

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA/ULA Sitzung am 23.08.12

Stellungnahmen zu: Gesetzentwurf Drucks. [18/5107](#)
– Hundegesetz –

33. RiaAG Dr. Christoph Maisack, Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht (DJGT) e. V.

S. 123

Dr. Christoph Maisack
Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht (DJGT) e. V.
Kernerplatz 10
70182 Stuttgart

Herrn
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
z. Hd. Frau H. Thaumüller
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz über das Halten und Führen von Hunden (Hessisches Hundegesetz) - Drucksache 18/5107

Dortiges Einladungsschreiben vom 20. 3. 2012, Aktenzeichen I A 2.6

Stuttgart, den 22. 8. 2012

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

nachstehend gebe ich meine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz über das Halten und Führen von Hunden (Hessisches Hundegesetz), Drucksache 18/5107, ab.

Ich bedanke mich, dass Sie mich zu dieser Stellungnahme eingeladen haben, und bitte zugleich, die verspätete Vorlage zu entschuldigen. An der mündlichen Anhörung werde ich teilnehmen.

In aller Kürze zusammengefasst lauten meine Gedanken und Anregungen:

- Die mit dem Gesetzentwurf intendierte Abschaffung der Rasseliste, wie sie bislang noch in § 2 Absatz 1 der Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO) enthalten ist, ist nicht nur aus

biologischen, veterinärmedizinischen und tierschutzrechtlichen Gründen zu nachdrücklich begrüßen, sondern ist auch - wie die vom Bundesverfassungsgericht in dessen Urteil vom 16. 3. 2004 festgelegten Grundsätze zeigen - aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.

- Die Vorschrift in § 17 Absatz 3 über das Töten von Hunden sollte so verändert werden, dass sie dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker Rechnung trägt.
- Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollte die Möglichkeit eingeführt werden, mit Bezug auf einen gefährlichen Hund die Feststellung der Ungefährlichkeit zu beantragen, wenn ein bestandener Wesenstest nachgewiesen werden kann. Ein nicht bestandener Wesenstest sollte nach Ablauf einer angemessenen Frist wiederholt werden können.
- In die Festlegung der Standards für die Sachkundeprüfungen und die Wesenstests sollte auch die Landesbeauftragte für Angelegenheiten des Tierschutzes einbezogen werden.

Im Einzelnen:

I.

Die Abschaffung der in § 2 Absatz 1 der Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO) enthaltenen Rasseliste ist (auch) aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Abschaffung der Rasseliste, wie sie bislang in § 2 Absatz 1 der Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO) vom 22. 1. 2003 enthalten ist, wird nachdrücklich begrüßt. Der Gesetzentwurf stellt insoweit ein Vorbild, auch für die Rechtssetzung in anderen Bundesländern, dar.

Die Abschaffung der an die Rassezugehörigkeit anknüpfenden Gefährlichkeitsvermutungen ist zunächst aus biologischen und veterinärmedizinischen

Gründen dringend geboten - völlig zu Recht hat einer der angehört Sachverständigen in seiner schriftlichen Stellungnahme die Frage aufgeworfen, welche ernstzunehmenden Kynologen heute überhaupt noch an einer Gefährdungseinstufung eines Hundes nach Rasse und Typus festhalten und worauf sie eine solche Meinung stützen.

Auch fällt auf, dass alle oder nahezu alle schriftlichen Stellungnahmen, die zu dem vorliegenden Gesetzentwurf von Biologen und Veterinärmedizinern abgefasst worden sind, für die Aufhebung der rassebezogenen Gefährlichkeitsvermutungen eintreten.

Es kommt aber hinzu, dass heute - mehr als acht Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dem Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde (BgefHundG, BGBl. I 2001, 530) vom 16. 3. 2004 (1 BvR 1778/01) - auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr an einer Rasseliste, wie sie in § 2 Absatz 1 der geltenden HundeVO enthalten ist, festgehalten werden kann.

Das soll im Folgenden näher ausgeführt werden:

1.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. 3. 2004 hat sich zwar auf ein Bundesgesetz bezogen (nämlich auf das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. 4. 2001 und das in Artikel 1 dieses Gesetzes enthaltene Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland - Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz).

