BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 CN 1.02
OVG 4 K 8/00

Verkündet
am 18. Dezember 2002
Schöbel
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. Dezember 2002
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. H a h n , Dr. G e r h a r d t ,
Dr. G r a u l i c h und V o r m e i e r

für Recht erkannt:

Das Verfahren des Antragstellers zu 10 wird eingestellt. Insoweit ist das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2001 wirkungslos.

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2001 wird aufgehoben, soweit es § 3 Abs. 1 Nrn. 1, 5, 6 und 8 bis 10, § 3 Abs. 2 Nr. 1, soweit auf rassespezifische Merkmale abgestellt wird, sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 hinsichtlich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 erfassten Rasse sowie § 4 Abs. 4 Satz 2 hinsichtlich der in § 3 Abs. 1 Nrn. 5, 6 und 8 bis 10 erfassten Rassen der Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren vom 28. Juni 2000 für nichtig erklärt hat. Insoweit werden die Normenkontrollanträge abgelehnt.

Die weitergehende Revision wird zurückgewiesen.

Von den bis zur Erledigung des Rechtsstreits des Antragstellers zu 10 angefallenen Kosten des Revisionsverfahrens tragen die Antragsteller zu 1 bis 2 und 4 bis 12 jeweils ein Drittel ihrer außergerichtlichen Kosten sowie jeweils ein Dreiunddreißigstel der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners. Von den danach angefallenen Kosten des Revisionsverfahrens tragen die Antragsteller zu 1 bis 2 und 4 bis 9, 11 und 12 jeweils ein Drittel ihrer außergerichtlichen Kosten sowie je ein Dreißigstel der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners. Der Antragsgegner trägt die übrigen Kosten des Revisionsverfahrens.

Von den im Beschluss vom 24. April 2001 nicht erfassten Kosten des ersten Rechtszuges tragen die Antragsteller zu 1 bis 2 und 4 bis 12 jeweils ein Viertel ihrer außergerichtlichen Kosten sowie je ein Vierundvierzigstel der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners, der Antragsgegner die übrigen Kosten.

G r ü n d e:

I.

Die Antragsteller wenden sich gegen im Einzelnen benannte Vorschriften der vom Antragsgegner erlassenen Landesverordnung zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefahrhundeverordnung - GefHVO -) vom 28. Juni 2000 (GVOBl Schl.-H. 2000, S. 533, ber. S. 549).

Als gefährliche Hunde bestimmt § 3 Abs. 1 GefHVO elf Rassen oder Gruppen von Hunden sowie deren Kreuzungen untereinander; dazu gehören auch Hunde der Rassen American Staffordshire Terrier, Staffordshire Bullterrier, Fila Brasileiro, Bullmastiff und Mastino Napoletano. Außerdem gelten nach § 3 Abs. 2 GefHVO u.a. solche Hunde als gefährlich, 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. Unter bestimmten Voraussetzungen wird durch § 4 Abs. 1 GefHVO für gefährliche Hunde eine Anleinpflicht und durch § 4 Abs. 4 GefHVO ein Maulkorbzwang begründet.

Die Antragsteller zu 1, 2, 4 bis 6 und 12 halten jeweils mindestens einen Hund der Rasse American Staffordshire Terrier. Der Antragsteller zu 7 ist Halter und Züchter von Hunden der Rasse Staffordshire Bullterrier. Die Antragstellerin zu 8 ist Halterin eines Hundes der Rasse Fila Brasileiro. Die Antragstellerin zu 9 ist Halterin eines Hundes der Rasse Bullmastiff. Die Antragstellerin zu 11 hält einen Hund der Rasse Mastino Napoletano. Die Hunde sind bislang nicht auffällig geworden.

Ihren Normenkontrollantrag haben die Antragsteller u.a. damit begründet, die Gefahrhundeverordnung verstoße gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit sowie das Willkürverbot und verletze die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG). Der Begriff "Rasse" in § 3 GefHVO sei unbestimmt, insbesondere weil in Züchterverbänden und der Bevölkerung darüber uneinheitliche Vorstellungen vorherrschten. Dies treffe vermehrt auf den Begriff "Kreuzung" in § 3 Abs. 1 GefHVO zu. Die Regelung sei auch unverhältnismäßig, weil sie keine Negativtests für aufgelistete Hunde vorsehe. Gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße die Auflistung, weil es keine gefährlichen Hunderassen an sich gebe, sondern allenfalls gefährliche Hunde-Individuen. Das "Kampfhunde-Image" sei kein taugliches Unterscheidungskriterium. Der Anlein- und der Maulkorbzwang in § 4 GefHVO seien unverhältnismäßig. Schließlich fehle es an einer wirksamen und sorgfältigen Tatsachenermittlung sowie an vertretbaren Einschätzungen als Grundlage für die strittigen Regelungen der Gefahrhundeverordnung.

Die Antragsteller zu 1, 2, 4 bis 7 und 12 haben jeweils beantragt,

> 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 haben jeweils beantragt,

die §§ 3, 4 und 5 der 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.

Der Antragsgegner hat beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29. Mai 2001 § 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 für nichtig erklärt und im Übrigen die Normenkontrollanträge zurückgewiesen.

Zur Begründung hat es, soweit noch von Bedeutung, im Wesentlichen ausgeführt, die Verordnung sei zutreffend auf §§ 174, 175 LVwG gestützt worden, denn mit der Gefahrhundeverordung werde die von der Haltung von Hunden ausgehende abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit bekämpft. Allerdings verstießen die getroffenen Regelungen zum Teil gegen höherrangiges Recht.

