

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 15. Juli 2004  
über die Popularklage  
des W. S. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

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

Aktenzeichen: Vf. 1-VII-03

#### Leitsätze:

1. Die Gefährlichkeit eines Hundes kann – neben anderen Faktoren, wie vor allem dem Verhalten des Hundehalters – durch rassebedingte Anlagen jedenfalls mitverursacht sein, so dass der Normgeber, wenn er tatsächliche Anhaltspunkte für eine auch rassebedingte Gefährlichkeit hat, seine für notwendig erachteten Eingriffsnormen typisierend an die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse anknüpfen kann.
2. Selbst wenn eine neu eingeführte (belastende) Vorschrift für sich gesehen verfassungsrechtlich zulässig ist, kann der Gesetzgeber wegen der Grundsätze des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit ver-

pflichtet sein, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Für die konkrete Regelung des Übergangs steht ihm ein breiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung.

3. Es besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Normgeber, bei der Neubestimmung von Kampfhunden den „Altbestand“, d. h. die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits gehaltenen Hunde der betroffenen Hunderassen, von den neuen Regelungen völlig auszunehmen.
4. Es verstieß gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit, dass in der KampfhundeVO 2002 nicht ausdrücklich eine angemessene Übergangszeit festgelegt war, innerhalb derer die betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht ausgenommen waren, bis zumutbarerweise der Wesenstest durchgeführt werden konnte.

### **Entscheidung:**

1. Es wird festgestellt, dass § 1 Abs. 2 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 (GVBI S. 268, BayRS 2011-2-7-I) in der Fassung der Änderung vom 4. September 2002 (GVBI S. 513) insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung verstieß, als er – soweit die Hunderassen Alano, American Bulldog, Canine Corso, Perro de Presa Canario (Dogo Canario), Perro de Presa Mallorquin und Rottweiler betroffen sind – keine angemessene Übergangszeit regelte, innerhalb derer die betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht vorläufig ausgenommen waren, bis zumutbarerweise der so genannte Wesenstest durchgeführt werden konnte.

2. Im Übrigen wird der Antrag abgewiesen.
3. Dem Antragsteller sind  $\frac{1}{3}$  der ihm durch das Hauptsacheverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

### **Gründe:**

#### I.

Mit der Popularklage wird geltend gemacht, es sei verfassungswidrig, dass durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 4. September 2002 weitere, bisher nicht im Katalog gefährlicher Hunde enthaltene Hunderassen aufgenommen worden sind, ohne für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift bereits gehaltenen Hunde der betreffenden Hunderassen (den so genannten „Altbestand“) eine Übergangsregelung zu treffen.

1. Durch das Gesetz zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes vom 10. Juni 1992 (GVBl S. 152) wurden mehrere Vorschriften des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG, BayRS 2011-2-I) bezüglich der Haltung von Kampfhunden geändert. Art. 37 LStVG erhielt durch diese Änderungen – soweit hier von Bedeutung – folgende Fassung:

#### „Art. 37 Halten gefährlicher Tiere

(1) <sup>1</sup>Wer ein gefährliches Tier einer wildlebenden Art oder einen Kampfhund halten will, bedarf der Erlaubnis der Gemeinde, soweit das Bundesrecht nichts anderes vorschreibt. <sup>2</sup>Kampfhunde sind Hunde, bei denen auf Grund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren auszu-

gehen ist; das Staatsministerium des Innern kann durch Verordnung Rassen, Kreuzungen und sonstige Gruppen von Hunden bestimmen, für welche die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird.

(2) <sup>1</sup>Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachweist, gegen seine Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen und Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder Besitz nicht entgegenstehen; ein berechtigtes Interesse zur Haltung von Hunden im Sinn des Absatzes 1 Satz 2 kann insbesondere vorliegen, wenn diese der Bewachung eines gefährdeten Besitztums dient. <sup>2</sup>Die Erlaubnis kann vom Nachweis des Bestehens einer besonderen Haftpflichtversicherung abhängig gemacht werden. <sup>3</sup>Versagungsgründe, die sich aus anderen Vorschriften ergeben, bleiben unberührt.

(3) Die Erlaubnispflicht nach Absatz 1 Satz 1 gilt nicht für die Haltung von Diensthunden der Polizei, des Strafvollzugs, des Bundesgrenzschutzes und der Zollverwaltung.

(4) <sup>1</sup>Wer zum 1. Juni 1992 Kampfhunde im Sinn des Absatzes 1 Satz 2 hält, bedarf für die Haltung dieser Hunde abweichend von Absatz 1 Satz 1 keiner Erlaubnis, wenn er bis zum 31. Oktober 1992 der Gemeinde unter Angabe seiner Personalien die Haltung sowie Rasse, Anzahl und Alter der Hunde schriftlich anzeigt. <sup>2</sup>In den Fällen des Satzes 1 ist die Haltung von der Gemeinde zu untersagen, wenn Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Halters oder Gefahren für die in Absatz 2 genannten Rechtsgüter bestehen. <sup>3</sup>Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend. <sup>4</sup>Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Nachkömmlinge der in Satz 1 genannten Hunde, wenn sie bis zum 31. Oktober 1992 geboren wurden.

(5) Mit Geldbuße bis zu zwanzigtausend Deutsche Mark kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ein gefährliches Tier einer wildlebenden Art oder einen Kampfhund ohne die erforderliche Erlaubnis hält,

...“

Das Änderungsgesetz trat am 1. August 1992 in Kraft; abweichend hiervon trat Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG mit Wirkung vom 1. Juni 1992 in Kraft (§ 2 des Änderungsgesetzes).

2. Aufgrund des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG erließ das Bayerische Staatsministerium des Innern die Verordnung über Hunde mit gesteigerter Ag-

gressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 (GVBI S. 268; im Folgenden: KampfhundeVO 1992). § 1 Abs. 1 der KampfhundeVO 1992 bestimmte Hunderassen, für die die Eigenschaft als Kampfhunde stets (unwiderleglich) vermutet wird.

§ 1 Abs. 2 KampfhundeVO 1992 lautete:

„(2) <sup>1</sup>Bei den folgenden Rassen von Hunden wird die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet, solange nicht der zuständigen Behörde für die einzelnen Hunde nachgewiesen wird, dass diese keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweisen:

- Bullmastiff
- Bullterrier
- Dog Argentino
- Dogue de Bordeaux
- Fila Brasileiro
- Mastiff
- Mastin Espanol
- Mastino Napoletano
- Rhodesian Ridgeback.

<sup>2</sup>Dies gilt auch für Kreuzungen dieser Rassen untereinander oder mit anderen als den von Absatz 1 erfassten Hunden.“

Nach § 2 KampfhundeVO 1992 trat diese zeitgleich mit dem Gesetz zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes am 1. August 1992 in Kraft. Aufgrund der Übergangsregelung in Art. 37 Abs. 4 LStVG waren die Halter von Kampfhunden, auch von Hunden der Rassen, für die die Eigenschaft als Kampfhunde nach § 1 Abs. 1 und 2 KampfhundeVO 1992 vermutet wird, von der Erlaubnispflicht befreit, wenn sie diese Hunde zum 1. Juni 1992 hielten oder Welpen bis zum 1. Oktober 1992 geboren wurden und wenn die Hundehalter die Haltung bis zum 31. Oktober 1992 der Gemeinde anzeigten. Da sie unter diesen Voraussetzungen der Erlaubnispflicht nicht unterlagen, war die weitere Haltung der Hunde nicht nach Art. 37 Abs. 5 Nr. 1 LStVG als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt. Ein so genannter Wesenstest zur Widerlegung der Vermutung der Kampfhunde eigen-

schaft nach § 1 Abs. 2 der KampfhundeVO 1992 war für die weitere Haltung nicht erforderlich.

3. Am 12. April 2001 erließ der Bundesgesetzgeber das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde (BGBl I S. 530). Dieses legt in Art. 1 § 1 den Begriff des gefährlichen Hundes wie folgt fest:

„§ 1  
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

...

Gefährlicher Hund:

Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier und deren Kreuzungen sowie nach Landesrecht bestimmte Hunde.“

Nach Art. 3 Nr. 2 dieses Gesetzes wurde in das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl I S. 3322) folgende Strafvorschrift eingefügt:

„§ 143  
Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Hunden

(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.

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

(3) Gegenstände, auf die sich die Straftat bezieht, können eingezogen werden. § 74 a ist anzuwenden.“

Diese Bestimmung ist am 21. April 2001 in Kraft getreten (Art. 5 Satz 1 des Gesetzes vom 12. April 2001).

4. Aufgrund der Ermächtigung in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG erließ das Bayerische Staatsministerium des Innern die Verordnung zur Änderung der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 4. September 2002 (GVBl S. 513, BayRS 2011-2-7-I; im Folgenden: KampfhundeVO 2002). Diese fasste den § 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 1992 neu; in die Auflistung von Hunderassen, für die bereits in der KampfhundeVO 1992 die Kampfhundeeigenschaft widerleglich vermutet wird, wurden folgende Rassen neu aufgenommen: Alano, American Bulldog, Cane Corso, Perro de Presa Canario (Dogo Canario), Perro de Presa Mallorquin und Rottweiler. Der in der KampfhundeVO 1992 in § 1 Abs. 2 genannte Rhodesian Ridgeback wurde gestrichen.