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in zwei anderen Entscheidungen deutlich gemacht:

Was das Gericht in seinem Urteil vom 16. 3. 2004 in Bezug auf das bundesrechtliche Einfuhr- und Verbringungsverbot für gefährliche Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier und deren Kreuzungen ausgeführt hat, gilt ebenso auch für Gesetze und Verordnungen, die in einzelnen Bundesländern zur Abwehr der von gefährlichen Hunden ausgehenden Gefahren erlassen worden sind

(vgl. Beschl. v. 31. 3. 2004 - Berliner Hundeverordnung = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, NVwZ 2005, 925, 926; Beschl. v. 16. 3. 2004 - gefährliche-Hunde-Verordnung Rheinland-Pfalz = NVwZ 2004, 975).

2.

In seinem Urteil vom 16. 3. 2004 (= NVwZ 2004, 597 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht zu der Frage der Zulässigkeit von an die Hunderasse anknüpfenden Gefährlichkeitsvermutungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Der Bundesgesetzgeber sei im Jahr 2001 aufgrund der damals vorliegenden Informationen zwar berechtigt gewesen, eine gesteigerte Gefährlichkeit der in § 2 Absatz 1 Satz 1 des Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetzes gelisteten Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier und deren Kreuzungen zu vermuten und an diese Vermutung Rechtsfolgen anzuknüpfen.

Wörtlich fährt das Bundesverfassungsgericht dann aber fort:

"Allerdings muss der Bundesgesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Ursachen aggressiven Verhaltens von Hunden der verschiedenen Rassen und über das Zusammenwirken verschiedener Ursachen sowie die tatsächlichen Annahmen des Gesetzgebers belassen noch erhebliche Unsicherheit. Es ist deshalb notwendig, die Gefährdungslage, die durch das Halten von Hunden entstehen kann, und die Ursachen dafür weiter im Blick zu behalten und insbesondere das Beißverhalten der von § 2 Absatz 1 Satz 1 Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz erfassten Hunde künftig mehr noch als bisher zu überprüfen und zu bewerten. **Wird dabei die prognostische Einschätzung der Gefährlichkeit dieser Hunde durch den Gesetzgeber nicht oder nicht in vollem Umfang bestätigt, wird er seine Regelung den neuen Erkenntnissen anpassen müssen ...**"

"Der Gesetzgeber ist im Rahmen seines Einschätzungs- und Prognosespielraums verfassungsrechtlich unbedenklich davon ausgegangen, hinreichend sichere Anhaltspunkte dafür zu haben, dass Hunde der in § 2 Absatz 1 Satz 1 Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz

genannten Rassen für Leib und Leben von Menschen in besonderer Weise gefährlich sind, und zwar insbesondere deshalb, weil sie in den Jahren vor Erlass des angegriffenen Gesetzes im Verhältnis zu ihrem Bestand überproportional häufig an Beißvorfällen beteiligt waren. Er hat außerdem angenommen, dass bei Hunden anderer Rassen, die wie Deutscher Schäferhund, Deutsche Dogge, Dobermann, Rottweiler oder Boxer nicht in gleicher Weise auffällig geworden sind, eine geringere Gefährlichkeit gegeben ist ..."

"Der Gesetzgeber ist allerdings auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz gehalten, die weitere Entwicklung zu beobachten. Dabei geht es hier in erster Linie darum, ob die unterschiedliche Behandlung derer, deren Hunde unter § 2 Absatz 1 Satz 1 Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz fallen, und derjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist, auch in der Zukunft gerechtfertigt ist. **Sollte sich bei der Beobachtung und Überprüfung des Beißverhaltens von Hunden ergeben, dass Hunde anderer als der in dieser Vorschrift gelisteten Rassen im Verhältnis zu ihrer Population bei Beißvorfällen vergleichbar häufig auffällig sind wie Hunde, auf die 2 Absatz 1 Satz 1 Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz bisher beschränkt ist, könnte die angegriffene Regelung in ihrer gegenwärtigen Fassung nicht länger aufrechterhalten werden.** Sie wäre vielmehr aufzuheben oder auf bisher nicht erfasste Rassen zu erstrecken" (NVwZ 2004, 602).

3.

Nach diesem Urteil gilt also:

Wer als Gesetz- oder Verordnungsgeber Rasselisten führen oder beibehalten will, muss verlässliche Beißstatistiken führen und vorlegen können.

