

Abschrift

**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES LANDES BERLIN**

**Im Namen des Volkes
Beschluss**

VerfGH 15/17

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn S.,
Berlin,

g e g e n

§ 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Halten und Führen von Hunden in Berlin
(HundeG) vom 7. Juli 2016

Beteiligte gemäß § 53 Abs. 3 i. V. m. § 44 VerfGHG:

1. Abgeordnetenhaus von Berlin,
Niederkirchnerstraße 5, 10117 Berlin,
2. Senat von Berlin,
vertreten durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz
und Antidiskriminierung,
Salzburger Straße 21 - 25, 10825 Berlin,

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Schudoma, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. von Gräfin Galen, Hilbrans, Kipp, Müller-Jacobsen und Prof. Dr. Schönrock

am 16. Januar 2019 b e s c h l o s s e n :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

I.

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen § 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Halten und Führen von Hunden in Berlin (HundeG) vom 7. Juli 2016 (GVBl. S. 436).

1. Der für das Verfassungsbeschwerdeverfahren wesentliche § 12 HundeG hat folgenden Wortlaut:

§ 12 Kennzeichnungspflicht

(1) Die Halterin oder der Halter hat auf eigene Kosten dafür zu sorgen, dass ein Hund, der den dritten Lebensmonat vollendet hat, mit einer fälschungssicheren Kennzeichnung (§ 4) versehen wird. Die Halterin oder der Halter sowie den Hund führende Personen sind verpflichtet, das Auslesen des Transponders durch die zuständige Behörde zu dulden und zu unterstützen.

(2) Außerhalb des eingefriedeten Grundstücks, auf dem der Hund gehalten wird, und bei Mehrfamilienhäusern außerhalb der Wohnung müssen Hunde stets ein geeignetes Halsband oder Brustgeschirr mit dem Namen und der Anschrift der Halterin oder des Halters sowie der Hundesteuermarke tragen.

§ 12 HundeG ist gemäß Artikel 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Hal- tens und Führens von Hunden in Berlin vom 7. Juli 2016 (GVBl. S. 436) am 22. Juli 2016 in Kraft getreten.

2. Der in Berlin wohnende Beschwerdeführer ist Hundehalter. Er wendet sich allein gegen § 12 Abs. 2 HundeG in der Fassung vom 22. Juli 2016 und hält es für nicht hinnehmbar, dass jedermann öffentlich seine persönlichen Daten vom Halsband seines Hundes ablesen und beliebig nutzen könne. Dadurch würden strafbare Handlungen erst ermöglicht.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Nach § 49 Abs. 1 VerfGHG kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes Berlin in einem seiner in der Verfassung von Berlin (VvB) enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben. Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann auch ein Landesgesetz sein. Eine solche Verfassungsbeschwerde ist allerdings nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend machen kann, durch das Gesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Rechten verletzt zu sein (vgl. Beschluss vom 14. Mai 2014 - VerfGH 151/11 -, wie alle nachfolgend zitierten Entscheidungen abrufbar unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de, Rn. 103; st. Rspr.). Das ist hier der Fall.

Nach § 12 Abs. 2 HundeG müssen Hunde außerhalb des Grundstücks, auf dem sie gehalten werden, bei Mehrfamilienhäusern außerhalb der Wohnung, stets ein geeignetes Halsband oder Brustgeschirr mit dem Namen und der Anschrift der Halterin oder des Halters sowie der Hundesteuermarke tragen. Der Beschwerdeführer ist als Hundehalter von dieser Regelung selbst betroffen. Er ist von der Regelung auch gegenwärtig betroffen, da das Kennzeichnungsgebot mit Inkrafttreten des Gesetzes Geltung erlangte. Unmittelbar betroffen ist er schließlich,

weil es für die Geltung des Gebots keines weiteren Vollzugsaktes mehr bedarf. Insbesondere ist dem Beschwerdeführer nicht zuzumuten, seinen Hund dem Gebot zuwider nicht zu kennzeichnen, weil er sonst ordnungswidrig handeln (§ 33 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 HundeG) und sich somit dem Risiko eines Bußgeldverfahrens aussetzen würde, das zu einer Geldbuße von bis zu 10.000 Euro führen könnte (§ 33 Abs. 2 HundeG; zur Unzumutbarkeit vgl. Beschluss vom 14. November 2012 - VerfGH 8/11 - Rn. 38; vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 - 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 -, BVerfGE 81, 70 <82 f.> = juris Rn. 41, st. Rspr.).

2. Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet, denn der Beschwerdeführer wird durch § 12 Abs. 2 HundeG nicht in seinem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 33 Satz 1 VvB verletzt.

a. Das Grundrecht aus Art. 33 VvB gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (VerfGH 112/02, Beschluss vom 21. März 2003, Rn. 13 sowie VerfGH 132/08, Beschluss vom 10. Februar 2009, Rn. 14). Es gewährt seinen Trägern Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten (VerfGH a. a. O., vgl. zum Bundesrecht: grundlegend BVerfGE 65, 1 <42> - „Volkszählung“, aus jüngerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 <32 f.>). Es kann jedoch durch Gesetz im überwiegenden Allgemeininteresse (Art. 33 Satz 2 und 3 VvB) und unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit beschränkt werden (vgl. Beschlüsse vom 6. Juli 2005 - VerfGH 32/05 - juris, Rn. 42, vom 13. Dezember 2005 - VerfGH 113/05 - NJW 2006, 1416 <1417> und vom 14. Februar 2006 - VerfGH 34/03 - juris, Rn. 28, 36; für das Bundesrecht: BVerfG a. a. O. S. 43 f.).

b. Die angegriffene Regelung wird diesen Maßstäben gerecht. Zwar greift das in § 12 Abs. 2 HundeG enthaltene Kennzeichnungsgebot in den Schutzbereich des Grundrechts des Beschwerdeführers aus Art. 33 Satz 1 VvB ein. Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt.

aa. Die Verpflichtung, Namen und Anschrift der Halterin bzw. des Halters eines Hundes am Tier anzubringen, greift in das durch Art. 33 Satz 1 VvB verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Denn es zwingt die Verpflichteten, die Kenntnisnahme von personenbezogenen Daten - nämlich Namen und Anschrift - durch Dritte zu ermöglichen.

Das Gewicht des Eingriffs ist jedoch sehr gering. Denn anders als vom Beschwerdeführer befürchtet, führt eine den Anforderungen des § 12 Abs. 2 HundeG entsprechende Kennzeichnung eines Hundes nicht notwendigerweise dazu, dass jedermann auf einfache Weise Kenntnis von den personenbezogenen Daten erlangt. § 12 Abs. 2 HundeG verlangt lediglich, dass Hunde ein Halsband oder ein Brustgeschirr „mit“ Namen und Anschrift der Halterin oder des Halters zu tragen haben. Diesen Anforderungen genügt auch eine Beschriftung an der Innenseite eines Halsbandes oder eines Gurtes oder eine Kennzeichnung unter einer Klappe, die die Beschriftung verdeckt.

bb. Dieser leichte Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung ist gerechtfertigt. Gründe für die Annahme, dass die Vorschrift des § 12 Abs. 2 HundeG aus formellen Gründen verfassungswidrig sein könnte, sind nicht ersichtlich, und sie erweist sich auch als verhältnismäßige Einschränkung des Grundrechts aus Art. 33 Satz 1 VvB.

(1) Bei dem mit dieser Regelung bezweckten Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit sowie von Sachwerten vor den Gefahren, die durch nicht ordnungsgemäß beaufsichtigte Hunde entstehen, handelt es sich um ein legitimes Ziel des Gesetzgebers. Ausweislich der Begründung des Senats zu § 12 Abs. 2 HundeG im Gesetzentwurf (Abgh.-Drucksache 17/2338, Seite 42) bezweckt die Pflicht, Namen und Anschrift am Hund lesbar anzubringen, „die Gewinnung von Informationen über Name und Anschrift der Halterin oder des Halters eines sich in der Öffentlichkeit bewegendes Hundes auch dann zu ermöglichen, wenn das Auslesen des Transponders und die Abfrage des zentralen Registers nicht möglich sind.“ Die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung verweist ergänzend auf das Be-

dürfnis, einen streunenden Hund dem Halter bzw. der Halterin zurückbringen zu können, da andernfalls nur die Unterbringung im Tierheim bleibe. Außerdem diene die Regelung der Verfolgung von Verstößen gegen das Hundegesetz sowie der Durchsetzung privater Ansprüche wegen Schäden, die von Hunden ausgehen. Diese Intention des Gesetzgebers, jederzeit die Person identifizieren zu können, die für einen in der Öffentlichkeit anzutreffenden Hund verantwortlich ist, erscheint nicht illegitim, sondern zur Abwehr der insbesondere von nicht ausreichend beaufsichtigten Hunden ausgehenden Gefahren sinnvoll.