Die KampfhundeVO 2002 trat am 1. November 2002 in Kraft.

5. Durch Entscheidung vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01 (= NVwZ 2004, 597) erklärte das Bundesverfassungsgericht § 143 Abs. 1 StGB für nichtig, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorliegen.

## II.

Der Antragsteller beantragt:

1. Die in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) normierte Ermächtigung des Staatsministeriums des Innern, durch Verordnung Rassen, Kreuzungen und sonstige Gruppen von Hunden zu bestimmen, für welche die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird, verstößt insoweit gegen die Bayerische Verfassung und wird für nichtig erklärt, als sie das Staatsministerium des Innern ermächtigt, nach Ablauf der in Art. 37 Abs. 4 LStVG enthaltenen Übergangsregelung durch Verordnung Rassen, Kreuzungen und sonstige Gruppen

von Hunden zu bestimmen, für welche die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird.

2. Art. 37 Abs. 4 LStVG verstößt insoweit gegen die Bayerische Verfassung und wird für nichtig erklärt, als er eine Ausnahme von der Erlaubnispflicht nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG zeitlich auf Hunde beschränkt, die zum 1. Juni 1992 gehalten wurden bzw. auf Welpen, die bis zum 31. Oktober 1992 geboren wurden.
3. § 1 der Verordnung zur Änderung der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 4. September 2002 verstößt insoweit gegen die Bayerische Verfassung und wird für nichtig erklärt, als er § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 dahin abändert, dass neu als Rassen, für die die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird, folgende Rassen bestimmt werden:
  - Alano
  - American Bulldog
  - Cane Corso
  - Perro de Presa Canario (Dogo Canario)
  - Perro de Presa Mallorquin
  - Rottweiler.

Er rügt, die genannten Regelungen verstießen gegen Art. 118 Abs. 1 BV (Gleichheitssatz) und gegen Art. 103 BV (Eigentumsgrundrecht).

1. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG verstoße gegen das Gleichheitsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV, weil das Staatsministerium des Innern ermächtigt werde, nach Ablauf der Übergangsregelung in Art. 37 Abs. 4 LStVG weitere Hunderassen zu bestimmen, für die die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet werde. Art. 37 Abs. 4 LStVG verletze das Gleichheitsgebot insoweit, als er die Übergangsregelung auf Hunde beschränke, die bis zum 1. Juni 1992 gehalten oder bis zum 31. Oktober 1992 geboren wurden, und nicht auch Hunderassen einbeziehe, die durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums des Innern nach Ablauf der Fristen nach Art. 37 Abs. 4 LStVG neu als Hunderassen bestimmt würden, für welche die Kampfhundeeigenschaft vermutet werde. Mangels entsprechender Ermächtigung sei die KampfhundeVO 2002 insoweit nichtig, als für neu bestimmte Hunderassen die Vermutung der Kampfhundeeigenschaft festgelegt werde. Zudem kon-



kretisierten sich die Grundrechtsverstöße in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Art. 37 Abs. 4 LStVG erst in der KampfhundeVO 2002 und erfassten daher auch diese.

Die Übergangsregelung in Art. 37 Abs. 4 LStVG sei zeitlich beschränkt gewesen. Deshalb gelte sie nicht mehr für die durch die KampfhundeVO 2002 neu als Kampfhunde bestimmten Hunderassen; eine der Regelung von 1992 vergleichbare Übergangsregelung sei 2002 nicht erlassen worden. Die Halter von Hunden der (neu aufgenommenen) Hunderassen unterlägen daher ab 1. November 2002 der Erlaubnispflicht und damit auch der Strafbarkeit nach § 143 Abs. 2 StGB. Sie würden deshalb im Vergleich mit den seinerzeit (1992) betroffenen Hundehaltern ungleich behandelt.

Für diese Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte fehlten sachliche Gründe. Art. 118 Abs. 1 BV untersage es, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erforderten, ungleich zu behandeln. Der Gesetzgeber dürfe Personengruppen nicht unterschiedlich behandeln, wenn zwischen ihnen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Die von der Verordnungsermächtigung zu regelnden Sachverhalte seien völlig gleich: Hunde bestimmter Rassen, deren Haltung bislang ohne Einschränkung erlaubt war, sollten künftig nur unter bestimmten Voraussetzungen gehalten werden dürfen. Während die mit der KampfhundeVO 1992 bestimmten Kampfhunderassen nach Art. 37 Abs. 4 Satz 1 LStVG faktisch von der Erlaubnispflicht ausgenommen gewesen seien, unterliege die Haltung von Hunden, deren Kampfhundeeigenschaft nicht in zeitlichem Zusammenhang mit der Übergangsregelung des Art. 37 Abs. 4 LStVG durch Verordnung neu bestimmt werde – wie dies mit der KampfhundeVO 2002 geschehen sei – der sofortigen Erlaubnispflicht.

Mit Inkrafttreten der KampfhundeVO 2002 am 1. November 2002 begehe eine nicht unerhebliche Zahl bisher unbescholtener Personen ohne Änderung ihres

Verhaltens kriminelles Unrecht in Form einer Dauerstraftat nach § 143 Abs. 2 StGB, da diese Personen ohne die nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG nun erforderliche Erlaubnis einen nach Landesrecht gefährlichen Hund hielten. Diese einschneidenden Folgen habe der Gesetzgeber von 1992 nicht vorhersehen können; sie seien jedoch dem bayerischen Ordnungsgeber des Jahres 2002 bekannt gewesen oder hätten ihm zumindest bekannt sein müssen. Wegen dieser ungleich härteren Konsequenzen für die durch die KampfhundeVO 2002 betroffenen Hundehalter wäre der Ordnungsgeber aus Gleichbehandlungsgründen gehalten gewesen, von der Ermächtigung nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG nur im Zusammenhang mit einer dem Art. 37 Abs. 4 LStVG entsprechenden Übergangsregelung Gebrauch zu machen. Nicht nur die Ermächtigungsnorm verstoße daher gegen Art. 118 BV, sondern auch die KampfhundeVO 2002, soweit sie für weitere Hunderassen die Vermutung der Kampfhundeeigenschaft festlege und dabei die sich aus § 143 Abs. 2 StGB ergebenden Folgen unberücksichtigt lasse.

Zwischen den von der KampfhundeVO 1992 und der KampfhundeVO 2002 betroffenen Personengruppen bestünden keine Unterschiede, die ihre Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten. Der Zeitfaktor allein reiche hierfür nicht aus. Die Ungleichbehandlung werde nicht dadurch beseitigt, dass nach den Vollzugshinweisen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern den betroffenen Hundehaltern (etwa 8000) eine Übergangsfrist bis 1. April 2003 für eine Terminvereinbarung zur Durchführung des Wesenstests und bis Ende Juni 2003 (später: Ende Dezember 2003) für die tatsächliche Durchführung des Wesenstests eingeräumt worden sei. Zum einen ergebe sich dieser zeitliche Aufschub weder aus dem Gesetz noch der Verordnung, zum anderen lasse – und darin liege der Grundrechtsverstoß – diese Vollzugsregelung das Erfordernis eines positiven Wesenstests oder der Erlaubnis für die weitere Haltung uneingeschränkt bestehen.

2. Es verstoße gegen Art. 103 BV, ohne eine dem Art. 37 Abs. 4 LStVG entsprechende Übergangsregelung weitere Hunderassen, die bisher legal gehalten werden konnten, in die KampfhundeVO 2002 aufzunehmen.

Die weitere Haltung dieser Hunde unterliege mit Inkrafttreten der KampfhundeVO 2002 Beschränkungen: Diese Hunde könnten nur dann legal weiter gehalten werden, wenn entweder ihre Kampfhundeeigenschaft durch einen positiven Wesenstest widerlegt sei oder die Haltung nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LStVG erlaubt werde. Der Regelung sei das Risiko immanent, dass die weitere Haltung des Hundes untersagt werde und der Halter den Hund verliere. Dieses Risiko treffe nicht nur den Hundehalter, dessen Hund den Wesenstest nicht bestehe, sondern auch denjenigen, der es sich nicht leisten könne, seinen Hund einem Wesenstest zu unterziehen. Beide Gruppen seien darauf angewiesen, die Erlaubnis nach Art. 37 Abs. 1 und 2 LStVG zu beantragen, wobei diese nur erteilt werden dürfe, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachweise, gegen seine Zuverlässigkeit keine Bedenken bestünden und Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder Besitz nicht entgegenstünden. Dazu habe das Staatsministerium des Innern über die Medien verbreiten lassen, dass ein Privater die Erlaubnis nahezu nicht erhalten könne, wenn sein Hund den Wesenstest nicht bestanden habe.

