

BGH-Zur Anleinpflcht

Fundstelle: VRS - Band 81, Seite 211 ff.) Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. Berlin 1991

StVO1970 §28Absl.

Die Bestimmung einer kommunalen ordnungsbehördlichen Verordnung, nach der Hunde auf Straßen nur angeleint geführt werden dürfen, verstößt nicht gegen Bundesrecht (§§ 1 Abs 2, 28 Abs 1 StVO), sofern sie nicht verkehrsbezogen-ordnungsrechtliche Zwecke verfolgt.

BGH, Beschluss vom 18.4. 1991 (4 StR 518/90) - OLG Hamm

I. Auf Straßen und in Anlagen der Stadt Dortmund dürfen Hunde nur von aufsichtsfähigen Personen angeleint geführt werden. Das bestimmt § 16 Abs 1 Satz 1 der ordnungsbehördlichen Verordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt Dortmund vom 23. 2.1983.

Zweckbestimmung der Verordnung ist nach § 1 die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Straßen und in Anlagen der Stadt Dortmund. Die Ermächtigung der örtlichen Ordnungsbehörde, Verordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu erlassen, ergibt sich aus § 27 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden. Ordnungsbehördengesetz (OBG) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. 5. 1980 (GV NW S 528).

Die Verordnung beruht auf einem am 17. 2.1983 gefassten Beschluss des Rates der Stadt Dortmund, der nach § 27 Abs 4 OBG zuständigen örtlichen Vertretung (§§ 27 ff der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Artikel 78 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen). Der weiteren Ermächtigung in § 31 OBG folgend wird gemäß § 23 der Verordnung die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen Bestimmungen der Verordnung als Ordnungswidrigkeit geahndet.

Der Betr. hält den Leinenzwang für Hunde auf Straßen für unwirksam. Er beruft sich insbesondere auf die - wie er meint, entgegenstehende - bundesrechtliche Regelung in § 28 Abs 1 StVO, worin das Führen von Haustieren auf der Straße geregelt ist, ohne dass ein Leinenzwang für Hunde vorgeschrieben wird. In Kenntnis der entgegenstehenden Auffassung der Ordnungsbehörde, die sie auch einer Ordnungsverfügung zugrunde gelegt hatte, führte der Betr. seinen Rottweiler im Juni und Juli 1989 dreimal unangeleint auf öffentlichen Straßen in Dortmund. Das AG Dortmund verurteilte ihn deshalb wegen fortgesetzten Verstoßes gegen § 16 Abs 1 der ordnungsbehördlichen Verordnung zu einer Geldbuße von 250, - DM.

Das zur Entscheidung über die hiergegen eingelegte Rechtsbeschwerde des Betr. berufene OLG Hamm hält die in § 16 Abs 1 Satz 1 der Verordnung vorgeschriebene Anleinpflcht, auch soweit sie sich auf Straßen erstreckt, für wirksam und nicht wegen einer entgegenstehenden erschöpfenden bundesrechtlichen Regelung in der StVO für nichtig. § 16 Abs 1 Satz 1 der Verordnung sei keine straßenverkehrsrechtliche Regelung, sondern diene der Abwehr allgemeiner Gefahren für die

öffentliche Sicherheit und Ordnung. Zudem erstrecke sich der Regelungsgehalt des § 28 Abs 1 StVO entsprechend dem Grundsatz des § 1 Abs 2 StVO allein auf konkrete Gefährdungen und Belästigungen durch Hunde im Straßenverkehr, diese Vorschriften stünden einer ergänzenden Regelung nicht entgegen, mit der bereits im Vorfeld "abstrakte Gefährdungen und Belästigungen" abgewendet werden sollen.

An der deswegen beabsichtigten Verwerfung der Rechtsbeschwerde sieht sich das OLG Hamm durch den Beschluss des OLG Düsseldorf vom 9.12.1982 (VerkMitt 1983, 78) gehindert. Darin hat das OLG Düsseldorf eine Bestimmung der Straßenordnung der Stadt Neuss, wonach Hunde auf Gehwegen an einer kurzen Leine zu führen sind, wegen Verstoßes gegen höherrangiges Bundesrecht, nämlich die als abschließend erachteten Regelungen in § 28 StVO und in der Generalklausel des § 1 Abs 2 StVO für nichtig erklärt. Mit Beschluss vom 18. 1.1990 (NStZ 1991,44 = NZV 1991, 37) hat das OLG Hamm die Sache daher gemäß § 79 Abs 3 OWiG, § 121 Abs 2 GG -dem BGH zur Entscheidung über folgende Rechtsfrage vorgelegt:

"Ist die Bestimmung einer kommunalen Ordnungsbehördlichen Verordnung, nach der Hunde auf Straßen nur angeleint geführt werden dürfen, wegen Verstoßes gegen das höherrangige Bundesrecht der StVO (§§ 1 Abs 2, 28 Abs 1) nichtig?"

