



Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht

Verkündet am: 29. Mai 2001
Aktenzeichen: 4 K 8/00

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwältin Marion Oberender,
Glückstadt,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Kubicki, Dr. Graf Kerssenbrock, Hundertmark
und Docters,
Kiel,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Martin Hanske,
Hannover,

Antragsteller,

gegen

das Land Schleswig-Holstein, endvertreten durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Düsternbrooker Weg 92, 24105 Kiel,

Antragsgegner,

wegen

Gültigkeit der Landesverordnung zur Abwehr
der von Hunden ausgehenden Gefahren
(Gefährhundeverordnung vom 28.06.2000)

hat der 4. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts in Schleswig auf die mündliche Verhandlung vom 29. Mai 2001 durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgericht Nissen, den Richter am Oberverwaltungsgericht Gaßmann, den Richter am Oberverwaltungsgericht Voswinkel sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Kehl und Nehl für Recht erkannt:

Die §§ 3 Abs. 1; 3 Abs. 2 Nr. 1, soweit auf rassespezifische Merkmale abgestellt wird; 4 Abs. 1 Satz 1, soweit auf das befriedete Besitztum der Hundehalterin oder des Hundehalters abgestellt wird; 4 Abs. 4 Satz 1, soweit Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 betroffen sind, und Satz 2 der Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren vom 28. Juni 2000 werden für nichtig erklärt.

Im Übrigen werden die Normenkontrollanträge zurückgewiesen.

Soweit nicht im Beschluss vom 24. April 2001 geregelt, werden die Kosten des Verfahrens wie folgt verteilt:

Der Antragsgegner trägt die Gerichtskosten zu 9/11, die außergerichtlichen Kosten der Antragsteller zu 1) bis 7) und 12) insgesamt sowie die außergerichtlichen Kosten der Antragsteller zu 8) bis 11) zur Hälfte. Die Antragsteller zu 8) bis 11) tragen 2/11 der Gerichtskosten und die Hälfte ihrer außergerichtlichen Kosten. Sie tragen weiterhin 2/11 der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners; seine übrigen außergerichtlichen Kosten trägt der Antragsgegner selbst.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Dem jeweiligen Vollstreckungsschuldner wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der erstattungsfähigen Kosten abzuwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Parteien streiten um die Rechtmäßigkeit im Einzelnen benannter Bestimmungen der vom Antragsgegner erlassenen Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefährhundeverordnung) vom 28. Juni 2000 (GVObI. Schleswig-Holstein, Seite 533 bis 537 samt Berichtigung Seite 549). Die Antragsteller zu 1) bis 6) und 12) halten alle mindestens einen American Staffordshire Terrier im Alter zwischen 12 Wochen und 7 Jahren zum Zeitpunkt der Antragstellung. Die Hunde sind sämtlich haftpflichtversichert und bisher nicht auffällig geworden. Teilweise haben die Hunde Gehorsams- und Teamprüfungen abgelegt. Der Hund der Antragstellerin zu 5) wurde mehrfach ausgestellt und bewies sich als sozial sicher auch auf engem Raum. Die Antragsteller zu 1) und 2) setzen ihre Hunde als Reitbegleithunde ein.

Als einziger der Antragsteller hält der Antragsteller zu 7) mehrere Staffordshire Bullterrier. Gleichzeitig ist er Züchter dieser Rasse unter Oberhoheit des Vereins für Deutsches Hundewesen (VDH). Die Zucht stellt strenge Anforderungen an die Tiere: Es dürfen lediglich wesensfeste, gesunde Tiere zur Zucht eingesetzt werden. Tiere, die durch Aggressivität auffallen, sind von der

Zucht nach den Richtlinien des VDH ausgeschlossen. Die Hunde haben erhebliche Erfolge erzielt und sind angemeldet, versichert und versteuert. Der Antragsteller besitzt eine Züchtererlaubnis.

Die Antragsteller zu 8) bis 11) halten Hunde, die nach § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung als gefährlich gelten.

Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat am 28. Juni 2000 die Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefahrhundeverordnung) erlassen, die in ihren §§ 3 bis 5 und 7 unter anderem Folgendes vorsieht:

"§ 3 Gefährliche Hunde

(1) Gefährliche Hunde im Sinne dieser Verordnung sind Hunde folgender Rassen oder Gruppen sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden:

1. American Pitbull Terrier,
2. American Staffordshire Terrier,
3. Staffordshire Bullterrier,
4. Bullmastiff,
5. Bullterrier,
6. Dogo Argentino,
7. Fila Brasileiro,
8. Kaukasischer Ovtsharka,
9. Mastiff,
10. Mastino Espanol,
11. Mastino Napolitano,

(2) Als gefährliche Hunde im Sinne dieser Verordnung gelten ferner:

1. Hunde, die durch rassespezifische Merkmale, Zucht, Haltung, Ausbildung oder Abrichten eine über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe oder eine andere in ihrer Wirkung vergleichbare, Mensch oder Tier gefährdende Eigenschaft, insbesondere Beißkraft und fehlende Bisslösung, besitzen.
2. Hunde, die einen Menschen gebissen haben, sofern dies nicht zur Verteidigung anlässlich einer strafbaren Handlung geschah,
3. Hunde, die außerhalb des befriedeten Besitztums der Hundehalterin oder des Hundehalters wiederholt in gefährdender Weise Menschen angesprungen haben,
4. Hunde, die ein anderes Tier durch Biss geschädigt haben, ohne selbst angegriffen worden zu sein, oder die einen anderen Hund trotz dessen erkennbarer artüblicher Unterwerfungsgestik gebissen haben, und
5. Hunde, die durch ihr Verhalten gezeigt haben, dass sie unkontrolliert Wild, Vieh oder andere Tiere hetzen oder reißen.

(3) Über das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 2 entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde. Zur Prüfung, ob es sich um einen gefährlichen Hund nach Absatz 1 oder Absatz 2 Nr. 1 handelt, kann die örtliche Ordnungsbehörde eine Vorführung des Hundes bei einer Tierärztin oder einem Tierarzt auf Kosten der Hundehalterin oder des Hundehalters anordnen. Sie kann bei gefährlichen Hunden die unveränderliche Kennzeichnung durch Tätowierung mit dem Großbuchstaben - "G" - im linken Ohr oder im linken Hinterschinken anordnen.

(4) Hunde dürfen nicht durch Zuchtauswahl, Aufzucht, Haltung oder Ausbildung zu gefährlichen Hunden im Sinne des Absatzes 2 herangebildet werden.

(5) Gefährliche Hunde sind so zu halten, dass sie das befriedete Besitztum nicht gegen den Willen der Hundehalterin oder des Hundehalters verlassen können. Alle Zugänge zu dem befriedeten Besitztum sind durch deutlich sichtbare Warnschilder mit der Aufschrift "Vorsicht gefährlicher Hund!" oder "Vorsicht bissiger Hund!" kenntlich zu machen.

§ 4

Leinen- und Maulkorbzwang

(1) Gefährliche Hunde sind außerhalb des befriedeten Besitztums der Hundehalterin oder des Hundehalters an der Leine zu führen. Leine, Halsband und Halskette müssen so beschaffen sein, dass der Hund sicher gehalten werden und keine Gefahr von dem Hund ausgehen kann" die Leine darf höchstens zwei Meter lang sein.

(2) Die Anleinpflcht nach Absatz 1 gilt nicht in den als Hundeauslaufgebiet gekennzeichneten Gebieten, wenn der Hund einen das Beißen verhindernden Maulkorb trägt.

(3) An der Leine zu führen sind ferner alle Hunde, die mitgeführt werden

1. bei öffentlichen Versammlungen, Aufzügen, Volksfesten und sonstigen Veranstaltungen mit Menschenansammlungen,
2. bei Mehrfamilienhäusern auf Zuwegen, in Treppenhäusern, in Fluren oder sonstigen von der Hausgemeinschaft gemeinsam genutzten Räumen,
3. in Gaststättenbetriebe, in Einkaufszentren, in Fußgängerzonen und in Haupteinkaufsbereiche,
4. in der Allgemeinheit zugänglichen, umfriedeten oder anderweitig begrenzten Park-, Garten- und Grünanlagen,
5. in Sportanlagen und auf Zelt- und Campingplätzen,
6. in öffentlichen Verkehrsmitteln,
7. auf Friedhöfen,
8. auf Märkten sowie Messen und
9. in Naturschutzgebieten, soweit diese Flächen betreten werden dürfen.

(4) Gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 sowie Abs. 2 haben außerhalb des befriedeten Besitztums sowie in Treppenhäusern, in Fluren und auf Zuwegungen von Mehrfamilienhäusern einen das Beißen verhindernden Maulkorb zu tragen. Gleiches gilt für gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 bis 11, bei denen die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 festgestellt wurden.

§ 5

Untersagung des Haltens, Einziehung oder Tötung von Hunden

Die örtliche Ordnungsbehörde kann das Halten eines gefährlichen Hundes untersagen oder die Einziehung oder Tötung eines gefährlichen Hundes anordnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Haltung eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen oder Tieren ausgeht. Eine derartige Gefahr ist insbesondere anzunehmen, wenn

1. es sich um einen gefährlichen Hund handelt und dieser von einer Person gehalten wird, die nicht die notwendige Eignung für die Haltung oder die Führung von gefährlichen Hunden besitzt,
2. die Hundehalterin oder der Hundehalter entgegen § 6 ausbildet, oder
3. die Hundehalterin oder der Hundehalter den nach dieser Verordnung bestehenden Verpflichtungen oder den Anordnungen und Auflagen der örtlichen Ordnungsbehörde nicht nachkommt.

(- - -)

§ 7

Sachkunde

(1) Sachkundig ist eine Person, die über die Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, einen gefährlichen Hund jederzeit so zu halten und zu führen, dass von diesem keine Gefahr für Menschen, Tiere oder Sachen ausgeht.

(2) Die örtliche Ordnungsbehörde kann für die Prüfung der Sachkunde anordnen, dass die Hundehalterin oder der Hundehalter eine Sachkundebescheinigung oder eine Sachkundeprüfung

a) beim Verband für das Deutsche Hundewesen e.V. (VDH) oder

b) bei einer anderen Einrichtung, die sich auf die Hundebildung spezialisiert hat,

erbringt.

Die Sachkunde ist für jeden gefährlichen Hund gesondert zu prüfen."

Die Antragsteller wenden sich mit ihren Normenkontrollanträgen vom 21. August 2000 (Antragsteller zu 1), 2) und 4)), 17. November 2000 (Antragstellerin zu 5) - Aktenzeichen bei Antragstellung 4 K 16/00), 25. Oktober 2000 (Antragstellerin zu 6) - Aktenzeichen bei Antragstellung 4 K 14/00), 22. Dezember 2000 (Antragsteller zu 7) - Aktenzeichen bei Antragstellung 4 K 18/00) 13. November 2000 (Antragsteller zu 8) bis 11) - Aktenzeichen bei Antragstellung 4 K 15100) sowie vom 07. Dezember 2000 (Antragsteller zu 12) - Aktenzeichen bei Antragstellung 4 K 17/00) gegen die Gefahrhundeverordnung.

Sie sind der Auffassung, die Gefahrhundeverordnung verstoße insbesondere gegen die Verfassungsgrundsätze des Bestimmtheitsgebots, der Verhältnismäßigkeit, des Willkürverbots, und sie greife in ihr Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie in ihre Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG ein. Im Einzelnen tragen sie dazu vor:

Die Unbestimmtheit des § 3 Gefahrhundeverordnung ergebe sich zum einen aus dem Begriff "Rasse". Er sei für sich kein feststehender Begriff, der auch keine Anknüpfung für Vollstreckungsmaßnahmen biete. Lediglich die Züchtung nach Verbandsvorgaben könne als Rasse bezeichnet werden, wo hingegen die Bezeichnung in der Bevölkerung allenfalls minimale Anforderungen umfasse. Dies führe notgedrungen zu willkürlichen Entscheidungen der zuständigen Behörden vor Ort. Auch die Einbeziehung von Kreuzungen verhindere willkürliche Entscheidungen nicht, da die Erkennbarkeit nach dem äußeren Erscheinungsbild eingeschränkt oder unmöglich sei und die Halter selbst oft keine hinreichende Kenntnis hätten.