3. Soweit Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG verfassungsgemäß dahin auszu-legen wäre, dass die Ermächtigung nur in zeitlichem Zusammenhang mit der in Art. 37 Abs. 4 LStVG normierten Übergangsregelung gelte – wofür die zeitliche Abstimmung des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes am 1. August 1992, der Ermächtigungsnorm am 1. Juni 1992 und der KampfhundeVO 1992 am 1. August 1992 sprechen könnte –, beruhe die KampfhundeVO 2002 nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV) und verstoße damit gegen Art. 70 Abs. 3 BV, den Rechtsstaatsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und gegen Art. 101 BV, da sie die Freiheit der betroffenen Hundehalter ohne gesetzliche Grundlage in unzulässiger Weise beschränke.

4. Die angegriffene Verordnungsvorschrift stehe mit der Ermächtigungsgrundlage in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG nicht im Einklang und verstoße deshalb gegen das Rechtsstaatsprinzip.

In der Ermächtigungsgrundlage seien Kampfhunde als Hunde definiert, bei denen aufgrund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit auszugehen sei. Eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit, die auf andere Ursachen, z. B. Vernachlässigung, nicht artgerechte Haltung, falsche Erziehung oder mangelnde Beaufsichtigung zurückzuführen sei, begründe nach dem Gesetzestext die Kampfhundeeigenschaft nicht. Die von der Staatsregierung angeführten Beißstatistiken und die Aufzählung von Unfällen mit Hunden gäben über die Ursachen einer möglichen Aggressivität keinen Aufschluss. Aussagekräftige Statistiken, sonstiges Erfahrungswissen oder genetische Untersuchungen zu einer rassespezifisch gesteigerten Aggressivität lägen nicht vor (BVerwG NVwZ 2003, 95/97). Das gelte auch für Rottweiler. Dass der Rottweiler allein wegen seiner Körpermasse, Muskel- und Beißkraft eine Gefahr darstellen könne, begründe allenfalls seine Gefährlichkeit, sage aber nichts aus über eine „aufgrund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung gesteigerte Aggressivität“ dieser Hunderasse. Es sei festzustellen, dass die Staatsregierung nur auf die Gefährlichkeit der neu in die Verordnung aufgenommenen Hunderassen abstelle, ohne zu prüfen, ob diese Gefährlichkeit auf einer rassespezifischen Aggressivität beruhe, wie es Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG verlange. Auch wenn die Feststellung einer rassespezifisch gesteigerten Aggressivität schwierig sei, zumal wenn aussagekräftige Statistiken, sonstiges Erfahrungswissen oder genetische Untersuchungen nicht vorlägen, entbinde dies den Verordnungsgeber nicht von der Verpflichtung, von der Ermächtigung des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG nur in dem dort vorgegebenen Rahmen Gebrauch zu machen. Eine Gefährlichkeit aus anderen, nicht in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG aufgeführten Gründen reiche für die Vermutung der Kampfhundeeigenschaft nicht aus. Ausreichende objektive Anhaltspunkte dafür, dass bei den Hunden der neu aufgenommenen Rassen rassespezifisch die Reizschwelle und damit die Angriffshemmung (Beißhemmung) besonders niedrig sei, seien weder dargelegt noch ersichtlich. Dies wäre jedoch erforderlich gewesen, um dem Verfassungsgerichtshof die Prüfung zu ermöglichen, ob sich der Verordnungsgeber im Rahmen der Ermächtigung gehalten habe.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Klage abzuweisen (LT-Drs. 14/12083).

2. Die Bayerische Staatsregierung erachtet die Popularklage für unbegründet.

a) Durch das Fehlen einer Übergangsregelung werde der Gleichheitssatz nicht verletzt.

Für die vom Antragsteller gerügte Ungleichbehandlung ließen sich sachliche Gründe anführen. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Recht der Gefahrenabwehr) sei die Gestaltungsfreiheit des Normgebers tendenziell umso größer, je schwerer der Schutzzweck der Regelung zu gewichten sei. Das gelte auch für Regelungen zur Gefahrenvorsorge. Bei der Einführung der Vorschriften im Jahr 1992 habe es sich um die erstmalige und neuartige Regelung zu so genannten Kampfhunden gehandelt. Ein entsprechendes Problembewusstsein habe bei den Hundehaltern bisher nicht existiert, so dass sie sich auf die Neuregelung von 1992 nicht hätten einstellen können. In der ursprünglichen Verordnung seien auch Hunde bestimmt worden, bei denen die Vermutung der Kampfhundeeigenschaft nicht widerlegt werden konnte (so genannte Hunde der Kategorie I); die Halter dieser Hunde hätten beim Fehlen einer Übergangsregelung die Haltung in der Regel aufgeben müssen, weil sie zumeist kein „berechtigtes Interesse“ an der Haltung hätten nachweisen können. Eine Stichtagsregelung, die den vorhandenen Altbestand ausgenommen habe, sei daher seinerzeit aus Gründen des Eigentumsschutzes gerechtfertigt gewesen.

Der Gesetzgeber sei jedoch nicht gehindert, zukünftige Änderungen ohne Stichtagsregelung zu ermöglichen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe dem Normgeber aufgegeben, die Entwicklung zu beobachten und bei Erkenntnissen über die Gefährlichkeit weiterer Hunderassen zu reagieren. Dieser Vorgabe könne der Verordnungsgeber nicht gerecht werden, wenn bei jeder Änderung immer wieder der jeweils vorhandene Altbestand ausgenommen werden müsste. Der

bezweckte Gewinn an Sicherheit für die Bevölkerung wäre dann nicht zu erreichen. Diese (mögliche) Vorgehensweise des Normgebers zum effektiven Schutz vor gefährlichen Hunden habe jedem Hundehalter seit 1992 bekannt sein müssen. Im Übrigen habe das Staatsministerium des Innern bereits durch Pressemitteilung vom 29. Juni 2001 darüber informiert, welche Hunderassen neu in die Verordnung aufgenommen werden sollten. Ferner wäre es dem Gesetzgeber 1992 nur schwer möglich gewesen, für künftige Folgeanpassungen der Verordnung eine Übergangsregelung zu treffen. Angesichts dieser Aspekte seien die mit einer stichtagslosen Änderung einhergehenden Einschränkungen für die betroffenen Hundehalter jedenfalls dann zumutbar, wenn – wie bei der KampfhundeVO 2002 – lediglich Hunderassen der Kategorie II (Kampfhundeeigenschaft widerlegbar) neu aufgenommen würden. Insoweit handle es sich um eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Der Halter habe die Möglichkeit, durch einen Wesenstest zu beweisen, dass sein Hund keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit aufweise. Die für den Wesenstest aufzubringenden Kosten seien zumutbar. Gelingt dem Halter dieser Beweis, dann stelle die Gemeinde ein sogenanntes Negativzeugnis aus, durch das bescheinigt werde, dass die Haltung des Hundes nicht erlaubnispflichtig ist. Auch für diejenigen Fälle, in denen der Beweis nicht gelinge, sei keine Übergangsregelung notwendig, denn dann sei es nicht vertretbar, die von dem betreffenden Hund ausgehenden Gefahren hinzunehmen; insoweit habe das Interesse der Eigentümer gegenüber dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zurückzutreten.

Diese Einschränkungen für die betroffenen Hundehalter seien auch im Hinblick auf den neuen Straftatbestand des § 143 Abs. 2 StGB zumutbar. Denn der Hundehalter, der innerhalb angemessener Zeit den Gegenbeweis bezüglich der (vermuteten) Kampfhundeeigenschaft seines Hundes antreten wolle, mache sich bis zur abschließenden Entscheidung über das Negativzeugnis nicht strafbar, da er in diesem Zeitraum den objektiven Tatbestand des § 143 Abs. 2 StGB nicht erfülle, zumindest aber nicht vorsätzlich und nicht rechtswidrig handle. Aufgrund der Vermutung des § 1 Abs. 2 KampfhundeVO 2002 werde zwar bis zum Beweis des Gegenteils ein Kampfhund im Rechtssinn gehalten. Aus der gebotenen teleologi-

schen Auslegung der KampfhundeVO 2002 folge aber, dass die Gemeinde die Haltung des Hundes im Übergangszeitraum ähnlich einer konkludent erteilten Erlaubnis zunächst zu dulden habe. Eine Strafbarkeit nach § 143 Abs. 2 StGB scheide somit aus, weil es entweder bereits am Tatbestandsmerkmal „ohne die erforderliche Genehmigung“ fehle oder weil die Hundehaltung aufgrund der von Sinn und Zweck der Verordnung gebotenen bewussten Duldung durch die Gemeinde jedenfalls nicht rechtswidrig sei. Es fehle auch am Vorsatz der Hundehalter, während der Übergangsfrist einen gefährlichen Hund ohne die erforderliche Genehmigung zu halten. Für die Durchführung des Wesenstests, der freilich innerhalb angemessener Zeit erfolgen müsse, gebe es keine starren Fristen, so dass im jeweiligen Einzelfall flexible Regelungen möglich seien. Lediglich für die zum 1. November 2002 neu aufgenommenen Hunderassen habe das Staatsministerium des Innern wegen der in Relation zu den vorhandenen Sachverständigen großen Zahl der zu begutachtenden Hunde in Vollzugshinweisen (Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 30. Oktober 2002 und vom 7. März 2003) ausgeführt, es genüge, wenn der Hund bis zum 1. April 2003 zum Wesenstest bei einem Sachverständigen angemeldet und der Test bis spätestens 31. Dezember 2003 durchgeführt werde. Eine „Kriminalisierung“ der betroffenen Hundehalter bestehe daher jedenfalls dann nicht, wenn sie sich an diese Vorgaben hielten.

