

Titel:

Leinenzwang für Hunde

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 1, Abs. 6, § 67 Abs. 4

LStVG Art. 18 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1

StVO § 28 Abs. 1

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsätze:

1. Ein durch Verordnung gemäß Art. 18 Abs. 1 LStVG angeordneter Leinenzwang für große Hunde ist eine ordnungsrechtliche Maßnahme zur Abwehr einer abstrakten Gefahr und dient nicht bloß der Gefahrenvorsorge. (Rn. 45 – 47)

2. Ein durch eine solche Verordnung angeordneter allgemeiner Leinenzwang für Hunde auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen widerspricht nicht der bundesrechtlichen Vorschrift des § 28 Abs. 1 StVO (wie BGH, B.v. 18.4.1991 - 4 StR 518/90 - juris). (Rn. 48)

3. Die eingrenzende Bezeichnung des räumlichen Geltungsbereichs des Leinenzwangs mit „innerhalb geschlossener Ortschaft“ ist hinreichend bestimmt. (Rn. 56)

4. Ein allgemeiner Leinenzwang für große Hunde innerhalb geschlossener Ortschaft sowie auf (ausgewiesenen) Geh- und Radwegen auch im Außenbereich ist jedenfalls in einer großflächigen Gemeinde mit einer Anzahl vorwiegend ländlich geprägter Ortsteile nicht unverhältnismäßig. (Rn. 59 – 64)

Schlagworte:

Hundehaltungsverordnung (Leinenpflicht), Normenkontrolle, einstweilige Anordnung (abgelehnt), abstrakte Gefahr, Bestimmtheit der Norm, „geschlossene Ortschaft“, Geh- und Radwege, Verhältnismäßigkeit, Leinenzwang, Hunde

Fundstellen:

RÜ 2021, 456

BayVBI 2021, 751

LSK 2021, 10961

Tenor

I. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung der Antragsgegnerin über das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden (Hundehaltungsverordnung) vom 25. November 2020.

2

Die auf Art. 18 Abs. 1 und 3 LStVG gestützte Verordnung lautet im Wesentlichen:

3

„§ 1 Leinenpflicht

4

(1) Kampfhunde (§ 2 Absatz 1) und große Hunde (§ 2 Abs. 2) sind in allen öffentlichen Anlagen und auf allen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen innerhalb geschlossener Ortschaft und auf Geh- und Radwegen innerhalb des Gemeindegebiets ständig an der Leine zu führen.

5

(2) Die Leine muss schlupfsicher und reißfest sein und darf eine Länge von drei Metern nicht überschreiten.

6

(3) Ausgenommen von der Leinenpflicht nach Abs. 1 sind:

7

a) Blindenführhunde,

8

b) Diensthunde der Polizei, des Strafvollzugs, des Bundesgrenzschutzes, der Zollverwaltung und der Bundeswehr, soweit sie sich im Einsatz befinden,

9

c) Hunde, die zum Hüten einer Herde eingesetzt sind,

10

d) Hunde, die die für Rettungshunde vorgesehenen Prüfungen bestanden haben und als Rettungshunde für den Zivilschutz, den Katastrophenschutz oder den Rettungsdienst im Einsatz sind, sowie

11

e) im Bewachungsgewerbe eingesetzte Hunde, soweit der Einsatz dies fordert.

12

§ 2 Begriffsbestimmungen

13

(1) Die Eigenschaft eines Kampfhundes ergibt sich aus Art. 37 Absatz 1 Satz 2 LStVG in Verbindung mit der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit [...].

14

(2) Große Hunde sind erwachsene Hunde, deren Schulterhöhe mindestens 50 cm beträgt, soweit sie keine Kampfhunde sind. Erwachsene Tiere der Rassen Schäferhund, Boxer, Dobermann, Rottweiler und Deutsche Dogge gelten stets als große Hunde.“

15

§ 3 regelt die Bußgeldbewehrung bei Zuwiderhandlungen, § 4 das Inkrafttreten der Verordnung.

