

Titel:

Anordnung eines Leinenzwangs beim Ausführen von drei Hunden

Normenkette:

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1 S. 3

LStVG Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 S. 1, Art. 18 Abs. 2

BGB § 133, § 157

GG Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Ist für einen Hundehalter erkennbar, dass er seine Hunde bei Näherung von Passanten in (allen) bebauten Gebieten nur an einer reißfesten Leine bestimmter Länge mit schlupfsicherem Halsband führen darf, ist die Anordnung des Leinenzwangs hinreichend bestimmt. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Von großen und kräftigen, auf öffentlichen Wegen frei herumlaufenden oder von einer nicht befähigten Person geführten Hunden geht in der Regel eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit Dritter aus. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

3. Hunde der Rasse American Bully, die in einem Rudel ausgeführt werden, können das Wohlbefinden ihnen begegnender Personen in sicherheitsrelevanter Weise beeinträchtigen. (Rn. 26 – 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anordnungen zur Hundehaltung, Leinenzwang für drei Hunde („American, Bullies“), Bestimmtheit, Ermessen, Verhältnismäßigkeit, Hundehaltung, Leinenzwang, Hund, Ausführen, Wohngebiet, American Bully, Kinderspielplatz

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 05.06.2020 – 10 ZB 20.961

Fundstelle:

BeckRS 2020, 14552

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung eines Leinenzwangs beim Ausführen seiner drei Hunde.

2

1. Mit Bescheid vom 25. März 2019 verpflichtete die Beklagte den Kläger, seine Hunde in einem bebauten Gebiet (Wohngebiet) und an Plätzen, bei denen mit einem hohen Menschenaufkommen zu rechnen sei, nur an einer maximal 2 m langen, reißfesten Leine mit schlupfsicherem Halsband zu führen oder ausführen zu lassen (Ziffer 1). Außerhalb bebauten Gebiets und außerhalb von Plätzen, bei denen mit einem hohen Menschenaufkommen zu rechnen sei, dürften die Hunde unter Aufsicht zum Freilauf abgeleint werden (Ziffer 2). Für den Fall des Verstoßes gegen die Ziffer 1 dieses Bescheides werde ein Zwangsgeld in Höhe von 100,00 EUR fällig (Ziffer 3). Für diesen Bescheid werde die sofortige Vollziehung angeordnet (Ziffer 4) und eine Gebühr in Höhe von 80,00 EUR festgesetzt. An Auslagen seien 4,11 EUR angefallen (Ziffer 5).

3

Zur Begründung wurde ausgeführt, der Kläger sei der Besitzer der Hunde „B* ...“, „R**“ und „H* ...“ der Rasse „American Bully“. Es seien bei der zuständigen Behörde schon mehrfach Beschwerden von Mitbürgern, insbesondere Anwohnern des Stadtteils Damm, eingegangen, die auf den Kläger und seine freilaufenden Hunde aufmerksam gemacht hätten und um ein Eingreifen seitens der Behörden gebeten hätten. Die Bürger hätten Situationen geschildert, in denen der Kläger sich mit seinen American Bullies im Wohngebiet in Damm und sogar auf Kinderspielplätzen in einer Art und Weise bewegt habe, dass die Passanten Angst vor den großen Hunden bekommen hätten. Selbst bei Ansprechen seitens der Passanten habe der Kläger keine Einsicht gezeigt. Es sei im Gegenteil zu Beleidigungen gekommen. Auch in anderen Fällen habe der Kläger Leute beschimpft, wenn er mit den Hunden unterwegs gewesen sei. Es sei nach den geschilderten Umständen sogar zu Wortgefechten zwischen dem Kläger und den Anwohnern gekommen, in denen der Kläger mit den Hunden gedroht habe und angegeben habe, diese auf Menschen zu hetzen. In einem Fall habe der Kläger einen Bürger körperlich angegriffen, der ohne seine Erlaubnis dessen Hund gefüttert habe. Der Kläger habe sich auch polizeilichen Maßnahmen widersetzt. Er sei mit Schreiben vom 26. Februar 2019 zum Sachverhalt angehört worden und es sei ihm auch in einem persönlichen Gespräch mit der Amtsleitung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Am 4. März 2019 habe der Kläger in Begleitung seiner Mutter und seiner Freundin beim Ordnungsamt vorgesprochen und habe angegeben, dass die Hunde absolut harmlos seien; ein Leinenzwang bzw. die Auflage, dass die Hunde nur einzeln ausgeführt werden dürften, sei daher entbehrlich und im Übrigen auch rechtlich nicht haltbar.

