

# **BL\_GERICHTE 810 04 292 vom 6. April 2005**

BL Gerichte, 2005-04-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl\\_gerichte\\_810\\_04\\_292](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_04_292)

FR: BL\_GERICHTE 810 04 292 du 6 avril 2005

IT: BL\_GERICHTE 810 04 292 del 6 aprile 2005

## **Regeste**

Rechtmässigkeit einer Kampfhundeverordnung Eine Ungleichbehandlung zwischen Hunden bestimmter Rassen (sog. Kampfhunde) und anderen Hunden zum Zwecke der öffentlichen Sicherheit ist nur zulässig, falls sich die Unterscheidung auf vernünftige, sachliche Gründe stützt. Überdies muss die Ungleichbehandlung zur Erreichung des zu verfolgenden Zieles (Schutz vor potentiell gefährlichen Hunden) geeignet, erforderlich und für den Hundehalter zumutbar sein (E. 2 und E. 3).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

(...)

### **E. 2**

Die Beschwerdeführer rügen vorerst eine Verletzung der Rechtsgleichheit. Sie bestreiten, dass sich die Differenzierung zwischen potentiell gefährlichen Hunden gemäss § 1 Abs. 1 Hundeverordnung und Hunden anderer Rassen sachlich rechtfertigen lässt. Es stellt sich somit die Frage nach der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung. a) Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festgesetzt werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 495). Nach der von Aristoteles geprägten Formel, die das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung übernommen hat, ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (statt vieler BGE 125 I 178 E. 6b, 124 I 292 E. 3b, 122 II 118 E. 2b, 121 II 204 E. 4a, 118 Ia 2 E. 3a; vgl. auch Rainer J. Schweizer, Art. 8 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002, Rz. 22; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 397). Wesentlich an dieser Formel ist der Verweis auf einen Massstab ("nach Massgabe der Gleichheit gleich bzw. der Ungleichheit ungleich"). Die Frage nach der Gleichheit bzw. Ungleichheit einer Behandlung bedarf stets einer Vergleichsbasis, welche anhand eines bestimmten Massstabes mit der zu untersuchenden Konstellation verglichen wird (René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz. 1634; vgl. auch Beatrice Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 41, Rz. 11 und Rz. 13). b) Nach den Grundsätzen der Logik lassen sich bei zwei Objekten stets nur die Übereinstimmung in bestimmter Beziehung bzw. die gleichzeitig bestehende Verschiedenheit unter bestimmten Vergleichsaspekten feststellen (Weber-Dürler, a.a.O., Rz. 11). Dies ist nicht ohne eine Wertung möglich: Es ist weitgehend eine Wertungsfrage, ob Unterschiede relevant sind bzw. eine daran anknüpfende Ungleichbehandlung akzeptabel ist. Entscheidend ist somit die Wahrnehmung

der gesellschaftlichen Wirklichkeit und deren wertende Beurteilung (vgl. Schweizer, a.a.O., Rz. 22). Das Bundesgericht umschreibt diese Sachlage in ständiger Rechtsprechung wie folgt: Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Bei der normativen Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse sind die anerkannten Ziele der Verfassungs- und Staatsordnung hinzuzuziehen (BGE 125 I 178 E. 6b, 123 I 7 E. 6a, 122 I 349 E. 4b, 121 I 104 E. 4a, 121 I 51 E. 3b, 114 Ia 3 E. 3, 112 Ia 244 E. 4a, 110 Ia 13 f. E. 2b). Die Frage der Gleichheit bzw. Ungleichheit fällt letztlich zusammen mit der Frage, ob ein Gesetz, ob die Rechtsordnung gerecht ist, was wiederum nicht ohne Wertung möglich ist (Frage des "richtigen Rechts"; vgl. Weber-Dürler, a.a.O., Rz. 13). c) Die Relativität der Gleichheitsvorstellungen ergibt sich somit einerseits aus den wandelbaren Zielen und Grundsätzen der Verfassungs- und Staatsordnung, andererseits aus der unterschiedlichen Wahrnehmung der gesellschaftlichen Wirklichkeit bzw. der zu vergleichenden Objekten und Tatbeständen. Der Schwierigkeit der Feststellung solcher (wandelbaren) Gleichheitsvorstellungen bzw. der unterschiedlichen Wertungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit trägt das Bundesgericht einerseits dadurch Rechnung, als es gestützt auf den allgemeinen Gleichheitssatz gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass eine rechtliche Differenzierung bzw. eine Ungleichbehandlung in Gesetz oder Verordnung an einen erheblichen tatsächlichen Unterschied anknüpft (BGE 113 Ib 316 E. 2c, 112 Ia 196 E. 2b, 100 Ia 93 E. 4). Nur erhebliche tatsächliche Unterschiede vermögen eine rechtliche Differenzierung zu begründen. In der jüngeren Rechtsprechung überwiegt folgende Formel: Eine Regelung verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Vorausgesetzt ist, dass sich der begründete Unterschied auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 127 I 192 E. 5, 125 I 4 E. 2b/aa, 125 V 224 E. 3b, 121 I 104 E. 4a je mit Hinweisen). Andererseits trägt es den oben erwähnten Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Gleichheit insofern Rechnung, als dem Gesetzgeber im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit verbleibt. Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassung wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 123 I 7 E. 6a, 114 Ia 224 E. 2b, mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 762 ff.). d) Eine Ungleichbehandlung ist im Rahmen der Rechtsgleichheit zudem nur dann zulässig, wenn die Unterscheidungen, die in einem Rechtserlass getroffen werden, sich auf vernünftige Gründe stützen. Der allgemeine Gleichheitssatz fordert, dass jede Ungleichbehandlung sachlich begründet wird (grundsätzlich hierzu Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 495 ff.; Müller J. P., a.a.O., S. 396 ff.; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 747 ff.). Bei der Beurteilung, ob die vorgenommenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind, ist vom Zweck des Erlasses ausgehen: Adressatenkreis und Regelungsgegenstand dürfen nicht weiter oder enger umschrieben werden, als der Gesetzeszweck dies erfordert. Zudem muss der Regelungszweck angesichts der Unterscheidungen, die er bewirkt, den grundlegenden Wertungen unserer Rechts- und Staatsordnung entsprechen (vgl. Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 754), ansonsten der Rechtsgleichheit gegenüber dem Gesetzgeber eine rein konservierende Funktion zukäme

