

OVG 1 N 1/92

Oe

Verkündet am  
6. Oktober 1992  
gez.: Oetting  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES !

U r t e i l

In dem Normenkontrollverfahren

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen  
- 1. Senat - aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. Okto-  
ber 1992 durch die Richter Prof. P o t t s c h m i d t ,  
K l o s e und A l e x y sowie die ehrenamtlichen Richter  
Studentin [REDACTED] und Rentner  
[REDACTED] für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit  
der Antrag zurückgenommen worden ist.

Auf den Normenkontrollantrag hin wird  
festgestellt: § 1 Abs. 5 der Polizei-  
verordnung über die öffentliche Sicherheit  
in der Stadtgemeinde Bremerhaven vom  
31.10.1991 (BremGB1. S. 406) ist nichtig.

...

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten jeweils zur Hälfte.

### T a t b e s t a n d

Die Ortschaftspolizeibehörde der Antragsgegnerin hat am 31.10.1991 mit Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin eine Polizeiverordnung über die öffentliche Sicherheit in der Stadtgemeinde Bremerhaven (BremGBL. S. 406) - PolVO - erlassen, deren § 1 Abs. 5 lautet:

"Kampfhunde müssen in der Öffentlichkeit von einer aufsichtsfähigen Person sicher an kurzer Leine bei Fuß geführt werden und einen beißsicheren Maulkorb tragen. Kampfhunde sind solche Hunde, von denen nach ihrer besonderen Veranlagung, Erziehung und/oder Charaktereigenschaft eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Kampfhunde im Sinne dieser Vorschrift sind insbesondere Bullterrier, Pitbullterrier, Mastino Napoletano, Fila Brasileiro, Bordeaux Dogge, Staffordshire Bullterrier, Dogo Argentino, American Staffordshire Terrier, American Staffordshire Bullterrier, Mastiff, Bullmastiff sowie Kreuzungen mit diesen Hunden wie beispielsweise der sogenannte Bandog."

Der Antragsteller ist seit dem 1.10.1991 Halter eines Bullterriers.

Er hat am 30.1.1992 einen Normenkontrollantrag gegen § 1 Abs. 5 PolVO sowie gegen die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 PolVO getroffene Ordnungswidrigkeitenbestimmung gestellt. Zugleich hat er einen Normenkontrollantrag gegen verschiedene Vorschriften des Hundesteuergesetzes der Antragsgegnerin vom 20.6.1991 (BremGBL. S. 239) gestellt, das für Kampfhunde einen besonderen Steuersatz vorsieht.

Hinsichtlich der Ordnungswidrigkeitenbestimmung in § 10 Abs. 1 Nr. 1 PolVO sowie hinsichtlich der angegriffenen Vorschriften

...

des Hundesteuergesetzes hat der Antragsteller den Normenkontrollantrag in der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht zurückgenommen.