Die Auflistung gefährlicher Hunde in § 3 Abs. 1 GefHVO sei wegen Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig und daher nichtig, denn andere vergleichbare großrahmige Hunde wie z.B. der Deutsche Schäfer-

hund, die Deutsche Dogge, der Rottweiler und der Boxer seien darin nicht aufgeführt. Daran ändere auch nichts die Regelung in § 3 Abs. 2 GefHVO, weil die Gefährlichkeit von Hunden danach individuell erwiesen werden müsse, während sie bei denen nach § 3 Abs. 1 GefHVO unwiderleglich vermutet werde. Die Ungleichbehandlung sei auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit von Hunden schon vom Ansatz her nicht geeignet sei, eine Gefährlichkeit zu indizieren; die Rassezugehörigkeit von Hunden falle somit als Differenzierungskriterium für eine Ungleichbehandlung aus. An das "Kampfhunde-Image" dürfe nicht differenzierend angeknüpft werden, weil es insoweit an verlässlichem Zahlenmaterial fehle und die entsprechende Einschätzung dem ständigen Wandel unterliege.

Die Ungleichbehandlung der aufgelisteten Hunde könne auch nicht mit einer Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers und einer daraus fließenden Typisierungsfreiheit begründet werden. Das lasse sich zwar für als neu anzusehende schwer überschaubare und komplexe Sachverhalte annehmen, nicht aber für das Problem so genannter gefährlicher Hunde, das seit längerem wahrgenommen werde. Die Grenzen der zulässigen Typisierung seien schließlich auch deshalb überschritten, weil davon eine große Zahl von Haltern betroffen sei, die ihre Hunde verantwortungsbewusst und kontrolliert führten und hielten.

Mit der Anknüpfung der Gefährlichkeit an den Begriff der Hunderasse habe der Verordnungsgeber weiterhin gegen das Eignungsgebot des § 73 Abs. 1 LVwG sowie - ohne dass dies der Entscheidung bedürfe - das Übermaßverbot aus § 73 Abs. 2 LVwG verstoßen.

Die Regelung in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO verstoße mit dem Begriff "rassespezifische Merkmale" gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und sei daher nichtig.

§ 4 Abs. 4 GefHVO sei wegen der Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit ebenfalls teilweise ungültig und für nichtig zu erklären.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision zugelassen, soweit das Urteil des Oberverwaltungsgerichts § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 2 Nr. 1 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 GefHVO betrifft.

Zur Begründung der Revision hat der Antragsgegner ausgeführt, das Oberverwaltungsgericht gehe zutreffend davon aus, dass der von § 175 Abs. 1 LVwG vorausgesetzte Begriff der abstrakten Gefahr nicht nur eine empirisch belegbare, sondern auch eine "naturwissenschaftlich mögliche (nicht auszuschließende)" Gefahr umfasse. Nach der irrevisiblen Interpretation des Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht reiche im Hinblick auf die erheblichen Schadensrisiken insbesondere für die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter das nicht auszuschließende, aber erhebliche "Gefahrenpotential" der in § 3 Abs. 1 aufgelisteten Hunderassen und der nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO aufgrund rassespezifischer Merkmale gefährlichen Hunde aus, um den Tatbestand der polizeirechtlichen Eingriffsermächtigung zu erfüllen. Diese Auslegung entspreche einem generellen Trend im Sicherheitsrecht, die präventive Gefahrenabwehr in Richtung auf eine Gefahrenvorsorge zu erweitern, und werde von der Revision nicht angegriffen.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der normativen Abschätzung von wissenschaftlich nicht näher geklärten Gefahren durch den Verordnungsgeber und die Beurteilung von dessen Typisierungsbefugnis richteten sich nach der Intensität des Grundrechtseingriffs gegenüber den Hundehaltern. Die Anknüpfung an die in § 3 Abs. 1 GefHVO aufgelisteten Hunderassen sowie die Normierung

der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO aufgeführten "rassespezifischen Merkmale" seien nicht personenbezogen oder verhaltenssteuernd, so dass Prüfungsmaßstab allein das in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltene Willkürverbot sei. Dieses sei nicht verletzt, weil der Verordnungsgeber im Interesse des Ausschlusses von Sicherheitslücken und der Praktikabilität und Vollzugsfähigkeit der Verordnung bei der normativen Erfassung der massenhaften Hundehaltung zu einer typisierenden Regelung berechtigt sei. Zudem habe sich der Verordnungsgeber um eine vollständige Erfassung der in Betracht kommenden Sachverhalte bemüht, indem er sämtliche nicht von der Liste des § 3 Abs. 1 GefHVO erfassten Hunderassen über § 3 Abs. 2 GefHVO als ebenso gefährlich "gelten" lasse. Für die Vereinbarkeit der personenbezogenen Verhaltenspflichten des § 4 GefHVO mit dem Gleichheitssatz komme es zwar auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung an. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sei die Verhältnismäßigkeit aber gewahrt, da der Leinen- und Maulkorbzwang einerseits zum Schutz überragender Rechtsgüter erforderlich sei und die im Übrigen freie Hundehaltung andererseits nur wenig beschränke.

Der Antragsgegner beantragt,

> das angefochtene Urteil zu ändern, soweit darin § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 2 Nr. 1 (teilweise) sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 (teilweise) und Satz 2 der Landesverordnung des Landes Schleswig-Holstein zur Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren vom 28. Juni 2000 für nichtig erklärt worden ist, und die Normenkontrollanträge auch insoweit abzulehnen.

Die Antragsteller zu 1 und 2 sowie 4 bis 9, 11 und 12 beantragen,

> die Revision zurückzuweisen.

Sie verteidigen das angegriffene Urteil und vertreten unter Verweis auf die Urteile des Senats vom 3. Juli 2002 zur Niedersächsischen Gefahrtier-Verordnung die Auffassung, dass der Verordnungsgeber mit der Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit bestimmter Hunde Gefahrenvorsorge betreibe, zu der er aufgrund der polizeilichen Verordnungsermächtigung nicht befugt sei.