(siehe insb. Müller J. P., a.a.O., S. 399 f.). e) Differenzierungen können somit ihren Grund primär in der Verwirklichung externer Regelungsziele haben. Sie müssen sich auf vernünftige Gründe stützen, mithin sachlich gerechtfertigt sein. Rechtliche Differenzierungen können auch gerechtfertigt sein, wenn diese ihren Grund primär in tatsächlichen Unterschieden haben, falls diese erheblich sind (zum Ganzen Müller J.P., a.a.O., S. 399 ff.). Nach herrschender Lehre werden dabei zwei Prüfungsebenen unterschieden: Erstens wird geprüft, ob der Erlass in sich widerspruchsfrei, hinsichtlich seiner Wertungen konsequent und systemgerecht ist sowie Adressatenkreis und Regelungsgegenstand nicht weiter oder enger umschreibt, als der Gesetzeszweck dies erfordert (Schweizer, a.a.O., Rz. 41; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 754). In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob der Gesetzeszweck angesichts der Unterscheidungen, die er bewirkt, der Gerechtigkeit sowie den grundlegenden Wertungen unserer Rechts- und Staatsordnung entspricht (Schweizer, a.a.O., Rz. 41, mit Hinweisen). f) Die Fragen der Erheblichkeit der tatsächlichen Unterschiede sowie der sachlichen Gründe für eine Differenzierung lassen sich nicht abstrakt beantworten. So ist beispielsweise das Konkubinat je nach Sachbereich der Regelung gleich wie eine Ehe oder eben verschieden zu behandeln. Eine Gleichbehandlung zwischen Konkubinat und Ehe ist im Bereich des Steuerrechts eher geboten; für den Bereich des Erbrechts wird dagegen eine unterschiedliche Behandlung von Ehe und Konkubinat als zulässig erachtet. Anerkannt ist im Weiteren, dass insbesondere in der Raumplanung gewisse Schematisierungen und Typisierungen vorgenommen werden müssen, die zwar den Gleichheitssatz durchbrechen, allerdings sich zumeist durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen (weitere Beispiele Rhinow, a.a.O., Rz. 1649 ff.; Schweizer, a.a.O., Rz. 25; Müller J.P., a.a.O., S. 400 f.).

### **E. 3**

a) Es gibt somit Differenzierungen, die ihren Grund in tatsächlichen Unterschieden haben (Müller J.P., a.a.O., S. 397 f.). In dieser Hinsicht verbürgt Art. 8 BV einen Anspruch auf Differenzierung, die auf erheblichen tatsächlichen Unterschieden beruht (Rechtsgleichheit als Differenzierungsgebot; vgl. Rhinow, a.a.O., Rz. 1640 ff.). So ist beispielsweise die Besoldung von Lehrerinnen und Lehrern, deren wöchentliches Arbeitspensum 30 Stunden beträgt, doppelt so hoch wie diejenige von Lehrkräften mit einer Unterrichtsverpflichtung von 15 Stunden. Auch rechtfertigt der unterschiedliche Status und damit einhergehend die unterschiedlichen Verpflichtungen zwischen (gewählten) Hauptlehrkräften und Lehrbeauftragten eine unterschiedliche Besoldung (vgl. BGE 121 I 106 ff. E. 4d und 4e). Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob einer gesetzlichen Regelung tatsächliche (erhebliche) Unterschiede zugrundeliegen, welche die von ihr getroffenen Differenzierungen zu rechtfertigen vermögen. b) Daneben gibt es Differenzierungen, die ihren Grund primär in der Verwirklichung externer Regelungsziele haben (Müller J.P., a.a.O., S. 399 f.). Der Staat darf beispielsweise Lehrkräften mit einem halben Arbeitspensum zu 60 % entlohnen mit der Begründung, er wolle Teilzeitanstellungen fördern. Auch dürfen Motorfahrzeugsteuern für Fahrzeuge mit Katalysator niedriger angesetzt werden als für Fahrzeuge ohne Katalysator mit der Begründung, dass diese Ungleichbehandlung zwar nicht durch die tatsächlichen Verhältnisse, aber durch das (externe) Ziel der Verminderung der Umweltbelastung gerechtfertigt ist (Beispiele Müller J.P., a.a.O., S. 399). Solche externen Ziele dürfen allerdings nur dann zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung herangezogen werden, wenn sie selber legitim sind und die Differenzierung geeignet, erforderlich und zumutbar ist, um das Ziel zu erreichen (Müller J.P., a.a.O., S. 399; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 495; Schweizer, a.a.O., Rz. 40). In der Praxis

überwiegen komplexe Erlasse mit mehrdimensionaler Zielsetzung, die Differenzierungen vornehmen, die ihren Grund teils in tatsächlichen Unterschieden, teils in externen Regelungszielen haben und bei denen die Legitimität einzelner Ziele oder das Ausmass ihrer Verwirklichung umstritten sind (vgl. Weber-Dürler, a.a.O., Rz. 13). c) Beruhen die Differenzierungen nicht ausschliesslich auf tatsächlichen Unterschieden, werden drei Prüfungsebenen unterschieden (vgl. Schweizer, a.a.O., Rz. 41). Es wird erstens geprüft, ob die externen Ziele, im vorliegenden Fall die Gefahrenvorsorge (vor potenziell gefährlichen Hunden), die zur Rechtfertigung von Ungleichheiten herangezogen werden, legitim sind. Zweitens wird geprüft, ob die zur Erreichung eines bestimmten Zieles getroffenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind. Schliesslich wird geprüft, ob die rechtlichen Unterscheidungen geeignet, notwendig und für den Einzelnen zumutbar sind. Es muss also abgewogen werden zwischen dem Interesse an der Erreichung eines bestimmten Regelungszieles und dem Interesse an der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung.

#### **E. 4**

a) Die Beschwerdeführer machen in ihrer Begründung vom 23. September 2004 im Wesentlichen geltend, dass die Gefährlichkeit eines Hundes nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht allein davon abhängt, welcher Rasse er angehöre. Auch Hunde anderer als denjenigen in § 1 Abs. 1 Hundeverordnung aufgeführten Rassen könnten Verletzungen zuführen, die als gefährlich einzustufen seien. Eine Rassenliste sei demnach nicht geeignet und auch nicht erforderlich, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Regelungsziel der Gefahrenvorsorge, welches grundsätzlich legitim sei, zu verwirklichen. Die Rassenliste sei demnach aufzuheben. Dagegen führt der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 13. Juli 2004 aus, dass Hunde der in § 1 Abs. 1 Hundeverordnung aufgeführten Rassen ohne weiteres schwere und nachhaltige Verletzungen verursachen könnten. Die Gefährlichkeit eines Hundes hänge unter anderem auch von seinen Zuchtmerkmalen wie Grösse, Masse oder Gebisskraft und damit einhergehend von seiner Rassenzugehörigkeit ab. Selbst wenn die Fachliteratur darin übereinstimme, dass ein aggressives Verhalten eines Hundes und seine darauf beruhende Gefährlichkeit nicht allein genetisch bedingt seien, schliesse sie nicht generell aus, dass die Gefährlichkeit auch genetische Ursachen haben könne. Deshalb sei es sachlich gerechtfertigt, bestimmte Hunderassen, welche als besonders gefährlich einzustufen seien, mittels einer Rassenliste zu bestimmen und einer Bewilligungspflicht zu unterstellen, zumal mit dieser Massnahme kein Verbot ausgesprochen werde. b) Die in der Fachliteratur geäusserten Meinungen stimmen zumindest darin überein, dass das aggressive Verhalten eines Hundes und seine darauf beruhende Gefährlichkeit zwar nicht allein genetisch bedingt sind, doch schliesst die Literatur nicht generell aus, dass die Gefährlichkeit auch genetische Ursachen haben kann. b/ aa) Nach den Ausführungen von Prof. Dr. J. Unshelm hängt die Frage, ob ein Hund aggressiv sei und eine Gefahr für Menschen darstellen könne, von vielen, teils genetischen, teils Umweltfaktoren ab und beurteile sich vor allem anhand der Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Ursachengruppen. Zu den genetischen Faktoren würden insbesondere die Rassenzugehörigkeit gehören. Bei Angriffen auf Menschen seien zudem Hunde der in den betreffenden Listen üblicherweise aufgeführten Rassen überrepräsentiert, wobei sich darunter auch Hunde der Rassen Deutscher Schäfer, Dogge, Boxer oder Hovawart befinden würden. Die Statistiken und Untersuchungsbefunde würden mit denjenigen anderer Länder, soweit vorliegend, übereinstimmen. Allerdings sei trotz erkennbaren Tendenzen eine Einteilung in "gefährliche" und "ungefährliche" Rassen nicht unproblematisch, weil die Beteiligung einzelner Rassen sehr wesentlich davon beeinflusst

