



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 291/00**

## Beschluß

### In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Pottschmidt, Göbel und Alexy am 21. September 2000 beschlossen:

Im Wege der einstweiligen Anordnung werden

1. § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 5
2. § 2 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 5

der Polizeiverordnung über das Halten von Hunden vom 16. November 1992 (BremGBl. S. 673 - SaBremR 2190-b-1), zuletzt geändert durch Polizeiverordnung vom 05.07.2000 (BremGBl. S.297), insoweit bis zur Entscheidung über den von der Antragstellerin gestellten Normenkontrollantrag außer Vollzug gesetzt, als sie auch auf solche Hunde der Rasse Mastin Espanol anwendbar sind, von denen die Ortpolizeibehörde auf Antrag des Halters festgestellt hat, daß ihre Fähigkeit zu sozialem Verhalten vor einer in Bremen oder einem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland amtlich bestellten Person oder Stelle nachgewiesen ist.

Im übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auf DM 8.000,00 festgesetzt.

#### Gründe:

A.

Der Senator für Inneres, Kultur und Sport der Antragsgegnerin hat die Polizeiverordnung über das Halten von Hunden durch Polizeiverordnung vom 27. Juni 2000 (BremGBl. S. 231) in der Weise geändert, daß sie Hunde von insgesamt 10 Rassen, darunter auch Mastin Espanol, sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Rassen unwiderleglich als „Kampfhunde“ qualifiziert und besonderen Regelungen unterworfen hat. Dazu gehört unter anderem die Verpflichtung, die Hunde außerhalb befriedeter Besitztümer sowie in Treppenhäusern und Zuwegungen von Mehrfamilienhäusern an der Leine zu führen und einen Maulkorb tragen zu lassen; an jedem Eingang des befriedeten Besitztums, in dem der Hund ohne Leine und Maulkorb gehalten wird, ist ein Schild mit der Aufschrift „Vorsicht Gefährlicher Hund!“ anzubringen. Darüberhinaus wird das Halten solcher Hunde, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungsverordnung bereits gehalten werden, anzeige- und das Halten danach erworbener Hunde erlaubnispflichtig.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin eines Mastin Espanol, den sie überwiegend in ihrer Wohnung und ihrer Rechtsanwalts- und Notariatspraxis hält; sie führt den Hund auch in der Öffentlichkeit, z.B. bei Fortbildungstagungen für Notare, mit sich. Der Hund hat den nach niedersächsischem Recht vorgesehenen „Wesens-test“ mit dem bestmöglichen Ergebnis bestanden.

Die Antragstellerin wendet sich mit einem Normenkontrollantrag gegen die Einbeziehung von Mastin Espanol in die zwischenzeitlich erneut geänderte (Polizeiverordnung vom 05.07.2000, BremGBl. S. 297) - Verordnung. Mit ihrem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung begehrt sie, die angegriffene Norm bis zur Entscheidung in der Hauptsache insoweit außer Vollzug zu setzen, als ihr darin auferlegt wird, ihren Hund außerhalb des befriedeten Besitztums nur mit einem Maulkorb auszuführen und am Hauseingang ihrer Privatwohnung sowie an ihrer Anwaltskanzlei ein Warnschild anzubringen.

B.

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. Er ist auch zu Recht gegen die Stadtgemeinde Bremen als Antragsgegnerin gerichtet. § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO steht dem nicht entgegen. Zwar sind die angegriffenen Vorschriften von einer Landesbehörde erlassen worden; der Senator für Inneres, Kultur und Sport ist nämlich,

als er die Änderungsverordnung vom 27.06.2000 erlassen hat, als Fachaufsichtsbehörde nach § 51 Abs. 1 BremPolG tätig geworden, weil die an sich zuständige Ortpolizeibehörde sich geweigert hatte, die Verordnung zu erlassen. Der Selbsteintritt der Fachaufsichtsbehörde ändert aber nichts daran, daß es sich bei der Polizeiverordnung um eine solche der beaufsichtigten Körperschaft handelt (Gerhardt, in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Rn 83 zu § 47). Die Auffassung, daß auf den Rechtsträger der Aufsichtsbehörde abzustellen sei (Eyermann-J.Schmidt, 11.Aufl.2000, Rn 60 zu § 47; Kopp/Schenke, VwGO, 11.Aufl.1998, Rn 25 zu § 47) überzeugt schon deshalb nicht, weil sie dazu führen würde, daß für die einzelnen Teile der Verordnung verschiedene Antragsgegner in Anspruch genommen werden müßten, ohne daß eine klare und eindeutige Abgrenzung möglich wäre.

