. 2001, 249; *Wollenteit*, Auf den Hund gekommen: Gefahrenabwehr als Medienspektakel, NuR 2001, 620). Auch Teile der Rechtsprechung sind dieser Auffassung gefolgt und haben – z. Teil gestützt auf den Aspekt fehlender Systemgerechtigkeit (unzulässige Privilegierung der deutschen Gebrauchshunderassen) - in den Rasselisten einen Gleichheitsverstoß erkannt (vgl. VGH Mannheim NVwZ 1992, 1105 sowie NVwZ 1999, 1016; OVG Saarlouis OVG 24, 412; OVG Bremen DöV 1993, 576; OVG Schleswig NVwZ 2001, 1300). Soweit Gerichte einen Gleichheitsverstoß verneint haben, wurde meistens auf die Einschätzungsprärogative des Gesetz- und Ordnungsgebers abgestellt (vgl. etwa BerlVerfGH NVwZ 2001, 1266). Auch die vorliegende Begründung beruft sich an mehrfacher Stelle auf die Einschätzung- und Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers (S. 16, 20, 35). Hierzu ist folgendes auszuführen:

Dem Gesetzgeber steht unzweifelhaft eine Entscheidungsprärogative zur Seite. Diese Einschätzung- und Entscheidungsprärogative darf jedoch keinesfalls dahingehend missverstanden werden, dass die Regelungen des Gesetzgebers einer Überprüfung entzogen wären. Der Hinweis auf das Bestehen einer Einschätzung- und Entscheidungsprärogative kann auch keinesfalls eine sorgfältige Begründung einer Regulierung ersetzen, insbesondere wenn die streitgegen-

ständige Regelung in grundrechtlich geschützte Bereiche eingreift. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass sich jede Normierung an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials zu orientieren hat sowie zugängliche Erkenntnisquellen vollständig ausschöpfen muss (vgl. etwa BVerfGE 57, 139, 160). Wie das OVG Schleswig zutreffend feststellt, muss ein Konzept zur Gefahrenabwehr jedenfalls dann unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes beanstandet werden, wenn ausreichende Erkenntnisgrundlagen zur Verfügung stehen, um die Sachgerechtigkeit einer Regelung zu überprüfen und diese als nicht gegeben zu erkennen (OVG Schleswig, Urteil vom 29.05.2001; 4 K 8/00, NVwZ 2001, 1300, 1304).

Der bayerische Verfassungsgerichtshof hat ferner in seinem Urteil vom 12.10.1994 (NVwZ-RR 1995, 262) die Rasselisten mit der Begründung gerechtfertigt, im Rahmen der Gestaltungs- und Prognosefreiheit des Verordnungsgebers müsse diesem auch ein gewisser Experimentierraum zugestanden werden, weil bisher nur wenig Erfahrung mit den „Listenhunden“ bestünde. Dem Verordnungs-/Gesetzgeber sei deshalb ein angemessener Zeitraum zur Sammlung ausreichender Erfahrungen einzuräumen (a.a.O., 266). Hierzu ist auszuführen, dass auch der experimentierende Gesetzgeber den Maßstab der „Vertretbarkeit“ zu beachten hat (zutreffend Stettner, Verfassungsbindungen des experimentierenden Gesetzgebers, NVwZ 1989, 806, 807, m. w. N.). Berücksichtigt man ferner, dass das „Kampfhunde“-Thema Verordnungs- und Gesetzgeber seit mehr als einem Jahrzehnt immer wieder beschäftigt haben, erscheint es wenig plausibel, wenn sich ein Gesetzgeber noch heute auf mangelnden Erfahrungsschatz beruft (ebenso *Felix/Hofmann*, Zur Verfassungswidrigkeit der hamburgischen Hundeverordnung, NordÖr 2000, 341, 347).

Es erscheint deshalb vorliegend nicht sachgerecht, wenn der Gesetzgeber zur Rechtfertigung der Rasselisten – anstelle einer begründeten Auseinandersetzung mit dem fachwissenschaftlichen Meinungsstand – auf die ihm zustehende Einschätzungsprärogative verweist.

