

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 16. März 2004

- 1 BvR 1778/01 -

- 1. Das Einfuhr- und Verbringungsverbot in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetzes vom 12. April 2001 ist, soweit es sich auf Hunde der darin genannten Rassen bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber hat allerdings die weitere Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob die der Norm zugrunde liegenden Annahmen sich tatsächlich bestätigen.**
- 2. Das Verbot des Züchtens von Hunden zur Vermeidung von Nachkommen mit erblich bedingten Aggressionssteigerungen in § 11 b Abs. 2 Buchstabe a des Tierschutzgesetzes in Verbindung mit § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung dient nicht dem Tierschutz im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG.**
- 3. Die strafrechtliche Sanktionierung sehr unterschiedlicher landesrechtlicher Verbote, einen gefährlichen Hund zu züchten oder Handel mit ihm zu treiben, in § 143 Abs. 1 StGB genügt nicht den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau B...

und weiterer 52 Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Jan Ziekow,
Gartenstraße 3, 67361 Freisbach -

gegen das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. April 2001 (BGBl I
S. 530) in Verbindung mit § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai
2001 (BGBl I S. 838)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat – unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
der Richterinnen Jaeger,
Haas,
der Richter Hömig,
Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2003
durch

Urteil

für Recht erkannt:

§ 11 b Absatz 2 Buchstabe a Alternative 2 des Tierschutzgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. April 2001 (Bundesgesetzblatt I Seite 530) in Verbindung mit § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (Bundesgesetzblatt I Seite 838) sowie § 143 Absatz 1 des Strafgesetzbuchs, eingefügt durch das Gesetz vom 12. April 2001, sind mit Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde. 1

I.

1. Spezielle Vorschriften zur Bewältigung von Gefahren, die auf das Vorhandensein gefährlicher Hunde und den Umgang mit ihnen zurückgeführt werden, gibt es im Bereich der Bundesländer seit Anfang der 1990er Jahre (vgl. etwa die baden-württembergische Polizeiverordnung über das Halten gefährlicher Hunde vom 28. August 1991, GBl S. 542, und die bayerische Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992, GVBl S. 268). Sie wurden, nachdem am 26. Juni 2000 in Hamburg ein auf einem Schulhof spielendes Kind von zwei Mischlingen der Rassen Bullterrier, Pitbull- und American Staffordshire-Terrier getötet worden war (vgl. BGH, NStZ 2002, S. 315 <316>), teils verschärft, teils um neue Regelungen ergänzt. Zur Definition des Begriffs des gefährlichen Hundes ist dabei teilweise an die Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen angeknüpft worden (vgl. beispielsweise § 3 Abs. 1 der Verordnung über das Halten von Hunden in Berlin <HundeVO Bln> i.d.F. der Verordnung vom 29. Mai 2001, GVBl S. 165, § 1 Abs. 1 der hamburgischen Hundeverordnung vom 18. Juli 2000, GVBl S. 152 <im Folgenden: HundeVO Hbg>, und § 1 Abs. 2 der rheinland-pfälzischen Gefahrenabwehrverordnung - Gefährliche Hunde - vom 30. Juni 2000, GVBl S. 247). 2

Die Verfassungsgerichte der Länder und die Verwaltungsgerichte haben die Verfassungsmäßigkeit derartiger Regelungen unterschiedlich beurteilt (vgl. einerseits Berl-VerfGH, NVwZ 2001, S. 1266; RhPfVerfGH, NVwZ 2001, S. 1273, und andererseits etwa HessVGH, ESVGH 52, S. 41; SchIHOVG, NVwZ 2001, S. 1300). Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen mehrfach entschieden, dass nach dem gegenwärtigen fachwissenschaftlichen Erkenntnisstand aus der Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf dessen Gefährlichkeit geschlossen werden könne. Allein auf die Rassezugehörigkeit gestützte Eingriffe in die Freiheit der Halter entsprechender Hunde könnten, da sie nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Gefah- 3

renvorsorge dienen, nicht auf der Grundlage der allgemeinen polizeirechtlichen Ermächtigungsnormen im Rechtsverordnungswege ergehen. Erforderlich sei vielmehr eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers in einem besonderen Gesetz (vgl. BVerwGE 116, 347 <348 ff.>; Urteile vom 18. Dezember 2002 - BVerwG 6 CN 3.01 und 6 CN 1.02 - <Buchholz 402.41 Nr. 72 und 73>).

2. Auf der Ebene des Bundes ist das mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. April 2001 (BGBl I S. 530; im Folgenden: BgefHundG) ergangen.

a) Es enthält in Art. 1 das Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland (Hundebringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz - HundVerbrEinfG). Nach § 1 HundVerbrEinfG sind gefährliche Hunde im Sinne dieses Gesetzes Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier und deren Kreuzungen sowie nach Landesrecht bestimmte Hunde; unter Verbringen in das Inland ist jedes Verbringen aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, unter Einfuhr das Verbringen aus einem Drittland in das Inland zu verstehen. § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG begründet ein Einfuhr- und Verbringungsverbot für gefährliche Hunde und hat folgenden Wortlaut:

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.

§ 2 Abs. 2 Nr. 3 HundVerbrEinfG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Ausnahmen von § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG ganz oder teilweise zuzulassen oder zu gewähren sowie die Voraussetzungen und das Verfahren zu regeln. Nach § 2 Abs. 4 der auf dieser Grundlage erlassenen Verordnung über Ausnahmen zum Verbringungs- und Einfuhrverbot von gefährlichen Hunden in das Inland (Hundebringungs- und -einfuhrverordnung - HundVerbr-EinfVO) vom 3. April 2002 (BGBl I S. 1248) dürfen gefährliche Hunde im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG zum Zweck des ständigen Haltens in das Inland verbracht oder eingeführt werden, wenn die Begleitperson nachweist, dass die Hunde berechtigt in einem Land gehalten werden dürfen.

§ 3 HundVerbrEinfG begründet in Absatz 1 die Verpflichtung natürlicher und juristischer Personen sowie nichtrechtsfähiger Personenvereinigungen, der zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung des Gesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften erforderlich sind. Absatz 2 regelt Überwachungsbefugnisse der zuständigen Behörde wie das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen Grundstücke, Geschäfts- und Wohnräume zu betreten,

Unterlagen einzusehen und Hunde zu untersuchen. Durch § 5 HundVerbrEinfG wird das verbotswidrige Verbringen und Einführen von Hunden in das Inland unter Strafe gestellt. § 6 HundVerbrEinfG enthält Bußgeldvorschriften, § 7 HundVerbrEinfG regelt die Einziehung von Hunden und sonstigen Gegenständen für Handlungen, die von § 5 und § 6 Abs. 1 HundVerbrEinfG erfasst werden.

b) Art. 2 BgefHundG hat das Tierschutzgesetz (im Folgenden: TierSchG) geändert. Durch die Nummer 2 sind § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG und im Zusammenhang damit auch die Rechtsverordnungsermächtigung in § 11 b Abs. 5 TierSchG neu gefasst worden. Die Regelung über das Züchtungsverbot in § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG lautet danach wie folgt: 9

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. 10

Neu darin ist die Bestimmung zur Verhinderung von Nachkommen mit erblich bedingten Aggressionssteigerungen, die nicht mehr - wie bis zum In-Kraft-Treten der Gesetzesänderung - mit Leiden verbunden sein müssen. Für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 11 b Abs. 5 TierSchG ist auch nicht mehr Voraussetzung, dass die Ordnungsregelungen zum Schutz der Tiere erforderlich sind. Unter anderem auf der Grundlage dieser Ermächtigung ist in § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (BGBl I S. 838; im Folgenden: TierSchHundVO) bestimmt: 11

Aggressionssteigerung nach § 11 b Abs. 2 des Tierschutzgesetzes 12

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. 13

c) Durch Art. 3 Nr. 2 BgefHundG ist schließlich der folgende § 143 in das Strafgesetzbuch eingefügt worden: 14

Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Hunden 15

(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. 16

(2) Ebenso wird bestraft, wer ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen einer vollziehbaren Untersagung einen gefährlichen Hund hält. 17

(3) Gegenstände, auf die sich die Straftat bezieht, können eingezogen werden... 18

II.

