

Titel:

Erlaubnis zur Haltung eines Kampfhundes

Normenkette:

BayVwVfG Art. 48 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4

LStVG Art. 7 Abs. 2 Nr. 1, Art. 37 Abs. 1, Abs. 2

VwGO Art. 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Die Tatsache, dass bereits mit der Hundehaltung begonnen wurde, kann für sich genommen nicht dazu führen, dass ein berechtigtes Interesse an der Haltung entsteht. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Zusicherung einer Erlaubnis begründet schon aufgrund der gesetzlichen Regelungen zum Wegfall der Bindungswirkung (Art. 38 Abs. 3 BayVwVfG) einen weniger schwerwiegenden Vertrauenstatbestand als die Erteilung der Erlaubnis selbst. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Ermessensreduzierung dahingehend, dass allein die Hinnahme einer formell rechtswidrigen Haltung eines Kampfhundes rechtmäßig wäre, kommt nur in extremen Ausnahmefällen in Betracht, etwa wenn die der Regelung des Art. 37 LStVG zugrunde liegende Annahme eines „Gefahrenverdachts“ bzw. eines „Besorgnispotenzials“ im Einzelfall aufgrund außergewöhnlicher Umstände (z.B. sehr hohes Alter oder erhebliche Erkrankung des Tieres) für jedermann offensichtlich nicht (mehr) gerechtfertigt ist. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes der Kategorie 1 (verneint), Untersagung der Haltung des Hundes, Verpflichtung zur Abgabe des Hundes, Ermessensausübung, Ermessensreduzierung auf Null (verneint), Vertrauen in eine Zusicherung, Rücknahme der Zusicherung, American Staffordshire Terrier, berechtigtes Interesse, Haltungsverbot, Abgabeverpflichtung, Gefahrenabwehr, Hundehaltung, Kampfhund, Zusicherung, Rücknahme, Vertrauensschutz, Ermessen

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 05.02.2019 – RO 4 K 18.1807

Fundstelle:

BeckRS 2020, 6708

Tenor

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

1

Die Klägerin verfolgt mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung ihre in erster Instanz erfolglose Klage, mit der sie die Aufhebung einer mit Bescheid der Beklagten vom 16. August 2017 verfügten Haftungsverbot mit Abgabeverpflichtung sowie die Verpflichtung der Beklagten begehrte, ihr eine Erlaubnis für die Haltung eines Kampfhundes zu erteilen, weiter.

2

Die Klägerin hält seit dem 17. April 2017 einen Hund der Rasse „American Staffordshire Terrier“ und hat unter dem gleichen Datum bei der Beklagten eine Erlaubnis nach Art. 37 LStVG beantragt. Zuvor hatte sie am 6. März 2017 ein Schreiben der Beklagten mit folgendem Inhalt erhalten: „Hiermit bestätigen wir Ihnen, dass für einen Kampfhund der Kategorie I eine Genehmigung, verbunden mit Auflagen, von Seiten der Gemeinde F. erteilt wird“. Eine entsprechende mündliche Auskunft hatte die Klägerin von der Beklagten

bereits im Februar 2017 im Rahmen einer persönlichen Vorsprache erhalten. Die Klägerin wurde zur Darlegung eines berechtigten Interesses an der Haltung aufgefordert und machte hierzu Ausführungen. Daraufhin versagte die Beklagte mit Bescheid vom 16. August 2017 - unter Anordnung der sofortigen Vollziehung - die Erlaubnis zur Haltung des Hundes, untersagte der Klägerin unter Androhung eines Zwangsgeldes dessen Haltung und gab ihr auf, den Hund abzugeben. Mit Beschluss vom 27. September 2017 gab das Verwaltungsgericht dem Antrag der Klägerin vom 29. August 2017 auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes statt und stellte die aufschiebende Wirkung der gegen den angefochtenen Bescheid erhobenen und noch anhängigen Klage (RO 4 K 17.1498) wieder her bzw. angeordnete sie an. Das Schreiben der Beklagten vom 6. März 2017 stelle eine einen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis zur Haltung des Hundes bildende Zusicherung nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG dar. Gegen den Beschluss vom 27. September 2017 hat die Beklagte Beschwerde (10 CS 17.2053) eingelegt.

3

Mit weiterem Bescheid vom 26. Oktober 2017 nahm die Beklagte ohne vorherige Anhörung der Klägerin das Bestätigungsschreiben vom 6. März 2017 mit Wirkung auf diesen Zeitpunkt zurück und ordnete den Sofortvollzug der Rücknahme an. Die Rücknahme der Zusage einer Erlaubnis beruhe auf Art. 38 Abs. 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 1, 3 BayVwVfG; die Erlaubnis sei rechtswidrig zugesagt worden, da sie im Hinblick auf das gesetzlich erforderliche - hier jedoch nicht vorliegende - berechnete Interesse an der Hundehaltung nicht erteilt werden dürfe. Auf Seiten der Klägerin sei zwar der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen; wegen der von einem Kampfhund ausgehenden Gefahren überwiegen jedoch bei Abwägung der gegenläufigen Interessen im Ergebnis die öffentlichen Interessen.

