

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau B...

und weiterer 89 Beschwerdeführer,

auf den Seiten 2 bis 5 befinden sich die Namen der weiteren 89 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) und § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (BGBl I S. 838)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betreffend die Beschwerdeführer zu 1 bis 41

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Jaeger  
und die Richter Hömig,  
Bryde

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 23. November 2001 einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

**Gründe:**

Gegenstand des Verfahrens ist ein Antrag von Hundezüchtern auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12. April 2001 (BGBl I S. 530) und des § 11 der Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (BGBl I S. 838) vorläufig ausgesetzt werden soll. 1

**I.**

1. Als Art. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde ist das Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland (Hundebringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz - HundVerbrEinfG) erlassen worden. Nach seinem § 2 Abs. 1 Satz 1 dürfen Hunde der dort aufgeführten Rassen nicht in das Inland eingeführt oder verbracht werden. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 dürfen Hunde weiterer Rassen, für die nach den Vorschriften des Landes, in dem der Hund 2

ständig gehalten werden soll, eine Gefährlichkeit vermutet wird, aus dem Ausland nicht in dieses Land eingeführt oder verbracht werden. Daneben enthält das Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz Bestimmungen, die die Überwachung der Pflichten betreffen, die sich aus dem Gesetz oder aus auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen ergeben, ferner Straf- und Bußgeldvorschriften und eine Regelung über die Einziehung von Hunden und sonstigen Gegenständen, die mit entsprechenden Taten im Zusammenhang stehen.

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde ist das Tierschutzgesetz (im Folgenden: TierSchG) geändert worden. Danach ist es gemäß § 11 b Abs. 2 Buchstabe a Tier-SchG n.F. verboten, Wirbeltiere zu züchten oder durch bio- oder gentechnische Maßnahmen zu verändern, wenn damit gerechnet werden muss, dass bei den Nachkommen mit Leiden verbundene erblich bedingte Verhaltensstörungen oder erblich bedingte Aggressionssteigerungen auftreten. § 11 b Abs. 5 TierSchG ermächtigt das zuständige Bundesministerium, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die erblich bedingten Veränderungen, Verhaltensstörungen und Aggressionssteigerungen nach § 11 b Abs. 1 und 2 TierSchG näher zu bestimmen und das Züchten von Wirbeltieren bestimmter Arten, Rassen und Linien zu verbieten oder zu beschränken, wenn das Züchten zu Verstößen gegen § 11 b Abs. 1 und 2 TierSchG führen kann. Nach § 11 Satz 3 der unter anderem auf dieser Grundlage ergangenen Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (BGBl I S. 838) ist bei Pitbull-Terriern, Staffordshire Bullterriern, American Staffordshire Terriern und Bullterriern sowie Kreuzungen mit diesen Tieren vom Vorliegen einer Aggressionssteigerung im Sinne des § 11 b Abs. 2 TierSchG auszugehen.

Durch Art. 3 des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde ist schließlich in das Strafgesetzbuch ein neuer § 143 eingefügt worden. Danach sind die Zucht gefährlicher Hunde und der Handel mit ihnen entgegen einem durch landesrechtliche Vorschriften erlassenen Verbot mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht. Das gleiche Strafmaß gilt, wenn ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen einer vollziehbaren Untersagung ein gefährlicher Hund gehalten wird.

2. Die Antragsteller, die von den angegriffenen Bestimmungen erfasste Hunde züchten und von denen einige beabsichtigen, solche Hunde in das Bundesgebiet zu importieren, rügen mit ihrer zugleich erhobenen Verfassungsbeschwerde Verstöße des angegriffenen Gesetzes gegen Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 13, Art. 14 Abs. 1 und Art. 103 Abs. 2 GG.

