

Art. 8, Art. 9 und Art. 10 BV; Art. 9 Abs. 1 und 2 HundeG; § 3 Abs. 1 HundeV. Erweiterung der Rassentypenliste für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (OGE 61/2009/1 vom 5. August 2011)

Veröffentlichung im Amtsbericht, gekürzt um die Kurzbeschreibung der Hunderassen in E. 3a dd.

Die vom Regierungsrat am 2. September 2009 beschlossene Erweiterung der Bewilligungspflicht für zehn Hunderassentypen genügt den Anforderungen der wissenschaftlichen Grundlage. Bei Mängeln in Zucht, Erziehung oder Haltung von Hunden dieser Rassentypen besteht ein erhöhtes Gefährdungspotenzial. Damit ist die Erweiterung durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt (E. 3).

Die Erweiterung liegt im öffentlichen Interesse (E. 4) und ist verhältnismässig (E. 5).

Dem Erfordernis der Rechtsgleichheit genügt die Erweiterung nicht in allen Teilen. Doch gebieten die anzubringenden Vorbehalte aus Sicherheitsgründen keine Aufhebung der Erweiterung. Vielmehr muss es dem Regierungsrat überlassen bleiben, wie er dem Anspruch der Hundehalterinnen und Hundehalter verschiedener Rassentypen auf rechtsgleiche Behandlung nachkommen will (E. 6).

Wer einen Hund halten will, der einem Rassentyp mit erhöhtem Gefährdungspotenzial angehört, benötigt nach Art. 9 Abs. 1 HundeG¹ eine Bewilligung. Gemäss Art. 9 Abs. 2 HundeG bezeichnet der Regierungsrat die Rassentypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial; diese Rassentypenliste wird nach wissenschaftlichen Kriterien erstellt und den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Der Regierungsrat machte von dieser Ermächtigung auf dem Verordnungsweg Gebrauch: Nach § 3 Abs. 1 HundeV² fielen ursprünglich folgende Rassen unter die Bewilligungspflicht: American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Staffordshire Bullterrier, American Pitbull. Mit Beschluss vom 2. September 2009 revidierte der Regierungsrat § 3 Abs. 1 HundeV, indem er die Bewilligungspflicht auf folgende Hunderassen ausdehnte: Cane Corso, Dobermann, Dogo Argentino, Fila Brasileiro, Mastiff, Mastín Español,

¹ Gesetz über das Halten von Hunden vom 27. Oktober 2008 (HundeG, SHR 455.200).

² Verordnung zum Gesetz über das Halten von Hunden vom 10. März 2009 (Hundeverordnung, HundeV, SHR 455.201).

Mastino Napoletano, Presa Canario (Dogo Canario), Rottweiler und Tosa. Am 24. September 2009 stellten X. und vierzehn Mitbeteiligte beim Obergericht ein Gesuch um abstrakte Normenkontrolle. Sie beantragten, die Erweiterung der am 2. September 2009 beschlossenen Rassentypenliste aufzuheben. Das Obergericht wies das Normenkontrollgesuch ab.

Aus den Erwägungen:

3.– Die gesetzliche Grundlage für die angefochtene Erweiterung der Rassentypenliste gefährlicher Hunde findet sich in Art. 9 HundeG. Dessen Absätze 1 und 2 lauten wörtlich wie folgt:

¹ Wer einen Hund halten will, der einem Rassentyp mit erhöhtem Gefährdungspotenzial angehört, benötigt für jeden dieser Hunde eine Bewilligung.

² Der Regierungsrat bezeichnet die Rassentypen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (Rassentypenliste). Die Rassentypenliste wird nach wissenschaftlichen Kriterien erstellt und den aktuellen Bedürfnissen angepasst.

a) Die Beschwerdeführer anerkennen, dass der Regierungsrat gemäss Art. 9 Abs. 2 HundeG grundsätzlich befugt ist, eine Liste von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial zu erlassen. Sie bestreiten aber, dass sich die angefochtene Erweiterung der Liste auf eine wissenschaftliche Grundlage stütze, und verlangen eine Ermittlung des Risikos nach den Grundsätzen der Risikowissenschaft.

Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass sich aus Art. 9 Abs. 2 HundeG keine Beschränkung auf ein Wissenschaftsgebiet ergebe. Die von den Gesuchstellern angerufene Risikowissenschaft sei daher nicht allein massgebend.

Die Erfordernisse der wissenschaftlichen Kriterien und der aktuellen Bedürfnisse sind in der Tat erst im Kantonsrat ins Hundegesetz eingefügt worden.³ Nach der zutreffenden Auffassung des Regierungsrats bestimmt das Gesetz nicht, welcher Sparte der Wissenschaft die Kriterien entstammen müssen. Somit besteht keine Beschränkung auf die Risikowissenschaft. Vielmehr können auch weitere Wissenschaftszweige zum Zug kommen, sofern daraus gewonnene Erkenntnisse für die Rassentypenliste bedeutsam sind. Das kann

³ Antrag Kantonsrat Richard Altorfer, Kommission 2007/13, Auszug aus dem Protokoll der 4. Kommissionssitzung vom 27. Juni 2008, S. 2, act. 20.

etwa auf die Biologie und die Statistik, aber auch auf die Kynologie, die Psychologie und die Soziologie zutreffen.

b) Mit dem Erlass und der Nachführung der Rassentypenliste erfüllt der Regierungsrat einen gesetzlichen Auftrag. Dabei bindet ihn Art. 9 Abs. 2 HundeG zum einen an den Grundsatz der Wissenschaftlichkeit. Zum andern verpflichtet ihn diese Gesetzesvorschrift, die Liste den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Der Regierungsrat verfügt dabei über eine erhebliche Gestaltungsfreiheit. Freilich muss er sich auf wissenschaftliche Grundlagen stützen. Doch verbleibt ihm namentlich wegen der Pflicht zur Anpassung an die aktuellen Bedürfnisse ein Spielraum, der die Bindung an die reine Wissenschaftlichkeit relativiert. Denn es sind Situationen denkbar, die vom Gesetzeszweck – Schutz der Menschen und Tiere vor Gefahren, die von Hunden ausgehen können – einen Handlungsbedarf gebieten können, bevor eine angezeigte Anpassung schon umfassend wissenschaftlich aufgearbeitet ist.

c) Die Gesuchsteller machen geltend, es gebe keinerlei wissenschaftliche Grundlagen, welche die besondere Gefährlichkeit der zehn Hunderassen untermauerten. Sie verweisen dazu auf das eingereichte Gutachten von Rahel Dür, die Dissertationen von Angela Mittmann, Tina Johann, Jennifer Hirschfeld und Ursula Horisberger, die Studien von Andrea Böttjer und der Freien Universität Berlin sowie die Hundebissstatistik 2008.

Der Regierungsrat wendet ein, die Erweiterung der Rassentypenliste beruhe auf Erkenntnissen der Biologie und der Bissstatistiken 2007 und 2008. Sodann beruft er sich auf ein Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft aus dem Jahr 2005.

Wie gesehen, bezeichnet die Rassentypenliste in Art. 3 Abs. 1 HundeV zehn Hunderassen, denen der Regierungsrat ein erhöhtes Gefährdungspotenzial beimisst.

aa) Die von den Gesuchstellern genannte Gutachterin *Rahel Dür* kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass sich die behauptete erhöhte Gefährlichkeit dieser Kategorie von Hunderassen nicht aus einem tatsächlich erhöhten Risikopotenzial ergebe, sondern aus der Ausweitung des Risikobegriffs beziehungsweise der ungleichen Methoden zur Risikoermittlung mit vorgelagertem Anknüpfungspunkt an Gefahr und Risikofaktoren statt der Wahrscheinlichkeit des Schadens. An den im Jahr 2008 im Kanton Zürich gemeldeten 251 Fällen seien sämtliche Rassentypen sowie Grössen- und Gewichtsklassen

beteiligt gewesen. Gesamthaft sei die Frage der involvierten Rasse eher eine Frage der Exposition und damit zufällig.⁴

Aus diesem Gutachten geht allerdings die Beteiligung der einzelnen Rassen an den in die Untersuchung einbezogenen Fällen nicht hervor. Die Expertin belässt es bei der allgemeinen Feststellung, dass sämtliche Rassentypen beteiligt gewesen seien, und schliesst daraus, dass sich die Annahme einer besonderen Gefährlichkeit einzelner Rassen nicht rechtfertige. Damit aber lässt sich die Stichhaltigkeit der Feststellung nicht überprüfen. Zur Lösung der hier zu beurteilenden Frage vermag das Gutachten daher wenig beizutragen.

