

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den Fraktionsvorsitzenden
der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 16.10.2015

Mein Zeichen: L 205 - 204/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter:
Pino Bosesky

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
Pino.Bosesky@landtag.ltsh.de

16.02.2016

Haftpflichtversicherungspflicht für Hundehalterinnen und Hundehalter

Sehr geehrter Herr Schmidt,

Sie haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, folgende Fragen betreffend die Pflicht der Hundehalterinnen und Hundehalter aus § 6 HundeG SH¹ zur Haftpflichtversicherung zu beantworten:

1. *„Ist § 6 HundeG tatsächlich so auszulegen, dass seinen Hund versichern muss, wer die Möglichkeit hat` (Rechtspflicht)?“*
2. *„Insofern eine Rechtspflicht zur Versicherung besteht, welche Möglichkeiten der Sanktionierung und Durchsetzung bei Nichtbefolgung bestehen für die jeweils zuständigen Behörden?“*
3. *„Wird eine fehlende Versicherung `Nur in begründeten (Härte-)Fällen ... nicht geahndet`?“*
4. *„Handelt es sich um eine Pflichtversicherung im Sinne der §§ 113 ff. VVG? Wenn nein, läuft § 6 S. 2 HundeG leer?“*

¹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Vorbeugung und Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren vom 26.06.2015, GVObI. 2015, S. 193.

Dieser Bitte kommen wir gern nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Gemäß § 6 HundeG SH soll für Hunde eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden. Die Vorschrift lautet:

„§ 6 Haftpflichtversicherung

Für die durch einen Hund, der älter als drei Monate ist, verursachten Schäden soll die Halterin oder der Halter eine Haftpflichtversicherung mit einer Mindestversicherungssumme von 500 000 Euro für Personenschäden und von 250 000 Euro für Sachschäden abschließen und aufrechterhalten. Zuständige Stelle nach § 117 Absatz 2 Satz 1 des Versicherungsvertragsgesetzes vom 13. November 2007 (BGBl. I S. 1631), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434), ist die nach § 2 zuständige Behörde.“

§ 6 HundeG SH in seiner Gesetz gewordenen Fassung geht zurück auf einen Änderungsantrag der Fraktionen von FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW.²

II. Zu Frage 1.

Ob und in welchem Maße die an Hundehalterinnen und Hundehalter adressierte Vorgabe des § 6 S. 1 HundeG SH, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen, eine Rechtspflicht begründet und wie die Formulierung *„Wer die Möglichkeit hat, muss seinen Hund versichern.“* in der Erläuterung des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten³ zu § 6 HundeG SH zu verstehen ist, hängt maßgeblich von der zutreffenden Auslegung des Tatbestandsmerkmals *„soll“* in § 6 S. 1 HundeG SH ab. Das richtige Verständnis des § 6 S. 1 HundeG SH ist somit eng verknüpft mit der Funktion von sogenannten *„Soll-Vorschriften“*.

² Vgl. Umdruck 18/4200.

³ https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/_startseite/Artikel/150618_Hundegesetz.html.

1. Die Bedeutung von Soll-Vorschriften

a) Allgemeines

Soll-Vorschriften sind dem zwingenden Recht zuzuordnen, das heißt sie bringen ein Gebot oder ein Verbot zum Ausdruck.⁴ Dabei wird ein Gebot am deutlichsten durch die Worte „sollen“ oder „müssen“ ausgedrückt.⁵ Zur Rechtsfolge von Soll-Vorschriften führt *Schneider*⁶ aus:

„Eine Sollvorschrift verlangt keinen geringeren Gehorsam als eine Mussvorschrift; aber die Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Sollvorschriften wiegt weniger schwer. Im BGB führt die Verletzung von Mussvorschriften zur Nichtigkeit des Aktes, der Verstoß gegen eine Sollvorschrift bringt geringere Nachteile oder Erfordernisse mit sich (vgl. § 2247 BGB zum eigenhändigen Testament). Auch im Bereich des öffentlichen Rechts ergeben sich unterschiedliche Folgen aus der Verletzung eines Müssten oder Sollen. Ein schriftlicher Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen...“ (§ 37 Abs. 3 VwVfG), andernfalls ist er nichtig (§ 44 Abs. 2 Nr. 1). Die Begründung eines ablehnenden Verwaltungsaktes, der auf einer Ermessensentscheidung beruht, soll die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Auslegung ihres Ermessens ausgegangen ist (§ 39 Abs. 1 S. 3). Ist dies unterblieben, so kann der Fehler geheilt werden, wenn die erforderliche Begründung nachgeholt wird (§ 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG). Bei öffentlich-rechtlichen Vorschriften kann sich auch aus dem Zusammenhang, in welchem ein Sollensgebot steht, ergeben, dass es nur für den Regelfall zu gelten hat, dass also in atypischen Lagen in einer sinngemäßen Weise abgewichen werden darf. [...] Es handelt sich dabei um eine punktuelle Durchbrechung zwingender Regeln.“

Bei Muss-Vorschriften ist die jeweils angeordnete Rechtsfolge demnach unausweichlich.⁷ Bei Soll-Vorschriften kommt die angeordnete Rechtsfolge hingegen nur im Regelfall zum Tragen: In besonderen Fällen, die vom Regelfall deutlich abweichen, besteht indes die Möglichkeit, von der Regel-Rechtsfolge Ausnahmen zuzulassen (vgl. § 14 Abs. 3 S. 1 und 3 VwVfG⁸).⁹ Ein atypischer Fall kann insbesondere bei Sachver-

⁴ Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Auflage 2002, Rn. 621.

⁵ Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Auflage 2002, Rn. 621.

⁶ Gesetzgebung, 3. Auflage 2002, Rn. 621 f.

⁷ Vgl. *Bundeministerium der Justiz* (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage 2008, Rn. 83.

⁸ Dazu *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 14, Rn. 22.

⁹ Vgl. *Bundeministerium der Justiz* (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage 2008, Rn. 84; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 7, Rn. 11.

halten angenommen werden, die zwar vom Gesetzesrahmen, nicht aber vom Gesetzeszweck umfasst werden (Missbrauchs-Fälle).¹⁰ Die Abweichung vom Regelfall muss dabei so gravierend sein, dass die für die Regelentscheidung maßgeblichen Gründe im konkreten Fall nicht tragen.¹¹

b) Adressaten von Soll-Vorschriften

Im öffentlichen Recht richten sich Soll-Vorschriften üblicherweise an Behörden. Insofern eröffnet sich für die zuständige Behörde ein Ermessensspielraum (vgl. § 4 Abs. 3 BLG; § 31 Abs. 5 AsylG; § 48 Abs. 1 S. 2 SGB X; §§ 20 Abs. 2 S. 1, 25 Abs. 2 BImSchG; § 91 Abs. 4 SGB IX; § 9 Abs. 1 StAG; § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG).¹²

Eine solche Fallgestaltung liegt in Bezug auf § 6 S. 1 HundeG SH jedoch nicht vor. Hier richtet sich die Pflicht zur Haftpflichtversicherung unmittelbar an die Hundehalterinnen und Hundehalter, ohne dass es insoweit eines behördlichen Umsetzungsaktes bedürfte.

