



BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

PRIELMAYERSTRASSE 5
80097 MÜNCHEN

TELEFON (089) 5597-3178 oder 3177
TELEFAX (089) 5597-3986

Vf. 1-VII-03

München, den 16. Juli 2004

Pressemitteilung

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15. Juli 2004

in dem Popularklageverfahren

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2, Abs. 4 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG, BayRS 2011-2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. April 2001 (GVBI S. 140),
2. des § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 (GVBI S. 268, BayRS 2011-2-7-I) in der Fassung der Änderung vom 4. September 2002 (GVBI S. 513), soweit die Hunderassen Alano, American Bulldog, Cane Corso, Perro de Presa Canario (Dogo Canario), Perro de Presa Mallorquin und Rottweiler betroffen sind.

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Die Haltung von so genannten Kampfhunden wurde 1992 im Bayerischen Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) geregelt: nach Art. 37 LStVG ist zur Haltung eines Kampfhundes eine Erlaubnis notwendig. Die Haltung eines solchen Hundes ohne Erlaubnis ist eine Ordnungswidrigkeit und kann mit einer Geldbuße belegt werden. Für den damaligen „Altbestand“ an Hunden, d.h. die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits gehaltenen Hunde, wurde eine zeitlich begrenzte Ausnahmeregelung getroffen. Das

Bayerische Staatsministerium des Innern wurde ermächtigt, durch Rechtsverordnung Rassen von Hunden zu bestimmen, bei denen die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird. Dies geschah durch die so genannte Kampfhundeverordnung, in der bestimmte Hunderassen aufgeführt wurden, bei denen die Kampfhundeeigenschaft vermutet wird. Dabei konnten die Halter der Hunde bestimmter Rassen durch einen Wesenstest nachweisen, dass ihr Hund keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit aufwies, mithin also kein Kampfhund im Sinn des Gesetzes war.

Im Jahr 2002 änderte das Bayerische Staatsministerium des Innern die Kampfhundeverordnung, indem es weitere Hunderassen, darunter den Rottweiler, in die Kampfhundeverordnung aufnahm. Für den „Altbestand“ dieser Hunderassen besteht keine der Regelung von 1992 vergleichbare Ausnahmeregelung; es besteht auch keine zeitliche Übergangsregelung. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat allerdings Vollzugshinweise erteilt, wonach Hundehalter, die von der Neuregelung betroffen sind, nicht belangt werden, wenn sie den Hund bis zum 1. April 2003 zum Wesenstest angemeldet haben und dieser bis spätestens 31. Dezember 2003 durchgeführt ist.

II.

Der **Antragsteller** hält die Neuregelung von 2002 für verfassungswidrig. Sie verletze den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 BV). Auch für neu in die Kampfhundeverordnung aufgenommene Hunderassen hätte bezüglich des „Altbestands“ aus Gleichbehandlungsgründen eine Ausnahmeregelung wie im Jahr 1992 getroffen werden müssen. Andernfalls würden mit Inkrafttreten der Kampfhundeverordnung von 2002 bisher unbescholtene Personen gewissermaßen „über Nacht“ zumindest eine Ordnungswidrigkeit begehen, obwohl ihr Verhalten bisher rechtmäßig gewesen sei. Außerdem hätten die Hundehalter, die einen Hund der neu aufgenommenen Rassen hielten, nunmehr das Risiko, das Eigentum an diesem Hund zu verlieren, obwohl dessen Haltung bisher ohne Einschränkungen rechtmäßig gewesen sei. Ferner stehe die angegriffene Verordnung mit ihrer Ermächtigungsgrundlage (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG) nicht im Einklang, weil danach nur Hunde in die Kampfhundeverordnung aufgenommen dürften, bei denen aufgrund rassespezifischer Merkmale von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit auszugehen sei. Bei den vom Bayerischen Staatsministerium des Innern neu in die Kampfhundeverordnung aufgenommenen Hunden könne jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass gerade eine rassespezifisch begründete Gefährlichkeit vorliege; die Gefährlichkeit eines Hundes könne nämlich auch andere Ursachen, z.B. Fehlverhalten des Halters, zur Ursache haben.

Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet. Für die vom Antragsteller gerügte Ungleichbehandlung bestünden sachliche Gründe. Der Gesetzgeber sei nicht gehindert, Änderungen der Kampfhundevorschriften ohne eine der Regelung von 1992 entsprechende Ausnahme für den „Altbestand“ vorzunehmen. Er könne andernfalls seiner Aufgabe nicht gerecht werden, im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Erkenntnissen über die Gefähr-

lichkeit weiterer Hunderassen angemessen und wirkungsvoll zu reagieren. Durch die Vollzugshinweise sei außerdem sichergestellt, dass die neu betroffenen Hundehalter für einen Übergangszeitraum nicht belangt würden, wenn der Wesenstest bis zum 31. Dezember 2003 durchgeführt sei. Im Übrigen stütze sich die Kampfhundeverordnung auf eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage und halte sich in deren Rahmen.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 15. Juli 2004 festgestellt, dass die Neuregelung der Kampfhundeverordnung insoweit gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) verstieß, als sie keine angemessene Übergangszeit regelte, innerhalb derer die neu betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht vorläufig ausgenommen waren, bis zumutbarerweise der so genannte Wesenstest durchgeführt werden konnte. Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof die Popularklage abgewiesen. Ferner hat er dargelegt, aufgrund seiner Entscheidung stehe mit Bindungswirkung für alle Behörden und Gerichte des Freistaates Bayern fest, dass den durch die Kampfhundeverordnung von 2002 neu betroffenen Hundehaltern wegen der rechtsstaatlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2003 nicht vorgeworfen werden kann, sie hätten unerlaubterweise einen Kampfhund gehalten. Trotz der Feststellung, dass es verfassungswidrig gewesen sei, keine zeitliche Übergangsregelung vorzusehen, sei der Normgeber verfassungsrechtlich daher nicht verpflichtet, noch nachträglich eine derartige Regelung zu treffen.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

I. Die Ermächtigungsgrundlage für die Kampfhundeverordnung von 2002 (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG) ist verfassungsgemäß.

Diese Norm ermächtigt den Verordnungsgeber dazu, Hunderassen zu bestimmen, für welche die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits früher entschieden, dass es verfassungsgemäß ist, insoweit an „rassespezifische Merkmale“ anzuknüpfen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 16. 3. 2004). Der Gesetzgeber darf zum Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit Vorkehrungen treffen, wenn genügend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Hunde bestimmter Rassen – und sei es auch im Zusammenwirken mit anderen Faktoren – für diese Schutzgüter in besonderer Weise gefährlich werden können.

Die Kampfhundeverordnung von 2002 hält sich im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage. Die Voraussetzungen, unter denen der Normgeber davon ausgehen kann, dass auch eine genetisch (mit)bedingte Gefährlichkeit einer Hunderasse vorliegt, sind für die hier in Frage stehenden Hunderassen gegeben, vor allem wegen der Vergleichbarkeit mit Hunderassen, die bereits in der Kampfhundeverordnung von 1992 aufgeführt waren und wegen der Ergebnisse von Beißstatistiken.

II. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der „Altbestand“ an Hunden von den neuen Regelungen nicht völlig ausgenommen wurde. Dagegen ist die Popularklage insoweit begründet, als die neu von der Regelung betroffenen Hundehalter nicht für eine angemessene Übergangszeit von der Erlaubnispflicht ausgenommen worden sind, bis der so genannte Wesenstest durchgeführt werden konnte.

1.a) Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist nicht verletzt.

Die angegriffenen Vorschriften über Kampfhunde wollen den von Hunden mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit ausgehenden Gefahren entgegenwirken und so Leben und Gesundheit von Menschen schützen. Dem stehen die Interessen der betroffenen Hundehalter gegenüber, die aber nunmehr den für die Haltung von Kampfhunden geltenden Einschränkungen unterliegen, besonders dem Risiko, ihr Eigentum an dem Hund aufgeben zu müssen.

Die Normgeber haben die gebotene Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände in verfassungsgemäßer Weise vorgenommen. Es ist einsichtig und nachvollziehbar, dass sie das Ziel der Neuregelung, Leben und Gesundheit von Menschen zu schützen, als überwiegend angesehen haben.

Die Normgeber haben insgesamt einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den angestrebten Belangen des Gemeinwohls und den Interessen der betroffenen Hundehalter geschaffen. Die angegriffene Regelung ist auch insoweit geeignet und erforderlich, den beabsichtigten Schutz der gefährdeten hochwertigen Rechtsgüter zu erreichen, als sie auf eine der Regelung von 1992 vergleichbare Übergangsregelung verzichtet.