b) Die KampfhundeVO 2002 sei verfassungsgemäß. Sie sei – ebenso wie die gesetzliche Regelung – eine verfassungsgemäße Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Sie stütze sich auf eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG), deren Grenzen sie einhalte. Eine Übergangsregelung sei aus den dargelegten Gründen auch bei der KampfhundeVO 2002 nicht erforderlich gewesen. Die Aufnahme der weiteren Hunderassen sei sachlich begründet. Dem Ordnungsgeber stehe gerade bei der Gefahrenabwehr eine Prognose- und Gestaltungsfreiheit zu, die umso größer sei, je schwerer der Schutzzweck der Regelung zu gewichten sei. Gehe es – wie hier – um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit von Menschen,

so könne auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Änderung einer sicherheitsrechtlichen Verordnung genügen. Erforderlich seien allerdings ausreichende objektive Anhaltspunkte für eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit der neu aufzunehmenden Rassen. Dabei sei jedoch nicht die ausreichende Darlegung der Gründe durch den Normgeber entscheidend, sondern allein das objektive Ergebnis seiner Überlegungen. Neue, zum Zeitpunkt des Erlasses der KampfhundeVO 1992 nicht gehaltene Hunderassen, aktuelle veterinärmedizinische Erkenntnisse sowie die bisher gewonnenen praktischen Erkenntnisse und Erfahrungen, vor allem Beißunfälle unter Beteiligung von Rottweilern, hätten gezeigt, dass die Kampfhundeliste um diese Rasse erweitert werden musste.

Im Einzelnen ergebe sich die Einschätzung über die Gefährlichkeit der neu aufgenommenen Hunde aus folgenden Erkenntnissen:

Die Rassen Alano, Cane Corso, Perro de Presa Canario (Dogo Canario) und Perro de Presa Mallorquin seien genetisch eng verwandt; sie seien zurückzuführen auf im Mittelmeerraum gezüchtete frühere molossoide Kampfhunderassen und entsprächen in ihrer potentiellen Gefährlichkeit den bereits in Kategorie II aufgeführten anderen molossoiden Rassen, wie etwa dem Mastino Napoletano. Der als Kampfhund molossoiden Typs gezüchtete American Bulldog sei bis heute durch die Zucht kaum verändert; die angezüchtete Verwendbarkeit als Kampfhund, verbunden mit entsprechender Körperkraft, stelle diese Hunde in ihrer potentiellen Gefährlichkeit den in Kategorie II aufgeführten Rassen gleich. Der American Bulldog werde neuerdings auch als „Alternative“ zu den Hunden der Kategorie I gehalten. Durch Hunde der Rasse Rottweiler seien in letzter Zeit einige schwere Beißunfälle verursacht worden; im zahlenmäßigen Verhältnis sei der Rottweiler von allen Hunderassen am häufigsten in Beißunfälle verwickelt. Schon allein wegen der Körpermasse seien Angriffe auf Menschen bei diesen großen und kräftigen Hunden ein erhebliches Gefahrenpotential, das durch ihre schnell einsetzende Aggressions- und Wehrbereitschaft noch erhöht werde. 1996 seien bundesweit mindestens sieben tödliche Unfälle mit Rottweilern zu verzeichnen, wobei vor allem Kinder die Opfer gewesen seien.



IV.

Die Popularklage ist zulässig.

Ist eine Popularklage – wie hier – mit einer substantiierten Grundrechtsrüge zulässig erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 51, 94/99; 52, 47/56; 55, 1/6).

V.

Die Popularklage ist zum überwiegenden Teil unbegründet.

Die KampfhundeVO 2002 beruht auf einer verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage und hält sich in deren Rahmen (A). Es ist ferner verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der „Altbestand“ an Hunden von den neuen Regelungen nicht völlig ausgenommen wurde (B 1). Die Popularklage ist dagegen insoweit begründet, als in der KampfhundeVO 2002 nicht geregelt wurde, dass die neu von der Regelung betroffenen Hundehalter für eine angemessene Übergangszeit von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind, bis zumutbarerweise der so genannte Wesenstest durchgeführt werden konnte (B 2).

A.

Werden Vorschriften einer Rechtsverordnung in zulässiger Weise mit der Popularklage angegriffen, so prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und ob sie sich in deren Rahmen halten (vgl. Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV). Fehlt es daran, so verstößt die abgeleitete Rechtsvorschrift gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), ohne

dass es noch darauf ankommt, ob durch sie Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 44, 41/49; 47, 77/81; 48, 87/94; 55, 66/70).

1. Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG, auf die sich die KampfhundeVO 2002 stützt, ist verfassungsgemäß.

a) Diese Norm ermächtigt den Ordnungsgeber dazu, Gruppen von Hunden zu bestimmen, für welche die Eigenschaft als Kampfhunde vermutet wird. Aus Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG, die Allgemeinheit vor gefährlichen Hunden zu schützen, ist nichts dafür zu entnehmen, dass von der Ermächtigung etwa nur im Zusammenhang mit der zeitlichen Übergangsregelung des Art. 37 Abs. 4 LStVG 1992 Gebrauch gemacht werden könnte. Der Ordnungsgeber sollte vielmehr ersichtlich dazu ermächtigt werden, bei entsprechenden Gefährdungssituationen jederzeit zu reagieren.

b) Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass die Ermächtigungsnorm – auch soweit sie an „rassespezifische Merkmale“ anknüpft – verfassungsgemäß ist (VerfGH 47, 207/219 f.).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01): Zwar könne nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand allein aus der Zugehörigkeit eines bestimmten Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf seine Gefährlichkeit geschlossen werden (ebenso schon BVerwGE 116, 347/354). Ob und in welchem Maße ein Hund für den Menschen zu einer Gefahr werden könne, hänge vielmehr von einer Vielzahl von Faktoren ab, nämlich 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. Ein Anlass zum Handeln des Gesetzgebers könne aber auch dann gegeben sein, wenn das schädigende Ereignis das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren voraussetze, soweit diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zusammentreffen könnten.

Auch wenn die Fachwissenschaft offenbar darin übereinstimme, dass das aggressive Verhalten eines Hundes und seine darauf beruhende Gefährlichkeit nicht allein genetisch bedingt seien, schließe sie doch nicht aus, dass die Gefährlichkeit genetische Ursachen haben könne. Der Gesetzgeber dürfe deshalb zum Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit gesetzliche Vorkehrungen treffen, wenn genügend Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass Hunde bestimmter Rassen – und sei es auch im Zusammenwirken mit anderen Faktoren der genannten Art – für diese Schutzgüter in besonderer Weise gefährlich werden könnten.

Das Bundesverfassungsgericht geht also davon aus, die Gefährlichkeit eines Hundes könne – neben anderen Faktoren, wie vor allem dem Verhalten des Hundehalters – durch rassebedingte Anlagen jedenfalls mitverursacht sein, so dass der Normgeber, wenn er tatsächliche Anhaltspunkte für eine auch rassebedingte Gefährlichkeit habe, seine für notwendig erachteten Eingriffsnormen typisierend an die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse anknüpfen könne. Diese Auffassung ist überzeugend. Dem kynologischen Schrifttum sind Stimmen zu entnehmen, wonach bestimmte Hunderassen größere Anforderungen an den Halter stellen als andere und Unzulänglichkeiten des Halters bei Hunden dieser Rassen gravierendere Folgen haben können (vgl. die Nachweise in VerfGH 47, 207/231 ff.). Das deutet darauf hin, dass bestimmte Hunderassen genetisch bedingt, wenn auch möglicherweise nur im Zusammenwirken mit anderen Faktoren, eher gefährlich sein können als andere Rassen. Auch Hundesachverständige gehen davon aus, dass Hunde verschiedener Hunderassen genetisch bedingte Unterschiede in ihrem Verhalten oder ihrer Verhaltensbereitschaft aufweisen und dass hierzu auch das Aggressionsverhalten gehören kann (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1275 m. w. N.).

Auf diese Gesichtspunkte konnte der Normgeber im Rahmen der bei einer Massenerscheinung wie der Hundehaltung zulässigen typisierenden und generalisierenden Beurteilung (vgl. VerfGH 47, 207/227; 55, 85/91; VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1276) abstellen; seine Einschätzungen sind nicht offensichtlich

fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar. Die hier zugrunde liegende Ermächtigungsnorm kann somit verfassungsrechtlich nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, sie lasse in unzulässiger Weise eine Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit eines Hundes zu.

2. § 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 2002 hält sich im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG.