4

Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin mit Schriftsatz vom 31. Oktober 2017 Klage (RO 4 K 17.1895) und stellte am 5. November 2017 einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage. Das Verwaltungsgericht lehnte mit Beschluss vom 14. Dezember 2017 (RO 4 S 17.1906) den Antrag nach Art. 80 Abs. 5 VwGO ab. Die Rücknahme des Schreibens der Beklagten vom 6. März 2017, das nach summarischer Prüfung als rechtswidrige Zusicherung zu qualifizieren sei, stelle sich als rechtmäßig dar, denn die Voraussetzungen nach Art. 48 Abs. 1 bis 4 BayVwVfG lägen vor. Das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand sei nicht schutzwürdig. Zwar spreche einiges für eine formelle Rechtswidrigkeit des Bescheids vom 26. Oktober 2017, weil die Beklagte zuvor nicht die erforderliche Anhörung durchgeführt habe, allerdings könne im Hinblick auf die nach Art. 45 Abs. 2 BayVwVfG bestehende Heilungsmöglichkeit die aufschiebende Wirkung der Klage nicht schon wegen des möglichen Anhörungsmangels wiederhergestellt werden. Die Zusicherung sei rechtswidrig im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gewesen, weil die Klägerin keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zur Haltung eines Kampfhundes der Kategorie I nach Art. 37 Abs. 1, 2 LStVG gehabt habe, denn sie könne das erforderliche berechnete Interesse hieran nicht nachweisen. Ihr Vorbringen erfülle im Hinblick auf die von einem Kampfhund für die Allgemeinheit ausgehenden erheblichen Gefahren, die eine restriktive Auslegung der Vorschrift erforderlich machten, nicht die Voraussetzungen eines berechtigten Interesses im Einzelfall. Im Ergebnis gehe die Argumentation der Klägerin nicht über die Geltendmachung eines Liebhaberinteresses hinaus. Die Rücknahme sei auch ermessensfehlerfrei erfolgt, insbesondere habe die Beklagte das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der Zusicherung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme analog Art. 48 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG abgewogen und das öffentliche Interesse an der Herstellung des nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften gebotenen Rechtszustands als überwiegend angesehen. Damit sei der Bescheid der Beklagten nach Aktenlage materiell rechtmäßig

5

Hiergegen erhob die Klägerin Beschwerde (10 CS 18.102). Infolge der unterbliebenen Anhörung, in deren Rahmen die Gründe für die Bejahung von Vertrauensschutz vorgetragen hätten werden können, sei der Bescheid formell rechtswidrig. Jedenfalls lägen die Voraussetzungen für die Rücknahme der Zusicherung nicht vor, denn es bestehe nach wie vor ein berechtigtes Interesse an der Haltung ihres Hundes. Die Klägerin und ihr Ehemann seien seit frühester Kindheit mit Hunden aufgewachsen, besäßen seit fast neun Jahren zwei eigene, inzwischen behandlungsbedürftige Hunde, hätten immer wieder Pflegehunde aus Tierschutzheimen aufgenommen und mit einem von ihnen sogar einen OP-Termin wahrgenommen, kümmerten sich ehrenamtlich in Tierheimen gerade um Kampfhunde und leisteten für diverse Tierschutzorganisationen immer wieder Futter- und Geldspenden. Schließlich betrieben die Klägerin und ihr Ehemann einen auf Hundebedarf spezialisierten Onlinehandel und einen Fachhandel mit Ladengeschäft, in