Die Wendung "in gefährdender Weise anspringen" könne nur subjektiv beurteilt werden, denn insbesondere Junghunde verhielten sich artgerecht, wenn sie Personen anspringen. Sicherlich könne dies für bestimmte Personen, insbesondere Gehbehinderte oder ältere Leute und kleine Kinder, gefährlich sein. Diese Gefahr gehe aber auch von anderen größeren Hunden aus. Dieser Fall könne indes nicht gemeint sein.

§ 3 Gefahrhundeverordnung sehe keine Ausnahmen durch einen Negativtest für den Hund vor und sei daher unverhältnismäßig.

§ 4 Gefahrhundeverordnung sei unverhältnismäßig, da der Halter nach dieser Bestimmung verpflichtet sei, dem Hund auch bei kurzen Besuchen in fremden Häusern Leine und Maulkorb anzulegen. Innerhalb des Hauses sei aber die öffentliche Sicherheit nicht mehr betroffen, so dass es insbesondere an der Erforderlichkeit fehle.

§ 3 Gefahrhundeverordnung führe zu Ungleichbehandlungen sowohl von unterschiedlichen Rassen als auch innerhalb einer Rasse. Da bisher keine Untersuchungen zu den Fragen vorlägen, ob eine gesteigerte Gefährlichkeit sich aus dem höheren Gewicht oder einer besonders ausgeprägten Muskulatur oder der Sprungkraft ergebe, und welche Rassen über ein besonderes Beißvermögen verfügten, könne es keine gefährlichen Rassen an sich geben. Vielmehr sei die Gefährlichkeit rasseneutral und individuell zu bestimmen. Das Abstellen auf eine statistische Häufigkeit von Schäden sei unzuverlässig, da längst nicht alle Beißzwischenfälle zur Anzeige kämen und keine Untersuchung ihrer Ursache erfolge.

Das Kampfhundeimage sei kein taugliches Unterscheidungskriterium, da Kampfhunde von bestimmten Personen gehalten würden, die die Hunde als Kampf- und Drohmittel wie eine Waffe einsetzen. Die Wahl der Rassen durch diese Personen unterliege einem ständigen Wandel. Überdies komme es wegen fehlenden Zahlenmaterials über die Hundehalter auf die subjektive Einschätzung und den persönlichen Erfahrungshorizont des Beurteilenden an.

Der Leinen- und Maulkorbzwang führe dazu, dass bisher ausgeübte Sportarten nicht mehr durchgeführt werden könnten, da Leine und Maulkorb das Tier behinderten oder bestimmte Sportarten nur völlig ohne Halsband und Leine ausgeübt werden könnten. Das Tier werde in seiner natürlichen Entwicklung unverhältnismäßig gehemmt, wodurch Störungen verursacht würden, die es auf Dauer tatsächlich unberechenbar machen könnten.

Eine Stigmatisierung durch Warnschilder sei nicht zu rechtfertigen, da die Annahme einer rassespezifischen Gefährlichkeit wissenschaftlich nicht zu halten sei und im Wesentlichen auf einer unreflektierten Übernahme bayerischer Regelungen beruhe. Sowohl Einziehung wie auch Tötung stellten für den Halter eine Enteignung dar, da unabhängig davon, ob der Halter später den Kadaver zurückerhalte, in der Tötung jedenfalls eine vollständige Entziehung des Tierwertes liege. Dies erfolge nicht aufgrund hinreichender Gründe des Allgemeinwohls. Eine

Entschädigung sei weder im Landesverwaltungsgesetz noch in der Gefahrhundeverordnung vorgesehen, was gegen Art. 14 Abs. 3 GG verstoße.

Das ständige Tragen des Maulkorbs und einer Leine schränke das Tier in seinem natürlichen Bewegungsbedürfnis übermäßig ein und behindere das "Schnuppern", eine artgerechte Kontaktaufnahme sowie die einzige Möglichkeit, die Körpertemperatur durch "Hecheln" abzubauen, in einer Weise, die ihm vermeidbare Leiden zufüge. Dies gelte insbesondere, wenn weit und breit kein Konfliktpotential zu erkennen sei. Die Erforderlichkeit sei nicht gegeben, wenn bereits ein Zuwiderhandeln bei einem völlig harmlosen Hund zu Einziehung oder gar Tötung des Tieres führen könne. Die Möglichkeit der Tötungsanordnung nach § 5 Gefahrhundeverordnung verstoße gegen § 1 Satz 2 Tierschutzgesetz, da diese Regelung an das Halterverhalten anknüpfe und dieses zum Anlass für die Tötung nehme. Dies reiche als vernünftiger Grund im Sinne des § 1 Satz 2 Tierschutzgesetz nicht aus. Darüber hinaus widerspreche die Regelung § 16 a Nr. 2 Tierschutzgesetz, indem die Gefahrhundeverordnung keine Veräußerung des Tieres an einen anderen Halter vorsehe.

Es fehle zudem an einer wirksamen und sorgfältigen Tatsachenermittlung sowie an vertretbaren Einschätzungen als Grundlage für die strittigen Regelungen der Gefahrhundeverordnung. Der Antragsgegner könne sich nicht auf fehlende Erfahrungen und Kenntnisse berufen. Namhafte Wissenschaftler, Tierschützer und Verbände hätten ihre Unterstützung angeboten.

Die Verordnung erfasse unzulässigerweise auch Hunde, die vor ihrem Inkrafttreten angeschafft worden seien und sehe weder Übergangsfristen noch eine Entschädigung für die entstehenden Belastungen vor.

Die Antragsteller zu 1), 2), 4) bis 7) und 12) beantragen jeweils,

die Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefahrhundeverordnung) des Innenministeriums vom 28. Juni 2000 (GVOBL Schl.-H. 2000, S. 533, ber.S. 549) für nichtig zu erklären hinsichtlich ihrer folgenden Regelungen: § 3 Abs. 1; § 3 Abs. 2, soweit der Begriff rassespezifische Merkmale" benannt ist; § 3 Abs. 2 Ziffer 4; § 3 Abs. 2 Ziffer 5; § 3 Abs. 3 Satz 2, soweit lediglich als "Kann" -Bestimmung geregelt; § 3 Abs. 3 Satz 3; § 4 Abs. 1 Satz 1, soweit allein eine Befreiung vom Leinenzwang auf dem befriedeten Besitztum "der Hundehalterin oder des Hundehalters" zugelassen wird; § 4 Abs. 4, soweit gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 aufgeführt sind; § 5, § 7 Abs. 2.

Die Antragsteller zu 8) bis 11) beantragen jeweils,

die §§ 3, 4 und 5 der Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefahrhundeverordnung) des Innenministeriums vom 28. Juni 2000 (GVOBI. 2000, 533, ber.S. 549) für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, die Verordnung sei unter allen von den Antragstellern vorgetragenen Gesichtspunkten rechtmäßig. Im Einzelnen trägt er dazu folgendes vor:

Die Voraussetzungen einer abstrakten Gefahr durch gefährliche Hunde lägen wegen der Folgen von Beißzwischenfällen und Körperverletzungen vor. Bestimmte Hunderassen hätten ein Potential zur Erzeugung des gefährlichen Hundes; die einen aufgrund ihrer Masse, die anderen aufgrund ihres Mutes. Dabei folge die Gefahr latent auch daraus, dass bestimmte Hunderasen von Personen

gehalten würden, die nicht die Gewähr für eine gefahrloses Verhalten der Tiere böten. Die Verordnung verfolge daher das Ziel, Passanten Schutz vor Gefährdungen oder Belästigungen durch unberechenbares Verhalten frei laufender Hunde beim Umherjagen, Schnappen, Anspringen, Nachrennen und Beschnüffeln zu bieten und insbesondere Kinder und ältere Menschen sowie Personen, die gegenüber Hunden besonders ängstlich seien, zu schützen. Die Lebenserfahrung zeige, dass es infolge von Fehlreaktionen anderer Personen gegenüber großen Hunden zu Schädigungen dieser Personen kommen könne und komme. Um der finalen Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr von so hochrangigen Rechtsgütern wie Leben und Gesundheit von Menschen gerecht zu werden, sei angesichts der besonderen Gefährlichkeit ein Gegenbeweis nicht zu verantworten. Auf den Einzelfall komme es beim Vorliegen einer abstrakten Gefahr nicht an.

Der Bestimmtheitsgrundsatz sei nicht verletzt, da der Begriff der Rasse unter biologischen bzw. evolutionsmäßigen Gesichtspunkten festzumachen sei. Dies ergebe sich auch aus den weltweit geltenden Regularien der Federation Cynologique International (FCI), in denen das Idealbild einer Rasse hinsichtlich Aussehen, Größe, Eigenschaften und Fähigkeiten festgelegt sei. Der Beschreibung der einzelnen Rassen lege er kynologische Literatur zugrunde. Der Begriff der Kreuzung sei aufgenommen, um die Vererblichkeit gefährlicher Eigenschaften in psychischer und physischer Hinsicht zu berücksichtigen. Eine genaue Benennung sei nicht erforderlich. Im Zweifel könne ein Feststellungsverfahren gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 Gefahrhundeverordnung erfolgen.

Zwischen aufgeführten und nicht aufgeführten Hunden bestünde keine wesentliche Vergleichbarkeit. Zudem stütze sich der Ordnungsgeber auf sachliche Gründe für die Differenzierung, nämlich die gesteigerte Aggressivität der genannten Rassen, Körpergewicht, Gewicht, Muskulatur, Sprungkraft und Beißvermögen. Die vorhandenen Statistiken könnten nicht zugrunde gelegt werden, da sie lediglich relative Auskünfte über die einzelnen Rassen vermittelten. Vergleichbare Hunde deutscher Rassen seien in der Bevölkerung besser akzeptiert und schürten damit keine ernstzunehmende Angst wie etwa die als gefährlich eingestuftten Hunde.

Die Auflistung der Rassen sei im Rahmen der Verwaltungspraktikabilität und -vereinfachung für den Ordnungsgeber unausweichlich. Ein "Entlastungsnachweis" für die Hundehalter gefährlicher Hunde könne nicht zuverlässig ausgestaltet werden, so dass das gesetzestechnisch vielfach angewandte Mittel der unwiderlegbaren Vermutung erforderlich gewesen sei. Die Belastungen, die den Haltern von Hunden nach § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung auferlegt würden, seien insbesondere im Bundesvergleich relativ gering. Zudem stelle die Rasseliste eine einfach zu handhabende und gut umzusetzende Bestimmung dar. Für das subjektive Angstgefühl von Passanten mache es im Übrigen keinen Unterschied, ob der als Hund als Individuum aufgrund eines Wesenstests als ungefährlich eingestuft worden sei. Die Rasseliste könne bei Veränderung des Rassenbestandes nachträglich relativ schnell und unkompliziert verändert werden.

Die Regelungen des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung seien hinreichend bestimmt und könnten durch Gerichte entsprechend ausgelegt werden. Zudem sei die Beurteilung der Ordnungsbehörden vom gesamten Geschehensablauf einschließlich der Begleitumstände abhängig.

Zur Feststellung, ob ein Hund den Regelungen des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 unterfalle, verweise er auf die vom Innenministerium herausgegebene und an alle Ordnungsbehörden verteilte Broschüre "Gefährliche Hunde im Sinne von § 3 Abs. 1 der Gefahrhundeverordnung vom 28. Juni 2000 (GVOBL Schl.H. S. 533)", in der die einzelnen Rassen bzw. Gruppen mit jeweils einem oder zwei Farbbildern und einer Beschreibung bezüglich Gewicht, Schulterhöhe, Haarkleid und Farbe dargestellt seien.

Die Pflicht zur Beschilderung mit Warnzeichen verfolge den Zweck der Warnung der Allgemeinheit vor den Hunden, welche auf bestimmten Grundstücken gehalten würden. Die Allgemeinheit werde so deutlich und erkennbar auf das Halten gefährlicher Hunde hingewiesen und könne sich so auf die Gefahr einstellen.

Eine artgerechte Haltung ohne Rücksicht auf die von ihr ausgehenden Gefahren und zu Lasten der Allgemeinheit könne durch den Staat nicht gewährleistet werden. Dies sei auch grundsätzlich nicht Aufgabe des Staates, sondern in erster Linie Sache der Hundehalter. Inzwischen seien Maulkörbe entwickelt worden, die auch das Beschnupern von Artgenossen zuließen, so dass auch der ständige Leinen- und Maulkorbzwang nicht zur Steigerung von Verhaltensstörungen und Gefahrenpotential führe. Zudem könne der Hund in Hundenauslaufgebieten unangeleint Kontakt mit seinen Artgenossen aufnehmen sowie auch auf dem befriedeten Besitztum des Halters. Alles in allem seien die Einschränkungen, die durch den Leinen- und Maulkorbzwang dem Hundehalter auferlegt würden, im Hinblick auf die abzuwehrenden Gefahren hinzunehmen und beschrieben nur dass, was ein verantwortungsbewusster Halter großer Hunde vielfach ohnehin praktiziere. Gleiches gelte auch für die Einschränkungen, die die Halter bei der Ausübung bestimmter Sportarten mit den Hunden zu dulden hätten.

Die in § 5 Gefahrhundeverordnung vorgesehene Anordnung der Tötung verstoße nicht gegen das Tierschutzgesetz oder Art. 14 GG, da Zweck der Regelung die Gefahrenabwehr für Menschen und andere Tiere sei, nicht hingegen der Schutz der betroffenen Hunde selbst.

Schließlich liege aufgrund der Bedeutung der zu schützenden Rechtsgüter auch kein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot vor. Aufgrund der andauernden Diskussionen über die Haltung von gefährlichen Hunden und des nur geringen Vertrauensschutzes sei eine allgemeine Übergangsregelung nicht erforderlich und eine weitere Gefährdung der Allgemeinheit durch eine solche Regelung nicht zu verantworten gewesen.

Der Antragsteller zu 3) hat seinen Normenkontrollantrag mit Schriftsatz seiner Bevollmächtigten vom 20. April 2001 zurückgenommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Verfahrensbeteiligten wird auf ihre Schriftsätze und die Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners verwiesen. Sie haben dem Senat vorgelegen und sind in ihren wesentlichen Teilen Gegenstand der Entscheidungsfindung geworden.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und in der Sache zum Teil begründet.

Die sachliche Zuständigkeit des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 AGVwGO Schleswig-Holstein.

Für das Begehren der Antragsteller ist das Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 1 VwGO die statthafte Verfahrensart, da es die Feststellung der Nichtigkeit der Gefahrhundeverordnung und damit einer im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift zum Gegenstand hat. Die Antragsteller sind sämtlich Halter - zum Teil auch Züchter - von Hunden, die der Bestimmung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung unterfallen, an deren Vorliegen die Verordnung eine Reihe die Antragsteller belastender Normen knüpft, wie den ausnahmslos zu erfüllenden Leinen- und Maulkorbzwang (§ 4), die Einfriedung und Beschilderung des befriedeten Besitztums mit Warnschildern (§ 3 Abs. 5), Beschränkungen für

Zuchtauswahl, Aufzucht, Haltung und Ausbildung der Hunde (§ 3 Abs. 4) sowie die Untersagung der Haltung und die Einziehung oder Tötung von Hunden (§ 5). Eine Verletzung der Rechte der Antragsteller gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, insbesondere ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie der Freiheit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG, erscheint demgemäß zumindest als möglich. Das Normenkontrollverfahren eröffnet mit den zulässigen Anträgen dem OVG die Möglichkeit, die gesamte Verordnung zu überprüfen, soweit sie seiner Gerichtsbarkeit unterliegt (vgl. BVerwGE 82, 225; VGH Mannheim, Urteil vom 18.08.1992 - 1 S 2250/91, NVwZ 1992/1105, 1106).

Die Anträge der Antragsteller sind auch in der Sache teilweise - hinsichtlich der von den Antragstellern zu 1), 2), 4) bis 7) und 12) gestellten Anträge sogar in weit überwiegendem Umfang - begründet.

Formelle Bedenken gegen die auf der Grundlage der §§ 174, 175 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. 1992, S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 12.1998, GVOBl. Schl.-H. 1998, S. 370) - im Folgenden LVwG - erlassene Gefahrhundeverordnung sind weder von den Antragstellern geltend gemacht worden noch für den Senat ersichtlich. Zum Geschäftsbereich des Antragsgegners gehört nach § 164 Abs. 1 Nr. 1 LVwG die Gefahrenabwehr und damit zugleich auch der Erlass von Verordnungen zu diesem Zweck.

Auch das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen für den Erlass der streitbefangenen Verordnung gemäß § 175 Abs. 1 LVwG steht für den Senat außer Frage. Die Bestimmung des § 175 Abs. 1 LVwG erfordert insoweit, dass die Verordnung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erlassen wird. Dabei reicht das Vorhandensein einer abstrakten Gefahr aus. Eine abstrakte Gefahr ist dann anzunehmen, wenn eine Verhaltensweise oder ein Zustand typischerweise für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit gefährlich ist, d.h. wenn mit bestimmten Lebenssachverhalten nach den Gesetzen der Erfahrung generell mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Gefahren verbunden sind, und diese im Einzelfall regelmäßig zu konkreten Gefahren zu führen pflegen. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit gehören insoweit zum einen Individualrechtsgüter wie Gesundheit, Leben und Eigentum, zum anderen Rechtsgüter der Allgemeinheit wie die Einrichtungen des Staates sowie die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung (BVerfGE 69, 315, 352; Friauf, Polizei- und Ordnungsrecht, in Schmidt/Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, Rdnr. 33).

Zu Recht hat der Antragsteller beim Erlass der Gefahrhundeverordnung eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit angenommen. Denn eine solche Gefahr geht von der Haltung von Hunden aus, da diese Tiere zum einen aufgrund ihnen innewohnender Eigenschaften in der Lage sind, Menschen durch Bisse nicht unerheblich zu verletzen oder gar zu töten und auf solche Weise Individualrechtsgüter zu verletzen, und sie zum anderen nicht problemlos kontrollier- und beherrschbar sind. Daraus folgt zugleich, dass die Haltung von Hunden ein vergleichsweise stärkeres Verantwortungsbewusstsein und besondere Fähigkeiten des jeweiligen Hundehalters erfordert. Solche Anforderungen erfüllt aber nicht jeder Halter, vielmehr werden Hunde häufig von Personen gehalten, die ein für andere Menschen oder Tiere gefahrenfreies Verhalten der Hunde nicht gewährleisten können. Dass diese abstrakte Gefahr auch von den in § 3 Gefahrhundeverordnung genannten Hunden ausgehen kann, wird von den Antragstellern selbst nicht in Frage gestellt und ist in der Rechtsprechung allgemein anerkannt (vgl. Urteil des VGH Mannheim vom 18.08.1992, a.a.O., sowie Urteil vom 26.04.1999 - 1 S 2214/98, NVwZ, 1999, 1016, 1017; BayVerfGH, Urteil vom 12.10.1994, NVwZ-RR 1995, 262; OVG Bremen, Urteil vom 06.10.1992, DÖV 1993, 576, Beschluss vom 21.09.2000 - 1 B 291/00 -, NVwZ 2000,1435,1436).

Gemäß §§ 175 Abs. 2, 73 LVwG hat der Ordnungsgeber beim Erlass der Verordnung Ermessen auszuüben und in diesem gesetzlichen Rahmen zu entscheiden, ob und in welcher Weise er einer als solche erkannten Gefahr begegnen will. Hat er mehrere Mittel zur Auswahl, mit denen der Gefahr begegnet werden kann, so kann er dasjenige auswählen, das ihm an geeignetsten erscheint. Grundsätzlich kommt dem Ordnungsgeber dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der Antragsgegner hat den Handlungsbedarf bei der Abwehr der von gefährlichen Hunden ausgehenden Gefahren zutreffend erkannt. Dies wird auch von den Antragstellern nicht bestritten. Allerdings wird die Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers durch höherrangiges Recht begrenzt, das sein Ermessen insoweit bindet.

I.

1. Rechtlicher Beanstandungen unterliegt hier, dass der Ordnungsgeber den Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen der Ausgestaltung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung nicht hinreichend beachtet hat. Dieser Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, dass weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt wird.

§ 3 Gefahrhundeverordnung bestimmt, welche Art von Hunden im Sinne der Gefahrhundeverordnung als gefährlich einzustufen ist. Dabei legt § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung fest, dass Hunde allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse unwiderleglich als gefährlich gelten.

Ihre Halter werden wegen der Zugehörigkeit der Hunde zu einer bestimmten Rasse unabhängig von ihrer tatsächlichen Gefährlichkeit den belastenden Rechtsfolgen des Leinen- und Maulkorbzwangs nach § 4 Gefahrhundeverordnung der Haltungsverbot, Einziehung und ggf. der Tötung nach § 5 Gefahrhundeverordnung unterworfen. Dem gegenüber steht die Gruppe aller übrigen Hunde, die keiner der aufgelisteten Rassen angehören, aber ebenfalls eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Soweit der Antragsgegner in die sem Zusammenhang tatbestandlich zugrunde legt, gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung seien mit anderen gefährlichen Hunden nicht vergleichbar, fehlt es dafür nach Überzeugung des Senats an einer nachvollziehbaren, in der Sache überzeugenden Begründung, da die abstrakte Gefährlichkeit der Tiere als Voraussetzung für den Erlass der fraglichen Regelung von beiden Gruppen von Hunden in gleichem Maße ausgeht. Dies wird aus dem Umstand deutlich, dass andere großrahmige Hunde, die von ihren Eigenschaften her den aufgelisteten Hunderrassen vergleichbar sind, vom Ordnungsgeber nicht der unwiderleglichen Vermutung der Gefährlichkeit nach § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung unterworfen worden sind und der Ordnungsgeber dadurch wesentlich Gleiches ungleich behandelt.

Die notwendige Gleichbehandlung der vorgeschriebenen Hundegruppen hat der Antragsgegner auch nicht durch die Regelung des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung - in Gestalt einer einer Öffnungsklausel vergleichbaren Bestimmung - geschaffen, die über die sog. Rasseliste hinaus Hunde als gefährliche Hunde gelten lässt, wenn sie die dort genannten tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllen. Zwar sind die in § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung genannten Kriterien rasseunabhängig festgelegt, was zur Folge hat, dass jeder Hund unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse als gefährlich eingestuft werden kann. Dies gilt in vergleichbarer Weise selbst für die sog. rassespezifischen Merkmale", da diese nicht auf einen bestimmten Rassekatalog abheben. Damit werden neben den Haltern der in der Rasseliste genannten Hunde auch Halter der in § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung aufgeführten Hunde den o.g. belastenden Rechtsfolgen unterstellt, allerdings nur dann, wenn bei jedem einzelnen Hund individuell festgestellt wird, dass eine der in § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung aufgezählten

Voraussetzungen tatsächlich gegeben ist. Zwischen den Haltern von Hunden gemäß § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung und solchen von Hunden gemäß § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung besteht damit aber unverändert der Unterschied, dass bei Hunden der ersten Fallgruppe des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung durch den Ordnungsgeber unwiderleglich vermutet wird, dass bei allen den genannten Rassen zugehörigen Tieren ein gefährlicher Hund gehalten wird und somit alle belastenden Rechtsfolgen Wirkung entfalten - eine Prüfung, ob die angenommene Gefährlichkeit im Einzelfall tatsächlich vorliegt, mithin nicht stattfindet -, während die belastenden Rechtsfolgen gegenüber jedem anderen Hundehalter erst dann eintreten, wenn die in § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung genannten tatbestandlichen Voraussetzungen im Einzelfall festgestellt worden sind. Eine Gleichbehandlung der Halter von Hunden der Rasseliste mit den übrigen Haltern abstrakt gefährlicher Hunde bewirkt der Antragsgegner durch die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung demgemäß nicht (s. dazu auch Urt. d. VG Mannheim v. 26.04.1999 - 1 S 2214/98 -, NVWZ 1999, 1016, 1017).