Der Antragsteller zu 10 hat mit Zustimmung des Antragsgegners seinen Normenkontrollantrag für erledigt erklärt.

II.

1. Nach seiner Erledigung ist das Verfahren des Antragstellers zu 10 einzustellen. Insoweit ist das angefochtene Urteil für wirkungslos zu erklären (entspr. § 92 Abs. 3 VwGO, § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO, § 173 Satz 1 VwGO).

2. Die Revision ist zulässig, aber nur im ausgesprochenen Umfang begründet.

a) Die Revision des Antragsgegners muss Erfolg haben, soweit die Antragsteller nicht im Sinne des § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt sind. Danach ist ein Normenkontrollantrag nur zulässig, soweit der Antragsteller geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Eine Rechtsverletzung der Antragsteller kann nur durch solche Vorschriften der angegriffenen Verordnung in Betracht kommen, die sich auf die von den Antragstellern gehaltenen Hunde beziehen. Diese gehören den in § 3 Abs. 1 Nrn. 2, 3, 4, 7 und 11 GefHVO aufgeführten Rassen an, so dass die Normenkontrollanträge hinsichtlich der übrigen in § 3 Abs. 1 GefHVO genannten Rassen

unzulässig sind. Dies gilt auch für die Regelungen in § 4 Abs. 4 Sätze 1 und 2 GefHVO, soweit sie auf § 3 Abs. 1 GefHVO Bezug nehmen.

Demgegenüber fehlt die Antragsbefugnis in Bezug auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO nicht deshalb, weil die Antragsteller Hunde der unter § 3 Abs. 1 GefHVO fallenden Rassen halten. Denn bei Ungültigkeit des § 3 Abs. 1 GefHVO müssen die Antragsteller grundsätzlich gewärtigen, dass § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO eingreift. Der in § 4 Abs. 4 Satz 2 GefHVO zum Ausdruck kommenden Normsystematik lässt sich entnehmen, dass auch bei den unwiderleglich gefährlichen Hunden nach § 3 Abs. 1 GefHVO die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 GefHVO festgestellt werden können. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind allerdings sämtliche Hunde der Antragsteller "bisher nicht auffällig geworden". Gleichwohl müssen die Antragsteller sich bei Geltung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO u.U. dem Feststellungsverfahren des § 3 Abs. 3 GefHVO unterziehen.

Die danach bestehende Begrenzung der Antragsbefugnis ist nicht mit der Erwägung in Frage zu stellen, die Gefahrhundeverordnung sei ein unteilbares Regelwerk. Erstreckt sich die mögliche Rechtsverletzung des Antragstellers nur auf Teile einer Norm, so kann die Antragsbefugnis nicht weiter gehen. Die Unteilbarkeit einer Rechtsvorschrift kann allenfalls bewirken, dass die Norm über den Antrag hinausgehend umfassend für nichtig erklärt wird.

b) Die Revision ist unbegründet, soweit das Oberverwaltungsgericht die Nichtigkeit von § 3 Abs. 1 Nrn. 2, 3, 4, 7 und 11 GefHVO festgestellt hat. Die Entscheidungsgründe des Oberverwaltungsgerichts verletzen zwar Bundesrecht. Die Entscheidung erweist sich insoweit aber aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Aus den im Senatsurteil vom 3. Juli 2002 - BVerwG 6 CN 8.01 - (DVBl 2002, 1562) genannten Gründen

reicht auch im Land Schleswig-Holstein die allgemeine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Polizeiverordnungen nicht aus, um darauf eine der Gefahrenvorsorge zuzurechnende Regelung nach Art von § 3 Abs. 1 GefHVO zu stützen.

In § 3 Abs. 1 GefHVO werden elf Rassen oder Gruppen von Hunden sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden - unwiderleglich - als gefährlich eingestuft. An die Einordnung als "gefährlich" knüpft innerhalb der Verordnung ein zwingendes Regiment von Regelungen für den Halter eines der betroffenen Hunde. Die Verordnung ist auf die Ermächtigungsgrundlage des § 175 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein - Landesverwaltungsgesetz (LVwG) - vom 2. Juni 1992 (GVOBl Schl.-H. 1992, S. 243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 1998 (GVOBl Schl.-H. 1998, S. 370) gestützt. Nach der Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht (Urteil S. 14) ermächtigt § 175 Abs. 1 LVwG zum Erlass von Regelungen, die der Abwehr einer abstrakten Gefahr dienen.

§ 3 Abs. 1 Nrn. 2, 3, 4, 7 und 11 GefHVO kann kraft Bundesrechts nicht auf § 175 LVwG gestützt werden.

Die Regelung des § 3 Abs. 1 GefHVO beruht auf der Annahme, dass von bestimmten Hunden allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen oder Gruppen sowie deren Kreuzungen eine abstrakte Gefahr ausgeht. Nach den vorliegenden Feststellungen besteht jedoch lediglich ein entsprechender Verdacht. Ein bloßer Gefahrenverdacht rechtfertigt kein Einschreiten der Sicherheitsbehörden in Form einer Rechtsverordnung auf der Grundlage der polizeilichen Generalermächtigung. Vielmehr müssen Eingriffe der staatlichen Verwaltung in die Freiheitssphäre der Hundehalter zum Zwecke der Gefahrenvorsorge nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen in einem besonderen Gesetz vorgesehen sein. Das Oberverwaltungsgericht

hat bei seiner Entscheidung diesen bundesrechtlichen Gesichtspunkt verkannt und damit gegen revisibles Recht verstoßen. Dies wirkt sich im Ergebnis allerdings nicht aus, weil es dem Normenkontrollantrag, soweit die revisionsgerichtliche Prüfung eröffnet ist, hinsichtlich des § 3 Abs. 1 GefHVO wegen einer Verletzung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG (I der Entscheidungsgründe) und des in § 73 LVwG enthaltenen Gebots, nur zulässige und geeignete Maßnahmen zu ergreifen (II der Entscheidungsgründe), entsprochen hat. Diese Annahmen des Oberverwaltungsgerichts sind nicht entscheidungserheblich und daher nicht mehr zu erörtern.

Aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem (Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 1 GG) folgt, dass in einem Gesetz, durch das die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt wird, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt werden. Das Parlament soll sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit stellt die notwendige Ergänzung und Konkretisierung des aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes dar. Welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme, namentlich der Grundrechtsrelevanz der Regelung ab (vgl. BVerfGE 58, 257, 277 f.; BVerwGE 110, 253, 255 f.).

Die Verwendung der polizeilichen Generalklausel des § 175 Abs. 1 LVwG als Grundlage sicherheitsbehördlicher Verordnungen ist unter den genannten verfassungsrechtlichen Aspekten unbe-

denklich, weil sie in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt ist (vgl. BVerfGE 54, 143, 144). § 175 Abs. 1 LVwG ermächtigt die genannten Stellen zum Erlass von Verordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dabei handelt es sich, wie aus der Ermächtigung zum Erlass einer normativen Regelung in Gestalt einer Verordnung ohne weiteres folgt und vom Oberverwaltungsgericht auch seiner Entscheidung zugrunde gelegt worden ist (Urteil S. 14), um abstrakte Gefahren. Die abstrakte Gefahr ist nach den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts 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. Gegen diese Umschreibung ist aus bundesrechtlicher Sicht nichts zu erinnern; sie gibt zutreffend wieder, was herkömmlich unter einer Gefahr im Sinne des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts verstanden wird.

Das Oberverwaltungsgericht hat jedoch übersehen, dass aus der landesgesetzlichen Übernahme des überkommenen Gefahrenbegriffs eine Begrenzung der Reichweite der Ermächtigungsgrundlage in § 175 LVwG folgt. Die Vorschrift ist nur insoweit als Grundlage für den Erlass einer sicherheitsbehördlichen Verordnung geeignet, als mit ihr Gefahren bekämpft werden sollen, die dem genannten Gefahrenbegriff entsprechen. Werden die durch diesen Begriff gezogenen Grenzen überschritten, so liegt darin ein Verstoß gegen Bundesrecht, weil die Einhaltung dieser Grenzen unter dem Gesichtspunkt des Gebots einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage für Verordnungen bundesverfassungs-

rechtlich geboten ist. Diese bundesrechtliche Begrenzung der Verordnungsgebung nach § 175 LVwG hat das Oberverwaltungsgericht verkannt.

Der klassische Gefahrenbegriff, der nach den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts auch § 175 LVwG zugrunde liegt, ist dadurch gekennzeichnet, dass "aus gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden" (vgl. Urteil des PrOVG vom 15. Oktober 1894, PrVBl 16, 125, 126). Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotenzial" (vgl. Urteil vom 19. Dezember 1985 - BVerwG 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300, 315). Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen. Die Befugnisse und Ermächtigungen der Verwaltungsbehörden und der Polizei nach § 175 LVwG umfassen Vorsorgemaßnahmen nicht. Das Oberverwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit dem Verordnungsgeber ohne eine nähere Prüfung der Voraussetzungen des Gefahrenbegriffs die Hunde der in § 3 Abs. 1 GefHVO genannten Rassen und Gruppen als "gefährliche Hunde" angesehen, die im Unterschied zu anderen, in der Verordnung nicht als "gefährlich" bezeichneten Hunden besonderen Haltungsbeschränkungen unterliegen. Mit diesem Verständnis hat es die durch Bundesrecht gezogenen Grenzen der Auslegung des Begriffs der abstrakten Gefahr überschritten.

Maßgebliches Kriterium zur Feststellung einer Gefahr ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts (vgl. Urteil vom 26. Februar 1974 - BVerwG 1 C 31.72 - BVerwGE 45, 51, 57). Das trifft nicht nur für die "konkrete" Gefahr zu, die zu Abwehrmaßnahmen im Einzelfall berechtigt, sondern auch

für die den sicherheitsrechtlichen Verordnungen zugrunde liegende "abstrakte" Gefahr. Die abstrakte Gefahr unterscheidet sich von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose oder, wie der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 26. Juni 1970 - BVerwG 4 C 99.67 - (DÖV 1970, 713, 715) gesagt hat, durch die Betrachtungsweise: Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen; das hat zur Folge, dass auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann (vgl. auch Beschluss vom 24. Oktober 1997 - BVerwG 3 BN 1.97 - Buchholz 418.9 TierSchG Nr. 10). Auch die Feststellung einer abstrakten Gefahr verlangt mithin eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose: Es müssen - bei abstrakt-genereller Betrachtung - hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigen. Dabei liegt es im Wesen von Prognosen, dass die vorhergesagten Ereignisse wegen anderer als der erwarteten Geschehensabläufe ausbleiben können. Von dieser mit jeder Prognose verbundenen Unsicherheit ist die Ungewissheit zu unterscheiden, die bereits die tatsächlichen Grundlagen der Gefahrenprognose betrifft. Ist die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht im Stande, so liegt keine Gefahr, sondern - allenfalls - eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht vor. Zwar kann auch in derartigen Situationen

