

Titel:

Widerruf eines Negativattests für einen "Kampfhund" sowie Haltungsverbot

Normenkette:

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Abs. 3, Abs. 5

LStVG Art. 7 Abs. 2 Nr. 3, Art. 37 Abs. 1 S. 1, Abs. 4

BayVwVfG Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3

KampfhundeVO § 1 Abs. 2

BayVwZVG Art. 34

Leitsätze:

1. Für den Widerruf (Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayVwVfG) eines Attests, in dem einem "Kampfhund" fehlende Aggressivität und Gefährlichkeit bescheinigt wird (Art. 37 Abs. 1 LStVG iVm § 1 Abs. 2 KampfhundeVO), ist nicht der Nachweis zu verlangen, dass der betreffende Hund tatsächlich gefährlich ist. Es genügt vielmehr, wenn Hinweise vorliegen, die die bisherige Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit nachhaltig in Frage stellen. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die für "Kampfhunde" geltenden Regelungen stehen neben den auf alle Hunde anwendbaren Normen und können parallel zur Anwendung gelangen. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Zwangsgeld scheidet zur Durchsetzung von Haltungsverboten und Abgabeverfügungen nicht automatisch aus, nur weil es die beabsichtigte Maßnahme nicht unmittelbar herbeiführt. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagnote:

Kampfhund, Rottweiler, Haltungsverbot, Widerruf eines Negativattests, unmittelbarer Zwang, Zwangsgeld, Beißvorfall, Leinen- und Maulkorbzwang

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 27.02.2019 – 10 CS 19.180

Fundstelle:

BeckRS 2019, 3419

Tenor

- I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 6.12.2018 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 26.11.2018 wird hinsichtlich der Nr. 4 angeordnet. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
- II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Gegenstand des Verfahrens ist eine sicherheitsrechtliche Anordnung.

2

Der Antragsteller ist Halter eines am 14.8.2017 geborenen Rottweilerrüden namens „...“. Mit Bescheid vom 6.12.2017 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller ein sogenanntes Negativattest, bescheinigte ihm also - aufgrund des geringen Alters des Tieres befristet bis 13.2.2019 -, dass für dessen Haltung eine Erlaubnis nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Landesstraf- und Ordnungsgesetz (LStVG) i.V.m. § 1 Abs. 2 Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit (KampfhundeVO) nicht erforderlich ist.

3

Am 29.8.2018 ereignete sich, während die Lebensgefährtin des Antragstellers den Hund „...“ an der Leine ausführte, ein Vorfall, bei dem ein Kind von dem Tier in den rechten Oberarm gebissen wurde. Auch meldete sich bei der Antragstellerin ein Bürger, der mitteilte, „...“ habe bereits mehrfach unbeaufsichtigt das Haltergrundstück verlassen. Die Antragsgegnerin erließ daraufhin am 31.8.2018 einen Bescheid, mit dem sie dem Antragsteller aufgab, den Hund „...“ ausnahmslos bei jedem Aufenthalt außerhalb eines ausbruchssicher eingezäunten Grundstücks an einer Leine von maximal drei Metern Länge mit einem schlupfsicheren Halsband zu führen (Nr. 1), vor dem Verlassen des Haltergrundstücks einen Maulkorb anzulegen (Nr. 2) und das Tier nur durch Personen ausführen zu lassen, denen es gehorcht und die es sicher an der Leine führen können (Nr. 3). Der Antragsteller hat diesen Bescheid nicht angefochten.

4

Im Oktober 2018 erhielt die Antragsgegnerin davon Kenntnis, dass es am 1.8.2018 zu einem weiteren Beißvorfall gekommen war: Der Antragsteller führte den Hund „...“ an der Leine aus, als dieser auf einen Passanten zusprang und ihn in den Unterarm biss. Zugetragen wurde der Antragsgegnerin auch ein Beißvorfall mit einem Schäferhund, der zwischen den Beteiligten streitig ist. Daraufhin überprüfte die Antragsgegnerin am 19.11.2018 in Anwesenheit des Amtstierarztes des Landratsamtes Neumarkt i.d.Opf. die Hundehaltung des Antragstellers, wobei der Antragsgegnerin zufolge auch darauf hingewiesen wurde, dass eine Haltungsverbot erwogen werde. Der Amtstierarzt gelangte zu dem Ergebnis, dass der Hund „...“ ein ausgeprägtes Revier- und Dominanzverhalten zeige, das zu bändigen dem Antragsteller nicht immer gelänge.

5

Mit Bescheid vom 26.11.2018, dem Antragsteller zugestellt am 28.11.2018, untersagte die Antragsgegnerin dem Antragsteller die Haltung des Hundes „...“ (Nr. 1), widerrief das am 6.12.2017 erteilte Negativattest (Nr. 2) und forderte den Antragsteller auf, den Hund bis spätestens 19.12.2018 an eine berechnigte Person weiterzuvermitteln bzw. an ein Tierheim abzugeben und ihr dies nachzuweisen (Nr. 3). Sie drohte dem Antragsteller für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die in Nr. 4 getroffene Regelung die Vollstreckung im Wege unmittelbaren Zwangs an und ordnete unter Nr. 5 die sofortige Vollziehung der Nr. 1 bis 4 an. Darüber hinaus erlegte sie dem Kläger die Kosten des Verwaltungsverfahrens auf und setzte eine Gebühr von 50 € fest (Nr. 6).