bb) Die Gesuchsteller berufen sich sodann auf wissenschaftliche Untersuchungen, die unter anderem rassespezifisches Verhalten zum Gegenstand hatten.

aaa) So finden sich in den Dissertationen von *Angela Mittmann*, *Tina Johann* und *Jennifer Hirschfeld* sowie in der Studie von *Andrea Böttjer* konkrete Ergebnisse, welcher Rasse die untersuchten Hunde angehören. Doch kamen auch sie zum übereinstimmenden Ergebnis, dass inadäquates Verhalten keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf die Rasse der untersuchten Hunde feststellen lässt. Die Autorinnen schliessen daraus, dass sich die Annahme einer besonderen Gefährlichkeit einzelner Rassen nicht rechtfertige.⁵

bbb) Auf der andern Seite ergab eine Studie der Freien Universität Berlin aus dem Jahr 2005, dass es eine erhöhte Zahl „auffällig gewordener Hunde bestimmter Rassen“ gab, so etwa, dass der Deutsche Schäferhund ein Vielfaches auffälliger war als der Bullterrier.⁶ Eine ähnliche Feststellung machte *Ursula Horisberger*: Nach ihren Untersuchungsergebnissen bissen Hunde vom Rassentyp Schäfer und Rottweiler häufiger zu als andere. Schweizer Sennenhunde waren öfters als andere Rassentypen aggressiv gegenüber Personen, die sie nicht kannten. Von den Hunden seltenerer Rassen waren der

⁴ *Rahel Dür*, Gutachten zum Gefährdungs- und Risikopotenzial von Hunden auf Basis der statistischen Auswertung der Daten des Kantons Zürich vom 7. Juli 2009, S. 2, (Zusammenfassung), und S. 7 f.

⁵ Zusammenfassungen der Dissertation *Angela Mittmann* (http://elib.tiho-hannover.de/dissertations/mittmanna_2002.html), der Studie *Andrea Böttjer* (http://elib.tiho-hannover.de/dissertations/boettjera_ws03.html), der Dissertation *Tina Johann* (http://elib.tiho-hannover.de/dissertations/johannt_ws04.html) und der Dissertation *Jennifer Hirschfeld* (http://elib.tiho-hannover.de/dissertations/johannt_ws04.html).

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Rasseliste>.

Berger des Pyrénées, der Bernhardiner, der Montagne Pyrénées, der Pitbull und der Tibet Terrier mit Beissunfällen übervertreten.⁷

ccc) Die unterschiedlichen Feststellungen der vier Dissertationen und zwei Studien scheinen sich durch die verschiedenen Beobachtungsweisen zu erklären:

Jene Untersuchungen, die keine rassentypischen Unterschiede feststellten, fussten auf der Durchführung sogenannter Wesenstests,⁸ also auf einer standardisierten und objektivierten Versuchsanlage. Demgegenüber werteten die Untersuchungen, die zu rassentypischen Unterschieden gelangten, konkret aufgetretene Unfälle mit Hundebissen aus. In der ersten Konstellation wurde eine Vielzahl von Hunden betrachtet, unbekümmert darum ob sie schon einmal aufgefallen waren. Und in der zweiten Konstellation wurden nur solche Hunde untersucht, die in einen Beissunfall verwickelt waren. Der zweiten Methode lag somit eine „Negativauswahl“ tatsächlich aggressiv gewordener Hunde zugrunde. Dass dies zu unterschiedlichen Feststellungen führen muss, liegt auf der Hand. Es ist derselbe Unterschied, wie wenn in einer Untersuchung zur Kriminalität die Bevölkerung beziehungsweise eine repräsentative allgemeine Gruppe untersucht würde oder eben nur Personen, die straffällig geworden sind. Zur Beantwortung der Frage nach den Ursachen der Delinquenz ist die Untersuchung der Delinquenten weitaus aussagekräftiger. Entsprechend aussagekräftiger für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Hunden sind aus diesem Grund jene Untersuchungen, die sich mit den tatsächlich an Beissunfällen beteiligten Hunden befassen, als jene, die ein Allgemeinbild von Hunden abgeben.

Lässt sich aber aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen belegen, dass einzelne Rassentypen von Hunden vermehrt an Beissunfällen beteiligt sind als andere, so kann nicht gesagt werden, die Aufstellung einer Rassentypenliste sei als solche nicht wissenschaftlich belegbar.

ddd) Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, auf den sich die Geschworenengerichte berufen, stellt sich nicht generell gegen Rassentypenlisten. So führte er in einem Urteil aus dem Jahr 2010 unter anderem aus, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Gefährlichkeit von Hunden genetische

⁷ Ursula Horisberger, Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz, Opfer – Hunde – Unfallsituationen, Diss. med. vet. Bern 2002, S. 88. Vgl. auch den Artikel von Jean-Michel Berthoud, „Der Hund, dein bester Feind“, http://www.swissinfo.ch/ger/Der_Hund,_dein_bester_Feind.html?cid=2902074.

⁸ § 1 der früheren niedersächsischen Verordnung über das Halten gefährlicher Tiere vom 5. Juli 2000 (Gefahrtier-Verordnung, GefTVO; Nds. GVBl. 12/2000 S.149, geändert am 12. September 2001 (Nds. GVBl. Nr. 25/2001 S. 608). Heute: § 9 des Niedersächsischen Gesetzes über das Halten von Hunden vom 12. Dezember 2002 (NHundG; Nds. GVBl. Nr. 1/2003 S. 2, geändert am 30. Oktober 2003, Nds. GVBl. Nr. 25/2003 S. 367).

Ursachen haben könne, namentlich dann, wenn bestimmte Hunderassen wie etwa der Staffordshire Bullterrier zur Jagd und hier wiederum zum bedingungslosen Töten gezüchtet würden. Daher habe der Gesetzgeber das vorhandene „Besorgnispotenzial“ oder den „Gefahrenverdacht“ zum Anlass nehmen können, sogenannte Kampfhunde der Erlaubnispflicht zu unterwerfen, dagegen bei Hunden, für die der Nachweis erbracht sei, dass sie keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweisen, auf die Erlaubnis zu verzichten.⁹

cc) Als zweites Problem ist zu prüfen, ob die Statistiken über Vorfälle mit Hunden¹⁰ rassentypische Unterschiede für Einschränkungen in der Hundehaltung rechtfertigen.

aaa) Die Hundebissstatistik 2007 differenzierte nur nach Hundetypen grösserer Kategorie sowie nach der Rasseliste der im Kanton Freiburg als gefährlich erachteten Hunde. Sie ist daher nur beschränkt aussagekräftig. Die daraus gezogenen Schlüsse des Direktors des Bundesamts für Veterinärwesen, wonach einzelne Hundetypen häufiger bissen, stiessen denn auch mehrheitlich auf Kritik.¹¹ Es rechtfertigt sich daher nicht, auf die Statistik 2007 abzustellen, und nur die präziser differenzierenden Statistiken 2008 und 2009 zur Beurteilung des vorliegenden Falls heranzuziehen. Diesen scheinen die Gesuchsteller mindestens nicht mehr von vornherein jede Wissenschaftlichkeit abzusprechen.

bbb) Vorab ist klarzustellen, dass die Hundebissstatistiken mit grosser Vorsicht zu interpretieren sind, wie dies ihre Verfasser ausdrücklich betonen: Es ist zu berücksichtigen, dass die Angaben der Rasse mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, da neben der oft schwierigen oder fehlenden Zuordnung von Mischlingen die Angaben von den geschädigten Personen oder Tierhaltern stammen und nur in kleinen Teilen von den Behörden überprüft werden können. Daher können nur grobe Unterschiede betrachtet werden. Aufgrund der vorhandenen Daten und Resultate können auch keine Angaben zu Ursachen von rassebezogenen Trends gemacht werden. Sodann werden nur Rassen mit mehr als neun Meldungen einzeln ausgewiesen.¹² Zudem erfassen die Hundebissstatistiken 2008 und 2009 nur einen kurzen Beobachtungszeit-

⁹ Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Nr. 10 BV 06.3053 vom 9. November 2010, E. 23, S. 11, mit Hinweisen.

¹⁰ Berichte 2007, 2008 und 2009 des Bundesamts für Veterinärwesen und der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte, abrufbar unter www.bvet.admin.ch/aktuell.