werde, wie viele verantwortungslose und aggressive Personen sich Hunde der betreffenden Rassen anschaffen würden. b/ bb) Dorit Urd Feddersen-Petersen beurteilt in ihrem Gutachten das Verhalten eines Hundes stets als Ergebnis einer differenzierten Wechselwirkung zwischen Erbanlagen und Umweltreizen. Das Aggressionsverhalten von bestimmten, so genannten Kampfhunderassen, sei allerdings nicht ohne Problematik. Hingegen gebe es nicht per se gefährliche Rassen, sondern nur gefährliche Hundeindividuen. Die Wirksamkeit entsprechender Rassenlisten in Gesetz oder Verordnung müsse deshalb als gering beurteilt werden. b/ cc) Prof. Dr. Irene Stur untersucht in einem Artikel über Kampfhunde die Ursachen der Gefährlichkeit eines Hundes. Danach beurteile sich die Gefährlichkeit durch Merkmale, die genetisch bedingt seien (Aggression), die ihre Ursache im Halter des Hundes finden würden oder die sich durch die Unfallsituation begründen liessen. Allerdings könne die Definition der Gefährlichkeit nicht allein aufgrund der Rassenzugehörigkeit erfolgen. b/ dd) In ihrer Dissertation vertritt Ursula Horrisberger die Meinung, dass sich zwar für bestimmte Rassen eine höhere Aggressionsneigung nachweisen liesse, doch würden sich unter diesen Rassen auch der Deutsche Schäfer, Bernhardiner, Labrador oder Cocker Spaniel befinden. Andere Merkmale wie die Beziehungen zum Hund, die Unfallsituation und der Unfallort seien ebenso entscheidend für die Beurteilung der Gefährlichkeit. Die von den kantonalen Behörden bearbeiteten Fälle von Bissverletzungen würden vielfach, das heisst bis zu 50 %, auf Hunde zurückgehen, die zwar nur einen sehr geringen Anteil der Hunde insgesamt ausmachen würden, hingegen in den betreffenden Rassenlisten aufzufinden seien (siehe insb. Anhang II, S. 104 ff.). b/ ee) Verschiedene, sich in den Akten befindende Statistiken geben keinen exakten Aufschluss über die Gefährlichkeit der in § 1 Abs. 1 Hundeverordnung aufgeführten Hunderassen. Nach der im Jahr 2002 durchgeführten Erhebung im Kanton Neuenburg machen sog. Kampfhunde nur gerade 3,5 % aller Hunde aus und sind lediglich zu 5,2 % an Bissverletzungen beteiligt. Das Risiko, von einem Kampfhund gebissen zu werden, ist somit nicht sehr hoch zu veranschlagen, wobei über die Gefährlichkeit der von den Hunden verursachten Bissverletzungen jegliche Angaben fehlen. b/ ff) Schliesslich sind die verschiedenen Stellungnahmen des Bundesamtes für Veterinärwesen, insbesondere die Unterlagen zur Medienkonferenz vom 29. August 2002, anzuführen. Darin wird dargelegt, dass ein Vergleich der erfassten Beissunfälle mit den Daten der Hundepopulation zeigen würde, dass es die am meisten verbreiteten Hunderassen seien, die auch am häufigsten Bissverletzungen verursachen würden. Dazu würden insbesondere Hunde vom Typ Schäfer und Rottweiler gehören. c) Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 16. März 2004 eine Regelung, welche zur Definition des Begriffs der Gefährlichkeit eines Hundes an die Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen anknüpfte, als verfassungsmässig beurteilt (vgl. Urteil vom 16. März 2004 [Nr. 1778/01] Rz. 73 ff.). Es führte aus, dass nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand allein aus der Zugehörigkeit eines bestimmten Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf seine Gefährlichkeit geschlossen werden könne. Ob und in welchem Masse ein Hund für den Menschen zu einer Gefahr werde, hänge von einer Vielzahl von Faktoren ab. Nach den Ausführungen verschiedener Experten bzw. den ins Recht gelegten Gutachten sei hingegen unbestritten, dass Hundegruppen wie Bullterrier, Staffordshire Bull Terrier oder Pit Bull Terrier im Hinblick auf angeborene Verhaltenseigenschaften potenziell gefährlicher als andere Rassen seien. Art und Ausmass aggressiven Verhaltens seien zu einem erheblichen Teil genetisch bedingt. Zudem sei zu berücksichtigen, dass durch Hunde der von der Rassenliste erfassten Gruppen Unfälle mit tödlichem Ausgang und schweren