Im öffentlichen Recht sind an den Bürger adressierte Soll-Vorschriften selten vorzufinden.¹³ Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang immerhin § 26 Abs. 2 S. 1 und 2 VwVfG (vgl. § 84 Abs. 2 S. 1 und 2 LVwG SH) angeführt werden. Danach sollen die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken, insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Insofern liegt die Mitwirkung des Betroffenen bei der Sachverhaltsermittlung der Behörde im Interesse der Beteiligten, diese sind jedoch nicht dazu verpflichtet.¹⁴ Der Betroffene kann allerdings mittelbare Nachteile erleiden, wenn er nicht zur Sachverhaltsermittlung beiträgt.¹⁵

In diesem Sinne soll § 6 S. 1 HundeG SH nach dem Willen des Gesetzgebers jedoch nicht zu verstehen sein. Vielmehr hat dieser eine grundsätzliche Pflicht zum Abschluss der Haftpflichtversicherung beabsichtigt, von der in bestimmten Härtefällen Ausnahmen gemacht werden können.¹⁶

¹⁰ Vgl. BVerwG, NJW 1987, 2174 (2178); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 40, Rn. 27.

¹¹ Vgl. BVerwG, NVwZ 2009, 248 (251); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 40, Rn. 27.

¹² Vgl. BVerwG, NJW 1984, 70 (71); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 40, Rn. 26.

¹³ In der Theorie sind sie jedoch nicht ausgeschlossen, vgl. *Meyer*, Juristische Geltung als Verbindlichkeit, 2011, S. 244.

¹⁴ *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 26, Rn. 44 ff.

¹⁵ Dazu *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 26, Rn. 50 ff. und 55 f.

¹⁶ Vgl. Umdruck 18/4200. Vgl. auch Plenarprotokoll 18/90 vom 17.06.2015, S. 7627, 7630 f., 7632 und 7636.

2. Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz

Wenn sich aber die Pflicht zur Haftpflichtversicherung an die Hundehalterinnen und Hundehalter richtet und nicht an die zuständige Behörde, so müssten diese zwangsläufig selbst darüber urteilen, ob sie zum Abschluss der Haftpflichtversicherung verpflichtet sind oder nicht. An der grundsätzlichen Pflicht zum Vorhalten der Haftpflichtversicherung ändert dies zwar nichts. Dies wirft jedoch die Frage auf, ob die Soll-Vorschrift des § 6 S. 1 HundeG SH vor dem Hintergrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatzes¹⁷ verfassungsrechtliche Schwierigkeiten bereitet.¹⁸

a) Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes

Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass dem Bürger die Möglichkeit gegeben wird, sein Verhalten mit den geltenden Rechtsvorschriften abzustimmen.¹⁹ Dafür müssen diese so bestimmt formuliert sein, dass die Rechtsfolgen einer Regelung für den Normadressaten so vorherseh- und berechenbar sind, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann.²⁰ Das im Einzelfall gebotene Maß an Bestimmtheit richtet sich nach der Eingriffsintensität einer Norm sowie den sachlichen Eigenarten des jeweiligen Regelungsgegenstandes.²¹ Hinreichende Bestimmtheit liegt mithin bereits dann vor, wenn sich mit Hilfe der juristischen Auslegungsmethoden (insbesondere der systematischen und der historischen Auslegung) eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt.²²

b) Bestimmtheit des § 6 S. 1 HundeG SH

§ 6 S. 1 HundeG SH ist der Auslegung zugänglich. Die Bedeutung des Wortes „soll“ im Rahmen der Rechtssetzung ist hinreichend geklärt. Es drückt eine grundsätzlich zwingende Rechtsfolge aus, von der in atypischen Fällen oder aus wichtigem Grund Ausnahmen zugelassen werden dürfen (s.o. II. 1.). Diese Bedeutung hat offen-

¹⁷ Vgl. BVerfG, NJW 1989, 1599.

¹⁸ Frage 1. zielt zwar nicht ausdrücklich auf die Vereinbarkeit des § 6 S. 1 HundeG SH mit dem Verfassungsrecht ab. Aufgrund der Gegenüberstellung der sich auf den ersten Blick ausschließenden Formulierungen „*wer die Möglichkeit hat*“ und „*Rechtspflicht*“ hielt es der Wissenschaftliche Dienst jedoch für angezeigt, die Frage nach der hinreichenden Bestimmtheit des § 6 S. 1 HundeG SH aufzugreifen.

¹⁹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Loseblatt, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 20, VII., Rn. 58.

²⁰ BVerfG, NJW 1980, 985 (990); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2215); Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Loseblatt, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 20, VII., Rn. 58.

²¹ BVerfG, NJW 1996, 709 (710); Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Loseblatt, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 20, VII., Rn. 60.

²² BVerfG, NJW 1989, 1599; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Loseblatt, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 20, VII., Rn. 61.

bar auch der Gesetzgeber dem Wort soll beigemessen. Das folgt aus dem Umstand, dass der Änderungsantrag der Fraktionen von FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW zu § 6 HundeG SH die Begründung enthält, dass Ziel der Neuregelung die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Hunde - nicht nur gefährliche Hunde - als Regelfall war.²³ Es wird zudem explizit darauf hingewiesen, dass durch die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift Ausnahmen ermöglicht werden sollten. Angemerkt wird weiter, dass Ausnahmen beispielsweise in sozialen Härtefällen in Betracht kommen. Der so zum Ausdruck gekommene Wille des Gesetzgebers bietet somit einen hinreichenden Ansatzpunkt für eine historische Auslegung des § 6 S. 1 HundeG SH.²⁴

Ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine soziale Härte oder ein anderer Ausnahmegrund anzunehmen ist, hat der Gesetzgeber allerdings nicht erläutert. Dies ist zwar der Klärung durch die Rechtsprechung zugänglich. Dies hilft den Hundehalterinnen und Hundehaltern jedoch nur bedingt weiter, wenn sie vor der Frage stehen, ob für sie möglicherweise Ausnahmegründe hinsichtlich der Pflicht zur Haftpflichtversicherung greifen. Sie stehen mit dieser Frage zunächst allein da. Dies schürt Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des § 6 S. 1 HundeG SH. Zu beachten ist dabei aber, dass es Hundehalterinnen und Hundehaltern nicht verwehrt ist, sich bei der zuständigen Behörde darüber informieren, in welchen Fällen Ausnahmen von der Pflicht zur Haftpflichtversicherung anerkannt werden. Selbst in Bezug auf Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ist der Gesetzgeber nicht gezwungen, die Tatbestände deskriptiv und exakt fassbar zu umschreiben.²⁵ Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass sich das Maß der Bestimmtheit einerseits nach der Eingriffsintensität und andererseits nach den Eigenarten des Regelungsgegenstandes richtet. Die Eingriffsintensität der Pflicht zur Haftpflichtversicherung ist als gering einzustufen. Sie betrifft - jedenfalls bei ungefährlichen Hunden²⁶ - allein das „Wie“ der Hundehaltung. Zudem muss die möglicherweise drohende Rechtsfolge der fehlenden Haftpflichtversicherung in die Betrachtung einbezogen werden. Bei ungefährlichen Hunden ist dies weder mit einer Ordnungswidrigkeit belegt noch mit den Mitteln des Ordnungsrechts durchsetzbar (s.u. II.). Bei gefährlichen Hunden stellt sich die Frage nach möglichen Ausnahmen von der Versicherungspflicht aus Gründen des Rechtsgüterschutzes nicht, weil sich der

²³ Vgl. Umdruck 18/4200. Vgl. auch Plenarprotokoll 18/90 vom 17.06.2015, S. 7627, 7630 f., 7632 und 7636.