Der Antragsteller ist der Ansicht, daß § 1 Abs. 5 PolVO gegen höherrangiges Recht verstoße. Der Verordnungsgeber habe willkürlich bestimmte Hunderassen einem generellen Leinen- und Maulkorbzwang unterworfen. Die besondere Gefährlichkeit der in § 1 Abs. 5 PolVO aufgezählten Rassen sei statistisch nicht belegt. Schäden würden nach den vorliegenden Statistiken von ganz anderen Rassen bzw. von Mischlingshunden verursacht. Die von der Antragsgegnerin genannten Auswahlkriterien - Größe, Beißkraft, Aggressivität, Kampfhundeimage - seien nicht nachvollziehbar und würden von der Antragsgegnerin auch selbst nicht eingehalten. So fehlten Hunderassen wie der Deutsche Schäferhund, Rottweiler, Deutsche Dogge und Dobermann, die die Vorfallstatistiken anführten bzw. nach ihren Rassemerkmalen mit den sog. Kampfhunden durchaus vergleichbar seien, in der Auflistung der Antragsgegnerin. Im übrigen verkenne die Antragsgegnerin, daß die Gefährlichkeit eines Hundes nicht von seiner Rassezugehörigkeit abhängt. Wissenschaftliche Erkenntnisse, wonach bestimmte Hunde aufgrund ihrer Rassemerkmale für Menschen und Sachen gefährlicher seien als Hunde anderer Rassen, existierten nicht. Vielmehr sei die Erziehung und Haltung für die Gefährlichkeit eines Hundes entscheidend; insoweit komme es immer auf den Menschen an, in dessen Hand der Hund sich befinde. Aus gutem Grund hätten verschiedene Bundesländer - und auch die Stadtgemeinde Bremen - darauf verzichtet, bei der Definition des gefährlichen Hundes einzelne Hunderassen herauszugreifen. Unabhängig davon fehle der Auflistung der Antragsgegnerin die erforderliche Bestimmtheit. Außerdem sei die Polizeiverordnung nicht ermächtigungsgedeckt, weil die Antragsgegnerin zu Unrecht daß Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit angenommen habe. Schließlich verstoße ein genereller Maulkorb- und Leinenzwang gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil er ein normales Sozialverhalten

...

der Hunde verhindere.

Der Antragsteller beantragt,

§ 1 Abs. 5 der Polizeiverordnung über die öffentliche Sicherheit in der Stadtgemeinde Bremerhaven vom 31. Oktober 1991 (BremGBI. 1991, S. 406) für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf Normenkontrolle zurückzuweisen.

Sie meint, daß die vorhandenen Erkenntnisse durchaus die Feststellung zuließen, daß bestimmte Hunderassen gefährlicher als andere seien. Diese Einschätzung habe auch der Gesetzesinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen für ein "Gesetz zum Schutz von Tieren vor Mißbrauch durch Aggressionszüchtung und Aggressionsdressur" vom 22.10.1990 (Bundesrats-Drucks. 722/90) zugrunde gelegen. Der Gesetzesantrag sei letztlich nur an den von der Bundesregierung geäußerten Zuständigkeitsbedenken gescheitert. In Großbritannien sei nach entsprechenden Schadensfällen mit strengen Mitteln gegen bestimmte Hunderassen vorgegangen worden. Die getroffene Auswahl sei durch die Kriterien Beißkraft, Größe, Aggressivität und Kampfhundeimage gerechtfertigt. Ein näherer Vergleich ergebe, daß sich anhand dieser Kriterien sehr wohl eine sichere Abgrenzung vornehmen lasse. Dem Deutschen Schäferhund und dem Rottweiler, deren Nichtberücksichtigung der Antragsteller bemängelt, fehle das Kampfhundeimage. Es handele sich jeweils um anerkannte Schutz- und Gebrauchshunderassen. Der Dobermann sei insbesondere nach seiner Kraft nicht mit den Kampfhunden vergleichbar. Die Deutsche Dogge könne ebenfalls nicht als Kampfhund betrachtet werden. Für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei nichts ersichtlich. In verschiedenen Bundesländern sei die Haltung von Hunderassen, die als Kampfhunde anzusehen seien, sogar erlaubnispflichtig.

...

Dem Oberverwaltungsgericht haben die den Erlaß der Polizeiverordnung betreffenden Verwaltungsvorgänge vorgelegen. Ihr Inhalt war, soweit in dieser Entscheidung verwertet, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

#### Entscheidungsgründe

Soweit der Normenkontrollantrag zurückgenommen worden ist, ist das Verfahren einzustellen (§ 92 Abs. 2 VwGO).

Im übrigen ist der Normenkontrollantrag zulässig und begründet. § 1 Abs. 5 PolVO ist wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) ungültig und deshalb vom Oberverwaltungsgericht für nichtig zu erklären (§ 47 Abs. 6 S. 2 VwGO).