3. Rasselisten aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung

Zur Begründung der Rasselisten wird schließlich der Gesichtspunkt der Vereinheitlichung unterschiedlicher Länderregelungen ins Feld geführt.

In der Tat sind die vorhandenen Gefahrhunderegeln auch deshalb in die Kritik geraten, weil die Länderregelungen aufgrund der föderalen Zersplitterung stark voneinander abweichen und deshalb bereits von einem „grenzenlosen Wirrwarr“ (Stern vom 21. 9.2001, S. 59) die Rede war. Das Bedürfnis nach einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Länderregelungen ist durchaus plausibel. Die unterschiedlichen Regelungen haben insbesondere auch im grenzüber-

- 12 -

schreitenden Umgang mit „Gefährhunden“ erhebliche Unsicherheiten sowie Vollzugsprobleme ausgelöst.

Ich habe bei Lektüre der entsprechenden Beschlüsse der Innenministerkonferenz den Eindruck gewonnen, dass der Konsens zwischen den Ländern in der Sache brüchiger ist, als vielfach suggeriert wird. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang auch, dass bis heute unter den Innenministerien der Bundesländer keine einheitliche Position zu den Rasselisten besteht. In der 161. Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 5. Mai 2000 hat die IMK noch auf Basis des Berichts des AK 1 (Arbeitskreis 1 der Konferenz der Innenminister und -senatoren eingerichteten länderoffenen Arbeitsgruppe, Bericht über die Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung von gefährlichen Hunden – oft „Kampfhunde“ genannt –) beschlossen. Diesem Bericht lässt sich ein tiefgreifender Dissens über die Frage der Angemessenheit einer rassebezogenen Orientierung der Gefährhundproblematik entnehmen. Die letzten Beschlüsse, die übrigens durchaus in ihrer Stringenz hinter vorangegangenen Beschlüssen zurückbleiben und in einigen Aspekten liberaler sind, als die Regelungen des angestrebten LHundGE, intendieren in erster Linie deshalb eine Rechtsvereinheitlichung, weil das Chaos und die Vollzugsprobleme inzwischen unübersehbar geworden sind.

Vereinheitlichung ist jedoch kein Selbstzweck. Der nachvollziehbare Wunsch nach einer Vereinheitlichung der länderunterschiedlichen Regeln, dispensiert den Gesetzgeber nicht davon, sich über die Sachgerechtigkeit der angestrebten Regulierung eine eigenständige begründete Auffassung zu bilden.

III. Besteht ein Regelungsbedarf für „große Hunde“ (20/40er Regelung)?

Nach § 11 des Entwurfes unterliegen große Hunde (Höhe vom mindestens 40 cm und Gewicht von mindestens 20 kg) einer Anzeigepflicht. Die Hunde dürfen nur gehalten werden

- bei Vorliegen der erforderlichen Sachkunde und Zuverlässigkeit,
- bei fälschungssicherer Kennzeichnung des Tieres und
- nach Abschluss einer Haftpflichtversicherung.

Darüber hinaus unterliegen große Hunde außerhalb eines befriedeten Besitzums auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen einem Leinenzwang (§ 11 Abs. 6).

.../ 13

- 13 -

Die Beantwortung der Frage, ob Bedarf nach einer solchen Regelung besteht, möchte ich Anderen mit besserer Fachkenntnis überlassen.

Rechtlich dürfte die 40/20er Regelung allerdings auf wenig Widerstand stoßen. Mit der Anknüpfung an Größe und Gewicht wird ein neutrales Kriterium ausgewählt, welches kaum Anlass zu Beanstandungen geben kann.

Die Statuierung einer Nachweispflicht über das Bestehen einer Haftpflichtversicherung dürfte ebenso unproblematisch sein, wie die Forderung nach Vorlage einer Sachkundebescheinigung. Auch ein Zuverlässigkeitsnachweis dürfte generell unproblematisch sein (vgl. im Einzelnen dazu noch unten).