Verletzungen verursacht worden seien. Die gesamten bisher ermittelten Daten sowie die wiedergegebenen Äusserungen des fachwissenschaftlichen Schrifttums würden daher eine ausreichende Basis bilden, um Vorkehrungen gegen den Eintritt von Schädigungen durch Hunde bestimmter Rassen zu treffen. Ein Abstellen auf die Rassenliste sei demnach als verfassungsmässig zu beurteilen. d) Der Regierungsrat macht in seiner Vorlage an den Landrat vom 25. Juni 2002 (Nr. 2002/168) betreffend die Änderung des Gesetzes über das Halten von Hunden ("Bewilligungspflicht für potenziell gefährliche Hunde") geltend, dass es Hunde bestimmter Rassen und darunter gewisse Zuchtlinien gebe, die aggressiver als andere Hunde seien. Da ein Verbot dieser Rassen zu weit ginge und eine blosser Meldepflicht als zu schwaches Instrument beurteilt werde, werde die Einführung einer Bewilligungspflicht für Hunde bestimmter Rassen als geeignetstes Mittel betrachtet. Diese schaffe die für den Schutz der Bevölkerung erforderlichen Voraussetzungen, ohne gleichzeitig das Recht auf das Halten potenziell gefährlicher Hunde allzu stark einzuschränken. Dabei solle der Regierungsrat in einer Verordnung bestimmen, was ein potenziell gefährlicher Hund sei bzw. welche Hunderassen und Kreuzungen zu den potenziell gefährlichen Hunden zu zählen seien. Da die geplante Gesetzesänderung auf der Stufe der Prävention ansetze ("potenziell gefährliche Hunde"), sei es unabdingbar, dass potenziell gefährliche Hunde nur in den Besitz derjenigen Hundehalterinnen und Hundehalter gelangen würden, die sich bewusst seien, was für eine Verantwortung sie eingehen würden. Dieses Ziel werde durch die Einführung einer Bewilligungspflicht erreicht. e) In der mündlichen Verhandlung vor Kantonsgericht bestand Einigkeit darüber, dass nach dem derzeitigen Erkenntnisstand auch genetische Merkmale, und damit die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse, mit entscheidend für die Gefährlichkeit eines Hundes sind. Unbestritten blieb dabei ebenso, dass nicht allein aus genetischen Faktoren auf die Gefährlichkeit eines bestimmten Hundes geschlossen werden kann. Ein Anlass, generellabstrakte Regelungen zu treffen, kann allerdings auch dann schon gegeben sein, wenn das schädigende Ereignis das Zusammenwirken verschiedener Faktoren voraussetzt. Liegen genügend Anhaltspunkte vor, dass Hunde bestimmter Rassen, wenn auch im Zusammenwirken mit anderen Faktoren, für das menschliche Leben gefährlich werden können, ist das Abstellen auf die Rasse zumindest nicht verfassungswidrig (vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. März 2004 [Nr. 1778/01] Rz. 74). Auch die in der Fachliteratur geäusserten Meinungen stimmen zumindest darin überein, dass das aggressive Verhalten eines Hundes und damit seine potenzielle Gefahr für den Menschen auch genetische Ursachen hat. Für Hunde der im vorliegenden Fall betroffenen Rassen durfte demnach der Ordnungsgeber vom Vorhandensein derartiger Anhaltspunkte ausgehen. Mit anderen Worten erachtet es das Kantonsgericht nicht als sachwidrig und es verletzt das Rechtsgleichheitsgebot nicht, wenn der Ordnungsgeber hauptsächlich auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse (sog. Rassenliste) abgestellt hat, um die potenzielle Gefahr, die von einem Hund ausgeht, beurteilen zu können. f) Dabei gilt es zu beachten, dass der Gesetzgeber nicht auf die Verwirklichung einer konkreten Gefahr abstellt, wofür die mehrfach erwähnten Anhaltspunkte kaum ausreichen dürften, sondern in abstrakter Betrachtung von einer Annahme, dass Hunde so genannter Kampfhunderassen so gefährlich werden können, dass sie einer Bewilligungspflicht unterstellt werden müssen, ausgeht. Der Gesetzgeber will demnach ein Regelungskonzept realisieren, welches im Sinne einer Gefahrenvorsorge der Abwehr einer abstrakten Gefahr dient. Hierfür ist es nicht erforderlich, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Hund der betreffenden Rasse für den Menschen gefährlich und dass mit dem Schadenseintritt mit hinreichender

Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann. Es genügt, wenn Anhaltspunkte hierfür vorliegen bzw. wenn lediglich ein entsprechender Verdacht besteht, dass Hunde der betreffenden Rasse eher gefährlich werden können als Hunde anderer Rassen. Wie oben dargelegt, sprechen sowohl statistische Untersuchungen sowie die wissenschaftliche Literatur dafür, dass eine gesteigerte Gefährlichkeit und Aggressivität auch rassenbedingt ist. Dem Gesetz- und Verordnungsgeber ist es daher erlaubt, auf dem Wege der Vorsorge derartigen Schadensmöglichkeiten zu begegnen.

## **E. 5**

Beruhend die Differenzierungen nicht ausschliesslich in tatsächlichen Unterschieden, gilt es als nächstes zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zieles (Gefahrenvorsorge) geeignet, notwendig und zumutbar ist. Es muss also abgewogen werden zwischen dem Interesse an der Erreichung eines bestimmten Regelungszieles und dem Interesse an der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung.

a / aa) Eine Regelung ist geeignet, wenn sie den mit ihr angestrebten Zweck zu erreichen vermag. Das Bundesgericht hebt eine Massnahme allerdings nur dann als unverhältnismässig auf, wenn sie am Ziel völlig vorbeischießt und keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 587). Im vorliegenden Fall ist umstritten, ob die Regelung geeignet ist, um der Gefährdung durch Hunde zu begegnen und Beissvorfällen vorzubeugen. Zwar wird mit Hilfe der Bewilligungspflicht von den Halterinnen oder Haltern eines in der Rassenliste aufgeführten Hundes gewährleistet, dass Personen, die über keinen guten Leumund verfügen und solche, die wegen Gewaltdelikten oder Förderung der Prostitution vorbestraft sind, gemäss § 3a Abs. 1 lit. a Hundegesetz keine solchen Hunde halten dürfen. Auch die Anforderung, dass Hunde aus Zuchten stammen müssen, die den kynologischen Anforderungen entsprechen (lit. b), bietet Gewähr dafür, dass diese bereits ab ihrer Geburt an den Umgang mit Menschen gewöhnt werden. Im Weiteren sind sich die Fachleute weitgehend einig, dass ein Welpenspielkurs (lit. c) zumindest eine Voraussetzung darstellt, dass sich Hunde in Zukunft unproblematisch verhalten werden und dass der Kursleiter das Verhalten der Welpen beurteilen und allenfalls entsprechende Massnahmen vorschlagen kann. Hingegen belegen Fachliteratur und wissenschaftliche Datenerhebungen, dass einerseits die Gefährlichkeit eines Hundes nicht nur genetische Ursachen hat. Andererseits werden Bissverletzungen überproportional auch von Hunden anderer als denjenigen in § 1 Abs. 1 Hundeverordnung aufgeführten Rassen verursacht. Ob und in welchem Masse ein Hund für den Menschen mithin zur Gefahr wird, kann nicht allein aus der Rassenliste geschlossen werden, wobei über Art und Ausmass der von den Hunden verursachten Verletzungen verlässliche Angaben fehlen.

a / bb) Eine gesetzliche Regelung verliert ihre Eignung nicht allein deshalb, wenn zur Beurteilung der Gefährlichkeit eines Hundes mehrere Kriterien ausschlaggebend sind, solange sich diese nicht als sachwidrig und völlig ungeeignet erweisen, um ein bestimmtes Regelungsziel zu erreichen. Diesbezüglich ist entscheidend, dass in der Fachliteratur weitgehend anerkannt ist, dass Hunde sogenannter Kampfhunderassen aggressiver und gefährlicher als Hunde anderer Rassen sind. Zudem ist zu beachten, dass der Gesetzgeber nicht an einer konkreten Gefahr anknüpft, um der Gefährlichkeit von Hunden zu begegnen, sondern ein Konzept der Gefahrenvorsorge verfolgt. Wenn er hierbei auf Rassen abstellt, ist dies angesichts der in der Lehre geäusserten Meinungen und der bereits durchgeführten Erhebungen nicht als ein gänzlich ungeeignetes Mittel zu betrachten, um die Menschen vor Hunden zu schützen. An der Eignung der Massnahme kann deshalb nicht gezweifelt werden.