Die vorstehend aufgezeigte Ungleichbehandlung ist zum einen dann nicht zu rechtfertigen, wenn sich kein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung finden lässt, die Bestimmung also als willkürlich bezeichnet werden muss, oder zum anderen eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 1, 14, 52; 4, 144, 145; 55, 72, 88). Dabei lassen sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für die Regelungsbefugnis des Ordnungsgebers ableiten, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (BVerfGE 88, 87, 96 f). Welche Maßstäbe bei der Überprüfung anzulegen sind, bestimmt sich danach, an welche Kriterien die vom Ordnungsgeber vorgenommenen Differenzierungen anknüpfen. Die schlichte Evidenzkontrolle reicht (nur) darin aus, wenn der Ordnungsgeber die Differenzierung lediglich sachbezogen anknüpft. Demgegenüber erfolgt eine Überprüfung anhand der Verhältnismäßigkeitskriterien zum einen, wenn es sich um personenbezogene Differenzierungen handelt, d.h. wenn die Betroffenen unabhängig von ihrem Verhalten von der Regelung erfasst werden bzw. nur mittelbar an die Person angeknüpft wird. Zum anderen ist die Verhältnismäßigkeit der Regelung Maßstab der Überprüfung, wenn durch die Regelung grundrechtlich geschützte Positionen betroffen sind (BVerfGE 88, 87, 96, 89, 15, 22 f; 91, 346, 362 f; 92, 53, 68 f). Dabei wächst die Intensität der Ungleichbehandlung, je mehr das Kriterium der Ungleichbehandlung einem der in Art. 3 Abs. 3 GG verbotenen Kriterien ähnelt, je weniger der Betroffene das Kriterium der Ungleichbehandlung beeinflussen kann und je mehr die Ungleichbehandlung den Gebrauch von grundrechtlich geschützten Freiheiten erschwert (BVerfGE 88, 87, 96; 91, 389, 401; 95, 267, 316).

Zunächst ist den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß zu untersuchen, mit welcher Intensität die Ungleichbehandlung erfolgt (so OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.10.2000 - 4 B 155/00.NE -, NVwZ 2001, 223, 225; OVG Bremen, Beschl. v. 21.09.2000 - 1 B 291/00 -, NVwZ 2000, 1435, 1436-, dagegen prüfen BVerwG, Uft v. 19.01.2000 - 11 C 8/99 -, NVwZ 2000, 929, 931 zur Steuergerechtigkeit; BayVerfGH, Entsch. v. 12.10.1994 - VE 16-VII-92 u.a. -, NVwZ-RR 1995, 262, 266; VG Mannheim, Urt. v. 18.08.1992 - 1 S 2550/91 -, NVwZ 1992, 1105, 1106; OVG Bremen, Urt. v. 06.10.1992 - 1 N 1/92 -, DÖV 1992, 576, 577; OVG Saarlouis, Urt. v. 01.12.1993 - 3 N 3/93 -, juris online Dokumentennummer MWRE 105149400, S. 18, VG Mannheim, Urt. v. 26.04.1999 - 1 S 2214/98 -, NVwZ 1999, 1016, 1018; OVG Magdeburg, Urt. v. 18.03.1998 - A 2 S 317/96 -, NVwZ 1999, 321, 323 lediglich nach der Evidenzkontrolle).

In Umsetzung der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegebenen Grundsätze zur Frage der Intensität der Ungleichbehandlung ist hier zunächst festzustellen, dass eine Nähe zu den in Art. 3 Abs. 3 GG festgeschriebenen Diskriminierungsverboten nach den Gegebenheiten des vorliegenden Streitverfahrens nicht anzunehmen ist, weil diese lediglich auf Menschen Anwendung finden. Allerdings ist die Rassezugehörigkeit eines Hundes für seinen Halter ein Kriterium, auf dessen Vorliegen oder Nichtvorliegen er durch sein Verhalten keinen Einfluss nehmen kann. Der Halter kann also insbesondere nicht durch ungefährliches Halten im Sinne des Führens sowie Kontrollierens des Hundes die Ungleichbehandlung abstellen. Zudem hat die Rassezugehörigkeit erhebliche Beschränkungen für den Halter zur Folge: Durch den uneingeschränkten Leinen- und Maulkorbzwang ist die Bewegungsfreiheit der Tiere derart eingeschränkt, dass die Antragsteller sie etwa nicht mehr zu den bisher üblichen sportlichen Betätigungen mitnehmen können. Die Haltung der Tiere gemäß § 5 Gefährhundeverordnung wird untersagt, schlimmstenfalls sogar die Tötung und damit der vollständige Verlust der Tiere angeordnet. Darüber hinaus macht sich etwa für den Antragsteller zu 7) als Züchter von Staffordshire Bullterriern die zurückgehende Nachfrage an seinen Züchtungen bemerkbar. Damit wird im Hinblick auf den Umgang mit den Tieren jedenfalls auf die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit der Halter - die Haltung der Hunde erschwerend - eingewirkt, so dass in Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit der Hunde eine Ungleichbehandlung erfolgt, die in ihrem Intensitätsgrad im Ergebnis hoch einzustufen ist.

Eine solche aus dem Regelungsgehalt des § 3 Abs. 1 Gefährhundeverordnung abzuleitende Ungleichbehandlung wäre nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen nur dann gerechtfertigt, wenn sie der strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung genüge, d.h. zur Abwehr der mit der hier streitigen Verordnung bekämpften Gefahren geeignet, erforderlich und schließlich auch angemessen wäre. Dies ist indes nicht der Fall, weil die Einstufung von Hunden als "gefährliche Hunde" im Sinne des § 3 Abs. 1 Gefährhundeverordnung allein in Anknüpfung an eine Rassezugehörigkeit nach Überzeugung des Senats schon vom Ansatz her nicht geeignet ist, eine Gefährlichkeit der jeweiligen inkriminierten Hunderassen zu indizieren. Eine Geeignetheit des Kriteriums "Rassezugehörigkeit" würde zunächst voraussetzen, dass das Kriterium den legitimen Zweck - hier die vom Ordnungsgeber zu Recht angenommene Notwendigkeit der Abwehr der mit der Haltung von Hunden allgemein verbundenen Gefahren - stützt. Allerdings wäre die Annahme einer wirksamen Förderung der Gefahrenabwehr hier nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn tatsächlich aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse bereits geschlossen werden könnte, dass ein Hund gefährlich ist. Der Antragsgegner trägt dazu vor, dass sich die Gefährlichkeit insbesondere aus dem Aggressionsverhalten bestimmter Rassen ergäbe. Diese Einschätzung lässt sich mit dem derzeit vorliegenden und veröffentlichten Stand kynologischen Fachwissens indes nicht rechtfertigen.

Zwar haben fachwissenschaftliche Untersuchungen ergeben, dass es bei einzelnen Zuchtlinien einiger Rassen zu aggressivem Verhalten kommen kann (Feddersen-Petersen, Hundepsychologie, 1987, S. 78 ff, Schleger, Geschichte und Entwicklung des Bullterriers. Genetisch begründete Fitneßminderung einer einseitig gezüchteten Hunderasse, Wien 1983; Unshelm, "Kampfhunde?" - Gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. -Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Auflage, 2000, S. 21 f).

Die Aussagekraft der vorgenannten Abhandlungen ist indes von vornherein dadurch beschränkt, dass die zugrunde liegenden Untersuchungen lediglich für die Rasse "Pitbull Terrier" anhand von elf Würfen mit 58 Welpen und für das Welpenverhalten der Rassen "Pudel" und "Labrador" in den ersten zwölf Monaten ein erhöhtes Aggressionspotential festgestellt haben. Darüber hinaus sind die zugehörigen Beobachtungen jeweils in Gehegen durchgeführt worden und haben nur aggressives Verhalten gegenüber Artgenossen feststellen können (Schleger, a.a.O.; Feddersen-Petersen, Redebeitrag zur Anhörung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 21.08.2000). Das bedeutet, dass diesen Erkenntnissen hinsichtlich ihres repräsentativen Charakters ein - wenn überhaupt - allenfalls sehr eingeschränkter repräsentativer Wert

beigemessen werden kann (Stur, Stellungnahme zu Fragen zum Thema der besonderen Gefährlichkeit von Hunden aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen, http://www.hund-und-halter.de/arbeitspapiere/material/seiten/arb-pap-01_1.html, S. 5 u. 6).

Insgesamt lässt sich den ethologischen und zoologischen Fachveröffentlichungen als nahezu einhellige Auffassung entnehmen, dass die Zugehörigkeit zu einer Rasse nicht gleichbedeutend ist mit der Gefährlichkeit eines Hundes. Bestimmte Rassen können zwar aufgrund ihrer morphologischen Eigenschaften und ihrer angeborenen Talente für spezielle Aufgaben geeigneter sein als andere und damit auch "geeigneter", das Potential für einen "gefährlichen" Hund bereit zu stellen. Keine der Rassen ist aber von sich aus gefährlich, sondern vielmehr nur das Hundeindividuum, das über Rassegrenzen hinweg Verhaltensweisen entwickelt, die Gefahren für die Menschen und andere Tiere in sich bergen. Dabei setzt sich das Verhalten eines Hundes aus der angeborenen Verhaltensbereitschaft und erlernter Verhaltensweise zusammen, so dass ein Hund nie gefährlich geboren, sondern erst - unabhängig von der Rassezugehörigkeit - durch den Menschen dazu manipuliert wird (Feddersen-Petersen, Stellungnahme zu dem Entwurf der Polizeiverordnung des Ministeriums Ländlicher Raum über das Halten gefährlicher Hunde in Baden-Württemberg, 1991, S. 1; Feddersen-Petersen, Redebeitrag zur Anhörung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 21.08.2000; Feddersen-Petersen, "Kampfhunde"? gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Auflage 2000, S. 14 u. 15; Eichelberg, "Kampfhunde"? gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten - 5. Auflage 2000, S. 5 u. 6; Hamann, "Kampfhunde"? Gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Auflage 2000, S. 27; Stur, Zur Frage der besonderen Gefährlichkeit von Hunden aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen, a. E.; Stur Stellungnahme zu Fragen zum Thema der besonderen Gefährlichkeit von Hunden aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen, <http://www.hund-und-halter.de/arbeitspapiere/material/seiten/arb-pap011.html>, S. 3 u. 7; teilweise abweichend Unselm, "Kampfhunde"? gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten - 5. Auflage 2000, S. 23).

Danach ist es wissenschaftlich unhaltbar, alle Individuen einer Rasse aufgrund verallgemeinernder Beurteilung als "gefährlich" einzustufen, eine Wertung, der sich der Senat ohne Einschränkung anschließt (siehe auch Feddersen-Petersen, Stellungnahme zum Entwurf der Neufassung der schleswig-holsteinischen HundeVO (v. 07.07.1993) v. 19.06.2000, S. 1; Eichelberg, "Kampfhunde"? gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Auflage 2000, S. 8). Dies schließt es aus, allein aus der Rassezugehörigkeit eines Hundes zugleich zwingend dessen Gefährlichkeit herzuleiten (so auch das Urt. d. VGH Mannheim v. 26.04.1999 - 1 S 2214/98 -, NVwZ 1999, 1016, 1018). Die Rassezugehörigkeit kann nicht als taugliches Differenzierungskriterium im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG angesehen werden, da sie keine sachgerechte Anknüpfung für die Gefährlichkeit des Tieres bietet und damit die Auswahl der Hunde anhand der Rasseliste für den hier mit den Verordnungsbestimmungen verfolgten Zweck der Gefahrenabwehr nicht geeignet ist.