IV. Zum Zuverlässigkeitsnachweis

Die Forderung eines Zuverlässigkeitsnachweises ist generell unproblematisch. Diese Regelung trägt in der Tat der Erkenntnis Rechnung, dass das Problem des „gefährlichen Hundes“ in erster Linie in der Person des Halters begründet liegt. Die datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Vorlage eines Führungszeugnisses (§ 7 Abs. 3 LHundG-E), die aus datenschutzrechtlicher Sicht erhoben worden sind, dürfte durch die gesetzliche Regelung obsolet werden.

Für unverhältnismäßig halte ich die generelle Einbeziehung von Straftaten gegen das Eigentum oder das Vermögen in § 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfes. Zu den möglichen Straftaten gegen das Eigentum oder das Vermögen zählen auch ausgesprochene Bagatelldelikte, wie etwa der Diebstahl geringwertiger Sachen (§ 248 a StGB) oder die Beförderungserschleichung (sog. Schwarzfahren; § 265 a StGB). Zwar läßt sich der Begründung des Gesetzentwurfes entnehmen, dass lediglich Straftaten mit gewissem Gewicht („liegen rechtskräftige Verurteilungen wegen Straftaten mit vergleichbarer Schwere (...) vor“) Anlass zu der Verneinung der Zuverlässigkeit geben sollen. Der Wortlaut der Vorschrift, der generell Straftaten gegen das Eigentum oder das Vermögen erfasst, betrifft aber auch den Bagatellbereich. Dies dürfte gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.

V. Zur Anleinplicht

Die Landeshundeverordnung statuiert eine generell für **alle Hunde** geltende Anleinplicht für bestimmte Bereiche. Die Vorschrift ist meines Erachtens rechtlich nicht zu beanstanden. Fraglich ist, ob die Formulierung: „Zur Vermeidung von Gefahren geeigneten Leine“ hinreichend bestimmt ist.

.../ 14

Darüber hinaus enthält der Entwurf für **große Hunde** eine Anleinplicht für die außerhalb des befriedeten Besitztums belegenen öffentlichen Straßen, Wege und Plätze. Nach der Begründung soll zur Bestimmung des Begriffes „öffentlich“ auf das Wegerecht (die Widmung) abgestellt werden. Eine Zusammenschau dieser Regelung, mit der Regelung in § 2 des Entwurfes, führt dazu, dass praktisch für diese Hunde außerhalb von Auslaufzonen ein genereller Leinenzwang besteht. Der damit vorgesehene generelle Leinenzwang wirft tierschutzrechtliche Probleme auf (dazu unten).

Schließlich enthält der Entwurf noch eine Regelung für die Gruppe der sog. **gefährlichen Hunde**. Diese Hunde sollen einem generellen Leinen- und Maulkorbzwang unterliegen (ausgenommen sind Hundeauslaufbereiche). Von dem Leinen- und Maulkorbzwang kann nach § 5 Abs. 3, auf Grundlage einer Verhaltensprüfung, dispensiert werden, mit der Folge, dass auch gefährliche Hunde den gleichen Regeln unterliegen wie große Hunde.

Abgesehen von der meines Erachtens nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung, die sich aus der verfehlten rassebezogenen Orientierung des Gesetzes ergibt, fällt zunächst auf, dass auch im Falle des Nachweises der Ungefährlichkeit eines Tieres durch eine Verhaltensprüfung, dem Halter kein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme eingeräumt werden soll. Weshalb vorliegend lediglich ein Dispensregelung mit „Dispensermessen“ statuiert werden soll, obwohl nach Besiechen einer Verhaltensprüfung kaum Gründe für eine Versagung einer Ausnahme erkennbar sind, erscheint mir nicht sachgerecht. Die Vorschrift sollte deshalb anspruchsbegründend, mindestens aber nach Art einer „Sollvorschrift“, ausgestaltet werden („die zuständige Behörde soll für gefährliche Hunde im Sinne ...“). Für diese Lösung sprechen auch tierschutzrechtliche Überlegungen (dazu unten).