4

Rechtsgrundlage für die Anordnung in Ziffern 1 bis 3 des Bescheides sei Art. 18 Abs. 2 LStVG. Danach könnten die Sicherheitsbehörden für den Einzelfall Anordnungen treffen, um Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit zu verhüten, unabhängig davon, in welcher Weise diese Gefahren von Hunden verursacht würden. Nach Art. 6 LStVG habe die Beklagte als Sicherheitsbehörde die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren aufrechtzuerhalten. Dazu gehöre u.a. die Unversehrtheit von Gesundheit und Leben. Nach Feststellung der Polizei, die die Hundehaltung kontrolliert habe, könne durch die Hunde eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ausgeschlossen werden. Zwar handele es sich nach deren Stellungnahme nicht um Kampfhunde, zudem seien die Hunde auch selbst nicht gefährlich. Aber unter Berücksichtigung des Sozialverhaltens des Klägers und unter Berücksichtigung, dass sich Dritte bedroht fühlten, sei nach Ansicht der Polizei sowohl ein Leinenzwang als auch das einzelne Ausführen der Hunde geboten. Auch Angstzustände von Menschen beim Anblick der drei freilaufenden Hunde des Klägers seien als Gesundheitsbeeinträchtigung anzusehen. Von den Hunden gehe somit eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus, zu deren Abwehr die Beklagte berufen sei. Allein freilaufende, große und kräftige Hunde auf öffentlichen Wegen stellten in der Regel eine konkrete Gefahr dar. Da sich die Hunde des Klägers frei bewegten, sei es wahrscheinlich, dass sie mit anderen Hunden oder Personen in Kontakt kämen. Eine Fehlreaktion des Hundes oder eines Passanten könne schon zu einer Gefahrensituation führen. Durch die Größe und das Gewicht der Hunde könne gerade ein Kind leicht zu Boden fallen und sich verletzen. Um eine konkrete Gefahrensituation zu bejahren, brauche es also nicht zwingend ein aggressives Verhalten des Hundes. Der Kläger habe in der Vergangenheit seine Hunde instrumentalisiert und Passanten gedroht, durch die Hunde erhebliche Verletzungen zufügen lassen zu können. Es sei folglich der Anschein geweckt worden, dass der Kläger den American Bullies den Befehl zum Angriff geben könne, auf welchen die Hunde gehorchten. Diese von den Anwohnern und Mitbürgern geschilderten Vorfälle ließen den Schluss zu, dass es sich bei der Wahrnehmung der Hunde als Bedrohung nicht um Einzelfälle handele, sondern dass das Aussehen der Hunde und ihr Verhalten sehr wohl zu Unbehagen bis zur Angst bei Passanten führten. Die getroffene Anordnung habe nach pflichtgemäßem Ermessen getroffen werden können. Die Anordnung, dass die Hunde in Wohngebieten nur an der Leine ausgeführt werden könnten, sei erforderlich, um sicherzustellen, dass die Hunde keine Dritten gefährdeten. Die Maßnahme sei auch angemessen und geeignet, da der Kläger im Vergleich zu einer absoluten Leinenpflicht weniger in das Tierschutzwohl eingreife. Eine Anordnung, die Hunde einzeln auszuführen, sei aus Sicht des Ordnungs- und Straßenverkehrsamtes derzeit nicht erforderlich. Die Anordnung des Leinenzwangs stelle eine geeignete Maßnahme dar, zukünftig Zwischenfälle zu vermeiden. Die Anordnung sei auch erforderlich, da sie im Vergleich zur Wegnahme der Hunde das am geringsten in die Rechte des Hundehalters eingreifende Mittel darstelle. Sie sei auch verhältnismäßig. Bei Abwägung der Interessen anderer Menschen und dem Interesse des Klägers handele es sich bei dem Leinenzwang um keinen unangemessenen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das Grundrecht auf Eigentum. Es müsse bei Verlassen des Grundstücks

sichergestellt sein, dass durch die Hunde keine Gefährdung Dritter eintrete, insbesondere, dass sie sich nicht losreißen könnten, wenn sie angeleint seien. Durch das Anleinen werde auch die Bedrohungssituation, die bei Dritten durch die freilaufenden, einem Kampfhund ähnlichen Tiere, erweckt werde, erheblich gemildert. Deshalb werde den Hunden innerhalb von Wohngebieten und an Plätzen, an denen typischerweise erhöhtes Menschaufkommen herrsche, der Freilauf untersagt. Plätze, an denen typischerweise mit einem erhöhten Menschaufkommen zu rechnen sei, seien z.B. Kinderspielflächen, Veranstaltungen, Ausflugsziele, Sportstätten im Freien auch außerhalb von bebauten Gebieten. Die Androhung des Zwangsgeldes stütze sich auf Art. 31, 36 VwZVG und sei angemessen.

5

Laut Postzustellungsurkunde wurde der Bescheid dem Kläger am 29. März 2019 zugestellt.

6

2. Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger am 29. April 2019 Klage zum Verwaltungsgericht Würzburg.

7

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Kläger keinen Verstoß gegen Art. 7 Abs. 2 Satz 1 LStVG begangen habe. Laut Art. 7 Abs. 4 LStVG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG dürften durch Maßnahmen aufgrund der Absätze 2 und 3 die Freiheit der Person des Klägers und sein Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit nicht eingeschränkt werden. Jeder habe nach Art. 2 Abs. 1 GG das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletze, was der Kläger durch sein Gassi gehen ohne Leine nicht mache. Er habe nie gegen irgendein Gesetz verstoßen.

Außerdem habe er von Frau An. S. eine mündliche Erlaubnis, dass er seine Hunde ohne Leine ausführen dürfen. Frau S. sei auch schon mit ihm durch die Fußgängerzone gegangen und habe zu ihm gesagt, dass das Ohne-Leine-Gehen erlaubt sei. Sie habe außerdem seine Hunde gelobt, dass sie sehr sozial seien und Vorzeigehunde. Das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit nach Art. 2 GG nutze der Kläger dahingehend, dass er mit seinen Hunden ohne Leine Gassi gehe. Dies gehöre zu seinem Erziehungskonzept, nach dem er seine Hunde erziehe. Er sehe es einfach nicht ein, dass er seine Hunde bestrafen solle für etwas, das sie gar nicht gemacht hätten. Seine Hunde seien soziale Wesen, die keine anderen Hunde, Menschen oder sonstiges anbellten, bedrängten usw. Was ihm und seinen Hunden vorgeworfen werde, sei alles erfunden und an den Haaren herbeigezogen. Die Begründung seitens der Beklagten, dass die Leute Angst vor den Hunden des Klägers hätten, sei lächerlich und reiche nicht aus, eine allgemeine Leinenpflicht anzuordnen. Angst sei nicht messbar. Der Kläger könne nicht für ein Gefühl anderer Mitbürger bestraft werden.