Mit der Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführer unmittelbar gegen das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG sowie darauf bezogene Überwachungs- und Sanktionsregelungen in den §§ 3, 5 bis 7 HundVerbrEinfG, gegen das Züchtungsverbot nach § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO und gegen die Strafvorschrift des § 143 Abs. 1 StGB. 19

Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig und begründet. Die angegriffenen Vorschriften verstießen insbesondere gegen Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. 20

1. § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG sei mit dem Grundgesetz in mehrfacher Hinsicht nicht vereinbar. 21

a) Die Beschwerdeführer, die Hunde der in der Vorschrift genannten Rassen berufsmäßig züchteten, würden in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Das Einfuhr- und Verbringungsverbot hindere sie, dieser Tätigkeit weiter nachzugehen. Das sei verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. 22

Die angegriffene Regelung enthalte, soweit sie in Satz 2 auf Landesrecht verweise, eine unzulässige dynamische Verweisung. Sie genüge auch nicht rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere nicht dem Gebot der Normenbestimmtheit. Darüber hinaus werde mit der Anknüpfung an bestimmte Hunderassen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verletzt. § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG sei zur Erreichung des in der Gesetzesbegründung angegebenen Regelungszwecks, Menschen vor gefährlichen Hunden zu schützen, schon nicht geeignet, weil nahezu alle neueren wissenschaftlichen Untersuchungen einen Zusammenhang zwischen Rasse und Gefährlichkeit eines Hundes verneinten. Die Regelung sei aber auch nicht erforderlich. Die Auffassung, es gebe keine gesicherten Verfahren zur Feststellung der individuellen Gefährlichkeit von Hunden, treffe, wie die Durchführung von Wesenstests in den Ländern zeige, nicht zu. 23

§ 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG verletze Art. 12 Abs. 1 GG auch deshalb, weil er gegen vorrangiges Gemeinschaftsrecht und damit indirekt auch gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG verstoße. Bei dem angegriffenen Einfuhr- und Verbringungsverbot handele es sich, weil es nicht gemäß Art. 30 EGV zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen oder Tieren gerechtfertigt sei, um eine verbotene Beschränkung der gemeinschaftsrechtlichen Warenverkehrsfreiheit im Sinne des Art. 28 EGV. Das Bundesverfassungsgericht könne wegen der Verletzung von Grundrechten durch gemeinschaftswidrige nationale Gesetze angerufen werden. In Fällen der vorliegenden Art, in denen sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein innerstaatliches Gesetz richte, greife der Gesichtspunkt der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht durch, weshalb die Beschwerdeführer nicht auf die Prüfungs- und Verwertungskompetenz der Fachgerichte verwiesen werden könnten. Es fehle den Beschwerdeführern auch nicht am Rechtsschutzbedürfnis, weil die Möglichkeit, 24

Rechtsschutz beim Europäischen Gerichtshof zu suchen, nicht bestehe. Bei Zweifeln über die Gültigkeit oder Auslegung von Normen des Gemeinschaftsrechts habe das Bundesverfassungsgericht die Sache dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.

b) Die Beschwerdeführer, welche die Hundezucht nicht berufsmäßig betrieben, würden aus den gleichen Gründen in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG und diejenigen, die einen Hund in das Bundesgebiet zu anderen als zu Zuchtzwecken einführen oder verbringen wollten, in ihren Rechten gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. 25

c) Schließlich verstoße das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Anknüpfung der Vorschrift an bestimmte Hunderassen führe zu einer Ungleichbehandlung der Halter von Hunden derartiger Rassen, die sachlich nicht gerechtfertigt sei, weil das Anknüpfen an die Rasse kein zur Differenzierung nach Gefährlichkeitspotentialen geeignetes Kriterium sei. Auch Hunde anderer Rassen wie Deutscher Schäferhund, Boxer oder Doggen wiesen eine deutlich über dem Durchschnitt der gesamten Hundepopulation liegende Aggressivität und Gefährlichkeit auf. 26

2. Das behördliche Betretensrecht nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HundVerbrEinfG sei mit Art. 13 GG unvereinbar. Es gehe dabei um eine Durchsuchung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 GG, für die es an einem Richtervorbehalt fehle. 27

3. Auch die Straf-, Bußgeld- und Einziehungsvorschriften der §§ 5 bis 7 HundVerbrEinfG seien nicht verfassungskonform. 28

§ 5 HundVerbrEinfG sei schon wegen der Bezugnahme auf den grundgesetzwidrigen § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG nicht verfassungsgemäß. § 6 Abs. 1 Nr. 1 HundVerbrEinfG verstoße gegen die Gebote der Normenvollständigkeit und Normenbestimmtheit, weil er auf eine bei seinem In-Kraft-Treten noch nicht erlassene Rechtsverordnung verweise. Die in § 7 HundVerbrEinfG vorgesehene Möglichkeit der Einziehung von Hunden und anderen Gegenständen verletze die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Die Regelung sei unverhältnismäßig, weil sie auch bei fahrlässigem Handeln eine Einziehung ohne Rücksicht darauf erlaube, ob von dem betroffenen Hund eine Gefahr ausgehe. 29

4. Das Züchtungsverbot nach § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO verstoße gegen Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Dem Bundesgesetzgeber fehle schon die Kompetenz zum Erlass der Regelung, die nach der Gesetzesbegründung Gefahrenabwehr bezwecke und nicht dazu diene, im Interesse des Tierschutzes Störungen bei der Aufzucht des Hundenachwuchses und im Sozialverhalten von Hunden zu verhindern. 30

5. Schließlich sei die strafrechtliche Sanktionierung landesrechtlicher Zucht- und Handelsverbote gemäß § 143 Abs. 1 StGB mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Durch sie werde die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer verletzt, welche die Hundezucht als Beruf ausübten. Der Bund habe insoweit schon keine Gesetzgebungskom- 31

petenz. Außerdem fehle es an den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG. Gegenüber den Beschwerdeführern, die Hunde nicht berufsmäßig züchteten, verstoße § 143 Abs. 1 StGB gegen Art. 14 Abs. 1 GG.

III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben das Bundesministerium des Innern namens der Bundesregierung und die Bayerische Staatskanzlei für die Bayerische Staatsregierung Stellung genommen. Beide halten die angegriffenen Regelungen für verfassungsgemäß. 32

1. Nach dem Vortrag des Bundesministeriums dient das angegriffene Gesetz im Rahmen der Kompetenzen des Bundes der Ergänzung der zur Gefahrenabwehr erlassenen landesrechtlichen Vorschriften. Ziel sei eine praktikable, primär an Rassen und nicht am Einzelfall orientierte Lösung der Problematik gefährlicher Hunde. Dabei werde außer von der statistisch höheren Gefährlichkeit von Hunden der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier davon ausgegangen, dass diese Hunde ein besonderes Aggressionsverhalten zeigten. Ihnen würden eine besonders niedrige Reizschwelle, große Kampfkraft und damit eine besondere Gefährlichkeit zugesprochen. Zwar werde die pauschale Bezeichnung bestimmter Rassen als gefährlich in Fachkreisen zum Teil kritisiert, weil das Verhalten eines Hundes nicht allein genetisch bedingt sei, sondern auch durch Umweltfaktoren beeinflusst werde. Doch gebe es in dieser Hinsicht keine einheitliche wissenschaftliche Auffassung. Vor diesem Hintergrund sei die Verfassungsbeschwerde jedenfalls unbegründet. 33

a) § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG verstoße nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Es handele sich um eine Berufsausübungsregelung, die im Hinblick auf das Ziel, Leben und Gesundheit von Menschen zu schützen, durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sei und auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspreche. Hunde der in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG genannten Rassen seien im Verhältnis zu ihrer relativ geringen Population überproportional häufig an Angriffen auf Menschen oder Tiere beteiligt. 34

Die staatliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit von Menschen könne nicht daran scheitern, dass es bisher an hinreichend aussagekräftigen wissenschaftlichen Untersuchungen darüber fehle, inwieweit die Rasseanlagen eines Hundes dessen gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit bedingen. Dem Gesetzgeber sei ein Beurteilungsspielraum zuzubilligen mit der Folge, dass er schon dann zum Erlass einer entsprechenden Regelung berechtigt sei, wenn er aufgrund fachwissenschaftlicher Veröffentlichungen sachlich begründete Anhaltspunkte dafür habe, dass eine gesteigerte Gefährlichkeit auch rassebedingt sein könne. 35

Regelungen mit geringerem Eingriffscharakter, die ebenso geeignet wären, Leben und Gesundheit von Menschen zu schützen, seien nicht ersichtlich. Dies gelte insbesondere für eine Wesensprüfung zum Nachweis der Ungefährlichkeit. Es gebe keine 36

gesicherten Verfahren zur Feststellung der individuellen Gefährlichkeit eines Hundes.

Auch Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG und der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG seien nicht verletzt. Die Differenzierung zwischen den Züchtern und Haltern der von § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG erfassten sowie den Züchtern und Haltern von nicht erfassten Hunden habe ihren sachlichen Grund in der unterschiedlichen Gefährlichkeit der jeweiligen Hunde. 37

b) Die Betretensrechte nach § 3 Abs. 2 HundVerbrEinfG verstießen nicht gegen das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG. Es gehe dabei nicht um eine Durchsuchung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 GG. Auch die Einziehungsvorschrift des § 7 HundVerbrEinfG sei verfassungsgemäß. Es handele sich um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. 38

c) Das Zuchtverbot gemäß § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO verstoße nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Die Gesetzgebungskompetenz dafür ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG. Die Regelung diene dem Tierschutz, weil sie die betroffenen Hunde vor Maßnahmen bis hin zur Tötung als Folge von Aggressionszüchtungen bewahre. Belange der Gefahrenabwehr würden allenfalls reflexartig berührt. Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG seien ebenfalls nicht verletzt. 39

d) Schließlich stehe auch die strafrechtliche Sanktionierung landesrechtlicher Zucht- und Handelsverbote in § 143 Abs. 1 StGB mit Art. 12 Abs. 1 GG in Einklang. Der Bund sei für diese Regelung, die im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sei, nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig. 40

2. Die Bayerische Staatskanzlei teilt im Wesentlichen die Beurteilung der Bundesregierung. 41

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben die Beschwerdeführer und die Bundesregierung ihren Vortrag vertieft. Dabei haben sich für die Beschwerdeführer auch Frau Dr. Eichelberg vom Zoologischen Institut der Universität Bonn als Auskunftsperson und für die Bundesregierung der Vorsitzende der beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gebildeten Tierschutzkommission, Herr Professor Dr. Hartung, geäußert. Der Verband für das Deutsche Hundewesen hat zu dem angegriffenen Gesetz und den damit verbundenen Fragen ebenfalls Stellung genommen. 42

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht in vollem Umfang zulässig. 43

I.