C.

Der Antrag ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

Im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens kann das Oberverwaltungsgericht nach § 47 Abs. 6 VwGO eine einstweilige Anordnung erlassen, „wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist“. Bei Prüfung dieser Voraussetzungen ist nach der Rechtsprechung des beschließenden Senats (vgl. z.B. NVwZ-RR 1992, 154 f.) ein strengerer Maßstab anzulegen als im Anordnungsverfahren nach § 123 VwGO. Dies folgt aus der unterschiedlichen Bedeutung und Reichweite der nach diesen Vorschriften möglichen einstweiligen Regelungen. Die Außervollzugsetzung einer Norm hat zumeist erheblich weiterreichende Folgen als die vorläufige Regelung eines Einzelfalls nach § 123 VwGO. Sie wirkt über die Beteiligten des Rechtsstreits hinaus. § 47 Abs. 6 VwGO verlangt deshalb das Drohen „schwerer“ und nicht nur „wesentlicher“ Nachteile; auch darf die Anordnung nicht nur „nötig“ erscheinen, sondern muß „dringend geboten“ sein. Die Vorschrift ist insoweit mit § 32 BVerfGG vergleichbar. Für ihre Anwendung ist deshalb auf die Grundsätze zurückzugreifen, die das Bundesverfassungsgericht zu § 32 Abs. 1 BVerfGG entwickelt hat. Danach ist für die Frage, ob einstweiliger Rechtsschutz zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist, zu erwägen, welche Folgen eintreten, wenn die Norm nichtig wäre und die einstweilige Anordnung unterbliebe, und was die Folge wäre, wenn die Anordnung erginge, die Norm sich aber als rechtmäßig erweisen sollte. Die Gründe, die für und gegen die Rechtswidrigkeit der Norm vorgebracht werden, bleiben dabei außer Betracht. Etwas anderes gilt nur, wenn die Normenkontrollklage offensichtlich, d.h. ohne weiteres erkennbar unzulässig oder unbegründet ist; in diesem Fall ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung allein schon deshalb abzulehnen, so daß es einer Folgenabwägung in dem dargestellten Umfang nicht mehr bedarf. In einem solchen Fall sind drohende Nachteile für die Antragstellerin nicht zu besorgen. Nach Auffassung des beschließenden Senats muß Entsprechendes gelten, wenn der Antrag in der Hauptsache ganz oder teilweise offensichtlich zulässig und begründet ist. In einem solchen Fall können die Erfolgsaussichten jedenfalls dann nicht außer Betracht bleiben, wenn die Anwendung der Norm bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu einem Eingriff in Rechte des Antragstellers führen würde, für den sich offenkundig keine Rechtfertigung finden läßt. Kann in einem solchen Fall nicht sofort über die Hauptsache entschieden werden- z.B. weil neben der ohne weiteres zu beantwortenden Frage weitere entscheidungserheblich sind, die noch der Klärung bedürfen -, ist dem durch den Erlass einer in ihrem Umfang entsprechend beschränkten einstweiligen Anordnung Rechnung zu tragen.

I.

Der zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist teilweise offensichtlich begründet.

Die Antragsgegnerin ist zwar grundsätzlich berechtigt, die Haltung bestimmter Hundarten durch eine Polizeiverordnung Einschränkungen zu unterwerfen; die dagegen erhobenen Einwände der Antragstellerin vermögen nicht zu überzeugen. Die konkrete Ausgestaltung der erlassenen Polizeiverordnung ist aber zum Teil offensichtlich unvereinbar mit höherrangigem Recht; zu einem weiteren Teil besteht Klärungsbedarf, der den Ausgang des Hauptsacheverfahrens gegenwärtig als offen erscheinen läßt.