16

Durch Schriftsätze vom 28. November 2020, 15. Dezember 2020 und 22. Dezember 2020 stellte der Antragsteller einen Antrag auf Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und beantragte ferner gemäß § 47 Abs. 6 VwGO,

17

die Verordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

18

Zur Begründung trug er im Wesentlichen vor:

19

Er sei als Eigentümer und Halter eines Schäferhund-Mischlingsrüden mit einer Größe von 62 cm in seinen Rechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 GG verletzt. Die Antragsgegnerin stütze die angegriffene Verordnung zu Unrecht auf Art. 18 LStVG, denn diese diene nicht der Gefahrenabwehr, sondern ausschließlich der Gefahrenvorsorge. Aus der geringen Anzahl der im Gemeindegebiet vorhandenen Hunde ergebe sich kein abstraktes Gefährdungspotential. Zudem habe es praktisch keine belegbaren Vorfälle im Zusammenhang mit freilaufenden Hunden gegeben; bei singulären Ereignissen könne auch mit Einzelanordnungen nach Art. 18 Abs. 2 LStVG reagiert werden. Ein bloßer Gefahrenverdacht oder ein subjektives Unsicherheitsgefühl rechtfertigten kein Einschreiten der Sicherheitsbehörden durch eine Rechtsverordnung auf der Grundlage des Art. 18 LStVG. Die Feststellung

einer abstrakten Gefahr verlange eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose; es müssten hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigten. Dabei könne nicht eingewandt werden, es sei offenkundig, dass von Hunden im Allgemeinen und von Hunden bestimmter Größe eine abstrakte Gefahr im Sinn von Art. 18 LStVG ausgehe. Auch habe sich die Antragsgegnerin nicht mit den räumlichen Gegebenheiten im Gemeindegebiet auseinandergesetzt. Bei 25 Ortsteilen könne nicht von einem dicht besiedelten, innerstädtischen Gepräge die Rede sein. Es fänden sich Ortsteile mit dörflichen Strukturen und mit nur wenigen Häusern, die bereits faktisch ein besonderes Risiko eines erhöhten Begegnungsaufkommens zwischen Bürgern und nicht angeleinten Hunden ausschließen. Da für diese somit nur der Gefahrenvorsorge dienende Hundehaltungsverordnung keine Rechtsgrundlage bestehe, sei sie nichtig.

20

Des Weiteren sei sie auch nichtig, weil sie in Widerspruch zu einem staatlichen Gesetz stehe. § 28 StVO enthalte Regelungen über Tiere im Straßenverkehr, wonach eine grundsätzliche Pflicht des Hundeführers, den Hund im Verkehr anzuleinen, nicht bestehe. Die Hundehaltungsverordnung greife daher in das Straßenverkehrsrecht ein.

21

Die Hundehaltungsverordnung verstoße auch gegen Art. 18 Abs. 1 Satz 2 LStVG, wonach bei der Abstimmung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereiches der Verordnung auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen sei. Die angegriffene Verordnung trage dem Bewegungsbedürfnis überhaupt nicht Rechnung, vielmehr seien Hunde im gesamten Gemeindegebiet, innerhalb und außerhalb der Ortsbebauung, anzuleinen. Denn als Freilaufflächen blieben nur Felder, die aufgrund der landwirtschaftlichen Nutzung oder des Wildbestandes ebenfalls für Hunde nicht nutzbar seien. Das Interesse an einer artgerechten Tierhaltung und das Recht des Tierhalters auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit seien überhaupt nicht berücksichtigt. Es hätte hier bezüglich der örtlichen Verhältnisse stärker differenziert und etwa in den größeren Ortsteilen spezifische Einzelflächenausweisungen vorgenommen werden müssen; insbesondere hätte etwa in Bereichen von Schulen und Kindergärten ein Anleinzwang ausgesprochen werden können. Ein allgemeiner Leinenzwang für das gesamte Gemeindegebiet verstoße gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot.