Unzulässig ist sie, soweit sie gegen § 2 Abs. 1 Satz 2, § 3 Abs. 2, § 5 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 2, § 6 Abs. 1 Nr. 1, § 7 in Verbindung mit § 5 und § 2 Abs. 1 Satz 2 sowie in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HundVerbrEinfG gerichtet ist. Den Beschwerdeführern fehlt insoweit die Beschwerdebefugnis. 44

1. Diese setzt, wenn Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz erhoben wird, voraus, dass der Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Rechtsbehelf (vgl. BVerfGE 106, 210 <214>; stRspr) selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betroffen ist. Selbstbetroffenheit ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer Adressat der Regelung ist. Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn klar abzu- sehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer von der angegriffenen Vorschrift be- troffen sein wird. Unmittelbare Betroffenheit liegt schließlich vor, wenn diese Bestimmung, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert (vgl. BVerfGE 1, 97 <101 ff.>; 102, 197 <206 f.>). 45

2. Nach diesen Grundsätzen sind die Beschwerdeführer hinsichtlich der genannten Vorschriften nicht beschwerdebefugt. 46

a) § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG begründet ein Einfuhr- und Verbringungsverbot auch für Hunde, für die nach den Vorschriften des Landes, in dem der Hund stän- dig gehalten werden soll, eine Gefährlichkeit vermutet wird. Nach § 2 Abs. 4 Hund- VerbrEinfVO ist es allerdings erlaubt, solche Hunde zum Zweck des ständigen Haltens in das Inland zu verbringen oder einzuführen, wenn die Begleitperson nach- weist, dass die Hunde berechtigt in einem Land gehalten werden dürfen. Danach sind die Beschwerdeführer, die sich gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG wen- den, von dieser Regelung nicht unmittelbar betroffen. 47

Soweit sie in Bayern, Hamburg und Hessen Hunde der Rassen Kangal, Dogue de Bordeaux, Mastino Napoletano, English Mastiff, Fila Brasileiro und Dogo Argentino halten wollen, steht das Halten solcher Hunde nach dem jeweiligen Landesrecht un- ter Erlaubnisvorbehalt (vgl. Art. 37 des bayerischen Landesstraf- und Verordnungs- gesetzes i.d.F. des Gesetzes vom 10. Juni 1992, GVBl S. 152, i.V.m. § 1 Abs. 2 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit i.d.F. der Verordnung vom 4. September 2002, GVBl S. 513, § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 Hun- deVO Hbg, § 1 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7, 10 und 11 der hessischen Ge- fahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden <HundeVO> vom 22. Januar 2003, GVBl I S. 54). In Berlin, wohin ebenfalls ein Hund der Rasse Dogo Argentino verbracht werden soll, bedarf es für das Halten dieses Hundes nicht einmal einer Erlaubnis; nach § 5 Abs. 3 ff. in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 7 HundeVO Bln ist auf behördliche Aufforderung hin nur die Sachkunde zur Führung des Hundes nachzuweisen. In allen Fällen ist es den Beschwerdeführern demnach möglich, im Sinne des § 2 Abs. 4 HundVerbrEinfVO nachzuweisen, dass die gefährlichen Hunde, die sie erwerben wollen, in ihrem Bundesland berechtigt gehalten werden dürfen. 48

Erst wenn ihnen das im Einzelfall verwehrt wird, sind sie durch § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG in ihren Rechten betroffen.

Dass in Hessen nach § 4 Abs. 4 Satz 1 HundeVO der Nachweis der nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HundeVO für die Erlaubniserteilung geforderten Sachkunde erst erbracht und die gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HundeVO notwendige Wesensprüfung erst vorgenommen werden muss, wenn der betreffende Hund 15 Monate alt ist, soweit er nicht schon vorher auffällig wurde oder einer Aggressionszucht entstammt, führt entgegen dem Beschwerdevortrag zu keiner anderen Beurteilung. Die Beschwerdeführer haben nicht geltend gemacht, dass sie Hunde einführen oder in das Inland verbringen wollen, die 15 Monate alt oder älter sind. Für jüngere Hunde kann nach § 4 Abs. 4 Satz 2 HundeVO eine vorläufige Erlaubnis erteilt werden.

49

b) Auch hinsichtlich § 3 Abs. 2 HundVerbrEinfG fehlt es den Beschwerdeführern an der Beschwerdebefugnis. Die Vorschrift ermächtigt Personen, die von der zuständigen Behörde beauftragt sind, "im Rahmen des Absatzes 1", das heißt zur Überprüfung von Auskünften nach dieser Vorschrift, Grundstücke und Räume zu betreten, Unterlagen einzusehen und Hunde zu untersuchen. Sie betrifft die Beschwerdeführer, die sie angreifen, nicht unmittelbar. Denn Auskünfte sind nach § 3 Abs. 1 HundVerbrEinfG der zuständigen Behörde ausdrücklich nur auf Verlangen zu erteilen. Erst durch ein solches Verlangen im Einzelfall wird die Auskunftspflicht also aktualisiert, deren Entstehen wiederum die Kontrollrechte nach § 3 Abs. 2 HundVerbrEinfG auslöst. Gegen diese Rechte können sich die Beschwerdeführer zur Wehr setzen, wenn sie von der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit einem Auskunftsverlangen in Anspruch genommen werden.

50

c) Hinsichtlich der übrigen hier in Rede stehenden Regelungen (vgl. oben B I vor 1) ist eine Betroffenheit der Beschwerdeführer ebenfalls nicht gegeben. Das folgt, soweit § 5 HundVerbrEinfG ein Zuwiderhandeln gegen das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG mit Strafe bedroht, daraus, dass die Beschwerdeführer schon durch dieses Verbot nicht unmittelbar betroffen sind. Das Gleiche trifft für die darauf bezogene Strafvorschrift zu.

51

Nach dem weiter angegriffenen § 6 Abs. 1 Nr. 1 HundVerbr-EinfG handelt ordnungswidrig, wer einer Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 oder § 4 Abs. 2 HundVerbrEinfG zuwiderhandelt, soweit diese für einen bestimmten Tatbestand auf die Bußgeldvorschrift verweist. Die Beschwerdeführer heben selbst darauf ab, dass es zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Regelung eine solche Rechtsverordnung noch nicht gegeben hat. Sie ist auch in der Zwischenzeit nicht erlassen worden. Daher fehlt es insoweit an einer gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführer.

52

Die Regelung über die Einziehung von Hunden und Gegenständen in § 7 HundVerbrEinfG betrifft die Beschwerdeführer, soweit sie sich über § 5 HundVerbrEinfG auf § 2 Abs. 1 Satz 2 HundVerbrEinfG bezieht, ebenso wie diese Vorschrift nicht unmittelbar. Soweit sie auf § 6 Abs. 1 HundVerbrEinfG verweist, wenden sich die Beschwerdeführer nur gegen dessen Nummern 2 und 3 in Verbindung mit § 3 Abs. 1

53

und 3 HundVerbrEinfG. Auch dafür mangelt es ihnen an der Beschwerdebefugnis. Durch § 7 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 2 und § 3 Abs. 1 HundVerbr-EinfG werden sie - wie durch § 3 Abs. 2 HundVerbrEinfG - nicht unmittelbar betroffen. Das Gleiche gilt, soweit die Beschwerdeführer § 7 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 3 und § 3 Abs. 3 HundVerbrEinfG angreifen. Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten, die Absatz 3 des § 3 HundVerbrEinfG für die nach Absatz 1 Auskunftspflichtigen begründet, dienen der Durchsetzung der behördlichen Überwachungsbefugnisse nach Absatz 2 und betreffen wie diese die Beschwerdeführer erst im Zusammenhang mit einem Auskunftsverlangen nach Absatz 1.

undeHu

54

II.

Unzulässig ist weiter die Rüge, § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG sei verfassungswidrig, weil er gegen europäisches Gemeinschaftsrecht verstoße. Gemeinschaftsrechtlich begründete Rechte gehören nicht zu den Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten, die nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG allein mit der Verfassungsbeschwerde verteidigt werden können. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer eröffnet weder Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 82, 159 <182>) noch Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bundesverfassungsgericht insoweit eine Prüfungskompetenz. Für Entscheidungen der Frage, ob eine innerstaatliche Norm des einfachen Rechts mit einer Bestimmung des europäischen Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist, ist das Bundesverfassungsgericht nicht zuständig (vgl. BVerfGE 31, 145 <174 f.>; 82, 159 <191>).

55

III.

Hinsichtlich der weiter angegriffenen Vorschriften ist die Verfassungsbeschwerde zulässig.