²⁴ Dies gilt unabhängig davon, ob der Begriff „soll“ in einem nicht rechtlichen Sinne anders verstanden werden könnte, wie offenbar vom Abgeordneten *Rickers*, vgl. Plenarprotokoll 18/90 vom 17.06.2015, S. 7629.

²⁵ *Hömig*, in: *Hömig* (Hrsg.), GG, Kommentar, 10. Auflage 2013, Art. 103, Rn. 14.

²⁶ Bei gefährlichen Hunden ist die Haftpflichtversicherung Voraussetzung für den Erhalt der erforderlichen Erlaubnis (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 HundeG SH).

Rechtsgüterschutz im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung gegenüber den Interessen auch derjenigen Hundehalterinnen und Hundehalter durchsetzt, die finanziell nicht in der Lage sind, eine Haftpflichtversicherung zu bezahlen.²⁷ Diese Umstände sprechen für die hinreichende Bestimmtheit des § 6 S. 1 HundeG SH.

Unabhängig von der Frage, in welchen Fällen Ausnahmen von der Haftpflichtversicherungspflicht gemacht werden können, regelt § 6 S. 1 HundeG SH, wer verpflichtet ist (alle Hundehalterinnen und Hundehalter), was zu versichern ist (durch Hunde verursachte Personen- und Sachschäden) und welche Mindestanforderungen an die Haftpflichtversicherung zu stellen sind (Mindestversicherungssummen). Auch aus diesem Grund stellt sich die Vorschrift als hinreichend bestimmt dar. Zwar regelt § 6 HundeG SH weder Kontrolle noch Sanktion bei Nichtbefolgen des Normbefehls, jedoch lässt dieser Umstand die Berechenbarkeit des Normbefehls für sich betrachtet unberührt.

3. Zusammenfassung

Ausgehend von den Gesetzesmaterialien ist die Etablierung einer grundsätzlichen Pflicht der Hundehalterinnen und Hundehalter zur Haftpflichtversicherung vom Gesetzgeber intendiert gewesen. Durch die Formulierung des § 6 S. 1 HundeG SH ist dieser Wille hinreichend zum Ausdruck gekommen. Die Vorschrift ist hinreichend bestimmt.²⁸

III. Zu Frage 2.

1. Durchsetzbarkeit der Haftpflichtversicherungspflicht für Hundehalter

a) Kenntniserlangung als Voraussetzung der Rechtsdurchsetzung

Ohne Kenntnis der zuständigen Behörde über das Vorhandensein einer Haftpflichtversicherung nach § 6 S. 1 HundeG SH ist diese bereits aus tatsächlichen Gründen

²⁷ Im Ergebnis ebenso die Erläuterung des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten, vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/_startseite/Artikel/150618_Hundegesetz.html.

²⁸ Die Möglichkeit zur Abweichung von der Pflicht zur Haftpflichtversicherung aus sozialen Gründen stellt sich vor dem Hintergrund ihrer Intention durchaus als rechtlich problematisch dar, weil gerade die wirtschaftlich nicht leistungsfähigen Hundehalterinnen und Hundehalter die durch ihren Hund angerichteten Schäden im Regelfall nicht auszugleichen in der Lage sind. Dies ist zwar politisch offenbar gewollt, wirft aber die Frage nach der inneren Widerspruchsfreiheit der Regelung auf. Diese ist allerdings nicht vom Gutachtenauftrag gedeckt.

nicht dazu in der Lage, die entsprechende Pflicht durchzusetzen. Fraglich ist jedoch, auf welchem Weg sie die nötigen Informationen erlangen soll.

Soweit es zur Durchführung des HundeG SH erforderlich ist, haben Hundehalterinnen und Hundehalter die ihren Hund betreffenden Feststellungen zu ermöglichen, Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen (§ 16 Abs. 1 S. 1 HundeG SH). Das ordnungsbehördliche Auskunftersuchen soll jedoch nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren sein, sondern als unselbständige Verfahrenshandlung, sodass die Auskunft der Hundehalterinnen und Hundehalter nicht zwangsweise durchgesetzt werden kann.²⁹

Auch die Anzeige des Versicherungsunternehmens gegenüber der nach § 2 HundeG SH zuständigen Stelle im Falle der Beendigung des Versicherungsverhältnisses (§ 117 Abs. 2 S. 1 VVG i.V.m. § 6 S. 2 HundeG SH) vermag dieses Informationsdefizit der Behörde nicht in befriedigender Weise auszugleichen, da hierfür Voraussetzung ist, dass die jeweilige Hundehalterin bzw. der jeweilige Hundehalter überhaupt eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen hat. Fehlt es hieran von vornherein, erhält die zuständige Behörde auch nicht über § 117 Abs. 2 S. 1 VVG i.V.m. § 6 S. 2 HundeG SH Kenntnis vom Fehlen der Haftpflichtversicherung.

Es ist der zuständigen Behörde auch untersagt, zum Zwecke der Ermittlung des Umstands, wer einen Hund hält, und der Abfrage, ob eine Haftpflichtversicherung vorliegt, auf solche Daten zuzugreifen, die in einem anderen Zusammenhang bei der betreffenden Gebietskörperschaft erhoben worden sind (etwa im Zusammenhang mit der Erhebung einer Hundesteuer). Dem steht der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz (§ 13 Abs. 2 S. 1 LDSG) entgegen. Eine Ausnahme hiervon nach § 13 Abs. 3 LDSG ist vorliegend nicht anzunehmen. Insbesondere liegt keine Einwilligung der betreffenden Hundehalterinnen und Hundehalter vor, die anderweitige Verwendung der im Zusammenhang mit der Erhebung der Hundesteuer erlangten Daten ist nicht durch Rechtsvorschrift - beispielsweise durch das HundeG SH - erlaubt (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 1 LDSG) und es geht im Hinblick auf die Hundehalterhaftpflichtversicherung nicht um die Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte einzelner (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 2 LDSG).

Der zuständigen Behörde gemäß § 2 HundeG SH fehlt es somit bezüglich der Haftpflichtversicherung bereits an einer hinreichenden Kontrollbefugnis. Nur hinsichtlich

²⁹ *Lehmann*, GefHG SH, 2006, § 13, Erl. 3.

gefährlicher Hunde ist es der zuständigen Behörde überantwortet, im Rahmen der Erlaubniserteilung das Vorliegen der Haftpflichtversicherung zu überprüfen (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 HundeG SH).