Bei dieser Einschätzung läßt sich das Oberverwaltungsgericht von folgenden Gesichtspunkten leiten:

1.

Der Erlass einer Polizeiverordnung ist nach § 48 BremPolG zur Abwehr einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn mit bestimmten Lebenssachverhalten nach den Gesetzen der Erfahrung generell mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Gefahren verbunden sind. Eine solche Gefahr geht von der Haltung von Hunden aus, die einerseits aufgrund bestimmter Eigenschaften in der Lage sind, Menschen nicht unerheblich durch Bisse zu verletzen oder gar zu töten, und andererseits nicht ohne weiteres beherrschbar sind. Der Umstand, daß die gefahrlose Haltung solcher Hunde zumindest besondere Anforderungen an das Verantwortungsbewußtsein und die Befähigung des jeweiligen Halters stellt, begründet den Tatbestand einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit, denn es muß davon ausgegangen werden, daß solche Hunde auch von Personen oder unter Umständen gehalten werden, die nicht die Gewähr für ein gefahrloses Verhalten der Tiere geben. Zur Abwehr dieser Gefahr können deshalb Regelungen erlassen werden, die die Haltung solcher Tiere einschränken oder bestimmten Anforderungen unterwerfen (vgl. statt aller Urt.des Senats vom 06.10.1992, DöV 1993,576).

2.

Beim Erlass dieser Regelungen ist eine gewisse Typisierung unumgänglich. Dabei darf der Verordnungsgeber grundsätzlich an die Zugehörigkeit zu oder Abstammung von bestimmten Hunderassen anknüpfen, die sich durch bestimmte Merkmale wie Größe, Gewicht, Muskelkraft, Beißvermögen und/oder eine durch gezielte Zuchtauswahl erworbene oder gesteigerte Aggressivität auszeichnen. Dem steht nicht entgegen, daß das Verhalten eines Hundes nicht ausschließlich durch diese angeborenen Eigenschaften bedingt ist, sondern auch durch Umweltfaktoren wie Erziehung und Ausbildung sowie die Art der Haltung beeinflusst werden kann. Die potentiellen Gefahren, die von

dem Tier für die körperliche Unversehrtheit von Menschen ausgehen, werden nämlich bereits durch die genannten Eigenschaften begründet, und es ist nicht sicher, ob sie durch entsprechende Einflußnahme bei der Aufzucht und Haltung des Tieres im Einzelfall vermindert oder - falls möglich - beseitigt worden sind. Auch in dem von der Antragstellerin überreichten Gutachten von Dr. Helga Eichelberg (in: Verband für das Deutsche Hundewesen e.V., „Kampfhunde“?, Gefährliche Hunde?, 5.Aufl. 2000, S.4) wird festgestellt, es sei „unbestritten, daß die (dort) aufgelisteten Hundegruppen ein Potential zur Erzeugung des 'gefährlichen' Hundes darstellen, die einen ihrer Masse und die anderen ihres Mutes wegen“ (S.7). Die Zugehörigkeit zu oder Abstammung von einer bestimmten Hunderasse reicht deshalb aus, die betreffenden Hunde als potentiell gefährlich einzustufen. Da aus der potentiellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen kann, ist es sachgerecht, bereits an das abstrakte Gefahrenpotential, das durch die Gruppenzugehörigkeit bestimmt wird, anzuknüpfen (vgl. zuletzt Felix/Hofmann NordÖR 2000,341 <343>; für das Hundesteuerrecht ebenso BVerwG NVwZ 2000,929 <931>).

3.

Unerheblich ist, ob alle Hunde der in der Liste (§ 1 Abs. 3 der Verordnung) genannten Hunderassen als „Kampfhunde“ bezeichnet werden können oder ob dieser Begriff einer Gruppe von Hunderassen vorzubehalten ist, die speziell zu Kampfwzwecken gezüchtet worden sind. Der Ordnungsgeber verwendet den Begriff des Kampfhundes ersichtlich nur, um die Angehörigen und Abkömmlinge der in der Liste im einzelnen genannten Hunderassen in einem Begriff zusammenfassen; eine weitergehende inhaltliche Bedeutung hat die Verwendung dieses Begriffs nicht. Es ist deshalb unschädlich, wenn unter Kampfhunden im Sinne dieser Verordnung auch Vertreter solcher Hunderassen zu verstehen sind, die aus fachwissenschaftlicher Sicht die Kriterien des Begriffs „Kampfhund“ nicht erfüllen.