56

1. § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG betrifft die Beschwerdeführer, die Hunde der in dieser Vorschrift aufgeführten Rassen in das Inland verbringen oder einführen wollen, gegenwärtig und unmittelbar, weil nach ihrem Vortrag absehbar ist, dass sie in Zukunft ohne weiteren Umsetzungsakt unmittelbar von Gesetzes wegen gehindert sein werden, solche Hunde zu importieren. Auch für die §§ 5 und 7 HundVerbrEinfG ist deshalb, soweit sie an § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG anknüpfen, die Beschwerdebefugnis zu bejahen. Das Züchtungsverbot nach § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO bedarf ebenfalls keines weiteren Vollzugsakts. Das Gleiche gilt für die Strafnorm des § 143 Abs. 1 StGB.

57

2. Der geltend gemachte Verstoß gegen das europäische Gemeinschaftsrecht führt auch nicht dazu, dass den Beschwerdeführern, soweit sie § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG und die darauf verweisenden Regelungen in den §§ 5 und 7 HundVerbrEinfG angreifen, das Rechtsschutzinteresse fehlt. Zwar gäbe es insoweit für eine Überprüfung am Maßstab des Grundgesetzes kein Bedürfnis, wenn schon feststün-

58

de, dass die genannten Vorschriften dem Gemeinschaftsrecht widersprechen und deshalb innerstaatlich nicht angewendet werden dürfen (vgl. BVerfGE 85, 191 <203 ff.>; 106, 275 <295>). Anderes gilt aber dann, wenn vom Europäischen Gerichtshof eine Entscheidung zu der mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen gemeinschaftsrechtlichen Frage noch nicht getroffen worden ist. Das Bundesverfassungsgericht ist in diesem Fall auch nicht verpflichtet, dem Europäischen Gerichtshof eine Vorabentscheidung nach Art. 234 EGV zu ermöglichen. Solange nicht geklärt ist, dass das innerstaatliche Recht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wäre der Europäische Gerichtshof im Ungewissen darüber, ob die Vorabentscheidung eine nach innerstaatlichen Maßstäben gültige und deshalb entscheidungserhebliche Norm betrifft (vgl. BVerfGE 106, 275 <295 f.>). Diese Ungewissheit kann nur durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde ausgeräumt werden, die sich gegen diese Norm richtet.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit zulässig, teilweise begründet. Unbegründet ist sie, soweit sie sich gegen das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG und die darauf bezogenen Regelungen in den §§ 5 und 7 HundVerbrEinfG richtet (I, II). Erfolg hat sie dagegen mit ihren Angriffen gegen § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO, soweit diese Regelung die Zucht von Hunden verbietet, damit bei den Nachkommen erblich bedingte Aggressionssteigerungen nicht auftreten (III). Gleiches gilt, soweit sich die Beschwerdeführer gegen § 143 Abs. 1 StGB wenden (IV). 59

I.

Die gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken greifen nicht durch. 60

1. Das in dieser Vorschrift niedergelegte Einfuhr- und Verbringungsverbot ist, soweit es Beschwerdeführer betrifft, die Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier berufsmäßig züchten, vor allem am Maßstab der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu überprüfen. 61

a) Dieses Grundrecht schützt gleichermaßen die Wahl und die Ausübung von Berufen und versteht unter Beruf jede auf dauerhaften Erwerb gerichtete Tätigkeit, die der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfGE 97, 228 <252 f.>; 102, 197 <212>). Auch ein Zweitberuf fällt in den Schutzbereich des Grundrechts (vgl. BVerfGE 87, 287 <316>). Soweit die Beschwerdeführer Hunde nur nebenberuflich züchten, schließt dies deswegen den Grundrechtsschutz aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht aus. 62

b) Das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG greift in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein. Es lässt zwar die Freiheit unberührt, den Beruf des Hundezüchters zu wählen. Wohl aber wird die Ausübung der Hundezucht durch die betroffenen Beschwerdeführer und damit deren Grundrecht 63

der Berufsausübung beeinträchtigt. Sie können Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier, die sie für ihren jetzigen Zuchtbetrieb benötigen, nicht mehr im Ausland erwerben. Insoweit kommt dem Einfuhr- und Verbringungsverbot berufsregelnde Tendenz zu (vgl. dazu BVerfGE 95, 267 <302>; 98, 218 <258>).

c) Die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit durch § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 64

aa) Regelungen der Berufsausübung sind zulässig, wenn sie kompetenzgemäß erlassen worden und auch mit sonstigem Verfassungsrecht vereinbar sind. Sie müssen durch ausreichend gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 95, 193 <214>; 102, 197 <213>). Die gesetzliche Beschränkung muss danach zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sein und auch die Grenze der Angemessenheit und Zumutbarkeit wahren (vgl. BVerfGE 103, 1 <10>; 106, 181 <191 f.>). 65

Dabei steht dem Gesetzgeber nicht nur bei der Festlegung der von ihm ins Auge gefassten Regelungsziele, sondern auch bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet und erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfGE 50, 290 <332 ff.>; 61, 291 <313 f.>; 88, 203 <262>), der vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 90, 145 <173>). Bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen, und bei der Beurteilung der Maßnahmen, die der Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers erst überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 30, 292 <317>; 37, 1 <20>; 77, 84 <106>). 66

Allerdings kann es, wenn der Gesetzgeber sich über die tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses ein ausreichend zuverlässiges Urteil noch nicht hat machen können, geboten sein, dass er die weitere Entwicklung beobachtet und die Norm überprüft und revidiert, falls sich erweist, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen (vgl. BVerfGE 25, 1 <12 f.>; 49, 89 <130>; 95, 267 <314>). Das gilt unter anderem dann, wenn komplexe Gefährdungslagen zu beurteilen sind, über die verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht vorliegen (vgl. BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, NJW 2002, S. 1638 <1639>). 67

bb) Nach diesen Maßstäben ist das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. 68

(1) Die Vorschrift ist kompetenzgemäß erlassen worden. Sie regelt das Verbringen und die Einfuhr von Hunden aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und aus Drittstaaten in das Inland (vgl. § 1 HundVerbrEinfG), betrifft damit, wovon auch die Gesetzesbegründung ausgeht (vgl. BTDrucks 14/ 4451, S. 8 unter A II), im Sinne von Art. 73 Nr. 5 GG den Warenverkehr mit dem Ausland (zur Reichweite dieser Kompetenznorm vgl. BVerfGE 33, 52 <64>) und ist daher durch die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach dieser Vorschrift gedeckt. 69

(2) Bedenken im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip sind gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG nicht zu erheben. Insbesondere verstößt die Vorschrift nicht gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot (vgl. dazu BVerfGE 102, 254 <337> m.w.N.). Sie bezeichnet die Hunde, deren Einfuhr und Verbringen in das Inland unterbunden werden soll, hinreichend klar nach der Zugehörigkeit zu den in ihr genannten Rassen. Ob die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normenbestimmtheit auch hinsichtlich der daneben aufgeführten Kreuzungen erfüllt sind, braucht der Senat nicht zu entscheiden. Keiner der Beschwerdeführer hat geltend gemacht, einen Hund einführen oder in das Inland verbringen zu wollen, bei dem es sich um eine Kreuzung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbr-EinfG handelt. 70

(3) § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG dient wichtigen Gemeinwohlbelangen. Ziel der Regelung - wie des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde im Ganzen - ist es, die landesrechtlichen Vorschriften zu ergänzen, die das Leben und die Gesundheit von Menschen vor den von gefährlichen Hunden und dem Verhalten ihrer Halter ausgehenden Gefahren schützen sollen (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 1 unter A, S. 8 unter A I). Es soll sichergestellt werden, dass die Bestimmungen, die von den Ländern im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlassen worden sind, nicht durch die Einfuhr und das Verbringen gefährlicher Hunde aus anderen Staaten in das Inland unterlaufen werden. Gleichzeitig soll damit die Durchsetzung des einschlägigen Landesrechts erleichtert werden (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 8 unter A II). 71

(4) Für den Gesetzgeber bestand auch ein hinreichender Anlass zum Tätigwerden. 72

Es ist Sache des Gesetzgebers, im Hinblick auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können. Die Anforderungen an die Gewissheit seiner Annahmen und den Grad der geforderten Wahrscheinlichkeit richten sich nach der Art der zu ergreifenden Maßnahme. 73

Die der angegriffenen Regelung in abstrakter Betrachtung zugrunde gelegte Annahme, 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, ist vertretbar und nicht offensichtlich unrichtig. Zwar bestand auch in der mündlichen Verhandlung Einigkeit darüber, dass nach dem derzeitigen wissenschaft- 74

lichen Erkenntnisstand allein aus der Zugehörigkeit eines bestimmten Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf seine Gefährlichkeit geschlossen werden kann (ebenso schon BVerwGE 116, 347 <354>). Ob und in welchem Maße ein Hund für den Menschen zu einer Gefahr werden kann, hängt vielmehr von einer Vielzahl von Faktoren - neben 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. Ein Anlass zum Handeln des Gesetzgebers kann auch dann gegeben sein, wenn das schädigende Ereignis das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren voraussetzt, soweit diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zusammentreffen können. Der Gesetzgeber darf deshalb zum Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit gesetzliche Vorkehrungen treffen, wenn genügend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Hunde bestimmter Rassen - und sei es auch erst im Zusammenwirken mit anderen Faktoren der genannten Art - für diese Schutzgüter in besonderer Weise gefährlich werden können. Für Hunde der hier in Rede stehenden Rassen konnte der Gesetzgeber vom Vorhandensein derartiger Anhaltspunkte ausgehen.