Die angegriffene Regelung ist den Betroffenen zumutbar. Der Hundehalter hat die Möglichkeit, durch einen Wesenstest die Ungefährlichkeit seines Hundes nachzuweisen; er muss sich nur dann von seinem Hund trennen, wenn dieser erwiesenermaßen gefährlich ist.

b) Es verstößt nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, dass 2002 bezüglich des „Altbestands“ nicht die gleiche Übergangsregelung wie 1992 getroffen wurde.

Der Gesetzgeber hat 1992 im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum – und wegen der Tatsache, dass zum ersten Mal die Haltung von Kampfhunden geregelt wurde – den „Altbestand“ noch völlig ausgenommen. Die Normgeber sind jedoch verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, dies bei jeder Ergänzung der Kampfhundeliste zu tun. Sie müssen gerade im sensiblen Bereich der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr in der Lage sein, flexibel und angemessen auf veränderte, neue Gefährdungssituationen zu reagieren, ohne an frühere Einschätzungen und Handhabungen gebunden zu sein.

Eine Begründung für das Unterlassen einer vergleichbaren Übergangsregelung kann sein, dass eine den „Altbestand“ völlig ausnehmende Regelung ihre Schutzwirkung erst nach etwa 10 bis 16 Jahren in vollem Umfang entfaltet. Es ist einsichtig und nachvollziehbar, wenn die Normgeber zu dem Ergebnis gelangt sind, dass sie eine so lange Zeit der geschmälernten Effizienz der Regelung nicht in Kauf nehmen wollen.

2. a) Es verstieß jedoch gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit, dass in der Kampfhundeverordnung von 2002 nicht ausdrücklich eine angemessene Übergangszeit festgelegt war, innerhalb derer die betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht ausgenommen waren, bis in zumutbarer Weise der Wesenstest durchgeführt werden konnte.

Mit Inkrafttreten der Kampfhundeverordnung 2002 am 2. November 2002 unterlagen die betroffenen Hundehalter jedenfalls dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des Art. 37 Abs. 5 LStVG, weil sie ab diesem Zeitpunkt ohne Erlaubnis einen gefährlichen Hund hielten. Zwar hatten sie die Möglichkeit, durch einen Wesenstest nachzuweisen, dass ihr Hund nicht gefährlich ist. Wegen der großen Zahl der einschlägigen Fälle war es den meisten Hundehaltern faktisch aber unmöglich, den notwendigen Test zeitnah, geschweige denn sofort nach Inkrafttreten der Kampfhundeverordnung von 2002 durchführen zu lassen.

Angesichts der möglichen Rechtsfolgen hatten die betroffenen Hundehalter einen weit reichenden Vertrauensschutz dahingehend, dass ihnen nicht „über Nacht“ ihr bisher rechtmäßiges Verhalten als unrechtmäßiges Verhalten vorgeworfen werden würde. Es wäre die nach den Verfassungsgrundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gebotene Aufgabe des Verordnungsgebers gewesen, seine Vorschrift so zu fassen, dass für einen angemessenen Zeitraum, in dem die Durchführung des Wesenstests möglich und zumutbar war, eine Strafbarkeit der betroffenen Hundehalter von vornherein schon nach dem klaren Wortlaut der Norm selbst ausgeschlossen war. Eine entsprechende Übergangsregelung hätte vom Verordnungsgeber

in der Kampfhundeverordnung getroffen werden können; es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dass der Gesetzgeber eine solche Regelung trifft.

Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass die betroffenen Hundehalter wegen der Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern möglicherweise nicht belangt werden; denn entscheidend ist, dass die betroffenen Hundehalter zunächst mit dem Vorwurf überzogen werden konnten, zumindest eine Ordnungswidrigkeit begangen zu haben.

b) Der Normgeber ist verfassungsrechtlich jedoch nicht verpflichtet, noch nachträglich eine entsprechende zeitliche Übergangsregelung zu treffen.

Durch die vorliegende Entscheidung steht mit Bindungswirkung für alle bayerischen Behörden und Gerichte fest, dass den neu betroffenen Hundehaltern für eine Übergangszeit nicht vorgeworfen werden kann, sie hätten unerlaubterweise einen Kampfhund gehalten. Ein verfassungsrechtlich zu schützendes Vertrauen konnten die betroffenen Hundehalter wegen der seit 1. November 2002 in Kraft befindlichen Kampfhundeverordnung 2002 und der Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern jedoch nur bis zum 31. Dezember 2003 haben. Für den damit feststehenden Übergangszeitraum besteht aufgrund der hier getroffenen Entscheidung auch die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

