

Präsident  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Aktenzeichen  
00500-02-K

Bearbeiter  
Dr. Grünewald

Sekretariat  
Frau Hummel  
0251-48488-31

Ort/Datum  
Münster  
11.04.2002

Münster

Dr. Ludger Baumeister I, 1950 bis 2001  
Reinhold Baumeister III, bis 2001  
Norbert Große Hüröfeld, Notar  
Dr. Otto Heinrich Paehler, Notar  
Dr. Klaus Grünewald  
Dr. Martin Beckmann  
Dr. Hans Vietmeier  
Dr. Andreas Kersting  
Dr. Hans-Joachim David  
Andreas Kieefisch  
Dr. Olaf Bischopink  
Dr. Stefan Gesterkamp  
Dr. Georg Hünnekens  
Dr. Joachim Hagmann

**Gesetzentwurf „Landeshundegesetz“  
Geschäftszeichen I.1.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorgenannter Angelegenheit nehme ich zu dem Gesetzentwurf vom 11.03.2002 hinsichtlich der Gesichtspunkte Rasselisten und Rechtsstaatlichkeit Stellung:

Aus meiner Sicht bestehen gegen den Gesetzesentwurf keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Geprüft habe ich die Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf den Bestimmtheits- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Verletzung von Grundrechten betroffener Hundehalter.

Leipzig

Franz-Robert Bärtels  
Dr. Susanne Pohl  
Alexander Klatt

Münster

Postfach 1308  
48003 Münster  
Büro Piusallee 8  
Telefon 02 51/484 88 - 0  
Telefax 02 51/566 83

Leipzig

LampstraÙe 3  
04107 Leipzig  
Telefon 03 41/1 24 78 30  
Telefax 03 41/1 24 78 42

Internet

Homepage [www.baumeister.org](http://www.baumeister.org)  
eMail [muenster@baumeister.org](mailto:muenster@baumeister.org)  
eMail [leipzig@baumeister.org](mailto:leipzig@baumeister.org)

## Münster

---

Norbert Große Hündfeld  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Staats- und Verwaltungsrecht  
Umwelt- und Planungsrecht  
Bau- und Denkmalrecht  
Fachplanungsrecht

Dr. Otto Heinrich Paehler  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Steuerrecht

Allgemeines Zivilrecht  
Handels- und Gesellschaftsrecht  
Wettbewerbsrecht  
Arbeits- und Sozialrecht  
Steuerrecht  
Mietrecht

Dr. Klaus Grünewald  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Verwaltungs- und Kommunalrecht  
Kommunales Abgabenrecht  
Öffentliches Preisrecht  
Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht  
Beamtenrecht

Dr. Martin Beckmann  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Staats-, Verwaltungs- und Kommunalrecht  
Umwelt- und Planungsrecht  
Umweltstrafrecht  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht  
Altlasten- und Bodenschutzrecht  
Berg- und Energierecht

Dr. Hans Vietmeier  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Baueitplanung  
Baugenehmigungsverfahren  
Baunachbarrecht  
Lärmschutzrecht  
Amtshaftungsrecht

Dr. Andreas Kersting  
Umwelt- und Planungsrecht  
Vergaberecht  
Immissionsschutzrecht  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht  
Umweltstrafrecht

Dr. Hans Joachim David  
Fachanwalt für Steuerrecht  
Allgemeines Zivilrecht und Erbrecht  
Gesellschafts- und Wettbewerbsrecht  
Steuerrecht  
Bergrecht  
Kommunales Wirtschaftsrecht

Andreas Kleefisch  
Allgemeines Zivilrecht  
Ziviles Bau- und Architektenrecht  
Datenschutz-/IT-Recht  
Fachplanungsrecht, Entschädigungsrecht

Dr. Olaf Bischopink  
Allgemeines Verwaltungsrecht  
Öffentliches Baurecht  
Ziviles Bau- und Architektenrecht  
Fachplanungsrecht

Dr. Stefan Gesterkamp  
Allgemeines Zivilrecht  
Wohnungseigentums- und Grundstücksrecht  
Arbeits- und Familienrecht  
Kartell- und Vergaberecht  
Wettbewerbsrecht  
Marken- und Urheberrecht

Dr. Georg Hünnekens  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Öffentliches Baurecht  
Umwelt- und Planungsrecht  
Wasser- und Naturschutzrecht  
Umweltstraf- und Umwelthaftungsrecht  
Vergaberecht