Ergibt eine solche Statistik, dass eine gelistete Hunderasse weniger auffällig ist als beispielsweise der nicht gelistete Deutsche Schäferhund, dann muss

entweder - so verlangt es der Allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 3 Absatz 1 Grundgesetz - die gelistete Rasse aus der Rasseliste herausgenommen werden, oder es müsste der bislang nicht gelistete Deutsche Schäferhund in die Rasseliste aufgenommen werden.

Wenn die Statistik auch nur ergibt, dass es nicht gelistete Rassen gibt, die (nach Anzahl, Art und Schwere von Beißvorfällen) nicht weniger stark auffallen als gelistete, muss die Rasseliste entweder gestrichen oder entsprechend geändert werden.

4.

Demnach richtet sich also die Frage, ob die Rasseliste in § 2 Absatz 1 HundeVO aufrechterhalten werden darf, danach, ob die beim Hessischen Innenministerium geführten Beißstatistiken ergeben, dass alle gelisteten Hunderassen (nach Anzahl, Art und Schwere von Beißvorfällen, an denen sie aktiv beteiligt waren) stärker negativ aufgefallen sind als die nicht gelisteten.

5.

Meines Erachtens kommen die beim Innenministerium geführten Beißstatistiken zu dem Ergebnis, dass die gelisteten Rassen in den letzten Jahren *weniger häufig* und *weniger stark* aufgefallen sind als einige der nicht gelisteten Rassen, insbesondere der deutsche Schäferhund und seine Kreuzungen.

So schreibt z. B. die Frankfurter Rundschau am 30. 1. 2009 mit Bezug auf die Hessische Beißstatistik 2004 - 2007:

"Der Schäferhund und seine Kreuzungen führen die Statistik mit Abstand an. 284mal wurden Menschen in den Jahren zwischen 2004 und 2007 von dieser Rasse verletzt, 10mal schwer. Zum Vergleich: Mit dem als Kampfhund titulierten Pitbull (samt Mischungen) kam es in dieser Zeit zu 11 Vorfällen mit Menschen, die sich dabei nur leichte bis mittlere Blessuren zuzogen."

Mit Bezug auf die Rasse "Rottweiler" schreibt die Frankfurter Rundschau:

"Bei den Wesenstests schnitten sie (im Vergleich zum Schäferhund) wesentlich besser ab. 135 Rottweiler bestanden die Prüfung, ein einziger fiel durch und wurde eingeschläfert. Demgegenüber stehen 383 Schäferhunde mit erfolgreicher Prüfung und zehn ohne, fünf davon bezahlten das mit dem Leben".

Die Zeitung weist allerdings auch darauf hin, dass gerade bei den Schäferhunden das Verhältnis der Gesamtpopulation zur Zahl der Vorfälle unbekannt ist. Offenbar ist es - solange es die in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht nicht gibt - gar nicht möglich, die landesweite Gesamtzahl von Hunden, die zu den nicht gelisteten Rassen gehören (und deswegen nur ausnahmsweise erlaubnispflichtig sind) verlässlich zu ermitteln und die Beißvorfälle in Relation dazu zu setzen, wie dies das Bundesverfassungsgericht gefordert hat.

6.

Den Beißstatistiken für 2010 und 2011 lässt sich auch nur entnehmen, dass - gemessen in absoluten Zahlen - die in § 2 Absatz 1 HundeVO gelisteten Hunderassen *deutlich weniger häufig und weniger stark auffällig sind* als beispielsweise die nicht gelisteten Rassen "Husky", "Jack Russell Terrier", "Labrador Retriever" und vor allem "Schäferhund". Das mögliche Gegenargument, dass sich das Bild bei einem Vergleich der Zahl der Beißvorfälle mit der jeweiligen landesweiten Gesamtpopulation verändern könnte, kann nicht vorgebracht werden, weil es offenbar bei den nicht gelisteten und deswegen im Prinzip erlaubnisfreien Hunden an verlässlichen Zahlen zu ihrer Gesamtpopulation fehlt.

7.