ein Bedürfnis bestehen, zum Schutz der etwa gefährdeten Rechtsgüter, namentlich höchstrangiger Rechtsgüter wie Leben und körperlicher Unversehrtheit von Menschen, Freiheitseinschränkungen anzuordnen. Doch beruht ein solches Einschreiten nicht auf der Feststellung einer Gefahr; vielmehr werden dann Risiken bekämpft, die jenseits des Bereichs feststellbarer Gefahren verbleiben. Das setzt eine Risikobewertung voraus, die - im Gegensatz zur Feststellung einer Gefahr - über einen Rechtsanwendungsvorgang weit hinausgeht und mehr oder weniger zwangsläufig neben der Beurteilung der Intensität der bestehenden Verdachtsmomente eine Abschätzung der Hinnehmbarkeit der Risiken sowie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der in Betracht kommenden Freiheitseinschränkungen in der Öffentlichkeit einschließt, mithin - in diesem Sinne - "politisch" geprägt oder mitgeprägt ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats - 3. Kammer - vom 28. Februar 2002 - 1 BvR 1676/01 - DVBl 2002, 614). Eine derart weit reichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht den Polizei- und Ordnungsbehörden aufgrund der Verordnungsermächtigungen nach Art des § 175 LVwG nicht zu. Denn es wäre mit den dargelegten Grundsätzen der Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen der Exekutive und des Vorbehalts des Gesetzes nicht vereinbar, wenn die Exekutive ohne strikte Bindung an den überlieferten Gefahrenbegriff kraft eigener Bewertung über die Notwendigkeit oder Vertretbarkeit eines Verordnungserlasses entscheiden könnte. Die rechtsstaatliche und demokratische Garantiefunktion der sicherheitsrechtlichen Verordnungsermächtigungen wäre in Frage gestellt, könnte die Exekutive nach diesen Vorschriften bereits einen mehr oder minder begründeten Verdacht zum Anlass für generelle Freiheitseinschränkungen nehmen. Vielmehr ist es Sache des zuständigen Gesetzgebers, sachgebietsbezogen darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau (vgl. hierzu Urteil vom 19. Dezember 1985, a.a.O., S. 316) und auf welche Weise Schadensmöglichkeiten vorsorgend entgegengewirkt werden soll, die nicht durch ausreichende Kenntnisse belegt,

aber auch nicht auszuschließen sind (vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2002, S. 65 m.w.N.). Allein der Gesetzgeber ist befugt, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen die Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe zu schaffen, mit denen Risiken vermindert werden sollen, für die - sei es aufgrund neuer Verdachtsmomente, sei es aufgrund eines gesellschaftlichen Wandels oder einer veränderten Wahrnehmung in der Bevölkerung - Regelungen gefordert werden. Das geschieht üblicherweise durch eine Absenkung der Gefahrenschwelle in dem ermächtigenden Gesetz von der "Gefahrenabwehr" zur "Vorsorge" gegen drohende Schäden (vgl. etwa § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, § 6 Abs. 2 GenTG, § 7 BBodSchG). Demgegenüber ist in § 175 LVwG ausschließlich von der "Abwehr von Gefahren", nicht hingegen von "Vorsorge" oder "Vorbeugung" die Rede. Auch darin zeigt sich positivrechtlich, dass dem Gefahrenbegriff nicht aus sich heraus eine Erstreckung auf die Aufgabe der Risiko- oder Gefahrenvorsorge innewohnt.

Das Oberverwaltungsgericht hat eine abstrakte Gefahr im Sinne der Verordnungsermächtigung des § 175 LVwG für gegeben erachtet, ohne auf die bundesrechtlich gebotene Abgrenzung zur Gefahrenvorsorge einzugehen. Seine Erwägung, von allen Hunden gingen Gefahren aus (Urteil S. 14), rechtfertigt die in § 3 Abs. 1 i.V.m. § 4 GefHVO getroffene Regelung nicht.

Denn die Gefahrhundeverordnung knüpft nicht an Hunde allgemein, sondern an bestimmte, von ihr als "gefährliche Hunde" bezeichnete Tiere an, denen sie alle Hunde der in § 3 Abs. 1 GefHVO aufgelisteten Rassen und Gruppen zurechnet. Die Gefahrhundeverordnung bekämpft daher insoweit nicht diejenigen Gefahren, die wegen der Unberechenbarkeit des tierischen Verhaltens mit der Haltung von Hunden allgemein oder von solchen bestimmter Größe oder Beißkraft verbunden sind. Vielmehr sieht der Verordnungsgeber Hunde bestimmter Rassen und Gruppen als

besonders gefährlich an, wobei der Beitrag dieser Merkmale zur Gefährlichkeit des einzelnen Hundes ungeklärt ist. Das Regelungskonzept der Verordnung lässt es nicht zu, die Aufzählung in § 3 Abs. 1 GefHVO als Benennung besonders gefährlicher Hunde aufzufassen, die nicht wegen ihrer genetischen Herkunft, sondern wegen anderer bei ihnen typischerweise gegebenen Merkmale wie etwa ihrer Größe oder Beißkraft erfasst werden. Im Gegenteil führt das Oberverwaltungsgericht aus (Urteil S. 15), dass die aufgelisteten Hunde allein wegen ihrer Rassezugehörigkeit "unabhängig von ihrer tatsächlichen Gefährlichkeit" unwiderleglich als gefährlich gelten. Demgegenüber erfasst die Regelung des § 3 Abs. 2 GefHVO durch bestimmte Umschreibungen individuelle Tiere, die durch Eigenschaften oder Verhaltensauffälligkeiten gekennzeichnet werden. § 3 Abs. 1 GefHVO kann nicht gewissermaßen als Unterfall der Regelung des § 3 Abs. 2 GefHVO angesehen werden, weil diese Vorschrift nicht auf die Zugehörigkeit zu Rassen oder Gruppen abhebt. Das Oberverwaltungsgericht hat nicht ermittelt, dass gerade von den Hunden der in § 3 Abs. 1 GefHVO genannten Rassen, Gruppen und Kreuzungen Gefahren im dargelegten Sinn ausgehen.

Der Senat kann nach den vorliegenden Feststellungen in dieser Frage selbst entscheiden, weil es weiterer Sachaufklärung nicht bedarf.