Diese Umstände erschweren die Rechtsdurchsetzung bereits in tatsächlicher Hinsicht.

b) Rechtsgrundlage der Durchsetzung

Fraglich ist darüber hinaus, welche Möglichkeiten der behördlichen Durchsetzung der Haftpflichtversicherungspflicht für Hundehalterinnen und Hundehalter bestehen. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes erfordert, dass Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen ausschließlich auf gesetzlicher Grundlage erfolgen dürfen.³⁰ Da die Haftpflichtversicherungspflicht für Hundehalterinnen und Hundehalter jedenfalls deren allgemeine Handlungsfreiheit betrifft und deren ordnungsrechtliche Durchsetzung als Grundrechtseingriff zu qualifizieren ist, bedarf es auch für die Durchsetzung einer Rechtsgrundlage.

aa) § 6 S. 1 HundeG SH als Rechtsgrundlage

Zunächst stellt § 6 S. 1 HundeG SH selbst nicht die erforderliche Rechtsgrundlage zur Durchsetzung der Haftpflichtversicherungspflicht dar. Die Vorschrift enthält nämlich keine ausdrückliche Befugnis hierzu. Es handelt sich bei ihr lediglich um eine sogenannte *lex imperfecta*, die sich dadurch auszeichnet, dass sie dem Bürger ein Gebot oder Verbot auferlegt, ohne gleichzeitig der Behörde die Vollstreckung des angeordneten Verhaltens zu gestatten.³¹ Derartige Normen können nur im Zusammenspiel mit einschlägigen Ermächtigungen wie etwa der polizeilichen Generalklausel durchgesetzt werden.³²

bb) § 2 S. 1 HundeG SH als Rechtsgrundlage

Des Weiteren könnte aus § 2 S. 1 HundeG SH eine Ermächtigung zur Durchsetzung der Pflicht zur Haftpflichtversicherung abgeleitet werden. Danach werden die *Aufgaben* nach dem HundeG SH den amtsfreien Gemeinden und Ämtern zur Erfüllung nach Weisung übertragen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Hierin ist jedoch eine Regelung über die Zuständigkeit für die durch das HundeG SH begründeten Verwaltungs-

³⁰ Huster/Rux, in: BeckOK GG, Stand: 01.03.2015, Art. 20, Rn. 172 ff.

³¹ Vgl. Büscher, JA 2010, 719 (720).

³² Büscher, JA 2010, 719 (720, Fn. 5); Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, § 11, 1.

aufgaben zu erblicken und keine Rechtsgrundlage. Eine dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes genügende Rechtsgrundlage kann nämlich nicht bereits dann angenommen werden, wenn eine Vorschrift einer Behörde bloß eine bestimmte Aufgabe zuweist; vielmehr ist notwendig, dass der Behörde die *Befugnis* erteilt wird, Maßnahmen zu erlassen, die für Bürgerinnen und Bürger eine Belastung darstellen.³³ § 2 S. 1 HundeG SH bleibt hinter diesen Anforderungen zurück, weil darin keine Befugnis der zuständigen Behörden zur Ergreifung näher bezeichneter Maßnahmen geregelt ist.

cc) § 19 Abs. 1 HundeG SH als Rechtsgrundlage

Darüber hinaus könnte § 19 Abs. 1 HundeG SH die notwendige Rechtsgrundlage für die Durchsetzung der aus § 6 S. 1 HundeG SH folgenden Pflicht sein. Gemäß § 19 Abs. 1 HundeG SH können die zuständigen Behörden unbeschadet der Vorschriften des HundeG SH „nach Maßgabe des Landesverwaltungsgesetzes die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen treffen, um eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren“. Bereits der Wortlaut der Vorschrift macht jedoch deutlich, dass es sich bei ihr nicht um eine Ermächtigungsgrundlage³⁴, insbesondere keine spezialgesetzlich normierte generalklauselartige Befugnisnorm³⁵, handelt, sondern um eine Kollisionsnorm, die das Verhältnis der Ermächtigungen des HundeG SH zu denen des LVwG SH regelt. Diese ausdrückliche gesetzliche Kollisionsregel gilt es in jedem Falle zu beachten.³⁶

dd) §§ 174, 176 LVwG SH als Rechtsgrundlage

Insofern stellt sich die Frage nach der Möglichkeit des Rückgriffs auf die polizeiliche Generalklausel (§§ 174, 176 LVwG SH) zur Durchsetzung der Pflicht zur Haftpflichtversicherung. Dabei kommt es darauf an, wie sich § 19 Abs. 1 HundeG SH zu den Vorschriften des LVwG SH, insbesondere den §§ 174, 176 LVwG SH verhält.

Zu klären ist somit zunächst, wie die tatbestandliche Formulierung „um eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren“ auszulegen ist.

³³ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage 2013, Rn. 36.

³⁴ Dagegen auch Lehmann, GefHG SH, 2006, § 19, Erl. 1. bezüglich § 17 Abs. 1 GefHG SH.

³⁵ Eine solche enthält beispielsweise das niedersächsische Hundegesetz (§ 17 Abs. 4 S. 1 HundG Nds.).

³⁶ Vgl. Büscher, JA 2010, 719 (721).

Weiter stellt sich auf der Rechtsfolgenseite die Frage, ob möglicherweise unabhängig von der Einordnung einer Gefahr als von einem Hund ausgehend auf §§ 174, 176 LVwG SH zur Durchsetzung der Haftpflichtversicherungspflicht zurückgegriffen werden kann.

(1) Von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit

§ 19 Abs. 1 HundeG SH verlangt, dass eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.

(a) Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zählt unter anderem die objektive Rechtsordnung³⁷, mithin auch § 6 S. 1 HundeG SH mit der darin enthaltenen Pflicht zur Haftpflichtversicherung. Ist eine Hundehalterin oder ein Hundehalter nicht haftpflichtversichert, liegt nicht nur eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, sondern ein Schaden für selbige. Ein Schaden für die öffentliche Sicherheit erfüllt auch den weniger weit reichenden Gefahrbegriff.³⁸

(b) Von einem Hund ausgehend

Ob die fehlende Haftpflichtversicherung im Sinne von § 6 S. 1 HundeG SH eine von einem Hund ausgehende Gefahr darstellt, ist klärungsbedürftig. Die Lösung muss anhand der Auslegung des § 19 Abs. 1 HundeG SH gefunden werden.³⁹

(aa) Wortlautauslegung

Der Wortlaut des § 19 Abs. 1 HundeG SH klärt nicht deskriptiv, wann eine von einem Hund ausgehende Gefahr vorliegt und somit der Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ermöglicht wird. Andere Ausdrücke für das Wort „ausgehen“ sind im hier relevanten Kontext „beruhen auf“, „entspringen“, „herrühren“, „kommen von“, „seinen Ursprung haben“, „seinen Ausgang nehmen“, „stammen“, „vorgebracht werden“, „zurückgehen auf“.⁴⁰ Diese Synonyme deuten darauf hin, dass die Bedeutung des Be-

³⁷ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, S. 236 f.