6

Zur Begründung verwies die Antragsgegnerin auf die ihr bekannt gewordenen Beißvorfälle und die Überprüfung der Hundehaltung des Antragstellers vom 19.11.2018 sowie auf mehrere Anrufe besorgter Bürger, die ihre Angst vor dem Tier schilderten und angaben, der Hund zeige aggressives Verhalten. Als Sicherheitsbehörde sei sie nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG zur Anordnung der Haltungsverbot befugt. Die beiden Beißvorfälle mit Menschen zeigten ein unerwünschtes und bisher nicht abschließend kontrollierbares Impulsverhalten von „...“, dessen Aggressionen durch das gesteigerte Dominanz- und Revierverhalten des Tieres noch verstärkt würden. Es sei damit zu rechnen, dass das Aggressionen auslösende Verhalten im bisherigen Umfeld nicht abnehme, die Beißkraft des Tieres aber mit dem Alter noch wachse. Weil zudem der Antragsteller zu erkennen gegeben habe, dass er die getroffenen Anordnungen zur Gefahrenabwehr nicht vollumfänglich befolge, könne ein erneuter Zwischenfall nicht ausgeschlossen werden: Der Antragsteller nutze nach eigenen Angaben außerhalb des Ortes eine Maulschleife anstelle des vorgegebenen Maulkorbs. Die getroffene Haltungsverbot sei angesichts dessen erforderlich und angemessen. Der unter Nr. 2 erfolgte Widerruf des Negativzeugnisses beruhe auf Art. 49 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG. Danach dürfe ein rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakt mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechnigt wäre, ihn nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet wäre. Die beiden Beißvorfälle gegenüber Menschen zeigten entgegen dem erteilten Negativattest, dass der Hund „...“ gesteigert aggressiv sei. Wer einen Kampfhund halten wolle, bedürfe nach Art. 37 Abs. 1 LStVG der Erlaubnis der Gemeinde. Ab wirksamem Widerruf des Negativzeugnisses handle der Antragsteller ordnungswidrig, weshalb die Antragsgegnerin nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG die zur Unterbindung dieser Ordnungswidrigkeit erforderlichen Anordnungen treffen könne. Unmittelbarer Zwang sei anzudrohen gewesen, weil ein Zwangsgeld die drohende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht beseitige.

7

Im Hinblick auf den angeordneten Sofortvollzug verweist der Bescheid darauf, dass eine weitere Haltung des nunmehr als Kampfhund zu klassifizierenden Tieres - wie den übrigen Bescheidsgründen zu entnehmen - im öffentlichen Interesse nicht hinzunehmen sei. Angesichts des dahinter zurückstehenden, privaten Interesses des Antragstellers müsse sichergestellt werden, dass Rechtsbehelfe gegen die Anordnung deren Wirkung nicht aufschöben.

8

Mit Schriftsatz vom 6.12.2018, eingegangen am selben Tag, hat der Antragsteller Klage gegen den Bescheid vom 26.11.2018 erheben lassen (RO 4 K 18.1997) und mit Schriftsatz vom 7.12.2018, am selben Tag bei Gericht eingegangen, um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht.

9

Zur Begründung seines Begehrens lässt er in tatsächlicher Hinsicht vortragen, dass er sich nach Erlass des Bescheids vom 31.8.2018 intensiv mit dem Tier beschäftigt habe. Im September 2018 habe er eine schriftliche Sachkundeprüfung für Hundehalter abgelegt und mit dem Tier im darauffolgenden Monat auch den sogenannten Hundeführerschein absolviert. Der Erlass des streitgegenständlichen Bescheids habe ihn - ungeachtet des Treffens am 19.11.2018, dessen Zweck sich ihm nicht erschlossen habe - überrascht. Rechtlich gesehen sei die Sofortvollzugsanordnung des angegriffenen Bescheids bereits formell rechtsfehlerhaft, weil deren Begründung nicht in hinreichender Weise auf den Einzelfall abstelle. Materiellrechtlich sei der Zustand nach dem 31.8.2018 und mithin zu berücksichtigen, dass der Antragsteller den ihm im Bescheid diesen Datums auferlegten Leinen- und Maulkorbzwang für das Tier „...“ beachte. Die von Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG vorausgesetzten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestünden deshalb schon gar nicht; auch ein Widerruf des Negativzeugnisses käme nicht in Betracht, weil das öffentliche Interesse nicht gefährdet sei. Es sei insoweit nicht richtig, wenn die Antragsgegnerin dem Antragsteller wegen der verwendeten Maulschlaufe unterstelle, die getroffenen Anordnungen nicht einzuhalten. Eine Maulschlaufe stünde einem Maulkorb hinsichtlich der Verhinderung von Beißvorfällen gleich; auch habe der Antragsteller diesbezüglich bei der Antragsgegnerin nachgefragt, aber keine Antwort erhalten. Im Übrigen sei der Leinen- und Maulkorbzwang eine völlig ausreichende Maßnahme, weswegen die angeordnete Haltungsverbot unverhältnismäßig sei. Weil der angegriffene Bescheid vom 26.11.2018 keine Ermessenserwägungen erkennen lasse, müsse zudem ein Ermessensausfall angenommen werden. Im Rahmen des Ermessens sei darüber hinaus zu beachten, dass das erteilte Negativattest ohnehin im Februar 2019 ausgelaufen wäre und die Behörde diesen Zeitpunkt hätte abwarten können. Es fehle schließlich auch an der Verhältnismäßigkeit der Androhung unmittelbaren Zwangs; eine Zwangsgeldandrohung wäre ausreichend gewesen. Mit Telefax vom 7.1.2019 hat die Bevollmächtigte des Antragstellers zudem ein „Informationsschreiben“ des Hundesachverständigen ..., ..., vom 4.1.2019 vorgelegt. Das nicht unterzeichnete Schreiben trägt den Hinweis „Dieses Informationsschreiben ist kein Gutachten“ und enthält verschiedene Ausführungen zur Ausbildung und zum Verhalten des Hundes „...“ und den Kenntnissen des Antragstellers. Festgestellt wird unter anderem, dass der Antragsteller „noch einige Trainingseinheiten [benötige], um mit seinem Hund an einem Wesenstest nach der Bayerischen Kampfhundeverordnung teilnehmen zu können“ und dass sich „...“ bei einem Rundgang in keiner Weise aggressiv gezeigt, sondern einen guten Gehorsam aufgewiesen habe.