Unstrittig ist, dass ein Leinen- und Maulkorbzwang jedenfalls dann rechtlich unproblematisch ist, wenn sich ein Tier als konkret gefährlich, etwa bissig, erwiesen hat (OVG Münster NJW 1980, 956; VGH München BayVBl. 1989, 214; VGH Mannheim NVwZ-RR 1993, 187; VGH NVwZ-RR 1993, 411). Fehlt es jedoch an einer konkreten Gefährlichkeit, dürfte die Anordnung eines Maulkorb- und Leinenzwanges sowohl unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Gefahrenabwehr, als auch unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich sein (so auch *Hamann*, Ordnungsrechtliche Grundfragen der Hundehaltung, DöV 1989, 209, 213, 215). Der Ordnungsgeber hat insoweit § 2 Nr. 2 TierSchG zu beachten, wonach der Halter verpflichtet ist, die Möglichkeit der artgemäßen Bewegung nicht so einzuschränken, dass dem Tier Schmerzen, vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Der Begriff des Leidens als dauernde Entbehrung angeborener Verhaltensbedürfnisse (*von Löper*, Massentierhaltung und Tierschutzrecht, AgrarR 1981, 29), als umfassende Beeinträchtigung im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgeht und über eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne

- 15 -

fortdauert (vgl. *Lorz*, Tierschutzgesetz, 3. Auflage § 1Rn. 27; BGH, Urt. v. 18.2.1987 – 2 StR 159/86, NJW 1987, 1833 ff), ist allgemein anerkannt. Da ein andauernder Leinen- und Maulkorbzwang als eine der Wesensart des Tieres zuwiderlaufende, instinktwidrige und vom Tier gegenüber seinem Selbst- und Arterhaltungstrieb als lebensfeindlich empfundene Einwirkung angesehen werden muss (vgl. etwa OLG Frankfurt, Urt. v. 14.9.1984 – 5 Ws 2184, AgrarR 1985, 19; VGH Mannheim NuR 1994, 487, 488), dürfte die Statuierung eines unbeschränkten Leinen- und Maulkorbzwangs kaum in Einklang mit § 2 Nr. 2 TierSchG stehen.

In der Fachdiskussion wird nämlich davon ausgegangen, dass ein genereller Leinen- und Maulkorbzwang bei Hunden Verhaltensstörungen induzieren kann (vgl. etwa *In der Wieschen*, Ethologische Grenzen einer generellen Anleinpflcht, in: Interessengemeinschaft Deutsche Hundehalter e.V. (Hrsg.), Leinenzwang eine Fessel für Hunde, S. 9 ff; *Unshelm*, Verhaltensstörungen durch Anleinen, in: ebenda, S. 36; *Stur*, Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen von ständigem Leinen- und Maulkorbzwang, Wien 19.10.2000). Unter Ethologen herrscht Einigkeit, daß die Entwicklung eines normalen Sozialverhaltens für Tiere außerordentlich wichtig ist und Tiere, denen diese Möglichkeit abgeschnitten wird, sozial unsicher oder sozial depriviert werden (*Feddersen-Petersen*, Hunde und ihre Menschen, 1992, S. 180).