Die Antragsbefugnis ist gegeben (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO). Der Antragsteller, der Halter eines Bullterriers ist, wird von der Regelung in § 1 Abs. 5 PolVO unmittelbar betroffen.

In formeller Hinsicht ist die Polizeiverordnung nicht zu beanstanden. Sie wurde von der zuständigen Ortspolizeibehörde erlassen (§§ 49, 67 Abs. 2 Nr. 2 Bremisches Polizeigesetz -BremPolG- ), die Stadtverordnetenversammlung hat zugestimmt (§ 50 Abs. 2 BremPolG), die Formerfordernisse sind gewahrt (§ 53 BremPolG).

Die angegriffene Bestimmung der Polizeiverordnung begegnet aber in materieller Hinsicht durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Zwar ist es der Antragsgegnerin nicht schlechthin verwehrt, das Führen bestimmter Hunderassen in der Öffentlichkeit einschränkende Regelungen zu unterwerfen. Die Antragsgegnerin muß sich hierbei aber von einem nachvollziehbaren Konzept, das dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) genügt, leiten lassen. Ein solches Konzept ist im vorliegenden Fall nicht er-

...

kennbar. Die getroffene Auswahl an Hunderassen ist vielmehr willkürlich.

1. § 1 Abs. 5 PolVO unterwirft das Führen bestimmter Hunderassen sowie Kreuzungen mit diesen Rassen in der Öffentlichkeit einem Leinen- und Maulkorbzwang. Zur tatbestandlichen Abgrenzung der betroffenen Hunderassen trifft Satz 2 zunächst eine allgemeine Umschreibung des Begriffs Kampfhund, der sich in Satz 3 eine Aufzählung verschiedener Hunderassen anschließt, die "insbesondere" als Kampfhunde im Sinne der Vorschrift anzusehen seien. Genannt werden Hunderassen, die zu den bullartigen Terriern gerechnet werden (Bullterrier, Staffordshire Bullterrier, American Staffordshire Terrier), sowie Hunderassen, die zu den doggenartigen Hunden zählen (Mastino Napoletano, Fila Brasileiro, Bordeaux Dogge, Dogo Argentino, Mastiff, Bullmastiff). Es handelt sich hierbei jeweils um von der Fédération Cynologique Internationale -FCI-, dem internationalen Dachverband der Hundezuchtvereine, anerkannte Hunderassen (vgl. zur Gruppen-/Sektionseinteilung der FCI-anerkannten Rassen Krämer, Kosmos-Hundeführer, 1990, S. 10 ff.). Beim ebenfalls genannten Pitbullterrier handelt es sich um eine Kreuzung, die bislang nur in den USA von einem Hundeverband als eigene Rasse anerkannt ist (vgl. Wilcox/Walkowicz, Hunderassen der Welt, 1991, S. 117). Um eine Kreuzung handelt es sich ersichtlich ebenfalls beim American Staffordshire Bullterrier. Die Aufzählung genügt insgesamt dem Bestimmtheitsgebot (§ 52 Abs. 2 BremPolG). Soweit sie Kreuzungen mit den genannten Hunderassen einschließt, erfaßt sie solche Mischlingshunde, bei denen die Merkmale der jeweiligen Rasse noch deutlich hervortreten. Mit dieser Maßgabe ist auch die - ansonsten ungenaue - ausdrückliche Zitierung des Bandog unschädlich (vgl. dazu Wilcox/Walkowicz, a.a.O., S. 32).