II. Die Vorlegungsvoraussetzungen sind gegeben.

I. Dem steht nicht entgegen, dass sich die Entscheidung des OLG Düsseldorf auf eine Vorschrift der "Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den angrenzenden bebauten Gebieten - Straßenordnung - der Stadt Neuss" bezieht und dass die in Frage stehende Rechtsnorm jener Verordnung den Leinenzwang im einzelnen abweichend von der ordnungsbehördlichen Verordnung der Stadt Dortmund ausgestattet hat. Die Rechtsfrage, ob die Anordnung eines Leinenzwangs für Hunde in einer kommunalen ordnungsbehördlichen Verordnung neben den bundesrechtlichen Regelungen der Straßenverkehrsordnung Bestand haben kann, ist identisch und bedarf einheitlicher Beantwortung (vgl BGHSt 18,279, 281; 29,252, 254; 34,94, 96; st. Rspr.). 2. Die Auffassung des OLG Hamm von der Entscheidungserheblichkeit der Rechtsfrage ist vertretbar. Sie begegnet insbesondere keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl zur Bedeutung dieser Frage für die Zulässigkeit der Vorlage: BGHSt 22, 94,100; Schäfer in Löwe/Rosenberg, StPO, 23. Aufl. § 121 GVG Rdn 78), Eine Vorschrift, die für den Bereich einer Stadt das Anleinen von Hunden auf der Straße gebietet und Zuwiderhandlungen als Ordnungswidrigkeiten einstuft, hat inhaltlich vor dem Grundgesetz Bestand; sie ist namentlich mit Artikel 2 Abs I und Artikel 3 Abs I GG vereinbar. Unterscheidungen oder Ausnahmen, etwa nach Größe oder Gefährlichkeit des Hundes, können einer umfassenden und effektiven Gewährung des bezweckten Schutzes vor unbeaufsichtigten Hunden entgegenstehen (vgl OLG Hamm, NStZ 1988, 321; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990,16). Dem Übermaßverbot kann durch sachgerechte Anwendung des § 47 OWiG genügt werden (vgl zudem die in § 22 der ordnungsbehördlichen Verordnung der Stadt Dortmund vorgesehene Möglichkeit von Ausnahmen).

III. In der Vorlegungsfrage teilt der Senat in Übereinstimmung mit dem Generalbundesanwalt weitgehend die Auffassung des vorlegenden Gerichts.

Allgemeines Ordnungsrecht unterliegt landesrechtlicher Normgebungskompetenz, Die in Frage stehende Regelung könnte nur dann keinen Bestand haben, wenn damit die bundesrechtliche StVO ergänzt oder erweitert würde. Das ist jedoch nicht der Fall.

I.

a) Mit dem Straßenverkehrsrecht sollen die Teilnahme am Straßenverkehr, vor allem aber dessen Sicherheit und Leichtigkeit gewährleistet werden. Das Straßenverkehrsrecht dient der Abwehr von typischen Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und die dem Straßenverkehr von außen oder durch Verkehrsteilnehmer erwachsen (vgl BVerfGE 40, 371, 379 f). Dieses sachlich begrenzte Ordnungsrecht ist nach Artikel 74 Nr 22 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, b) Soweit Tiere - die selbst nicht etwa Verkehrsteilnehmer i. S. d. § 1 StVO sind (vgl Schmidt, DAR 1962,232) - als mögliche Gefahrenquelle für den Straßenverkehr in Betracht kommen, wird diesem Umstand in § 28 Abs 1 StVO Rechnung getragen, der bestimmt:

"Haus- und Stalltiere, die den Verkehr gefährden können, sind von der Straße fernzuhalten. Sie sind dort nur zugelassen, wenn sie von geeigneten Personen begleitet sind, die ausreichend auf sie einwirken können. Es ist verboten, Tiere von Kraftfahrzeugen aus zu führen. Vor Fahrrädern aus dürfen nur Hunde geführt werden."