Diese Erkenntnisse sind auch unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr durchaus relevant. Angeleinte Hunde verhalten sich öfter untypisch aggressiv oder ängstlich gegenüber Artgenossen und es kommt zu vermeidbaren Beißen (*Freie und Hansestadt Hamburg*, Staatliche Presseerklärung vom 14.3.2000). Ein allgemeiner Leinen- und Maulkorbzwang kann sich deshalb durchaus gefahrenerhöhend auswirken. Auf diesen Zusammenhang wurde in der Vergangenheit mehrfach auch aus polizeilicher Sicht hingewiesen (*Maciejewski*, in: IG Mensch und Hund (Hrsg.) a.a.O., S. 8, 13: „Es ist fachlich falsch, für die 42 bestimmten Hunderassen Maulkorb- und Leinenzwang anzuordnen. Diese Maßnahme verstößt aus den o.a. Gründen gegen das Übermaßverbot (...) und kann sich gefahrenverstärkend auswirken“). Zwar mögen Hunde, die in der Öffentlichkeit einen Maulkorb tragen, daran gehindert sein, Menschen oder andere Hunde zu beißen. Es muss aber damit gerechnet werden, dass die durch ständigen Leinen- und Maulkorbzwang induzierten Verhaltensstörungen zur vermehrten Beißauffälligkeit im häuslichen Bereich führen. Die Erkenntnis, dass sich ein genereller Leinen- und Maulkorbzwang sogar gefahrverstärkend auswirken kann, stellt im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits die „Eignung“ eines generellen Leinen- und Maulkorbzwangs in Frage. Jedenfalls spricht wenig dafür, dass die mit der Verordnung eines generellen Leinen- und Maulkorbzwanges verbundenen „Leiden“ durch einen vernünftigen Grund in Sinne von § 1 Satz 2 TierSchG gerechtfertigt werden können (vgl. auch *Feddersen-Petersen*, Ein schwerer Verstoß gegen das Tierschutzgesetz, in: Interessengemeinschaft Deutsche Hundehalter e.V. (Hrsg.), S. 19 ff).

.../ 16

Eine Anleinpflcht sollte deshalb richtigerweise auf diejenigen Bereiche reduziert werden, die in § 2 Abs. 2 vorgesehen sind.

VI. Vollzug in der kommunalen Praxis

Der Vollzug des Gesetzes wird in der Praxis einen erheblichen Verwaltungsaufwand auslösen. Dies dürfte allerdings kein grundsätzlicher Einwand gegen eine Gefahrhundregelung darstellen, da mir keine Regelung zur Gefahrenabwehr vorstellbar ist, die nicht dem gleichen Einwand ausgesetzt wäre (Der Verwaltungsaufwand ließe sich lediglich dann vermeiden, wenn auf eine Regelung gänzlich verzichtet würde). Allerdings bestehen meines Erachtens Möglichkeiten, die mit dem Vollzug befassten Behörden deutlich zu entlasten. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass auch für Hunde im Sinne von § 3 Abs. 2 LHundG-E die zur Erlangung der Maulkorb- und Leinenbefreiung erforderliche Verhaltensprüfung „privatisiert“ wird. Der Nachweis der Ungefährlichkeit muss nach dem Gesetz bei einer für den Vollzug des Tierschutzgesetzes zuständigen Behörde erbracht werden. Auch hier bietet sich an, den Nachweis – wie auch in anderen Bundesländern üblich – über die in § 11 Abs. 3 LHundG-E erwähnten Stellen zu ermöglichen. Hiervon könnte ein erheblicher Entlastungseffekt ausgehen.

VII. Rechtsstaatliche Bedenken

Besonderen Bedenken unterliegt die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Beweislastumkehr in § 3 Abs. 2 Satz 3 LHundeG. Die mit einer Beweislastumkehr verbundenen rechtsstaatlichen Risiken sind in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der dem geplanten Vermögenseinziehungsgesetz intensiv diskutiert worden (vgl. dazu *Heckmann*, Die Einziehung verdächtigen Vermögens, ZRP 1995, S. 1 ff).

Bereits in frühen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht Skepsis gegenüber Regelungen signalisiert, die den Bürger damit belasten, zur Vermeidung von Sanktionen Beweispflichten nachzukommen (vgl. etwa BVerfGE 9, 137; 9, 167). Eine Beweislastumkehr ist im Bereich des Strafrechts wegen der gesetzlichen Unschuldsvermutung und dem Schuldprinzip, dessen Verfassungsrang in der kürzlich ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 20. März 2002, Az.: 2 BvR 794/95) zur Verfassungswidrigkeit der Vermögensstrafe erneut bestätigt wurde, unzulässig.