Soweit für die Bestimmung der Gefährlichkeit und damit für die Auswahl der Rassen in § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung - so der Antragsgegner - neben dem Aggressionsverhalten auch äußerliche Eigenschaften wie Größe, Gewicht und Muskelkraft entscheidend gewesen sein sollen, ist diesem Hinweis mit den Antragstellern entgegenzuhalten, dass insoweit die Aufnahme anderer großrahmiger Hunde - etwa des Deutschen Schäferhundes, der Deutschen Dogge, des Rottweilers und des Boxers - in gleicher Weise geboten gewesen wäre. Deren Nichtaufnahme lässt sich auch nicht etwa mit dem Hinweis rechtfertigen, dass diese deutschen Hunderassen von Züchtern strenger und erfahrener überwacht und gezüchtet werden und von der Bevölkerung als traditionelle Schutz- und Wachhunde akzeptiert und anerkannt sind (so aber BayVerfGH, Entsch.

v. 12.10.1994 - Vf 16-VII-92 u.a. -, NVwZ-RR 1995, 262). Diese Tatsache mag die in § 9 Gefährhundeverordnung vorgesehenen Ausnahmen rechtfertigen, kann aber nicht als der Sache nach - hier: die polizeirechtliche Gefahrenabwehr - taugliches, dem Gleichbehandlungsgrundsatz hinreichend gerecht werdendes Abgrenzungskriterium zu anderen Rassen und deren unwiderleglich vermuteter Gefährlichkeit herangezogen werden (s. auch Urt. d. OVG Bremen v. 06.10.1992 - 1 N 1/92 -, DÖV 1992, 576, 577).

Auch das weiter vom Antragsgegner vorgetragene Kriterium einer Differenzierung der Hunderassen nach ihrem "Kampfhunde-Image" - also nach dem Umstand, dass bestimmte Hunderassen von gewissen Personenkreisen, die ihren Hund erfahrungsgemäß als Droh- und Kampfmittel vergleichbar mit einer Waffe einsetzen, bevorzugt gehalten werden - kann nicht als taugliches Unterscheidungsmerkmal im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG anerkannt werden. Denn zum einen kann der Antragsgegner seine Einordnung eingeständenermaßen insoweit schon nicht auf verlässliches Zahlenmaterial im Sinne entsprechender Untersuchungen stützen. Zum anderen hängt das "Kampfhunde-Image" vorrangig von den in diesen Personenkreisen herrschenden Modeerscheinungen ab und ist damit einem ständigen Wandel unterworfen. Dabei wirkt sich das äußere Erscheinungsbild und der der Sache nach eher unberechtigte "Ruf" bestimmter Rassen nur nachrangig aus. Ob ein Kampfhunde-Image vorliegt, ist maßgeblich von der subjektiven Einschätzung und dem persönlichen Erfahrungshorizont des Beurteilenden abhängig und erfüllt damit die Anforderungen eines objektiv überprüfbaren und feststellbaren Kriteriums nicht (vgl. dazu das Urt. d. VGH Mannheim v. 18.08.1992 1 S 2550/91 -, NVwZ 1992, 1105, 1108; Urt. d. OVG Bremen v. 06.10.1992 - 1 N 1/92 DÖV 1992, 576, 578). Auch wegen mangelnder Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung ist der Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz im Falle der Anknüpfung an die Rasse des Hundes demgemäß nicht zu rechtfertigen.

Die Ungleichbehandlung der Halter von gefährlichen Hunden im Sinne von § 3 Abs. 1 Gefährhundeverordnung lässt sich schließlich auch nicht mit dem Hinweis des Antragsgegners rechtfertigen, dem Ordnungsgeber stehe es unter dem Gesichtspunkt der Regelungsvereinfachung im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative frei, Regelungssachverhalte zu typisieren. Zwar zählt die Typisierung im weiteren Sinne als Generalisierung zum Wesen der generell-abstrakten allgemeinen Regelung und ist dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber als Ausfluss des der Bestimmung des Art. 19 Abs. 1 GG innewohnenden Einzelfallverbots vorgegeben. Darüber hinaus gehört die Typisierung als vereinfachende, an dem Ziel der Praktikabilität des Gesetzesvollzugs orientierte Normierung zweifellos dem Regelungsfreiraum des Ordnungsgebers an. Dies ist insbesondere noch Bedeutung für die praktikable und "einfache" Ordnung von massiert auftretenden Sachverhalten als notwendige Voraussetzung eines dem Gleichbehandlungsgrundsatz gerecht werdenden Regelungsvollzugs. Dabei muss der Ordnungsgeber nur sachgerecht und realitätsgerecht typisieren, also die Regelung am tatsächlich typischen Fall ausrichten (BVerfGE 27, 142, 150; 39, 316, 328 f; 89, 15, 24 f; 90, 226, 237 f). Die vorgenannte Typisierungsfreiheit gilt in besonderem Maße auch für die Neuregelung schwer überschaubarer, komplexer Sachverhalte, damit der Reformgesetzgeber im Interesse der Effektivität angemessene Zeit zum Sammeln von Erfahrungen als Grundlage für nachträglich mögliche Verfeinerungen der Regelung hat (BVerfGE 33, 171, 189 f; 70, 1, 34; 75, 108, 162). Allerdings findet die Typisierungsfreiheit des Ordnungsgebers dort ihre Grenze, wo nicht mehr nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen von Härten und Ungerechtigkeiten betroffen ist, die durch die Typisierung eintreten, und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz darüber hinaus nicht sehr gewichtig ist (BVerfGE 84, 348, 360 f; 91, 93, 115). Der Antragsgegner beruft sich hier auf den Tatbestand einer zum Zwecke der Praktikabilität unerlässlich typisierenden Regelung sowie darauf, dass angesichts der Komplexität des Sachverhalts eine Neuregelung bis zu einem gewissen Grad vergrößernd sein müsse. Ihm ist insoweit zuzugeben, dass es sich um einen Regelungsfall für eine Massenerscheinung handelt, da

die Hundepopulation insgesamt in den letzten Jahren gestiegen ist und sich damit zugleich auch die Zahl der gefährlichen Hunde proportional erhöht hat. Er kann sich indes nicht darauf berufen, er habe es mit einer völlig neuen Erscheinung zu tun, für deren endgültige Regelung er noch Erfahrung sammeln müsse (so auch Hamann, "Kampfhunde"? gefährliche Hunde?, Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V. - Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Auflage 2000, S. 3 1); denn die Gefahren, die für die öffentliche Sicherheit von gefährlichen Hunden ausgehen, werden bereits seit längeren Jahren wahrgenommen und - möglicherweise noch unvollständig und verbesserungswürdig - auch statistisch nachgezeichnet (vgl. die Umfrage über einen Berichtszeitraum von 1991-1995, Der Stadthund, DST Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 24, Köln 1997; die Umfrage in 282 Städten im Zeitraum von 1987/1990, veröffentlicht in: Hunde in den Städten, DST Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 17 (1992), S. 40 ff; Hamann, NVwZ 1993, 250, 251, Fn. 12: Die Staatsanwalt Dortmund hat in den Jahren 1988 bis 1991 Erhebungen durchgeführt und veröffentlicht).

In diesem Sachzusammenhang räumt auch der Antragsgegner ein, es sei unklar, ob und wie viel häufiger sich in den letzten Jahren Unfälle mit gefährlichen Hunden ereignet hätten und welche Hunderassen im Verhältnis zu ihrer Gesamtpopulation jeweils daran beteiligt gewesen seien. Dennoch stehen dem Antragsgegner auf der Grundlage einer Vielzahl fachwissenschaftlicher Untersuchungen und Begutachtungen ausreichende Erkenntnisgrundlagen zur Verfügung, um die Sachgerechtigkeit der angegriffenen Regelung zu überprüfen und die sie als nicht gegeben zu erkennen (vgl. dazu auch das Urt. d. VGH Mannheim v. 26.04.1999 - 1 S 2214/98 NVwZ 1999, 1016, 1018; VGH Kassel, Beschl. v. 08.09.2000 - 11 NG 2500/00 NVwZ 2000,1438,1439).

Aber selbst wenn der Senat unterstellte, dass die vom Antragsgegner gewählte Typisierung (gerade noch) geeignet wäre, das Kriterium der Sachgerechtigkeit zu erfüllen, wären die Grenzen der Zulässigkeit einer Typisierung hier jedenfalls deshalb überschritten, weil von den Härten und Ungerechtigkeiten nicht nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen ist. Vielmehr trifft die Regelung die große Zahl (auch) aller Halter von Hunden nach § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung, die ihre Hunde verantwortungsbewusst und kontrolliert führen und halten. Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Typisierungen würden nachgerade in ihr Gegenteil verkehrt, wenn eine verhältnismäßig große Zahl von Personen die grundrechtsrelevanten Einschränkungen, die an die Rassezugehörigkeit nach § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung geknüpft werden, hinnehmen müsste, damit der Antragsgegner die Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die von der verhältnismäßig geringen Anzahl verantwortungsloser Hundehalter ausgeht, abwehren kann. Die dem Antragsgegner grundsätzlich zustehende Typisierungsfreiheit kann demgemäß die oben festgestellte Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen.

Die Regelung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung ist daher bereits wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig und daher nichtig. Der Klarstellung halber bleibt indes in diesem Zusammenhang schon hier anzumerken, dass dieser Umstand nicht etwa ausschließt, dass die in der nichtigen Bestimmung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung aufgeführten Hunde der Feststellung einer individuellen Gefährlichkeit im Sinne von § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung unterliegen können.

II.

Unabhängig von dem unter 1. dargestellten, die Feststellung der Nichtigkeit der streitbehafteten Bestimmung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung nach sich ziehenden Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG wäre die fragliche Regelung auch allein deshalb im Sinne der Feststellung ihrer Nichtigkeit rechtlich zu beanstanden, weil der Ordnungsgeber durch ihren Regelungsgehalt gegen die landesgesetzliche Norm des § 73 LVwG verstoßen hat. Nach

deren Wortlaut hat die Behörde im Rahmen der Wahrnehmung des ihr zukommenden verordnungsgeberischen Ermessens zu gewährleisten, dass (nur) zur Zweckverfolgung zulässige und geeignete Maßnahmen angewandt - d.h. hier: Rechtsvorschriften erlassen - werden (s. dazu § 73 Abs. 3 LVwG). Eben dies ist unter Beachtung der Ausführungen des Senats im Abschnitt 1.2 der Entscheidungsgründe, auf die zur Vermeidung von Wiederholungen in vollem Umfang Bezug genommen wird, hier nicht geschehen, soweit die Verordnungsbestimmung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung maßgeblich an den Rassebegriff und damit an ein für Maßnahmen zur Abwehr der von der Hundehaltung ausgehenden Gefahren untaugliches Kriterium anknüpft.

III.

Die Nichtigkeit der Regelung des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung lässt sich schließlich auch - ohne dass dies hier letztlich einer Entscheidung bedürfte - aus einem Verstoß ihres Regelungsgehaltes gegen das Übermaßverbot des § 73 Abs. 2 LVwG ableiten, welches besagt, dass die Regelung nicht zu einer Beeinträchtigung der einzelnen Person oder der Allgemeinheit führen darf, die zu dem beabsichtigten Erfolg in einem offenbaren Missverhältnis steht. Selbst im Falle der Anknüpfung der Maßnahmen zur Abwehr der abstrakt mit der Hundehaltung verbundenen Gefahren an generell geeignete Tatbestandsmerkmale - wie dies in den entsprechenden Verordnungen anderer Bundesländer etwa durch den Rückgriff auf das Gewicht/die Größe von Hunden geschehen ist - erscheint es als zur Wahrung des Verhältnis-mäßigkeitsgrundsatzes unverzichtbar, die Möglichkeit des Entlastungsnachweises im Einzelfall zuzulassen und dem betroffenen Hundehalter Gelegenheit für einen gutachterlichen Nachweis zu bieten, dass sein abstrakt den "gefährlichen" Hunden zuzurechnendes Tier konkret ungefährlich ist und demgemäß nicht den restriktiven Maßnahmen für gefährliche Hunde unterworfen werden muss. Eine solche den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sichernde Möglichkeit sieht die hier streitbefangene Verordnung zu Unrecht nicht vor.

IV.