Durch die Aufzählung des Satzes 3 erhält der Begriff des Kampfhundes in Satz 2 seinen näheren Inhalt. Dem Verord-

nungsgeber ging es, wie sich den Behördenakten entnehmen läßt, bei der Regelung in § 1 Abs. 5 PolVO um Maßnahmen gerade gegen die genannten Hunderassen bzw. gegen Hunderassen, die diesen nahestehen. Satz 2 und 3 sind sachlich untrennbar verknüpft. Deshalb verbietet sich eine Auslegung, nach der jeder Hund, der sich im Einzelfall als gefährlich erwiesen hat, als Kampfhund im Sinne des Satzes 2 anzusehen ist. Derartige Hunde werden bereits von den Regelungen in § 1 Abs. 1 bis 4 PolVO erfaßt, die bestimmte Halterpflichten statuieren und die Ortspolizeibehörde im Einzelfall zu deren zwangsweiser Durchsetzung ermächtigen.

2. Voraussetzung für den Erlaß einer Polizeiverordnung ist gemäß § 48 BremPolG das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn mit bestimmten Lebenssachverhalten nach den Gesetzen der Erfahrung generell mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Gefahren verbunden sind (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., S. 495 ff., m.w.N.).

Von den in § 1 Abs. 5 PolVO genannten Hunderassen und Kreuzungen geht eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus.

Für die Gruppe der bullartigen Terrier ergibt sich dies vor allem aus dem ursprünglichen Züchtungszweck. Die Züchtungen erfolgten im 19. Jahrhundert, und zwar durch Kreuzungen von Bulldogge und Terrier, um die Tiere beim Hundekampf einzusetzen. Deshalb wurde auf Kraft, Ausdauer und Angriffslust der Tiere Wert gelegt. Die Kampfbereitschaft ist den Tieren bis heute erhalten, was u.a. in den von der FCI festgelegten Rassestandards seinen Niederschlag gefunden hat (Bullterrier: "Der Gladiateur unter den Hunderassen"; Staffordshire Bullterrier: "Traditionell sehr couragiert"; American Staffordshire Terrier: "Sein Mut ist sprichwörtlich"; vgl. im einzelnen: Verband für das Hundewesen, Zur Sache -

...

Kampfhunde, 1991, S. 44, 46, 57). Zum Bullterrier heißt es in der einschlägigen Literatur, daß die Tiere aufgrund ihrer Kraft und ihres Kampftriebes einer "sicheren, festen Hand" bedürften, die sie "in der Gewalt" behalte (Schultz-Roth, Ulstein-Hundebuch, 1983, S. 230; ebenso Krämer, a.a.O., S. 155 und Wilcox/Walkowicz, a.a.O., S. 251). Als Angriffsobjekte kommen zwar in erster Linie die Artgenossen in Betracht, es ist jedoch nichts dafür ersichtlich, daß die Aggressivität nicht auch auf den Menschen umgelenkt werden könnte. Der Umstand, daß die gefahrlose Haltung der Tiere besondere Anforderungen an das Verantwortungsbe-  
wußtsein und die Befähigung des jeweiligen Halters stellt, begründet den Tatbestand einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Die in § 1 Abs. 5 PolVO weiter genannten doggenartigen Hunde, die in ihrem Aussehen den Kampfhunden des Altertums ähneln, von denen sie abstammen, zeichnen sich durch ihre Größe und Massigkeit aus. In den Rassestandards der FCI wird wiederholt der Mut, die Verteidigungsbereitschaft und das Mißtrauen gegenüber Fremden hervorgehoben (Mastino Napoletano: "Mutig und auf Kommando verteidigungsbereit"; Fila Brasileiro: "Mutig, entschlossen und herausragend tapfer", "mißtrauisch gegenüber Fremden"; Bordeaux Dogge: "Respekt einflößender, imposanter Wachhund", "sehr mutig", vgl. im einzelnen: Verband für das Hundewesen, a.a.O., S. 47, 52, 53). Daß solche Eigenschaften in Anbetracht der Größe und Massigkeit der Tiere bei unzureichendem Verantwortungsbe-  
wußtsein des Halters zu fatalen Folgen führen können, liegt auf der Hand. Fachkundige Stellungnahmen verweisen deshalb ausdrücklich auf die besonderen Anforderungen, die an die Zuverlässigkeit und Befähigung des jeweiligen Halters zu stellen sind (Fedderson-Petersen, Stellungnahme vom 4.4.1991 zu dem Entwurf der Polizeiverordnung des Landes Baden-Württemberg über die Haltung gefährlicher Hunde; Eichelberg, Stellungnahme vom 7.3.1991 zu dem Entwurf der Polizei-



verordnung des Landes Baden-Württemberg über das Halten gefährlicher Hunde).