Die genannten Voraussetzungen, unter denen der Normgeber davon ausgehen kann, dass neben sonstigen wichtigen Faktoren auch eine genetisch (mit)bedingte Gefährlichkeit einer Hunderasse vorliegt, sind für die hier in Frage stehenden Hunderassen gegeben.

Für die Hunde, auf die sich die KampfhundeVO 1992 erstreckt, hat dies der Verfassungsgerichtshof bereits dargelegt (VerfGH 47, 207/ 228 ff.). Hinsichtlich der in die KampfhundeVO 2002 neu aufgenommenen Rassen American Bulldog, Alano, Cane Corso, Perro de Presa Canario und Perro de Presa Mallorquin konnte der Normgeber von einer Vergleichbarkeit mit den bereits in der KampfhundeVO 1992 aufgeführten und als gefährlich eingestuften molossoiden Rassen, wie dem Dog Argentino, dem Mastino Napoletano oder der Dogue de Bordeaux (Bordeauxdogge), und damit von einer ähnlichen, von der Rasse jedenfalls mitbedingten Aggressivität und Gefährlichkeit ausgehen.

Bezüglich des Rottweilers konnte sich der Normgeber – auch in Kenntnis und unter Berücksichtigung der Probleme einer so genannten Beißstatistik (vgl. hierzu BVerfG vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01; ferner LT-Drs. 14/6960 S. 3) – darauf stützen, dass der Rottweiler in Beißstatistiken an dritter Stelle liegt (Beißstatistik des Deutschen Städtetages, vgl. LT-Drs. 14/6960 S. 3; vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 14/430; VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1276). Der Antragsteller trägt hierzu vor, eine Beißstatistik erfasse nicht den konkreten Anlass des jeweiligen Beißunfalls und lasse daher keine Aussage zu über eine genetisch bedingte, allgemeine Gefährlichkeit der betreffenden Hunderasse. Dem

ist entgegenzuhalten, dass dann, wenn eine Hunderasse auffällig oft in den einschlägigen Statistiken auftaucht, der typisierende Schluss des Normgebers auf eine (auch) rassebedingte Disposition zu Beißattacken gerechtfertigt ist, selbst wenn unter den erfassten Fällen Beißunfälle sein können, die unmittelbar auf andere Ursachen zurückgeführt werden können, z. B. ein Fehlverhalten des Halters. Die Staatsregierung hat ferner vorgetragen, der Rottweiler sei von allen Hunderassen im Verhältnis am häufigsten in Beißunfälle verwickelt; in den USA seien 1997 und 1998 Pitbull-Terrier und Rottweiler an mehr als der Hälfte aller tödlichen Beißunfälle beteiligt gewesen. In Deutschland seien seit 1996 mindestens sieben von Rottweilern verursachte tödliche Unfälle zu verzeichnen (der Antragsteller meint insoweit, es handle sich um drei tödliche Unfälle), bei denen vor allem Kinder die Opfer gewesen seien.

Der Aufnahme des Rottweilers in die Kampfhundeliste steht nicht entgegen, dass – jedenfalls nach der Behauptung des Antragstellers – bei den Wesensprüfungen die Zahl der auffälligen Rottweiler minimal ist. Der für die Gefährlichkeitsannahme geforderte Grad der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts hängt von dem gefährdeten Rechtsgut und der Art der befürchteten Schäden ab (vgl. BVerfG vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01). Angesichts des hohen Rangs der zu schützenden Rechtsgüter Leben und Gesundheit und der möglichen gravierenden Folgen eines Beißunfalls reicht auch die vom Antragsteller angenommene niedrigere Zahl tödlicher Beißunfälle unter Beteiligung von Rottweilern aus, um – unbeschadet der Ergebnisse bei den Wesensprüfungen – die normgeberische Entscheidung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Die Einschätzung des Normgebers, dass die in die KampfhundeVO 2002 neu aufgenommenen Hunderassen potentiell gefährlich sind, ist somit vertretbar und nicht offensichtlich unrichtig; sie kann deshalb verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

Damit kann – entgegen der Auffassung des Antragstellers – nicht geltend gemacht werden, die KampfhundeVO 2002 halte sich nicht im Rahmen ihrer Ermächti-

gungsgrundlage. Bei den in § 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 2002 neu aufgenommenen Hunderassen handelt es sich – im oben dargelegten Sinn – um Rassen, bei denen im Sinn des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 LStVG aufgrund rassespezifischer Merkmale, wenn auch möglicherweise nur neben anderen Faktoren, von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit ausgegangen werden kann.

## B.

Mit seinen Rügen gegen Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2, Art. 37 Abs. 4 LStVG, § 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 2002 macht der Antragsteller im Kern geltend, es sei aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, bei der Neubestimmung von Kampfhunden stets – wie bei der Regelung von 1992 – den „Altbestand“ an Hunden vollständig auszunehmen, d. h. die neuen Regelungen nicht auf diejenigen Hunde zu erstrecken, die bei Inkrafttreten der Vorschriften bereits gehalten werden.

Der Bürger kann grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige Regelung in alle Zukunft bestehen bleibt. Grundsätzlich steht jedes Rechtsgebiet im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bindungen zur Disposition des Normgebers; der Gesetzgeber ist befugt, die geltenden Gesetze zu verändern, bisherige Rechte zu modifizieren oder aufzuheben. Das Ziel einer Gesetzesänderung kann dabei auch Lösungen erfordern, die in nicht unerheblichem Umfang an in der Vergangenheit liegende Umstände anknüpfen (vgl. BVerfGE 70, 69/84 f. m.w.N.). Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommt hinzu, dass die grundsätzlich weite Freiheit des Normgebers zur Gestaltung umso größer ist, je höherwertiger die Rechtsgüter sind, deren Schutz die Regelung bezweckt, und je weniger empfindlich in grundrechtlich geschützte Freiheiten eingegriffen wird (vgl. VerfGH 47, 207/226 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1275).

Allerdings hat der Normgeber eine notwendig werdende Überleitung vom bisherigen in den neuen Rechtszustand mit Schonung vorzunehmen, besonders, soweit sie die Inhaber bisher bestehender, nunmehr veränderter oder aufgehobener Rechtspositionen betrifft (vgl. BVerfGE 67, 1/23, abweichende Meinung). Selbst wenn eine neu eingeführte (belastende) Vorschrift für sich gesehen verfassungsrechtlich zulässig ist, kann der Gesetzgeber deshalb wegen der Grundsätze des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, nach Möglichkeit eine angemessene Übergangsregelung zu treffen (vgl. BVerfGE 75, 246/279). Für die konkrete Regelung des Übergangs steht ihm allerdings ein breiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung (vgl. VerfGH 44, 109/120). Zwischen dem sofortigen, übergangslosen Inkrafttreten des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand bestehender subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen möglich. Für seine Entscheidung muss der Normgeber zwischen dem Vertrauen auf den Fortbestand des Rechtszustandes nach der bisherigen gesetzlichen Regelung und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit abwägen (vgl. BVerfGE 67, 1/15; 70, 101/114; 76, 256/359).

Der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegt dabei nur, ob der Gesetzgeber bei seiner Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. VerfGH 31, 138/146; 44, 109/120 f.; 53, 1/11 f.; BVerfGE 67, 1/15 f.; 78, 249/285). Der Normgeber hat bei seiner Regelung die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die für die Regelung sprechenden Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 100, 226/240; VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1277).

Der Verfassungsgerichtshof hat somit zu prüfen, ob die Normgeber eine den genannten verfassungsrechtlichen Grundsätzen genügende Auswahl getroffen haben zwischen den hier in Frage stehenden Möglichkeiten, nämlich entweder – analog der Regelung im Jahr 1992 – den „Altbestand“ an Hunden der betreffen-

den Hunderassen völlig von der Neuregelung auszunehmen oder den betroffenen Hundehalter in den einschlägigen Regelungen eine angemessene Übergangszeit einzuräumen, sie im Übrigen aber von der Neuregelung nicht auszunehmen.

1. Eine Verpflichtung der Normgeber, bei der Neubestimmung von Kampfhunden den „Altbestand“, d. h. die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits vorhandenen Hunde der betroffenen Hunderassen von den neuen Regelungen völlig auszunehmen, folgt weder aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit noch aus den Grundrechten der Gleichbehandlung, des Eigentums oder der Handlungsfreiheit.

a) Es verstößt nicht gegen den im Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) enthaltenen Grundsatz des Vertrauensschutzes, dass weder in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG noch in der KampfhundeVO 2002 eine der Regelung von 1992 entsprechende Übergangsregelung getroffen worden ist, die den „Altbestand“ an neu in die KampfhundeVO 2002 aufgenommenen Hunden ausnimmt.

aa) Die Bestimmungen über Kampfhunde haben das Ziel, den von Hunden mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit ausgehenden Gefahren entgegenzuwirken. Wenn es zu Beißunfällen mit Kampfhunden kommt, führt das für die Opfer, zu denen erfahrungsgemäß vor allem Kinder und ältere Menschen gehören, häufig zu schweren Verletzungen bis hin zu Todesfällen (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf für das LStVG-Änderungsgesetz von 1992, LT-Drs. 12/3092 S. 4; VerfGH Berlin NVwZ 2001, 1266/1268). Die angegriffenen Vorschriften bezwecken den Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, also den Schutz außerordentlich hochwertiger Rechtsgüter. Daneben können erhebliche materielle Schäden, z.B. die Verletzung oder Tötung anderer Hunde, die Folge von Beißzwischenfällen sein. Die Regelungen dienen also in besonderer Weise dem Wohl der Allgemeinheit.