(2) Die Regelung ist auch geeignet, diesen Zweck zu erfüllen, da die Identität der Halterin oder des Halters durch die Angaben direkt am Tier jedenfalls leichter zu bestimmen ist als ohne diese Angaben.

(3) § 12 Abs. 2 HundeG ist zur Zielerreichung auch erforderlich, denn das Ziel des Gesetzgebers kann hier nicht durch ein im Vergleich zur Kennzeichnung mit Namen und Anschrift der Halterin bzw. des Halters milderer, aber gleich wirksames Mittel erreicht werden (vgl. zum Bundesrecht BVerfGE 53, 135 <146 f.>; 68, 193 <218 f.> sowie BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2005 - 1 BvR 1730/02 -, juris Rn. 24).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der amtlichen Begründung zu § 12 Abs. 2 HundeG (Gesetzentwurf in der Anlage zur Abgh.-Drucksache 17/2338, S. 42). Diese verweist darauf, dass die Ermittlung der Halterin bzw. des Halters üblicherweise gerade nicht erfordert, dass diese Angaben lesbar am Hund angebracht sind. Denn die alternativen Verfahren der Zuordnung eines Hundes zum verantwortlichen Menschen sind nicht gleich wirksam wie die Kennzeichnung gemäß § 12 Abs. 2 HundeG.

(a) Zwar müssen Hunde in Berlin ohnehin gem. § 12 Abs. 1 HundeG mit einer „fälschungssicheren Kennzeichnung“ versehen sein. Dies erfolgt gem. § 4 HundeG durch dauerhafte Markierung mit einem Mikrochip, der dem Hund bis zum Ende des dritten Lebensmonats implantiert werden muss. Die eindeutige Kennzeichnung des Hundes kann aus einer Entfernung von bis zu 30 cm aus

dem implantierten Chip elektronisch ausgelesen werden und erlaubt es, die Halterin bzw. den Halter des Hundes dem „Zentralen Register“ gem. § 11 Abs. 1 HundeG zu entnehmen. Denn im Zentralen Register sind Angaben sowohl zur Halterin/zum Halter als auch zur Chipnummer enthalten. Daher kann das Zentrale Register nach der Chipnummer durchsucht werden, um die Halterin bzw. den Halter des Hundes zu ermitteln.

Die Ermittlung der Halterin bzw. des Halters ist dabei nicht nur der Behörde möglich, die das Zentrale Register führt. Vielmehr darf diese Behörde gem. § 30 Abs. 3 Satz 1 HundeG personenbezogene Daten auch an Behörden des Landes Berlin und an Ordnungs- und Polizeibehörden eines anderen Landes übermitteln, soweit dies für die Erfüllung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben sowie die Durchführung des Hundesteuergesetzes erforderlich ist. Berliner öffentliche Stellen dürfen diese Daten automatisch beim Zentralen Register abrufen (§ 30 Abs. 3 Satz 2 HundeG). An Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs dürfen gem. § 30 Abs. 4 HundeG personenbezogene Daten übermittelt werden, soweit ein rechtlich geschütztes Interesse an der Kenntnis dieser Daten glaubhaft gemacht wird und die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen nicht überwiegen.

(b) Auch müssen Hunde gem. § 12 Abs. 2 HundeG neben Chip und der Kennzeichnung mit Namen und Anschrift der Halterin bzw. des Halters auch mit der Hundesteuermarke gekennzeichnet sein. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits annähernd inhaltsgleich aus § 9 Abs. 2 des Berliner Hundesteuergesetzes. Die Hundesteuermarke trägt ebenfalls eine Kennnummer, und das Finanzamt ist nach § 10 Hundesteuergesetz berechtigt, „Auskunft über den Namen und die Anschrift eines Hundehalters zu geben, soweit dies zur Erfüllung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben erforderlich ist“.