b) Eine Massnahme hat überdies zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber

mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Mit anderen Worten darf nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden. Die Massnahme darf insbesondere in personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob der Verordnungsgeber durch die Einführung der Rassenliste nicht über das Ziel hinausgeschossen und Personen einer Bewilligungspflicht für das Halten ihres Hundes unterstellt hat, dessen Verhalten nie Anlass zu einer gewissen Sorge gegeben hat. Hierbei ist wiederum zu beachten, dass der Gesetzgeber auf der Stufe der Prävention ansetzt und, wie oben dargelegt, zu Recht annimmt, dass Hunde bestimmter Rasse aggressiver und somit potenziell gefährlicher sind als Hunde anderer Rassen. Im Lichte der Gefahrenvorsorge betrachtet, stand dem Verordnungsgeber ein gleich geeignetes bzw. wirksames Mittel, welches die Hundehalterinnen und Hundehalter weniger stark eingeschränkt hätte, nicht zur Verfügung. Auch wenn das alleinige Abstellen auf die Hunderasse keine vollkommen verlässliche Grundlage für eine hinreichend gesicherte Gefahrenprognose zu geben vermag, weil diese von mehreren Kriterien abhängig ist und die Rassenzugehörigkeit nur eines dieser Kriterien darstellt, darf der Verordnungsgeber im Sinne der Praktikabilität an der Rasse anknüpfen, solange dieser Zusammenhang sachlich begründbar ist und die Gefahr dadurch minimiert wird. Da weniger einschränkende Mittel zur Erreichung desselben Zieles nicht ersichtlich sind, erweist sich die Regelung auch als erforderlich. c / aa) Die Bewilligungspflicht ist schliesslich zumutbar, was in der mündlichen Verhandlung weitgehend unbestritten blieb. Die Befugnis, einen Hund halten zu dürfen, welcher einer Rasse zugehört, die in der Rassenliste aufgeführt ist, wird "lediglich" an eine Bewilligungspflicht geknüpft. Diese Bewilligungspflicht lässt sich als eine Verfügung umschreiben, welche auf Gesuch hin eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zulässt, indem sie bestätigt, dass die zum Schutz der Polizeigüter aufgestellten gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Tätigkeit erfüllt sind. Die Bewilligung hat demnach rechtsgestaltende Wirkung und verschafft dem Gesuchsteller eine bestimmte Rechtsposition, indem eine Tätigkeit als rechtmässig erklärt wird. Mit anderen Worten erteilt sie die Befugnis, eine Tätigkeit, im vorliegenden Fall das Halten eines potenziell gefährlichen Hundes, auszuüben (zum Ganzen Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2527). Charakteristisch für eine Bewilligung ist schliesslich, dass die darum ersuchende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung besitzt, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Demzufolge liegt die Entscheidung darüber, ob die Erlaubnis erteilt wird oder nicht, nicht im Ermessen der Bewilligungsbehörde (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2534). c/ bb) Die Wirkungen des Eingriffs durch die Statuierung einer Bewilligungspflicht sind begrenzt. Wer weiterhin einen Hund einer der in § 1 Abs. 1 Hundeverordnung aufgezählten Rasse halten will, wird daran nicht gehindert, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss § 3a Hundegesetz erfüllt werden. Den Beschwerdeführern wird es auch weiterhin möglich sein, ihre Hunde halten zu können. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des mit der Bewilligungspflicht verbundenen Eingriffs und dem Gewicht des zu schützenden Rechtsgutes ergibt somit auch angesichts der Unsicherheiten über die Wahrscheinlichkeit der Schadensverwirklichung durch die betroffenen Hunde, dass die Bewilligungspflicht eine angemessene, für die Betroffenen zumutbare Belastung darstellt.

## **E. 6**

Die als sachgemäss und in ihren Wirkungen auf den Einzelnen als verhältnismässig beurteilte Rassenliste ist im Rahmen einer Verordnung in Kraft gesetzt worden. In § 1 Abs. 1 Hundeverordnung werden acht Rassen oder Gruppen von Hunden sowie deren

Kreuzungen als potenziell gefährlich eingestuft. Zudem werden Hunde erfasst, die aufgrund ihres Verhaltens als potenziell gefährlich aufgefallen sind. Diese Regelung gehört, wie oben bereits dargelegt wurde, zur Gefahrenvorsorge und bedarf einerseits einer speziellen gesetzlichen Grundlage. Andererseits fragt sich, ob der Verordnungsgeber befugt ist, in eigener Kompetenz eine Rassenliste zu erlassen. a) Die Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse obliegt der Verfassung (hierzu grundlegend Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre* [zit.: *Elemente*], Zürich 1999, Rz. 179 ff.). Sie kann die Rechtssetzungsbefugnisse auf verschiedene Arten und gemäss verschiedenen Kriterien den Staatsorganen zuweisen (zu den Kriterien im Einzelnen G. Müller, a.a.O., Rz. 189 ff.; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 396 ff.). Gemäss § 36 Abs. 1 KV BL darf die Befugnis zum Erlass grundlegender oder wichtiger Bestimmungen durch den Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden. Damit wird das Kantonsparlament verpflichtet, alle wichtigen und grundlegenden rechtssetzenden Bestimmungen im Rahmen eines Gesetzes zu beschliessen. Der Bund kennt eine analoge Regelung. Gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV sind alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (hierzu insb. Georg Müller, *Rechtssetzung und Staatsverträge* [zit.: *Rechtssetzung*], in: Daniel Thürer/Jean Francois Aubert/Jörg Paul Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 70, Rz. 14 ff.; Karin Sutter-Somm, Art. 164 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Lachen 2002, Rz. 4 ff.). b) Mit dem Kriterium der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit, wie es die Kantonsverfassung Basel-Landschaft sowie die Bundesverfassung formulieren, wird der Gesetzesvorbehalt oder der Inhalt des Gesetzes definiert (so G. Müller, *Rechtssetzung*, Rz. 15 Fn. 35). Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass alle wichtigen oder wesentlichen Rechtsnormen in einem Gesetz im formellen Sinne oder einem Parlamentsgesetz enthalten sein müssen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 393). Daraus kann indes nicht abgeleitet werden, die Erlassform des Gesetzes stehe nur für wichtige oder wesentliche Regelungen zur Verfügung; zudem wird entgegen einer in der Literatur häufig anzutreffenden Formulierung durch das Kriterium der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit kein materieller Gesetzesbegriff, sondern ein materieller Gesetzesvorbehalt statuiert (zusammenfassend zum Ganzen René Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000*, Basel 2000, S. 181 f. sowie S. 186 ff.). Der Vorbehalt ist insofern "materiell", als er das Parlament verpflichtet, die inhaltlich wesentlichen oder grundlegenden Bestimmungen zu erlassen, mit anderen Worten, den Gesetzesvorbehalt umfangmässig zu bestimmen und zu begrenzen (Sutter-Somm, a.a.O., Rz. 19). Das Erfordernis der Wichtigkeit bewirkt in diesem Sinn einen zwingenden formellgesetzlichen Regelungsvorbehalt mit grundsätzlichem Delegationsverbot für wesentliche Fragen (Sutter-Somm, a.a.O., Rz. 19). Diese Thematik wird traditionellerweise auch unter der Figur der "Gesetzesdelegation" oder der "Delegation von Rechtssetzungskompetenzen" diskutiert (Rhinow, a.a.O., S. 187). Entscheidend erscheint, dass mit Hilfe des Kriteriums der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit Gesetz und Verordnung voneinander abgegrenzt werden bzw. im Sinne der Gewaltenteilung die Regelungsbefugnisse hinsichtlich Rechtsnormen zwischen Parlament und Regierung durch die Verfassung verteilt werden (siehe auch Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1823). Auch aus demokratischen Gründen ist das Kriterium der Wesentlichkeit für die Verteilung von Rechtssetzungsbefugnissen von grosser Bedeutung: Je wichtiger oder wesentlicher eine Regelung ist, desto höher muss ihr Rang im Stufenbau der Rechtsordnung sein (hierzu G. Müller, *Elemente*, Rz. 191 ff. mit weiteren Hinweisen). c) Die Wichtigkeit dient als abstraktes Kriterium, um Probleme, die