Dem stehen die Interessen der betroffenen Hundehalter gegenüber, die bisher erlaubterweise einen Hund gehalten haben, die aber aufgrund der Neuregelung in



der KampfhundeVO 2002 nunmehr den für die Haltung von Kampfhunden geltenden Einschränkungen unterliegen, besonders der Obliegenheit, einen Wesenstest für den Hund durchzuführen; dadurch haben sie das Risiko, ihr Eigentum an dem Hund aufgeben zu müssen.

bb) Die Normgeber haben die gebotene Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände in verfassungsgemäßer Weise vorgenommen. Es ist einsichtig und nachvollziehbar, dass sie das Ziel der Neuregelung, Leben und Gesundheit von Menschen zu schützen, als überwiegend angesehen haben. Das Leben und die Gesundheit jedes einzelnen Menschen gehören zu den höchsten Rechtsgütern; es ist Pflicht des Staates, diese Rechtsgüter zu schützen (Art. 99 BV, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG; VerfGH 47, 207/223; BVerfGE 45, 187/254 f.).

Im Vergleich zu diesen Rechtsgütern können das emotionale Interesse der betroffenen Hundehalter an ihrem Hund und ihr Eigentumsrecht geringer gewichtet werden. Das Eigentumsrecht hat gegenüber den Rechtsgütern des Lebens und der Gesundheit von vornherein einen geringeren Rang (vgl. VerfGH 47, 207/237; BVerfGE 20, 351/359 ff.). Zudem hat der Eigentumsgebrauch auch dem Gemeinwohl zu dienen (Art. 103 Abs. 2 BV); er darf sich daher nicht zum Schaden anderer auswirken (vgl. VerfGH 47, 207/237). Das Eigentum wird durch die angegriffenen Regelungen außerdem nur insoweit berührt, als sein Gebrauch zur Gefährdung für andere, hochrangige Rechtsgüter führen kann. Denn es besteht die Möglichkeit, durch einen Wesenstest nachzuweisen, dass ein bestimmter Hund keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit aufweist (§ 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 2002). Dadurch ist – im Rahmen des insoweit Möglichen – sichergestellt, dass nur tatsächlich gefährliche Hunde, deren Haltung vom Eigentumsrecht nicht in vollem Umfang geschützt wird, in aller Regel nicht weiter gehalten werden dürfen. Im Hinblick auf die Gemeinwohlbindung des Eigentums in Art. 103 Abs. 2 BV sind die Kosten, die den Hundehaltern für die Durchführung des Wesenstests entstehen, aus verfassungsrechtlicher Sicht zumutbar. Aus entsprechenden Grün-

den bestehen auch unter dem Blickwinkel des Grundrechts auf Handlungsfreiheit insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Normgeber haben – soweit sie die völlige Herausnahme des „Altbestands“ aus den Regelungen zu beurteilen hatten – im erforderlichen Umfang das Vertrauen der betroffenen Hundehalter in den Fortbestand des bestehenden Rechtszustands berücksichtigt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie diesen Vertrauensschutz nicht höher veranschlagt haben. In Bayern ergingen – nach entsprechenden, auch öffentlich geführten Diskussionen – bereits 1992 die ersten Regelungen, die Einschränkungen für die Kampfhundehaltung vorsahen. Schon bei der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Oktober 1994 über diese Regelungen war problematisiert worden, dass nicht weitere Hunderassen, wie etwa Deutsche Dogge, Rottweiler, Dobermann, Boxer oder Deutscher Schäferhund, in die Kampfhundeliste aufgenommen worden waren (vgl. VerfGH 47, 207/226). Der Verfassungsgerichtshof hat in dieser Entscheidung den Normgebern ausdrücklich die Verpflichtung auferlegt, die Entwicklung zu beobachten und – wenn sich durch entsprechende tatsächliche Erkenntnisse und Erfahrungen die Aggressivität und Gefährlichkeit weiterer Rassen oder Gruppen von Hunden herausstellt – mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren (vgl. VerfGH 47, 207/227). Seit dem Erlass der Regelungen von 1992 hat es immer wieder Beißunfälle auch unter Beteiligung von Hunden, die nicht in der Kampfhundeliste aufgeführt waren, gegeben (vgl. die von der Staatsregierung im Schriftsatz vom 11. April 2003 genannten Fälle der Beteiligung von Rottweilern an tödlichen Beißunfällen; vgl. ferner die Zahlen über Beißunfälle in Rheinland-Pfalz bei VerfGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2001, 1273/1276). Außerdem hat das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Pressemitteilung 289/01 vom 29. Juni 2001 angekündigt, die KampfhundeVO 1992 um die später in die Verordnung aufgenommenen sechs Hunderassen zu erweitern. Diese Ankündigung ist zwar – worauf der Antragsteller zu Recht hinweist – als solche nicht geeignet, die (spätere) Regelung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Um die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Norm selbst geht es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht; es geht hier vielmehr um die Frage, ob ein Vertrauensschutz für die betroffenen Hundehalter besteht,

der eine Übergangsregelung unumgänglich macht; bei der insoweit vorzunehmenden Abwägung ist die Ankündigung von Bedeutung. Angesichts der genannten Umstände konnten die Hundehalter nicht darauf vertrauen, dass der „Altbestand“ generell von Neuregelungen ausgenommen wird.

cc) Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass die von der Staatsregierung für die Dringlichkeit der Regelung angeführten Unfälle mit tödlichem Ausgang zahlenmäßig gering sind. Weil es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter geht, kann auch die entfernte Möglichkeit eines gravierenden Schadenseintritts den Erlass einer sicherheitsrechtlichen Regelung rechtfertigen (vgl. VerfGH 47, 207/223).

b) Dass die Normgeber bei der Neuregelung von 2002 keine der Übergangsregelung von 1992 entsprechende Regelung für den „Altbestand“ an Hunden getroffen haben, verletzt nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

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

Die angegriffene Regelung ist den Betroffenen zumutbar. Im Vergleich zum Rang der zu schützenden Rechtsgüter bedeutet der Erlaubnisvorbehalt für das Halten bestimmter Hunde auch in der konkreten Ausgestaltung durch die angegriffenen Normen (d. h. ohne Übergangsregelung wie 1992) keine übermäßige oder unzumutbare Einschränkung von Grundrechten. Der Hundehalter hat die Möglichkeit, durch einen Wesenstest die Ungefährlichkeit seines Hundes nachzuweisen; er muss sich nur dann von seinem Hund trennen, wenn dieser erwiesenermaßen gefährlich ist. Es ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn die Normgeber im Hinblick auf den angestrebten Schutz der Rechtsgüter Leben und Gesundheit den

von Kampfhunden ausgehenden Gefahren durch einen Erlaubnisvorbehalt für Hunde, die in einer so genannten Kampfhundeliste aufgeführt sind, zu begegnen versuchen (vgl. VerfGH 47, 207/236 f.), ohne den „Altbestand“ von der Regelung völlig auszunehmen.

c) Es verstößt nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 118 Abs. 1 BV, dass der Normgeber 2002 bezüglich des „Altbestands“ nicht die gleiche Übergangsregelung wie 1992 getroffen hat.

aa) Der Gleichheitsgrundsatz verbietet Willkür; er lässt Differenzierungen zu, die durch sachgerechte Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem allgemeinen Grundsatz der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Der Gleichheitsgrundsatz ist nur dann verletzt, wenn der Normgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens überschritten hat und seiner Entscheidung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt. Die Anwendung des Gleichheitssatzes beruht stets auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen, die nie in allen, sondern nur in einzelnen Elementen gleich sind. Es ist Sache des Normgebers, nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse dafür maßgebend sind, sie rechtlich gleich oder verschieden zu behandeln. Soweit der Normgeber bei der Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, könnte der Verfassungsgerichtshof diese nur beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wären oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen. Der Verfassungsgerichtshof kann dagegen nicht seine eigenen Abwägungen, Einschätzungen oder Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 45, 143/147 m. w. N.; 47, 207/219; 48, 137/142; 51, 109/114 f.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 6 zu Art. 118). Die Anforderungen, die der Gleichheitssatz an den Normgeber stellt, lassen sich darüber hinaus nicht abstrakt, sondern immer nur in Bezug auf die Eigenart des zu behandelnden Sachbereichs bestimmen (vgl. VerfGH 47, 207/226). Im Recht der

Gefahrenvorsorge und der Gefahrenabwehr ist die Gestaltungsfreiheit des Normgebers unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes tendenziell umso größer, je schwerer der Schutzzweck der Regelung zu gewichten ist und je weniger empfindlich in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird (vgl. VerfGH 47, 207/226 f.).