¹¹ Hans Wyss, Direktor des Bundesamts für Veterinärwesen, Blog vom 28. August 2008 und die diversen Stellungnahmen dazu, <http://bvet.kaywa.ch/de/tierschutz/bestimmte-hundetypen-beissen-haeufiger-was-bedeutet-das.html>.

¹² Bericht 2008, S. 1; Bericht 2009, S. 1.

raum. Immerhin ist er schon doppelt so gross als jener der auch inhaltlich weniger aussagekräftigen Statistik 2007, den das Bundesgericht im Fall des Zürcher Hundegesetzes als zu kurz bezeichnet hatte.¹³ Doch bleibt das Unsicherheitselement von Momentaufnahmen, das sich erst bei der Erfassung mehrerer Jahre verlieren wird.

ccc) Die Statistiken weisen die Häufigkeit von mehr als neun Vorfällen in folgenden drei Kategorien aus: Bisse beim Menschen, Bisse beim Tier und Meldungen wegen Aggressionen. Je nach Kategorie ist die Beteiligung von Hunden der einzelnen Hunderassen verschieden. Da aber alle drei Arten von Vorfällen problematisch sind, gebietet es sich, diese in der folgenden Interpretation der Statistik zusammen, d.h. kumuliert zu betrachten.

Wertet man demnach die Erhebungen über die prozentuale Beteiligung einzelner Hunderassen an Bissen beim Menschen, Bissen beim Tier und in Bezug auf Meldungen wegen Aggressionen gesamthaft aus, so ergeben sich bei einzelnen Rassen deutliche Häufungen von Vorfällen, die bis zum Zehnfachen des Durchschnitts reichen. Bei einem solchen Verhältnis kann ein Zusammenhang zwischen Vorfallhäufigkeit und Hunderasse nicht mehr bestritten werden. Damit ist freilich – wie erwähnt – nichts gesagt über die *Ursache* der Häufigkeit. Das kann aber nicht entscheidend sein. Denn wenn bestimmte Rassen erheblich überdurchschnittlich an Bissen oder sonstigen Aggressionen beteiligt sind, so ist unbekümmert um die Gründe dafür ein höheres Risiko statistisch belegt.

In der Spitzengruppe finden sich zunächst die vier in der ursprünglichen, von den Gesuchstellern nicht in Frage gestellten Liste gemäss § 3 Abs. 1 lit. a bis d HundeV aufgeführten Hunderassen, nämlich der American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Staffordshire Bullterrier und American Pitbull. Von den zehn Hunderassen, die in der hier angefochtenen Ergänzung von § 3 Abs. 1 lit. e bis n HundeV aufgeführt sind, liegen folgende vier deutlich über dem Durchschnitt: Cane Corso, Dobermann, Dogo Argentino und Rottweiler.¹⁴ Die andern Hunderassen der Liste sind dagegen in den Bissstatistiken 2008 und 2009 nicht aufgeführt. Der Grund dafür ist nicht bekannt. Es können

¹³ BGE 136 I 10 E. 4.4.1, u.a. mit Hinweis auf den Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 20. Februar 2009 zur parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls in der Schweiz, Geschäftsnummer 05.453, BBl 2009 3562 Ziff. 2.5.4, wo auf die Hundebissstatistik 2007 Bezug genommen wird.

¹⁴ 2008: Durchschnitt der Vorfälle total gemessen an der Gesamtzahl der Hunde: 0.93 %; Durchschnitt der Vorfälle total gemessen an der Zahl der Hunde des jeweiligen Rassentyps: Dobermann 1.80 %, Cane Corso 3.20 %, Dogo Argentino 3.23 %, Rottweiler 4.01 %.

2009: Durchschnitt der Vorfälle total gemessen an der Gesamtzahl der der Hunde: 1.00 %. Durchschnitt der Vorfälle total gemessen an der Zahl der Hunde des jeweiligen Rassentyps: Dobermann 2.72 %, Cane Corso 3.93 %, Rottweiler 3.96, Dogo Argentino 5.69 %.

ebenso gut gar keine Vorfälle gemeldet worden sein wie auch nur weniger als die in den Statistiken erfassten zehn.

Auch wenn die Hundebissstatistiken 2008 und 2009 vorsichtig zu interpretieren sind und zwei Jahre einen ausgesprochen kurzen Beobachtungszeitraum ausmachen, vermögen die Statistiken doch ein taugliches Indiz dafür abzugeben, dass immerhin vier der Rassentypen, die in der angefochtenen Liste aufgeführt sind, klar häufiger an Vorfällen beteiligt sind als der Durchschnitt. Die massgebenden Zahlen reichen vom rund doppelten bis zum über fünffachen Häufigkeitswert der Beteiligung an allen Vorfällen zusammen, d.h. am Biss beim Menschen, am Biss beim Tier und hinsichtlich der Meldung aggressiver Hunde. Damit ist mindestens für einen Teil der Hunderassen, die in die angefochtene Erweiterung der Rassentypenliste aufgenommen worden sind, ein erhöhtes Gefährdungsrisiko im erfassten Zeitraum statistisch belegt.

Das entspricht im Wesentlichen der Beurteilung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, der sich das Kantonsgericht Basel-Landschaft in dem vom Regierungsrat angerufenen Urteil anschloss.¹⁵

An diesem Zwischenergebnis vermag der Umstand nichts zu ändern, dass auf Bundesebene keine rassentypischen Einschränkungen geschaffen worden sind. Gleich verhält es sich damit, dass im – letztlich gescheiterten – Gesetzgebungsprozess für ein Schweizerisches Hundegesetz der Bundesrat und die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats Rassenlisten und Rassenverbote verworfen hatten.

ddd) Allerdings ist auf der andern Seite festzustellen, dass eine ganze Reihe von Hunderassen, die prozentual eine höhere Durchschnittszahl von Vorfällen aufweisen, in der Rassentypenliste nicht aufgeführt ist. Darauf aber braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden. Zu prüfen ist hier einzig, ob die erweiterte Rassentypenliste durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt sei. Auf diese Problematik ist freilich unter dem Titel der Rechtsgleichheit zurückzukommen.¹⁶

dd) Als drittes sind die in Frage stehenden zehn Rassentypen von Hunden, um die der Regierungsrat die Liste erweitert hat, anhand ihrer Charakterisierung näher zu betrachten. ...

¹⁵ Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts Nr. 1 BvR 1778/01 vom 16. März 2004, Rz. 73 ff., zitiert im Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810/2004/292-297 vom 6. April 2005 E. 4c. Eine dagegen gerichtete staatsrechtliche Beschwerde wies das Bundesgericht ab (BGE 132 I 7, insbesondere 132 I 11 f. E. 4.2).

¹⁶ Unten, E. 6.

1. Der *Cane Corso* ist ein mittelgrosser 64 bis 68 cm grosser, 45 bis 50 kg schwerer Hund, robust, kräftig gebaut und dennoch elegant. Seine klaren Umrisslinien stellen seine mächtigen Muskeln plastisch dar. Sein Wesen wird als fügsam, psychisch ausgeglichen, absolut ergeben gegenüber seinem Meister und vielseitig umschrieben. Er ist anpassungsfähig und bei früher liebevoller aber konsequenter Führung leicht erziehbar. Er ist ein selbständiger und intelligenter Hund mit einem starken Charakter und somit kein Hund für Anfänger. Fremden gegenüber ist er zurückhaltend und nicht aggressiv. Seiner Familie gegenüber ist er fügsam.



Trotz seiner körperlichen Kraft ist er mit Kindern sanft und sehr tolerant. Der Cane Corso ist ein temperamentvoller Hund, der keine übertriebene, sondern offensichtliche, massvolle und konstante Zuwendung und Ehrlichkeit mag. Er erwidert dies mit eben solcher Intensität und Ergebenheit. Er ist ein Hund, der mit und für seinen Meister lebt. Eine frühzeitige und intensive Sozialisierung ist beim Cane Corso besonders wichtig.¹⁷

2. Beim *Dobermann* handelt es sich um einen eleganten, 63 bis 72 cm grossen und bis 45 kg schweren Hund vom Pinschertyp. Er ist mit Sicherheit kein Hund für jedermann. Wer mit ihm zurechtkommen will, muss schon Erfahrungen mit Hunden haben. Der Dobermann schliesst sich seinem Meister gern und kompromisslos an. Er ist treu und anhänglich, will von morgens bis abends das Leben seines Halters teilen, mit ihm alles mitmachen und erleben. Der Dobermann ist ein Athlet, der viel Auslauf, Bewegung und Beschäftigung braucht. Als Sporthund lernt er schnell und ist zu fast allem zu erziehen (Fährtenhund, Sanitätshund, Schutzhund usw.).



