



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 289/11

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter gez. Göbel, Richter Prof. Alexy und Richter Traub am 12. Januar 2012 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller betreibt vor dem Oberverwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen 1 D 70/11 ein Normenkontrollverfahren wegen eines in Teilen des Stadtgebiets von Bremerhaven durch Ortsgesetz festgesetzten Leinenzwangs für Hunde. Mit dem vorliegenden Verfahren auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes möchte er erreichen, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss des Normenkontrollverfahrens keine Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen des Verstoßes gegen den Leinenzwang gegen ihn eingeleitet und durchgeführt werden.

Durch Ortsgesetz vom 10. Februar (Brem.GBl. Nr. 14 S. 227, ausgegeben am 22. März 2010) änderte die Antragsgegnerin ihr Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven. Nach § 5 Satz 1 Buchstabe a) des geänderten Ortsgesetzes müssen Hunde in im Einzelnen näher bezeichneten Gebieten im Bereich der Innenstadt an der Leine geführt werden. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 des Ortsgesetzes in der geänderten Fassung handelt ordnungswidrig, wer diesem Gebot zuwiderhandelt.

Am 14.03.2011 stellte der Antragsteller beim Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO einen Antrag, § 5 Buchstabe a) des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven in der durch Ortsgesetz vom 10.02.2010 geänderten Fassung für unwirksam zu erklären. Zur Begründung berief er sich im Wesentlichen darauf, dass der räumliche Geltungsbereich des Leinenzwangs nicht hinreichend bestimmt sei. Nach dem Wortlaut der Vorschrift erstreckte er sich auch auf Privatgrundstücke. Der Antragsgegnerin fehle außerdem die Rechtssetzungskompetenz, da der Landesgesetzgeber die Materie schon durch das Bremische Hundehaltergesetzes geregelt habe. Schließlich stehe der in Art. 20a GG verankerte Tierschutz dem Leinenzwang entgegen, da Hunde sich bei einem permanenten Leinenzwang nicht mehr artgerecht bewegen könnten.

Mit Schreiben vom 13.10.2011 erhielt der Antragsteller von der Antragsgegnerin eine „schriftliche Verwarnung mit Verwarnungsgeld/Anhörung“ wegen des Vorwurfs, am 11.10.2011 in Bremerhaven, ..., als

Verantwortlicher einen Hund ohne Leine geführt und deshalb eine Ordnungswidrigkeit begangen zu haben.

Am 07.11.2011 hat der Antragsteller beim Oberverwaltungsgericht beantragt, der Antragsgegnerin zu untersagen, Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen ihn gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 5 des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven bis zum rechtskräftigen Abschluss des Normenkontrollverfahrens einzuleiten und durchzuführen.

II.

Der Antrag ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1.

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 7 Abs. 1 AGVwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Verordnung oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift. Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Die beantragte Entscheidung liegt im Rahmen der Gerichtsbarkeit des Oberverwaltungsgerichts. Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben, weil die Streitigkeit nicht ausdrücklich einem anderen Gericht zugewiesen ist (§ 40 Abs. 1 VwGO). Zwar kann nach § 62 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 und § 68 Abs. 1 OWiG gegen Anordnungen, Verfügungen und sonstige Maßnahmen, die von Verwaltungsbehörden im Bußgeldverfahren getroffen werden, eine gerichtliche Entscheidung beim zuständigen Amtsgericht beantragt werden. Ferner kann nach § 67 Abs. 1 i.V.m. § 68 Abs. 1 OWiG gegen einen von der Verwaltungsbehörde erlassenen Bußgeldbescheid Einspruch beim Amtsgericht eingelegt werden. Diese anderweitigen Zuweisungen setzen jedoch voraus, dass sie sich auf ein schwebendes Bußgeldverfahren beziehen (BVerwG, Urteil vom 07.05.1987 – 3 C 53/85 -, BVerwGE 77, 207). Gegen den Antragsteller wurde zwar von Seiten der Antragsgegnerin ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Auf dieses schwebende Bußgeldverfahren ist das Rechtsschutzziel des Antragstellers nach sachgerechter Auslegung seines Begehrens jedoch nicht gerichtet.

Er begehrt vorläufigen Rechtsschutz im Rahmen des von ihm angestrebten Hauptsacheverfahrens, das darauf abzielt, die Gebotsnorm des § 5 Satz 1 Buchstabe a) des Ortsgesetzes für unwirksam zu erklären. Es geht ihm darum, die Durchsetzung der von ihm in der Hauptsache angegriffenen Gebotsnorm einstweilen zu verhindern. Dazu ist nicht nur die vorläufige Aussetzung der Wirksamkeit oder Aussetzung der Verbotsnorm selbst, sondern auch die vorläufige Aussetzung der Anwendung der Bußgeldnorm ein geeignetes Mittel. Sein Begehren zielt also nicht darauf, die Wirksamkeit oder Anwendung einer Bußgeldvorschrift aus Gründen außer Kraft zu setzen, die allein das Ordnungswidrigkeitenrecht betreffen. Deshalb ist das Oberverwaltungsgericht sachlich zuständig.

2.

Der Antrag ist nicht begründet. Die begehrte einstweilige Anordnung ist nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen geboten.

§ 5 Satz 1 Buchstabe a) des Ortsgesetzes ist nicht offensichtlich unwirksam. Eine Ermächtigungsgrundlage für das Ortsgesetz ist mit § 3 Nr. 4 des Gesetzes über die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden gegeben. Danach können die Gemeinden, soweit nicht Bundes- oder Landesrecht dem entgegensteht, durch Ortsgesetz Verbote zur Vermeidung von Beeinträchtigungen durch Tierhaltung erlassen.