10

Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage vom 6.12.2018 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 26.11.2018 wiederherzustellen.

11

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

12

Der Antrag müsse ohne Erfolg bleiben, weil der angeordnete Sofortvollzug in formeller Hinsicht ausreichend begründet sei und sich der angegriffene Bescheid vom 26.11.2018 als rechtmäßig darstelle. Die ausgesprochene Haltungsverbot stütze sich auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 und 3 LStVG, wonach die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Einzelfall Anordnungen treffen könnten, um Ordnungswidrigkeiten zu unterbinden und/oder Gefahren abzuwehren oder Störungen zu beseitigen, die

das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit von Menschen oder im öffentlichen Interesse zu erhaltende Sachwerte bedrohten oder verletzt. Von einer verantwortungsvollen Hundehaltung durch den Antragsteller könne angesichts der aktenkundigen Vorfälle, der verschiedentlichen Beschwerden und der Nichteinhaltung des Bescheids vom 31.8.2018 keine Rede sein. Daher sei die Haltungsverbotssagung - nicht generell ausgesprochen, sondern nur auf den Hund „...“ bezogen - eine verhältnismäßige Maßnahme. Der Widerruf des befristeten Negativzeugnisses sei nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG zulässig, weil für den Rottweiler „...“ nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LStVG i.V.m. der KampfhundeVO die Eigenschaft als Kampfhund vermutet werde, solange nicht gegenüber der zuständigen Behörde der Nachweis des Gegenteils geführt sei. Bereits die vom Antragsteller eingeräumten Beißvorfälle genügten zur Ablehnung eines Negativzeugnisses; hinzu träten noch die amtstierärztliche Einschätzung und die glaubhaften Zeugenaussagen.

13

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegte Behördenakte und die Gerichtsakte mit den gewechselten Schriftsätzen Bezug genommen. Die Akten des Verfahrens RO 4 K 18.1997 wurden beigezogen.

II.

14

Der zulässige Antrag ist im Umfang des Entscheidungssatzes begründet, im Übrigen unbegründet.

15

1. Gemäß § 80 Abs. 1 VwGO haben Widerspruch und Klage grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Diese entfällt allerdings nach § 80 Abs. 2 VwGO dann, wenn das gesetzlich vorgeschrieben ist oder die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten besonders anordnet. In diesen Fällen kann das Gericht nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Klage und Widerspruch anordnen (wenn diese aufgrund Gesetzes ausgeschlossen ist) oder wiederherstellen (wenn eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO vorliegt). Das Gericht trifft insoweit eine eigene Ermessensentscheidung. Es hat dabei zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit ihres Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Bei dieser Abwägung sind vorrangig die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die gebotene summarische Prüfung, dass Rechtsbehelfe gegen den angefochtenen Bescheid keinen Erfolg versprechen, tritt das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung regelmäßig hinter das Vollziehungsinteresse zurück und der Antrag ist unbegründet. Erweist sich die erhobene Klage hingegen bei summarischer Prüfung als zulässig und begründet, dann besteht kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Bescheids und dem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist stattzugeben. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht ausreichend absehbar, muss das Gericht die widerstreitenden Interessen im Einzelnen abwägen. Die Begründetheit eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann sich daneben auch daraus ergeben, dass die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtswidrig ist, weil sie den formellen Anforderungen nicht genügt.

16

Nach diesen Grundsätzen ist die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden (dazu a)). Die summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der erhobenen Klage ergibt, dass sie voraussichtlich überwiegend erfolglos sein wird, weshalb das öffentliche Interesse am Vollzug des angegriffenen Bescheids das Suspensivinteresse des Antragstellers überwiegt (dazu b)). Ein anderes gilt lediglich im Hinblick auf die unter Nr. 4 des Bescheids angeordnete Anwendung unmittelbaren Zwangs.

17

a) Die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit genügt den formellen Anforderungen. Insbesondere ist, anders als der Antragsteller meint, dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Genüge getan. Diese besondere Begründungspflicht verlangt von der zuständigen Behörde, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit eines Bescheids unter Bezugnahme auf die Umstände des konkreten Einzelfalls darzustellen (BayVGh, B.v. 14.2.2002 - 19 ZS 01.2356 - NVwZ-RR 2002, 646). § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO hat unter anderem eine Warnfunktion für die handelnde Behörde und