dessen Rahmen sogar eine Futterberatung für Kunden stattfindet. Damit seien weit überdurchschnittliche Erfahrungen und Kenntnisse im Bereich der Hundehaltung nachgewiesen. Weiter sei zu beachten, dass bei der Prüfung eines berechtigten Interesses auch die Belange des Tierschutzes (Art. 141 Abs. 1 Satz 2 BV) zu berücksichtigen seien. Gemäß der Vollzugsbekanntmachung (Nr. 37.4.1) des Bayerischen Staatsministeriums des Innern könne auch die „tierschützerische Aufnahme“ eines nicht wegen seiner Gefährlichkeit dem vorherigen Halter weggenommenen Kampfhundes durch eine besonders geeignete Person ein solch berechtigtes Interesse darstellen. Mit der Abgabe wäre das Wohlbefinden des Tieres erheblich beeinträchtigt, zumal letztlich nur die Aufnahme durch ein Tierheim infrage komme. Das Staatsziel Tierschutz könne durch geeignete Nebenbestimmungen zur Erlaubnis mit dem Belangen der Gefahrenabwehr in Übereinstimmung gebracht werden. Das „vorläufige Gutachten“ eines Hundesachverständigen vom 4. Juli 2017 komme zu einer positiven Einschätzung, zumal die Klägerin und ihr Mann viermal wöchentlich mit ihrem Hund eine sachkundige Hundetrainerin in einer Hundeschule besuchten. Außerdem werde das Tier in einem Schäferhundeverein auf seine Begleithundeprüfung vorbereitet. Damit gehe die Anschaffung des Hundes weit über das vermeintlich reine Liebhaberinteresse hinaus. Durch die Abgabe an ein Tierheim entstünde ein höchst unerwünschter Zustand, dessen Auflösung eindeutig im öffentlichen Interesse liege. Eine Auslegung des Art. 37 Abs. 2 LStVG als de facto-Verbotsvorschrift sei verfassungswidrig. Letztlich führe auch das Argument, man müsse sich nur einen Kampfhund unerlaubt anschaffen, eine Zeit lang halten und dann auf Tierschutzgründe berufen, um eine Erlaubnis zu erhalten, gerade im vorliegenden Fall nicht weiter, weil der Hund aufgrund einer behördlichen Zusicherung, auf die vertraut habe werden dürfen, angeschafft worden sei. Im Vertrauen auf diese Zusicherung hätten die Eheleute bereits erhebliche Dispositionen getroffen, wie zum Beispiel Besuche beim Züchter, Stornierung eines gebuchten Urlaubs, Kauf eines größeren Fahrzeugs und anderes mehr. Das Verwaltungsgericht habe vor diesem Hintergrund verkannt, dass die Beklagte ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt habe, insbesondere der Verweis auf den Ausgleich des Vermögensnachteils nach Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG nicht geeignet sei, den vorliegend nicht nur in Geld bemessenen Nachteil aufzuwiegen, sondern unmittelbar in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Hund-Halter-Beziehung einzugreifen. Die Verpflichtung, ein liebgewonnenes Tier ohne Not weggeben zu müssen, stelle eine außerordentliche emotionale Belastung für die Klägerin da, zumal sie ihre Hunde anstelle von Kindern führe. Angesichts ihrer Fähigkeiten im Umgang mit Hunden, die vielfach nachgewiesen seien, und in Ermangelung von Anhaltspunkten, dass der Hund der Klägerin gefährlich sein könne, gehe es gerade nicht um die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben. Die Klägerin sei sogar mit einem Leinen- und Maulkorbzwang einverstanden, solange sie die Hundehaltung nicht beenden müsse.

6

Mit weiterem Beschluss vom 11. Januar 2018 (RO 4 S 18.42) lehnte das Verwaltungsgericht unter Abänderung seines Beschlusses vom 27. September 2017 gemäß

7

§ 80 Abs. 7 Satz 1 VwGO den Antrag der Klägerin, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid vom 16. August 2017 hinsichtlich seiner Nummern 2 bis 5 wiederherzustellen und hinsichtlich Nr. 7 anzuordnen, ab. Der abgeänderte Beschluss vom 27. September 2017 sei allein deshalb erfolgt, weil zum damaligen Zeitpunkt noch die Zusicherung der Beklagten vom 6. März 2017 Bestand gehabt habe; nach ihrer mit Sofortvollzug versehenen Rücknahme könne die Klägerin voraussichtlich nicht mehr mit der Erteilung einer Erlaubnis zur Hundehaltung rechnen, da sie bereits kein berechtigtes Interesse hieran nachgewiesen habe. Hinsichtlich dieser Einschätzung werde in vollem Umfang auf den Inhalt des Beschlusses vom 14. Dezember 2017 (RO 4 S 17.1906) Bezug genommen.

8

Auch gegen diesen Beschluss hat die Klägerin Beschwerde (10 CS 18.280) erhoben und eine im Wesentlichen mit der Begründung im Beschwerdeverfahren 10 CS 18.102 identische Begründung vorgetragen.

9

Das gegen den ersten Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 27. September 2017 (RO 4 S 17.1545) von der Beklagten angestrebte Beschwerdeverfahren (10 CS 17.2053) wurde nach Abgabe übereinstimmender Erledigungserklärungen mit Beschluss vom 27. Februar 2018 eingestellt.

Mit Schreiben vom 1. März 2018 leitete die Beklagte die Nachholung des Anhörungsverfahrens im Hinblick auf die Rücknahme der Zusicherung vom 6. März 2017 ein. In den daraufhin abgegebenen ausführlichen Stellungnahmen der Klägerin (vom 21. März und 29. Mai 2018, vgl. Bl. 76 f./92 f.), mit denen sie erstmals ein Interesse an der Haltung des Hundes zur Erhöhung der Sicherheit in ihrem Haus und Geschäft geltend gemacht hat, setzte sich die Beklagte in den Schreiben vom 22. Mai und 12. Juni 2018 auseinander, ohne an der Entscheidung in der Sache etwas zu ändern. Ein am 12. Juli 2018 vor dem Berichterstatter abgehaltener Erörterungstermin zu den beiden Beschwerdeverfahren blieb ohne Ergebnis.