22

Der Wortlaut des § 1 der Verordnung verstoße auch gegen das Bestimmtheitsgebot, denn das Kriterium „innerhalb geschlossener Ortschaft“ sei für den mit baurechtlichen Begriffen nicht vertrauten Bürger nicht eindeutig, zumal auch eine Bezugnahme auf einen Lageplan fehle. Stelle man aber auf die Regeln der Straßenverkehrsordnung ab, so sei darauf hinzuweisen, dass sich gerade im ländlichen Bereich vielfach die Ortsschilder außerhalb des bebauten Ortsteils befänden. Ortsteile mit einer minimalen oder aufgelockerten Bebauung ließen häufig keinen räumlichen Abschluss ersehen.

23

Die Geh- und Radwege seien nicht näher definiert; damit sei praktisch jedwede im Außenbereich liegende Wegebeziehung, die eben auch einen Geh- und Radweg darstelle, vom Leinenzwang mit umfasst. Dieses Bestimmtheitsdefizit führe wiederum zu einem Leinenzwang faktisch im gesamten Gemeindegebiet und damit zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch seien keine zeitlichen Differenzierungen vorgenommen worden; gerade im Außenbereich sei nicht zu allen Zeiten gleichbleibend mit einem besonderen Publikumsverkehr zu rechnen. Ebenso sei nicht zwischen Kampfhunden und großen Hunden differenziert worden.

24

Auch sei es nicht zulässig, den Hundeführern vorzuschreiben, welche Länge ihre Leine haben darf.

25

Die Antragsgegnerin beantragte,

26

den Antrag abzulehnen.

27

Bei dem Erlass der angegriffenen Verordnung habe die Antragsgegnerin den Rahmen der Rechtsgrundlage eingehalten und auch nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

28

Entgegen der Auffassung des Antragstellers habe eine zum Normerlass berechtigende abstrakte Gefahrenlage für die von Art. 18 Abs. 1 LStVG geschützten Rechtsgüter bestanden. Von unangelegten Hunden gehe aufgrund der Unberechenbarkeit ihres Verhaltens Gefahren für Menschen an Leib und Leben sowie für andere Hunde aus, die geeignet seien, die Anordnung eines Leinenzwangs zu rechtfertigen. Denn schon die allgemeine Lebenserfahrung belege aufgrund der potentiellen Konfliktrichtigkeit einer Begegnung von Hunden mit Menschen und anderen Hunden aufgrund des natürlichen Verhaltensrepertoires von Hunden die erforderliche abstrakt-generelle Gefahrenlage. Im Übrigen habe es in den Jahren 2019 und 2020 im Gemeindegebiet jeweils sechs bekannt gewordene Vorfälle mit unangelegten großen Hunden, davon pro Jahr einen Beißvorfall, gegeben.