Allerdings wäre die vorliegende Beweislastumkehr nicht im Bereich des Strafrechts, sondern im Bereich des Rechts der Gefahrenabwehr verortet. Selbst

- 17 -

wenn man mit der herrschenden Meinung präventiv motivierte Beweispflichten grundsätzlich für verfassungsrechtlich unbedenklich hält, ist vorliegend die Regelung dennoch erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken ausgesetzt, weil dem beweiselasteten Bürgers letztendlich durch die Regelung des § 143 StGB zugleich strafrechtliche Verfolgung droht. Misslingt dem Bürger der Nachweis der Rassezugehörigkeit, bedeutet dies zugleich, dass er sich zwangsläufig einem Strafbarkeitsvorwurf ausgesetzt sieht, nämlich dem Vorwurf, ohne die erforderliche Genehmigung einen gefährlichen Hund zu halten (§ 143 Abs. 2 StGB). Durch die präventiv motivierte Beweislastumkehr wird dem Bürger mittelbar zugleich abgefordert, seine Unschuld als potentiell Beschuldigter eines Strafverfahrens zu beweisen. Dies ist rechtsstaatlich unakzeptabel.

Da die richtige Zuordnung eines Hundes zu den Listenhunden zugleich mit dem Risiko strafrechtlicher Verfolgung verbunden ist, muss die volle Beweislast für die Rassezugehörigkeit bei der Behörde liegen.

VIII. Zur Erlaubnispflicht

Die Haltung von Exemplaren der in § 3 Abs. 2 LHundG-E aufgeführten Hunderassen ist nach § 4 Abs. 2 an das Vorliegen eines „besonderen privaten Interesses“ gebunden. An ein solches besonderes privates Interesse sollen nach der Begründung des Gesetzes, „strenge Anforderungen“ gestellt werden. Das Interesse soll nur in Ausnahmefällen vorliegen. Die Bedeutung dieser Regelung ist begrenzt, da die von der Regelung erfassten Hunderassen bereits durch die alte Landeshundeverordnung erfasst waren und deshalb viele Hunde mit einer fortgeltenden Genehmigung in die neue Rechtslage überführt werden sollen.

Relevant dürfte die Regelung für bestimmte Konstellationen, nämlich folgende Fallgruppen werden:

- Bei Neuanschaffung eines Hundes.
- Wenn ein Hundehalter nachträglich erfährt, dass er einen Hund oder Mischling der in § 3 Abs. 2 LHundG-E genannten Rassen hält.
- Zuzug aus einem Bundesland, in dem die Haltung eines solchen Hundes erlaubnisfrei war (z.B. Thüringen) oder einem weniger stringenten Regelungsregime unterlag (z.B. Staffordshire- Bullterrier in Niedersachsen).

In mindestens zwei der vorliegenden Fallgruppen, nämlich bei den bisher unerkannten Hunderassen in Sinne von § 3 Abs. 2 LHundG-E und auch im Falle des Zuzuges, dürfen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keine strengen Anforderungen an die Fortsetzung der Haltung gestellt werden. Bereits das

.../ 18

Güntner · Heidel · Wolienteit · Hack
Rechtsanwälte

- 18 -

bloße Affektionsinteresse an dem bisher gehaltenen Hund rechtfertigt nach richtiger Auffassung die Fortsetzung der Hundehaltung (vgl. etwa *Caspar*, Die neuen Regelungen des Bundes und der Länder zum Schutz vor gefährlichen Hunden, DVBl. 2000, 1580, 1588; OVG Hamburg NVwZ-RR 2001, 1309).

Es wäre außerdem schwer zu begründen, weshalb in diesen Fällen die Erteilung einer Haltungserlaubnis abgelehnt und die Haltung untersagt würde, um das Tier nach seiner Einziehung einem Dritten mit der Begründung zu vermitteln, an der Erlaubniserteilung bestche nach der zweiten Alternative des § 4 Abs. 3 LHundG-E aus Gründen des Tierschutzes ein öffentliches Interesse.