8

3. Nachdem das Verwaltungsgericht Würzburg mit Beschluss vom 6. November 2019 dem Kläger Prozesskostenhilfe bewilligt hatte, wurden mit Änderungsbescheid vom 22. Januar 2020 in Ziffer 1 des Bescheides vom 25. März 2019 die Worte „(Wohngebiet) und an Plätzen bei denen mit einem hohen Menschaufkommen zu rechnen ist,“ gestrichen (Ziffer 1). Ziffer 2 des Bescheides vom 25. März 2019 wurde wie folgt geändert: „2. Außerhalb bebauten Gebiets sind, wenn sich eine oder mehrere Personen den Hunden nähern, die Hunde ab einem Abstand von 30 m zu der oder den sich nähernden Personen anzuleinen.“ Für den Fall des Verstoßes gegen die Ziffer 2 dieses Bescheids wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 100,00 EUR angedroht (Ziffer 3). Die sofortige Vollziehung der Anordnungen in Ziffern 1 bis 3 wurde angeordnet (Ziffer 4).

9

Zur Begründung des Änderungsbescheides wurde im Wesentlichen ausgeführt, im Rahmen der Entscheidung über die Prozesskostenhilfe sei das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass von den Hunden des Klägers nach vorläufiger Prüfung eine konkrete Gefahr für die Gesundheit von Menschen i.S. des Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 LStVG ausgehe, den streitgegenständlichen Anordnungen des Leinenzwangs es jedoch an der notwendigen Bestimmtheit i.S. des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG fehle. Die Ziffern 1 und 2 des Bescheides seien abzuändern gewesen, weil sie zu unbestimmt gewesen seien. Die Änderung werde wie folgt begründet: Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof gehe grundsätzlich davon aus, dass von großen und kräftigen Hunden, die auf öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr frei umherliefen oder vom Führen derartiger Hunde durch eine nicht befähigte Person in der Regel eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit Dritter ausgehe. Insbesondere müsse es vor dem Erlass entsprechender Anordnungen nicht zu Beißzwischenfällen gekommen sein. Daher eröffne Art.

18 Abs. 2 LStVG nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs grundsätzlich die Möglichkeit, für große Hunde einen Leinenzwang in bewohnten Gebieten anzuordnen. Darüber hinaus könne allein die gemeinsame Haltung mehrerer Hunde, ihr gemeinsames Ausführen, ausreichen für die Annahme einer konkreten Gefahr für die von Art. 18 LStVG geschützten Rechtsgüter, da bei einer größeren Anzahl von Hunden nicht mehr gewährleistet sei, dass der Halter im Ernstfall noch Zugriff auf jeden einzelnen Hund habe. Bei den Hunden des Klägers handele es sich um große und kräftige Hunde, die durchaus Respekt einflößten und allein durch ihr Auftreten das Wohlbefinden von Personen, die ihnen in der Öffentlichkeit begegneten und die sich durch sie bedroht und gefährdet fühlten, beeinträchtigen könnten, was die verschiedenen Beschwerden belegten. Darüber hinaus erhöhe das Rudelverhalten der drei aneinander gewöhnten Hunde deutlich das Gefahrenpotential, das nur von einem der Hunde einzeln ausgehen würde. Das freie Umherlaufen mehrerer Hunde sei besonders geeignet, bei Passanten verstärkt Ängste hervorzurufen. Nachdem der Kläger in der Vergangenheit im Stadtgebiet A. seine drei Hunde grundsätzlich unangeleint ausgeführt habe, wie den zahlreichen Beschwerden der Anwohner zu entnehmen sei, habe - unabhängig davon, ob die bestehenden Gefahrensituationen durch sein Verhalten oder seine offensichtlich fehlende Einsichtsfähigkeit noch verschärft worden sei - auch Anlass für ein sicherheitsrechtliches Tätigwerden der Beklagten bestanden. Die damit grundsätzlich mögliche Anordnung eines Leinenzwangs für Bereiche, in denen mit relevantem Publikumsverkehr zu rechnen sei, sei bei Abwägung der gegenläufigen Interessen auch grundsätzlich nicht unverhältnismäßig, weil sie im Grunde lediglich ein Verhalten bestimme, das ein verantwortungsbewusster Hundehalter von sich aus ohnehin beachten würde. Die nach Art. 18 LStVG mögliche Anordnung eines Leinenzwangs verstoße auch nicht gegen die Grundrechte des Klägers. Grundrechte würden nicht schrankenlos gewährt, sondern könnten beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es als erforderlich oder zweckmäßig erscheinen ließen. Unter Abwägung der jeweiligen Interessen, nämlich einerseits des Interesses des Hundehalters, die Hunde frei laufen zu lassen, andererseits zum Schutz der Gesundheit von Menschen die Hunde nicht frei laufen zu lassen, überwiege das öffentliche Interesse deutlich. Der Schutz überragender Rechtsgüter wie der körperlichen Unversehrtheit rechtfertige den allenfalls relativ geringen Eingriff in die Hundehaltung des Klägers ohne Weiteres. Es verblieben dem Kläger weiterhin ausreichend Bereiche, in denen er die Hunde freilaufen lassen könne, und es stehe dem Kläger frei, diese Bereiche statt zu Fuß in einer Art und Weise zu erreichen, bei der er die Hunde nicht anleinen müsse (z.B. mit dem Auto). Durch die Änderung in Ziffer 1 des Bescheids werde der Leinenzwang nur noch für bebaute Gebiete angeordnet. Zur Definition könne der Kläger auf § 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zurückgreifen, da innerhalb von Städten und Gemeinden auch in Industrie- und Gewerbegebieten mit Passanten gerechnet werden könne. Die vom Gericht beanstandeten Passagen seien aus der Anordnung gestrichen worden. Die ursprüngliche Formulierung der Ziffer 2 habe ebenfalls die bereits unter der Ziffer 1 gestrichene Passage enthalten, so dass auf die dortigen Ausführungen zur Bestimmtheit zurückgegriffen werden könne. Durch die deutlichere Abgrenzung der Gebiete in Ziffer 1 und Ziffer 2 werde die Auflage bestimmter. Die Entfernung von 30 m sei erforderlich und angemessen, da hier ein Abstand bestehe, bei dem damit zu rechnen sei, dass Dritte keine Angst vor den Hunden empfinden, aber auch noch ausreichend Weg und Zeit verbleibe, um die Hunde zurückzurufen und anzuleinen. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass Personen nicht nur zu Fuß, sondern auch mit dem Fahrrad unterwegs sein könnten. Die Anordnung gelte nur für die Fälle, in denen sich Personen den Hunden näherten, d.h. damit zu rechnen sei, dass die Hunde und die Personen zusammenträfen. Es müsse in diesen Fällen sichergestellt sein, dass die Hunde bis zum Aufeinandertreffen angeleint seien. Hierfür sei ein ausreichend großer Abstand erforderlich, um die Hunde heranzurufen. Die Anordnung des Zwangsgeldes stütze sich auf Art. 31, 36 VwZVG.