soll sicherstellen, dass sich diese des Ausnahmecharakters ihrer Anordnung bewusst wird und die konkret betroffenen Interessen sorgsam prüft und abwägt (BayVGh, B.v. 3.5.2018 - 20 CS 17.1797 - juris Rn. 2). Nichtssagende, formelhafte Wendungen reichen deshalb nicht aus. Allerdings genügt dann, wenn immer wiederkehrenden Sachverhaltsgestaltungen eine typische Interessenlage zugrunde liegt, dass die Behörde diese Interessenlage aufzeigt und deutlich macht, dass sie auch im vorliegenden Fall gegeben ist. Dies kommt insbesondere im Bereich des Sicherheitsrechts, das auch Grundlage des streitgegenständlichen Bescheids ist, in Betracht (BayVGh, B.v. 10.3.2008 - 11 CS 07.3453 - juris Rn. 16). Zulässig ist bei - gegebenenfalls teilweiser - Identität der Gründe für den Bescheidserlass und für den Sofortvollzug auch eine hinreichend klare Bezugnahme auf die hinsichtlich des Bescheidserlasses gegebene Begründung (Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Mai 2018, § 80 Rn. 248). Gemessen an diesen Maßstäben ist die vorliegend zu prüfende Begründung des Sofortvollzugs ausreichend. Die Antragsgegnerin hat sich in genügender Weise auf die hier widerstreitenden Interessen des betroffenen Antragstellers und das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit bezogen. Ihre Begründung lässt erkennen, dass die Antragsgegnerin dem sofortigen Vollzugsinteresse den Vorrang eingeräumt hat, weil sie das öffentliche Interesse daran, die Haltung eines Kampfhundes ohne die erforderliche Erlaubnis zu unterbinden aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und des Tierschutzes für überwiegend erachtet. Sie hat dabei in zulässiger Weise auf die zur Haltungsverbotung gegebenen Begründung Bezug genommen.

18

b) Bei der gebotenen summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache ergibt sich nach gegenwärtigem Stand des Rechtsstreits das vorläufige Ergebnis einer zulässigen, aber im Wesentlichen unbegründeten Klage. Der angegriffene Bescheid vom 26.11.2018 erscheint demnach als formell (dazu aa)) und materiell rechtmäßig, sowohl was den Widerruf des für „...“ erteilten Negativattests anbelangt (dazu bb)), als auch hinsichtlich der Haltungsverbotung (dazu cc)), der Abgabeanordnung (dazu dd)) und der Kostenentscheidung (dazu ff)). Lediglich die Androhung unmittelbaren Zwang (dazu ee)) erscheint rechtswidrig.

19

aa) Das Gericht geht auf Grundlage des momentanen Sachstandes bei summarischer Prüfung davon aus, dass der Bescheid vom 26.11.2018 formell rechtmäßig erlassen und namentlich die nach Art. 28 BayVwVfG erforderliche Anhörung ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Am 19.11.2018 fand eine Überprüfung der Hundehaltung des Antragstellers in Anwesenheit von Vertretern der Antragsgegnerin statt, bei der den Angaben der Antragsgegnerin zufolge darauf hingewiesen wurde, dass eine Haltungsverbotung erwogen werde. Damit war den Erfordernissen des Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG, der insbesondere die Angabe der beabsichtigten behördlichen Maßnahme erfordert (BVerwG, U.v. 22.3.2012 - 3 C 16/11 - NJW 2012, 2823/2824), Genüge getan. Der Antragsteller hat dagegen vorbringen lassen, der Zweck des Termins am 19.11.2018 habe sich ihm nicht erschlossen; von dem streitgegenständlichen Bescheid sei er überrascht worden. Diesem Vorbringen lässt sich kein oder jedenfalls kein genügendes Bestreiten einer wirksamen Anhörung entnehmen. Denn der Antragsteller hat damit nicht konkret vorgebracht, dass ihm die drohende Haltungsverbotung nicht angekündigt worden sei. Das bloße Überraschtsein von einer getroffenen Regelung bedeutet nicht zwangsläufig, dass hierzu keine ausreichende Anhörung stattgefunden hat. Die Überraschung des Antragstellers kann sich vielmehr auch aus diversen anderen Faktoren ergeben, namentlich etwa daraus, dass der Antragsteller die Wahrscheinlichkeit behördlichen Eingreifens angesichts eines positiv verlaufenen Anhörungstermins für gering erachtet.

20

bb) Der unter Nr. 2 ausgesprochene Widerruf des Negativattests erscheint bei summarischer Prüfung als rechtmäßig. Er stützt sich in nicht zu beanstandender Weise auf Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG. Danach ist der Widerruf eines rechtmäßigen, begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Zukunft möglich, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet wäre.

21

(1) Die Antragsgegnerin wäre aufgrund der festgestellten Vorfälle unter Beteiligung des Hundes „...“ nunmehr berechtigt, einen für das Tier gestellten Antrag auf ein Negativattest im Sinne der Art. 37 Abs. 1 LStVG i.V.m. § 1 Abs. 2 KampfhundeVO abzulehnen. Nach der Konzeption des Ordnungsgebers wird für Hunde der in § 1 Abs. 2 KampfhundeVO gelisteten Rassen die Eigenschaft als Kampfhund bis zum Beweis einer fehlenden gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren vermutet.

Solange für Rottweiler wie den Hund „...“ die fehlende Aggressivität und Ungefährlichkeit nicht feststeht, gelten diese Tiere also als Kampfhunde. Für den hier streitgegenständlichen Hund lag ein ausdrücklicher Nachweis fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit bislang noch nicht vor. Vielmehr hatte die Antragsgegnerin lediglich deshalb ein - befristetes - Negativattest erteilt, weil das Tier für eine Begutachtung noch nicht alt genug war. Die Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit ist - wie die Antragsgegnerin zurecht ausführt - vorliegend durch die aktenkundigen und unstreitigen Beißvorfälle vom 1.8.2018 und 29.8.2018 und die amtstierärztliche Stellungnahme erheblich in Frage gestellt. Der Hund hat durch zwei nachgewiesene Vorfälle mit signifikanten Verletzungsfolgen für Menschen gezeigt, dass eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen für ihn nicht ausgeschlossen werden kann.