11

Mit Beschluss vom 15. Oktober 2019 wies der Senat die Beschwerde im Verfahren 10 CS 18.102 (Rücknahme der Zusicherung) zurück. Die Rücknahmeentscheidung sei weder in formeller noch in materieller Hinsicht zu beanstanden. Der ursprünglich bestehende Anhörungsmangel sei inzwischen geheilt. Die Zusicherung vom 6. März 2017 sei als ein die Klägerin begünstigender Verwaltungsakt im maßgeblichen Zeitpunkt ihrer Abgabe rechtswidrig im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gewesen. Die Klägerin habe nicht das nach Art. 37 Abs. 2 Satz 1 LStVG für eine Erlaubnis zur Haltung ihres Hundes erforderliche berechnete Interesse. Der Begriff des berechtigten Interesses sei eng auszulegen. Weder die besonderen Kenntnisse der Antragsteller in der Haltung von Hunden, noch das tierschützerische oder emotionale Interesse der Klägerin begründeten ein berechtigtes Interesse. Gleiches gelte für das Interesse der Bewachung eines Ladenlokals durch den Hund der Klägerin. Der Rücknahme der Zusicherung stünden auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes nicht entgegen. Im Rahmen ihrer Ermessensausübung habe die Beklagte das Vertrauen der Klägerin auf den Fortbestand der Zusicherung umfassend ermittelt und mit dem ihm zukommenden Gewicht in der Ermessensausübung eingestellt. Dass sie in der anschließend nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 analog BayVwVfG vorgenommenen Gesamtabwägung gleichwohl zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Durchsetzung der mit Art. 37 Abs. 1, 2 LStVG verfolgten gesetzlichen Ziele als vorrangig gegenüber den für die Klägerin mit der Versagung der Erlaubnis verbundenen Nachteilen anzusehen sei, sei rechtlich nicht zu beanstanden. Die von der Klägerin im Vertrauen auf den Fortbestand der Zusicherung im Zusammenhang mit dem Erwerb des Hundes bereits getätigten finanziellen Dispositionen seien im Hinblick auf die Ermessensausübung ohne ausschlaggebende Bedeutung. Insoweit sei sie auf die Möglichkeit zu verweisen, einen Ausgleich für den infolge der Rücknahme der Zusicherung erlittenen Vermögensnachteil zu beantragen. Die befürchteten emotionalen Einbußen der Klägerin seien im angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts zu Recht als nachrangig gegenüber dem mit der Rücknahme der Zusicherung verfolgten Zweck angesehen. Im Übrigen werde in rechtlicher Hinsicht mit der Rücknahme zunächst nur der (rechtswidrig) eingeräumte Anspruch auf eine Haltungserlaubnis aufgehoben, ohne dass damit automatisch eine Entscheidung über die Beendigung der tatsächlichen Hundehaltung verbunden oder vorweggenommen sei.

12

Mit Beschluss vom 19. Oktober 2018 stellte der Senat im Verfahren 10 CS 18.280 (Haltungsuntersagung mit Abgabeverpflichtung) unter teilweiser Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 11. Januar 2018 (RO 4 S 18.42) die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Nummern 2 bis 5 und 7 des Bescheids der Beklagten vom 16. August 2017 wieder her bzw. ordnete sie an. Zwar seien die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG erfüllt, weil die Klägerin durch die Haltung ihres Hundes ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 37 Abs. 4 Nr. 1 LStVG begehe, zu deren Unterbindung die Befugnisnorm ermächtige. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf die Erteilung einer solchen Erlaubnis, weil sie kein berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes habe und die Zusicherung vom 6. März 2017 sofort vollziehbar zurückgenommen worden sei. Es bestünden aber noch Zweifel an der Ermessensausübung durch die Beklagte. Diese habe den Vertrauensschutz, der sich aus der Zusicherung vom 6. März 2017 ergeben habe, bei ihrer Ermessenentscheidung nicht berücksichtigt. Insbesondere habe sie nicht erwogen, ob in einem derart untypisch gelagerten Fall eine „geduldete“ Haltung auch eines Hundes der Kategorie 1 in Betracht kommen könnte, soweit durch geeignete Nebenbestimmungen Gefahren für die Allgemeinheit in angemessener Weise minimiert werden können.

13

Mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2018 an das Verwaltungsgericht Regensburg ergänzte die Beklagte ihrer Ermessenserwägungen zur Haltungsuntersagung. Eine Duldung der Hundehaltung komme schon aus Haftungsgesichtspunkten nicht in Betracht. Dem als sehr schwerwiegend einzustufenden öffentlichen

Belang der Unversehrtheit von Leib und Leben würden Auflagen zur Hundehaltung - auch unter Berücksichtigung der Zuverlässigkeit der Halterin - nicht gerecht. Es bleibe immer ein Restrisiko. Die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Auflagen würden unter Tierschutzgesichtspunkten eine artgerechte Haltung nicht mehr zulassen. Bei einer Interessenabwägung überwiege das öffentliche Interesse am Schutz von Leben und Gesundheit die Belange der Klägerin.

14

Mit Urteil vom 5. Februar 2019 im Verfahren RO 4 K 18.1808 (dem früheren Verfahren RO 4 K 17.1895) wies das Verwaltungsgericht Regensburg die Klage gegen die Rücknahme der Zusicherung vom 6. März 2017 ab. Die Zusicherung sei rechtswidrig gewesen. Insbesondere habe die Klägerin kein berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes. Auch die Ermessensentscheidung der Beklagten, die Zusicherung zurückzunehmen, sei rechtlich nicht zu beanstanden.