## II.

Mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung machen die Antragsteller geltend, dass die Verfassungsbeschwerde weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet sei. Es sei auch nicht zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache so rechtzeitig entscheiden werde, dass dadurch die den Antragstellern schon jetzt drohenden schweren Nachteile abgewendet werden könnten. Die deshalb gebotene Folgenabwägung ergebe ein eindeutiges Überwiegen der ohne

den Erlass der einstweiligen Anordnung eintretenden Nachteile.

### III.

Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet.

7

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, mit den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre. Dabei ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen, wenn - wie hier - eine gesetzliche Regelung außer Vollzug gesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 94, 334 <347 f.>; 96, 120 <128 f.>). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, ein Gesetz außer Kraft zu setzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>), ist doch der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Gesetz stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

8

2. Im vorliegenden Fall kann dahingestellt bleiben, ob und inwieweit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist. Gleiches gilt für die Frage, ob die Verfassungsbeschwerde offensichtlich unbegründet ist. Denn die vorzunehmende Folgenabwägung fällt eindeutig zuungunsten der Antragsteller aus.

9

a) Unterbleibt die beantragte einstweilige Anordnung, erweist sich aber später die Verfassungsbeschwerde als begründet, bleiben bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Vorschriften des Gesetzes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde und des § 11 Tierschutz-Hundeverordnung anwendbar.

10

Dies bedeutet in erster Linie, dass den Züchtern entsprechender Hunde insbesondere durch das Einfuhr- und Verbringungsverbot des § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG und das sich aus § 11 b Abs. 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Tierschutz-Hundeverordnung ergebende Zuchtverbot vorübergehend - nach Darstellung der Antragsteller zum Teil erhebliche - wirtschaftliche Nachteile entstehen. Nach dem Vortrag der Antragsteller kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung im Fall eines Erfolgs der Verfassungsbeschwerde eine Weiterführung der Hundezucht mit den vorhandenen Hunden vielfach nicht mehr möglich sein wird. Insoweit ist allerdings trotz des Vorbringens der Antragsteller, ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage werde bedroht, zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme der Antragsteller zu 9, 10 und 37 sämtliche Antragsteller als Beruf nicht den

11

des Hundezüchters, sondern andere Tätigkeiten angegeben haben und die in der Antragschrift angegebenen Umsätze abzüglich der laufenden Kosten und der zu zahlenden Steuern regelmäßig allein nicht ausreichen dürften, den Lebensunterhalt der Betroffenen sicherzustellen. Ein erhebliches öffentliches Interesse an der Artenvielfalt der im Gesetz als gefährliche Hunde bezeichneten Tiere, das durch die Verringerung des genetischen Potentials auf Grund der genannten Verbote beeinträchtigt werden könnte, ist entgegen der Ansicht der Antragsteller derzeit nicht ersichtlich.

Weiter bleiben ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung die Überwachungs-, Straf- und Bußgeldvorschriften der §§ 3 bis 7 HundVerbrEinfG vorläufig anwendbar. Es ist deshalb möglich, dass beispielsweise die Räume auskunftspflichtiger Hundehalter von den durch die zuständige Behörde beauftragten Personen betreten (vgl. § 3 Abs. 1, 2 Nr. 1 und 2 HundVerbrEinfG), nach § 5 HundVerbrEinfG Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Personen, die entgegen § 2 Abs. 1 HundVerbrEinfG Hunde in das Inland verbringen oder einführen, ergriffen oder nach § 7 HundVerbrEinfG gefährliche Hunde eingezogen werden. Allerdings berührt die Verpflichtung, der zuständigen Behörde vorläufig Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung des Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen dienen, die Belange der Antragsteller und anderer Züchter entsprechender Hunde in deutlich geringerem Maße als das Einfuhr- und Verbringungsverbot selbst. Auch gilt das vorerwähnte Betretensrecht nur im Rahmen der Auskunftspflicht nach § 3 Abs. 1 HundVerbrEinfG, weshalb der Inanspruchnahme dieses Rechts durch ordnungsgemäße Erteilung von Auskünften und Vorlage der entsprechenden Unterlagen entgegengewirkt werden kann.