4.

Abzustellen ist allein darauf, ob die in der Verordnung konkret genannten Hunderassen solche sind, deren typische Eigenschaften ihre potentielle Gefährlichkeit zu begründen vermögen. Solche Eigenschaften können dem Mastin Espanol entgegen der Auffassung der Antragstellerin jedenfalls nicht von vornherein abgesprochen werden.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof faßt in seiner Entscheidung vom 12.10.1994 (NVwZ-RR 1995,262 <268>) die von ihm ausgewertete kynologische Fachliteratur wie folgt zusammen:

„Der Mastin Espanol ist ... ein sehr großer, massiver Hund (Schulterhöhe 72 bis 80 cm), einerseits liebevoll und sanft, andererseits verteidigungsbereit. Er wird zwar als lebhaft, aber gehorsam, als guter Wachhund beschrieben, jedoch mißtrauisch gegenüber Fremden. Es werden aber auch schwere Fehler, wie unausgeglichenes Wesen, übermäßige Scheu oder Agressivität genannt.“

Im Hinblick auf die hervorgehobene Ablehnung von Fremden in Verbindung mit möglichen Fehlern und der Größe und Wehrhaftigkeit der Rasse hält der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Aufnahme des Mastin Espanol in die Liste der potentiell gefährlichen Hunde für gerechtfertigt.

Diese Einschätzung wird durch die Beschreibung bestätigt, die der Club für Molosser e.V. für den Mastin Espanol gibt, dessen Züchter er vertritt. Danach ist der Mastin Espanol zwar einerseits ein „absoluter Familienhund, ruhig und ausgeglichen“, andererseits aber schwierig zu erziehen. „Die Kombination aus ausgesprochener Sturheit und ausgeprägter Dominanz des Rüden stellt ein oftmals auch von erfahrenen Hundebesitzern unterschätztes Problem dar“ ([www.molosser.de/rassen/info/me/me.htm](http://www.molosser.de/rassen/info/me/me.htm)).

Der Vortrag der Antragstellerin gibt keine Veranlassung zu einer abweichenden Einschätzung. Die von ihr hervorgehobene Eignung und ursprüngliche Bestimmung des Mastin Espanol als Herdenschutzhund bestätigt diese vielmehr. Die zu den Akten gereichte „Medienmitteilung WWF Schweiz“ vom 05.07.2000 über die Verwendung eines Mastin Espanol in Graubünden erwähnt zwar den „ausgesprochen ruhigen und ausgeglichenen Charakter“ des beschriebenen konkreten Hundes, hebt aber auch hervor, daß Herdenschutzhunde „imposant und groß genug sein (müssen), um Großraubtiere abzuschrecken - und wenn nötig auch konsequent abzuwehren“. Unter Großraubtieren werden dabei u.a. Wölfe verstanden, zu deren Abwehr von Schafherden der Mastin Espanol auch in seinem Herkunftsland Spanien ursprünglich diente. Der Bericht bestätigt also, daß der Mastin Espanol allein aufgrund seiner Größe und Kraft geeignet ist, auch Menschen erheblichen Schaden zuzufügen.

Auch das überreichte ethologische Gutachten von Dr. Dorit Feddersen-Petersen (in: Verband für das Deutsche Hundewesen e.V., a.a.O., S.9) stellt die potentielle Gefährlichkeit des Mastin Espanol nicht absolut in Frage, sondern wendet gegen seine Aufnahme in die Liste nur ein, man müsse „dann auch etliche andere Rassen aufführen, die großrahmig sind und gezielt (oder bedingt durch soziale Verwahrlosung) gefährlich (gemacht) werden können“ (S.15).