10

Laut Postzustellungsurkunde wurde der Änderungsbescheid dem Kläger am 24. Januar 2020 zugestellt.

11

4. Am 21. Februar 2020 ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten auch gegen den Änderungsbescheid vom 22. Januar 2020 Klage erheben und **b e a n t r a g e n**,

den Bescheid der Beklagten vom 25. März 2019 in der Gestalt des Änderungsbescheides der Beklagten vom 22. Januar 2020 aufzuheben.

12

Zur Klagebegründung wurde ausgeführt, der Bescheid der Beklagten vom 22. Januar 2020 sei offensichtlich rechtswidrig. Es fehle an der hinreichenden Bestimmtheit bzgl. der „bebauten Gebiete“ und des Abstands.

§ 1 BauNVO umfasse zehn Absätze und zähle zahlreiche Vorgaben für Flächennutzungsplan und Bebauungsplan auf. Wie sich hieraus einem juristischen Laien erschließen solle, welches nun als bebautes Gebiet in der jeweiligen Gemeinde ausgewiesen sei, erschließe sich nicht. Im Ergebnis müsste sich der Kläger von jeder Gemeinde, in welcher er die Hunde ausführen wolle, die entsprechenden Unterlagen besorgen. Auch wenn ein Abstand von 30 Metern an sich eine feste Größe darstelle, sei für den Kläger in der Praxis nicht ersichtlich, ab wann diese Grenze konkret unterschritten werde. Diese gelte nämlich auch für Radfahrer. Sofern der Kläger nicht mit einem Entfernungsmessgerät bei dem Ausführen seiner Hunde ausgestattet sei, sei es ihm schlechterdings unmöglich, sich an die Vorgaben der Beklagten zu halten. Insbesondere sei bei Passanten und Radfahrern zu bedenken, dass diese sich auch von hinten, also außerhalb des Sichtfelds des Klägers, diesem und seinen Hunden nähern könnten. Selbst wenn man von hinreichender Bestimmtheit ausgehen würde, sei für den Kläger nicht ersichtlich, ab wann er gegen die Bestimmung verstoße. Die Entfernungsbestimmung sei bei beweglichen und gegebenenfalls nicht ersichtlichen Bezugspunkten nicht ohne weiteres möglich. Die geänderte Regelung sei auch unverhältnismäßig. Nach Aktenlage sei es nie, auch nicht bei verbalen Auseinandersetzungen zwischen dem Kläger und Passanten, zu einem auch nur annähernd aggressiven Verhalten der Hunde gegenüber Menschen oder Tieren gekommen. Die lediglich pauschalen Hinweise auf eine grundsätzliche Gefahr gingen fehl, wenn, wie vorliegend, die Ungefährlichkeit der Hunde konkret wiederholt festgestellt und auch von betroffenen Personen bezeugt worden sei. Der Bescheid leide weiterhin an einem Begründungsmangel. Es erschließe sich nicht, weswegen die Beklagte meine, die Anleinpflcht auf sämtliche Baugebiete ausweiten zu müssen. Hierfür erfordere die Begründung mehr als nur die Feststellung, dass sich in Gewerbe- und Industriegebieten auch Menschen aufhielten. Im Übrigen sei zu monieren, dass die Hunde keinerlei Anzeichen von Gefährlichkeit aufwiesen. Sicherlich sei es für andere Menschen unangenehm, wenn sie Tieren begegneten, die auf sie bedrohlich wirkten. Wenn jedoch die Exekutive lediglich auf Gefühlslagen reagiere, die eher dem Auftreten des Klägers als dem seiner Hunde geschuldet seien, werde in unzulässiger Weise der Begriff der Gefahr aufgeweicht. Es handele sich lediglich um eine abstrakte Gefahr, welche sich aber durch zahlreiche konkrete Situationen als unbegründet erwiesen habe. Weder sei die Gefährlichkeit der Hunde durch ein von der Beklagten unterstelltes „Ruderverhalten“ noch durch andere Umstände als erhöht anzusehen. Die erforderliche hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts sei nicht anzunehmen, da sich über einen mehrjährigen Zeitraum keinerlei Anzeichen einer konkreten Gefahr durch die unangeleiteten Hunde des Klägers ergeben habe. Sei die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht im Stande, so liege keine Gefahr, sondern - allenfalls - eine mögliche Gefahr, ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotential vor. Allein ein subjektives Unsicherheitsgefühl der Bürger, das der tatsächlichen Gefährdung nicht entspreche, rechtfertige es nicht, in einer Hundeverordnung einen generellen Leinenzwang für die gesamte geschlossene Ortslage festzulegen. Nunmehr drohe die Beklagte für den Fall der Zuwiderhandlung auch gegen Ziffer 2 ein Zwangsgeld an, welches rechtswidrig sei, da dem Kläger nicht ersichtlich sei, wann er den Anordnungen der Beklagten zwangsgeldbewehrt zuwiderhandele.