Dr. Joachim Hagmann  
Staats-, Verwaltungs- u. Kommunalrecht  
Umwelt- und Planungsrecht  
Umweltstrafrecht  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht  
Altlasten- und Bodenschutzrecht

## Leipzig

---

Franz-Robert Bärtels  
auch zugelassen beim OLG Dresden

Allgemeines Zivilrecht  
Ziviles Bau- und Architektenrecht  
Bank- und Versicherungsrecht  
Handels- und Gesellschaftsrecht  
Gewerbliches Mietrecht  
Grundstücksrecht

Dr. Susanne Pohle  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Verwaltungs- und Kommunalrecht  
Umwelt- und Planungsrecht  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht  
Öffentliches Baurecht  
Altlasten- und Bodenschutzrecht

Alexander Klatt  
auch zugelassen beim OLG Dresden

Ziviles Bau- und Architektenrecht  
Arbeitsrecht  
Recht der freien Berufe  
Familien- und Erbrecht

## I. Rechtsstaatlichkeit

### 1. Bestimmtheit

Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich, dass gesetzliche Regelungen hinreichend bestimmt sein müssen. Die Verfassung zwingt den Gesetzgeber aber nicht, Gesetzestatbestände stets mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der gesetzlichen Regelung müssen sich nur objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung der Norm ausschließen. So habe ich keine Bedenken beispielsweise bezüglich des Verfahrens zur Ermittlung der Sachkunde. Die inhaltlichen Anforderungen an die Prüfungsmaßstäbe ergeben sich durch Auslegung nach Maßgabe der gesetzlichen Ziele und Zwecke des Erlaubnisverfahrens. Es dient der Kontrolle des Verantwortungsbewusstseins des Hundehalters. Dabei ist die Verantwortung des Hundehalters in Relation zum Gefährdungspotential des gehaltenen Hundes zu bewerten. Je größer die Gefahr, umso größer muss das Verantwortungsbewusstsein des Hundehalters sein.

Prinzipiell sind gesetzliche Regelungen immer abstrakt und generell. Gemäß seinem § 1 dient das LHundG der Gefahrenabwehr. Im Bereich der Gefahrenabwehr sind die Anforderungen an das Vorliegen einer Gefahr abhängig von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter. Je höher diese einzuschätzen sind, desto geringer muss ein Schadenseintritt konkret bevorstehen. Zum Schutz der besonders hochwertigen Güter Leben und Gesundheit kann auch die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintrittes zum Erlass sicherheitsrechtlicher Vorschriften genügen. Demgemäss kann die abstrakte Gefährlichkeit eines Hundes nicht nur aus seinem Verhalten, sondern auch aus der **Zugehörigkeit zu einer Rasse** bzw. zu bestimmten Arten von Hunden abgeleitet werden, um Eingriffsmaßnahmen zu rechtfertigen. Die gesteigerte Gefährlichkeit eines Hundes wird in dem Gesetz an Verhaltens- und Zuchterkmalen orientiert, die auf eine gesteigerte Aggressivität schließen lassen. Es ist auch in der Rechtsprechung unbestritten, dass insbesondere von den vom Gesetz als generell gefährlich eingestuft Hunden Gefahren für die öffentliche Sicherheit

ausgehen können. Daher darf der Gesetzgeber diese abstrakte Gefahr zum Anlass nehmen, den präventiven Schutz von Menschen und Tieren vor schwerwiegenden Verletzungen durch gefährliche Hunde zu regeln.

## 2. Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gliedert sich in die Elemente der Erforderlichkeit, Geeignetheit und Angemessenheit. Bezugspunkt dieser Kriterien ist der mit der Einschränkung der Rechte der Betroffenen verfolgte Zweck. Zweck ist gemäß § 1 des Gesetzes der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung.

### a) Erforderlichkeit

Erforderlichkeit bedeutet, dass zur Erreichung des Erfolges das mildeste Mittel gleicher Wirksamkeit eingesetzt werden muss. Mit dem in § 4 vorgesehenen Erlaubnisvorbehalt ist das mildeste Mittel gewählt worden. Der Nachweis der Zuverlässigkeit und Sachkunde nur bei konkret gefährlichen Hunden hat nicht die gleiche Wirksamkeit. Die frühere Hundeverordnung hat nicht verhindern können, dass zumindest bei einem Teil der Bevölkerung Gesundheitsschäden vorgekommen sind. Erst einen Schadenseintritt abzuwarten, hat also eine deutlich geringere Wirksamkeit. Ein gleich wirksames aber schärferes Mittel wäre ein Totalverbot der Haltung generell gefährlicher Hunde. In Bezug auf die Regelung des § 10 bestehen insoweit ebenfalls keine Bedenken.