Die Erziehung des Dobermanns ist allerdings nicht ganz einfach. Eine Tendenz zu Trotzkopf und Eigensinn hat er von einigen Vorfahren geerbt, und sein Halter braucht in der Erziehung viel Liebe, Geduld, Konsequenz und auf keinen Fall eine brutale Hand. Zu hart angefasst, oder gar ungerecht behandelt, verliert der sensible Dobermann sehr schnell seine hervorragenden Eigenschaften, wird nervös, unzuverlässig, aggressiv. Ein Dobermann vergisst nichts, weder das Gute noch das Schlechte. Und auf Böses kann er ausgesprochen negativ reagieren. Die Grundstimmung des Dobermanns ist freundlich, friedlich in der Familie zeigt er sich sehr anhänglich und auch kinderliebend. Gefordert werden bei ihm ein mittleres Temperament, gute Führigkeit und Arbeitsfreude. Bei angepasster Aufmerksamkeit gegenüber der Umwelt ist auf Selbstsicherheit und Unerschrockenheit besonders Wert zu legen. Er ist von unbestechlicher Wachsamkeit.¹⁸

¹⁷ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Cane corso durch den Schweizerischen Molosser-Club, <http://www.molosser-club.ch/Rassen/CaneCorso.htm> und wikipedia.

¹⁸ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Dobermanns durch den Dobermann Verein Schweiz, <http://www.dobermannclub.ch> und wikipedia.

3. Der *Dogo Argentino* ist 62 bis 68 cm grosser bis ca. 45 kg schwerer Molosser mit einer harmonischen und ausgewogenen Gesamterscheinung. Sein Wesen ist fröhlich, natürlich, anspruchslos, freundlich; er bellt wenig und ist sich immer seiner Kraft bewusst. Er darf keinesfalls aggressiv sein, ein Charakterzug, der streng unter Kontrolle zu halten ist. Seine dominante Veranlagung verstrickt ihn immer wieder in Kämpfe um seinen eigenen Bezirk, besonders mit gleichgeschlechtlichen Hunden, eine Eigenschaft, die insbesondere bei Rüden auffällt. Der Dogo Argentino ist ein mutiger, selbstbewusster, ausdauernder Hund, der sich seiner Kraft stets bewusst ist. In seinem Wesen ist er freudig, sensibel und ausgesprochen menschenfreundlich. Er bellt wenig.



Fremden gegenüber ist er interessiert und freudig. Seine Familie verteidigt er aber kompromisslos, wenn es nötig ist. Trotz seiner körperlichen Kraft ist er mit Kindern sanft und sehr tolerant. Der Dogo Argentino ist ein dominanter Hund, was gelegentlich zu Raufereien mit anderen dominanten Hunden führen kann. Dies ist vor allem bei Rüden untereinander sehr ausgeprägt. Er ist ein anspruchsvoller Hund, möchte möglichst oft mit seinem Menschen zusammen sein und sollte darum nicht dauernd in einem Zwinger gehalten werden. Falls sein Mensch über die nötige Erfahrung, Ausdauer und Geduld verfügt, kann der Dogo seine Vielseitigkeit als Begleit-, Freizeit-, Familien- oder Fährtenhund unter Beweis stellen.¹⁹

4. Ein 65 bis 75 cm grosser, mindestens 50 kg schwerer Molossoide ist der *Fila Brasileiro*. Alles und alle zur Familie gehörenden Personen werden von ihm aufopfernd geliebt und bedingungslos verteidigt. Sein Misstrauen ist ein bedeutendes Merkmal seines Charakters. Sein unbedingter Wunsch, seinen Besitzer zu beschützen, darf nicht mit Aggression verwechselt werden. Als nervenstarker und ausgeglichener Hund benimmt er sich in der Öffentlichkeit ruhig und gelassen, wird aber auf einer gewissen Distanz zu seinem Gegenüber beharren. Der Fila sucht sich selbst die erwünschte Nähe zu Freunden der Familie, Nachbarn, anderen fremden Hunden und lässt sich ein Annäherungsversuch nicht aufdrängen. Sehr typisch ist sein Passgang, der an die Bewegung einer grossen Raubkatze erinnert. Da der Fila ein sehr dominantes, territoriales und selbständiges Wesen hat, ist die Jagdausbildung mit andern Hunden schwierig. Aufgrund seiner Selbständigkeit und einer gewissen Sturheit eignet sich der Fila nicht als Sporthund. Es sei denn, man verfügt über viel Fingerspitzengefühl und ausdauernde Geduld, um seinem Charakter den entsprechenden Gehorsam abzurufen. Er liebt es nicht, mehrmals die gleichen Übungen zu wiederholen und wird diese verweigern. Ihn auf den Hetzärmel zu trainieren, ist ein hohes Risiko; er hat das Spiel schnell durchschaut und wird darum „unsportlich“ rea-



lisiert.

¹⁹ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Dogo Argentino durch den Schweizerischen Molosser-Club, <http://www.molosser-club.ch/Rassen/DogoArgentino.htm>.

gieren und vielmehr in Hals, freien Arm oder Beine beißen. Der Fila verbeisst sich auch nicht wie z.B. ein bulldogartiger Typ, sondern er zwickt, schnappt und wendet blitzschnell, wie er es für das Treiben und Abwehren bei wilden Kühen gelernt hat. Auf diese Art kann er den gefährlichen Hörnern ausweichen.²⁰

5. Der *Mastiff* ist ein um die 80 cm grosser und um die 90 kg schwerer Molossoide. Der Mastiff gilt als eine der ältesten Hunderassen, die – abgesehen von ihrem Ursprungsland England – weltweit überaus selten ist. Der moderne



Mastiff ist ein gutmütiger, zuverlässiger Beschützer "seiner" Familie mit äusserst hoher Reizschwelle und grösster Toleranz gegenüber Mensch und Tier. Er wird wegen seiner sprichwörtlichen Gelassenheit in vielen Ländern, v.a. in den USA als Therapiehund hoch geschätzt. Er ist ausserordentlich personenbezogen und nimmt seine Beschützeraufgaben für alle Familienmitglieder wahr. Natürlich ist gerade für einen solchen Hunderiesen eine konsequente Er-

ziehung unerlässlich. Der Mastiff ist, konsequent erzogen, ein eher unkomplizierter Hund, wenn auch manchmal etwas dickköpfig. Er ist der absolut falsche Hund für Leistungsfanatiker. Er schätzt es dagegen sehr, mit seinen Menschen ausgedehnte, durchaus sportliche, jedoch keine rekordverdächtigen Spaziergänge zu unternehmen.²¹

6. Als „spanischer Mastiff“ wird der *Mastín Español* bezeichnet, ein 55 bis 70 kg schwerer Hund mit 72 bis 82 cm Widerristhöhe. Die Erziehung ist nicht mit der von Gebrauchshunden zu vergleichen. Wer von seinem Hund erwartet,



dass er sofort platt auf dem Boden liegt, sobald das Wort "Platz" ausgesprochen wurde, oder wer einen Hund haben möchte, der ständig darauf erpicht ist, seinem Menschen zu gefallen und immer darauf wartet, etwas für ihn tun zu dürfen, sollte sich keinen Mastín Español als "Partner Hund" aussuchen. Bei zuviel "Druck" stellt er nur noch auf "stur" und es klappt gar nichts mehr. Doch auch eine Begleithundeprüfung ist nach guter Vorbereitung

meistens kein Problem für den Mastín Español, auch eine Fährtenhundausbildung ist möglich. Wenn man genug Geduld, Einfühlungsvermögen und Konsequenz an den Tag legt, ist der Mastín Español ein äusserst angenehmer und zuverlässiger Wegbegleiter, der neben ausgedehnten Spaziergängen auch ruhigen Abenden im Biergarten nicht abgeneigt ist. Die Kombination aus ausgesprochener Sturheit und ausgeprägter Dominanz der Rüden stellt ein oftmals auch von erfahrenen Hundebesitzern unterschätztes Problem dar. Daher sollte der zukünftige Rüdenbesitzer auf jeden Fall bereits über Erfahrungen mit gro-

²⁰ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Fila Brasileiro durch den Schweizerischen Molosser-Club, <http://www.molosser-club.ch/Rassen/FilaBrasileiro.htm> und wikipedia.