Fazit:

- Weil es keine verlässlichen Beißstatistiken gibt, die mit der erforderlichen Eindeutigkeit belegen, dass alle in der Rasseliste nach § 2 Absatz 1 HundeVO enthaltenen Rassen nach Art, Ausmaß, Schwere und Zahl von Beißvorfällen, an denen sie aktiv beteiligt sind, stärker auffällig sind als alle nicht gelisteten Rassen (insbesondere der Schäferhund),
- und weil niemand will oder ernsthaft wollen kann, dass auch Rassen wie der Schäferhund gelistet werden,
- ist die Aufrechterhaltung von § 2 Absatz 1 HundeVO nicht möglich, nicht nur aus biologischen und veterinärmedizinischen Gründen, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen:
- Eine Beibehaltung von § 2 Absatz 1 HundeVO wäre nach den vom Bundesverfassungsgericht 2004 aufgestellten Grundsätzen ein Verstoß gegen den Allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Absatz 1 Grundgesetz.

II.

Einige Vorschläge zur Änderung bzw. Konkretisierung des Gesetzentwurfs für ein Hessisches Hundegesetz

1.

In § 17 Absatz 3 (Tötung eines Hundes) muss dem Gedanken, dass die Tötung eines Tieres nur als ultima ratio angeordnet werden darf, stärker Rechnung getragen werden.

Es wird vorgeschlagen, § 17 Absatz 3 wie folgt zu formulieren:

"Die zuständige Behörde kann *nach Anhörung der Landesbeauftragten für Angelegenheiten des Tierschutzes* die Tötung eines Hundes nach § 42 HSOG anordnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von dem Hund eine *auf andere Weise nicht abwendbare* Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen und Tieren ausgeht, *insbesondere wenn der Hund einen Menschen getötet oder ohne begründeten Anlass ernstlich verletzt hat.*

Begründung:

Die Tötung eines Tieres darf nach § 1 Satz 2 und § 17 Nr. 1 TierSchG nur bei Vorliegen eines vernünftigen Grundes und nur „als letzte in Betracht kommende Maßnahme“ (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Tierschutzgesetz, Nr. 15.1 und 15.2) angeordnet werden. Es reicht also nicht aus, dass ein Hund sich als gefährlich erwiesen hat, sondern es muss darüber hinaus feststehen, dass es zur Abwendung der von ihm ausgehenden Gefahren kein milderes, weniger einschneidendes Mittel gibt. (vgl. dazu z. B. Verwaltungsgericht Frankfurt/M, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, NVwZ 2001, 1320: Tötung eines gefährlichen Hundes nur, wenn er nachgewiesenermaßen so gefährlich ist, „dass sein Weiterleben nur unter so weit reichenden Sicherheitsvorkehrungen möglich gewesen wäre, dass es nur um den Preis eines nicht behebbaren, dauernden und erheblichen Leidens einzurichten gewesen wäre“; vgl. auch Verwaltungsgericht Sigmaringen NVwZ-Rechtsprechungsreport 2004, 183 f.: dass ein Hund wegen seiner Gefährlichkeit dauerhaft in einem Zwinger untergebracht werden müsste, ist in Anbetracht von § 6 Tierschutzhundeverordnung, wo von einer grundsätzlichen Zulässigkeit dieser Haltungsform ausgegangen wird, kein ausreichender Grund für eine Tötung). Nach der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel ins Grundgesetz durch Art. 20a GG müssen die Voraussetzungen, unter denen eine Tötung „als äußerste Möglichkeit der tierschützerischen Intention des Gesetzes“ (Verwaltungsgericht Frankfurt/M aaO) zugelassen werden kann, unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgelegt werden. Dies kommt in der vorgeschlagenen Wortfassung deutlicher zum Ausdruck.

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht muss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Beachtung finden. Deshalb sollte der Tötungsanordnung die obligatorische Anhörung der Landesbeauftragten für Tierschutz vorgeschaltet sein, weil von dort

eventuell zur Verfügung stehende, weniger einschneidende Maßnahmen (z. B. die sichere Unterbringung des Hundes bei einem Halter, der die von ihm auszugehenen Gefahren zu beherrschen vermag) vorgeschlagen werden können.

2.

In § 6 Absatz 1 Satz 4 muss - ebenfalls wegen des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes - klargestellt werden, dass mit Bezug auf einen Hund, der den Wesenstest nach § 13 bestanden hat, eine Feststellung der Ungefährlichkeit zu erfolgen hat.