15

Mit weiterem Urteil vom 5. Februar 2019 im Verfahren RO 4 K 18.1807 (dem früheren Verfahren (RO 4 K 17.1498) wies das Verwaltungsgericht die Klage gegen die Versagung der Haltungserlaubnis und die Haltungsverbot mit Abgabeverpflichtung durch den Bescheid vom 16. August 2017 ab.

16

Gegen beide Urteile wandte sich die Klägerin mit Anträgen auf Zulassung der Berufung.

17

Im vorliegenden Zulassungsverfahren gegen das Urteil vom 5. Februar 2019 im Verfahren RO 4 K 18.1807 (Versagung der Haltungserlaubnis und Haltungsverbot mit Abgabeverpflichtung) macht die Klägerin geltend, es bestünden ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Die Klägerin habe ein berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes. Insofern werde vollumfänglich auf das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes verwiesen. Vertrauensschutzgesichtspunkte wögen im Falle der Klägerin so schwer, dass die Beklagte die Haltung des Hundes zumindest dulden hätte müssen. Dazu hätte sie vom Gericht auch verurteilt werden können. Zudem habe das Erstgericht verkannt, dass die Kombination aus Vertrauensschutz und Tierschutzgesichtspunkten die Erteilung einer Erlaubnis zur einzig rechtmäßigen Entscheidung werden lasse. Die Klägerin halte ihren Hund nun seit zwei Jahren aufgrund der Zusicherung. Eine Trennung des Hundes von der Klägerin sei aus Tierschutzaspekten nach so langer Zeit nicht mehr zu verantworten. Hinzu komme, dass das Tier ungefährlich sei, was ein Wesenstest vom 11. April 2019 bestätige. Aufgrund der atypischen Situation weise die Rechtssache zudem besondere rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten sowie eine grundsätzliche Bedeutung auf.

18

Dem ist die Beklagte mit Schriftsatz vom 20. Mai 2019 entgegengetreten. Sie habe das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der Zusicherung auch im Rahmen der Entscheidung über die Haltungsverbot ausreichend berücksichtigt. Auf den Wesenstest komme es nicht an, da es sich beim Hund der Klägerin um einen Kampfhund der Kategorie 1 handele. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die Klägerin zwei Jahre lang in den Bestand der Zusicherung vertraut habe. Dass sie keine Erlaubnis zur Haltung ihres Hundes erhalten werde, wisse sie seit dem Bescheid vom 16. August 2017. Tierschutzgesichtspunkte stünden einer Trennung von Hund und Halterin nicht entgegen, da ihnen sowohl in einem Tierheim als auch bei einem berechtigten Halter Rechnung getragen werden könne.

19

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Behördenakte der Beklagten sowie die Gerichtsakten der genannten Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.

II.

20

Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet. Aus dem der rechtlichen Überprüfung durch den Senat allein unterliegenden Vorbringen im Zulassungsantrag ergeben sich weder die geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.) noch weist die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (2.) oder eine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (3.) auf.

21

1. Rechtliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestünden nur dann, wenn die Klägerin im Zulassungsverfahren einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten infrage gestellt hätte (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - juris Rn. 17; B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - juris Rn. 16; B.v. 8.5.2019 - 2 BvR 657/19 - juris Rn. 33). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

22

a) Soweit die Klägerin mit dem Zulassungsantrag einen Anspruch auf Erteilung einer Haltungserlaubnis weiterverfolgt, hält der Senat zunächst an seiner im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (10 CS 18.280) mit Beschluss vom 19. Oktober 2018 dargelegten Auffassung fest, dass die Klägerin keinen Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis nach Art. 37 Abs. 1, 2 LStVG hat, weil ihr das berechtigte Interesse an der Haltung eines Kampfhundes fehlt und die Zusicherung vom 6. März 2017 sofort vollziehbar (und mit dem Beschluss des Senats vom heutigen Tage im Verfahren 10 ZB 19.460 auch bestandskräftig) zurückgenommen wurde. Ernstliche Zweifel an dieser vom Verwaltungsgericht geteilten und ausführlich begründeten Annahme sind mit dem Zulassungsvorbringen nicht aufgezeigt. Außer einem Verweis auf das vom Senat im Rahmen des Beschlusses vom 19. Oktober 2018 bereits berücksichtigte Vorbringen im Eilverfahren macht die Klägerin lediglich geltend, dass eine „Kombination“ aus Vertrauensschutz und Tierschutzaspekten nach einer Haltungsdauer von über zwei Jahren im Vertrauen auf den Bestand der Zusicherung nur die Erteilung einer Erlaubnis rechtmäßig erscheinen lasse. Damit wird die Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht ernstlich in Zweifel gezogen.