²¹ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Mastiff durch den Old English Mastiff Club Schweiz, <http://www.mastiff.ch/> und wikipedia.

ßen Hunden verfügen. Der Mastín Español ist ein absoluter Familienhund, ruhig und ausgeglichen. Zusammenleben mit Kindern ist bei entsprechender Erziehung von Kind und Hund kein Problem. Er ist ein aufmerksamer, früh und laut meldender Wachhund.

7. Der *Mastino Napoletano* ist ein 60 bis 80 kg schwerer, 65 bis 70 cm grosser Molosserhund. Er ist ein schwerer, massiger, stämmiger und großer Hund, dessen Körperlänge die Widerristhöhe übertrifft. Der Mastino Napoletano ist der



Wach- und Schutzhund par excellence. Er ist enorm wuchtig, starkknochig, kraftvoll, von derbem und gleichzeitig majestätischem Aussehen, robust und mutig. Sein Ausdruck ist intelligent, das Wesen ausgeglichen, gehorsam und nicht aggressiv. Er ist ein ausgeglichener Haushund, der kaum bellt. Der Gang des Mastino Napoletano ist bemerkenswert und ein typisches Merkmal, da er sich wie eine Wildkatze bewegt, anders als andere Hunde. Er ist seinem Herrn ergeben und vertraut ihm ohne jede Einschränkung. Er spürt sofort, ob jemand seinem Herrn sympathisch ist oder nicht, und ist ein aufmerksamer, ruhiger Beobachter. Eine liebevolle und sehr konsequente Erziehung sind erforderlich. Er ist ein sehr starker Hund, nicht grundlos aggressiv oder bissig. Er verteidigt stets sein Eigentum und Personen und ist wachsam. Er ist intelligent und zuverlässig.²²

8. Der auch kanarische Dogge genannte *Presa Canario* (Dogo canario) ist ein 60 bis 65 cm grosser, ab 50 kg schwerer molossoider Hund mit symmetrisch, geradem Profil. Sein Körperbau ist sehr muskulös, robust und leistungsfähig. Er



ist athletisch gebaut, die Körperlänge übertrifft die Schulterhöhe. Vom Charakter wird er trotz seines starken, muskulösen Äußeren und seinem strengen und ernsten Ausdruck als ruhig, ausgeglichen, geradeheraus, nerven- und triebstark bezeichnet. Er gilt als guter Wach-, Schutz-, Sport- oder Familienhund mit einem überzeugenden Wesen. Er ist freundlich mit seiner Familie, mit großer Zuneigung zu seinem Besitzer, ist fremden gegenüber oft misstrauisch aber keinesfalls aggressiv. Er ist ein gehorsamer, gelehriger und zuverlässiger Familienbeschützer und Begleithund. Wenn er alarmiert ist, ist seine Haltung sehr entschlossen und mit wachsamem Ausdruck. Der Dogo Canario ist kein Hund für Anfänger, sondern für erfahrene Hundehalter, denn er verlangt nach einer starken Führung und einer guten Erziehung.²³

9. Beim *Rottweiler* handelt es sich um einen 61 bis 68 cm grossen, 45 bis 55 kg schweren Molossoiden. Der Rottweiler ist ein nervenfester, ruhiger und umgänglicher Hund, den so schnell nichts aus der Ruhe bringt. Seine hohe Selbst-

²² Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Mastino Napoletano durch den Schweizerischen Molosser-Club, <http://www.molosser-club.ch/Rassen/DogoArgentino.htm> und <http://www.Mastino-napoletano.de> und <http://www.hund.ch/rasse/Mastinonapoli.htm>.

²³ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Dogo canario durch Tanja Morasch, <http://www.dogo-canario-zucht.de> und www.vivatier.com/Hunde/Dogo_Canario.

sicherheit bewirkt immer große Aufmerksamkeit. Bei artgerechter Integration in die Familie, bewacht und beschützt er diese selbstlos und ist Kindern gegenüber friedlich und freundlich gesinnt. Der Rottweiler ist ein anerkannter Gebrauchshund mit selbstsicherem, unerschrockenem Verhalten. Diese urwüchsige Rasse reagiert mit hoher Aufmerksamkeit gegenüber der Umwelt, weder misstrauisch noch launisch. Er ist in jeder Hinsicht wesensfest und ein hervorragender Wächter. Was der Hundeausbilder am Rottweiler schätzt, ist seine Verlässlichkeit und die Eignung, das bei der Erziehung und Ausbildung Erlernte zu behalten.



Darum ist der Rottweiler als Begleit- Schutz-, Militär- und Polizeihund bestens geeignet, bei richtiger Haltung und Erziehung auch als Familienhund.²⁴

10. Ein japanischer Molossoide ist der 55 bis 75 cm grosse, 50 bis 70 kg schwere *Tosa Inu*. Er ist ein grosser Hund von kräftiger Gestalt und würdigem Benehmen. Er hat Hängeohren, ein kurzes Haarkleid, einen quadratischen Fang und eine an ihrem Ansatz dicke Hängerute.



Der Tosa Inu ist wahrscheinlich der einzige Hund auf der Welt, der immer noch zu offiziellen, rituellen und unblutigen Hundekämpfen herangezogen wird. Trotz dieser schonenden Art lehnt etwa der Molosser Club der Schweiz den Hundekampf als Perversion ab. Die seriösen Züchter achten darauf, ausschließlich Hunde zu verpaaren, welche in keiner Weise aggressiv sind. Die Zahl der aktiven Kämpfer ist auch in Japan rückläufig. Heute findet der Tosa seinen Platz weitestgehend als treuer Kamerad der Familie sowie als verlässlicher Wachhund. Sein Wesen ist bestimmt durch Geduld, Gelassenheit, Unerschrockenheit und Mut. In der Erziehung des Tosa sind die leisen Töne angebracht. Diese allerdings müssen absolut konsequent und autoritär sein. Den Tosa anzuschreien oder gar zu schlagen, nützt gar nichts. Solche Fehler verzeiht er nur schwer und straft die ihn so behandelnde Person dafür mit Ignoranz und Verachtung.²⁵

Vorweg ist klarzustellen, dass die vorstehenden Kurzbeschreibungen der markantesten Eigenschaften keineswegs von Personen stammen, die gegenüber der Hundehaltung kritisch oder gar feindlich eingestellt sind. Es handelt sich vielmehr ohne Ausnahme um Beschreibungen, die von den Hundesportclubs und zum Teil von Züchtern stammen.

Allen zehn Hunderassentypen ist gemeinsam, dass es sich um verhältnismässig grosse, kräftige und intelligente Tiere handelt. Mehrheitlich sind sie gute Wächter und ihrem Herrn ergeben, wenn sie ihn als solchen anerkannt haben. Ihre Erziehung stellt hohe Anforderungen an den Halter oder

²⁴ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Rottweilers durch den Schweizerischen Rottweilerhunde-Club, <http://www.rotweilerhunde-club.ch>.

²⁵ Auszugsweises Zitat der Beschreibung des Tosa Inu durch den Schweizerischen Molosser-Club, <http://www.molosser-club.ch> und Tosa Inu Kennel Globetrotters, <http://www.tosa-inu.de>, sowie den FCI-Standard Nr 260.

die Halterin. Gefragt sind Erfahrung im Umgang mit Hunden, Konsequenz, gute Kenntnis des in Frage stehenden Hundetyps und Einfühlungsvermögen in die Eigenheiten und besonderen Reaktionsgewohnheiten des anvertrauten Tiers. Wer diese Kenntnisse und Fähigkeiten nicht mitbringt, riskiert, dass ihm die Beherrschung des Hundes entgleitet. Was bei einem Schosshündchen bloss lästig wird, kann bei Hunden dieses Kalibers rasch zu einer Gefahr für den Halter, für weitere Personen und letztlich auch für andere Tiere werden. Allein schon die Stärke dieser Hunde, aber auch ihre Veranlagungen und ihre Intelligenz befähigen sie, sich gegenüber dem durchzusetzen, was sich ihnen in den Weg stellt. Bricht dann ihre Natur ungezügelt durch, so ist ihr Gefährdungspotenzial weitaus grösser als bei kleineren und bei leichter erziehbaren Hunden.