Die Regelungen des § 3 Abs. 1 Nrn. 2, 3, 4, 7 und 11 GefHVO finden in § 175 LVwG keine Rechtsgrundlage. Sie knüpfen daran an, dass ein Hund einer bestimmten Rasse oder einer Gruppe oder einer entsprechenden Kreuzung zugehört. Aus der Zugehörigkeit zu einer Rasse, einer Gruppe oder einer entsprechenden Kreuzung allein lässt sich aber nach dem Erkenntnisstand der Fachwissenschaft nicht ableiten, dass von den Hundeindividuen Gefahren ausgehen. Zwar besteht der Verdacht, dass Hunde der in Rede stehenden Rassen oder Gruppen ein genetisch bedingtes übersteigertes Aggressionsverhalten aufweisen. Es ist jedoch

in der Wissenschaft umstritten, welche Bedeutung diesem Faktor neben zahlreichen anderen Ursachen - Erziehung und Ausbildung des Hundes, Sachkunde und Eignung des Halters sowie situative Einflüsse - für die Auslösung aggressiven Verhaltens zukommt. Insbesondere liegen weder aussagekräftige Statistiken oder sonstiges belastbares Erfahrungswissen noch genetische Untersuchungen vor. Das Oberverwaltungsgericht weist - in anderem Zusammenhang - selbst darauf hin, dass sich aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Hunderasse eine Gefährlichkeit nicht ableiten lasse (Urteil S. 19 f.).

Dem die erhöhte Besteuerung von so genannten Kampfhunden betreffenden Urteil des 11. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 8.99 - (BVerwGE 110, 265) liegt keine andere Beurteilung der Gefährdungslage zugrunde. Im Gegenteil hat der 11. Senat in diesem Urteil ausgeführt, die beklagte Gemeinde verfolge mit der Aufzählung bestimmter, unwiderleglich als Kampfhunde angesehener Hunderassen im Steuertatbestand nicht in erster Linie oder gar ausschließlich einen im engeren Sinn "polizeilichen" Zweck der Gefahrenabwehr. Vielmehr bestehe das Lenkungsziel auch darin, ganz generell und langfristig im Gemeindegebiet solche Hunde zurückzudrängen, die aufgrund bestimmter Züchtungsmerkmale eine "potenzielle Gefährlichkeit" aufwiesen. Da aus der nur potenziellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen könne, sei es sachgerecht, "bereits an dem abstrakten Gefahrenpotenzial anzuknüpfen" (a.a.O., S. 275; vgl. auch den erläuternden Beschluss vom 10. Oktober 2001 - BVerwG 9 BN 2.01 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 7 S. 12 f.). In dem genannten Urteil vom 19. Januar 2000 ist mit Blick auf andere, möglicherweise nicht weniger gefährliche Hunderassen als die in der Steuersatzung genannten Rassen weiterhin ausgeführt, dass den erstgenannten Rassen die größere soziale Akzeptanz zugute komme, die die so genannten Wach- und Gebrauchshunde in der Bevölke-

rung genössen (a.a.O., S. 276 f.). Dieser Hinweis verdeutlicht, dass auch der Urheber der damals umstrittenen Hundesteuersatzung, der als kommunaler Satzungsgeber über einen anderen und größeren normativen Gestaltungsspielraum verfügte als der Urheber der Schleswig-Holsteinischen Gefahrhundeverordnung, bei der näheren Bestimmung der Hunderassen, die er der erhöhten Besteuerung unterwarf, nicht auf ein gesichertes Erfahrungswissen über besonders gefährliche Hunderassen zurückgreifen konnte, sondern dass insoweit u.a. - gewissermaßen ersatzweise - Gesichtspunkte der sozialen Akzeptanz von Bedeutung waren, die für die Feststellung einer Gefahr im Sinne des allgemeinen Rechts der Gefahrenabwehr ohne Belang sind.

Fehlt es demnach an ausreichenden Belegen für einen kausalen Zusammenhang zwischen Rassezugehörigkeit und Schadenseintritt und somit an einer abstrakten Gefahr aufgrund der Rassezugehörigkeit, erlaubt das allgemeine Gefahrenabwehrrecht keine Maßnahmen des Verordnungsgebers, die allein an die Rassezugehörigkeit anknüpfen. Derartige Regelungen gehören zur Gefahrenvorsorge und bedürfen, wie dargelegt, einer speziellen gesetzlichen Grundlage. Namentlich hat der Gesetzgeber die etwaige Einführung so genannter Rasselisten selbst zu verantworten.

Auch der vom Antragsgegner erwähnte Grundsatz, dass im Hinblick auf die Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter - Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen - bereits die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Begründung einer (abstrakten) Gefahr ausreichen kann, eröffnet dem Verordnungsgeber nach § 175 Abs. 1 LVwG nicht die Möglichkeit, zur Gefahrenabwehr an die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer Rasse oder einer Gruppe anzuknüpfen. Richtig ist, dass der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, der für die Annahme einer Gefahr erforderlich ist, von der Größe und dem Gewicht des drohenden Schadens abhängt: Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muss umso größer sein, je geringer der