IX. Zum Sachkundenachweis

Die Sachkundefiktion wird in § 6 Abs. 3 b. LHundG-E auch auf Personen erstreckt, die die Jägerprüfung mit Erfolg abgelegt haben. Das OVG Greifswald hat eine identische Regelung mit der einleuchtenden Begründung für nichtig erklärt, die normative Fiktion sei nicht gerechtfertigt, weil die Jägerprüfung lediglich spezielle Rassekenntnisse für bestimmte Jagdhunderassen voraussetzt (OVG Greifswald NVwZ-RR 2001, 752, 753).

X. Zur Schaffung einer landesrechtlichen Strafvorschrift

Die Schaffung einer landesrechtlichen Strafvorschrift (§ 19 LHundG-E) erscheint mir aus mehreren Gründen äußerst problematisch.

Ohne Zweifel ist es strafwürdig, wenn Täter Hunde auf Menschen oder Tiere hetzen. Soweit Hunde auf Menschen gehetzt werden, ergibt sich jedoch bereits heute eine Strafbarkeit unzweifelhaft aus § 224 BGB. Die Rechtsprechung geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass auch Tiere gefährliche Werkzeuge (§ 224 Abs. 1 Nr. 2 StGB) sein können (u. a. BGHSt 14, 152). Das Tier dient im Falle des Hetzens auf einen anderen Menschen als Mittel der Körperverletzung. Der Strafrahmen für die gefährliche Körperverletzung liegt übrigens deutlich über dem Strafrahmen, der nach Landesrecht möglich ist. Da inzwischen selbst für die einfache Körperverletzung der Versuch strafbar ist, kann ich nicht erkennen, dass es insoweit ein Bedürfnis für einen landesrechtlichen Straftatbestand gibt. Es ist auch zweifelhaft, ob insoweit überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht.

Ähnliches gilt für das Hetzen von Hunden auf andere Tiere (§ 19 Abs 1 Nr. 1 2. Alt. LHundG-E). Auch hier dürfte es in vielen Fällen bereits zu einer Strafbarkeit nach § 17 Nr. 2 a TierSchG kommen. Zwar ist nach § 17 TierSchG

.../ 19

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Rechtsanwälte

- 19 -

lediglich dann eine Strafbarkeit gegeben, wenn es tatsächlich zur Zufügung erheblicher Schmerzen und Leiden kommt. Aber auch für das Vorfeld (das bloße Hetzen) enthält das Tierschutzrecht in § 18 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 3 Nr. 8 TierSchG einen deckungsgleichen Ordnungswidrigkeitstatbestand. Nach § 3 Nr. 8 ist es nämlich verboten, ein Tier auf ein anderes Tier zu hetzen, soweit dies nicht die Grundsätze waidgerechter Jagdausübung erfordern. Zum Strafrecht im Sinne der Kompetenzvorschrift des Art. 74 Nr. 1 GG gehört nach ganz herrschender Auffassung auch das Ordnungswidrigkeitenrecht (vgl. BVerfGE 27, 19 ff). Hat aber der Bundesgesetzgeber in Ausschöpfung seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit einen Sachgegenstand erschöpfend geregelt, besteht keine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes mehr.

Fraglich ist schließlich auch, ob die Regelung in § 19 Abs. 1 Nr. 2 Bestand haben kann. Auch insoweit dürfte das TierSchG abschließende Regelungen (etwa § 18 Abs. 1 Nr. 4, i. V. m. § 3 8a TierSchG) enthalten.

Schließlich fällt es mir auch schwer, die Anhebung des Bußgeldrahmens auf EUR 100.000,00 nach § 20 Abs. 3 LHundG-E nachzuvollziehen. In Hamburg wurde „werbewirksam“ eine ähnlich drakonische Regelung implementiert. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass sich die verhängten Bußgelder im unteren Bereich (regelmäßig unter DM 1.000,00) bewegen.

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit