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung unterliegt der Feststellung der Nichtigkeit wegen fehlender Bestimmtheit, soweit sie auf den Begriff der "rassespezifischen Merkmale", nicht dagegen, soweit sie auf die Tatbestände "Beißkraft" und fehlende Bisslösung" abstellt. Zunächst ist festzuhalten, dass aus dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot hinreichender Bestimmtheit von Normen nicht etwa folgt, dass ein Verordnungsgeber gezwungen ist, Normtatbestände stets mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben, da Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich zulässig sind. Dies ergibt sich bereits aus der Vielzahl von Verwaltungsaufgaben, die sich nicht immer durch klare, eindeutige Begriffe be- und umschreiben lassen. Dennoch verpflichtet der Bestimmtheitsgrundsatz den Verordnungsgeber, Normtatbestände so bestimmt zu fassen, wie es nach der Eigenart des betroffenen Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung müssen objektive Kriterien gewinnen lassen, die einen willkürlichen Vollzug der Norm ausschließen und dem Normadressaten ermöglichen, eindeutig zu erkennen, was nach der Verordnung geboten und was verboten ist (BVerfGE 49, 168, 181; 60, 16, 48; OVG Saarlouis, Urt. v. 12.01.1993 - 3 N 3/93 -, juris online Dokumentennummer NWRE 105149400, S. 20; VGH Mannheim, Urt. v. 18.08.1992 - 1 S 2250/92, 1105, 1109 -; Lücke, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 1999, ArL 80 Rn. 23 ff.).

Dem Begriff der "rassespezifischen Merkmale" ermangelt es im Gesamtzusammenhang des § 3 indes schon deshalb an hinreichender Bestimmtheit, weil der jeweiligen Rassezugehörigkeit - an die der Verordnungsgeber auch im Rahmen des § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung eine, wie bereits dargelegt, der Sache nach nicht gerechtfertigte Vermutung der Gefährlichkeit geknüpft

hat - aus den bereits im Abschnitt 1.2 erörterten Gesichtspunkten als solcher keine rassespezifischen, mit bestimmten Eigenschaften im Sinne eines entsprechenden Gefährdungspotentials einhergehenden Merkmale im Sinne einer über das natürliche Maß hinausgehenden Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe o. Ä. zugeordnet werden können und damit auch unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs der Norm unklar bleiben muss, aus welchen Merkmalen im Einzelnen sich eine über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe oder in der Gefahrwirkung vergleichbare Eigenschaft folgern lassen bzw. ergeben soll. Daher ist die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung hinsichtlich des Begriffs der rassespezifischen Merkmale" wegen mangelnder Klarheit nichtig. Dies gilt entgegen dem Vortrag der Antragsteller indes nicht auch für die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung beispielhaft aufgenommenen Begriffe "Beißkraft" und "fehlende Bisslösung". Auch wenn die Antragsteller vortragen, Beißkraft und fehlende Bisslösung seien keine wissenschaftlichen Größen und es fehle jegliches statistische Material über die Auswirkungen von Beißkraft und fehlender Bisslösung, so lässt sich doch dem Zusammenhang der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung verwendeten Begriffe doch entnehmen, welcher Sinngehalt den Beispielen beizumessen ist. Vor dem Hintergrund der gefährdeten Rechtsgüter des Menschen und der Gefährdung von Tieren soll die Vorschrift dazu dienen, auch solche Hunde zu erfassen, die nicht aus verantwortlicher Zucht stammen und damit möglicherweise aus persönlicher Profilierungssucht der Halter mit Hypertrophien gezüchtet, zum Kampf gehalten, ausgebildet oder abgerichtet werden. Dabei lässt sich, wie in der Fachliteratur beschrieben, beispielsweise die Beißhemmung eines Hundes dadurch anerkennen, dass Hunde im Welpenalter das Ablegen bzw. Herausgeben von "Beute" lernen (Rehage, Der praktische Tierarzt 1992, 412, 414). Wird diese Beißhemmung dagegen im Welpenalter nicht trainiert und während der Entwicklung des Hundes die fehlende Beißhemmung zusätzlich gutgeheißen, so kann von Abrichtung in entgegengesetzter Richtung und daher vom Tatbestand "fehlender Bisslösung" gesprochen werden. Der Begriff der Beißkraft ist dahingehend zu verstehen, dass mit der Größe des Kiefers auch die Gefahr von Verletzungen steigt weil selbst ein leichter Biss eines großrahmigen Hundes bereits zu erheblichen Schäden führen kann. Dem gemäß ist in Bezug auf die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung allein hinsichtlich des Begriffs der rassespezifischen Merkmale" eine Unbestimmtheit gegeben, die die Nichtigkeit der Norm bezüglich dieses Teilregelungsgehalts nach sich zieht.

Auch für die Regelung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 - 4 Gefahrhundeverordnung kann insgesamt kein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz festgestellt werden. Denn hier handelt es sich um das Aufgreifen und Umsetzen verhaltensspezifischer Auffälligkeiten, deren tatbestandliches Vorliegen der Hundehalter im Einzelfall ggf. widerlegen kann. Der Begriff "Verteidigung anlässlich einer strafbaren Handlung" (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 Gefahrhundeverordnung) genügt den Erfordernissen der Bestimmtheit, weil für den Senat auf der Hand liegt, dass nicht jede strafbare Handlung das Beißen des Tieres zur Verteidigung rechtfertigt - beispielhaft etwa nicht der Tatbestand einer Beleidigung -, und aus dem Regelungszusammenhang der Norm unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Regelung hinreichend deutlich wird, dass immer dann eine Verteidigung anlässlich einer strafbaren Handlung im Sinne der beanstandeten Regelung vorliegt, wenn der Hund mit seinem Beißverhalten den den Straftatbestand ausfüllenden Angriff unmittelbar abwehren kann, was im Sinne des Normzwecks in aller Regel etwa bei einem Angriff auf die körperliche Integrität oder bei Eigentumsdelikten der Fall sein wird. Auch der Begriff der Hunde, die wiederholt in Gefahr drohender Weise Menschen angesprungen haben (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 Gefahrhundeverordnung), genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit. Der Gefahrenbegriff ist auch insoweit ersichtlich im Sinne des allgemeinen Polizeirechts dahingehend auszulegen, dass eine Gefahr nur anzunehmen ist, wenn aus der Sicht der Ordnungsbehörde ein Sachverhalt vorliegt, der ohne ihr Eingreifen bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Annahme rechtfertigt, dass in absehbarer Zeit ein Schaden

für die öffentliche Sicherheit eintreten wird (vgl. Friauf, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1998, Rn. 45).

Das "wiederholte" Anspringen ist in gleicher Weise ein ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der sich zahlenmäßig - auch in Abhängigkeit von dem Gewicht der drohenden Gefahr - jedenfalls in der Weise festlegen lässt, dass er ein Anspringen bei wenigstens zwei verschiedenen Anlässen voraussetzt. Damit ist zugleich ausgeschlossen, dass schon anhand eines einmaligen Anspringens die Feststellung getroffen wird, dass der Tatbestand eines "gefährlichen" Hundes vorliegt.

In gleicher Weise ist auch die Fassung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 Gefahrhundeverordnung "artübliche Unterwerfungsgestik" bei verständiger Würdigung zu begreifen. Mit dem Rückgriff auf die Artüblichkeit sagt die Bestimmung aus, dass es dem als gefährlich einzustufenden Hund an der Möglichkeit fehlt, die Artüblichkeit zu erkennen. Diese Verhaltensbeschränkung, die auf mangelnder Sozialisierung oder sonstiger Deprivation beruht, ist in fachwissenschaftlichen Untersuchungen nachvollziehbar dargestellt worden (Feddersen-Petersen, Hundepsychologie, 1986, S. 78 ff; Rehage, Der praktische Tierarzt 1992, 412, 414). Die Wortwahl des Verordnungsgebers stellt erkennbar auf eine verhaltensspezifische Auffälligkeit des konkreten Hundeeviduums ab, die zwar nicht ohne weiteres vom Hundehalter selbst, wohl aber von einer Person mit entsprechendem Fachverstand erkannt werden kann.

Zuletzt ist auch die Formulierung in § 3 Abs. 2 Nr. 5 Gefahrhundeverordnung "unkontrolliert hetzen oder reißen" eine hinreichend bestimmte Regelung. Denn entgegen den Ausführungen der Antragsteller ist diese Bestimmung nicht dahingehend zu verstehen, dass sich das Wort "unkontrolliert" auch auf das Tatbestandsmerkmal "reißen" bezieht. Vielmehr ist das Wort "unkontrolliert" lediglich an den Begriff des "Hetzens" geknüpft, um den Tatbestand des gefährlichen Hundes von dem des jagenden Hundes abzugrenzen. Diese Auslegung ergibt sich in der Zusammenschau von § 3 Abs. 2 Nr. 5 mit § 9 Abs. 2 Satz 2 Gefahrhundeverordnung und § 31 Landesjagdgesetz Schleswig-Holstein (i.d.F. d. Bekanntmachung v. 11.08.1994, GVOBL Schl.-H. S. 452, berichtigt S. 483). § 3 Abs. 2 Nr. 5 Gefahrhundeverordnung ist daher so zu lesen, dass Hunde als gefährlich gelten, die durch ihr Verhalten gezeigt haben, dass sie Wild, Vieh oder andere Tiere reißen oder unkontrolliert hetzen, und mit diesem Verständnis unter dem Aspekt hinreichender Bestimmtheit rechtlich bedenkenfrei.

Auch gegen die Bestimmung des § 3 Abs. 5 Gefahrhundeverordnung können die Antragsteller nicht mit Erfolg einwenden, dass der Wortlaut "nicht gegen den Willen des Hundehalters" nicht dem Bestimmtheitsgebot genüge, da sich bei einer am Zusammenhang der Vorschriften orientierten Auslegung ohne weiteres erkennen lässt, dass ein Verlassen des befriedeten Besitztums mit dem Willen des Hundehalters immer nur unter den Voraussetzungen der §§ 1 und 4 Gefahrhundeverordnung erfolgen darf und durch diese Regelungen die Gefahrenabwehr sichergestellt ist. Verhält sich der Hundehalter nicht den genannten Vorschriften gemäß, so handelt er ordnungswidrig im Sinne von § 11 Gefahrhundeverordnung. Die Vorschrift soll damit Fallgestaltungen erfassen, in denen der Hundehalter keine unmittelbare Überwachungsmöglichkeit hat, weil er beispielsweise nicht auf seinem befriedeten Besitztum anwesend, grundsätzlich aber zur Überwachung bereit ist. Daher ist das Tatbestandsmerkmal "nicht ohne den Willen des Hundehalters" gleichzusetzen mit einem Ausbrechen oder Weglaufen des Hundes.

V.

Eine von den Antragstellern zu 1), 2), 4) bis 7) und 12) aus dem Rückwirkungsverbot abgeleitete Nichtigkeit der Gefahrhundeverordnung folgt weiter nicht aus dem Umstand, dass sie belastende Regelungen auch für die Hundehalter normiert, die bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung im Besitz eines gefährlichen Hundes waren. Das Rückwirkungsverbot schützt das Vertrauen des Bürgers

in die Beständigkeit der gesetzgeberischen Aussagen. Es wird insbesondere berührt bei rückwirkender Rechtsänderung. Für Strafgesetze gilt daher gemäß Art. 103 Abs. 2 GG ein absolutes Verbot rückwirkender Regelungen. Auch im Übrigen sind rückwirkende Gesetze nur eingeschränkt zulässig, da das Vertrauen des Bürgers in die Rechtsordnung gegenüber nachteiliger Neubewertung betroffen sein kann. Für die Frage der Zulässigkeit der Rückwirkung ist daher zu unterscheiden zwischen echter und unechter Rückwirkung. Echte Rückwirkung, also eine Rückwirkung der Rechtsfolgen, liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber nachträglich in Tatbestände eingreift, die in der Vergangenheit begonnen und abgeschlossen wurden, und nunmehr an diese bereits abgeschlossenen Tatbestände andere Rechtsfolgen knüpft. Unechte Rückwirkung, d.h. eine tatbestandliche Rückanknüpfung, ist dagegen dann gegeben, wenn vom Gesetzgeber in Tatbestände eingegriffen wird, die in der Vergangenheit begonnen, jedoch noch nicht abgeschlossen wurden. Letztere ist grundsätzlich zulässig, wenn nicht im Einzelfall schutzwürdiges Vertrauen entgegensteht (std. Rspr., vgl. BVerfGE 72, 200, 241 f; 76, 263, 345). Die Regelungen der Gefahrhundeverordnung stellen einen Fall der tatbestandlichen Rückanknüpfung dar und sind daher grundsätzlich zulässig. Sie knüpfen an den Tatbestand der Hundehaltung an, die zwar vor dem Inkrafttreten der Gefahrhundeverordnung begonnen hat, jedoch auch nach Inkrafttreten der Regelung noch andauert und damit noch nicht abgeschlossen ist. Ein Fall, in dem die Rückanknüpfung ausnahmsweise unzulässig ist, liegt hier nicht vor, da dies voraussetzt, dass bei einer Abwägung im Einzelfall das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand einer bestimmten Regelung gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit überwiegt (BVerfGE 72, 200, 242). Ob ein schutzwürdiges Vertrauen anlässlich der andauernden Diskussion über die Neuregelung des Gefahrenabwehrrechts für Hundehalter bestanden hat, kann hier dahinstehen. Denn jedenfalls steht dem Vertrauen der Hundehalter auf den Fortbestand der Hundeverordnung in der alten Fassung das Bedürfnis der Allgemeinheit gegenüber, vor den Gefahren, die von gefährlichen Hunden ausgehen, künftig geschützt zu werden. Dieses Bedürfnis, das zugleich im Mittelpunkt staatlicher Schutzpflichten steht, wiegt gegenüber dem Vertrauen der Hundehalter auf weitere uneingeschränkte Ausübung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit schwerer.