Besonders gefährlich können diese Hunde werden, wenn sie entgegen den Grundsätzen ethischer Hundehaltung auf Angriff und Kampf abgerichtet werden. Bei einem derartigen Missbrauch wird schon ein von der Veranlagung her sanftmütiges Tier zum Problemfall. Und je grösser und kräftiger ein derart verdorbener Hund ist, desto grösser wird die Gefahr, dass er gewollt oder ungewollt Menschen oder Tiere schwer verletzt oder gar tötet.

Somit kann zweierlei festgehalten werden:

Sind die Hunde fachgerecht gezüchtet, erzogen und gehalten, so beschränkt sich ihr erhöhtes Gefährdungspotenzial praktisch, aber immerhin, auf ihre Stärke und Grösse: Laufen sie frei herum, kommt es immer wieder vor, dass sie unbeteiligte Passanten anspringen. Auch wenn ein Hund dabei durchaus friedliche Absichten hat und vor Lebensfreude hochspringt, kann dies bei grösseren Hunden dazu führen, dass die betreffende Person fällt und sich verletzt. Dies trifft besonders dann zu, wenn Hunde kleinere Kinder regelrecht umrennen. Der häufig gehörte Einwand, „er will ja nur spielen“, mag zwar zutreffen. Doch wird dabei die Gefahr eines solchen Spiels häufig verkannt.²⁶ Davon abgesehen soll niemand zu einem Spiel gezwungen werden, das er nicht will. Das aber ist keine Frage der Gefährlichkeit, sondern eine solche einer Belästigung. Ein weiteres Gefahrenpotenzial besteht darin, dass vor allem Personen ohne Erfahrung im Umgang mit Hunden falsch reagieren, indem sie etwa unkontrolliert ausweichen oder davonlaufen. Dabei kann es sich etwa um Kinder handeln, die ohne zu schauen auf eine befahrene Strasse rennen oder die gerade deshalb angegriffen werden, weil sie vor Angst weg-

²⁶ Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Nr. 10 BV 06.3053 vom 9. November 2010, E. 25, 29 f. und 32, S. 12, 14 ff. und 16 f.

laufen.²⁷ Auch kann es beim Tier zu instinktivem Verhalten kommen, so dass auch von daher ein gewisses Restrisiko immer verbleibt.

Ist aber eine der genannten Voraussetzungen – fachgerechte Zucht, Erziehung oder Haltung – mangelhaft, so steigt das Gefährdungspotenzial umso stärker, je schlechter die für eine positiv-wirksame Beherrschung des Tiers gebotenen Eigenschaften sind:²⁸ Ein so nicht verhinderter Angriff kann verheerend werden.

Verhält es sich so, kann nicht gesagt werden, bei den zehn Rassentypen der Listenerweiterung handle es sich nicht um solche ohne erhöhtes Gefährdungspotenzial. Dies aber primär deswegen, weil nicht jeder hundehaltende Mensch Gewähr für eine tier- und umgebungsgerechte Erziehung und Haltung seines Hundes bietet.

Für vier dieser zehn Rassen belegen zudem die Hundebissstatistiken 2008 und 2009 eine grössere Häufigkeit an Vorfällen, für den Cane Corso, den Dobermann, den Dogo Argentino und den Rottweiler.²⁹

ee) Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass die angefochtene Erweiterung der Rassentypenliste den Anforderungen der wissenschaftlichen Grundlage genügt und dass bei Mängeln in der Zucht, der Erziehung und der Haltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial zu bejahen ist. Damit ist die umstrittene Erweiterung der Liste durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt.

4.– Als Nächstes stellt sich die Frage nach dem öffentlichen Interesse an der angefochtenen Erweiterung der Rassentypenliste. Dieses besteht im Schutz der Bevölkerung, ist gewichtig und ohne weiteres gegeben, wie dies das Bundesgericht in einem neueren Fall bei der Beurteilung des Zürcher Hundegesetzes festgestellt hat.³⁰ Das Ziel der Verbesserung des als Allgemeininteresse anerkannten Bevölkerungsschutzes kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber den Regierungsrat durch Art. 9 Abs. 2 Satz 2 HundeG zur laufenden Anpassung der Rassentypenliste an die aktuellen Verhältnisse verpflichtet. Das so festgestellte öffentliche Interesse überwiegt das entgegenstehende Privatinteresse an der uneingeschränkten Haltung von Hunden der betroffenen Rassentypen.³¹

²⁷ Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Nr. 10 BV 06.3053 vom 9. November 2010, E. 25, S. 13.

²⁸ Vgl. Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Nr. 10 BV 06.3053 vom 9. November 2010, E. 25, S. 13.

²⁹ Oben, Fn. 14.

³⁰ BGE 136 I 14 E. 5.4.1.

³¹ Vgl. BGE 136 I 15 E. 5.4.4 mit Hinweis.

Die Gesuchsteller wenden allerdings ein, Rasselisten seien bezüglich des angestrebten Schutzes der Bevölkerung nicht nur unwirksam, sondern kontraproduktiv. Es sei zu befürchten, dass Hundehalter auf andere, in der Liste nicht aufgeführte Rassen ausweichen, die nach der Bissstatistik häufiger zu beißen.

Diese Befürchtung stützt sich zwar nur auf eine Annahme. Auf der andern Seite lässt sich ihr kaum mehr als eine andere Annahme entgegenhalten: Wer einen Hund einer bestimmten Rasse halten will, ist in der Regel von der Rasse überzeugt. Es würde daher eher überraschen, wenn ein künftiger Halter wegen einer blossen Bewilligungspflicht auf eine andere Rasse wechseln würde. Dies umso eher, weil der verständige Hundeliebhaber die Voraussetzungen für die Erteilung einer Haltebewilligung im eigenen Interesse ohnehin schaffen würde, wenn er sie nicht schon erfüllt. Beides bleiben aber Vermutungen, denen zur Lösung des vorliegenden Falls kaum entscheidende Bedeutung zukommen kann.

5.– Weiter ist zu prüfen, ob die Erweiterung der Rassentypenliste verhältnismässig sei. Dabei ist wiederum von Bedeutung, dass der Regierungsrat mit der konkreten Aufnahme einzelner Hunderassentypen über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt.³² Er hat dies mit der Bezeichnung von zehn Rassentypen getan, für die er – wie dargelegt – ein erhöhtes Risiko bejahen und sie damit als potentiell gefährlich bezeichnen durfte.³³

Die Aufnahme einer Hunderasse in die Rassentypenliste hat im Gegensatz zu anderen Gesetzen kein Verbot zur Folge.³⁴ Wer einen Hund der aufgeführten Rasse halten will, bedarf nach Art. 9 HundeG einer Bewilligung. Nach Art. 9 Abs. 4 HundeG erteilt die zuständige kantonale Behörde die Haltebewilligung, wenn die gesuchstellende Person bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Die Absätze 4 bis 6 dieser Bestimmung haben folgenden Wortlaut:

- ⁴ Die zuständige kantonale Behörde erteilt die Bewilligung, wenn die gesuchstellende Person
- a) mindestens 18 Jahre alt ist und einen festen Wohnsitz hat,
 - b) den Nachweis über genügend kynologische Fachkenntnisse erbringt,
 - c) belegt, dass sie nicht wegen Gewaltdelikten oder schweren Betäubungsmitteldelikten vorbestraft ist,
 - d) den Nachweis der Haftpflichtversicherung erbringt.

³² Oben, E. 3b.

³³ Oben, E. 3b dd und ee.

³⁴ Z.B. § 8 des Hundegesetzes des Kantons Zürich vom 14. April 2008, LS 554.5.

⁵ Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn Art und Umstände, wie der Hund gehalten werden wird, dies rechtfertigen.

⁶ Die zuständige kantonale Behörde entzieht die Bewilligung, wenn

- a) die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder
- b) der Hund Verhaltensauffälligkeiten zeigt;
- c) sie kann die Bewilligung entziehen, wenn nach Art. 19 angeordnete Massnahmen nicht befolgt wurden.

Der Zweck dieser Voraussetzungen besteht in erster Linie darin, dafür zu sorgen, dass nur solche Personen Hunde der Rassentypenliste halten dürfen, die für eine sachgerechte und damit niemanden gefährdende Hundehaltung Gewähr bieten. In zweiter Linie soll sichergestellt werden, dass allfälligen Opfern der aus einem Unfall mit einem solchen Hund entstandene Schaden tatsächlich auch ersetzt wird.