3. Ob und in welcher Weise der bezeichneten abstrakten Gefahr begegnet wird, liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Antragsgegnerin.

Die Ermessensentscheidung hat einmal dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen. Die Verordnungsregelung muß danach geeignet sein, ein milderes Mittel darf zur Abwehr der Gefahr nicht zur Verfügung stehen, und schließlich muß zwischen dem angestrebten Zweck und dem eingesetzten Mittel ein angemessenes Verhältnis bestehen. Ob der in § 1 Abs. 5 S. 1 PolVO vorgesehene generelle Leinen- und Maulkorbzwang nach diesem Maßstab einer gerichtlichen Überprüfung standhielte, mag hier dahinstehen. Insbesondere in bezug auf den generellen Maulkorbzwang, gegen den insbesondere aus Gründen des Tierschutzes Bedenken erhoben werden (Unterbindung der für ein normales Sozialverhalten des Hundes erforderlichen olfaktorischen Kontaktaufnahme, vgl. Feddersen-Petersen, Stellungnahme vom 4.4.1991), könnte dies fraglich sein.

Die Ermessensentscheidung hat darüber hinaus den Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG zu wahren. § 1 Abs. 5 PolVO verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, daß für die vom Verordnungsgeber getroffene Auswahl ein sachlicher Grund besteht. Ein mehr oder weniger zufälliges Herausgreifen einiger abstrakt gefährlicher Hunderassen wäre mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar. Zwar wird man dem Verordnungsgeber in Anbetracht eines komplexen, im Tatsächlichen in vielerlei Hinsicht noch ungeklärten Sachverhalts einen gewissen Gestaltungsspielraum zuerkennen müssen, der die Befugnis einschließt, zunächst in angemessener Zeit Erfahrun-

gen zu sammeln und sich während dieser Zeit mit gröberen Typisierungen und Generalisierungen zu begnügen. Dies stellt den Verordnungsgeber aber nicht von der Verpflichtung frei, sein Handeln an einem schlüssigen Konzept auszurichten, das den erkennbaren sachlichen Gegebenheiten des jeweiligen Regelungsbereichs Rechnung trägt (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 18.8.1992 - 1 S 2550/91 -, NVwZ 1992, 1105). An einem solchen Konzept fehlt es hier.

Nicht zu beanstanden ist, daß die Antragsgegnerin zwischen den in der Verordnung genannten Hunderassen und der Mehrzahl anderer Hunderassen, insbesondere der Masse kleinerer Hunde, unterschieden hat. Die besondere Verantwortung, an die die gefahrlose Haltung der in der Verordnung genannten Hunde geknüpft ist, stellt ein hinreichendes Differenzierungskriterium dar. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung fehlt indes gegenüber jenen Hunderassen, die den in der Verordnung genannten in ihrem Gefahrenpotential in nichts nachstehen. Die angegriffene Verordnungsregelung greift insoweit aus einer Gruppe im wesentlichen gleich - abstrakt - gefährlicher Hunderassen willkürlich einige Hunderassen heraus, wobei die Auswahl gerade jene Hunderassen trifft, deren Verbreitungsgrad vergleichsweise gering ist. Der Verstoß gegen den Gleichheitssatz, der hierin zu erblicken ist, führt zur Nichtigkeit der Verordnungsregelung.