Verstöße hiergegen werden nach § 24 StVG, § 49 Abs 2 Nr 3 StVO als Ordnungswidrigkeiten geahndet.

Weder aus § 28 Abs 1 StVO noch etwa ergänzend aus der Generalklausel des § 1 Abs 2 StVO ergibt sich eine generelle Verpflichtung, Hunde auf der Straße stets an der Leine zu führen (vgl Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung - VwV-StVO - zu § 28 Abs 1, II; ferner jeweils m. Rspr.-Nachw. Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 31. Aufl, § 28 StVO Rdn 10; Ruth in Rüdth/Berr/Berz, Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl, § 28 StVO Rdn 10 ff), c) Die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften stehen allerdings einer weitergehenden Regelung für Hunde in einem begrenzten Bereich nicht zwingend entgegen. Ihnen ist nämlich insbesondere nicht zu entnehmen, dass Hunde in den aus §§ 28 Abs 1, I Abs 2 StVO folgenden Grenzen ausnahmslos unangeleint auf Straßen geführt werden dürften. Der Bestand landesrechtlicher Normen über eine Anleinplicht scheidet daher nicht bereits an einer unüberbrückbaren Kollision mit Bundesrecht (vgl BVerfGE 26,116,135), sondern hängt davon ab, ob die bundesrechtliche Regelung abschließend und umfassend gelten soll (vgl Bernhardt in BK-GG" Zweitbearbeitung - Artikel 31 Rdn 23). d) Das ist für die hier in Frage stehende straßenverkehrsrechtliche Regelung indes zu bejahen. Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht insbesondere im StVG und zu dessen Ausfüllung u. a. in der StVO weitgehend abschließend Gebrauch gemacht (vgl Jagusch/Hentschel, aaO, Eini Rdn 46;

BVerfGE 32, 319, 326 ff). Das gilt auch für die Regelung über das Führen von Tieren auf der Straße. Sie ist in § 28 Abs 1 StVO im einzelnen ausgestaltet und lässt auch keine landesrechtlichen Ausnahmebestimmungen zu. Für eine kommunale verkehrsbezogen-ordnungsrechtliche Verordnung, die zur weitergehenden Abwehr von Gefahren für den Straßenverkehr durch Hunde einen generellen

Leinenzwang vorschreibe, wäre mithin wegen der abschließenden bundesrechtlichen Regelung gemäß Artikel 31, 72 Abs I GG kein Raum (vgl BVerfGE 67,299,322 f.; BayObLG, VRS 65,78; VwV-StVO zu §1,111).

2. Das gilt jedoch nur für eine landesrechtliche Norm auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts. Anders ist es hingegen, wenn eine ordnungsbehördliche Verordnung, soweit darin ein Leinenzwang für Hunde ausgesprochen wird, damit nicht straßenverkehrsrechtliche, sondern sonstige ordnungsrechtliche Zwecke verfolgt. Nicht jede Norm, die für den Bereich öffentlicher Straßen Verhaltens- oder Benutzungsregeln aufstellt, ist dem Straßenverkehrsrecht zuzurechnen. In Betracht kommen daneben namentlich Normen des Wegerechts, das weitgehend der Gesetzgebungsbefugnis der Länder unterliegt, aber auch sonstiges allgemeines Ordnungsrecht (vgl BVerwGE 56, 56, 58; OLG Hamburg, VRS 12,280; DAR 1984, 325;

OLG Stuttgart, VRS 67, 60; BayObLG, NZV 1988,188; Jagusch/Hentschel, aaO Eini Rdn 47).

Die ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt Dortmund gilt nicht allein im Bereich der Straßen, sondern gleichermaßen der Anlagen der Stadt. Sie hat damit die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in den für die Öffentlichkeit frei zugänglichen Bereichen außerhalb geschlossener Gebäude zum Inhalt. Ihre Vorschriften dienen vornehmlich der Verhinderung von Beschädigungen und Verunreinigungen in dem geregelten Bereich sowie der Abwehr dort auftretender Gefährdungen und Belästigungen für die Öffentlichkeit, unabhängig von solchen, die den Straßenverkehr betreffen.