23

Die Tatsache, dass bereits mit der Haltung begonnen wurde, kann für sich genommen nicht dazu führen, dass ein berechtigtes Interesse an der Hundehaltung entsteht, denn andernfalls liefe das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in Art. 37 Abs. 1 LStVG in einer Vielzahl von Fällen leer. Dem Tierschutz kann in diesen Fällen nicht nur dadurch Rechnung getragen werden, dass der Kampfhund dem Halter belassen wird, sondern auch dadurch, dass der Halter ihn an einen Berechtigten abgibt (vgl. BayVGH, B.v. 15.1.2004 - 24 ZB 03. 2116 - juris Rn. 8). Die von der Klägerin geltend gemachten, zur bloßen Haltung des Hundes hinzutretenden Vertrauensschutzgesichtspunkte führen jedenfalls vorliegend zu keinem anderen Ergebnis, denn die Klägerin hat ihren Hund nicht - wie sie meint - über zwei Jahre lang im Vertrauen auf den Bestand der Zusicherung gehalten, sodass auch unter diesem Gesichtspunkt kein berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes im Sinne von Art. 37 Abs. 2 LStVG entstehen konnte. Zum Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung der Beklagten vom 26. Oktober 2017 hielt die Klägerin ihren Hund gerade einmal ein halbes Jahr, ihr Vertrauen in den Erhalt einer Haltungserlaubnis war zuvor bereits durch die Aufforderung der Beklagten vom 23. Mai 2017, ihr berechtigtes Interesse darzulegen, erheblich erschüttert worden. Auch begründet die Zusicherung einer Erlaubnis schon aufgrund der gesetzlichen Regelungen zum Wegfall der Bindungswirkung (Art. 38 Abs. 3 BayVwVfG) einen weniger schwerwiegenden Vertrauenstatbestand als die Erteilung der Erlaubnis selbst. Zudem hatte die Klägerin zu keinem Zeitpunkt die nach Art. 37 Abs. 1 LStVG erforderliche Erlaubnis inne, die Haltung des Hundes war damit zu keinem Zeitpunkt formell rechtmäßig (zur Bedeutung der formellen Rechtmäßigkeit für den Vertrauensschutz im Bereich des Baurechts etwa BVerfG, B.v. 18.7.1997 - 4 B 116/97 - juris Rn. 7; BayVGH, B.v. 25.9.2003 - 22 ZB 03. 2110 u.a. - juris Rn. 3). Wenn die Klägerin zu einem Zeitpunkt mit der Hundehaltung begonnen hat, in dem sie hierfür keine Erlaubnis hatte, geht dies bei der Gewichtung des Vertrauensschutzes zu Ihren Lasten. Im Ergebnis führt damit auch die von der Klägerin angeführte Kombination von Vertrauensschutz und Tierschutzaspekten nicht zu der Annahme, die Klägerin habe ein berechtigtes Interesse an der Haltung eines Kampfhundes.

24

b) Auch hält der Senat mit dem Verwaltungsgericht daran fest, dass die Beklagte Haltung Untersagung und Abgabeverpflichtung tatbestandlich auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG stützen konnte, weil die Klägerin durch die Haltung ihres Hundes ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 37 Abs. 4 Nr. 1 LStVG begehe, zu deren Unterbindung die Befugnis Norm ermächtigt. Hierzu ist mit der Zulassungsbegründung auch nichts vorgetragen.

25

Soweit der Senat im Beschluss vom 19. Oktober 2018 noch Zweifel an der Ermessensausübung durch die Beklagte zum Ausdruck gebracht hat, weil die Beklagte den Vertrauensschutz, der sich aus der Zusicherung

vom 6. März 2017 ergeben hat, bei ihrer Ermessensentscheidung nicht berücksichtigt hatte, hat die Beklagte dieses Ermessensdefizit durch die Ergänzung ihrer Ermessenserwägungen im Schriftsatz vom 19. Dezember 2018 an das Verwaltungsgericht Regensburg geheilt. Zur Frage, ob unter Berücksichtigung von Vertrauens Gesichtspunkten eine Duldung der Hundehaltung in Frage komme hat die Beklagte umfassende Erwägungen angestellt.

26

Diese Ergänzungen waren nach § 114 Satz 2 VwGO prozessual berücksichtigungsfähig und auch materiell zulässig. Nach den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen ist eine spätere Ergänzung von Ermessenserwägungen dann zulässig, wenn die nachträglich von der Behörde angegebenen Gründe schon bei Erlass des Verwaltungsaktes vorlagen, der Verwaltungsakt durch sie nicht in seinem Wesen geändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (vgl. zu einem Dauerverwaltungsakt BVerwG, U.v. 28.5.2015 - 3 C 13.14 - juris Rn. 17 m.w.N.). Das Verwaltungsgericht hat zutreffend und vom Zulassungsantrag nicht infrage gestellt angenommen, dass diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt waren.

27

Auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die nunmehr ergänzte Ermessensentscheidung der Beklagten unter Beachtung des eingeschränkten Prüfungsmaßstabs der Gerichte (§ 114 Satz 1 VwGO) rechtlich nicht zu beanstanden sei, wird mit der Antragsbegründung nicht durchgreifend in Zweifel gezogen.