In ihrem Gefahrenpotential vergleichbar sind einmal diejenigen Rassen, die ebenfalls zu den doggenartigen Hunden gerechnet werden. Das sind insbesondere die Deutsche Dogge, der Rottweiler und auch der Boxer. Nach Kraft, Größe und - zumindest in bezug auf die Deutsche Dogge - auch Massigkeit entsprechen diese Tiere den in § 1 Abs. 5 PolVO genannten. Nach ihrer Veranlagung sind sie nicht wesentlich von den in der Verordnung genannten Tieren verschieden. Der FCI-Rassestandard hebt etwa den Mut und die Verteidigungsbereit-

schaft hervor (Deutsche Dogge: "zurückhaltend und mißtrauisch gegenüber Fremden"; Boxer: "Mut als Verteidiger", vgl. im einzelnen: Verband für das Hundewesen, a.a.O., S. 54, 49). Über den Rottweiler heißt es in der Fachliteratur, daß er bei falscher Erziehung "leicht außer Kontrolle" geraten könne (Krämer, a.a.O., S. 257). Wilcox/Walkowicz berichten, daß der Rottweiler "die Frage der Rudelordnung auch dem Menschen, selbst seinem eigenen Herren" stellen könne (a.a.O., S. 720). Um eine Hunderasse, die ebenfalls besondere Anforderungen an das Verantwortungsbewußtsein des Hundehalters stellt, handelt es sich ganz offenkundig auch beim Deutschen Schäferhund. Zwar ist diese Rasse als Gebrauchshund weit verbreitet und anerkannt, das ändert aber nichts daran, daß es sich um eine Neuzüchtung aus dem 19. Jahrhundert handelt, bei der auf Kampftrieb und Mannschärfe maßgeblicher Wert gelegt wurde. Die entsprechenden Anlagen sind bis heute vorhanden (vgl. Zimen, Der Hund, 1988, S. 135 ff.). Auf die Gefahr von Haltungs- und Erziehungsfehlern wird in der tierkundlichen Literatur ausdrücklich hingewiesen (Krämer, a.a.O., S. 206). Als ausgesprochen scharfer Schutzhund gilt schließlich etwa auch der in § 1 Abs. 5 PolVO nicht aufgezählte Dobermann (Krämer, a.a.O., S. 267; Wilcox/Walkowicz, a.a.O., S. 334).

Die dem Gericht vorliegenden Vorfallstatistiken bestätigen, daß die Ausklammerung der soeben beispielhaft genannten Hunderassen sachwidrig ist. Dem Gericht liegen im einzelnen der Bericht der Staatsanwaltschaft Dortmund aus dem Deliktsbereich "Körperverletzung durch Hunde" vom 26.5.1992, der Bericht des Forschungsprojekts Tierrecht der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen zur Umfrage "Gefährlichkeit von Hunden", Februar 1992, sowie die Polizeistatistik "Schußwaffengebrauch zum Töten von Hunden", 1990, Nordrhein-Westfalen, vor. Alle drei Vorfallstatistiken werden mit Abstand vom Schäferhund angeführt. Der Bericht der Staatsanwaltschaft Dortmund vom 26.5.1992, der

...

die vergleichsweise größte Genauigkeit aufweist, ergibt, daß von August 1988 bis August 1991 insgesamt 381 Schadensfälle staatsanwaltlich zu bearbeiten waren, in denen Hunde Schadensverursacher waren. In 138 Fällen waren Schäferhunde beteiligt, gefolgt von Mischlingshunden (86 Fälle) und Rottweilern (31 Fälle). Der Bullterrier ist in 8 Fällen als Schadensverursacher angegeben. Der Bericht hebt hervor, daß in den insgesamt 381 Fällen nicht weniger als 117 Kinder betroffen waren. Als bestürzend wird angemerkt, daß dabei die meisten Verletzungen im Bereich des Gesichts und des Oberkörpers lagen.

