

Pressemitteilung Nr. 31/2004 vom 16. März 2004
Dazu Urteil vom 16. März 2004 - 1 BvR 1778/01 –

Verfassungsbeschwerde gegen das Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde teilweise erfolgreich. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 des Tierschutzgesetzes in der Fassung des (Bundes-)Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. April 2001 in Verbindung mit § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 sowie § 143 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs, eingefügt durch das Gesetz vom 12. April 2001, für mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig erklärt. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde (Vb) zurückgewiesen.

Damit blieb die Vb gegen das Einfuhr- und Verbringungsverbot für Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier in § 2 Abs. 1 Satz 1 des als Teil des Gesetzes vom 12. April 2001 erlassenen Hundeverbringungs- und Einfuhrbeschränkungsgesetzes (HundVerbrEinfG) sowie gegen darauf bezogene Überwachungs- und Sanktionsregelungen erfolglos, hingegen waren die Beschwerdeführer (Bf), Halter und/oder Züchter von solchen und anderen so genannten Kampfhunden, mit ihrer Vb hinsichtlich des Züchtungsverbots in Tierschutzgesetz (TierSchG) und Tierschutz- Hundeverordnung (Tier-SchHundVO) und hinsichtlich der Strafvorschrift des § 143 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) nach Maßgabe der Gründe erfolgreich.

Wegen der Einzelheiten der mit der Vb aufgeworfenen Problematik wird auf die Pressemitteilung Nr. 85/2003 vom 16. Oktober 2003 verwiesen. § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG, § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG, § 11 TierSchHundVO und § 143 StGB sind in der Anlage wiedergegeben.

In den Gründen der Entscheidung heißt es:

Die Vb ist nicht in vollem Umfang zulässig. Hinsichtlich verschiedener angegriffener Vorschriften des Hundeverbringungs- und -Einfuhrbeschränkungsgesetzes fehlt den Bf die Beschwerdebefugnis, weil sie insoweit entweder nicht unmittelbar oder nicht gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen sind. Weiter gehören gemeinschaftsrechtlich begründete Rechte nicht zu den mit der Vb rügefähigen Rechten.

Hinsichtlich des Einfuhr- und Verbringungsverbots für Hunde der genannten Rassen, der daran anknüpfenden Sanktionsregelungen, des erwähnten Zuchtverbots und des § 143 Abs. 1 StGB sind die Bf. beschwerdebefugt. Der behauptete Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit des europäischen Gemeinschaftsrechts lässt ihr Rechtsschutzinteresse nicht entfallen. Der Europäische Gerichtshof hat über die von den Bf. aufgeworfene gemeinschaftsrechtliche Frage noch nicht entschieden. Dazu muss das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof auch keine Vorabentscheidung ermöglichen.

Die Vb ist, soweit zulässig, nur teilweise in der Sache erfolgreich.

1. Das Einfuhr- und Verbringungsverbot in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ist, soweit es sich auf Hunde der darin genannten Rassen bezieht, mit den geltend gemachten Grundrechten vereinbar.
 - a) Das Einfuhr- und Verbringungsverbot hat berufsregelnde Tendenz und greift in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) derjenigen Bf ein, die Hunde der betroffenen Rassen berufsmäßig züchten. Die Beschränkung ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die angegriffene Vorschrift hat der Bundesgesetzgeber auf Grund seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für den

Warenverkehr mit dem Ausland erlassen. Sie ist hinreichend bestimmt und dient wichtigen Gemeinwohlbelangen. Sie ergänzt landesrechtliche Vorschriften, die das Leben und die Gesundheit von Menschen vor den von gefährlichen Hunden und dem Verhalten ihrer Halter ausgehenden Gefahren schützen sollen.

Der Gesetzgeber hatte hinreichenden Anlass zum Tätigwerden. Er hat angenommen, dass Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier für Leib und Leben von Menschen so gefährlich sind, dass ihre Einfuhr und ihr Verbringen in das Inland unterbunden werden müssen. Diese Annahme ist vertretbar und nicht offensichtlich unrichtig. Gleiches trifft für die weitere Annahme zu, dass bei Hunden anderer Rassen, wie Deutscher Schäferhund oder Deutsche Dogge, eine geringere Gefährlichkeit gegeben ist.