eines Parlamentsgesetzes bedürfen, von anderen Fragen, für die eine Verordnung genügt, auszuscheiden. Die Beurteilung der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit lässt sich indessen nicht unabhängig vom Zeitgeist sowie von der politischen Prioritätenordnung ein für allemal festlegen (Sutter-Somm, a.a.O., Rz. 20). Was als wichtig oder wesentlich zu beurteilen ist, ist abhängig von politischen Wertungen sowie von der konkreten Sachvorlage. Die Lehre hat indes Kriterien herausgearbeitet, anhand derer sich zumindest annähernd bestimmen lässt, was als wichtig oder wesentlich im Sinne von § 36 Abs. 1 KV BL zu gelten hat. Danach lässt sich die Wichtigkeit einer Norm vor allem aufgrund der Grösse des Adressatenkreises, der Zahl der geregelten Sachverhalte, der Intensität, mit welcher die Norm in Grundrechtspositionen eingreift, der Bedeutung der Norm für das politische System, der finanziellen Auswirkungen der Regelung sowie der Akzeptanz, mit welcher eine Norm bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten oder im Parlament rechnen kann, bestimmen (vgl. G. Müller, Elemente, Rz. 192; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 397 ff.). d) Die verschiedenen Kriterien und Gesichtspunkte für die Bemessung der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit müssen teilweise miteinander kombiniert werden, um verlässliche Aussagen über die Regelungslastverteilung zu gewinnen (G. Müller, Elemente, Rz. 195). Zudem sind in der Praxis auch andere Motive wie zum Beispiel die Eignung des Regelungsorgans, das Bedürfnis nach Änderbarkeit und Flexibilität der Normierung zu beachten. Im Weiteren hat das Bundesgericht im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Problematik der "Gesetzesdelegation" eine Reihe weiterer Gesichtspunkte hervorgehoben, die beim Entscheid, welches Organ eine Norm zu erlassen hat, von Bedeutung sind. d/ aa) In BGE 121 I 27 E. 4a hat das Bundesgericht entschieden, dass die Einführung eines Numerus Clausus zum Medizinstudium an der Universität Zürich über die Wahrnehmung einer blossen Vollzugskompetenz hinausgehe. Zur Begründung führte das Bundesgericht im Wesentlichen aus, dass die Einführung eines Numerus clausus einen gewichtigen Einbruch in die bisherige Zulassungspraxis nicht nur an der Universität Zürich, sondern an den schweizerischen Universitäten schlechthin darstelle. Eine solche Massnahme greife derart in die Rechtsstellung der künftigen Anstaltsbenützer ein, dass der Entscheid, ob und in welcher Ausgestaltung zu dieser Massnahme gegriffen werden solle, nicht dem Regierungsrat überlassen bleiben könne. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers, zumindest die Grundzüge einer entsprechenden Regelung festzulegen. d/ bb) Ähnlich beurteilte das Bundesgericht die Zulässigkeit der Delegation im Rahmen von Studiengebühren (siehe insb. BGE 121 I 274 ff. E. 3). Entscheidend sei, ob sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Gebühren durch eine Verordnung an die bisherige Übung gebunden betrachte, sich mithin an das bisher Übliche halte, wobei zur Beurteilung des bisher Üblichen auch die Höhe der Gebühren an anderen schweizerischen Hochschulen hinzugezogen werden dürften (BGE 121 I 275 E. 3b). Wenn nun die Studiengebühren seit Jahrzehnten in real annähernd unveränderter Höhe erhoben worden seien und sich der Regierungsrat sich auch künftig an der bisherigen Politik orientieren wolle, vermöge das Element der langandauernden Übung sogar in einem gewissen Sinne eine formellgesetzliche Regelung zu ersetzen, zumindest aber die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage zu lockern (BGE 125 I 181 E. 6e). Wenn der Staat allerdings in Abweichung von der bisher seit Jahrzehnten verfochtenen Politik seine Bildungsangebote in Zukunft nur noch zu kostendeckenden und marktgerechten Preisen anbieten wolle, sei dies ein wesentlicher bildungspolitischer Entscheid, der vom formellen Gesetzgeber zu treffen sei (BGE 123 I 256 E. 2 b/bb). Die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Gebührenbemessung könnten demnach nur dann mit