Auch wenn die Fachwissenschaft offenbar darin übereinstimmt, dass das aggressive Verhalten eines Hundes und seine darauf beruhende Gefährlichkeit nicht allein genetisch bedingt sind, schließt sie doch auch nicht generell aus, dass die Gefährlichkeit genetische Ursachen haben kann. Nach den Ausführungen von Frau Dr. Eichelberg in der mündlichen Verhandlung handelt es sich bei der Gefährlichkeit eines Hundes zwar nicht um ein Rassemerkmal. Doch ist es andererseits nach der Einschätzung dieser Wissenschaftlerin (in: Verband für das Deutsche Hundewesen, "Kampfhunde?" Gefährliche Hunde? Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Aufl. 2000, S. 4 <7 f.>) unbestritten, dass Hundegruppen wie Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier im Hinblick auf angeborene Verhaltensbereitschaften ein Potential zur Erzeugung gefährlicher Hunde darstellen. Nach dem vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Auftrag gegebenen (so genannten Qualzucht-)Gutachten zur Auslegung von § 11 b des Tierschutzgesetzes von 1999 sind Art und Ausmaß aggressiven Verhaltens zu einem erheblichen Teil auch genetisch determiniert (vgl. Gutachten, S. 32). Feddersen-Petersen (in: Verband für das Deutsche Hundewesen, a.a.O., S. 9 <14>) spricht davon, das Verhalten, auch das Aggressionsverhalten, eines Hundes sei stets das Ergebnis einer differenzierten Wechselwirkung zwischen Erbanlagen und Umweltreizen, und rechnet die so genannten Kampfhunderassen - auch vor dem Hintergrund der Geschichte ihrer Zucht - zu den Hunderassen, deren Aggressionsverhalten "nicht ohne Problematik" sei (vgl. Hundepsychologie, 3. Aufl. 2000, S. 78). Schließlich berichtet Unshelm (in: Verband für das Deutsche Hundewesen, a.a.O., S. 19 <20 ff.>) davon, dass insbesondere Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier und Staffordshire-Bullterrier, aber wohl auch der Rasse Bullterrier, sogar unabhängig vom Verhalten und von der Einstellung ihrer Halter relativ häufig wegen ihrer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit für Menschen und Tiere aufgefallen seien.

75

Für eine besondere Gefährlichkeit sprechen auch die Zahlen, die die Bundesregierung im Verfassungsbeschwerdeverfahren vorgelegt hat. Sie beruhen für die Jahre 1991 bis 1995 auf einer Umfrage des Deutschen Städtetags, die dieser bei seinen Mitgliedern durchgeführt hat. 93 der befragten Städte haben konkrete Angaben gemacht. Danach liegen unter den Hunderassen, die wegen ihrer Gefährlichkeit Anlass zu ordnungsbehördlichem Einschreiten gegeben haben, zwar diejenigen des Pitbulls, des Bullterriers und des Staffordshire-Bullterriers nur an vierter, sechster und siebenter Stelle; andere Hunde wie der Deutsche Schäferhund sind zum Teil wesentlich öfter negativ in Erscheinung getreten (vgl. Deutscher Städtetag, Der Stadthund. Anzahl - Steuern - Gefährlichkeit, 1997, S. 37, 46 ff.). Die in der Erhebung mitgeteilten absoluten Zahlen sagen aber nichts Verlässliches darüber aus, welches Gefahrenpotential den einzelnen Rassen tatsächlich zukommt. Denn eine Aussage dazu setzt einen Vergleich der Zahl an schadensrelevanten Vorfällen mit dem jeweiligen Bestand der betreffenden Hunde voraus.

76

Wird für diesen Vergleich hinsichtlich des Hundebestands von den Zahlen ausgegangen, die in Schleswig-Holstein die Landesregierung im Jahre 2000 gegenüber dem Landtag auf der Grundlage der Welpenstatistik des Verbands für das Deutsche Hundewesen für die Zeit von 1992 bis 1997 genannt hat (vgl. LTDrucks 15/247, S. 2 f.), erscheint es nachvollziehbar und plausibel, wenn der Deutsche Städtetag, wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme weiter mitgeteilt hat, in einer ersten Auswertung der von ihm ermittelten Fakten zu dem Ergebnis gekommen ist, dass Hunde der Rasse Pitbull-Terrier im Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Vorkommen am häufigsten an Beißvorfällen beteiligt sind und auch Hunde der weiteren Bullterriervarianten im Vergleich zu anderen Hunderassen erheblich mehr beißen, als ihrer jeweiligen Population entspricht (vgl. dazu auch die Angaben bei Orlikowski-Wolf, Verwaltungsrundschau 2002, S. 369 <372>).

77

Umfragen, die von der Bundesregierung während der parlamentarischen Beratungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde bei den Bundesländern durchgeführt wurden, bestätigen dieses Ergebnis. Nach den dabei gewonnenen Erkenntnissen, die das Bundesministerium des Innern in das Verfassungsbeschwerdeverfahren eingeführt hat, waren in Brandenburg im Jahre 2000 Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier und Bullterrier im Verhältnis zu ihrer geschätzten Population achtmal so häufig durch Bisse aufgefallen wie Hunde anderer Rassen. In Hamburg waren 1998 und 1999 Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier und Staffordshire-Bullterrier an einem Drittel der Beißvorfälle beteiligt, bei denen Menschen verletzt wurden. In Rheinland-Pfalz sind Hunde dieser Rassen im Vergleich zu ihrer Population ebenfalls häufiger durch ihre Beteiligung an derartigen Vorfällen in Erscheinung getreten als andere Hunde (vgl. dazu auch RhPfVerfGH, NVwZ 2001, S. 1273 <1276>). Schließlich wird im Rahmen der Erhebung, die das Bundesministerium des Innern im Zusammenhang mit der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zu den Erfahrungen mit den landesrechtlichen Vorschriften zur

78

Bekämpfung gefährlicher Hunde bei den Bundesländern durchgeführt hat, auch für Mecklenburg-Vorpommern davon berichtet, dass vor allem Hunde der in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG aufgeführten Art überproportional häufig in Beißzwischenfälle verwickelt gewesen seien.

Auch wenn berücksichtigt wird, dass in Bund und Ländern für Hunde verlässliche Beißstatistiken offenbar nicht geführt werden und insbesondere, von den allerdings nur geschätzten Angaben in der erwähnten Äußerung der schleswig-holsteinischen Landesregierung abgesehen, genaue Zahlen zur Gesamtzahl der Exemplare einzelner Hunderassen fehlen, sind die Daten, die § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG zugrunde liegen, nicht unergiebig und in der Folge die darauf gestützten Erwägungen des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft. Sie tragen vielmehr das angegriffene Einfuhr- und Verbringungsverbot. Der für die Gefährlichkeitsannahme geforderte Grad der Wahrscheinlichkeit hängt von dem gefährdeten Rechtsgut und der Art der zu befürchtenden Schäden ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch Hunde der betroffenen Rassen Beißvorfälle mit tödlichem Ausgang und schweren Verletzungen verursacht worden sind. Es ist nicht vorhersehbar, unter welchen konkreten Umständen ein Hund dieser Rassen sich dem Einfluss des Halters entzieht und Menschen angreift. Im Hinblick auf das hohe Gewicht, das dem Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit in der Werteordnung des Grundgesetzes zukommt (zum Lebensschutz als elementarer staatlicher Schutz Aufgabe vgl. BVerfGE 88, 203 <257>; zum Gesundheitsschutz BVerfGE 85, 191 <212 f.>; 87, 363 <386>), und mit Rücksicht auf die schwerwiegenden Folgen, die Beißvorfälle unter Beteiligung von Hunden im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbr-EinfG wegen deren Stärke und Beißkraft für diese Schutzgüter haben können, bilden die genannten Daten vor diesem Hintergrund zusammen mit den oben wiedergegebenen Äußerungen des fachwissenschaftlichen Schrifttums eine ausreichende Grundlage für ein Handeln des Gesetzgebers, Vorkehrungen gegen den Eintritt von Schädigungen durch Hunde der erwähnten Rassen zu treffen.

79

(5) Angesichts dieses Befundes entspricht das Einfuhr- und Verbringungsverbot auch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

80

(a) Die Regelung ist geeignet, den mit ihr angestrebten Zweck zu erreichen. Denn mit Hilfe des Einfuhr- und Verbringungsverbots wird ein Beitrag dazu geleistet, die Zahl der für gefährlich gehaltenen Hunde im Bundesgebiet zu verringern und damit Beißvorfällen mit ihnen vorzubeugen. Der vom Bundesgesetzgeber gewünschte Erfolg, die landesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen zu ergänzen und die Durchsetzung dieser Bestimmungen zu sichern, wird also gefördert. Das reicht für die Annahme der Eignung der Regelung aus (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 90, 145 <172>; stRspr).