³⁸ Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Auflage 2007, § 4, Rn. 3 ff.

³⁹ Wann eine von einem Hund ausgehende Gefahr im Sinne von § 19 Abs. 1 HundeG SH (bzw. § 17 GefHG SH) vorliegt, ist - soweit ersichtlich - von der Rechtsprechung bislang nicht geklärt worden.

⁴⁰ Duden (Hrsg.), Das Synonymwörterbuch, 4. Auflage 2007, S. 142.

griffs „*ausgehende*“ in § 6 S. 1 HundeG SH eine irgendwie geartete Kausalität zum Ausdruck bringen soll.

Dies könnte für eine weite Auslegung des Wortes „*ausgehende*“ sprechen, sodass darunter auch solche Gefahren für die öffentliche Sicherheit gefasst werden könnten, die lediglich im weitesten Sinne mit einem Hund im Zusammenhang stehen. Eine derart weit verstandene Ursächlichkeit eines Hundes könnte auch im Falle der fehlenden Haftpflichtversicherung angenommen werden, weil der Hund der Ursprung der Haftpflichtversicherungspflicht ist.

Gemeint sein könnte mit der Formulierung „*von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit*“ indes auch, dass die spezifische Gefahr für die öffentliche Sicherheit gerade vom Verhalten des Hundes herrühren muss. Auch dieses Verständnis des § 6 S. 1 HundeG SH lässt dessen Wortlaut zu. Wenn Hundehalterinnen und Hundehalter keine Haftpflichtversicherung abschließen, kann dies jedoch schwerlich auf das Verhalten eines Hundes zurückgeführt werden. Dies belegt die Gegenüberstellung der fehlenden Haftpflichtversicherung und des Verstoßes gegen den Maulkorbzwang (§ 14 Abs. 4 S. 1 HundeG SH). Im Falle eines nicht angelegten Maulkorbs geht die Gefahr unmittelbar vom Hund aus, da sich dann die spezifische Tiergefahr realisieren kann. Dass der Mensch die Gefahr vermittelt, spielt insoweit eine untergeordnete Rolle. Im Falle der fehlenden Haftpflichtversicherung ist der Hund jedoch nur mittelbar kausal für die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und der Halter verursacht diese unmittelbar.

Der Wortlaut des § 6 S. 1 HundeG SH bietet folglich für sich genommen keine zwingende Auslegungshilfe für die Frage, ob im Falle einer fehlenden Haftpflichtversicherung eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit anzunehmen ist.

(bb) Historische Auslegung

Die historische Auslegung des § 19 Abs. 1 HundeG SH trägt ebenfalls wenig zur Ergebnisfindung bei, weil der Gesetzgeber des HundeG SH sich zur Frage des Verhältnisses des § 19 Abs. 1 HundeG SH zu den §§ 174, 176 LVwG SH im Falle einer von dem Hundehalter ausgehenden Gefahr nicht explizit geäußert hat.⁴¹ Die amtliche Begründung zu § 17 Abs. 1 GefHG SH, der als Vorlage für § 19 Abs. 1 HundeG SH dien-

⁴¹ Vgl. Umdruck 18/4200, S. 45 f.

te, stellt ausdrücklich darauf ab, dass es für einen Rückgriff auf die §§ 174, 176 LVwG darauf ankomme, dass die Gefahr für die öffentliche Sicherheit von einem Hund ausgeht. Der Begriff der von einem Hund ausgehenden Gefahr wird dort tendenziell weit ausgelegt und beispielsweise auch im Falle der Haltung eines Hundes ohne die nötige Erlaubnis oder bei Wegfall der Erlaubnisvoraussetzungen der Rückgriff auf die Generalklausel für möglich gehalten.⁴² Ob sich der Gesetzgeber des § 19 Abs. 1 HundeG SH diesen Ansatz zu eigen machen und um den Fall der fehlenden Haftpflichtversicherung erweitern wollte, ist jedoch nicht überliefert.

(cc) Systematische Auslegung

Bei systematischer Betrachtung könnte § 1 HundeG SH dafür sprechen, den Begriff „*ausgehende*“ in § 19 Abs. 1 HundeG SH weit zu verstehen im Sinne einer schlichten Kausalität des Hundes für die Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Danach ist es der Zweck des HundeG SH, „*Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen und abzuwehren, die mit dem Halten und dem Führen von Hunden verbunden sind*“. Aufgrund der Anknüpfung an das Halten und Führen von Hunden könnte man annehmen, dass auch solche Gefahren für die öffentliche Sicherheit gemäß § 19 Abs. 1 HundeG SH von einem Hund ausgehen, die bloß mittelbar durch den Hund und unmittelbar durch dessen Halterin oder Halter verursacht werden. Dann wäre auch die fehlende Hundehalterhaftpflichtversicherung im Sinne von § 6 S. 1 HundeG SH eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und es könnte zur Durchsetzung der Pflicht aus § 6 S. 1 HundeG SH auf die §§ 174 ff. LVwG SH zurückgegriffen werden.

Gegen diesen Auslegungsansatz spricht jedoch der Umstand, dass die in § 1 HundeG SH angelegte Gleichstellung von Gefahrenvorbeugung und Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit dem Halten und Führen von Hunden nicht in § 19 Abs. 1 HundeG SH übernommen worden ist. § 19 Abs. 1 HundeG SH verlangt im Gegensatz zu § 1 HundeG SH eine Situation, in der eine von einem Hund ausgehende Gefahr abzuwehren ist. Aufgrund der hier fehlenden Anknüpfung an das Halten und Führen von Hunden könnte man schließen, dass § 19 Abs. 1 HundeG SH im Gegensatz zu § 1 HundeG SH eine unmittelbar von einem Hund verursachte Gefahr voraussetzt und eine

⁴² LT-Drucks. 15/3471, S. 50 f.

unmittelbare Gefahrverursachung durch die Hundehalterin oder den Hundehalter nicht ausreichen lässt.⁴³

Es ist auch denkbar, dass § 19 Abs. 1 HundeG SH auf der gesetzgeberischen Wertung beruht, dass die fehlende Durchsetzungsmöglichkeit der Haftpflichtversicherungspflicht hinzunehmen ist, weil nunmehr auch Halterinnen und Halter von solchen Hunden von ihr erfasst sind, von denen in der Regel keine Schäden ausgehen.

Es könnte auch sein, dass unmittelbar auf einen Menschen rückführbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die in einem bloß mittelbaren Zusammenhang mit einem Hund stehen - wie die fehlende Hundehalterhaftpflichtversicherung - gerade deshalb nicht mit den Mitteln des Ordnungsrechts abgewehrt werden sollten, weil § 6 S. 1 HundeG SH unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit aus rechtsstaatlichen Gründen eher aufrechterhalten werden kann, wenn die Hundehalterhaftpflichtversicherungspflicht nicht zwangsweise durchsetzbar ist.