Der Bericht bezieht sich zwar nur auf den Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft Dortmund. Ferner leiden alle drei Vorfallstatistiken darunter, daß verlässliche Zahlen über die Population der jeweiligen Rasse nicht vorhanden sind, so daß sich eine sichere Aussage über das durchschnittliche Gefahrenrisiko, das von jeder Rasse ausgeht, nicht treffen läßt. Gleichwohl kann festgehalten werden, daß die in § 1 Abs. 5 PolVO genannten Hunderassen im Vergleich zu anderen Hunderassen nicht signifikant hervorgetreten sind. Dies ist eher beim Schäferhund der Fall. Die Schadensauffälligkeit ist deshalb kein Sachgrund für die vorgenommene Differenzierung.

Die von der Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren ins Feld geführten Kriterien vermögen die vorgenommene Differenzierung nicht zu rechtfertigen.

Hinsichtlich des Abgrenzungsmerkmals "Beißkraft" hat die Antragsgegnerin selbst eingeräumt, daß es für Hunde keine wissenschaftlichen Untersuchungen über die rassespezifischen Verhältnisse im Kaudruck gebe. Ob die anatomischen/physiologischen Gegebenheiten (besondere Schädelform, starke Bemuskelung des Schädels), die die Antragsgegnerin weiter angesprochen hat, insoweit ein geeignetes Unterscheidungsmerk-

mal abgeben, mag hier dahinstehen. Denn der vom Verordnungsgeber getroffenen Auswahl liegt dieses Unterscheidungsmerkmal ersichtlich nicht zugrunde. Hunderassen, die nach Schädelform und Bemuskelung den in der Verordnung genannten Rassen durchaus vergleichbar sind - dazu zählen insbesondere die Deutsche Dogge und der Rottweiler -, sind in der Aufzählung gerade nicht enthalten.

Gleiches gilt für das Abgrenzungsmerkmal "Größe". Auch insoweit klammert die Verordnung verschiedene durchaus vergleichbare große Hunde aus. Hieraus ist zu folgern, daß die Hundegröße für den Verordnungsgeber nicht das maßgebliche Auswahlkriterium gewesen ist.

Ein besonderes Gewicht räumt die Antragsgegnerin dem Merkmal der "Aggressivität" ein. Dieses Kriterium vermag bei näherer Prüfung indes ebenfalls nicht die getroffene Auswahl zu rechtfertigen. Wissenschaftliche Untersuchungen über rassebedingte Unterschiede im Aggressionsverhalten der Hunde liegen, wie die Antragsgegnerin einräumen muß, nicht vor. Aus allgemeinen tierkundlichen Erfahrungen läßt sich ebenfalls nicht ableiten, daß die in der Verordnung genannten Rassen gegenüber sämtlichen anderen Hunderassen eine gesteigerte Aggressionsbereitschaft besitzen. Der Vergleich, der oben zu den übrigen doggenartigen Hunden - insbesondere dem Rottweiler -, dem Deutschen Schäferhund und dem Dobermann gezogen wurde, hat in dieser Hinsicht jedenfalls wesentliche Unterschiede nicht ergeben. Einige (nicht alle) der in der Verordnung genannten doggenartigen Hunde werden sogar als eher phlegmatisch geschildert (so Wilcox/Walkowicz, a.a.O., S. 603, zum Mastiff; Feddersen-Petersen, Stellungnahme vom 4.4.1991). Allerdings ist nicht zu übersehen, daß offenkundig vor allem bei den bullartigen Terriern züchterische Fehlentwicklungen zu verzeichnen sind, d.h. Tiere vorhanden sind, die aufgrund züchterischer Manipulation ein abartiges Aggressionsverhalten zeigen (vgl. Feddersen-Peter-