81

Dem steht nicht entgegen, dass in den Berichten über die Erfahrungen der Länder mit dem Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG unter anderem ausgeführt worden ist, das *Einfuhrverbot* werde an den Grenzübergängen

82

zwar theoretisch überwacht, bei den Zollbehörden fehlten jedoch in der Regel die Fachkenntnisse, die notwendig seien, um die in den Ländern aufgelisteten Hunderasen oder gar deren Kreuzungen zu erkennen; das *Verbringungsverbot* sei mangels Grenzkontrollen ohnehin nur schwer zu überwachen. Eine gesetzliche Regelung verliert ihre Eignung nicht schon deshalb, weil ihre Umsetzung schwierig ist, sofern sie möglich bleibt. Der Bundesgesetzgeber durfte darauf vertrauen, dass die Straf- und Einziehungsvorschriften in den §§ 5 und 7 HundVerbrEinfG von den Verbotsadressaten jedenfalls dem Grundsatz nach beachtet werden und die Behörden geeignete Maßnahmen ergreifen, um ihre Befolgung erforderlichenfalls mit Sanktionen zu unterstützen. Im Hinblick darauf bestehen verfassungsrechtliche Zweifel an der Eignung des Einfuhr- und Verbringungsverbots des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG für den damit verfolgten Zweck nicht.

(b) Dieses Verbot ist zur Zielerreichung auch erforderlich. Ein gleich wirksames, die Berufsausübungsfreiheit nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 90, 145 <172>) hat dem Gesetzgeber dafür nicht zur Verfügung gestanden.

83

Vor allem können die Einfuhr und das Verbringen von Hunden in das Inland nicht im Einzelfall vom Nachweis der Ungefährlichkeit des konkret betroffenen einzelnen Hundes abhängig gemacht werden. Wesenstests, tierärztliche Begutachtungen und ähnliche Maßnahmen, wie sie das Landesrecht vielfach zur Überprüfung und Feststellung der Gefährlichkeit von Hunden vorsieht, bieten, selbst wenn sie von sachkundigen Personen durchgeführt werden, keine vollkommen verlässliche Grundlage für eine hinreichend sichere Gefährlichkeitsprognose. Wesensprüfungen sind ein denkbare, von den Ländern auch eingesetztes Instrument zur Überprüfung der Gefährlichkeit von Hunden. Sie ermöglichen aber, wie in der mündlichen Verhandlung auch Frau Dr. Eichelberg bestätigt hat, nur eine Momentaufnahme vom Verhalten des überprüften Tiers in einer bestimmten "Krisensituation". Der Vorsitzende der Tierschutzkommission, Professor Dr. Hartung, hat in der mündlichen Verhandlung ferner darauf hingewiesen, dass es möglich sei, durch pharmakologische Behandlung des Hundes seine Gefährlichkeit für den Zeitraum der Wesensprüfung zu verdecken. Dass ein Hund, dessen Ungefährlichkeit aufgrund der Wesensprüfung angenommen wurde, unter anderen Umständen anders reagiert und dabei für den Menschen zur Gefahr wird, lässt sich, zumal wenn die Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens (zu ihr vgl. BGHZ 67, 129 <132 f.>) in Rechnung gestellt wird, nicht ausschließen. Der Gesetzgeber musste daher Wesensprüfungen nicht als gleich geeignetes Mittel ansehen.

84

(c) Das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ist schließlich verhältnismäßig im engeren Sinne. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des damit verbundenen Grundrechtseingriffs und dem Gewicht des zu schützenden Rechtsguts ergibt auch angesichts der Unsicherheiten über die Wahrscheinlichkeit einer Schadensverwirklichung durch die betroffenen Hunde, dass das Verbot eine angemessene, den Betroffenen auch zumutbare Belastung darstellt (vgl.

85

BVerfGE 90, 145 <173>; 104, 337 <349>).

Die Wirkungen des Eingriffs in das Grundrecht der Berufsausübung sind begrenzt. Wer zu Zuchtzwecken Hunde erwerben will, die unter das Verbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG fallen, wird zwar daran gehindert, sie aus dem Ausland zu importieren und zur Zucht von Nachkommen zu verwenden. Die Zucht von Hunden anderer Rassen wird durch das Einfuhr- und Verbringungsverbot jedoch nicht berührt. Den Beschwerdeführern ist es weiterhin möglich, den Beruf des Hundezüchters auszuüben. 86

Bei der Gesamtabwägung wird maßgebend, dass das Leben und die Gesundheit von Menschen, deren Schutz durch § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG verbessert werden soll, einen besonders hohen Rang haben (vgl. oben unter C I 1 c bb <4>). Der Gemeinwohlbelang, dem die Regelung dient, wiegt erheblich schwerer als die wirtschaftlichen und 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. Dass Art. 20 a GG den Staat und seine Organe seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2862) auch zum Schutz der Tiere verpflichtet, ändert an dieser Einschätzung nichts. Unabhängig davon, ob ein Einfuhr- und Verbringungsverbot den Schutz der Tiere überhaupt beeinträchtigt, stellt die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG auch im Lichte dieser Staatszielbestimmung eine angemessene, für die Betroffenen zumutbare Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar. 87

(d) 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 unterschiedlicher 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 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG 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. 88

2. § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG steht auch mit Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG in Einklang. 89

Dabei kann offen bleiben, ob bei den Beschwerdeführern, die Hunde der von § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG erfassten Rassen in das Inland einführen oder verbringen wollen, durch das Einfuhr- und Verbringungsverbot der Schutzbereich der Eigentumsgarantie überhaupt berührt wird. Auch wenn das bejaht wird, ist ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG nicht gegeben. § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ist jedenfalls im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG als eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums an den im Ausland erworbenen Hunden anzusehen, die 90

aus den gleichen Gründen, die den Eingriff in das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen (vgl. oben C I 1 c bb), zulässig ist. Nichts anderes gilt, soweit ein Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG garantierte allgemeine Handlungsfreiheit vorliegen sollte.

3. Das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG ist schließlich auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. 91

a) Dieser gebietet, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln (vgl. BVerfGE 103, 242 <258>; stRspr). Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung untersagt (vgl. BVerfGE 100, 59 <90>; 102, 41 <54>). Ebenso wenig ist er gehalten, Ungleiches unter allen Umständen ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 86, 81 <87>). Der Gesetzgeber verletzt aber das Gleichheitsgrundrecht, wenn er bei Regelungen, die unmittelbar oder mittelbar Personengruppen betreffen, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 102, 41 <54>; 104, 126 <144 f.>). Das Gleiche gilt, wenn der Gesetzgeber es unterlässt, tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen (vgl. BVerfGE 71, 255 <271>; 98, 365 <385>; 103, 242 <258>). 92

Dabei kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maße sich die Ungleich- oder Gleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 95, 267 <316 f.>; 105, 73 <110 f.>). Auch ist zu berücksichtigen, inwieweit dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Ausgangslage und der möglichen Auswirkungen der von ihm getroffenen Regelung eine Einschätzungsprärogative zukommt. Dafür ist maßgeblich insbesondere auf die Eigenart des jeweiligen Sachbereichs und auf die Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter abzustellen; außerdem hängt der Prognosespielraum auch von der Möglichkeit ab, sich im Zeitpunkt der Entscheidung ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden (vgl. BVerfGE 88, 87 <97>; 99, 367 <389 f.>). 93

b) Nach diesen Grundsätzen kann ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nicht festgestellt werden. 94

aa) Der Gesetzgeber ist im Rahmen seines Einschätzungs- und Prognosespielraums verfassungsrechtlich unbedenklich davon ausgegangen, hinreichend sichere Anhaltspunkte dafür zu haben, dass Hunde der in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG 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 (unter C I 1 c bb <4>). Er hat außerdem angenommen, dass 95

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. Diese Annahme ist in der mündlichen Verhandlung nicht widerlegt worden, und es gibt auch im Schrifttum keine ausreichenden Anhaltspunkte für ihre Unrichtigkeit.

bb) Auch die Gleichbehandlung derer, die einen im Einzelfall gefährlichen Hund im Sinne dieser Vorschrift aus dem Ausland einführen oder in das Inland verbringen wollen, und derjenigen, bei denen die Gefährlichkeit des Hundes durch eine Einzelfallprüfung ausgeschlossen werden könnte, ist im Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden. Nach der Einschätzung des Gesetzgebers wäre es in der Praxis nicht zu gewährleisten, die Einordnung eines Hundes als gefährlich oder nichtgefährlich aufgrund einer Einzelfallüberprüfung an den Grenzkontrollstellen vorzunehmen (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 12 f.). Diese Einschätzung ist nachvollziehbar (vgl. oben C I 1 c bb <5>) und begegnet von Verfassungs wegen keinen Bedenken. Die in Rede stehende Gleichbehandlung ist deshalb durch den Gesichtspunkt eines effektiven Gesetzesvollzugs verfassungsrechtlich hinreichend gerechtfertigt.

c) 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 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG 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 genannten Rassen im Verhältnis zu ihrer Population bei Beißvorfällen vergleichbar häufig auffällig sind wie Hunde, auf die § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG 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.