28

Für die Beseitigung der Gefahr, die von Kampfhunden ausgeht, besteht im Hinblick auf die gesetzliche Wertung der Gefahrenlage in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG jedenfalls grundsätzlich kein Ermessensspielraum (BayVGH, B.v. 27.2.2019 - 10 CS 19.180 - juris Rn. 19; noch strenger BayVGH, B..v. 18.12.2000 - 24 ZS 00.3326 - juris Rn. 10; vgl. zum ganzen Schwabenbauer in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Stand 1.2.2020, Art. 37 LStVG Rn. 118 ff.). Dies gilt grundsätzlich auch im Falle der bloßen formellen Illegalität der Hundehaltung (BayVGH, B.v. 12.1.2016 - 10 CS 15.2239 - juris Rn. 17). Dass - wie vorliegend - in Ausnahmefällen ein Ermessensrest bestehen kann, bedeutet nicht, dass die Behörde schon deswegen gezwungen wäre, dass von einem Kampfhund ausgehende, nicht ausschließbare Restrisiko auch im Falle eines fehlenden berechtigten Haltungsinteresses hinzunehmen. Eine Ermessensreduzierung dahingehend, dass allein die Hinnahe einer formell rechtswidrigen Haltung eines Kampfhundes rechtmäßig wäre, kommt insofern nur in extremen Ausnahmefällen in Betracht (zu den schon allgemein hohen Voraussetzungen einer Ermessensreduzierung auf null etwa BVerwG, B.v. 12.6.1981 - 3 B 100.80 - juris Rn. 10; BayVGH, U.v. 9.8.2007 - 25 B 05.1339 - juris Rn. 44; Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 129 ff.). Dies kann etwa der Fall sein, wenn die der Regelung des Art. 37 LStVG zugrunde liegende Annahme eines „Gefahrenverdachts“ bzw. eines „Besorgnispotenzials“ (BayVGH, U.v. 19.3.2019 - 10 BV 18.1917 - juris Rn. 28, 31) im Einzelfall aufgrund außergewöhnlicher Umstände (z.B. sehr hohes Alter oder erhebliche Erkrankung des Tieres) für jedermann offensichtlich nicht (mehr) gerechtfertigt ist.

29

Ein solcher extremer Ausnahmefall, der die Beklagte verpflichten könnte, die Haltung des Hundes durch die Klägerin zu dulden, liegt auch unter Berücksichtigung des Zulassungsvorbringens nicht vor. Soweit in der Zulassungsbegründung auf die „Kombination“ von Vertrauensschutz und Tierschutz verwiesen wird, ist weder vorgetragen noch sonst erkennbar, welchen schwerwiegenden tierschutzrechtlichen Interessen nicht auch in einem Tierheim oder durch einen neuen berechtigten Halter Rechnung getragen werden könnte. Der Abbruch der Halter-Tier-Beziehung und die Unterbringung des Tieres gegebenenfalls in einem Tierheim sind - auch wenn sie für die Klägerin und ihren Hund sehr belastend sein mögen - typische Folge einer Haltungsverbot mit Abgabeverpflichtung und begründen daher gerade keinen extremen Ausnahmefall im dargestellten Sinn. Etwas anderes ergibt sich vorliegend auch nicht aus Vertrauensschutzgründen, denn das Vertrauen der Klägerin, das die Beklagte durch die Erteilung einer Zusicherung geschaffen hat, wiegt - wie dargestellt - nicht so schwer, dass sie das der Regelung des Art. 37 LStVG zugrunde liegende öffentliche Interesse überwiegen könnte. Aufgrund der gesetzlichen Bewertung der von Kampfhunden der Kategorie 1 ausgehenden Gefahren in Art. 37 Abs. 1 LStVG i.V.m. § 1 Abs. 1 KampfhundeVO führt schließlich auch der von der Klägerin vorgelegte Wesenstest nicht zu der Annahme, dass die Beklagte im Ermessenswege von einer Haltungsverbot mit Abgabeverpflichtung hätte absehen müssen.

30

c) Keine ernstlichen Zweifel bestehen schließlich im Hinblick auf die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Klägerin habe keinen Anspruch auf die Duldung der Haltung ihres Hundes durch die Beklagte. Die Duldung einer Kampfhundehaltung ist vom Gesetzgeber - anders etwa als im Ausländerrecht (vgl. §§ 60a ff. AufenthG) - nicht vorgesehen. Sie ist vielmehr nur das Absehen von einer Beendigung der Hundehaltung durch die zuständige Behörde. Dass im Einzelfall ein einklagbarer (Unterlassungs-)Anspruch darauf bestehen kann, dass die Behörde eine Haltungsuntersagung unterlässt, ist zwar grundsätzlich denkbar, führt aber nicht zu ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils. Denn das Verwaltungsgericht hat zutreffend und insoweit vom Zulassungsantrag unbeanstandet ausgeführt, dass ein solcher Anspruch vorliegend nicht besteht, weil die Beklagte eine Haltungsuntersagung mit Abgabeverpflichtung rechtmäßig verfügen durfte.