22

An die Tatsachen, die die bisherige Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit in hinreichender Weise zu erschüttern vermögen, sind keine gesteigerten Anforderungen zu stellen. Dies ergibt sich bereits aus der Konzeption des § 1 Abs. 2 KampfhundeVO, demzufolge die Eigenschaft als Kampfhund bis zum Nachweis des Gegenteils vermutet wird. Lässt sich eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit nicht sicher ausschließen, dann darf und muss die zuständige Behörde den Hund im Zweifel als Kampfhund behandeln. Die darin zum Ausdruck kommende, vom Ordnungsgeber vorgegebene Beweislastverteilung würde verkannt, wenn für den Widerruf eines Negativzeugnisses der Nachweis verlangt würde, dass der betreffende Hund gefährlich ist. Es muss genügen, wenn Hinweise vorliegen, die die bisherige Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit nachhaltig in Frage stellen. Dass insoweit keine gesteigerten Anforderungen bestehen, macht auch ein Vergleich mit der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG deutlich. Danach kommt es angesichts einer durch einen Beißvorfall zutage getretenen Gefährlichkeit eines Hundes für die Frage, ob von diesem eine Gefahr ausgeht, nicht auf die Einschätzung eines vom Halter in Auftrag gegebenen Privatgutachtens zu den Wesenseigenschaften des Hundes an (B.v. 30.1.2018 - 10 CS 17.2335 - juris Rn. 14). Gilt dies schon für den von Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG geforderten Fall einer konkreten Gefahr, dann können für die in § 1 Abs. 2 KampfhundeVO zu betrachtende, abstrakte Gefahr keine höheren Anforderungen gelten. Entsprechend hat das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach für den Widerruf eines Negativattests für einen Hund mit uneindeutiger Gutachtenlage die Stellungnahme des Amtstierarztes und einen Beißvorfall genügen lassen (B.v. 22.1.2014 - AN 5 K 13.2054 - juris Rn. 24 f.). Für den vorliegenden Fall ist schließlich auch zu beachten, dass die bisherige Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit hier nicht auf einer vorherigen, positiven Feststellung durch einen Gutachter beruhte, sondern allein darauf, dass Feststellungen wegen des geringen Alters des Hundes bislang nicht möglich waren. Unter diesen Umständen, an denen es an einer vorherigen, positiven Feststellung zu Wesen und Charakter des Tieres fehlt, können erst recht keine erhöhten Anforderungen an die Widerlegung fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit gestellt werden.

23

Nach diesen Grundsätzen ist die Antragsgegnerin zu Recht davon ausgegangen, dass die bisherige Annahme fehlender Aggressivität und Gefährlichkeit des Hundes „...“ erschüttert und dieser bis zum Nachweis des Gegenteils als Kampfhund einzustufen ist mit der Folge, dass ein Negativattest nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG i.V.m. § 1 Abs. 2 KampfhundeVO nicht in Betracht kommt.

24

Dem steht nicht entgegen, dass der Sachverständige ... in seinem Schreiben vom 4.1.2019 festhält, dass sich „...“ bei einem Rundgang nicht aggressiv gezeigt und einen guten Gehorsam aufgewiesen habe. Dies gilt schon deshalb, weil das Gericht zu prüfen hat, ob der Widerruf - der keinen Dauerverwaltungsakt darstellt - im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung rechtmäßig war (so für sicherheitsrechtliche Einzelfallanordnungen BVerwG, U.v. 21.6.2006 - 6 C 19/06 - NVwZ 2006, 1175/1176). Es kommt dementsprechend auf den Widerrufszeitpunkt an, zu dem die Feststellungen des Sachverständigen aber noch nicht getroffen waren. Sie sind folglich für die Prüfung des Widerrufs nicht berücksichtigungsfähig. Unabhängig davon ist angesichts der fehlenden Unterschrift unter dem „Informationsschreiben“ auch fraglich, ob und inwieweit sich der Sachverständige an seinen Aussagen tatsächlich festhalten lassen wollte. Selbst wenn das Gutachten berücksichtigungsfähig wäre, so trüge es schließlich doch inhaltlich auch keine andere Bewertung als die von der Antragsgegnerin vorgenommene. Denn erstens handelt es sich bei der Stellungnahme ausdrücklich nicht um ein Gutachten im Sinne des § 1 Abs. 2 KampfhundeVO. Zweitens

kommt selbst nach dessen Ausführungen eine solche Begutachtung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in Betracht. Drittens ist festzustellen, dass das Schreiben die Aussagen zu fehlender Aggressivität und gutem Gehorsam auf einen (einzelnen) Rundgang durch ... bezieht. An anderer Stelle ist die Rede davon, dass der Antragsteller „alles daran [setze], seinen Hund ordentlich zu kontrollieren und das Sozialverhalten seines Hundes zu verbessern“. Auch ist vom „Löschen von Fehlverknüpfungen“ die Rede. Angesichts dieser Ambivalenzen und seines Charakters als bloßes „Informationsschreiben“ ist das Schreiben vom 4.1.2019 nicht geeignet, die durch die Beißvorfälle und die amtstierärztliche Stellungnahme fundierte Auffassung der Antragsgegnerin in Frage zu stellen.