13

5. Die Beklagte beantragte zuletzt,

die Klage abzuweisen.

14

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Klage sei unbegründet, da der Bescheid vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 22. Januar 2020 rechtmäßig sei. Die vom Verwaltungsgericht Würzburg geäußerten Bedenken gegen den ursprünglichen Bescheid seien im Änderungsbescheid umfassend gewürdigt. Es werde auf die Erläuterungen im streitgegenständlichen Bescheid vom 25. März 2019, die Begründung des Klageabweisungsantrags vom 17. Juni 2019 sowie die Begründung im Änderungsbescheid verwiesen. Der Kläger sei weiterhin nicht bereit, seine Tiere trotz des Sofortvollzugs des Bescheids anzuleinen und trete auch gegenüber der Polizei aggressiv auf. In Hinblick auf die Feststellung der Polizei, dass die Hunde des Klägers geschlagen würden, müsse die grundsätzliche Eignung zur Hundehaltung in Frage gestellt werden.

15

6. In der mündlichen Verhandlung am 13. März 2020 wurde das vorliegende Verfahren mit dem Verfahren W 9 S 20.333, in dem der Kläger beantragen ließ, die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen

bzw. anzuordnen, zur gemeinsamen Verhandlung verbunden. Die Sach- und Rechtslage wurde mit den erschienenen Beteiligten erörtert. Bezüglich des Inhalts der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

16

7. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichts- und beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 ist rechtmäßig und der Kläger dadurch nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18

1. Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Bescheides bestehen nicht. Die Beklagte ist gemäß Art. 6 LStVG sachlich und gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG örtlich zuständig. Vor Erlass des Bescheides wurde der Kläger gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ordnungsgemäß angehört.

19

2. Die im Bescheid der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 getroffenen Anordnungen erweisen sich auch als materiell rechtmäßig.

20

2.1 Hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit der Anordnungen zur Hundehaltung im Bescheid der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 22. Januar 2020 bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

21

Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das bedeutet zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können (vgl. BVerwG, U.v. 15.02.1990 - 4 C 41/87 - juris). Maßgeblich ist insofern die am objektiven Empfängerhorizont orientierte Auslegung der behördlichen Anordnung (§ 133, § 157 BGB; BayVGH, B.v. 10.3.2017 - 10 ZB 17.136 - juris Rn. 7).

22

Für den Kläger als Adressat ist bereits aufgrund der Tenorierung in Ziffer 1 des Bescheides der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 ohne weiteres ersichtlich, was von ihm verlangt wird. Hierin ist klar und unzweideutig geregelt, dass er seine Hunde in (allen) bebauten Gebieten nur an einer maximal 2,00 m langen, reißfesten Leine mit schlupfsicherem Halsband führen oder ausführen lassen darf. Der Kläger kann beim Ausführen seiner Hunde auch ohne weiteres erkennen, ob er sich in einem bebauten Gebiet befindet oder im Außenbereich. Die Eindeutigkeit dieser Regelung wird nicht durch den Hinweis der Beklagten in der Begründung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 auf § 1 BauNVO in Frage gestellt. Aus der Begründung zu Ziffer 1 ergibt sich, dass die Beklagte alle tatsächlich bebauten Gebiete gemeint hat. Der Verweis auf § 1 BauNVO ist erkennbar nur ein Hinweis auf die Vielzahl möglicher verschiedener Baugebiete, nicht eine Beschränkung auf durch Bebauungsplan festgesetzte Bereiche.