(dd) Teleologische Auslegung

Fraglich ist schließlich, ob es dem Sinn und Zweck des § 19 Abs. 1 HundeG SH entspricht, dass zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit Hunden, die unmittelbar von Menschen verursacht wurden, keinerlei Rechtsgrundlage zur Verfügung steht. Dieser Umstand könnte für ein weites Verständnis des Begriffs „ausgehende“ streiten. Es ist jedoch nicht feststellbar, was mit § 19 Abs. 1 HundeG SH im Einzelnen bezweckt worden ist. Es könnte sich um ein bloßes Versehen des Gesetzgebers handeln, die Haftpflichtversicherungspflicht nicht ordnungsbehördlich durchsetzbar auszugestalten. Dies könnte aber auch beabsichtigt sein (s.o. III. 1. b) dd) (1) (b) (cc)).

(ee) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist im Falle einer fehlenden Hundehalterhaftpflichtversicherung eher keine von einem Hund ausgehende Gefahr im Sinne von § 19 Abs. 1 HundeG SH anzunehmen, da die besseren Argumente für eine enge Auslegung dieser Vorschrift sprechen. Insbesondere die systematische Erwägung, dass § 19 Abs. 1 HundeG SH nicht - wie § 1 HundeG SH - an das Halten und Führen eines Hundes anknüpft spricht für ein enges Verständnis des Begriffs „ausgehende“.

⁴³ Diese sprachliche Diskrepanz wird in der amtlichen Begründung zu § 17 Abs. 1 GefHG SH außer Acht gelassen, vgl. LT-Drucks. 15/3471, S. 50 f.

(2) Sperrwirkung des § 19 Abs. 1 HundeG SH

Zu klären ist weiter, ob trotz dieses Umstandes auf die §§ 174, 176 LVwG SH zur Durchsetzung der Haftpflichtversicherungspflicht zurückgegriffen werden darf oder ob § 19 Abs. 1 HundeG SH insoweit eine Sperrwirkung entfaltet.

(a) Wortlautauslegung

Gegen eine Sperrwirkung des § 19 Abs. 1 HundeG SH könnte die darin verwendete Formulierung „*Unbeschadet der Vorschriften dieses Gesetzes können die zuständigen Behörden nach Maßgabe des Landesverwaltungsgesetzes die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen treffen*“ sprechen. „*Unbeschadet*“ kann umschrieben werden mit der Formulierung „*ohne Rücksicht auf*“ sowie den Worten „*ungeachtet*“ oder „*trotz*“.⁴⁴ Dies könnte darauf hindeuten, dass ein Rückgriff auf das LVwG SH stets möglich sein soll, wenn die Vorschriften des HundeG SH im konkreten Fall keine einschlägige Rechtsgrundlage bieten.

Dagegen spricht jedoch die einschränkende Voraussetzung am Ende des § 19 Abs. 1 HundeG SH, die ausdrücklich verlangt, dass auf das LVwG SH nur zurückgegriffen werden darf, „*um eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren*“. Der Wortlaut des § 19 Abs. 1 HundeG SH spricht daher für eine Sperrwirkung dieser Vorschrift gegenüber den §§ 174 ff. LVwG SH, soweit keine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt. Die Bedeutung des Wortes „*unbeschadet*“ spricht zugleich gegen die bezüglich § 17 Abs. 1 GefHG SH vertretene Auffassung, die §§ 174 ff. LVwG SH würden nicht durch § 17 GefHG verdrängt, weshalb „*nachrangig*“ zu den Ermächtigungen des HundeG SH auf die allgemeinen ordnungsrechtlichen Ermächtigungen zurückgegriffen werden könne.⁴⁵ Ein derartiges Verhältnis der Subsidiarität lässt sich aus dem Wort „*unbeschadet*“ nicht ableiten.

(b) Systematische Auslegung

Unter systematischen Gesichtspunkten könnte man für die Anwendbarkeit der §§ 174 ff. LVwG SH anführen, dass *leges imperfectae* wie § 6 S. 1 HundeG SH zu ihrer Durchsetzung einer Rechtsgrundlage bedürfen und diese zumeist in der polizeilichen

⁴⁴ Vgl. http://www.duden.de/rechtschreibung/unbeschadet_trotz_ungeachtet.

⁴⁵ In diesem Sinne *Lehmann*, GefHG SH, 2006, § 17, Erl. 1. Vgl. auch Nr. 24 der Verwaltungsvorschrift zum Gefahrhundegesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwV-GefHG), Amtsblatt SH 2009, S. 1100.

Generalklausel liegen wird (s.o. III. 1. b) aa)). Allein aus dieser Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage kann jedoch nicht gefolgert werden, dass § 19 Abs. 1 HundeG SH den Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel zuließe. Dies widerspräche nämlich dessen Charakter als Kollisionsnorm mit seinen speziellen Voraussetzungen.⁴⁶

Für eine Sperrwirkung des § 19 Abs. 1 HundeG SH hinsichtlich solcher Gefahren, die nicht von einem Hund ausgehen, spricht auch, dass anderenfalls Pflichten aus dem HundeG SH, die vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes Schwierigkeiten aufwerfen, wie die Haftpflichtversicherungspflicht aus § 6 S. 1 HundeG SH, zwangsweise durchsetzbar wären. Dies trägt zugleich zur Vermeidung eines Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz bei (s.o. II. 2. b).⁴⁷

Für die Sperrwirkung des § 19 Abs. 1 HundeG SH bezüglich der §§ 174, 176 LVwG SH für Fälle, in denen die Gefahr nicht von einem Hund ausgeht, spricht in systematischer Hinsicht insbesondere der Umstand, dass eine derartige Regelung überhaupt existiert. Gäbe es § 19 Abs. 1 HundeG SH nicht, so wären die hergebrachten und in § 173 Abs. 2 LVwG SH fixierten Auslegungsgrundsätze betreffend das Verhältnis von speziellen zu generellen Ermächtigungen anzuwenden. Der Regelung des § 19 Abs. 1 HundeG SH hätte es somit nicht bedurft, wenn dessen spezielle tatbestandliche Voraussetzungen für einen Rückgriff auf die §§ 174 ff. LVwG SH, nämlich die von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit, nicht eingehalten werden müssten. Diese Systematik würde man aber umgehen, wenn man den Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel zulassen würde, ohne dass eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.

(c) Teleologische Auslegung

§ 19 Abs. 1 HundeG SH soll einen Rückgriff auf §§ 174 ff. LVwG SH ermöglichen. Dafür, dass dies außerhalb der von dieser Norm aufgestellten Voraussetzungen möglich sein soll, kann dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift nichts entnommen werden.

⁴⁶ Aus demselben Grund kann auch nicht auf den Auslegungsgrundsatz zurückgegriffen werden, dass die Befugnis zur Unterbindung eines Handelns ohne die erforderliche Erlaubnis (vgl. §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 Nr. 3 HundeG SH) der polizeilichen Generalklausel zu entnehmen ist, vgl. dazu *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, § 11, 1.