25

(2) Dies wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Antragsgegnerin für den Hund „...“ mit Bescheid vom 31.8.2018 einen Leinen- und Maulkorbzwang angeordnet hat. Es ist zwar richtig, dass vor etwaigen weiteren, auf Art. 18 Abs. 2 LStVG oder Art. 7 Abs. 2 LStVG gestützten Maßnahmen zunächst zu prüfen wäre, ob von dem mit Leine und Maulkorb ausgeführten Hund immer noch Gefahren für die zu schützenden Rechtsgüter ausgehen oder ob die bislang bestehenden Gefahren durch die getroffenen Anordnungen bereits wirksam beseitigt wurden. Davon zu trennen ist allerdings die im Rahmen der Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG i.V.m. § 1 Abs. 2 KampfhundeVO zu beurteilende Frage, ob es sich bei dem Tier um einen Kampfhund handelt und ob die gegebenenfalls für seine Haltung erforderliche Erlaubnis erteilt werden kann. Die für Kampfhunde geltenden Regelungen stehen neben den auf alle Hunde anwendbaren Normen und können parallel zur Anwendung gelangen. Sie schließen sich schon deshalb nicht gegenseitig aus, weil sie unterschiedliche Schutzrichtungen haben: Art. 37 LStVG betrifft die abstrakt von Hunden bestimmter, aggressiver Rassen ausgehenden Gefahren, während Art. 18 Abs. 2 LStVG und Art. 7 Abs. 2 LStVG vor konkreten Gefahren durch bestimmte Hunde schützen sollen (vgl. Luderschmid in Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Stand: September 2015, Art. 37 Rn. 6 f.). Aus diesem Grund hat die Antragsgegnerin durch den Bescheid vom 31.8.2018 nicht die Befugnis zum Widerruf des erteilten Negativattests verloren.

26

(3) Die Antragsgegnerin hat auch zutreffend bejaht, dass ohne den Widerruf des erteilten Negativattests das öffentliche Interesse gefährdet wäre. Die Haltung von Hunden der gelisteten Rasse Rottweiler, die wie „...“ mangels nachgewiesenermaßen fehlender, gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit als Kampfhunde einzuordnen sind, soll wegen der damit einhergehenden, besonderen Anforderungen und Gefahren nach den Bestimmungen des Art. 37 LStVG ausdrücklich auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen eine Erlaubnis erteilt worden ist. Die weitere, ungenehmigte Haltung verwirklicht nicht nur eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 37 Abs. 4 LStVG, sondern geht auch mit möglichen Risiken für die Rechtsgüter Leben und Gesundheit von Menschen einher. Der Widerruf des Negativattests ist folglich zur Abwehr eines sonst drohenden Schadens für wichtige Gemeinschaftsgüter geboten und war deshalb zur Vermeidung von Gefahren für das öffentliche Interesse erforderlich (vgl. BVerwG, B.v. 16.7.1982 - 7 B 190/81 - NVwZ 1984, 102/103).

27

(4) Die Antragsgegnerin hat mit dem Widerruf auch die Jahresfrist des Art. 49 Abs. 2 Satz 2, Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG gewahrt.

28

(5) Das Gericht gelangt bei summarischer Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Antragsgegnerin auch das ihr nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG zutreffende Ermessen - soweit gemäß § 114 VwGO gerichtlich überprüfbar - fehlerfrei ausgeübt hat. Es vermag namentlich den vom Antragsteller behaupteten Ermessensausfall nicht zu erkennen, weil die Begründung des angegriffenen Bescheids die ausdrückliche Feststellung enthält, dass der Widerruf im pflichtgemäßen Ermessen der Antragsgegnerin liege (S. 4). Der Antragsteller lässt weiter rügen, im Rahmen des Ermessens sei verkannt worden, dass das Negativattest vom 6.12.2017 nur bis 13.2.2019 und mithin nur wenig über den Zeitpunkt des Widerrufs hinaus gültig gewesen wäre. Diese Rüge begründet indes keinen Ermessensfehler. Der Antragsteller hat insoweit schon nicht dargetan, inwieweit dieser Aspekt für die Entscheidung über den Widerruf von Relevanz hätte sein können. Insbesondere ist kein Grund ersichtlich, wieso die von der Haltung des Hundes „...“ ausgehenden Gefahren allein aus dem Grund hätten geduldet werden müssen, weil einige Monate später ebenfalls noch Gelegenheit zu behördlichem Eingreifen bestanden hätte. Das Sicherheitsrecht dient der effektiven Abwehr von Gefahren und setzt deshalb - vor allem bei bereits bestehenden, gefährlichen Situationen - ein zügiges Eingreifen voraus. Dass auch hätte zugewartet werden können, ist daher regelmäßig kein im Rahmen

sicherheitsbehördlichen Ermessens berücksichtigungsfähiger Belang. Im Übrigen besteht insoweit schon deshalb kein Ermessensdefizit, weil die Antragsgegnerin den baldigen Ablauf des Negativattests bei Erlass des Bescheids erkannt hat. Die Begründung des Bescheids spricht an verschiedenen Stellen, unter anderem im Zusammenhang mit dem Widerruf, ausdrücklich von dem „befristeten Negativzeugnis“.

29

cc) Auch die angeordnete Haltungsverbot (Nr. 1) erweist sich bei summarischer Prüfung als voraussichtlich rechtmäßig.