Während frei laufende Hunde im Straßenverkehr vor allem durch unkontrollierte Bewegungsabläufe den fließenden Verkehr behindern und gefährden können, kommen sie im Anwendungsbereich der hier in Frage stehenden ordnungsbehördlichen Verordnung als Gefahrenquelle in vielfältiger anderer Weise in Betracht: unmittelbar für dort anwesende Menschen, die sie verletzen, beschmutzen oder auch nur erschrecken und bedrängen können; ferner für deren Kleidung sowie mitgeführte und abgestellte Sachen, die sie zerstören, beschädigen und unkontrolliert verunreinigen können; für sonstige Tiere, namentlich auch andere Hunde, schließlich für die Sauberkeit öffentlicher und angrenzender Flächen und Wege. Der letztgenannte Bereich ist dem allgemeinen Ordnungs- bzw. dem Wegerecht zuzuordnen und unterliegt landesrechtlicher Normsetzungsbefugnis (vgl OLG Düsseldorf, JMB1 NW 1962, 86). Abgesehen davon sind die betroffenen Personen zwar weitgehend als Fußgänger auch Verkehrsteilnehmer (vgl § 25 StVO). Schon das gilt jedoch nicht ausnahmslos: Durch auf der Straße frei laufende Hunde sind auch Personen gefährdet, die sich in unmittelbar an die Straße angrenzendem, nicht abgeschlossenem Gelände aufhalten - beispielsweise in einem Vorgarten spielende Kinder -. Abgesehen davon hält sich üblicherweise im Bereich der Straße als öffentlich zugänglichem Raum - nicht anders als in den Anlagen - eine Vielzahl von Menschen auch zu anderen Zwecken als denen der bloßen Fortbewegung, d. h. der eigentlichen Teilnahme am Straßenverkehr, auf. Normen, die zu deren Schutz dienen sollen, sind nicht als straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen anzusehen. Für den Schutz von Fußgängern gilt nichts anderes, soweit nicht spezifische Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit ihrer Fortbewegung gebannt werden sollen. Betrifft die Regelung hingegen die Abwehr von Gefahren, die ihnen lediglich bei Gelegenheit ihrer Teilnahme am Verkehr als Fußgänger begegnen, liegt keine verkehrsrechtliche, sondern eine allgemeine ordnungsrechtliche Regelung vor.

Dass der hier in Frage stehende Leinenzwang nicht aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen normiert ist, sondern dem allgemeinen Ordnungsrecht zuzurechnen ist, lässt sich auch aus folgendem ableiten: Polizeiliche Maßnahmen, mit denen Gefährdungen von Personen oder Sachen durch auf der Straße frei laufende Hunde abgewehrt werden sollen, sind keine verkehrspolizeilichen Aufgaben, sondern gehören zur allgemeinen Gefahrenabwehr. Schädigungen von Fußgängern durch Hunde gelten regelmäßig nicht als Verkehrsunfälle i. S. v. § 34 StVO, § 142 StGB (vgl. BayObLG, StVE § 142 StGB Nr21).

Die Entscheidung, ob in einer Gemeinde aus allgemeinen ordnungsrechtlichen Belangen ein Leinenzwang für Hunde auf Straßen normiert werden soll, obliegt der demokratisch legitimierten Gemeindevertretung. Der Gültigkeit einer entsprechenden kommunalen Verordnung steht die bundesrechtliche Regelung in der StVO nicht entgegen. Das bundeseinheitliche Straßenverkehrsrecht verhindert nicht den Erlass solcher landesrechtlicher Vorschriften, die ein Einschreiten aus anderen als straßenverkehrsrechtlichen, z. B. aus straßenbenutzungsrechtlichen Gründen vorsehen.

Der Senat beantwortet die Vorlegungsfrage daher wie aus dem Tenor ersichtlich in Übereinstimmung mit dem Generalbundesanwalt, der beantragt hat zu beschließen:

"Die Bestimmung einer kommunalen, nicht verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Verordnung, nach der Hunde auf Straßen nur angeleint geführt werden dürfen, ist nicht wegen Verstoßes gegen das höherrangige Bundesrecht der Straßenverkehrsordnung (§§1 Abs 2, 28 Abs I) nichtig.

(Mitgeteilt vom 4. Strafsenat des BGH, Karlsruhe)