Es wird vorgeschlagen, § 6 Absatz 1 Satz 4 wie folgt zu formulieren:

"Ergibt die Prüfung keine tatsächlichen Anhaltspunkte für den Verdacht, dass von dem Hund eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, so stellt die Fachbehörde fest, dass der Hund nicht gefährlich ist; das gilt insbesondere, wenn die Fähigkeit des Hundes zu sozialverträglichem Verhalten durch einen Wesenstest nach § 13 nachgewiesen ist. Die Behörde kann jedoch (weiter wie im Gesetzentwurf).

3.

Ebenfalls aus Gründen des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes muss die Möglichkeit vorgesehen werden, einen nicht bestandenen Wesenstest zu wiederholen und im Falle einer vorausgegangenen Feststellung der Gefährlichkeit deren Aufhebung zu erreichen.

Es wird folgender § 6 Absatz 4 vorgeschlagen:

"Der Halter eines Hundes kann frühestens nach Ablauf eines Jahres, nachdem eine Feststellung nach Absatz 1 Satz 3 bestandskräftig geworden ist, die Durchführung eines Wesenstests nach § 13 beantragen. Kann dabei die Fähigkeit des Hundes zu sozialverträglichem Verhalten nachgewiesen werden, so gilt Absatz 1 Satz 4 entsprechend.

Begründung:

Eine Vorschrift, die die Wiederholung eines einmal nicht bestandenen Wesenstests ausschließt, wäre unverhältnismäßig, nicht nur im Hinblick auf die Grundrechte des Hundehalters, sondern auch nach Art. 20a GG (Staatszielbestimmung Tierschutz). Die Wiederholung muss zumindest nach Ablauf einer bestimmten Frist möglich sein, und dem Halter muss die Gelegenheit gegeben werden, den Nachweis zu führen, dass der Hund (nunmehr) ungefährlich ist.

4.

In § 2 Absatz 3 (= Festlegung der Standards für die allgemeinen Sachkundeprüfungen) und § 13 Absatz 1 Satz 2 (= Festlegung der Standards für den Wesenstest) sollte jeweils formuliert werden, dass die Standards vom Regierungspräsidium Darmstadt *im Einvernehmen mit der Landesbeauftragten für Angelegenheiten des Tierschutzes und im Benehmen mit dem Verband für das Deutsche Hundewesen e. V., der Landestierärztekammer Hessen, dem Landestierschutzverband sowie den Berufsverbänden der Hundetrainer bzw. von diesen benannten sachverständigen Personen festzulegen sind.*

Begründung:

Der Sachverstand und die Erfahrungen der Landesbeauftragten für Angelegenheiten des Tierschutzes sollten bei der Festlegung dieser Standards obligatorisch genutzt werden. Da es sich um eine beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angesiedelte staatliche Stelle handelt, ist es dem Regierungspräsidium möglich und zumutbar, mit dieser Stelle ein Einvernehmen zu erzielen.

5.

Bei den Vorschriften des § 3 (Kennzeichnung) und des § 4 (Haftpflichtversicherung) sollte aus Gründen der Rechtssicherheit jeweils angegeben werden, ab welchem

Alter der Hund frühestens zu kennzeichnen ist bzw. spätestens für ihn eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden muss.

6.

Die ausdrückliche Erwähnung des Tierschutzes in § 1 Absatz 1 Nr. 2 und 3 wird sehr begrüßt. Es wäre unangebracht, gegen diese Formulierungen Bedenken im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeit vorzubringen. Für die Gesetzgebungskompetenz des Landes ist maßgebend und ausschlaggebend, dass der Hauptzweck der erlassenen Regelungen in der Abwehr von Gefahren für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Dies ist eindeutig der Fall. Dann bedeutet es aber keine Überschreitung des Landesgesetzgebungskompetenz, wenn als Nebenzweck zugleich der Tierschutz erwähnt wird und damit deutlich gemacht wird, dass in Abwägungssituationen auch den Belangen des Tierschutzes angemessen Rechnung getragen werden soll. Das entspricht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 20a GG (Staatszielbestimmung Tierschutz).

Mit freundlichen Grüßen

(Christoph Maisack)

Dr. Christoph Maisack
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Baden Württemberg
Stellvertreter der Landestierschutzbeauftragten
Kernerplatz 10
70182 Stuttgart

Telefon: +49 711 126 2453

E-Mail: Christoph.Maisack@mlr.bwl.de
Internet: www.mlr.baden-wuerttemberg.de