(c) Demnach bedarf es eines Rückgriffs auf eine unmittelbar auslesbare Kennzeichnung des Hundes nur dann, wenn sowohl der gem. § 4 HundeG eigentlich dauerhafte Chip elektronisch nicht mehr auslesbar sein sollte und zudem die Hundesteuermarke nicht lesbar oder nicht mehr vorhanden sein sollte. Die

Kennzeichnung mit Namen und Anschrift schließt daher eine Lücke in der Identifikation des Hundehalters, deren praktischer Anwendungsbereich jedenfalls aus der Perspektive von Hoheitsträgern nur gering sein dürfte.

(d) Allerdings entfällt die Erforderlichkeit eines gesetzlichen Eingriffs nur dann, wenn die alternativ denkbaren oder bereits getroffenen Maßnahmen zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels ebenso wirksam sind. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Denn die beiden bereits bestehenden Möglichkeiten zur Ermittlung der Halterin oder des Halters über den Chip oder über die Steuermarke erfordern jeweils einen Rückgriff auf eine Datenbank, während dies bei der auch ohne technische Hilfsmittel lesbaren Kennzeichnung am Halsband nicht erforderlich ist. Zwar ist eine solche Datenbank-Abfrage jedenfalls für Sicherheitsbehörden unproblematisch und beispielsweise bei der Ermittlung der Halterin oder des Halters von Kraftfahrzeugen anhand des amtlichen Kennzeichens täglich tausendfach geübte Praxis. Indes schließt dieses Verfahren die Ermittlung durch Private ohne Einschaltung von Sicherheitsbehörden weitgehend aus. Damit bietet die analoge Kennzeichnung eines Hundes auch unter Berücksichtigung der bereits bestehenden, aber eine elektronische Datenverarbeitung voraussetzenden Alternativen gerade für Private gewisse Vorteile bei der Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks.

c. Die in § 12 Abs. 2 HundeG enthaltene Regelung ist schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Denn der Ertrag für das gesetzgeberische Ziel, die Gefahren zu begrenzen, die von nicht eindeutig zuzuordnenden Hunden ausgehen, überwiegt die geringfügige Beeinträchtigung der betroffenen Halterinnen und Halter von Hunden.

Zwar kann die Kennzeichnungspflicht des § 12 Abs. 2 HundeG lediglich Lücken ausfüllen, die mutmaßlich eher selten eintreten werden. Sie deckt nur diejenigen Fälle ab, in denen eine Identifikation eines Hundes weder durch Auslesen des Chips noch aufgrund der Kennnummer der Hundesteuermarke möglich ist. Dies kann jedoch in zwei praktisch durchaus relevanten Konstellationen eintreten: Einmal können weder Chip noch Steuermarke vorhanden bzw. auslesbar sein, zum anderen können Private ohne Einschaltung von Sicherheitsbehörden zu Recht eine Halteridentifikation verlangen. Im ersten Fall verstößt die für den betreffenden Hund verantwortliche Person zwar gleich doppelt gegen andere Verhaltensanforderungen des Berliner Hundegesetzes. Doch liegt nicht fern, dass es gerade Halterinnen und Haltern, die gerade erst einen Hund erworben haben, leichter fallen wird, ihn mit einer handschriftlichen Kennung als mit Chip und Hundemarke auszustatten. Hier schließt § 12 Abs. 2 HundeG eine Identifikationslücke gerade in den ersten Tagen und Wochen der Hundehaltung. In der Praxis noch relevanter dürften Fälle sein, in denen Personen den Halter bzw. die Halterin ermitteln wollen, ohne sich erst an die Polizei wenden zu müssen. In dieser Situation erleichtert die unmittelbar lesbare Kennzeichnung mit Namen und Anschrift erheblich die Wahrnehmung berechtigter Interessen.

Demgegenüber sind die negativen Folgen für die betroffenen Halterinnen und Halter eher theoretischer Natur. Denn selbst wenn jeder Berliner Hund mit Namen und Anschrift der Halterin oder des Halters gekennzeichnet ist, so ermöglicht dies noch nicht beliebigen Dritten, diese Informationen bei unbeaufsichtigten Hunden auszulesen und zu beliebigen Zwecken zu verwenden.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Schudoma

Dr. Seegmüller

Alagün

Dr. Gräfin von Galen

Hilbrans

Kipp

Müller-Jacobsen

Prof. Dr. Schönrock