Zwar kann nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand allein aus der Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf seine Gefährlichkeit geschlossen werden. Diese hängt außer von bestimmten Zuchtmerkmalen eines Hundes etwa von dessen Erziehung, Ausbildung und Haltung, von situativen Einflüssen, vor allem aber von der Zuverlässigkeit und Sachkunde seines Halters ab. Für Hunde der hier betroffenen Rassen gab es genügend Anhaltspunkte dafür, dass sie – und sei es auch erst im Zusammenwirken mit anderen Faktoren der genannten Art – für die Schutzgüter des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit in besonderer Weise gefährlich werden können. Die Fachwissenschaft kann genetische Ursachen für die Gefährlichkeit eines solchen Hundes nicht generell ausschließen. Hundegruppen wie die genannten stellen danach unbestritten ein Potential zur Erzeugung gefährlicher Hunde dar. Für eine besondere Gefährlichkeit sprechen auch die von der Bundesregierung vorgelegten, in dem Urteil näher gewürdigten Zahlen. Auf dieser Grundlage erscheint es nachvollziehbar und plausibel, dass Hunde der Rasse Pitbull-Terrier im Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Vorkommen am häufigsten an Beißvorfällen beteiligt sind und auch Hunde der weiteren Bull-Terriervarianten im Vergleich zu anderen Hunderassen erheblich mehr beißen, als ihrem jeweiligen Bestand entspricht.

Zwar fehlt es offenbar in Bund und Ländern an verlässlichen Beißstatistiken für Hunde und an genauen Zahlen zur Gesamtzahl der Exemplare einzelner Hunderassen. Dennoch reichen die der überprüften Regelung zu Grunde liegenden Daten für Maßnahmen aus, die Schädigungen durch Hunde der erwähnten Rassen vorbeugen sollen. Der für die Gefährlichkeitsannahme geforderte Grad der Wahrscheinlichkeit hängt von dem gefährdeten Rechtsgut und der Art der zu befürchtenden Schäden ab. Hier sind das hohe Gewicht des Lebens- und Gesundheitsschutzes und die möglichen schwerwiegenden Folgen von Beißvorfällen unter Beteiligung von Hunden der genannten Rassen zu berücksichtigen.

Angesichts dieses Befundes ist das Einfuhr- und Verbringungsverbot auch verhältnismäßig. Die Regelung trägt dazu bei, die Zahl der für gefährlich gehaltenen Hunde im Bundesgebiet zu verringern und damit Beißvorfällen mit ihnen vorzubeugen. Das Verbot ist auch erforderlich. Ein gleich wirksames, die Berufsausübungsfreiheit nicht oder weniger einschränkendes Mittel hat dem Gesetzgeber dafür nicht zur Verfügung

gestanden. Wesensprüfungen sind nicht als gleich geeignet anzusehen. Denn diese bieten als eine Momentaufnahme des überprüften Tieres keine vollkommen verlässliche Grundlage für eine hinreichend sichere Gefährlichkeitsprognose.

Das Einfuhr- und Verbringungsverbot ist schließlich angemessen und den Betroffenen zumutbar. Die Wirkungen des Eingriffs in das Grundrecht der Berufsausübung ist begrenzt. Die Bf können den Beruf des Hundezüchters weiterhin ausüben. Das Leben und die Gesundheit von Menschen haben demgegenüber einen besonders hohen Rang. Dieser Gemeinwohlbelang wiegt

erheblich schwerer als die wirtschaftlichen oder auch erheblich schwerer als ideelle Interessen der von der Vorschrift betroffenen Züchter, Hunde der von ihnen bevorzugten Rassen weiter aus dem Ausland beziehen zu können. Der Gesetzgeber hat allerdings die weitere Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob die der Norm zu Grunde liegenden Annahmen sich tatsächlich bestätigen. Gegebenenfalls wird er seine Regelung den neuen Erkenntnissen anpassen müssen.