II.

Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen vor diesem Hintergrund auch die Regelungen in § 5 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 und in § 7 in Verbindung mit § 5 und § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG.

§ 5 HundVerbrEinfG will das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG strafrechtlich absichern. Soweit die Strafvorschrift zu diesem Zweck auf § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG Bezug nimmt, halten die Beschwerdeführer die Strafbewehrung nur deshalb für nicht verfassungsgemäß, weil nach ihrer Ansicht schon § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG nicht der Verfassung entspricht. Das trifft indessen, wie ausgeführt, nicht zu. Auch die Strafnorm des § 5 HundVerbrEinfG selbst gibt zu verfassungsrechtlichen Zweifeln keinen Anlass.

Entsprechendes gilt für § 7 HundVerbrEinfG, soweit er für die Einziehung von Hun-

den und sonstigen Gegenständen auf § 5 HundVerbrEinfG und über diesen auf § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG verweist. Der Einwand der Beschwerdeführer, nach § 7 HundVerbrEinfG könnten auch im Einzelfall ungefährliche Hunde im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG eingezogen werden, ist rechtlich unerheblich. Im übrigen kann der Strafrichter von dem Ermessen, das ihm § 7 HundVerbrEinfG einräumt, dahin Gebrauch machen, dass er von einer Einziehung absieht.

III.

Nicht dem Grundgesetz entspricht dagegen das auf Art. 2 Nr. 2 BgefHundG beruhende Verbot, Hunde zu züchten, damit bei den Nachkommen erblich bedingte Aggressionssteigerungen nicht auftreten. Dem Bund fehlt dafür die Gesetzgebungskompetenz. 101

1. § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO, der dieses Verbot für Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier sowie Kreuzungen mit solchen Tieren festlegt, ist nicht verfassungsgemäß. 102

a) Die Regelung verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Sie greift wie das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG (vgl. dazu oben unter C I 1 b) in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer ein, welche die Zucht von Hunden der genannten Art berufsmäßig ausüben. Dieser Eingriff genügt den an eine Berufsausübungsregelung zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, weil dem Bundesgesetzgeber hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt. 103

Die Bundesregierung hat die Regelung in § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG ausweislich der Begründung des von ihr vorgelegten Gesetzentwurfs auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG gestützt (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 8 unter A III). Danach hat der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG das Recht der Gesetzgebung unter anderem für den Tierschutz. Diese - als Kompetenzgrundlage allein in Betracht kommende - Zuständigkeitsregelung trägt das angegriffene Züchtungsverbot nicht. 104

aa) Was unter Tierschutz im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG zu verstehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Nach den Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers, der die Nummer 20 des damaligen Art. 74 GG durch das Änderungsgesetz vom 18. März 1971 (BGBl I S. 207) um das Sachgebiet "Tierschutz" erweitert hat, sollte dadurch die Grundlage für ein umfassendes Tierschutzgesetz des Bundes geschaffen werden. Der Begriff des Tierschutzes ist dem entsprechend weit auszulegen. Er bezieht sich insbesondere auf die Haltung, Pflege, Unterbringung und Beförderung von Tieren, auf Versuche an lebenden Tieren und auf das Schlachten von Tieren (vgl. BTDrucks VI/1010, S. 3 unter B). Dabei geht es der Kompetenznorm, wie der Ausrichtung der Verfassungsänderung auf ein umfassend zu ordnendes Tierschutzrecht des Bundes entnommen werden kann, in ers- 105

ter Linie darum, Regelungen zu ermöglichen, deren Zweck es ist, Tieren bei Vorgängen der genannten Art Schmerzen, Leiden oder Schäden so weit wie möglich zu ersparen (vgl. § 1 Satz 2 TierSchG). Im Interesse der wirksamen Sicherung dieses Zwecks gestattet Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG dem Bund auch Regelungen zur Überwachung und zur Förderung des Tierschutzes.

bb) § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO dient nicht dem Tierschutz in diesem Sinne. Auch das in der Regelung enthaltene Verbot der Züchtung aggressiver Hunde gehört nach der Zielsetzung des Gesetzgebers zu den Maßnahmen, mit denen erreicht werden soll, dass das Leben und die Gesundheit von Menschen vor gefährlichen Hunden künftig wirksamer geschützt werden können als bisher. Im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung ist dazu ausgeführt worden, der Bund könne die länderrechtlichen Regelungen zur Abwehr von Gefahren, die von gefährlichen Hunden verursacht werden, durch die Inanspruchnahme seiner Kompetenzen sinnvoll ergänzen, weshalb die Möglichkeiten zum Erlass eines Zuchtverbots für solche Hunde erweitert werden sollten (vgl. BT-Drucks 14/4451, S. 8 unter A I). Ziel dieser Regelung ist danach nicht in erster Linie die Vermeidung von Schmerzen, Leiden oder Schäden bei Tieren, sondern der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen.

106

Das findet auch im Wortlaut der gesetzlichen Regelung seinen Niederschlag. Während es nach der zweiten Alternative des § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG vor der Änderung dieser Vorschrift durch das angegriffene Gesetz verboten war, Wirbeltiere zu züchten, wenn damit gerechnet werden musste, dass bei den Nachkommen "mit Leiden verbundene" erblich bedingte Aggressionssteigerungen auftreten, kommt es seit der Gesetzesänderung nicht mehr darauf an, ob die Aggressionssteigerungen, die verhindert werden sollen, mit Leiden verbunden sind; der Gesetzgeber hat dieses Tatbestandsmerkmal ersatzlos gestrichen. Noch deutlicher kommt das Abrücken von den Zielen des Tierschutzes in der Änderung der Rechtsverordnungsermächtigung des § 11 b Abs. 5 TierSchG durch Art. 2 Nr. 2 Buchstabe b BgefHundG zum Ausdruck. War das zuständige Bundesministerium bisher zum Erlass der Rechtsverordnung unter den in der Ermächtigungsnorm weiter genannten Voraussetzungen nur ermächtigt, "soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist" (so oder ähnlich auch weiterhin die Rechtsverordnungsermächtigungen in § 2 a Abs. 1 ff., § 5 Abs. 4 Nr. 2, § 6 Abs. 4, § 8 a Abs. 6, § 12 Abs. 2 Satz 1, § 13 Abs. 3 Satz 1, § 13 a Abs. 2 Satz 1 und § 16 Abs. 5 Satz 1 TierSchG), fehlt in der nunmehr geltenden Ermächtigung des § 11 b Abs. 5 TierSchG diese Beschränkung.

107

In der Einzelbegründung des Entwurfs des angegriffenen Gesetzes wird für diese Änderungen eine plausible Erklärung nicht gegeben. Zur Neufassung des § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG wird nur ausgeführt, sie trage dem Umstand Rechnung, dass erblich bedingte Aggressionssteigerungen auch dann tierschutzrelevant sein könnten, wenn sie nicht unmittelbar zu Leiden des betreffenden Tieres führten; dies sei insbesondere der Fall, wenn von diesem Tier Gefahren für andere Tiere ausgingen oder tierschutzrelevante Maßnahmen gegen das Tier selbst erforderlich wür-

108

den (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 10 zu Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a). An welche Gefahren dabei gedacht worden ist, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang sie auftreten können, wird ebenso wenig erläutert wie die tierschutzrelevanten Maßnahmen, die gegenüber dem erblich bedingt aggressiven Tier notwendig werden könnten. Gänzlich unergiebig ist schließlich die Begründung zur Änderung des § 11 b Abs. 5 TierSchG, diese solle die gesetzlichen Verbote in § 11 b Abs. 1 und 2 TierSchG konkretisieren (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 10 zu Art. 2 Nr. 1 Buchstabe b).

Unter diesen Umständen kann auch nicht angenommen werden, zumindest das Schwergewicht der gesetzlichen Neuregelung liege auf dem Gebiete des Tierschutzes. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Die angegriffene Regelung dient in erster Linie dem Schutz des Menschen vor besonders aggressiven Hunden und fällt deshalb, worauf die Bundesregierung noch im Jahre 1991 zu einem ähnlichen Regelungsvorschlag des Bundesrates hingewiesen hatte (vgl. BTDrucks 12/977, S. 10 zu Art. 1 und S. 12 unter III), in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Für die Annahme, bei § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO handele es sich nur um einen sicherheitsrechtlichen Annex zur Sachmaterie "Tierschutz" (vgl. BVerfGE 8, 143 <149 f.>), ist deshalb ebenfalls kein Raum. 109

b) § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 3 TierSchHundVO verletzt darüber hinaus das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentumsgrundrecht der Beschwerdeführer, welche Hunde der in § 11 Satz 3 TierSchHundVO genannten Art züchten. 110

Die Eigentumsgarantie schützt das Recht, Sacheigentum zu besitzen und zu nutzen (vgl. BVerfGE 97, 350 <370>; 101, 54 <75>; 105, 17 <30>). Dieses Recht wird durch das angegriffene Zuchtverbot insofern berührt, als den Eigentümern der betroffenen Hunde deren Nutzung zu Zuchtzwecken untersagt wird. Dabei handelt es sich, weil Eigentum nicht entzogen wird, nicht um eine Enteignung, sondern um eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 101, 239 <259>; 102, 1 <15 f.>). Als solche wäre die Regelung nur zulässig, wenn das den Eigentumsinhalt bestimmende Gesetz kompetenzgemäß erlassen worden wäre (vgl. BVerfGE 34, 139 <146>; 58, 137 <145>). Das aber ist, wie ausgeführt, nicht der Fall. 111

2. Entsprechendes gilt auch insoweit, als § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Alternative 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Satz 1 und 2 TierSchHundVO das Züchten anderer als der in Satz 3 genannten Hunde verbietet. Auch dafür fehlt dem Bundesgesetzgeber aus den angeführten Gründen die Regelungskompetenz. Der Senat erstreckt deshalb die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nach § 78 Satz 2 und § 82 Abs. 1 BVerfGG, die im Verfassungsbeschwerdeverfahren entsprechend anzuwenden sind (vgl. BVerfGE 18, 288 <300>; stRspr), auf § 11 Tier-SchHundVO im Ganzen. 112

IV.