Diese Auswirkungen der Aufnahme einer Hunderasse in die Liste des Rassentyps mit erhöhtem Gefährdungspotenzial gehen deutlich weniger weit als ein Totalverbot, welches das Bundesgericht – soweit ersichtlich – letztmals im Kanton Zürich für rechtens beurteilt hat.³⁵ Die Möglichkeit, solche Hunde zu halten, wird belassen, aber an Voraussetzungen geknüpft, welche das Risiko verringern, dass ein solcher Hund in falsche Hände gerät und letztlich zu einer Gefahr wird. Damit wird nichts Unmögliches verlangt, sondern nur soviel, wie es der angestrebte Zweck gebietet. Mildere Massnahmen wie Maulkorbpflicht, Wesenstests und dergleichen sind teilweise von ihrer Wirkung her sehr umstritten oder nicht praktikabel.³⁶ Abgesehen davon bildet die Bewilligungspflicht auch eine Chance, dem mindestens teilweise negativen Bild bestimmter Hunderassen entgegenzuwirken.

Demnach erweist sich die Folge der Aufnahme einer Hunderasse in die Rassentypenliste nicht nur als geeignet, sondern auch als erforderlich, um das vom Gesetzgeber mit der Regelung von Art. 9 HundeG angestrebte Ziel – den Schutz der Bevölkerung – zu erreichen. Dieses Ziel, dem das in Art. 10 BV³⁷ verankerte Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit zugrunde liegt, hat hohen Rang.³⁸ Sodann steht das Eingriffsziel in einem vernünftigen Verhältnis zur Freiheitsbeschränkung, die nötig ist, um dieses Ziel zu erreichen. Die Massnahme schießt daher keineswegs über das Ziel hinaus, sondern geht nicht weiter, als nötig ist, um das Gefährdungsrisiko verantwortbar gering zu halten.

³⁵ BGE 136 I 1 ff.

³⁶ Vgl. BGE 133 I 256 E. 4.1 mit Hinweisen.

³⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

³⁸ Vgl. BVerfGE 1 BvR 550/02 vom 16. März 2004, E. 2b, Absatz-Nr. 24.

Verhält es sich so, sind die angefochtene Erweiterung der Rassentypenliste und die damit verbundenen Einschränkungen verhältnismässig.

6.– Mit ihrem Vorwurf mangelnder wissenschaftlicher Grundlagen machen die Gesuchsteller geltend, man müsste auch erklären können, weshalb beispielsweise der Dobermann auf der Liste figuriere, nicht aber Schäferhunde, obwohl das Risiko, von einem Schäferhund gebissen zu werden, 15 Mal grösser sei als bei einem Dobermann. Hierin liegt zugleich eine Berufung auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit von Art. 8 BV.

a) Nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung muss sich auf eine wesentliche Tatsache beziehen. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen besteht, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Gestaltungsspielraum.³⁹

Das Bundesgericht räumte allerdings ein, dass gewisse Zweifel an einer Regelung bestünden und es diskutabel sein möge, die Bewilligungspflicht nur an die Rasse zu knüpfen, da das Wesen eines Hundes auch in beträchtlichem Mass durch Erziehung und Umwelteinflüsse geprägt werde. Doch erachtete es das Abstellen auf die Rasse nicht als sachlich völlig unberechtigt und nicht als zum vornherein verfehltes und geradezu willkürliches Abgrenzungskriterium. Denn es sei eine Erfahrungstatsache, dass gewisse Rassen von ihrer genetischen Anlage her eher zu Aggressivität neigen oder dazu abgerichtet werden können als andere. Demnach könne grundsätzlich auf die Rasseliste abgestellt werden. Bei deren Formulierung dürfe bis zu einem gewissen Grad auch das subjektive Sicherheitsbedürfnis mitberücksichtigt werden. Solange die dem Rassekriterium zugrunde liegenden Annahmen nach bisherigen Erfahrungen einigermaßen plausibel erschienen, sei das Abstützen darauf vertretbar. Widerlegten allerdings neue "zuverlässige und aussagekräftige Erhebungen" die der Bewilligungsregelung zugrunde liegende Risikobeurteilung, müsste die Regelung entsprechend überarbeitet werden.⁴⁰

³⁹ BGE 136 I 5 f. E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 131 I 6 f. E. 4.2, BGE 129 I 3 E. 3, BGE 129 I 268 f. E. 3.2, BGE 127 I 192 E. 5; BGE 127 V 454 E. 3b je mit Hinweisen.

⁴⁰ BGE 136 I 6 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 132 I 10 E. 4.

Weiter erwog das Bundesgericht, dass Bisse von Hunden bestimmter Rassen oder von Kreuzungen mit diesen besonders schlimme Folgen haben könnten, insbesondere wegen der Morphologie, der Kraft, der Angriffsart oder der Reizschwelle der Tiere. Es bestehe auch ein eigentlicher Konsens darüber, dass die verbotenen Tiere gefährlich seien. Neben dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung dürfe der Gesetzgeber auch der kulturellen Bedeutung einer Hunderasse (Bernhardiner) oder der Vertrautheit der Bevölkerung mit bestimmten Rassen (Schäferhund) Rechnung tragen.⁴¹

b) Mit den beiden Kriterien der kulturellen Bedeutung einer Hunderasse und der Vertrautheit der Bevölkerung mit bestimmten Rassen weitet das Bundesgericht den vorhandenen Ermessensspielraum für den Erlass von Rassentypenlisten in eine heikle Richtung aus. Ein Bezug zu Sicherheitsüberlegungen lässt sich nur insoweit erkennen, als das Risiko, falsch zu reagieren, geringer sein kann, wenn der auf einen zukommende Hund einer Rasse angehört, die bekannt ist und möglicherweise einen Ruf als Helfer und Beschützer der Menschen genießt. Im Übrigen aber schwächen die Kriterien den Vorrang der Sicherheit, dem wie erwähnt hoher Rang zukommt,⁴² aus risiko-unabhängigen Gesichtspunkten ab. Die Mehrheit des Obergerichts hat daher gegenüber diesen beiden Gesichtspunkten erhebliche Bedenken. Die Minderheit des Gerichts ist indessen der Meinung, dass die beiden Kriterien aufgrund des Wortlauts von Art. 9 Abs. 2 HundeG mangels Wissenschaftlichkeit nicht anwendbar seien. Das Gericht erachtet diese beiden Gesichtspunkte denn auch für die Beurteilung des vorliegenden Falls nicht als entscheidend.

c) Wie dargelegt, handelt es sich bei allen zehn Hunderassentypen um verhältnismässig grosse, kräftige und intelligente Tiere sowie um mehrheitlich gute Wächter, die ihrem einmal anerkannten Herrn ergeben sind. Ihre Erziehung ist anspruchsvoll, und in unerfahrenen oder mutwilligen Händen wird ihr Gefährdungspotenzial deutlich höher als bei kleineren oder einfacher zu erziehenden Hunden.⁴³

Auf der andern Seite ist durchaus einzuräumen, dass in den Bissstatistiken Hunderassen aufgeführt sind, deren Risikohäufigkeit höher ist als bei einzelnen auf der angefochtenen Typenliste aufgeführten Rassen. So finden sich in den Statistiken von 2008 und 2009 etwa der Tschechische Wolf-

⁴¹ BGE 136 I 6 f., u.a. mit Hinweis auf BGE 133 I 257 f. E. 4.3.

⁴² Oben, E. 5.

⁴³ Oben. E. 3b dd.

hund sehr deutlich und die Deutsche Dogge deutlich vor dem Dobermann.⁴⁴ Das ist unter dem Titel der Rechtsgleichheit problematisch.