Die Tatsache schließlich, daß Schadensfälle mit Mastin Espanol nicht oder nicht in nennenswertem Maße bekannt geworden sind, spricht nicht gegen ihre potentielle Gefährlichkeit. Zum einen ist die Zahl dieser Hunde für eine statistische Auffälligkeit zu gering. Die Zahl der bundesweit registrierten Welpen schwankt nach Angaben des Züchterverbandes zwischen 4 im Jahre 1999 und 17 im Jahre 1996 ([www.molosser.de/club/welpen.htm](http://www.molosser.de/club/welpen.htm)); in der Stadtgemeinde Bremen ist die Antragstellerin nach dem übereinstimmenden Vortrag der Beteiligten die einzige Halterin eines solchen Hundes. Zum anderen sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht erst dann zulässig, wenn die zu bekämpfende Gefahr bereits zu einem Schaden geführt hat.

5.

Ob und in welcher Weise der Ordnungsgeber den beschriebenen abstrakten Gefahren begegnet, liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Bei der Ausübung dieses Ermessens ist der Ordnungsgeber an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, 2 Abs. 1 BremLV) gebunden. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten durch eine Regelung, die sich - wie hier - auf die Wahrnehmung von Grundrechten nachteilig auswirkt, im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (stRspr seit BVerfGE 55,72 <91>). Für die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte muß also nicht nur ein sachlich einleuchtender Grund bestehen, dieser Grund muß auch gewichtig genug sein, die vorgenommene Differenzierung zu rechtfertigen.

Ob die angegriffene Verordnung diesen Voraussetzungen genügt oder sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vornimmt, indem sie nur einige Rassen von Hunden erfaßt, von denen wegen ihrer Eigenschaften eine potentielle Gefahr für die körperliche Unversehrtheit von Menschen ausgeht, andere Hunderassen mit dem gleichen Gefährdungspotential hingegen nicht, läßt sich gegenwärtig nicht abschließend entscheiden. Die tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, die für die Beantwortung dieser Frage maßgebend sind, werden auch in der Rechtsprechung kontrovers beurteilt und bedürfen der Erörterung im Hauptsacheverfahren (vgl. dazu den dort ergangenen Hinweisbeschluß des Senats vom heutigen Tage).

6.

Offensichtlich ist hingegen, daß die Polizeiverordnung in den hier zur Entscheidung stehenden Teilen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht hinreichend Rechnung trägt.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt unter anderem, daß die getroffenen Regelungen nicht über das zur Abwehr der Gefahr erforderliche Maß hinausgehen. Von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen hat die Polizei diejenige zu treffen, die den einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt (§ 3 Abs. 1 BremPolG). Gegen die Erforderlichkeit der hier in Streit stehenden Maßnahmen - Maulkorbzwang und Warnschilder - zur Abwehr der Gefahr, daß Menschen durch die von der Verordnung erfaßten Hunde geschädigt werden, bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Eine an sich zulässige Gebots- oder Verbotsregelung greift aber mehr als nötig in die Rechte der Betroffenen ein, wenn sie keine Ausnahmen von den Ge- oder Verboten zuläßt, obwohl dies möglich wäre, ohne daß die Gefahrenabwehr dadurch eingeschränkt würde (zur verfassungsrechtlichen Begründung von Ausnahmebewilligungen allgemein vgl. Maurer, AllgVerwR, 12. Aufl. 1999, § 9 Rn 55 m.w.Nwn). Dementsprechend haben zahlreiche Länder in ihren Verordnungen über gefährliche Hunde die Möglichkeit zugelassen, daß - für alle oder nur für bestimmte Rassen - durch Ausnahmegenehmigungen von den vorgesehenen Ge- oder Verboten befreit werden kann, wenn nachgewiesen worden ist, daß sich die potentielle Gefahr im Einzelfall voraussichtlich nicht verwirklichen wird.