⁴⁷ Deshalb erscheint auch eine verfassungskonforme Auslegung des § 19 Abs. 1 HundeG SH wegen eines möglicherweise vorliegenden strukturellen Vollzugsdefizits (vgl. dazu BVerfG, DStR 1991, 971; BVerfG, DStRE 2004, 396; *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 3, Rn. 47 ff.; *Kischel*, in: BeckOK GG, Stand 01.09.2015, Art. 3, Rn. 119 f.) zugunsten der Möglichkeit des Rückgriffs auf die §§ 174 ff. LVwG SH vorliegend als schwerlich gangbarer Weg.

Vielmehr würde man § 19 Abs. 1 HundeG SH sinnentleeren, wenn man annähme, dass der Rückgriff auf die Vorschriften des LVwG SH ohne Beachtung seiner Tatbestandsvoraussetzungen möglich sei.

(d) Historische Auslegung

Die historische Auslegung ist nicht ergiebig. § 19 Abs. 1 HundeG SH wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht explizit begründet.⁴⁸ Die Begründung zu § 17 Abs. 1 GefHG SH enthält ebenfalls keine Hinweise dazu, wie der Fall zu beurteilen ist, dass das GefHG SH keine Rechtsgrundlage anbietet und gleichzeitig dessen Voraussetzungen für einen Rückgriff auf die §§ 174 ff. LVwG SH nicht erfüllt sind.⁴⁹ Zwar wird dort davon gesprochen, dass § 17 Abs. 1 GefHG SH klarstelle, „*dass das Gesetz die Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit dem Halten und Führen von Hunden nicht abschließend regelt*“.⁵⁰ Im Anschluss daran, wird aber auf das Erfordernis einer von einem Hund ausgehenden Gefahr hingewiesen und es werden einzelne Fälle aufgezählt, in denen man eine solche Gefahr annehmen könne.⁵¹ Diese detaillierte Auflistung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die von Hunden ausgehen, spricht gegen die Möglichkeit eines generellen Rückgriffs auf die §§ 174 ff. LVwG SH und für eine Sperrwirkung des § 19 Abs. 1 HundeG SH, soweit keine von einem Hund ausgehende Gefahr vorliegt.

(3) Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass § 19 Abs. 1 HundeG SH den Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel der §§ 174, 176 LVwG nur bezüglich solcher Gefahren zulässt, die von Hunden ausgehen. Letzteres ist im Hinblick auf die fehlende Haftpflichtversicherung der Hundehalterin bzw. des Hundehalters nicht der Fall. Der Abschluss einer Haftpflichtversicherung kann also nicht unter Rückgriff auf §§ 174, 176 LVwG angeordnet und dementsprechend auch nicht zwangsweise durchgesetzt werden.

⁴⁸ Vgl. Umdruck 18/4200, S. 45 f.

⁴⁹ Vgl. LT-Drucks. 15/3471, S. 50 f.

⁵⁰ Vgl. LT-Drucks. 15/3471, S. 50.

⁵¹ Vgl. LT-Drucks. 15/3471, S. 50 f.

ee) Mittelbare Durchsetzungsmöglichkeit bei gefährlichen Hunden

Bei gefährlichen Hunden im Sinne von § 7 HundeG SH besteht für die zuständigen Behörden jedoch mittelbar die Möglichkeit, die Pflicht zur Haftpflichtversicherung aus § 6 S. 1 HundeG SH durchzusetzen. Das Halten gefährlicher Hunde ist erlaubnispflichtig (§ 8 HundeG SH). Voraussetzung für den Erhalt der Erlaubnis ist unter anderem der Nachweis der Haftpflichtversicherung (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 HundeG SH). In diesem Zusammenhang hat die zuständige Behörde im Falle der fehlenden Haftpflichtversicherung die Erlaubnis zu versagen (§ 10 Abs. 3 S. 3 HundeG SH) und wirkt so mittelbar darauf hin, dass die Halterin bzw. der Halter eines gefährlichen Hundes die erforderliche Versicherung abschließt, weil sie oder er anderenfalls nicht die begehrte Erlaubnis erhält. Wer einen gefährlichen Hund ohne die erforderliche Erlaubnis hält, begeht zudem eine Ordnungswidrigkeit (§ 20 Abs. 1 Nr. 9 HundeG SH). Erlischt die Haftpflichtversicherung nach Erlaubniserteilung, so ist die Erlaubnis zu widerrufen (§ 10 Abs. 4 S. 1 HundeG SH).

2. Sanktionierung der fehlenden Haftpflichtversicherung

Als Möglichkeit zur Sanktionierung der fehlenden Haftpflichtversicherung kommt allenfalls die Belegung der Hundehalterin oder des Hundehalters mit einer Geldbuße wegen einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 20 Abs. 2 HundeG SH Betracht. Das setzt jedoch voraus, dass die fehlende Haftpflichtversicherung eine Ordnungswidrigkeit im Sinne von § 20 Abs. 1 HundeG SH darstellt. Dies ist jedoch nur hinsichtlich gefährlicher Hunde der Fall (§ 20 Abs. 1 Nr. 12 HundeG SH), nicht aber bezüglich ungefährlicher Hunde. Insofern besteht bloß eingeschränkt die Möglichkeit zur Sanktionierung der fehlenden Haftpflichtversicherung von Hundehalterinnen und Hundehaltern.

IV. Zu Frage 3.

Die Antwort auf Frage 3. ergibt sich aus den Antworten auf die Fragen 1. und 2. Darauf wird an dieser Stelle verwiesen.

V. Zu Frage 4.

Was unter einer Pflichtversicherung zu verstehen ist, wird in § 113 Abs. 1 Hs. 1 VVG legaldefiniert. Danach ist eine Pflichtversicherung „eine Haftpflichtversicherung, zu deren Abschluss eine Verpflichtung durch Rechtsvorschrift besteht“.

Eine Haftpflichtversicherung deckt im Rahmen des Versicherungsvertrages das Risiko ab, dass der Versicherungsnehmer von einem Dritten auf Schadensersatz in Anspruch genommen wird.⁵² Den Abschluss einer solchen Risikoversicherung strebt § 6 S. 1 HundeG SH ausdrücklich an. Eine Haftpflichtversicherung liegt vor.

Für die nötige Verpflichtung zum Abschluss der Haftpflichtversicherung ist entscheidend, dass die Rechtsvorschrift den Abschluss der Versicherung nicht nur empfiehlt, sondern verpflichtend vorschreibt.⁵³ Hier ordnet § 6 S. 1 HundeG SH die grundsätzliche Pflicht von Hundehalterinnen und Hundehaltern zur Haftpflichtversicherung an. Es handelt sich nicht lediglich um eine Empfehlung des Gesetzgebers. Bei § 6 S. 1 HundeG SH handelt es sich folglich um eine verpflichtende Vorschrift (s.o. II. 1.).⁵⁴

Die Haftpflichtversicherungspflicht muss schließlich durch Rechtsvorschrift angeordnet sein. Als Rechtsvorschrift im Sinne von § 113 Abs. 1 Hs. 1 VVG sind sowohl formelle als auch materielle Gesetze des Bundes und der Länder sowie EU-Verordnungen anzusehen.⁵⁵ Voraussetzung für eine landesrechtlich angeordnete Pflichtversicherung ist, dass die Gesetzgebungszuständigkeit für die zu regelnde Materie den Ländern überhaupt zusteht.⁵⁶ Bei § 6 S. 1 HundeG SH handelt es sich um ein formelles Landesgesetz. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes zum Erlass des HundeG SH könnte aus der Kompetenz der Länder im Bereich der Gefahrenabwehr aus Art. 70 Abs. 1 GG⁵⁷ abgeleitet werden.⁵⁸ Denkbar ist daneben aber auch, aufgrund der Vergleich-

⁵² Lücke, in: Prölss/Martin, VVG, Kommentar, 29. Auflage 2015, Vor §§ 100-112, Rn. 1.