möglicherweise eintretende Schaden ist, und sie darf umso kleiner sein, je schwerer der etwa eintretende Schaden wiegt (vgl. Urteil vom 2. Juli 1991 - BVerwG 1 C 4.90 - BVerwGE 88, 348, 351). Gleichwohl muss auch dann, wenn ein schwerwiegender Schaden befürchtet wird, aufgrund allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit für den Eintritt dieses Schadens sprechen. Von solchen (echten) Gefahrenlagen sind diejenigen Fälle zu unterscheiden, in denen - wie hier - wegen erheblicher Erkenntnislücken lediglich ein Gefahrenverdacht besteht. In diesen Fällen kommen nach dem allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr in erster Linie Maßnahmen zur weiteren Erforschung des Sachverhaltes in Betracht. Dagegen sind Maßnahmen, die über die Abklärung des Verdachts hinaus auf die Abwehr der vermuteten Gefahr gerichtet sind, ohne spezialgesetzliche Ermächtigung zur Gefahrenvorsorge grundsätzlich nicht zulässig, und zwar auch dann nicht, wenn höchstrangige Rechtsgüter auf dem Spiel stehen. Zwar setzt die Feststellung einer Gefahr nicht notwendig die genaue Kenntnis der zum Schadenseintritt führenden Kausalverläufe voraus; vielmehr lässt sich ein bestehender Ursachenzusammenhang und damit die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts - namentlich wenn es um die Feststellung abstrakter Gefahren geht - auch indirekt mit Hilfe statistischer Methoden nachweisen. Doch liegen, wie bereits erwähnt, hinsichtlich der erhöhten Gefährlichkeit bestimmter Hunderassen derzeit weder aussagekräftige Statistiken noch sonstige gesicherte Erkenntnisse vor, auf die der Antragsgegner sich beim Erlass der Gefahrtierverordnung hätte stützen können.

Auch die vom Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung des erkennenden Senats im Hinblick auf das erwähnte Urteil vom 3. Juli 2002 (a.a.O.) und vor allem unter Hinweis auf § 5 GefHVO vorgetragene Erwägung, die Gefahrhundeverordnung enthalte ein Regime "gestufter Rechtskonkretisierung", bei dem

die Einstufung eines Hundes als gefährlicher Hund nicht isoliert betrachtet werden dürfe, dessen daran anknüpfende, differenziert ausgestaltete Rechtsfolgen vielmehr als solche gewürdigt werden müssten, ändert nichts daran, dass der Verordnungsgeber in unzulässiger Weise die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmter Rasse oder Gruppe als Tatbestand einer abstrakten Gefahr betrachtet hat. Die angegriffene Verordnung nimmt insbesondere nicht etwa die Rasse- oder Gruppenzugehörigkeit eines Hundes zum Anlass für eine Gefahrerforschung, von deren Ergebnis abhängt, ob und gegebenenfalls welche Verpflichtungen in Bezug auf den Hund bestehen (zu den bundesrechtlichen Grenzen einer derartigen Regelung vgl. Urteil vom 18. Dezember 2002 - BVerwG 6 CN 3.01 -).

c) Die Revision ist begründet, soweit sie sich gegen die Nichtigkeitsfeststellung des Begriffs "rassespezifische Merkmale" in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO durch das Oberverwaltungsgericht wendet. Entgegen den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts fehlt es der Regelung auch insoweit nicht an der erforderlichen Bestimmtheit. Das Oberverwaltungsgericht hat den Begriff "rassespezifische Merkmale" nicht definiert. Nach seiner Ansicht ermangelt der Begriff "rassespezifische Merkmale" im Gesamtzusammenhang des § 3 GefHVO schon deshalb hinreichender Bestimmtheit, weil der jeweiligen Rassezugehörigkeit - an die der Verordnungsgeber auch im Rahmen des § 3 Abs. 1 GefHVO eine der Sache nach nicht gerechtfertigte Vermutung der Gefährlichkeit geknüpft habe - "als solcher keine rassespezifischen, mit bestimmten Eigenschaften im Sinne eines entsprechenden Gefährdungspotenzials einhergehenden Merkmale im Sinne einer über das natürliche Maß hinausgehenden Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe o.ä. zugeordnet werden (könnten) und damit auch unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs der Norm unklar bleiben (müsse), aus welchen Merkmalen im Einzelnen sich eine über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe oder in der Gefahrwirkung vergleichbare

Eigenschaft folgern (lasse) bzw. ergeben (solle)". Daher sei die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO hinsichtlich des Begriffs der "rassespezifischen Merkmale" wegen mangelnder Klarheit nichtig (Urteil S. 25). Mit dieser Auffassung verstößt das Normenkontrollurteil gegen den in § 47 VwGO enthaltenen und damit bundesrechtlichen Grundsatz des Gebots der Normerhaltung, der es fordert, eine Vorschrift erst dann für nichtig zu erklären, wenn sie sich auch nach sorgfältiger und lückenloser, insbesondere den Gesamtzusammenhang der getroffenen Regelung mitberücksichtigender Auslegung als mit höherrangigem Recht unvereinbar erweist. Kommt das Oberverwaltungsgericht durch eine dem Gebot der Normerhaltung nicht gerecht werdende Auslegung zum Verdikt der Ungültigkeit der Vorschrift, so kann das Revisionsgericht die Norm unter Beachtung dieses Grundsatzes selbst auslegen. § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO kann dahin verstanden werden, dass er auf Hundeindividuen anzuwenden ist, die eine über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft, Angriffslust, Schärfe oder eine andere vergleichbare, Menschen oder Tiere gefährdende Eigenschaft besitzen, ohne dass es entscheidend darauf ankommt, aus welchen Gründen eine derartige, feststellbare Eigenschaft vorhanden ist. In dieser Auslegung hält sich § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO im Rahmen der die Gefahrenabwehr betreffenden Ermächtigungsgrundlage des § 175 LVwG. Denn von Hunden, welche die genannten Eigenschaften haben, gehen Gefahren aus, die durch eine Rechtsverordnung bekämpft werden dürfen.

Nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO werden solche Hunde als gefährlich angesehen, 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.