12

Soweit die §§ 5 und 6 HundVerbrEinfG Straf- und Bußgeldandrohungen für die Verletzung von Pflichten enthalten, die sich aus dem Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz und von Rechtsverordnungen dazu ergeben, und § 7 HundVerbrEinfG die Einziehung der Hunde und sonstiger im Zusammenhang mit entsprechenden Delikten stehender Gegenstände ermöglicht, können die Hundehalter und -züchter durch die vorläufige Beachtung der einschlägigen Bestimmungen verhindern, dass sie von den Sanktionsregelungen betroffen werden. Gleiches gilt für Strafverfolgungsmaßnahmen nach dem neuen § 143 StGB.

13

Soweit die angegriffenen Regelungen nach Auffassung der Antragsteller Gemeinschaftsrecht verletzen, sind die zuständigen Gerichte und Behörden verpflichtet, der Anwendung unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts - unabhängig vom Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung - grundsätzlich Vorrang vor innerstaatlichen Vorschriften der hier angegriffenen Art einzuräumen (vgl. EuGH, Slg. 1964, S. 1251 <1269 ff.>; BVerfGE 31, 145 <173 ff.>; 73, 339 <374 f.>; 75, 223 <244 f.>; 85, 191 <204>; BVerwGE 110, 140 <150 f.>). Von daher ist gerade auf der Grundlage der Rechtsauffassung der Antragsteller die effektive Geltung des Gemeinschaftsrechts auch ohne das Ergehen der einstweiligen Anordnung nicht in Frage gestellt. Die einstweilige Anordnung wäre bei Verstoß der angegriffenen Regeln gegen Gemeinschaftsrecht nicht erforderlich.

14

b) Wird dagegen die einstweilige Anordnung erlassen, bleibt die Verfassungsbeschwerde aber später erfolglos, hat dies für die Allgemeinheit und potentiell für jeden Einzelnen schwerwiegende Konsequenzen. 15

Das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (vgl. BT-Drucks 14/4451 S. 1, 8 unter A I) die zum Schutze von Menschen vor gefährlichen Hunden oder dem verantwortungslosen Handeln bestimmter Hundehalter erlassenen Vorschriften der in erster Linie für die Gefahrenabwehr zuständigen Länder durch Regelungen im Kompetenzbereich des Bundes ergänzen. Das Gesetz dient deshalb jedenfalls auch dem Schutz der unter Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG fallenden Rechtsgüter des Lebens und der Gesundheit von Menschen. Anlass für den Gesetzentwurf waren nach dessen Begründung die in jüngster Zeit vermehrt aufgetretenen Angriffe gefährlicher Hunde auf Menschen. Dazu gehörte insbesondere ein Vorfall in Hamburg, bei dem ein Pitbull und ein Staffordshire Terrier auf einem Schulhof ein sechsjähriges Kind auf grausame Weise getötet haben. 16

Bei Erlass der einstweiligen Anordnung wäre das Einfuhr- und Verbringungsverbot für gefährliche Hunde zunächst nicht anwendbar, so dass bis zur Entscheidung in der Hauptsache weiter derartige Hunde in das Bundesgebiet importiert werden könnten und schon deshalb die von ihnen nach Ansicht des Gesetzgebers ausgehende Gefahr für das Leben und die Gesundheit der Menschen zunehmen würde. Da die Länder ein solches bundesweites, jedenfalls teilweise durch Grenzkontrollen durchsetzbares und mit der Androhung einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren verbundenes Importverbot für gefährliche Hunde nicht erlassen konnten, würde die Aussetzung des § 2 HundVerbrEinfG auf der Grundlage des gesetzgeberischen Konzepts eine spürbare Verringerung des Schutzes vor gefährlichen Hunden bewirken. 17