23

Bedenken gegen die Bestimmtheit von Ziffer 2 sind ebenfalls nicht ersichtlich. Bei dem Abstand von 30 m handelt es sich um eine - auch für den Kläger - bestimmbare Größe. Dieser Abstand soll nach Auffassung des Gerichts konkretisieren, dass die Hunde rechtzeitig vor dem Eintreffen von Passanten anzuleinen sind. Der Kläger kann sich nicht darauf berufen, er könne nicht erkennen, wann sich Personen von vorne oder hinten in einem Abstand von 30 m zu ihm befänden. Es bleibt dem Kläger unbenommen, die Hunde im Außenbereich anzuleinen, sobald er Personen bemerkt, die sich ihm nähern, um auf der sicheren Seite zu sein, wie ein verantwortungsvoller Hundehalter es ohnehin handhaben würde. Aufgrund der Geschwindigkeit von Radfahrern/Rollerfahrern o.ä., die sich von hinten dem Kläger nähern könnten, ist vom

Kläger außerdem zu erwarten, dass er sich in regelmäßigen kurzen Abständen umdreht, wenn er die Hunde im Außenbereich ohne Leine führt. Ggf. kann der Kläger im Außenbereich in unübersichtlichem Gelände seinen Hunden auch streckenweise keinen Freilauf gewähren, wenn er nicht gewährleisten kann, dass er sie in einem Abstand von 30 m zu sich nähernden Fußgängern oder Radfahren anleinen kann.

24

2.2 Rechtsgrundlage der streitgegenständlichen Anordnungen ist Art. 18 Abs. 2 LStVG. Danach können Gemeinden zum Schutz von Leben, Gesundheit, Eigentum oder der öffentlichen Reinlichkeit Anordnungen zur Haltung von Hunden für den Einzelfall treffen, wenn eine konkrete Gefahr für die genannten Schutzgüter vorliegt.

25

Von den Hunden des Klägers geht entgegen der Auffassung der Klägerseite eine konkrete Gefahr für die Gesundheit von Menschen i.S.d. Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 LStVG aus.

26

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof geht grundsätzlich davon aus, dass von großen und kräftigen Hunden, die auf öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr frei herumlaufen oder vom Führen derartiger Hunde durch eine nicht befähigte Person in der Regel eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit Dritter ausgeht. Insbesondere muss es vor dem Erlass entsprechender Anordnungen nicht zu Beißzwischenfällen gekommen sein (stRspr, vgl. BayVGH, B.v. 17.10.2018 - 10 CS 18.1717 - juris Rn. 13; U.v. 9.11.2010 - 10 BV 06.3053 - juris Rn. 25; U.v. 20.1.2011 - 10 B 09.5966 - juris Rn. 21, m.w.N.). Es ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass Menschen vor einem unangeleiteten großen Hund - auch dann, wenn er auf den ersten Blick nicht furchteinflößend wirkt - Angst haben und es aufgrund von unvorhersehbaren oder unkontrollierten Reaktionen von Menschen und/oder Hunden zu erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit kommen kann (vgl. BayVGH, B.v. 17.10.2018 - 10 CS 18.1717 - juris). Das freie Umherlaufen größerer und kräftiger Hunde auf von Passanten besuchten öffentlichen Straßen und Wegen führt auch insoweit zu einer konkreten Gefahr für das geschützte Rechtsgut der Gesundheit von Menschen, als im Umgang mit Hunden unerfahrene und ängstliche Personen allein durch das Herannahen eines großen Hundes in Angst versetzt werden, sich bedroht fühlen und Bissverletzungen fürchten; dies ist bereits als Beeinträchtigung der Gesundheit anzusehen, da es niemand hinnehmen muss, durch einen auf ihn zulaufenden Hund in Angst versetzt zu werden. Darüber hinaus kann es zu Gefahrensituationen kommen, wenn diese Personen dem Hund unbedacht, insbesondere ohne Beachtung der Verkehrssituation, ausweichen. Auch diese nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar auf dem Verhalten des Hundes beruhenden Gefahren sind dem Hund und seinem Halter zuzurechnen (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 43, m.w.N.). Daher eröffnet Art. 18 Abs. 2 LStVG nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs grundsätzlich die Möglichkeit, für große Hunde einen Leinenzwang in bewohnten Gebieten anzuordnen (BayVGH, B.v. 17.10.2018 - 10 CS 18.1717 - juris). Das erkennende Gericht schließt sich dieser Rechtsprechung an. Darüber hinaus kann allein die gemeinsame Haltung mehrerer Hunde, ihr gemeinsames Ausführen ausreichen für die Annahme einer konkreten Gefahr für die von Art. 18 LStVG geschützten Rechtsgüter, da bei einer größeren Anzahl von Hunden nicht mehr gewährleistet ist, dass der Halter im Ernstfall noch Zugriff auf jeden einzelnen Hund hat. Beim gemeinsamen Ausführen mehrerer Hunde ist die Gefahrenlage auch deshalb erhöht, weil Fehlreaktionen von Passanten angesichts einer größeren Anzahl von Hunden eher zu erwarten sind als im Fall eines einzelnen Hundes. Das Herankommen von mehreren Hunden wird gerade von ängstlichen Personen als bedrohlicher empfunden (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 51, m.w.N.).

27

Bei den Hunden des Klägers handelt es sich nach dem Inhalt der vorliegenden Behördenakten um große und kräftige Hunde, die durchaus Respekt einflößen und allein durch ihr Auftreten das Wohlbefinden von Personen, die ihnen in der Öffentlichkeit begegnen und die sich durch sie (wenn auch nur subjektiv) bedroht und gefährdet fühlen, beeinträchtigen können (vgl. zu Hovawarts BayVGH, U.v. 9.11.2010 - 10 BV 06.3053 - juris Rn. 25; B.v. 14.7.2011 - 10 ZB 10.1825 - juris Rn. 17). Darüber hinaus erhöht das Rudelverhalten der drei aneinander gewöhnten Hunde des Klägers deutlich das Gefahrenpotential, das nur von einem der Hunde einzeln ausgehen würde (vgl. BayVGH, B.v. 12.2.2015 - 10 CS 14.2820 - juris Rn. 6). Das freie Umherlaufen mehrerer Hunde ist besonders geeignet, bei Passanten verstärkt Ängste hervorzurufen.