VI.

Weiterhin verstoßen die Bestimmungen der §§ 4 und 5 Gefahrhundeverordnung nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG, welcher alle privatrechtlichen vermögenswerten Rechte und vermögenswerten subjektiv-öffentlichen Rechte in ihrem Bestand und ihrer Nutzung schützt (std. Rspr., vgl. BVerfGE 58, 300, 336), nicht dagegen das Vermögen an sich, bloße Aussichten, Erwartungen, Gewinnchancen und Zukunftshoffnungen (BVerfGE 28, 119, 142; 63, 193, 222; 74, 129, 148). Die Nutzung des Eigentums unterfällt dabei dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG nur dann, wenn die die Nutzung konstituierende menschliche Handlung ihrer sozialen Funktion nach nicht in die Schutzbereiche anderer Grundrechte fällt (Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht 11, 15. Auflage 1999, Rn. 915). Soweit § 4 Gefahrhundeverordnung einen Maulkorb- und Leinenzwang anordnet, wird zwar die Nutzung des Eigentums an Hunden geregelt. Allerdings wird dem Halter die Hundehaltung nicht gänzlich untersagt, sondern es werden lediglich die Modalitäten der Nutzung des Eigentums bestimmt. Durch die Regelung des § 4 Gefahrhundeverordnung wird daher die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG schon vom Ansatz her nicht betroffen (vgl. auch Caspar, DVBl. 2000, 1580, 1588). Demgegenüber stellt die Untersagung der Haltung sowie die Einziehung und Tötung eines Hundes eine Maßnahme dar, die vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG erfasst ist; denn dem Halter wird die Sachherrschaft über den Hund entzogen und damit die Verfügungsbefugnis über sein Eigentum vollständig genommen. Damit stellt die Regelung des § 5 Gefahrhundeverordnung einen Eingriff in die grundrechtlich gewährleistete Freiheit des Eigentums dar, der auch zweckgerichtet und unmittelbar darauf abzielt, die Zugriffsmöglichkeit auf den Hund einzuschränken bzw. im Falle der Tötung den Bestand des Eigentums vollständig zu vernichten. Dabei handelt es sich jedoch

entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht um eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, denn diese setzt neben der vollständigen oder teilweisen Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen durch Rechtsakt voraus, dass dieses zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, insbesondere der Güterbeschaffung für die Allgemeinheit, erfolgt (BVerfGE 70, 191, 199; 72, 66, 76). Wie die Antragsteller vortragen, wird dem Hundehalter im Falle der Untersagung der Haltung oder der Anordnung der Einziehung oder Tötung des Hundes zwar eine konkrete subjektive Eigentumsposition vollständig entzogen, jedoch geschieht dies ausschließlich zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Weder die Untersagung der Haltung noch die Einziehung und Tötung des Hundes werden durchgeführt, um Güter zu Gunsten der Allgemeinheit zu beschaffen. Vielmehr stellt die Regelung des § 5 Gefahrhundeverordnung eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, die immer dann vorliegt, wenn Rechte und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich des Eigentums in genereller und abstrakter Weise festgelegt werden. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind auf Normierung objektiv-rechtlicher Vorschriften gerichtet, die den Inhalt des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft in allgemeiner Form bestimmen (BVerfGE 5 8, 3 00, 3 3 0; 72, 66, 76; 79, 174, 19 1); denn dem Eigentümer kann eine Sache, von der Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen, entschädigungslos entzogen werden. Ihm obliegt gemäß Art. 14 Abs. 2 GG eine Duldungspflicht gegenüber staatlichen Eingriffen hinsichtlich der von seiner Sache ausgehenden Gefahren. Es liegt ausschließlich in seinem Risikobereich, dass von der Haltung seines Hundes Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen und daher einen staatlichen Eingriff erforderlich machen. Daher hat der Halter bei Vorliegen der entsprechenden tatbestandlichen Voraussetzungen selbst die Tötung seines Hundes hinzunehmen (BVerfGE 20, 351, 361; Lege, NJW 1993, 2565; Jarass, NJW 2000, 2841, 2845). Eine Entschädigung nach den Bestimmungen des allgemeinen Polizeirechts gemäß §§ 221 ff. LVwG scheidet schon deshalb aus, weil der Hundehalter nicht als Notstandspflichtiger in Anspruch genommen wird. Aus diesen Gründen hat die Gefahrhundeverordnung entgegen der Auffassung der Antragsteller auch keine Entschädigungsregelung vorzusehen. Daneben sind auch spezialgesetzliche Vorschriften, die eine Entschädigung nach Billigkeitskriterien vorsehen - wie etwa § 66 Tierschutzgesetz - hier nicht einschlägig (s. auch Caspar, DVBl. 2000, 1580, 1587).

Zwar sind Einschränkungen der Eigentumsfreiheit, wie sie § 5 Gefahrhundeverordnung normiert, nur dann zulässig, wenn sie dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen. Dies steht für den Senat hier aber außer Frage. Zweck der Regelung des § 5 Satz 1 Gefahrhundeverordnung ist es, Leben oder Gesundheit von Menschen oder Tieren vor Gefahren zu schützen. Diesen Zweck fördert sowohl die Untersagung der Haltung als auch die Einziehung und die Tötung der Tiere, da in allein drei Fällen die Gefahr beseitigt wird. Damit stellt sich die Regelung zumindest als geeignet im Hinblick auf die Gefahrenabwehr dar. Die Erforderlichkeit dieser Regelung steht für den Senat ebenfalls außer Frage, da kein milderes, gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist. Insbesondere stellt die Normierung der Anordnung einer Schulung oder Sachkundeprüfung kein gleich geeignetes Mittel dar. Die Regelung ist schließlich jedenfalls insoweit angemessen, als sie auf den Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen abstellt. Leben und Gesundheit vom Menschen stellen als Individualrechtsgut ein hochrangiges Gut der öffentlichen Sicherheit dar und ihr Schutz ist oberste Pflicht des Staates, so dass die Gründe, die den Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Hundehalter rechtfertigen, schwerer wiegen als der Schutz der Freiheit des Eigentums. Dies gilt in gleicher Weise auch für die Abwehr von Gefahren von Tieren. Erfolgt die Tötungsanordnung, um Gefahren von Leben oder Gesundheit von einem anderen Tier abzuwehren, geschieht dies zum Schutz des Eigentums des Halters des gefährdeten Tieres. Zwar stehen sich in diesem Fall die gleichen Rechtsgüter gegenüber. Dennoch wiegen die Gründe, die den Eingriff rechtfertigen, schwerer, da der Halter des gefährlichen Hundes im Verhältnis zu dem Halter des anderen Tieres in der Lage ist, durch sein Verhalten den Eingriff in dessen Eigentum abzuwehren; denn er schafft erst den Tatbestand, der die Gefahrenabwehr erforderlich macht.

Demgegenüber ist der Halter des gefährdeten Tieres der Gefährdungssituation unfreiwillig ausgeliefert.

Eine Unverhältnismäßigkeit der Regelung ergibt sich auch nicht aus der Bestimmung des § 5 Satz 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung. Denn aus der dargestellten Nichtigkeit von § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung folgt, dass gefährliche Hunde im Sinne der Nr. 1 lediglich (noch) individuell gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung sind. Das bedeutet, dass § 5 Satz 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung nur dann tatbestandlich gegeben ist, wenn die individuelle Gefährlichkeit des betreffenden Hundes festgestellt wurde und die von einer zum Halten oder Führen ungeeigneten Person gehalten wird. Damit trägt der Einwand der Antragsteller nicht mehr, § 5 Gefahrhundeverordnung verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da allein die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse neben der Ungeeignetheit des Hundehalters Voraussetzung für eine Anordnung nach § 5 Satz 1 Gefahrhundeverordnung sei.

Aber auch der weitere Einwand der Antragsteller vermag nicht zu überzeugen, die durch die Eingangsformulierung des 2. Satzes in § 5 Gefahrhundeverordnung ("eine derartige Gefahr ist insbesondere anzunehmen, wenn ...") normierte Regelung sei unverhältnismäßig, weil sie der Behörde auch für weniger schwere Gefährdungen im Regelfall als Rechtsfolge die Anordnung der Tötung erlaube. Die Regelung des Satzes 2 bezieht sich nicht auf die Rechtsfolge des § 5 Gefahrhundeverordnung, sondern normiert lediglich Regelfälle für das Vorliegen einer Gefahr im Sinne des Satzes 1. Damit ist die anwendende Behörde, nachdem sie das Vorliegen eines Regelfalles festgestellt hat, weiterhin verpflichtet, gemäß § 73 LVwG nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Dabei darf die Tötung als ultima ratio jeweils nur dann erfolgen, wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht wird. Der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist daher für das Gemeinwohl erforderlich. § 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung sind verhältnismäßig. Gegen die Bestimmung der Nm. 2 und 3 des § 5 Satz 2 Gefahrhundeverordnung sind aus den gleichen Gründen keine verfassungsrechtlichen Bedenken zu erheben.

VII.

Ein Verstoß von § 3 Abs. 4 Gefahrhundeverordnung gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Die Vorschrift betrifft nicht die Zucht an sich, sondern lediglich die Auswahl von Zuchtkriterien zur Erzeugung von gefährlichen Hunden im Sinne von § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung unter Einschränkung des oben Dargelegten. Sie regelt daher lediglich die Berufsmodalitäten, nicht das "Ob" der Berufswahl, und stellt damit eine Berufsausübungsregelung dar (zur Abgrenzung vgl. BVerfGE 86, 28, 38). Damit liegt zwar ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit vor, dieser ist jedoch durch den legitimen Zweck der Gefahrenabwehr zu rechtfertigen und schränkt daher die Berufsfreiheit in rechtlich zulässiger Weise ein.

§ 4 Gefahrhundeverordnung betrifft die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG von vornherein nicht, da die Haltungsvoraussetzungen für gefährliche Hunde keine berufsspezifischen Einschränkungen darstellen.

VIII.