dem Hinweis auf marktgerechte Gebühren gelockert werden, wenn aus dem formellen Gesetz hervorgehe, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bemessen werden solle (BGE 123 I 256 E. 2b/aa). d/ cc) Für den Entscheid, wie detailliert das formelle Gesetz sein muss und welche Regelungen eine Verordnung enthalten dürfen, kann zudem eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen übliche Rechtswirklichkeit massgeblich sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht (BGE in ZBl 2001, S. 268 E. 2e mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Demnach sei für völlig neue, bisher unübliche Bestimmungen ein formelles Gesetz erforderlich (BGE in ZBl 2001, S. 268 E. 2e). Auch sei analog zur Rechtsprechung zum Numerus Clausus ein formelles Gesetz zu fordern, wenn eingreifende neue Massnahmen getroffen werden, die von bisher bestehenden Regelungen abweichen würden (BGE in ZBl 1997, S. 85 E. 5d/aa). Demgegenüber genüge eine Regelung auf Verordnungsstufe, wenn es um untergeordnete Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur gehe oder wenn häufige Anpassungen an sich ändernde, schlecht voraussehbare Verhältnisse notwendig seien (BGE in ZBl 1997, S. 85 E. 5d/aa mit weiteren Hinweisen). d/ dd) Im Weiteren ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Gesetzesdelegation nur zulässig, wenn sie sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt sowie die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen im formellen Gesetz umschrieben sind (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 407 ff.; G. Müller, Elemente, Rz. 220 ff.; Thomas Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 2. Auflage, Chur/Zürich 1991, S. XXIV ff., S. 68 ff., S. 144 ff., S. 189 ff.). Allgemein formuliert, soll das "Ob" und das "Wie" des staatlichen Handelns bereits in einem formellen Gesetz entschieden werden (Cottier, a.a.O., S. XXVIII). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine relativ empfindliche Beschränkung der Rechtsstellung des Betroffenen droht. e) Durch die Einführung einer Rassenliste und einhergehend damit einer Bewilligungspflicht für das Halten potenziell gefährlicher Hunde werden keine in die Rechtsstellung der Hundehalterinnen und Hundehalter massiv eingreifenden Massnahmen getroffen. Es geht im Sinne der oben erwähnten Rechtsprechung um untergeordnete Einzelheiten, welche das Konzept der Gefahrenvorsorge näher ausführen. § 1 Abs. 1 Hundeverordnung bestimmt lediglich, bei welchen Rassen, Kreuzungen und sonstigen Gruppen von Hunden die Eigenschaft als potenziell gefährlicher Hund vermutet wird. Das Konzept der Gefahrenvorsorge stellt zwar einen gewichtigen Einbruch in die bisherige Praxis dar und kann als "politische Entscheidung" aufgefasst werden, welche vom bisher Üblichen abweicht und selbst im Vergleich zu der Rechtswirklichkeit anderer Kantone als neu zu beurteilen ist, doch wird die Gefahrenvorsorge gerade vom Gesetzgeber selbst in § 2a und § 3 Abs. 3 Hundegesetz eingeführt. Der Gesetzgeber hat somit den Erlass der betreffenden Bestimmungen über das Halten potenziell gefährlicher Hunde selbst verantwortet. Im Lichte der Wesentlichkeitstheorie betrachtet hält dieses Vorgehen vor der Verfassung stand, zumal die Rassenliste lediglich eine Ausführungsbestimmung hierzu darstellt. Überdies ist zu beachten, dass die Entwicklung der Verhältnisse im Bereich potenziell gefährlicher Hunde schlecht voraussehbar ist und allenfalls häufig Anpassungen und Korrekturen notwendig werden. Diesbezüglich ist eine Regelung auf Verordnungsstufe besser geeignet, um solchen Verhältnissen angemessen und flexibel Rechnung tragen zu können, sofern sie wie vorliegend auf einer gesetzlichen Grundlage beruht.

Die Beschwerdeführer machen im Weiteren geltend, durch die Statuierung einer Bewilligungspflicht für das Halten potenziell gefährlicher Hunde sei ihre persönliche Freiheit verletzt worden. Art. 10 Abs. 2 BV schützt nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis nur elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, nicht jedoch jede noch so nebensächliche Wahl- oder Betätigungsmöglichkeit des Menschen (BGE 124 I 86 f. E. 2a, 120 Ia 149 E. 2a, 119 Ia 474 E. 5a). Die persönliche Freiheit schützt den Bürger in seiner persönlichen Entfaltungsmöglichkeit und der ihm eigenen Fähigkeit, eine gewisse tatsächliche Begebenheit zu würdigen und danach zu handeln; sie umfasst "toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine" (vgl. BGE 124 I 86 f. E. 2a). Danach soll jeder Mensch in allen wichtigen Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung und der individuellen Lebensgestaltung frei, autonom und selbstbestimmend sein. Nicht jeder beliebige Eingriff in den persönlichen Bereich des Bürgers rechtfertigt somit die Berufung auf dieses Grundrecht. Die persönliche Freiheit hat nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit; sie schützt nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen. Ihr Schutzbereich ist im Einzelfall angesichts von Art und Intensität der Beeinträchtigung zu bestimmen (BGE 117 Ia 30 E. 5a). Keine elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung sind beispielsweise die Möglichkeit, an Spielautomaten um Geld zu spielen (BGE 101 Ia 347 E. 7a) oder die Möglichkeit, einen See an beliebiger Stelle zu befahren (BGE 108 Ia 61 E. 4a). Selbst wenn der Kreis dieser verfassungsrechtlich geschützten Formen menschlicher Betätigung weit gezogen wird, so gehört doch offensichtlich das Halten von Tieren bzw. Hunden nicht zu den elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, für welche ein verfassungsrechtlicher Schutz beansprucht werden kann (BGE in ZBl 1978, S. 35). Die Statuierung einer Bewilligungspflicht tangiert die Hundehalterinnen und Hundehalter nicht in jenem Kernbereich freier menschlicher Betätigung, der nach der neuern Praxis zum Gehalt der verfassungsrechtlich geschützten persönlichen Freiheit gehört. Die Rüge der Verletzung der persönlichen Freiheit erweist sich daher als unbegründet.

## **E. 8**

a) Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, das Legalitätsprinzip, hat zu seinem Hauptanliegen, alle Verwaltungstätigkeit - sowohl die Eingriffs- als auch die Leistungsverwaltung - an das Gesetz zu binden (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 59, B II a). Das Gesetz bildet gleichsam Massstab und Schranke der Verwaltungstätigkeit. Eine Ausprägung des Gesetzmässigkeitsprinzips besteht im Erfordernis des Rechtssatzes. Dies bedeutet, dass die Staatstätigkeit nur auf Grund und nach Massgabe von generellabstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Damit soll gewährleistet werden, dass das Handeln der Verwaltungsbehörden im Einzelfall voraussehbar und rechtsgleich ist (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 372 ff.). b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf das Gebot der Bestimmtheit nicht in absoluter Weise verstanden werden (BGE 109 Ia 273 E. 4d). Allerdings steht es nicht im Belieben des Gesetzgebers, den schon durch die Verfassung vorgezeichneten Grundsatz rechtssatzmässiger Verwaltung im Einzelfall zu durchbrechen (Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 59, B II i). Blankettermächtigungen an die Behörden sind als unzulässig zu erachten. In engem Zusammenhang mit den Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtssätzen stehen denn auch die sogenannten Delegationsgrundsätze. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen stellt eine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung durch den Gesetzgeber dar und bedeutet zudem eine Durchbrechung des Gewaltentrennungsgrundsatzes. Damit eine