⁵³ Knappmann, in: Prölss/Martin, VVG, Kommentar, 29. Auflage 2015, § 113, Rn. 1; Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, § 113, Rn. 6.

⁵⁴ An dieser Beurteilung ändert sich auch vor dem Hintergrund möglicher Ausnahmen von der Pflicht zur Haftpflichtversicherung nichts, weil diese die grundsätzliche Pflicht zum Abschluss der Haftpflichtversicherung unberührt lassen. So gibt es beispielsweise auch Ausnahmen von der Pflicht zur Kfz-Haftpflichtversicherung (vgl. § 2 PflVG), ohne dass in Zweifel gezogen wird, dass es sich dabei um eine Pflichtversicherung im Sinne von § 113 Abs. 1 Hs. 1 VVG handelt.

⁵⁵ Langheid, in: Römer/Langheid, VVG, Kommentar, 4. Auflage 2014, § 113, Rn. 6; Knappmann, in: Prölss/Martin, VVG, Kommentar, 29. Auflage 2015, § 113, Rn. 1; Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, § 113, Rn. 6.

⁵⁶ Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, § 113, Rn. 6.

⁵⁷ Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2004, 597 (603); Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Loseblatt, 75. EL September 2015, Art. 70, Rn. 111.

⁵⁸ So etwa Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage 2013, Rn. 611 f. In diesem Sinne auch die Aussage von Körper, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 14. Wahlperiode, 141. Sitzung, Berlin, Freitag, den 08. Dezember 2000, 13875 (D) sowie 13876 (C). Dementsprechend hat der Bund die zuvor diskutierte Pflicht des Hundehalters zur Haftpflichtversicherung

barkeit des § 6 S. 1 HundeG SH mit § 1 PflVG⁵⁹ an die Gesetzgebungskompetenz für das PflVG anzuknüpfen. Diese folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.⁶⁰ Da der Bund jedoch hinsichtlich der Haftpflichtversicherung von Hundehalterinnen und Hundehaltern keinen Gebrauch von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemacht hat, steht den Ländern die entsprechende Kompetenz zu (Art. 72 Abs. 1 GG). Da beide Ansätze im Ergebnis zur Kompetenz des Landes gelangen, ist eine Entscheidung für die eine oder andere Kompetenzvorschrift entbehrlich. § 6 S. 1 HundeG SH ist kompetenzgemäß erlassen worden. Die Haftpflichtversicherungspflicht ist demzufolge durch eine den Anforderungen des § 113 Abs.1 VVG genügende Rechtsvorschrift begründet worden.

Mithin stellt § 6 S. 1 HundeG SH eine Pflichthaftpflichtversicherung im Sinne von § 113 Abs. 1 VVG dar.⁶¹ Für eine Pflichtversicherung im Sinne der §§ 113 ff. VVG spricht zudem § 6 S. 2 HundeG SH. Diese Vorschrift bestimmt als zuständige Stelle nach § 117 Abs. 2 S. 1 VVG die zuständige Behörde gemäß § 2 HundeG SH. § 117 VVG ist geregelt in Teil 2 („*Einzelne Versicherungszweige*“) Kapitel 1 („*Haftpflichtversicherung*“) Abschnitt 2 („*Pflichtversicherung*“) des VVG. Auch systematisch betrachtet spricht somit Vieles dafür, dass die Versicherung gemäß § 6 S. 1 HundeG SH eine Pflichtversicherung im Sinne von §§ 113 ff. VVG darstellt.⁶²

letztlich nicht in das Gesetz des Bundes zur Bekämpfung gefährlicher Hunde (vgl. BGBl. 2001, Teil 1 Nr. 16, S. 530 ff.) übernommen. Insoweit erscheint jedoch fraglich, ob § 6 S. 1 HundeG SH überhaupt dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist, da die Haftpflichtversicherungspflicht lediglich die Schadensbeseitigung betrifft. Im Hinblick auf das GefHG SH hatte der Gesetzgeber zwar explizit auf die Gesetzgebungszuständigkeit für die Gefahrenabwehr aus Art. 70 GG hingewiesen, zugleich aber darauf verwiesen, dass „*daneben*“ die Haftpflichtversicherung dem Schutz der Opfer von Angriffen durch einen Hund sowie dem Ausgleich von Schäden diene, vgl. LT-Drucks. 15/3471, S. 40. Wie eine Haftpflichtversicherung dem Schutz vor Angriffen dienlich sein soll, bleibt dabei offen. Zutreffend ist der Hinweis auf den Ausgleich von Schäden. Dies hat aber nichts mit vorbeugender Gefahrenabwehr zu tun.

⁵⁹ Vgl. *Sajpa*, NordÖR 2012, 113 (116).

⁶⁰ Vgl. BT-Drucks. 17/11469, S. 10.

⁶¹ Zu diesem Ergebnis gelangt auch *Brand*, in: Münchener Kommentar zum VVG, Vor §§ 113-124 VVG, Rn. 20 hinsichtlich der Regelung des § 9 GefHG SH.

⁶² Aus dieser Erkenntnis folgt jedoch lediglich, dass im Rahmen des Versicherungsverhältnisses die Vorgaben der §§ 113 ff. VVG gelten, nicht aber, dass zugleich Instrumentarien zur Durchsetzung der Pflicht zum Abschluss der Pflichthaftpflichtversicherungen bestehen, wie etwa Straf- oder Bußgeldvorschriften. Diese müssten spezialgesetzlich normiert werden (vgl. § 6 PflVG).

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten:

- § 6 S. 1 HundeG SH begründet die Rechtspflicht der Hundehalterinnen und Hundehalter zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung. Die Norm lässt jedoch Ausnahmen zu.
- Ordnungsrechtliche Möglichkeiten zur Durchsetzung der Pflicht zur Haftpflichtversicherung stehen den zuständigen Behörden nicht zur Verfügung. Allein bei gefährlichen Hunden kann die zuständige Behörde im Zusammenhang mit der nötigen Erlaubniserteilung zum Halten dieser Hunde mittelbar auf den Abschluss einer Haftpflichtversicherung hinwirken. Wer einen gefährlichen Hund ohne die nötige Haftpflichtversicherung hält, begeht zudem eine Ordnungswidrigkeit und es ist eine etwaig erteilte Erlaubnis zu widerrufen.
- § 6 S. 1 HundeG SH stellt eine Pflichtversicherung im Sinne von § 113 ff. VVG dar.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Pino Bosesky