- b) Das Einfuhr- und Verbringungsverbot ist auch mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG und der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar. Sollte deren Schutzbereich überhaupt berührt sein, handelt es sich bei dem Verbot um eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Diese ist wie ein – offenbleibender – Eingriff in die grundrechtlich allgemeine Handlungsfreiheit gerechtfertigt.
- c) Das Einfuhr- und Verbringungsverbot ist schließlich auch mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Der Gesetzgeber hat im Rahmen seines Einschätzungs- und Prognosespielraums verfassungsrechtlich unbedenklich angenommen, dass Hunde der genannten Rassen Leib und Leben von Menschen besonders gefährden. Denn sie waren in den Jahren vor Erlass des angegriffenen Gesetzes im Verhältnis zu ihrem Bestand überproportional häufig an Beißvorfällen beteiligt. Die weitere Annahme des Gesetzgebers, dass Hunde anderer Rassen, die wie Deutscher Schäferhund, Deutsche Dogge, Dobermann, Rottweiler oder Boxer nicht in gleicher Weise auffällig geworden sind, weniger gefährlich sind, ist weder in der mündlichen Verhandlung widerlegt worden noch gibt es ansonsten ausreichende Anhaltspunkte für ihre Unrichtigkeit. Der Gesetzgeber behandelt außerdem diejenigen, die einen im Einzelfall gefährlichen Hund im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG aus dem Ausland einführen oder in das Inland verbringen wollen, und diejenigen, bei denen die Gefährlichkeit ihres Hundes durch eine Einzelfallprüfung ausgeschlossen werden könnte, gleich. Auch dies ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Gesetzesvollzug muss hinreichend effektiv sein, was bei einer solchen Prüfung an den Grenzkontrollstellen nicht gewährleistet wäre. Der Gesetzgeber muss allerdings seine Regelung auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG daraufhin überprüfen, ob sie in der Zukunft weiter gerechtfertigt ist. Das gilt in erster Linie wegen der Ungleichbehandlung derjenigen, deren Hunde unter das Einfuhr- und Verbringungsverbot fallen, und derjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist. Je nach der zukünftigen Entwicklung des Beißverhaltens von Hunden könnte es sein, dass die gegenwärtige Regelung aufzuheben oder auf bisher nicht erfasste Rassen zu erstrecken ist.