So sieht zum Beispiel die niedersächsische Verordnung über das Halten gefährlicher Tiere (NdsGefTVO) vom 05.07.2000 (NdsGBl S.149) vor, daß Hunde der als gefährlich eingestuft Rassen durch eine Ausnahmegenehmigung vom Maulkorbzwang befreit werden können, wenn die Fähigkeit des Hundes zu sozialem Verhalten durch einen Wesenstest vor einer anerkannten sachverständigen Person oder Stelle nachgewiesen worden ist, durch die Haltung des Hundes im Einzelfall keine Gefahr für Dritte entsteht und der Halter über die erforderliche Eignung zur Haltung des Hundes und die notwendige Sachkunde verfügt (§ 2 i.V.m.§ 1 Abs. 2).

Andere Länder lassen solche Ausnahmen nur für einige der als gefährlich angesehenen Rassen zu, während sie für andere eine unwiderlegliche Vermutung der Gefährlichkeit im Einzelfall annehmen, die einer Ausnahme von den getroffenen Ge- und Verboten entgegenstehe. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat eine solche unwiderlegliche Vermutung nur für zulässig gehalten, wenn für die betreffenden Rassen oder Gruppen ausreichende Anhaltspunkte für eine gesteigerte Gefährlichkeit unter anderem deshalb vorliegen, weil sie auf eine wesentliche Steigerung der Aggressivität und Kampfkraft hin gezüchtet werden; andernfalls würden durch die getroffenen Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit der Halter der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Übermaßverbot verletzt (NVwZ-RR 1995,262 <265, 267>). Auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof verlangt den Nachweis sachlicher Gründe dafür, daß eine durch eine positiv verlaufende Wesenprüfung widerlegbare Vermutung der Gefährlichkeit nicht genügt, um eine zur Gefahrenabwehr ausreichende Überwachung zu gewährleisten und sieht diese selbst bei den gezielt zu Kampfhunden gezüchteten Rassen nicht als gegeben an (Beschl. v.08.09.2000 - 11 NG 2500/00 - ). Ob dieser letzten Einschätzung zu folgen ist, kann hier offen bleiben, denn der Mastin Espanol, über den hier allein zu entscheiden ist, gehört nicht zu den beschriebenen Kampfhunden im engeren Sinne.

Erkenntnisse darüber, daß die Bewilligung von Ausnahmegenehmigungen dazu geführt haben könnte, daß die von gefährlichen Hunden ausgehenden Gefahren weniger wirksam hätten abgewehrt werden können, sind - soweit derzeit ersichtlich - nicht bekannt geworden. Der beschließende Senat vermag keine Gründe zu erkennen, die es erforderlich machen könnten, in Bremen - anders als zumindest in den meisten anderen Bundesländern - für Mastin Espanol die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung nach dem Bestehen eines anerkannten Wesenstest und dem Nachweis evtl. erforderlicher weiterer Nachweise generell auszuschließen. Dies gilt umso mehr, als die Ortspolizeibehörde unabhängig von der hier in Streit stehenden Regelung in jedem Fall die Befugnis verbleibt, die Haltung des Hundes im Einzelfall Beschränkungen zu unterwerfen, wenn dazu trotz des erfolgreichen Wesenstestes, etwa aufgrund einer Unzuverlässigkeit des Halters, Anlaß besteht (§§ 3 Abs. 1 Satz 2, 5 Abs. 2 der Verordnung).

Die Verordnung ist deshalb insoweit offensichtlich nicht mit höherrangigem Recht vereinbar, als sie keine Ausnahmen vom Maulkorbzwang und von der Warnschildpflicht für solche Mastin Espanol zuläßt, für die durch einen Wesenstest nachgewiesen worden ist, daß von ihnen voraussichtlich keine Gefahr ausgeht.

II.

Die Anwendung der entsprechenden Vorschriften ohne die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung bedeutet für die Antragstellerin einen schweren Nachteil im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO.

1.

Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, obwohl die entsprechenden Regelungen offensichtlich nicht erforderlich und deshalb in der Hauptsache für unwirksam zu erklären sind, würde nicht nur grundlos in die allgemeine Handlungsfreiheit der Antragstellerin eingegriffen, die Antragstellerin müßte ihrem Hund bis zur Entscheidung der Hauptsache auch *vermeidbare* Leiden zufügen; vor *vermeidbarem* Leiden sind Tiere aber nach Art. 11b Satz 2 BremLV geschützt. Die Verwendung eines Maulkorbs führt zu einer Beeinträchtigung des Wohlbefindens der betroffenen Hunde. Die Möglichkeit der Hunde, durch Hecheln den notwendigen Körpertemperaturausgleich zu erreichen, wird durch den Maulkorb eingeschränkt. Zu den physiologischen Beeinträchtigungen tritt hinzu, daß die längere Verwendung eines Maulkorbs im Einzelfall möglicherweise dauerhafte Verhaltensstörungen auslösen kann (NdsOVG, Beschl.v.31.08.2000 - 11 M 2876/00 -).

Diesen Nachteilen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, obwohl offensichtlich ist, daß der Normenkontrollantrag insoweit erfolgreich sein wird, stehen keine vergleichbaren Nachteile für die Allgemeinheit gegenüber, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen wird; ein öffentliches Interesse am Vollzug von Normen, die offensichtlich gegen höherrangiges Recht verstoßen, besteht nämlich nicht, und die Gefahrenabwehr, der die Norm dienen soll, erleidet keine Einbußen, wenn die Anwendung der vorläufig außer Vollzug gesetzten Vorschriften dafür offensichtlich überhaupt nicht erforderlich ist.

2.

Für die Verpflichtung, an jedem Eingang eines befriedeten Besitztums die Haltung des Hundes durch ein Schild mit der Aufschrift „Vorsicht Gefährlicher Hund!“ kenntlich zu machen, gilt Entsprechendes. Zwar sind durch die vorübergehende Anbringung derartiger Schilder bis zur Entscheidung in der Hauptsache keine irreparablen Nachteile zu befürchten; gleichwohl greift die verlangte Kennzeichnung von Wohn- und Geschäftsräumen in die Grundrechte der betroffenen Halter ein und erschwert deren private und berufliche Kontakte zu anderen Menschen. Dies braucht die Antragstellerin auch nicht vorübergehend hinzunehmen, wenn offensichtlich ist, daß der Eingriff zur Gefahrenabwehr nicht erforderlich und die Regelung deshalb nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

3.

Die einstweilige Anordnung muß aber auf solche Mastin Espanol beschränkt bleiben, die erfolgreich einem Wesenstest unterzogen worden sind. Ohne diese Einschränkung kann nämlich nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, daß sich die potentielle Gefahr, die mit der Verordnung bekämpft werden soll, während der Dauer des Hauptsacheverfahrens im Einzelfall verwirklicht. Das Interesse daran, dies zu verhindern, wiegt schwerer als die Vermeidung der Nachteile, die mit dem Vollzug einer später als unwirksam erkannten Verordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache verbunden sind. Die Beeinträchtigungen der Hunde durch den Maulkorbzwang sind, da sie sich durch Gründe der Gefahrenabwehr rechtfertigen lassen, auch keine vermeidbare Leiden im Sinne von Art. 11b Satz 2 BremLV.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist daher abzuweisen, soweit mit ihm begehrt wird, die Verordnung teilweise auch für solche Mastin Espanol vorläufig außer Vollzug zu setzen, die nicht erfolgreich an einem Wesenstest teilgenommen haben.

4.

Bei der Fassung des Tenors hat der beschließende Senat berücksichtigt, daß es im Bereich der Antragsgegnerin bisher keinen Wesenstest und dementsprechend auch weder ein Verfahren zur Bestellung von sachkundigen Personen, die einen solchen Wesenstest vornehmen können, noch ein Verfahren zur Überprüfung und Umsetzung des Ergebnisses des Wesenstests gibt. Die einstweilige Anordnung zwingt die Antragsgegnerin nicht zur vorläufigen Einführung solcher Verfahren, sondern läßt es einstweilen ausreichen, daß der Wesenstest in einem anderen Bundesland von einer dort amtlich bestellten Person oder Stelle abgelegt und der zuständigen Behörde der Antragsgegnerin zur Prüfung vorgelegt wird.

D.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 13 Abs. 1, 20 Abs. 3 GKG.

gez.: Pottschmidt    gez.: Göbel    gez.: Alexy