Gesetzesdelegation daher als zulässig erachtet wird, müssen mehrere, vom Bundesgericht in einer umfangreichen Rechtsprechung erarbeitete Voraussetzungen erfüllt sein. Nach den Delegationsgrundsätzen muss die delegierende Norm in einem formellen (referendumpflichtigen) Gesetz enthalten sein; die Delegation muss sich ausserdem auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken und die Grundzüge der Regelung müssen im delegierenden Gesetz selbst enthalten sein (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz 1869 ff.) c) Das Gebot der Bestimmtheit darf nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden. Es ist unvermeidlich, dass viele Rechtssätze mehr oder minder vage Begriffe enthalten, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss (BGE 117 Ia 479 f. E. 3e). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich zudem nicht abstrakt festlegen. Das Gesetz muss allerdings so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGE 109 Ia 283 f. E. 4d; Entscheid des Europäischen Gerichtshofes vom 26. April 1979 im Fall Sunday Times, publiziert in: EuGRZ 1979 S. 386 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Strassburger Organe wird das Erfordernis nach Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage mit dem Gebot der Rechtssicherheit begründet. Darüber hinaus steht das Bestimmtheitserfordernis in einem engen Zusammenhang mit dem Gesetzesvorbehalt: Soll der Gesetzesvorbehalt eine möglichst wirksame rechtsstaatliche Schranke bilden, so muss verlangt werden, dass die belastende, in ein Individualrecht eingreifende Norm einen optimalen Grad der Bestimmtheit aufweist und nicht unnötig wesentliche Wertungen der Gesetzesanwendung überlässt. Die Forderung nach Bestimmtheit verwirklicht erst eigentlich den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts. Schliesslich ist die Forderung nach optimaler Bestimmtheit rechtlicher Normen auch im Hinblick auf eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung von grösster Bedeutung (zum Ganzen BGE 109 Ia 283 f. E. 4d). d) Eine besondere Bedeutung hat gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Forderung der Bestimmtheit bei Verhaltensnormen, die durch Androhung von Sanktionen unmittelbar ein bestimmtes Verhalten des Bürgers bewirken sollen (vgl. BGE 117 Ia 480 E. 3e, 113 Ib 63 E. 3b), oder wenn eine Vielzahl von ähnlich gelagerten Entscheiden zu treffen sind. Umgekehrt sind die Anforderungen weniger streng, wenn unterschiedlich gelagerte Sachverhalte zu regeln sind, bei denen im Interesse einer sachgerechten Flexibilität oder der Einzelfallgerechtigkeit Differenzierungen im Anwendungsfall angebracht sind (Georg Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung [Kompetenzordnung], Basel 1979, S. 83 ff.). Unbestimmte Regelungen können insbesondere dann genügen, wenn ein Rechtsverhältnis zur Diskussion steht, welches die Betroffenen freiwillig eingegangen sind (BGE 121 I 239 E. 3g/dd) oder bei dem die Rechte und Pflichten zwischen Staat und Privaten frei ausgehandelt werden können. Schliesslich kann dem Bedürfnis nach Rechtsgleichheit auch durch eine gleichmässige und den besonderen Umständen Rechnung tragende Behördenpraxis entsprochen werden (zum Ganzen BGE 123 I 5 f. E. 4b). e) Die zu beurteilende Regelung in den §§ 2a und 3a Hundegesetz zeichnet sich vorliegend dadurch aus, dass kein Eingriff in Freiheitsrechte zur Diskussion steht. Das Halten von Hunden bzw. von Tieren stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, wie oben ausgeführt wurde, keine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung dar (BGE in ZBI 1978, S. 35). Es steht überdies kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger zur Diskussion, welches für die Betroffenen ein Verbot statuiert, sondern im Gegenteil ist eine Regelung zu beurteilen, die

das Halten von Hunden unter Beachtung gewisser Bedingungen erlaubt. Besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes können somit nicht gestellt werden. Obwohl § 2a Abs. 1 Hundegesetz lediglich bestimmt, dass das Halten potenziell gefährlicher Hunde einer Bewilligung bedarf und der Regierungsrat als zuständig erachtet wird, darüber zu bestimmen, welche Hunde als potenziell gefährlich einzustufen sind (vgl. auch § 3 Abs. 3 Satz 2 Hundegesetz), genügt diese offene Formulierung den vorliegend zu berücksichtigenden Umständen. Zudem ist im Sinne einer historischen Auslegung zu berücksichtigen, dass die das vorliegend zu beurteilende Vorhaben auslösende landrätliche Motion von Franz Hilber ("Kampfhunde an die Leine") auf bestimmte Hunderassen abzielte und u.a. gefordert hat, deren Haltung durch Prüfung der Fähigkeiten des Hundehalters zu erschweren. Dem Gesetzgeber lag überdies bei Erlass der umstrittenen Änderungen des Hundegesetzes der Entwurf der (neuen) Hundeverordnung bereits vor. Er hat somit im Bewusstsein der durch die Verordnung einzuführenden Rassenliste die §§ 2a ff. Hundegesetz erlassen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände kann die gesetzliche Grundlage als noch genügend bestimmt beurteilt werden, auch wenn sie relativ offen formuliert ist.

#### **E. 9**

In Anbetracht der relativ offen formulierten gesetzlichen Grundlage sowie der Tatsache, dass die Entwicklung der Verhältnisse im Bereich potenziell gefährlicher Hunde schlecht voraussehbar ist und allenfalls künftig Anpassungen und Korrekturen notwendig werden, haben Gesetz- und Verordnungsgeber die weitere Entwicklung zu beobachten und allenfalls Korrekturen an ihrem gewählten Regelungskonzept bzw. der Rassenliste vorzunehmen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Ursachen aggressiven Verhaltens von Hunden der verschiedenen Rassen und über das Zusammenwirken unterschiedlicher Ursachen sind noch mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Es ist deshalb notwendig, wie es im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht hervorhebt (Urteil vom 16. März 2004 [1778/01] Rz. 88 und Rz. 97), die Gefährdungslage im Bereich gefährlicher Hunde sowie die Ursachen dafür weiter im Blick zu behalten und insbesondere das Beissverhalten sowie die Schwere der Bissverletzungen künftig mehr noch als bisher zu untersuchen, zu bewerten sowie die Erkenntnisse daraus in den Gesetz- und Verordnungsgebungsprozess einfließen zu lassen. Werden dabei die Annahmen des Gesetz- und Verordnungsgebers im Sinne der prognostischen Einschätzung der Gefährlichkeit der in der Rassenliste aufgeführten Gruppen nicht oder nicht in vollem Umfang bestätigt, sind sie verpflichtet, ihre Regelungen den neuen Erkenntnissen anzupassen. Sollte sich bei der Beobachtung und Überprüfung des Beissverhaltens von Hunden ergeben, dass Hunde anderer als der in der Hundeverordnung genannten Rassen im Verhältnis zu ihrer Population bei Beissvorfällen vergleichbar häufig auffällig sind und in vergleichbarer Schwere Bissverletzungen verursachen wie in der Rassenliste aufgeführte Hunde, könnte die angegriffene Regelung in ihrer derzeitigen Fassung nicht länger aufrechterhalten werden. Sie wäre vielmehr aufzuheben oder auf bisher nicht erfasste Rassen zu erstrecken.

#### **E. 10**

Gemäss § 20 Abs. 3 VPO werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Parteien auferlegt. Die Beschwerdeführer haben somit die Verfahrenskosten zu bezahlen. Die ausserordentlichen Kosten werden gemäss § 21 Abs. 1 VPO wettgeschlagen. KGE VV vom 6. April 2005 (810/2004/292-297)/WIR Das Bundesgericht hat die gegen diesen Entscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde mit Urteil vom 17. November 2005 (2P.146/2005)

abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.