30

(1) Offen bleiben kann hierbei, ob sich die Anordnung tatsächlich auf noch von der Hundehaltung ausgehende, konkrete Gefahren für Leben und Gesundheit stützen konnte. Insoweit wäre zu berücksichtigen, dass für „...“ ein bestandskräftiger Leinen- und Maulkorbzwang besteht, dass es seit dessen Anordnung am 31.8.2018 offenbar nicht zu weiteren Vorfällen gekommen ist und dass im Rahmen der summarischen Prüfung bislang nicht klar feststellbar ist, ob der Antragsteller diese Vorgaben tatsächlich in der gebotenen Weise einhält. Jedenfalls aber trägt die von der Antragsgegnerin gegebenen Begründung, die ungenehmigte Haltung des nunmehr als Kampfhund einzustufenden „...“ verwirkliche die Ordnungswidrigkeit des Art. 37 Abs. 4 LStVG und sei deshalb nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 und 3 LStVG zu unterbinden. Denn unmittelbar mit der sofortigen Vollziehbarkeit des Widerrufs des Negativattests ist der Hund „...“ nach Art. 37 Abs. 1 LStVG i.V.m. § 1 Abs. 2 KampfhundeVO als Kampfhund zu betrachten. Entsprechend wurde aus der genehmigungsfreien Haltung eines Nicht-Kampfhundes eine genehmigungspflichtige, aber ungenehmigte Kampfhundehaltung im Sinne des Art. 37 Abs. 4 LStVG. Zur Unterbindung der weiteren Begehung dieser Ordnungswidrigkeit war die Antragsgegnerin nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG befugt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen (BayVGH, B.v. 30.6.2014 - 10 CS 14.1245 - juris Rn. 17). Sie hat ihre Haltungsverbot ausweislich der Begründung des angegriffenen Bescheids - ungeachtet weiterer Ausführungen zur Gefährlichkeit des Hundes und zur Erfüllung des Leinen- und Maulkorbzwangs - auch auf diese Vorschrift gestützt.

31

(2) Mit ihrer Haltungsverbot hat die Antragsgegnerin auch den in Art. 8 LStVG niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

32

Der Antragsteller lässt hierzu vorbringen, er habe sich nach der Anordnung des Leinen- und Maulkorbzwangs intensiv mit „...“ beschäftigt und den Hundeführerschein gemacht. Der Leinen- und Maulkorbzwang sei eine völlig ausreichende Maßnahme, angesichts derer es der Haltungsverbot nicht mehr bedürft habe. Sie stelle sich deshalb als unverhältnismäßig dar. Diese Einwände begründen indes keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Haltungsverbot. Denn der Antragsteller verkennt, dass der Bescheid vom 31.8.2018 und der angegriffene Bescheid eine unterschiedliche Schutzrichtung haben und unterschiedliche Zwecke verfolgen. Mit dem Leinen- und Maulkorbzwang sollten konkrete, von dem Hund „...“ ausgehende Gefahren beseitigt werden. Die Haltungsverbot bezweckt im Gegensatz dazu, die ordnungswidrige, ungenehmigte Haltung des nunmehrigen Kampfhundes „...“ zu unterbinden (vgl. Schwabenbauer in Schwabenbauer/Möstl, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Stand: 1.4.2018, Art. 37 Rn. 112). Sie stellt sich als eine zusätzliche, neben Maulkorb- und Leinenzwang mögliche Maßnahme dar, die auf der Rassezugehörigkeit des Hundes beruht. Entsprechend kommt es für die Verhältnismäßigkeit der Haltungsverbot gemäß Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG nicht darauf an, ob die von dem Hund „...“ ausgehenden, konkreten Gefahren durch den Leinen- und Maulkorbzwang vollständig und zuverlässig beseitigt wurden oder nicht. Entscheidend ist, dass die Anordnung vom 31.8.2018 nicht die ordnungswidrige Haltung des nunmehrigen Kampfhundes „...“ legalisiert hat.

33

Die Antragsgegnerin war auch nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gehalten, dem Antragsteller vor Ausspruch der Haltungsverbot Gelegenheit zur Vorlage eines Sachverständigengutachtens einzuräumen, mit dem dieser die fehlende Aggressivität und Gefährlichkeit „...“ hätte nachweisen können. Zum einen liefe eine zwingend erforderliche Fristsetzung der Grundentscheidung des Ordnungsgebers der KampfhundeVO zuwider, wonach Hunde bestimmter Rassen bei fehlendem Nachweis mangelnder Aggressivität und Gefährlichkeit als Kampfhunde zu behandeln sind. Zum anderen war es dem Antragsteller angesichts der fortgesetzten Ordnungswidrigkeit und der von der ungenehmigten Haltung eines

Kampfhundes ausgehenden Gefahren zumutbar, bis zu einem etwaigen Nachweis der fehlenden Aggressivität und Gefährlichkeit auf die Haltung von „...“ zu verzichten. Entsprechend hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof festgehalten, dass eine Haltungsverbotung schon vor Beantragung einer Haltererlaubnis verhältnismäßig ist, wenn das betreffende Tier - wie hier - nach erfolgreichem Antragsverfahren an den Halter zurückgegeben werden kann (B.v. 20.3.2006 - 24 CS 06.437 - juris Rn. 18).