28

Der Ansicht der Klägerseite, die Hunde des Klägers wiesen keinerlei Anzeichen von Gefährlichkeit auf, die Exekutive reagiere lediglich auf Gefühlslagen und es handele sich nur um eine abstrakte Gefahr, kann vorliegend nicht gefolgt werden. Die Klägerseite bezieht ihre Argumentation im Wesentlichen aus Entscheidungen, die zu sicherheitsrechtlichen Verordnungen, nicht zu Einzelfallanordnungen, ergangen sind und bei denen ggf. andere Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen sind.

29

Nachdem der Kläger in der Vergangenheit im Stadtgebiet A. seine drei Hunde grundsätzlich unangeleint ausgeführt hat, wie den zahlreichen, in der Verwaltungsakte enthaltenen Beschwerden der Anwohner zu entnehmen ist, bestand auch Anlass für ein sicherheitsrechtliches Tätigwerden der Beklagten, zumal der Kläger die bestehende Gefahrensituation durch sein den Beschwerden zu entnehmendes Verhalten, das nicht substantiiert bestritten wird, und seine offensichtlich fehlende Einsichtsfähigkeit, die den vorliegenden Behörden- und Gerichtsakten zu entnehmen ist, noch verschärft. Bei der Aufklärung des Sachverhalts darf die Sicherheitsbehörde grundsätzlich von der Richtigkeit von Zeugenaussagen ausgehen, insbesondere dann, wenn die Aussage den Vorfall detailliert und nachvollziehbar schildert und wenn mehrere Aussagen verschiedener Zeugen übereinstimmen (Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 35). Sie darf auch polizeiliche Erkenntnisse heranziehen, ist allerdings an die im Ermittlungsverfahren getroffene Beurteilung nicht gebunden (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 39).

30

Beispielhaft sei die Beschwerde einer Bewohnerin der ...straße in A. genannt, die in einer E-Mail vom 26. August 2019 (Bl. 300 der Behördenakte) ein Erlebnis mit den vom Kläger geführten, unangeleinten Hunden schilderte. Hiernach umringten die unangeleinten Hunde des Klägers die Beschwerdeführerin, die extreme Angst hatte, an einer roten Fußgängerampel und ein Hund befand sich nur in einem Abstand von 20 cm bis 30 cm zu ihr. Der Kläger schritt nach der Meldung der Beschwerdeführerin in diesem Moment nicht ein, obwohl die Zeugin sich nach ihrer Beschreibung hilfeschend zu ihm umgedreht hat und er ihre Furcht bemerkt haben muss. Dies war als Gesundheitsbeeinträchtigung und damit bereits als Realisierung der von den Hunden im Innenbereich ausgehenden konkreten Gefahr für die Gesundheit von Menschen einzuschätzen, da es niemand hinnehmen muss, dass er durch einen freilaufenden großen kräftigen Hund - erst Recht nicht durch mehrere - in Angst und Schrecken versetzt wird, wie die Klägerseite wohl irrig annimmt. Entgegen der Ansicht der Klägerseite handelt es sich hierbei um eine auf dem Verhalten der Hunde beruhende Gefahr, die den Hunden und ihrem Halter zuzurechnen ist, so dass gerade nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die von den Hunden im Innenbereich ausgehende Gefahr jahrelang nicht realisiert habe, wie die Klägerseite meint. In einer vergleichbaren Situation ist darüber hinaus künftig nicht auszuschließen, dass eine in Angst versetzte bedrängte Person trotz roter Ampel in Richtung Fahrbahn ausweicht und hierdurch zu Schaden kommt.

31

Darüber hinaus wird die grundsätzlich von den drei Hunden im Innenbereich ausgehende Gefahr verschärft durch die nach außen kundgegebene innere Einstellung bzw. die fehlende Einsichtsfähigkeit und das sich aus den Behördenakten ergebende rücksichtslose Verhalten des Klägers. Die Äußerung des Klägers, dass er täglich Marihuana konsumiere, da er sich sonst nicht in der Lage fühle, seine Hunde sicher zu führen (vgl. Kurzmitteilung des Polizeipräsidiums Unterfranken - Operative Ergänzungsdienste vom 24.3.2019, Bl. 216 der Behördenakte), und die in den Akten teilweise dokumentierte Behandlung der Hunde durch den Kläger, z.B. das Schlagen eines Hundes auf den Kopf (vgl. Ereignismeldung der PI A. vom 2.10.2019, Bl. 309 ff. der Behördenakte), geben - ohne dass dies noch entscheidungserheblich wäre - auch Anlass zur Befürchtung, dass künftig nicht gewährleistet ist, dass der Kläger die Kontrolle über seine drei Hunde hat bzw. die bislang nicht durch einen Beißvorfall auffälligen Hunde nicht mit einer Verhaltensänderung reagieren.

32

Die damit grundsätzlich mögliche Anordnung eines Leinenzwangs für Bereiche, in denen mit relevantem Publikumsverkehr zu rechnen ist, ist vorliegend weder ermessensfehlerhaft noch unverhältnismäßig.