Demgegenüber zeigen die einzelnen Jahresstatistiken auch gegensätzliche Ergebnisse. So liegt etwa der Rhodesian Ridgeback 2008 recht deutlich hinter dem Dobermann, 2009 dagegen mit verhältnismässig geringem Abstand vor ihm.⁴⁵ Diese Unterschiede zeigen deutlich die Problematik kurzer Beobachtungszeiträume und lassen noch keine zuverlässigen Schlüsse und somit auch keine zuverlässigen Aussagen mit Blick auf den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung zu.

d) Was sodann den Häufigkeitsvergleich von Beissunfällen betrifft, den die Gesuchsteller mit Schäferhunden und Dobermännern anstellen, so ist vorweg klarzustellen, dass in der Schweiz rund 15 Mal mehr Schäferhunde als Dobermänner gehalten werden. Dass es somit in absoluten Zahlen bei den Schäfern das rund 14-fache an Beissunfällen gegeben hat, verwundert nicht.⁴⁶ Repräsentativ für das Risiko der Hunderasse als solcher sind daher nur die prozentualen Beteiligungen der Rasse. Bei den Schäferhunden lag die Häufigkeit der Verwicklung in einen Beissunfall praktisch gleich wie bei den Dobermännern, in Bezug auf die Vorfälle insgesamt – Biss beim Menschen, Biss beim Tier und gemeldete Aggression – im Jahr 2008 rund 20 % höher. Im Jahr 2009 waren rund 40 % mehr Dobermänner als Schäferhunde an Beissunfällen beteiligt und 20 % mehr an Vorfällen insgesamt.⁴⁷ Daraus ergibt sich mindestens eine gewisse Tendenz, das Risiko bei der Rasse Dobermann höher zu werten als bei der Rassegruppe der Schäferhunde. Es kann daher jedenfalls

⁴⁴ Hundebissstatistik 2008, Beteiligung an Vorfällen total: Tschechischer Wolfhund 4.81 %; Deutsche Dogge 2.45 % ; Dobermann 1.80 %.

Hundebissstatistik 2009, Beteiligung an Vorfällen total: Tschechischer Wolfhund 4.24 %; Deutsche Dogge 2.91 % Dobermann 2.72 %.

⁴⁵ Hundebissstatistik 2008, Beteiligung an Vorfällen total: Rhodesian Ridgeback 1.38 %, Dobermann: 1.80 %.

Hundebissstatistik 2009, Beteiligung an Vorfällen total: Rhodesian Ridgeback 2.99 %, Dobermann: 2.72 %.

⁴⁶ Hundebissstatistik 2008, Gehaltene Hunde: 31'020 Schäfer (alle Arten zusammen), 2220 Dobermänner; Beissunfälle: 299 mit Schäfern, 21 mit Dobermännern.

Hundebissstatistik 2009, Gehaltene Hunde: 30'657 Schäfer; 1'872 Dobermänner. Beissunfälle: 317 mit Schäfern, 23 mit Dobermännern.

⁴⁷ Hundebissstatistik 2008, Beteiligung an Beissunfällen beim Menschen: 0.96 % Schäferhund (Durchschnitt der ganzen Rassengruppe), 0.95 % Dobermann. Beteiligung an Vorfällen insgesamt: 2.13 % Schäferhund, 1.80 % Dobermann.

Hundebissstatistik 2009, Beteiligung an Beissunfällen beim Menschen: 0.77 % Schäferhund (Durchschnitt der ganzen Rassengruppe), 1.14 % Deutscher Schäferhund, 1.23 % Dobermann. Beteiligung an Vorfällen insgesamt: 2.23 % Schäferhund (Durchschnitt der ganzen Rassengruppe), 2.56 % Deutscher Schäferhund, 2.72 % Dobermann.

zurzeit nicht gesagt werden, der Regierungsrat unterscheide rechtsungleich zwischen dem auf Schäferhunde bezogenen Risiko und demjenigen beim Dobermann.

Indessen ist nicht zu übersehen, dass es sich bei der Andersbehandlung von Dobermännern und Schäferhunden um einen Grenzfall handelt. Erst wenn sich die einstweilen noch über einen kurzen Erfassungszeitraum verfügbaren statistischen Grundlagen über eine grössere Zeitspanne erstrecken und damit eine grössere Zuverlässigkeit aufweisen werden, werden präzisere Analysen des Gefährdungspotenzials der beiden Rassentypen möglich sein. Selbstverständlich ist es dem Regierungsrat unbenommen, die Rassentypenliste schon im heutigen Zeitpunkt auf die Gleichbehandlungsproblematik bei Schäferhunden und Dobermännern sowie anderen Hunderassen, die eine deutlich höhere Beteiligung an Vorfällen aufweisen, zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Zum einen lautet der gesetzliche Auftrag auf eine Anpassung der Liste an die aktuellen Bedürfnisse, und zum andern hatte er im Zeitpunkt der angefochtenen Ergänzung der Liste erst die wenig zuverlässige Hundebissstatistik 2007 zur Verfügung; die deutlich verbesserten Statistiken wurden erst später veröffentlicht.⁴⁸

e) Die vorstehenden Überlegungen zur Frage der rechtsgleichen Behandlung führen das Obergericht zu folgendem Ergebnis:

aa) Nach der Auffassung der *Gerichtsmehrheit* kann der Umstand, dass andere Rassen mit höherem oder annähernd gleichem Risikopotenzial in der erweiterten Rassentypenliste nicht aufgeführt sind, nicht bedeuten, dass deshalb die erweiterte Rassentypenliste vom Grundsatz der Rechtsgleichheit her als verfassungswidrig aufzuheben wäre. Vielmehr ist umgekehrt zu prüfen, ob die Liste nicht zu erweitern wäre. Andernfalls würde ein erkanntes Risiko schlicht ausser Acht gelassen, was sich mit Blick auf die zu schützenden Rechtsgüter nicht verantworten liesse. Das bedeutet zweierlei:

Zum einen erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weil dem Antrag der Beschwerdeführer, die angefochtene Erweiterung der Rassentypenliste aufzuheben, nicht stattzugeben ist.

Zum andern ist der Regierungsrat auf die festgestellte Problematik der rechtsgleichen Behandlung hinzuweisen. Mit Rücksicht auf den ihm zustehenden Ermessensspielraum bleibt es ihm überlassen, wie er dem aus Art. 8 BV folgenden Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung der Hundehalterinnen und Hundehalter verschiedener Rassentypen nachkommen will.

⁴⁸ Ergänzung der Rassentypenliste: 2. September 2009; Hundebissstatistik 2008: 15. Oktober 2009, Hundebissstatistik 2009: 15. Juli 2010.

Die Gerichtsmehrheit legt Wert darauf, dass die Frage der gesetzlichen Grundlage und damit eingeschlossen jene nach den wissenschaftlichen Kriterien nach Art. 9 Abs. 2 HundeG nicht mit der Frage der Rechtsgleichheit vermischt wird. Denn allein die Aufnahme eines Rassentyps in die Liste von § 3 Abs. 1 HundeV bedarf einer gesetzlichen Grundlage, und nur dafür muss eine wissenschaftliche Basis bestehen. Eine andere Frage ist jene nach der Rechtsgleichheit, und hierfür ist nicht erneut das Kriterium der Wissenschaftlichkeit vorauszusetzen. Andernfalls würde dieses Merkmal zweimal verlangt, wofür keine Grundlage zu sehen wäre. Vielmehr muss es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit genügen, dass vernünftige und einleuchtende Gründe für die Bejahung von Ungleichheiten sprechen und so die Ungleichbehandlung nach Massgabe dieser Ungleichheit rechtfertigen, was gegebenenfalls für den Verzicht der Aufnahme eines Rassentyps in die Liste nach § 3 Abs. 1 HundeV sprechen kann.

bb) Die *Gerichtsminderheit* hätte demgegenüber eine Verletzung des Prinzips der Rechtsgleichheit bejaht. Ihrer Auffassung nach ist auch bei der Prüfung der Einhaltung des Gleichheitsgebots das in Art. 9 Abs. 2 HundeG vorgeschriebene Erfordernis massgebend, wonach die Rassentypenliste nach wissenschaftlichen Kriterien aufzustellen ist. Diese Voraussetzung sieht sie als nicht erfüllt an, weil aufgrund der Hundebissstatistiken 2008 und 2009 gewichtige Indizien vorliegen, dass andere Hunderassen, die nicht auf der Liste von § 3 Abs. 1 HundeV aufgeführt sind, ein gleich grosses oder noch grösseres Risiko aufweisen. Daher hätte die *Gerichtsminderheit* auf eine Verletzung von Art. 8 BV erkannt.

Angesichts des hohen Rangs der Sicherheit der Bevölkerung hätte allerdings auch die *Gerichtsminderheit* die Erweiterung der Rassentypenliste nicht als verfassungswidrig aufgehoben. Vielmehr hätte sie einen Verstoss gegen den Gleichheitssatz formell festgestellt und den Regierungsrat als Verordnungsgeber zur Behebung der Ungleichheit aufgefordert. Dies hätte bedeutet, dass der Regierungsrat zur Überprüfung der Gefährdungssituation und zur Ergänzung der Rassentypenliste angewiesen worden wäre.