Mit dem Grundgesetz unvereinbar ist schließlich die Strafnorm des § 143 Abs. 1 StGB, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorliegen. 113

1. Nach § 143 Abs. 1 StGB wird mit Freiheits- oder Geldstrafe bestraft, wer entgegen einem durch landesrechtliche Vorschriften erlassenen Verbot einen gefährlichen Hund züchtet oder mit ihm Handel treibt. Auch diese Regelung ist mit der Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer, die Tätigkeiten der genannten Art berufsmäßig ausüben, nicht vereinbar. Sie greift in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, indem sie den Eingriff, den schon das Zucht- und das Handelsverbot darstellen, noch verstärkt. Verfassungsrechtlich ist dies nicht gerechtfertigt, weil auch § 143 Abs. 1 StGB nicht durch ein Gesetzgebungsrecht des Bundes gedeckt ist. 114

a) Der Bundesgesetzgeber kann sich für diese Regelung zwar auf die Regelungszuständigkeit für das Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG berufen. Sie schließt grundsätzlich auch die Befugnis ein, Vorschriften des Landesrechts mit strafrechtlichen Sanktionen des Bundesrechts zu versehen, sofern nicht der Bundesgesetzgeber in Wirklichkeit die der Länderkompetenz unterliegende Materie selbst sachlich regelt (vgl. BVerfGE 13, 367 <373>; 23, 113 <125>; 26, 246 <258>). Die Inanspruchnahme dieser Befugnis hängt aber davon ab, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der Fassung vorliegen, welche die Vorschrift durch das Änderungsgesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) erhalten hat. Der Bund hätte für § 143 Abs. 1 StGB das Gesetzgebungsrecht also 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. 115

b) Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, hat das Bundesverfassungsgericht zu überprüfen; es besteht insoweit kein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier gesetzgeberischer Beurteilungsspielraum (im Anschluss an BVerfGE 106, 62 <135 ff.>). Die Prüfung an den Maßstäben des Art. 72 Abs. 2 GG entfällt auch nicht deshalb, weil das Strafgesetzbuch gemäß Art. 125 a Abs. 2 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgilt und ein die Zuständigkeit der Länder eröffnendes Bundesgesetz im Sinne des Art. 125 a Abs. 2 Satz 2 GG dazu nicht ergangen ist. Bei § 143 Abs. 1 StGB handelt es sich inhaltlich um eine erstmals geschaffene bundesgesetzliche Neuregelung. Jedenfalls bei derartigen Vorschriften ist Art. 72 Abs. 2 GG als Schranke für die Ausübung der Bundeskompetenz zu beachten (vgl. Bothe, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Art. 125 a Rn. 4 <Stand: August 2002>). 116

c) Für § 143 Abs. 1 StGB sind die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG (vgl. zu ihnen BVerfGE 106, 62 <143 ff.>) nicht erfüllt. 117

Fraglich ist schon, welche der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Zielvorgaben der Gesetzgeber mit § 143 Abs. 1 StGB verfolgt (vgl. auch Fischer, in: Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 51. Aufl. 2003, § 143 Rn. 9). Die Begründung zum Entwurf des an- 118

gegriffenen Gesetzes führt dazu nichts aus; sie beschränkt sich auf die Feststellung, da die Länder von ihrer Kompetenz zur strafrechtlichen Bewehrung von Ge- und Verboten zur Abwehr der von gefährlichen Hunden ausgehenden Gefahren bisher keinen Gebrauch gemacht hätten, könne die Erforderlichkeit einer bundesrechtlichen Regelung bejaht werden (vgl. BTDrucks 14/4451, S. 8 unter A IV). Im Verfassungsbeschwerdeverfahren hat sich ebenfalls nicht eindeutig klären lassen, welchen Zwecken § 143 Abs. 1 StGB dienen soll. Die Aufklärung der konkreten Zielsetzung kann auch dahinstehen, weil die bundesgesetzliche Regelung des § 143 Abs. 1 StGB für die Erreichung keines der in Art. 72 Abs. 2 GG erwähnten Ziele erforderlich ist.

§ 143 Abs. 1 StGB sanktioniert Verstöße gegen landesrechtliche Vorschriften, welche die Zucht von gefährlichen Hunden oder den Handel mit ihnen verbieten. Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Weise einen bundeseinheitlichen Rahmen nur für die strafrechtlichen Rechtsfolgen solcher Verstöße geschaffen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür bestimmen sich nach Landesrecht und sind dort sehr unterschiedlich geregelt, so dass Bundeseinheitlichkeit auf der Ebene der strafrechtlichen Sanktion nicht erreichbar ist. Grundsätzlich ist der Verweis des bundesrechtlichen Strafrechts auf landesrechtliche Verbote zwar denkbar. Art. 72 Abs. 2 GG setzt jedoch voraus, dass diese Verbote im Wesentlichen übereinstimmen. Das ist hier nicht der Fall.

119

Schon der Begriff des gefährlichen Hundes ist nicht einheitlich definiert. Neben Regelungen, die für die Gefährlichkeit an die Zugehörigkeit zu bestimmten Hunderassen anknüpfen (vgl. dazu oben unter A I 1) und dafür auch unterschiedlich umfangreiche Rasselisten vorsehen, gibt es Vorschriften, nach denen es für die Einstufung als gefährlicher Hund auf die Feststellung der Gefährlichkeit im Einzelfall ankommt (vgl. etwa § 1 Abs. 3 HundeVO Hbg, § 3 Abs. 3 des Hundegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen <LHundG NRW> vom 18. Dezember 2002, GVBI S. 656, sowie § 1 Abs. 1, 3 und 4 des sächsischen Gesetzes zum Schutze der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden <GefHundG> vom 24. August 2000, GVBI S. 358). Auch die Zucht gefährlicher Hunde und das Handeltreiben mit ihnen sind nicht in allen Bundesländern verboten. Anders als etwa die Regelungen in Berlin, Bremen und Hessen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 HundeVO Bln, § 1 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 des bremischen Gesetzes über das Halten von Hunden vom 2. Oktober 2001, GBl S. 331, und § 13 HundeVO) sehen beispielsweise diejenigen in Nordrhein-Westfalen (vgl. § 9 Satz 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 LHundG NRW) und Sachsen (vgl. § 2 Abs. 1 und § 3 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 GefHundG) solche Verbote nicht oder nur für bestimmte Gruppen von gefährlichen Hunden vor.

120

Folge dieser tatbestandlichen Differenzierungen ist es, dass sich auch § 143 Abs. 1 StGB bundesweit unterschiedlich auswirkt. Die Divergenzen des Landesrechts werden auf die bundesrechtliche Ebene des Strafrechts erstreckt. Es wird demzufolge durch § 143 Abs. 1 StGB nicht nur keine Bundeseinheitlichkeit erreicht, sondern die bestehende Uneinheitlichkeit über die strafrechtliche Sanktionierung noch verstärkt (ebenso v. Coelln, NJW 2001, S. 2834 <2836>; Fischer, a.a.O.). § 143 Abs. 1 StGB

121

kann deshalb weder für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet noch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sein.

2. Die Regelung verstößt damit mangels einer sie stützenden kompetentiellen Grundlage (vgl. oben unter C III 1 b) auch gegen das Eigentumsgrundrecht der Beschwerdeführer. 122

D.

Die Verfassungswidrigkeit des § 11 b Abs. 2 Buchstabe a TierSchG, soweit er die Zucht von Hunden verbietet, damit bei den Nachkommen erblich bedingte Aggressionssteigerungen nicht auftreten, in Verbindung mit § 11 TierSchHundVO und des § 143 Abs. 1 StGB führt gemäß § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG zur Nichtigkeit der angegriffenen Vorschriften. Mangels Gesetzgebungszuständigkeit kann der Bundesgesetzgeber diese Vorschriften nicht durch eine verfassungsgemäße andere Regelung mit gleicher Zielsetzung ersetzen. 123

Papier	Jaeger	Haas
Hömig	Steiner	Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem		Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 16. März 2004 -
1 BvR 1778/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. März 2004 - 1 BvR 1778/01 -
Rn. (1 - 123), http://www.bverfg.de/e/rs20040316_1bvr177801.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20040316.1bvr177801