### b) Geeignetheit

Eignung in diesem Sinne ist gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass der angestrebte Erfolg eintritt. Mit dieser Definition des Bundesverfassungsgerichtes wird das prognostische Element der Eignungsbeurteilung zum Ausdruck gebracht. Das Bundesverfassungsgericht prüft nur, ob eine Rechtsvorschrift evident ungeeignet ist oder die Prognose

des Gesetzgebers als vertretbar anzusehen ist. Diese sogenannte **Einschätzungsprärogative** des Gesetzgebers bedeutet, dass ihm selbst bei Beschränkungen von speziellen Grundrechten ein Beurteilungs- und Prognosespielraum eingeräumt ist. Insbesondere in Bezug auf die Bewertung und die Auswahl der zu treffenden Maßnahmen steht ihm ein weiter Ermessensspielraum zu, der sich auch auf die Einschätzung der späteren Wirkungen des Gesetzes erstreckt. Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen der Gefahrenabwehr nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf bisher gemachte Erfahrungen feststellbar ist, dass es zu der beabsichtigten Maßnahme eindeutig weniger belastende Alternativen gibt. Die Erwägungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung einer Regelung, die dieser zur Erreichung eines bestimmten Zieles anstellt, können im Hinblick auf seine Gestaltungsfreiheit nur beanstandet werden, wenn sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind.

Insoweit ist festzustellen, dass der Gesetzgeber die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit nicht überschreitet, wenn er an die Rasse von Hunden als typisierte Ursache einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit anknüpft. Die abstrakte Gefahr, die von bestimmten Hunderrassen ausgeht, ist auch in der Rechtsprechung unbestritten. Das Gefahrenpotential kann aus der überdurchschnittlichen Körpergröße oder der aus der Kopfform geschlossenen hohen Beisskraft abgeleitet werden. Somit ergibt sich ein höheres Gesundheitsrisiko für betroffene Menschen als bei Zwischenfällen mit kleineren Hunden. Auch die Annahme, dass insbesondere der Missbrauch des Kampfkraft- und Aggressionspotentials dieser Rassen durch entsprechende Abrichtung und Haltung eine Gefahrenquelle schaffen kann, die der von anderen „scharf gemachten“ Hunden im Regelfall deutlich überlegen ist, ist nachvollziehbar.

Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht auf bestimmte Methoden, Auswahlkriterien, Verfahrensweisen oder Erkenntnisquellen festgelegt und beschränkt. Es kommt daher nicht auf Beißstatistiken oder ähnliche Statistiken oder polizeiliche Erhebungen an. Es kommt

auch nicht auf Gutachten an, die die biologische Gefährlichkeit bestimmter Rassen bestreiten. Das Gesetz knüpft nicht daran an, dass bestimmte Hunde von Natur aus gefährlich sind, sondern das bei bestimmten Rassen die Gefahr durch Missbrauch oder fehlende Sachkunde größer ist als bei anderen.

### c) Angemessenheit

Die Wahrung der Angemessenheit setzt voraus, dass die Regelung nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht, dass sie bei einer Gesamtbewertung angemessen und für die Betroffenen zumutbar ist. Die geförderten Belange und das Ausmaß des angestrebten Nutzens sind den beeinträchtigten Rechtspositionen und dem Gewicht ihrer Verkürzung unter Berücksichtigung aller erkennbaren Konsequenzen gegenüber zu stellen. Es wird auch in der Fachwelt eingeräumt, dass bestimmte Hunde auf Grund rassistischer Merkmale besonders geeignet sind, zu aggressiven und gefährlichen Hunden gezüchtet und erzogen werden zu können. Damit kann an die potentielle Gefährlichkeit bestimmter **Hunderassen** angeknüpft werden. Die Gegenüberstellung der geförderten Belange und des Ausmaßes des angestrebten Nutzens mit den beeinträchtigten Rechtspositionen und dem Gewicht ihrer Verkürzung unter Berücksichtigung aller erkennbaren Konsequenzen führt insgesamt zu dem Ergebnis, dass das Übermaßverbot nicht verletzt ist. Unbestreitbar dürfte sein, dass Gesundheit und körperliche Unversehrtheit der Bürger höchsten Verfassungsrang haben. Dem steht die Liebhaberei gegenüber, Hunderassen von geringem Verbreitungsgrad, die keinen spezifischen Verwendungszweck haben, halten zu können.