Die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassene Tierschutz-Hundeverordnung (vom 2. Mai 2001 (BGBl. I S. 838), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 900) geändert worden ist, kann der Regelungskompetenz für § 5 Satz 1 a) des Ortsgesetzes schon deshalb nicht entgegen stehen, weil es sich hierbei um unterschiedliche Regelungsmaterien handelt. Das Ortsgesetz stellt eine ordnungsrechtliche Regelung dar. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt, ungeachtet der ansonsten im Zusammenhang mit der Hundehaltung erforderlichen Regelungen, allein bei den Ländern (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.03.2004 BVerfGE 110,141).

Auch die landesrechtlichen Regelungen nach dem Bremischen Gesetz über das Halten von Hunden stehen der Regelung in § 5 Satz 1 a) des Ortsgesetzes nicht offensichtlich entgegen. Die §§ 1 bis 3 dieses Gesetzes regeln das Halten und Führen gefährlicher Hunde, § 4 befasst sich mit der Beschränkung und Untersagung der Hundehaltung im Allgemeinen. Lediglich § 5 des Gesetzes enthält allgemeine Regeln über das Führen von Hunden in der Öffentlichkeit. Dort wird in Absatz 2 bestimmt, dass läu-

fige Hündinnen sowie Hunde, die in öffentlichen Verkehrsmitteln, Geschäften, Einkaufszentren und bei Veranstaltungen mit Menschenansammlungen mitgeführt werden, an der Leine zu führen sind. Es handelt sich dabei nicht um eine offensichtlich abschließende Regelung über den Leinenzwang, denn es spricht viel dafür, dass die in § 3 Nr. 4 des Gesetzes über die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden genannten „Beeinträchtigungen durch Tierhaltung“ zumindest auch andere Störungen Dritter meinen, als diejenigen, vor denen der – auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zielende - § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Halten von Hunden schützen soll.

Die danach vorzunehmende Folgenabwägung fällt zu Lasten des Antragstellers aus. Auch wenn sich § 5 Satz 1 Buchstabe a) des Ortsgesetzes in der Hauptsache als nichtig herausstellen sollte, ist es nicht zur Abwehr schwerer Nachteile geboten, ihn vorläufig von Ordnungswidrigkeitenverfahren, die einen Verstoß hiergegen sanktionieren sollen, zu verschonen.

Die vorläufige Befolgung des Leinenzwangs auf öffentlichen Flächen innerhalb des durch § 5 Satz 1 Buchstabe a) abgegrenzten Bereichs stellt für den Antragsteller keinen schweren Nachteil dar. Ihm ist zuzumuten, sich vorläufig an den Leinenzwang zu halten. Er hat auch bei vorläufiger Beachtung des örtlich beschränkten Leinenzwangs hinreichende Möglichkeiten, seinen Hund frei laufen zu lassen. Eine Beeinträchtigung der artgerechten Haltung ist daher nicht zu befürchten. Der Antragsteller ist der Darstellung der Antragsgegnerin nicht entgegengetreten, er wohne lediglich 150 m vom nördlichen Ende des Innenstadtbereichs, für den der Leinenzwang Geltung beansprucht, entfernt und die Bademöglichkeit seines Hundes in der Geeste werde ihm durch den Leinenzwang nicht verwehrt. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass er daran gehindert sein könnte, mit seinem Hund die nicht dem Leinenzwang unterliegenden Flächen aufzusuchen.

Auch die weitere Anwendbarkeit der Bußgeldvorschrift ist vom Antragsteller vorläufig hinzunehmen. Die Unwirksamkeit der Vorschrift ist nicht offensichtlich. Sie findet ihre Ermächtigung in Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Ordnungswidrigkeitengesetzes und des Einführungsgesetzes zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 1. Oktober 1968 (Brem.GBl. S. 147 – SaBrR 45-c-1).

Die weitere Anwendung der Bußgeldvorschrift setzt den Antragsteller keinem unzumutbaren Nachteil aus, der über die vorläufige Hinnahme des Leinenzwangs hinausginge.

Der räumliche Geltungsbereich des Leinenzwangs ist im Ortsgesetz im Einzelnen bezeichnet. Anhaltspunkte dafür, dass seine Beschreibung so ungenau sein könnte, dass Streitfragen entstünden, die erst im Ordnungswidrigkeitenverfahren geklärt werden könnten, sind nicht ersichtlich. Sowohl der Antragsteller als auch die Polizeibeamten der Antragsgegnerin verfügen über hinreichende Ortskenntnis, um sich vor Ort Gewissheit über den räumlichen Geltungsbereich der Vorschrift zu verschaffen. Der Antragsteller muss auch nicht befürchten, dass ihm Ordnungswidrigkeitenverfahren drohen, wenn er seinen Hund auf seinen Privatgrundstücken oder auf Privatgrundstücken anderer Eigentümer frei laufen lässt. Die Antragsgegnerin hat erklärt, dass der Leinenzwang ihrer Auffassung nach nur für öffentliche Flächen gilt.

Sollte der Antragsteller wider Erwarten mit einem Ordnungswidrigkeitenverfahren überzogen werden, weil er seinen Hund auf einem Privatgrundstück oder auf einer Fläche außerhalb des im Ortsgesetz bezeichneten Bereichs frei laufen lässt, ist ihm zuzumuten, sich mit den dafür vorgesehenen Mitteln zur Wehr zu setzen. Die vorläufige Aussetzung der Wirksamkeit oder Anwendung der Bußgeldvorschrift ist weder geeignet noch erforderlich, das Risiko einer Ordnungswidrigkeit im Falle vorschriftsgemäßen Verhaltens auszuschließen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG.

gez. Göbel

gez. Prof. Alexy

gez. Traub