31

2. Auch der Zulassungsgrund der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegt nicht vor bzw. ist schon nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

32

Zur Darlegung der besonderen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) sind die entscheidungserheblichen tatsächlichen oder rechtlichen Fragen in fallbezogener Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts konkret zu benennen, die diese Schwierigkeiten aufwerfen, und es ist anzugeben, dass und aus welchen Gründen die Beantwortung dieser Fragen besondere Schwierigkeiten bereitet. Es ist eine Begründung dafür zu geben, weshalb die Rechtssache an den entscheidenden Richter (wesentlich) höhere Anforderungen stellt als im Normalfall (BayVGH, B.v. 17.10.2019 - 10 ZB 18.1883 - juris Rn. 10; B.v. 9.5.2019 - 10 ZB 19.317 - juris Rn. 9; B.v. 20.2.2019 - 10 ZB 18.2343 - juris Rn. 18).

33

Diesen Anforderungen genügt das Zulassungsvorbringen nicht. Die Klägerin hält die Rechtsfrage, ob aufgrund der atypischen Situation der Anschaffung eines Hundes nach Erteilung einer Zusicherung die Hundehaltung später zumindest zu dulden sei, für schwierig zu beantworten, weil die Duldung nicht im Gesetz geregelt sei aber von der Rechtsprechung entwickelt werden könne. Mit den entsprechenden - wie dargestellt zutreffenden - Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu dieser Frage setzt sich der Zulassungsantrag jedoch nicht in der gebotenen Weise auseinander.

34

3. Schließlich liegt der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO liegt nicht vor bzw. ist schon nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

35

Die Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) setzt voraus, dass für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine konkrete, jedoch fallübergreifende Rechts- oder Tatsachenfrage von Bedeutung ist, deren noch ausstehende obergerichtliche Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zu einer bedeutsamen Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint. Klärungsbedürftig sind solche Rechts- oder Tatsachenfragen, deren Beantwortung zweifelhaft ist oder zu denen unterschiedliche Auffassungen vertreten werden und die noch nicht oder nicht hinreichend ober- oder höchstgerichtlich geklärt sind (vgl. BVerfG, B.v. 28.4.2011 - 1 BvR 3007/07 - juris Rn. 21; Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 38). Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage bereits geklärt ist oder auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung mithilfe der anerkannten Auslegungsregelungen auch ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens beantwortet werden kann (stRspr, BVerfG, B.v. 9.4.2014 - 2 B 107.13 - juris Rn. 9 m.w.N.; BVerfG, B.v. 29.7.2010 - 1 BvR 1634/04 - juris Rn. 64). Dementsprechend verlangt die Darlegung (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) der rechtsgrundsätzlichen Bedeutung, dass eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formuliert und aufgezeigt wird, weshalb die Frage im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts klärungsbedürftig und entscheidungserheblich (klärungsfähig) ist; ferner muss dargelegt werden, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung dieser Frage besteht (vgl. BayVGH, B.v. 23.1.2020 - 10 ZB 19.2235 -

Rn. 4; B.v. 14.2.2019 - 10 ZB 18.1967 - juris Rn. 10; Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 72).

36

Diese Anforderungen erfüllt das Zulassungsvorbringen nicht. Die Klägerin hält für grundsätzlich klärungsbedürftig, „ob ein von der Gemeinde geschaffener Vertrauenstatbestand dazu führt, dass die Gemeinde die Haltung eines Kampfhundes zu dulden hat und unter welchen Voraussetzungen diese Duldungspflicht eintritt“. Letztlich geht es der Klägerin damit um die Klärung der Fragen, ob das Ermessen der zuständigen Behörde aus Vertrauensgesichtspunkten dahingehend reduziert sein kann, dass allein ein Absehen von einer Haltungsverbotung rechtmäßig wäre und unter welchen Voraussetzungen die damit umschriebene Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist. Diese Fragen sind aber entweder obergerichtlich geklärt oder einer allgemeinen Klärung im Berufungsverfahren nicht zugänglich.

37

Dass eine Ermessensreduzierung auf Null überhaupt stattfinden kann, ist ebenso allgemein anerkannt wie die Annahme, dass sie nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht kommt und letztlich von den Umständen des konkreten Falles abhängt (BVerwG, B.v. 12.6.1981 - 3 B 100.80 - juris Rn. 9 f. m.w.N.). Auch ist höchststrichterlich geklärt, dass eine Behörde Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes bei ihren Ermessenserwägungen berücksichtigen muss (vgl. etwa BVerwG, U.v. 17.7.2009 - 5 C 25/08 - juris Rn. 47; U.v. 22.8.2007 - 8 C 6/06 - juris Rn. 14). Unter welchen Umständen Vertrauensschutzaspekte zu einer Ermessensreduzierung auf Null führen, ist hingegen - auch im Falle der Untersagung der Haltung eines Kampfhundes - eine Frage des Einzelfalles, die einer grundsätzlichen Klärung im Berufungsverfahren nicht zugänglich ist.

38

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

39

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3 und § 52 Abs. 2 GKG.

40

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).