## II. Grundrechte

### 1. Gleichheitsgrundsatz

Vielfach wird der Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz damit begründet, dass andere ebenso gefährliche Hunde nicht in sogenannte **Rasselisten** aufgenommen wurden, obwohl sich deren Einbeziehung aufgrund vergleichbarer Größe und Kampfkraft oder wegen statistisch erwiesener Häufigkeit ihrer Beteiligung an Zwischenfällen aufgedrängt hätte.

Allerdings bedeutet der Gleichheitssatz für den Gesetzgeber zunächst nur die allgemeine Weisung, gleiches gleich und ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Eine Grundrechtsverletzung liegt erst vor, wenn es für eine Ungleichbehandlung keine ausreichende Rechtfertigung gibt. Dabei ist am Zweck der fraglichen Maßnahme nicht das Ausmaß der Belastung für den Betroffenen zu messen, sondern das Ausmaß der unterschiedlichen Behandlung der jeweiligen Gruppe. Bei der Beurteilung der ausreichenden Rechtfertigung muss berücksichtigt werden, dass es Sache des Gesetzgebers ist, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft. Diese Auswahl muss nur sachlich vertretbar und darf nicht sachfremd sein. Art. 3 GG verlangt nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung. Ein Differenzierungsgrund kann jede vernünftige Erwägung des Gesetzgebers sein, insoweit ist auch die Praktikabilität relevant.

Die sich aus einer abstrakten gesetzlichen Regelung naturgemäß ergebende Typisierung hält vor dem Gleichheitsgrundsatz stand, sofern die sich daraus ergebende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen der Typisierung steht.

Eine Verengung der rechtlichen Maßstäbe auf einen rein biologischen Ansatz würde den dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraum in unzulässiger Weise verengen. Bei den als generell gefährlich eingestuften Hunden ist eine Zuchtauswahl getroffen worden,

die besondere Angriffsbereitschaft, Beschädigungswille ohne Hemmung und herabgesetzte Empfindlichkeit gegen Angriffe des Gegners fördern soll. Die in § 10 Abs. 1 LHundG aufgeführten Hunde sind nach Einschätzung des Gesetzgebers ebenfalls für eine solche Auswahl besonders geeignet. Der Gesetzgeber geht erkennbar nicht davon aus, dass bei allen individuellen Exemplaren dieser Züchtungen a priori auf Grund ihrer Merkmale immer eine gesteigerte Gefährlichkeit anzunehmen ist. Es geht hier nicht um die konkrete Gefährlichkeit eines einzelnen Tieres, sondern um die abstrakt generelle Regelung für eine unbestimmte Anzahl von Fällen. Führt diese abstrakte Regelung im Einzelfall zu einer Ungleichbehandlung, ist diese nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf ihre Rechtfertigung zu prüfen. Das fragliche Mittel ist die Verbindung der im Gesetz vorgesehenen Rechtsfolge mit der Zugehörigkeit zu der Rasse. Dass beispielsweise ein Zuchtverbot die Gefahr, die von gefährlichen Hunden ausgeht, dauerhaft beseitigt, liegt auf der Hand. Es kommt demgemäß nicht darauf an, ob aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse geschlossen werden kann, dass jeder dieser Hunde gefährlich ist, weil bestimmte Rassen aufgrund ihrer morphologischen Eigenschaften und ihrer angeborenen Talente für spezielle Aufgaben geeigneter sein können und damit auch „geeigneter“, das Potential für einen „gefährlichen“ Hund bereit zu stellen. Ohnehin ist der Gesetzgeber im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht allgemein verpflichtet, in gleicher Weise wegen andere, ähnlich gelagerte Gefahrenquellen vorzugehen. Er darf nur nicht willkürlich handeln. Das ist hier nicht ersichtlich. Der gesetzlich erwünschte Erfolg liegt im Schutz der Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung. Wenn die vorgesehene Maßnahme zur Gefahrenabwehr wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz unterbliebe, wären die Grundrechte der zu schützenden Bürger verletzt. Es muss schließlich berücksichtigt werden, dass den Betroffenen der Wechsel der belastenden Gruppe ohne weiteres möglich ist, weil sie auf die Haltung anderer Rassen ausweichen können.