33

Der Erlass von Anordnungen für den Einzelfall zur Haltung von Hunden nach Art. 18 Abs. 2 LStVG liegt im Ermessen der Behörde. Die von dieser zu treffende Entscheidung umfasst sowohl die Frage, ob sie handeln

will (Entschließungsermessen) als auch die Frage, wie sie handeln will (Auswahlermessen). Dabei hat sie sowohl ihr Entschließungsermessen als auch ihr Auswahlermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten (Art. 40 BayVwVfG). Ob die Ermessensausübung im Einzelfall pflichtgemäß oder fehlerhaft erfolgte, lässt sich nur anhand der nach Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG erforderlichen Begründung des Bescheids ermitteln (Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rn. 14 ff.). Liegt eine konkrete Gefahr vor, sind an die Begründung des Entschließungsermessens regelmäßig keine hohen Anforderungen zu stellen. Bei ihrer Auswahlentscheidung, welche Anordnungen konkret getroffen werden, hat die Behörde die entscheidungsrelevanten Belange abzuwägen, die von Art. 18 LStVG geschützten Rechtsgüter zu beachten und die Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für die Bejahung der konkreten Gefahr maßgeblich sind (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 61 f.). Weiterhin müssen die getroffenen Anordnungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 8 LStVG) genügen, d.h., sie müssen zur Abwehr der festgestellten Gefahr geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein, d.h. angemessen und zumutbar (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Art. 18 Rn. 63).

34

Gemessen an diesem Maßstab sind Ermessensfehler nicht ersichtlich. Ziffer 1 des Bescheides der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 leidet nach Auffassung des Gerichts nicht an einem Begründungsmangel, der im Rahmen des Ermessens als Indiz für einen Ermessensfehler herangezogen werden könnte. Die gegenüber dem Ausgangsbescheid vorgenommene Ausweitung des Leinenzwangs auf alle bebauten Gebiete ist mit einer Begründung (vgl. Änderungsbescheid vom 22.1.2020, S. 3/4) versehen, die die Gesichtspunkte erkennen lässt, von denen die Behörde bei der Ausübung des Ermessens ausgegangen ist. Nachdem in bebauten Bereichen mit relevantem Publikumsverkehr zu rechnen ist, bestehen keine Zweifel an der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Anordnung eines Leinenzwangs für bebaute Bereiche.

35

Die damit grundsätzlich mögliche Anordnung eines Leinenzwangs für bebaute Bereiche ist bei Abwägung der gegenläufigen Interessen auch nicht unverhältnismäßig (Art. 8 LStVG), weil sie im Grunde lediglich ein Verhalten bestimmt, dass ein verantwortungsbewusster Hundehalter von sich aus ohnehin beachten würde. Ein Verstoß der Anordnung eines Leinenzwangs gegen Grundrechte des Klägers, insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG, kommt nicht in Betracht.

36

2.3 Ziffer 2 des Bescheides der Beklagten vom 25. März 2019 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Januar 2020 ist im Übrigen ebenfalls materiell rechtmäßig.

37

Außerhalb von bewohnten Gebieten kann nach der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs zwar eine Gefahr im Sinne des Art. 18 Abs. 2 LStVG nicht ohne weiteres angenommen werden, weil es dort gerade nicht zwangsläufig zu den die konkrete Gefahrenlage begründenden Kontakten mit anderen Menschen kommt bzw. kommen muss; die bloße entfernte oder abstrakte Möglichkeit, dass ein Hund (auch) außerhalb bewohnter Gebiete auf Menschen treffen und diese angreifen und von dem Halter in solchen Situationen nicht oder nicht rechtzeitig zurückgehalten werden könnte, reicht für das Erfordernis einer konkreten Gefahr im oben genannten Sinn nicht aus (vgl. BayVGH, B.v. 3.5.2017 - 10 CS 17.405 - juris). Dementsprechend wäre ein genereller Leinenzwang im Außenbereich vorliegend problematisch; einen solchen hat die Beklagte jedoch nicht angeordnet. Vielmehr hat sie eine von den drei Hunden des Klägers im Außenbereich ausgehende Gefahr für die Gesundheit von Menschen angenommen, wenn sich Personen nähern, denn es handelt sich um große kräftige Hunde, die im Rudel ausgeführt werden (vgl. oben). Auch im Außenbereich besteht die Gefahr, dass ängstliche Personen durch das Herannahen der großen kräftigen Hunde in Angst versetzt werden, was bereits als Gesundheitsbeeinträchtigung anzusehen ist, und aufgrund einer Fehlreaktion (z.B. Weglaufen) zu Schaden kommen.

38

Ermessensfehler oder ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 8 LStVG) hinsichtlich der Anordnung in Ziffer 2 sind nicht ersichtlich. Sie ist geeignet, erforderlich und angemessen, um die o.g. konkrete Gefahr abzuwehren. Im Hinblick darauf, dass z.B. Jogger oder Radfahrer sich mit gegenüber Fußgängern erhöhter Geschwindigkeit den Hunden des Klägers nähern könnten, ist nicht zu beanstanden,

dass der Kläger seine Hunde ab einem Abstand von 30 m anzuleinen hat. Die Anordnung geht ebenfalls nicht über das hinaus, was ohnehin von einem verantwortungsvollen Hundehalter erwartet werden kann.

39

Gegen die Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohungen und der Kostenauflegung bestehen keinerlei Bedenken und wurde auch nichts vorgetragen.

40

3. Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.