Die Nichtigkeit der Gefahrhundeverordnung ergibt sich schließlich auch nicht aus einem Verstoß gegen die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit durch § 4 Abs. 1 und 4 Gefahrhundeverordnung. Dies folgt zum einen daraus, dass Leinen- und Maulkorbzwang

wegen der Nichtigkeit von § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung nur noch für individuell gefährliche Hunde nach § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung zur Anwendung gelangen. Zum anderen ist ein Verstoß auch deshalb nicht festzustellen, weil die allgemeine Handlungsfreiheit in zulässiger Weise eingeschränkt wird. Wie die Antragsteller vortragen, wird durch den Leinen- und Maulkorbzwang die allgemeine Handlungsfreiheit zwar beschränkt, denn mannigfache vom Hundehalter gewünschte Verhaltensweisen - wie sportliche Betätigung und Bewegung - werden dadurch unterbunden. Dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt, denn er erfüllt die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Zum einen bezweckt der Antragsgegner mit der Regelung des Leinen- und Maulkorbzwangs den Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, die von individuell gefährlichen Hunden für Leben und Gesundheit ausgehen. Dieser Zweck wird durch den Leinen- und Maulkorbzwang auch gefördert, denn durch den Leinenzwang außerhalb befriedeten Besitztums wird ein unkontrolliertes Entfernen des Hundes von seinem Halter verhindert und damit auch die Gefahr von Zwischenfällen verringert. Gleichartige Erwägungen gelten auch für den Maulkorbzwang, da selbst ein angeleinter Hund, der sich als bissig erwiesen hat, Schaden zufügen kann, wenn sich ihm Menschen oder Tiere nähern. Dies gilt auch in Kenntnis des Umstandes, dass über lange Sicht der Leinen- und Maulkorbzwang das Verhalten des Hundes negativ beeinflussen und schlimmstenfalls zu Verhaltensstörungen führen kann, die wiederum eine Erhöhung der Gefahr nach sich ziehen (vgl. dazu Bohnet, Stellungnahme zum Maulkorb- und Leinenzwang nach Nds. Gef FVO vom 25.09.2000, S. 2 ff.; Feddersen/Petersen, Stellungnahme zum Entwurf der Polizeiverordnung des Ministeriums Ländlicher Raum über das Halten gefährlicher Hunde in Baden-Württemberg vom 04.04.1991, S. 4). Denn bei den von § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung erfassten Tieren sind bereits Verhaltensauffälligkeiten festgestellt worden, so dass von einer Verhaltensstörung ausgegangen werden muss, deren Auswirkung auf Leben und Gesundheit von Menschen und Tieren durch den Leinen- und Maulkorbzwang wirksam begegnet wird. Mildere Maßnahmen, beispielsweise die Beschränkung des Leinen- und Maulkorbzwangs auf häufig frequentierte Gebiete entsprechend der Aufzählung in § 4 Abs. 3 Gefahrhundeverordnung, würden die über die allgemeine Tiergefahr, die durch § 4 Abs. 3 Gefahrhundeverordnung abgewehrt wird, hinausgehende Gefährdung durch einen gefährlichen Hund im Sinne des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung nicht in vergleichbar effektiver Weise erfassen und damit keinen vergleichbaren Schutz der öffentlichen Sicherheit gewährleisten.

Der Maulkorb- und Leinenzwang ist auch angemessen, denn bis auf besondere Sportarten ist das Recht des Hundehalters, sein Tier spazieren zu führen, nicht vollständig unterbunden, sondern wird lediglich in einer bestimmten Art und Weise der Ausführung vorgeschrieben. Dem steht das Rechtsgut des Lebens und der Gesundheit der Allgemeinheit aus Art. 2 Abs. 2 GG gegenüber, zu dessen Schutz der Staat vorrangig verpflichtet ist. Da zumindest im Bereich des befriedeten Besitztums und in den als Hunderauslaufgebieten gekennzeichneten Bereichen - dort allerdings nur unter der Voraussetzung eines mit Maulkorb ausgestatteten Hundes - keine Anleinplicht und im befriedeten Besitztum auch keine Maulkorbpflicht besteht, wiegen die Gründe, die den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Hundehalter rechtfertigen, schwerer.

Der Einwand der Antragsteller zu 8) bis 11), § 3 Abs. 5 Gefahrhundeverordnung verstoße gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG und sei auch aus diesem Grund nichtig, vermag nicht zu überzeugen. Schon die Antragsteller selbst haben insoweit vorgetragen, die Regelung könne allenfalls verhältnismäßig sein, wenn der Hund individuell gefährlich sei. Infolge der Nichtigkeit von § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung ist im vorstehenden Sinne sichergestellt, dass lediglich das Besitztum von Haltern individuell gefährlicher Hunde nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung der Beschilderung unterliegt. In diesem Rahmen erscheint die fragliche Bestimmung offenkundig als sachgerecht und verhältnismäßig.

IX.

Der Leinen- und Maulkorbzwang nach § 4 Abs. 1 und 4 Gefahrhundeverordnung ist auch nicht etwa deshalb nichtig, weil er gegen § 2 Tierschutzgesetz verstößt. Zwar haben die Antragsteller überzeugend dargelegt, dass der ständige Leinen- und Maulkorbzwang die Möglichkeit des Tieres zur artgemäßer Bewegung einschränkt (vgl. dazu auch Bohnet, Stellungnahme zum Maulkorb- und Leinenzwang nach Nds. GefTVO vom 25.09.2000, S. 2 ff.; Feddersen/Petersen, Stellungnahme zum Entwurf der Polizeiverordnung des Ministeriums Ländlicher Raum über das Halten gefährlicher Hunde in Baden-Württemberg vom 04.04.1991, S. 4; Briese, Stellungnahme zum Entwurf einer VO über das Halten von gefährlichen Hunden in Hannover, S. 3 ff.). Sie haben ferner darauf hingewiesen, dass diese Einschränkung den Hunden Leiden, wenn nicht sogar Schäden, zufüge. Gemäß § 1 Satz 2 Tierschutzgesetz könnten Verstöße gegen § 2 Tierschutzgesetz nur gerechtfertigt werden, wenn ein vernünftiger Grund für die Beeinträchtigung vorliege (Lorz, Kommentar zum Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 1992, § 1 Rdnr. 40; Caspar, NuR 1997, 577 ff.). Dabei sei diese Regelung Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips, sodass eine Rechtfertigung nur angenommen werden könne, wenn die Bestimmungen in § 4 Abs. 1 und 4 geeignet, erforderlich und angemessen seien (vgl. auch BVerfGE 36, 56, 57; 48, 389). Eben dies ist indes nach Überzeugung des Senats der Fall, ein vernünftiger Grund liegt hier in Gestalt der Gefahrenabwehr gegenüber individuell gefährlichen Hunden vor. Dabei ist der Leinen- und Maulkorbzwang auch verhältnismäßig, weil die Gefahrenabwehr auf mildere, gleich geeignete Weise nicht erfolgen kann. Zudem ist es, wie auch der Antragsgegner vorgetragen hat, nicht Aufgabe des Staates, eine tier- und artgerechte Haltung zu ermöglichen, wenn darunter hochwertige Rechtsgüter wie solche aus Art. 2 Abs. 2 GG leiden (so bereits für den Maulkorbzwang OVG Münster in NJW 1980, 965; Bay. Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27.10.1995 - 21 CS 95.858). Dies gilt in gleicher Weise für die von den Antragstellern gerügte Verletzung von § 4 Abs. 1 Tierschutzgesetz. Denn wie bereits dargelegt, setzt § 5 Gefahrhundeverordnung nur das Vorliegen einer Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen oder Tieren voraus. Zudem werden auch hier nur (noch) individuell gefährliche Hunde erfasst.

X.

Soweit die Antragsteller zu 1) bis 7) und 12) im Rahmen des von ihnen verfolgten Antragsbehrens insbesondere weiter die Einzelbestimmungen der §§ 3 Abs. 3 Satz 2 und 3, 4 Abs. 1 Satz 1, 4 Abs. 4 und 7 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung inhaltlich beanstanden, hat ihr Normenkontrollantrag nur in geringem Umfang - in Bezug auf die Regelungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 und des § 4 Abs. 4 Gefahrhundeverordnung - in der Sache Erfolg.

Die Ausgestaltung des § 3 Abs. 3 Satz 2 als sog. "Kann"-Bestimmung unterliegt keiner rechtlichen Beanstandung, weil die Ermessensentscheidung über die Vorführung des Hundes zur Prüfung seiner individuellen Gefährlichkeit nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung - nur um diese kann es sich nach der Feststellung der Nichtigkeit von § 3 Abs. 1 Gefahrhundeverordnung und des Begriffs der rassespezifischen Merkmale im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung noch handeln - einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann und ein insoweit festgestellter Ermessensmissbrauch in der Risikosphäre der Behörde liegt und ihr angelastet werden könnte. Aus dem nämlichen Grund - der ausschließlichen Regelungsbetroffenheit individuell als gefährlich erkannter Hunde im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 1 Gefahrhundeverordnung - bestehen aus der Sicht des Senats auch keine sachlichen Bedenken gegen eine Verpflichtung der Hundehalter zur Tätowierung gefährlicher Hunde mit dem Großbuchstaben "G".

Die Bestimmung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Gefahrhundeverordnung wird von den Antragstellern zu 1) bis 7) und 12) zu Recht beanstandet, weil sie in Ansehung der Tatsache, dass auch auf fremdem befriedeten Besitztum generell die Verpflichtung aus § 3 Abs. 5 Gefahrhundeverordnung greift und die Beschränkung des § 4 Abs. 1 Satz 1 auf das befriedete Besitztum "der Hundehalterin und des Hundehalters" aus diesem Grunde zum Zwecke der Gefahrenabwehr erkennbar nicht erforderlich ist, gegen das Übermaßverbot verstößt.

Die Bedenken der Antragsteller gegen die Rechtmäßigkeit der Bestimmung des § 4 Abs. 4 Gefahrhundeverordnung teilt der Senat, soweit diese Regelung durch die Bezugnahme in Satz 1 auf "gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3" bzw. in Satz 2 auf "gefährliche Hunde im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 bis 11" allein an die jeweilige Rassezugehörigkeit und damit an ein nach Maßgabe der Ausführungen des Senats in Abschnitt 1. 2 ungeeignetes Tatbestandsmerkmal anknüpft. Er folgt ihnen dagegen nicht, soweit die Regelung des § 4 Abs. 4 individuell als gefährlich erkannte Hunde i.S.d. § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung erfasst, weil die in § 4 Satz 1 Gefahrhundeverordnung niedergelegte Pflicht zum Tragen eines Maulkorbs für alle individuell gefährlichen Hunde im Sinne des Abs. 2 des § 3 der Gefahrhundeverordnung in den dort im Einzelnen aufgeführten Aufenthaltsbereichen von der Sache her ersichtlich geboten ist.

Die Bestimmung des § 7 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung unterliegt schließlich deshalb keiner rechtlichen Beanstandung, weil dem Senat keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der dort vorgesehene Einsatz unter anderem des VDH als sog. "Verwaltungshelfer" im Rahmen der Prüfung der Sachkunde deshalb rechtlich bedenklich sein könnte, weil es diesem Verband an genügender Sachkunde fehlt. Tatsachen, die eine solche Wertung tragen könnten, haben die Antragsteller nicht aufgezeigt. Sie sind für den Senat auch nicht in anderer Weise ersichtlich.

XI.

Nach alledem war im Ergebnis eine Teilnichtigkeit der Gefahrhundeverordnung festzustellen, da eine objektive Betrachtung ergibt, dass die nicht beanstandeten, mit der Rechtsordnung zu vereinbarenden Regelungen einen selbständigen, über Sinn und Rechtfertigung verfügenden Regelungskern und -gehalt aufweisen und mit Blick auf die Bestimmungen des § 3 Abs. 2 Gefahrhundeverordnung insbesondere weiterhin Tatbestände vorliegen, an die die Vorschriften über gefährliche Hunde anknüpfen können. Damit bleibt auch der Sinn aller übrigen Regelungen der Verordnung in einer Weise bestehen, die gegenüber dem ursprünglichen Regelungsumfang zwar eingeschränkt ist, aber dennoch den Zweck der Gefahrenabwehr von gefährlichen Hunden angemessen und zweckgerecht zu verfolgen in der Lage ist.

Die Kostenentscheidung beruht bezüglich der Kostenpflicht der Antragsteller zu 1), 2), 4) bis 7) und 12) auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO, hinsichtlich der übrigen Verfahrensbeteiligten auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils

beim

Schleswig-Holsteinischen
Oberverwaltungsgericht,
Brockdorff-Rantzau-Straße 13,
24837 Schleswig,

durch Beschwerde schriftlich angefochten werden. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. Im Beschwerdeverfahren muß sich der Beschwerdeführer durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit der Befähigung zum Richteramt oder Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Nissen

Gaßmann

Voswinkel