bb) Die Bestimmungen über Kampfhunde werden im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr getroffen. Die Festlegung einer Kampfhundeliste, wie auch die spätere Einbeziehung weiterer Hunderassen in diese Liste, erfordert vom Normgeber eine fachbezogene Einschätzung und Bewertung der abstrakten Gefährdungssituation und eine Abwägung der zu schützenden Rechtsgüter mit den Interessen der betroffenen Hundehalter; die beteiligten Rechtspositionen sind in einen gerechten und verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Der Gesetzgeber hat sich 1992 im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum – und wegen der Tatsache, dass zum ersten Mal die Haltung von Kampfhunden der Kategorie I (Kampfhundeeigenschaft unwiderleglich) geregelt wurde – noch veranlasst gesehen, den „Altbestand“ von den Einschränkungen für Kampfhunde auszunehmen (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf für das LStVG-Änderungsgesetz, LT-Drs. 12/3092 S. 5). Die Normgeber sind jedoch verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, bei jeder Ergänzung der Kampfhundeliste eine Übergangsregelung wie im Jahr 1992 zu erlassen. Sie müssen vielmehr gerade im sensiblen Bereich der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr in der Lage sein, aufgrund vertretbarer, neuer Einschätzungen und Bewertungen sowie aus sachgerechten Gründen flexibel und angemessen auf veränderte, neue Gefährdungssituationen zu reagieren, ohne an frühere Einschätzungen und Handhabungen gebunden zu sein.

Eine in diesem Sinn tragfähige Begründung für das Unterlassen einer vergleichbaren Übergangsregelung kann die Tatsache sein, dass eine Regelung, die bei der Bestimmung gefährlicher Hunde den „Altbestand“ ausnimmt, ihre Schutzwirkung erst nach etwa 10 bis 16 Jahren in vollem Umfang entfaltet. Bis dahin müssten die Normgeber das Fortbestehen der von diesen Hunden ausgehenden Gefährdung

gen hinnehmen. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Normgeber zu dem Ergebnis gelangt sind, dass sie eine so lange Zeit der geschmälernten Effizienz der Regelung nicht in Kauf nehmen wollen. Weiter konnten die Normgeber als Rechtfertigung für das Absehen von einer Übergangsregelung ansehen, dass die Neuregelung nur Hunde der Kategorie II (Kampfhundeeigenschaft widerleglich) betraf und deshalb in geringerem Maße auf die Rechte der Hundehalter einwirkte. Außerdem konnten sie in die Neueinschätzung der Situation einbeziehen, dass die Regelung von 1992 das Problem der Kampfhunde zum ersten Mal regelte und dass sich dadurch die betroffenen Hundehalter nicht vorher auf eine derartige Regelung einstellen konnten. Dies war 2002 anders, weil die Hundehalter aufgrund der inzwischen ergangenen Regelungen, verschiedener Gerichtsentscheidungen und der anhaltenden Diskussion über die Haltung von Kampfhunden eher mit entsprechenden weiteren Regelungen rechnen mussten.

Es ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Normgeber zu der Auffassung gelangt sind, bei Abwägung der betroffenen Rechtsgüter und Interessen komme eine Übergangsregelung nach Art der Regelung von 1992 und damit die Inkaufnahme einer fortdauernden Gefährdung durch einen „Altbestand“ nicht (mehr) in Betracht, weil sie die effektive Erreichung der angestrebten Ziele für zu lange Zeit unmöglich machen würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Normgebern nicht nur bei der Festlegung der von ihnen ins Auge gefassten Regelungsziele, sondern auch bei der Beurteilung dessen, was sie zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet und erforderlich halten dürfen, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zukommt. 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 normgeberischen Erwägungen so fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfG vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01). Hiervon kann nicht gesprochen werden; die Entscheidung der Normgeber beruht auf sachlichen Erwägungen; sie ist einsichtig und nachvollziehbar.

2. Das Vorbringen des Antragstellers enthält die Rüge, es verstoße gegen die Verfassung, dass jeder durch die angegriffenen Regelungen neu betroffene Hundehalter gewissermaßen „über Nacht“ nach § 143 Abs. 2 StGB strafbar sei – jedenfalls solange dessen Hund noch nicht den Wesenstest absolviert habe. Insoweit ist die Popularklage begründet. Es verstieß gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit, dass in der KampfhundeVO 2002 nicht ausdrücklich eine angemessene Übergangszeit festgelegt war, innerhalb derer die betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht ausgenommen waren, bis zumutbarerweise der Wesenstest durchgeführt werden konnte. Die Rechtsklarheit und die Rechtssicherheit, die bei Straf- oder Ordnungswidrigkeitstatbeständen unerlässlich sind, hätten bezüglich der Frage, ob die betroffenen Hundehalter sofort mit Inkrafttreten der angegriffenen Regelung (KampfhundeVO 2002) dem Straftatbestand des § 143 Abs. 2 StGB oder dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des Art. 37 Abs. 5 Nr. 1 LStVG unterworfen werden konnten, durch eine normgeberische Entscheidung und Festlegung in der einschlägigen Norm herbeigeführt werden müssen.

a) Es kommt hierbei nicht darauf an, ob die Nichtigkeitsklärung des § 143 Abs. 1 StGB durch das Bundesverfassungsgericht den § 143 Abs. 2 StGB unberührt gelassen hat. Zweifel hieran bestehen, weil § 143 Abs. 2 StGB an § 143 Abs. 1 StGB sprachlich anknüpft („Ebenso wird bestraft ...“) und weil die Begründung für die Grundgesetzwidrigkeit des § 143 Abs. 1 StGB auch auf § 143 Abs. 2 StGB zutreffen dürfte (s. BVerfG vom 16. März 2004 Az. 1 BvR 1778/01; vgl. ferner Tröndle/Fischer, StGB, 51. Aufl. 2003, RdNrn. 5 ff. zu § 143; v. Coelln, NJW 2001, 2834). Denn selbst wenn § 143 Abs. 2 StGB grundgesetzwidrig sein sollte, müssten die Betroffenen immer noch befürchten, wegen einer Ordnungswidrigkeit nach Art. 37 Abs. 5 LStVG belangt zu werden. Weil die Grundgesetzmäßigkeit des § 143 Abs. 2 StGB somit hier nicht entscheidungserheblich ist, kommt eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG nicht in Betracht. Für die betroffenen Hundehalter ist im Übrigen nicht völlig auszuschließen, dass die zuständigen Stellen weiterhin von der Gültigkeit des § 143 Abs. 2 StGB ausgehen. Das einschlägige Risiko kann jedenfalls nicht dem betroffenen Bürger überbürdet werden, zumal eine

Klärung erst nach einiger Zeit durch das Bundesverfassungsgericht herbeigeführt werden kann; während dieser Zeitspanne wäre der betroffene Hundehalter den Unwägbarkeiten der rechtlichen Situation ausgesetzt.

b) Seit Inkrafttreten der KampfhundeVO 2002 am 2. November 2002 unterlagen die betroffenen Hundehalter jedenfalls nach dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der bereits am 21. April 2001 in Kraft getretenen Strafvorschrift des § 143 Abs. 2 StGB oder dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des Art. 37 Abs. 5 LStVG, weil sie ab diesem Zeitpunkt ohne Erlaubnis einen gefährlichen Hund hielten. Zwar hatten sie die Möglichkeit, durch einen Wesenstest nachzuweisen, dass ihr Hund nicht gefährlich ist (§ 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO 2002), wodurch sie – sobald der Wesenstest bestanden wurde – keine Erlaubnis für die Haltung des Hundes benötigten und damit auch nicht mehr nach § 143 Abs. 2 StGB strafbar sein konnten. Wegen der großen Zahl der einschlägigen Fälle (nach den Angaben des Antragstellers rund 8000; nach dem Staatsministerium des Innern nicht mehr als 10.000) und der nur geringen Zahl von Hundesachverständigen war es den meisten Hundehaltern faktisch unmöglich, den notwendigen Test zeitnah, geschweige denn sofort nach Inkrafttreten der KampfhundeVO 2002 durchführen zu lassen.

Mit der KampfhundeVO 2002 hat der Normgeber eine Regelung mit unechter Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) getroffen; er hat an die bereits früher begonnene – und früher erlaubte und rechtmäßige – Haltung bestimmter Hunde mit Wirkung ausschließlich für die Zukunft neue, belastende Folgen geknüpft. Eine unechte Rückwirkung ist verfassungswidrig, wenn sie in einen Vertrauenstatbestand eingreift und die Bedeutung des normgeberischen Anliegens für die Allgemeinheit das Interesse der Betroffenen am Fortbestand des bisherigen Zustands nicht übersteigt (vgl. VerfGH 45, 157/165 f.; VerfGHE vom 4. Juni 2003 Vf. 4-VII-02 S. 13 f.). Der Normgeber hat diese Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen.