Das Gleiche gilt im Ergebnis für eine Aussetzung des sich aus § 11 b Abs. 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Tierschutz-Hundeverordnung ergebenden Zuchtverbots. Auch durch diese Vorschriften kann die Zahl der vom Gesetzgeber als gefährlich angesehenen Hunde verringert werden. Zwar bestehen insoweit auf Länderebene ähnliche Regelungen. Diese vermögen aber schon deshalb nicht durchgängig vergleichbaren Schutz zu gewähren, weil sie teilweise weniger strikt gefasst sind. So wird nach § 1 Abs. 2 der Polizeiverordnung des Innenministeriums und des Ministeriums Ländlicher Raum Baden-Württemberg über das Halten gefährlicher Hunde vom 3. August 2000 (GBl S. 574) bei den Rassen American Staffordshire Terrier, Bullterrier und Pitbull-Terrier die Eigenschaft als Kampfhund lediglich (widerlegbar) vermutet. Nach § 1 Abs. 3 dieser Verordnung kann bei Staffordshire Bullterriern die Eigenschaft als Kampfhund (nur) im Einzelfall bei Anhaltspunkten für eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren vorliegen. Demgegenüber sieht das Zuchtverbot nach § 11 b, 13 a Abs. 2 TierSchG in Verbindung mit § 11 Tierschutz-Hundeverordnung für die gerade genannten Hundearten weder die Notwendigkeit noch die Möglichkeit einer Prüfung der Gefährlichkeit des Hundes im Einzelfall vor. 18

Mit der Einfügung des neuen § 143 StGB werden die landesrechtlichen Zucht-, Handels- und Haltungsverbote für gefährliche Hunde strafbewehrt, um diesen Verboten den angesichts der von den genannten Tieren ausgehenden Gefahren für den Menschen erforderlichen Nachdruck zu verschaffen (vgl. BT-Drucks 14/4451, S. 8 unter A IV). Bei einer Außervollzugsetzung dieser Vorschrift und dem Wegfall der von ihr ausgehenden präventiven Wirkung würde die Durchsetzung der genannten landesrechtlichen Verbote nicht unerheblich erschwert. 19

Schließlich würde bei Erlass einer einstweiligen Anordnung in die Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers eingegriffen, dessen mit dem Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde in Abstimmung mit den Ländern verfolgtes gesetzgeberisches Konzept zunächst nicht umgesetzt werden könnte. 20

c) Werden die negativen Folgen einer einstweiligen Anordnung mit den Nachteilen verglichen, die ohne den Erlass dieser Anordnung eintreten würden, überwiegen die Nachteile, die mit dem Erlass der vorläufigen Regelung verbunden wären. Es müsste die Umsetzung von Maßnahmen, die dem Schutz menschlichen Lebens, das innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert darstellt (vgl. BVerfGE 49, 24 <53>), und dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit dienen, einstweilen unterbleiben. Auf der Grundlage der Auffassung des Gesetzgebers ist davon auszugehen, dass sich bei Erlass einer einstweiligen Anordnung die Wahrscheinlichkeit von erneuten Übergriffen gefährlicher Hunde auf Menschen erhöht. Schäden, die an deren Gesundheit und Leben eintreten könnten, wären vielfach irreversibel und hätten erhebliches Gewicht. Demgegenüber wiegen die Nachteile, die beim Verzicht auf den Erlass der einstweiligen Anordnung eintreten können, weit weniger schwer. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Antragsteller und vergleichbarer Hundezüchter (vgl. BVerfGE 6, 1 <6>). 21

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 22

Jaeger

Hömig

Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom  
23. November 2001 - 1 BvR 1778/01**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. November 2001 - 1 BvR 1778/01 - Rn. (1 - 22), [http://www.bverfg.de/e/rk20011123\\_1bvr177801.html](http://www.bverfg.de/e/rk20011123_1bvr177801.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2001:rk20011123.1bvr177801