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO erfassten Hunderassen gehören typischerweise nicht einer der in § 3 Abs. 1 GefHVO aufgelisteten Rassen und auch nicht einer der davon bereits erfassten Kreuzungen zu. Die Vorschrift knüpft, soweit sie zur Prüfung steht, an bestimmte Eigenschaften sowie an Umstände an, die zu diesen Eigenschaften geführt haben, nämlich rassespezifische Merkmale, Zucht, Haltung, Ausbildung oder Abrichtung. Wenn das Hundeindividuum Menschen und Tiere gefährdende Eigenschaften hat, so ist es im Hinblick auf die Gefahrenabwehr ohne Bedeutung, wie es sie erworben hat. Der Umstand, dass § 3 Abs. 2 Satz 1 GefHVO auch mögliche Ursachen der gefährdenden Eigenschaften aufzählt, stellt bei diesem Verständnis lediglich eine Beschreibung von Anhaltspunkten dar, die zu den gefährlichen Eigenschaften einzelner Hunde beigetragen haben können und Hinweise darauf geben können, dass diese Eigenschaften vorliegen könnten, ohne dass die möglichen Ursachen ihrerseits der Feststellung bedürfen, wenn die gefährdenden Eigenschaften vorliegen. Unter diesen Umständen ist eine gewisse Unschärfe des im Tatbestand der Norm genannten Begriffs "rassespezifische Merkmale" ohne Bedeutung für die Anwendung der Norm, die auf die Bekämpfung einer aus bestimmten Eigenschaften individueller Hunde resultierenden Gefahr zielt. Es ist eine Frage der Feststellbarkeit im Tatsächlichen, ob ein bestimmter Hund eine oder mehrere dieser Eigenschaften aufweist. Der Revisionsbegründungsschrift (S. 2) lässt sich entnehmen, dass dies auch die Auffassung des Verordnungsgebers selbst gewesen sein dürfte. Denn dort ist ausgeführt, dass mit der fraglichen Regelung sichergestellt werden sollte, dass über die Fälle offensichtlicher Kreuzungen im Sinne von § 3 Abs. 1 GefHVO hinaus auch solche Hunde erfasst werden sollten, bei denen der Nachweis einer Kreuzung etwa in früheren Zuchtgenerationen nicht mehr ohne weiteres möglich sei.

Demnach betrifft die Regelung in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO insgesamt - einschließlich des Begriffs "rassespezifische Merkma-

le" - Hundeindividuen mit bestimmten "Eigenschaften". Ist bei einem Hundeindividuum eine Menschen oder Tiere gefährdende Eigenschaft festgestellt, so unterliegt es keinen Bedenken, darin eine Gefahr im Sinne des Polizeirechts zu sehen, die Anknüpfungspunkt von Regelungen zur Verhinderung des Eintritts von Schäden ist. Individuelle Eigenschaften von Hunden, die Menschen oder Tier gefährden, begründen nicht nur einen Gefahrenverdacht, sondern eine Gefahr.

Der Umstand, dass § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO zusätzlich auf die Ursachen der gefährdenden Eigenschaften abstellt, lässt sich nach dem Gesagten dahin verstehen, dass bestimmte bei einem Hundeindividuum vorliegende Umstände, Anlass für die Ermittlung bieten, ob der Hund gefährliche Eigenschaften hat. Dieser Ermittlung dient das Feststellungsverfahren des § 3 Abs. 3 GefHVO. Die Norm beschreibt bei diesem Verständnis neben den Voraussetzungen für die Annahme eines "gefährlichen Hundes" die Voraussetzungen eines Gefahrenverdachts, deren Vorliegen zu dem Feststellungsverfahren nach § 3 Abs. 3 GefHVO führt. Bei diesem Ansatz ist die Norm nicht nur Grundlage für Maßnahmen der Gefahrenabwehr, sondern darüber hinaus auch Anknüpfungspunkt für ein Gefahrermittlungsprogramm. Ein solches hat der Senat in seinem Urteil vom 3. Juli 2002 - BVerwG 6 CN 8.01 - (a.a.O., S. 1562) für grundsätzlich zulässig erachtet. Danach kann § 175 LVwG, ohne gegen Bundesrecht zu verstoßen, Rechtsgrundlage für § 3 Abs. 2 Nr. 1 GefHVO sein. Dass ein Gefahrenverdacht bei Vorliegen bestimmter rassespezifischer Merkmale vorliegen kann und der Verordnungsgeber daran ein Programm zur Gefahrerforschung anknüpft, begegnet aus der Sicht des Bundesrechts keinen Bedenken.

d) Soweit die Revision darauf gerichtet ist, die vom Oberverwaltungsgericht für teilweise nichtig erklärte Anordnung eines Maulkorbzwangs in § 4 Abs. 2 GefHVO auch in Bezug auf die Hunderassen wiederherzustellen, denen die von den Antragstellern

gehaltenen Hunde angehören, ist sie hingegen unbegründet. Nach den vorangegangenen Ausführungen ist § 3 Abs. 1 GefHVO hinsichtlich dieser Hunderassen (Nrn. 2, 3, 4, 7 und 11, a.a.O.) nichtig. Insoweit ist § 4 Abs. 4 GefHVO ohne normativen Anknüpfungspunkt und daher vom Oberverwaltungsgericht mit Recht ebenfalls für nichtig erklärt worden.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO, § 161 Abs. 2 VwGO. Sie berücksichtigt, dass das beklagte Land hinsichtlich der "Rasseliste" unterlegen ist und das Interesse der Antragsteller auf die Nichtigerklärung der sie jeweils treffenden Bestimmungen bezogen ist, so dass ihr Unterliegen hinsichtlich der übrigen Regelungen wertmäßig nur in geringerem Umfang zu Buche schlägt. Außerdem ist berücksichtigt, dass im ersten Rechtszug weitergehende Anträge gestellt worden waren. Angesichts der ohnehin nur möglichen pauschalen Bewertung der Interessen der Antragsteller ist eine mit der Erledigung des Rechtsstreits des Antragstellers zu 10 im Revisionsverfahren zusammenhängende Unschärfe der Kostenentscheidung für den ersten Rechtszug hinnehmbar.

Bardenhewer Hahn Gerhardt

Graulich Vormeier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren für die Zeit bis zur teilweisen Erledigung des Rechtsstreits auf 44 000 €, für die Zeit danach auf 40 000 € festgesetzt.

Bardenhewer Hahn Graulich