Bei dieser Abwägung fällt auf der Seite der betroffenen Hundehalter vor allem ins Gewicht, dass ihnen durch die in Frage kommenden Tatbestände nicht unerhebliche Rechtsfolgen angedroht werden (Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe oder Geldbuße bis zu 10.000 €). Angesichts dieser möglichen Folgen hatten die betroffenen Hundehalter einen weit reichenden Vertrauensschutz dahingehend, dass ihnen nicht „über Nacht“ ihr bisher rechtmäßiges Verhalten als unrechtmäßiges Verhalten vorgeworfen werden würde. Auf der anderen Seite hat der Normgeber selbst mit der Zulassung des Wesenstests zum Nachweis der Ungefährlichkeit des jeweiligen Hundes zu erkennen gegeben, dass er das Vertrauen der Hundehalter in den Fortbestand der geltenden Rechtslage jedenfalls insoweit nicht in Frage stellen wollte, als sich der jeweilige Hund als ungefährlich erweist. Für diese Hunde trifft die Zielsetzung des normgeberischen Anliegens, nämlich der Schutz der Allgemeinheit vor gefährlichen Hunden, von vornherein nicht zu. Der Normgeber musste berücksichtigen, dass die aufgrund seiner Regelung notwendig werdenden Wesenstests nur in einem größeren Zeitrahmen, auf keinen Fall sofort, durchgeführt werden können. Vor diesem Hintergrund wird das Vertrauen, das die betroffenen Hundehalter bezüglich der Rechtmäßigkeit einer weiteren Hundehaltung für den zur Durchführung des Wesenstests erforderlichen Zeitraum haben durften, verletzt, wenn sie den Androhungen des § 143 Abs. 2 StGB oder des Art. 37 Abs. 5 LStVG unterworfen werden.

c) Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass die betroffenen Hundehalter möglicherweise nicht belangt werden – jedenfalls wenn die Hundehaltung rechtzeitig angezeigt und der Wesenstest bis zum 31. Dezember 2003 durchgeführt worden ist. Wegen der Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und damit zusammenhängend der Begriffe der „konkludent erteilten vorläufigen Erlaubnis“ oder der „bewussten Duldung der Gemeinde“, also wegen der Besonderheiten verwaltungsakzessorischer Tatbestände, mag es nicht zu Verurteilungen von Hundehaltern kommen. Auch erscheint es wegen der vom Staatsministerium des Innern für erforderlich gehaltenen teleologischen Auslegung der KampfhundeVO, nämlich dass der Hundehalter bis zur Entscheidung der Gemeinde über die Erteilung des Negativzeugnisses noch keine Haltungserlaubnis zu beantragen

braucht, sowie wegen verschiedener sonstiger Rechtsargumente, wie der fehlenden Rechtswidrigkeit, des fehlenden Vorsatzes, des Verbotsirrtums, des übergesetzlichen Notstands oder der Anerkennung eines Strafausschließungsgrundes, nicht ausgeschlossen, dass Verurteilungen unterbleiben. Auf der anderen Seite erscheint es problematisch, dass – wenn man den Vollzugshinweisen des Staatsministeriums des Innern eine die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit ausschließende Wirkung zuerkennen will – im Ergebnis die Exekutive über die Ahndung einer Handlung eine Dispositionsmöglichkeit hätte, die sich nicht auf das Gesetz oder untergesetzliche Normen stützen ließe (vgl. Schönke/Schröder, StGB, 26. Aufl. 2001, RdNr. 20 vor §§ 324 ff.).

Entscheidend ist, dass die betroffenen Hundehalter nach dem eindeutigen Wortlaut der hier maßgeblichen Vorschriften sofort nach Inkrafttreten der KampfundeVO 2002 mit dem Vorwurf überzogen werden konnten, eine strafbare Handlung oder eine Ordnungswidrigkeit begangen zu haben; ihr Risiko, belangt zu werden, kann trotz der gewichtigen Gegenargumente nicht völlig vernachlässigt werden, da die einschlägigen Probleme strittig sind (vgl. hierzu Schönke/Schröder, a. a. O., RdNrn. 61 ff. vor §§ 32 ff. und RdNrn. 15 ff. vor §§ 324 ff.) und damit im Einzelfall Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten bei der rechtlichen Subsumtion bestehen. Es wäre die nach den Verfassungsgrundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gebotene Aufgabe des Verordnungsgebers gewesen, seine Vorschrift so zu fassen, dass für einen angemessenen Zeitraum, in dem die Durchführung des Wesenstests möglich und zumutbar war, eine Ahndung der betroffenen Hundehalter von vornherein schon nach dem klaren Wortlaut der Norm selbst ausgeschlossen war. Die Betroffenen und die zuständigen Behörden und Gerichte hätten in die Lage versetzt werden müssen, unmittelbar aus der einschlägigen Norm entnehmen zu können, welches Verhalten rechtmäßig war. Wegen der verfassungsrechtlich zu fordernden Klarheit und Bestimmtheit von Straf- und Ordnungswidrigkeitstatbeständen und deren tatsächlichen Voraussetzungen ist eine entsprechende, ausdrückliche Regelung in der einschlägigen Norm selbst unabdingbar. Es genügt aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht, wenn

etwa ein Strafausschließungsgrund oder ähnliche für eine Ahndung bedeutsame Punkte lediglich durch ergänzende Verwaltungsanweisungen bestimmt werden.

d) Eine entsprechende Übergangsregelung hätte vom Verordnungsgeber in der KampfhundeVO getroffen werden können; es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dass der Gesetzgeber eine solche Regelung trifft. Denn ebenso wie der Verordnungsgeber aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG nach seiner Einschätzung der Gefährdungslage und nach der gebotenen Abwägung der inmitten liegenden Interessen entscheiden kann, ob und welche Hunde er ab welchem Zeitpunkt in die KampfhundeVO aufnimmt, könnte er auch – ohne dass er dadurch den gesetzten Ermächtigungsrahmen unzulässig ausdehnen würde – abgestufte Regelungen erlassen, z. B. dadurch, dass – entsprechend der Rechtslage, die das Staatsministerium des Innern durch seine Vollzugsanordnungen zu erreichen suchte – die Erlaubnis zur Hundehaltung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt fingiert wird, wenn der Hundehalter seinen Hund zur Wesensprüfung angemeldet hat und die Prüfung bis zu einem bestimmten Enddatum durchgeführt ist.

Damit erweist sich die Auffassung des Antragstellers als unbegründet, Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG verstoße gegen die Bayerische Verfassung, weil er das Bayerische Staatsministerium des Innern ermächtigt, auch nach Ablauf der in Art. 37 Abs. 4 LStVG enthaltenen Übergangsregelung neue Hunderassen in die KampfhundeVO aufzunehmen, und Art. 37 Abs. 4 LStVG sei verfassungswidrig, weil er die Ausnahme von der Erlaubnispflicht zeitlich auf Hunde beschränke, die zum 1. Juni 1992 gehalten oder bis zum 31. Oktober 1992 geboren wurden. Denn eine Übergangsregelung hätte auch der Verordnungsgeber treffen können. Es war verfassungsrechtlich nicht geboten, dass bereits anlässlich des Gesetzes zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes vom 10. Juni 1992 durch den Gesetzgeber Übergangsvorschriften für etwaige, künftig notwendig werdende Änderungen der Regelungen über Kampfhunde erlassen wurden.

e) Trotz der Feststellung, dass es verfassungswidrig war, keine Übergangsregelung vorzusehen, ist der Normgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, noch nachträglich eine derartige Regelung zu treffen.

Durch die vorliegende Entscheidung steht mit Bindungswirkung für alle Behörden und Gerichte des Freistaates Bayern (Art. 29 Abs. 1 VfGHG) fest, dass den durch die KampfhundeVO 2002 neu betroffenen Hundehaltern wegen der rechtsstaatlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für eine Übergangszeit nicht vorgeworfen werden kann, sie hätten unerlaubterweise einen Kampfhund gehalten. Ein verfassungsrechtlich zu schützendes Vertrauen in die Zulässigkeit der weiteren Hundehaltung während einer angemessenen Übergangszeit konnten die betroffenen Hundehalter angesichts der seit 1. November 2002 in Kraft befindlichen KampfhundeVO 2002 und der Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern jedoch nur bis zum 31. Dezember 2003 haben. Danach mussten sie – unbeschadet der oben problematisierten rechtlichen Bedeutung der Vollzugshinweise – jedenfalls damit rechnen, dass sie gegen geltendes Recht verstießen, soweit sie nicht vorher die Wesensprüfung durchgeführt hatten. Dass die sich hiermit ergebende Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2003 unangemessen kurz ist und der Normgeber deshalb aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten wäre, bei einer nachträglichen Regelung eine längere Frist vorzusehen, ist nicht erkennbar; Anhaltspunkte hierfür sind im Verlauf des Verfahrens auch nicht hervorgetreten. Für den damit feststehenden Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2003 besteht aufgrund der hier getroffenen Entscheidung auch die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

## VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dem Antragsteller sind  $\frac{1}{3}$  der ihm durch das Hauptsacheverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).