34

Von einer Haltungsverbotung ist nur dann abzusehen, wenn sich der rechtswidrige Zustand in Kürze ändern wird (BayVGH, B.v. 30.6.2014 - 10 CS 14.1245 - juris Rn. 17). Dies ist indes nicht sicher abzusehen: Zum einen bestehen, weil „...“ bisher noch zu keinem Zeitpunkt begutachtet wurde, keine Hinweise darauf, dass erneut ein Negativattest erteilt werden können. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass die Voraussetzungen einer Erlaubnis nach Art. 37 Abs. 1 und 2 LStVG gegeben sind oder in Kürze eintreten könnten. Insbesondere liegen dem Gericht keine Aspekte vor, die für ein Vorliegen des von Art. 37 Abs. 2 LStVG vorausgesetzten, berechtigten Interesses beim Antragsteller sprächen.

35

(3) Das Gericht erachtet die Haltungsverbotung bei der gebotenen vorläufigen Betrachtung auch für ermessensfehlerfrei. Fraglich ist schon, ob sich nicht das behördliche Ermessen auf eine Pflicht zur Anordnung der Haltungsverbotung verengt hat (so VG Ansbach, B.v. 19.4.2014 - AN 5 S 14.765 - Rn. 29). Die Frage kann aber offen bleiben, weil insbesondere für den vom Antragsteller geltend gemachten Ermessensausfall nichts ersichtlich ist. Die Antragsgegnerin hat in der Begründung des streitgegenständlichen Bescheids ausdrücklich darauf abgehoben, dass die Unterbindung der ordnungswidrigen Hundehaltung in ihrem pflichtgemäßen Ermessen liege (S. 4).

36

dd) Die unter Nr. 3 verfügte Abgabe des Hundes „...“ stellt sich als Folgeanordnung zur Umsetzung der unter Nr. 2 verfügten Haltungsverbotung dar, so dass die unter cc) gemachten Ausführungen zu Rechtsgrundlage, Verhältnismäßigkeit und Ermessen entsprechend gelten. Bedenken gegen die Länge der Frist zur Abgabe des Tieres bestehen nicht; sie ist mit drei Wochen ab Zustellung des Bescheids ausreichend bemessen.

37

ee) Die angedrohte Anwendung unmittelbaren Zwangs in Form der Wegnahme des Hundes (Nr. 4) erweist sich hingegen bei summarischer Prüfung als nicht rechtmäßig. Insoweit rügt der Antragsteller zu Recht, dass nicht das mildere Mittel des Zwangsgelds gewählt worden ist. Denn nach Art. 34 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (BayVwZVG) kann die Vollstreckungsbehörde einen Verwaltungsakt nur dann durch unmittelbaren Zwang vollziehen, wenn die sonstigen zulässigen Zwangsmittel nicht zum Ziel führen oder dem Pflichtigen einen erheblich größeren Nachteil verursachen würden als unmittelbarer Zwang oder wenn ihre Anwendung keinen zweckentsprechenden und rechtzeitigen Erfolg erwarten lässt. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

38

Der Bescheid vom 26.11.2018 führt hierzu aus, ein Zwangsgeld sei nicht erfolgsversprechend, weil die Fälligkeit des Zwangsgelds die fortgesetzte Ordnungswidrigkeit nach Art. 37 Abs. 4 LStVG nicht unterbinde. Die Antragstellerin verkennt mit dieser Begründung, dass die Fälligkeit eines Zwangsgelds zwar nicht unmittelbar den bezweckten Erfolg herbeiführt, wohl aber zu dem bestrebten Handeln anhält, weil sie für den Vollstreckungsschuldner nachteilige, finanzielle Folgen hat. Diese - im Gegensatz zu Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang - mittelbare Wirkung des Zwangsgelds wohnt diesem stets inne, führt aber nicht etwa dazu, dass es seine Eignung als Zwangsmittel verlieren würde. Es gibt keinen allgemeinen Grundsatz, wonach ein Zwangsgeld bei der Durchsetzung von Haltungsverbotungen und Abgabeverfügungen stets ausscheiden muss; das Zwangsgeld ist im Gegenteil auch hier ein im regelmäßig geeignetes Mittel (Schwabenbauer in Schwabenbauer/Möstl, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Stand: 1.4.2018, Art. 37 Rn. 129).

39

Vorliegend bestehen keine ausreichenden Hinweise darauf, dass ein Zwangsgeld zur Durchsetzung der Haltungsverbotung und der Abgabeverfügung nicht erfolgsversprechend wäre: Aus der vorgelegten Behördenakte ergibt sich weder mit hinreichender Sicherheit, dass bisherige Zwangsgeldandrohungen aus dem Bescheid vom 31.8.2018 den Antragsteller nicht zu rechtskonformem Verhalten angehalten hätten - ob

der Antragsteller den Leinen- und Maulkorbzwang einhält, ist gegenwärtig nicht zu klären. Auch lässt die Akte nicht erkennen, dass in der Vergangenheit tatsächlich Zwangsgelder fällig gestellt und beigetrieben worden wären. Auf dieser Grundlage kann die Antragsgegnerin nicht davon ausgehen, dass ein Zwangsgeld nicht erfolgsversprechend wäre.

40

Die Androhung unmittelbaren Zwangs erscheint deshalb als rechtswidrig und den Antragsteller in seinen Rechten verletzend. Insoweit ist die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die unter Nr. 4 des angegriffenen Bescheids ausgesprochene und kraft Gesetzes nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a Satz 1 BayVwZVG sofort vollziehbare Zwangsmittelandrohung anzuordnen.

41

ff) Gegen die Rechtmäßigkeit der unter Nr. 6 getroffenen Kostenentscheidung bestehen keine Bedenken.

42

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

43

3. Der Streitwert ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 und 35.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.