2. Die strafrechtliche Absicherung des Einfuhr- und Verbringungsverbots in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG sowie die mögliche Einziehung von Hunden sind vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich ebenfalls nicht bedenklich.
3. Nicht dem Grundgesetz entspricht dagegen das Hundezuchtverbot in § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO. Dem Bund fehlt dafür die Gesetzgebungskompetenz, weil das Verbot nicht dem Tierschutz dient. Im Einzelnen heißt es dazu:
Das kompetenzwidrig erlassene Verbot für Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier sowie Kreuzungen mit solchen Tieren verletzt die Berufsausübungsfreiheit der Bf, die Hunde der genannten Art berufsmäßig züchten.
Der Bund geht von dem Recht der Gesetzgebung für den Tierschutz aus. Dieses ermöglicht insbesondere Bestimmungen, die Tieren bei der Haltung, Pflege, Unterbringung und Beförderung, bei Versuchen und beim Schlachten Schmerzen, Leiden oder Schäden so weit wie möglich ersparen sollen. Diesem Zweck dient die angegriffene Regelung nicht. Ihr Ziel ist nicht in erster Linie die Vermeidung von Schmerzen, Leiden oder Schäden bei Tieren, sondern der Schutz des Menschen vor den von der Vorschrift erfassten Hunden. Dies folgt aus der Begründung des Gesetzes sowie dem Wortlaut der Regelung. Sie fällt deshalb in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.
Das Züchtungsverbot verletzt auch das Eigentumsgrundrecht der Bf, die Hunde der genannten Art züchten. Eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist nur durch ein kompetenzgemäß erlassenes Gesetz zulässig.
Dem Bund fehlt aus den angeführten Gründen auch die Regelungskompetenz für das Verbot des Züchtens anderer als der in § 11 Satz 3 TierSchHundVO genannte Hunde. Der Senat erstreckt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit deshalb auf § 11 TierSchHundVO im Ganzen.
4. § 143 Abs. 1 StGB erfüllt nicht die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers nach Art. 72 Abs. 2 GG. Daher werden die Berufsausübungsfreiheit der Bf, die entgegen einem landesrechtlichen Verbot berufsmäßig einen gefährlichen Hund züchten oder mit ihm Handel treiben, und außerdem das Eigentumsgrundrecht verletzt. Der Bund besitzt zwar die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht. Er hätte für die angegriffene Strafvorschrift das Gesetzgebungsrecht aber nur, wenn und gegebenenfalls soweit diese Regelung als für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich angesehen werden könnte. Das ist nicht der Fall. § 143 Abs. 1 StGB ist für die Erreichung keines der genannten Ziele erforderlich. Er stellt Verstöße gegen landesrechtliche Zucht- oder Handelsverbote unter Strafe. Der Bundesgesetzgeber hat damit einen bundeseinheitlichen Rahmen nur für die strafrechtlichen Rechtsfolgen solcher Verstöße geschaffen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür sind aber landesrechtlich so unterschiedlich geregelt, dass Bundeseinheitlichkeit auf der Ebene der strafrechtlichen Sanktion nicht erreichbar ist. Vielmehr wird die bestehende Uneinheitlichkeit über die

strafrechtliche Sanktionierung noch verstärkt.

5. Mangels Gesetzgebungszuständigkeit kann der Bundesgesetzgeber die kompetenzwidrig erlassenen Vorschriften nicht durch eine verfassungsgemäße andere Regelung mit gleicher Zielsetzung ersetzen. Es war deshalb die Nichtigkeit dieser Vorschriften auszusprechen. Weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den mit der Haltung so genannter gefährlicher Hunde verbundenen Problemen, insbesondere im Bereich des Landesrechts, sind in Kürze zu erwarten.

Urteil vom 16. März 2004 – 1 BvR 1778/01 –
Karlsruhe, den 16. März 2004

**Anlage zur Pressemitteilung Nr. 31/2004 vom 16. März 2004:
§ 2 Abs. 1 Hundeverbringungs- und –einfuhrbeschränkungsgesetz**

Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden dürfen nicht in das Inland eingeführt oder verbracht werden. 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, dürfen aus dem Ausland nicht in dieses Land eingeführt oder verbracht werden.

§ 11 b Abs. 2 Buchstabe a Tierschutzgesetz

Es ist verboten, Wirbeltiere zu züchten ..., wenn damit gerechnet werden muss, dass bei den Nachkommen mit Leiden verbundene erblich bedingte Verhaltensstörungen oder erblich bedingte Aggressionssteigerungen auftreten.

§ 11 Tierschutz-Hundeverordnung

Eine Aggressionssteigerung im Sinne des § 11 b Abs. 2 des Tierschutzgesetzes liegt bei Hunden vor, die ein übersteigertes Angriffs- und Kampfverhalten aufweisen, das durch artgemäße Signale nicht hinreichend gesteuert wird. Das Verpaaren von Hunden mit anderen Caniden ist verboten. Bei Pitbull-Terriern, Staffordshire Bullterriern, American Staffordshire Terriern und Bullterriern sowie Kreuzungen mit diesen Tieren ist vom Vorliegen einer derartigen Aggressionssteigerung auszugehen.

§ 143 Strafgesetzbuch

(1) Wer einem durch landesrechtliche Vorschriften erlassenen Verbot, einen gefährlichen Hund zu züchten oder Handel mit ihm zu treiben, zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen einer vollziehbaren Untersagung einen gefährlichen Hund hält.

(3) Gegenstände, auf die sich die Straftat bezieht, können eingezogen werden...