sen, Hundepsychologie, 1986, S. 78). Krämer empfiehlt etwa in bezug auf Bullterrier, vor deren Kauf "sorgfältig die Einstellung des Züchters zur Rasse" zu prüfen (a.a.O., S. 155). Allem Anschein nach kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß diese Fehlentwicklungen das Bild der bullartigen Terrier prägen. Aus den vorliegenden Unterlagen sowie dem Vortrag der Antragsgegnerin ergibt sich hierfür jedenfalls kein konkreter Anhaltspunkt. Auch Feddersen-Petersen spricht nur von gewissen Zuchtlinien, die ein schwer gestörtes Sozialverhalten aufweisen (a.a.O., S. 78). Für ein generelles Vorgehen gegen die Gruppe der bullartigen Terrier reichen die vorhandenen Erkenntnisse über züchterische Mißstände nicht aus. Zudem wäre, sollte tatsächlich züchterisches Fehlverhalten eine polizeiliche Gefahr verursachen, die Eignung eines Maulkorb- und Leinenzwangs als wirksames Mittel zur Abwehr dieser Gefahr in Frage zu ziehen.

Soweit die Antragsgegnerin schließlich das Merkmal des "Kampfhundeimage" zur Abgrenzung heranzieht, nimmt sie zwar durchaus auf ein reales gesellschaftliches Problem Bezug, nämlich den Fehlgebrauch von Hunden. Bestimmte Hunderassen sind zweifellos eher geeignet, als Drohmittel wie eine Waffe eingesetzt zu werden (vgl. Wegner, Haltung von Kampfhunden, Deutsche tierärztliche Wochenschrift 97, S. 168). Die in § 1 Abs. 5 PolVO getroffene Auswahl läßt sich unter diesem Gesichtspunkt jedoch nicht rechtfertigen. Denn daß mit den dort genannten Hunderassen generell oder auch nur überwiegend Fehlgebrauch betrieben wird, behauptet die Antragsgegnerin selbst nicht. Abgesehen davon läßt sich eine direkte Beziehung zwischen Fehlgebrauch und bestimmten Hunderassen kaum herstellen; Rottweiler und Schäferhunde können in gleicher Weise wie Bullterrier als Drohmittel eingesetzt werden. Schließlich ist die gesellschaftliche Einschätzung, die eine Hunderasse erfährt, zahlreichen Unwägbarkeiten und einem ständigen Wandel unterworfen. Als rechtlich brauchbares Abgrenzungskriterium scheidet das "Kampfhundeimage" des-

halb aus.

Aus Vorstehendem folgt, daß die von der Antragsgegnerin genannten Kriterien auch in ihrem Zusammenwirken die in § 1 Abs. 5 PolVO vorgenommene Differenzierung nicht zu stützen vermögen.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO.

Eine Vorlage der Sache an das Bundesverwaltungsgericht kam nicht in Betracht, da keine der Voraussetzungen des § 47 Abs. 5 S. 1 VwGO gegeben ist.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtvorlage der Sache an das Bundesverwaltungsgericht kann durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muß die Normenkontrollentscheidung bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Normenkontrollentscheidung durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten beim Obergerverwaltungsgericht in Bremen, Altenwall 6, schriftlich einzulegen und spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Normenkontrollentscheidung zu begründen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen.

PROVG Prof. Pottschmidt ist wegen Erkrankung an der Beifügung seiner gez.: Klose gez.: Alexy Unterschrift verhindert.  
gez.: Klose

Für die Ausfertigung

*Klose*  
Verwaltungsangestellte  
als Urkundsbekanntmachende Geschäftsstelle  
des Ober-Verwaltungsgerichts

...

B e s c h l u ß

Der Streitwert wird auf DM 20.000,- festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GKG).

Bremen, den 6. Oktober 1992

Das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen  
- 1. Senat -:

PROVG Prof.Pottschmidt  
ist wegen Erkrankung  
an der Beifügung seiner       gez.:Klose       gez.:Alexy  
Unterschrift verhindert.

gez.: Klose

Für die Ausfertigung

*Blitt*

Verwaltungsangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle  
des Ober-Verwaltungsgerichts