29

Der Leinenzwang gelte auch nicht faktisch für das gesamte Gemeindegebiet, sondern außerhalb geschlossener Ortschaften nur auf den sich dort befindlichen Geh- und Radwegen. Hiervon gebe es im Gemeindegebiet nur eine beschränkte Anzahl, nämlich neun. An diesen werde die Antragsgegnerin auch eine Beschilderung mit Hinweis auf die Hundehaltungsverordnung anbringen. Die Geh- und Radwege seien in den Geltungsbereich der Verordnung mit aufgenommen worden, weil dort von freilaufenden großen Hunden und Kampfhunden ein erhöhtes Gefahrenpotential, insbesondere für Radfahrer, ausgehe. Nicht der Verordnung unterfielen demgegenüber die im Außenbereich des Gemeindegebiets in großer Zahl vorhandenen gewidmeten bzw. tatsächlich-öffentlichen Feld- und Waldwege und Straßen. Dort könne den Hunden weiterhin Freiauslauf gewährt werden. Dass ein Geh- und Radweg etwas anderes als ein Feld- und Waldweg sei, liege schon nach allgemeinem Begriffsverständnis auf der Hand. Die Hundehalter hätten also nach wie vor eine Vielzahl an Optionen, wo sie ihren Hunden im Gemeindegebiet Freiauslauf gewähren könnten. Da aufgrund des Zuschnitts der Ortschaften im Gemeindegebiet der Außenbereich von jeder Wohnadresse aus in wenigen hundert Metern erreichbar sei, müssten nicht auch noch zusätzlich einzelne Flächen innerhalb der geschlossenen Ortschaften vom Leinenzwang ausgenommen werden. Soweit mit dem Aufsuchen der für den freien Auslauf von Hunden geeigneten Örtlichkeiten für einzelne Hundehalter bzw. -führer geringfügige Unbequemlichkeiten verbunden seien, seien diese hinzunehmen.

30

Angesichts des denkbar geringfügigen Eingriffs habe über die auf das Gemeindegebiet bezogene räumliche Differenzierung hinaus keine weitere zeitliche Differenzierung bzw. eine solche zwischen großen Hunden und Kampfhunden erfolgen müssen.

31

Der Wortlaut sei auch nicht unbestimmt. Die Formulierung „innerhalb geschlossener Ortschaft“ orientiere sich an einem feststehenden Begriff der Straßenverkehrsordnung, welcher den räumlichen Zusammenhang von (Wohn-)Häusern beschreibe. Geschlossene Ortschaften seien solche, deren Anfang und Ende mittels eines gelben Ortsschildes angezeigt werde. Etwaige „Unschärfen“ in den Randbereichen könnten auch noch durch ein rechtsstaatliches Verfahren ausgeglichen werden, eine parzellenscharfe Abgrenzung sei nicht erforderlich. In der Rechtsprechung zu Art. 18 Abs. 2 LStVG sei geklärt, dass ein Leinenzwang „innerhalb geschlossener Ortschaften“ angeordnet werden könne.

32

Schließlich sei in der Rechtsprechung bereits geklärt, dass § 28 StVO dem Erlass kommunaler sicherheitsrechtlicher Verordnungen, die einen Leinenzwang für Hunde auf Straßen anordnen, nicht entgegenstehe.

33

Mit Schriftsatz vom 5. Februar 2021 vertiefte der Antragsteller seine Ausführungen.

34

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakte (Aufstellungsakte) Bezug genommen.

II.

35

Der Antrag ist zwar zulässig, aber unbegründet. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, wonach das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige

Anordnung erlassen kann, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, liegen nicht vor.

36

Der Antrag ist - ebenso wie der Antrag in der Hauptsache gemäß § 47 Abs. 1 VwGO - statthaft und auch sonst zulässig, weil er sich gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit Art. 5 Satz 1 AGVwGO gegen eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift richtet, der Antragsteller gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO hinreichend substantiiert vorgetragen hat, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG verletzt zu sein, und die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewahrt ist.

37

Das Vertretungserfordernis nach § 67 Abs. 4 VwGO ist gewahrt. Zwar hat der Antragsteller den Schriftsatz vom 28. November 2020 noch selbst verfasst und vorgelegt, doch ist der von seinem Bevollmächtigten vorgelegte Schriftsatz vom 15. Dezember 2020 fristgerecht und auch sonst zulässig. Der Bevollmächtigte konnte zulässigerweise den Schriftsatz des Antragstellers vom 28. November 2020 in seinen Vortrag einbeziehen, da deutlich ersichtlich ist, dass die Bezugnahme auf einer eigenen vollständigen rechtlichen Prüfung beruht (vgl. BVerwG, B.v. 30.7.2012 - 5 PKH 8.12 - juris Rn. 7; Hartung/Schramm in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1.1.2021, § 67 Rn. 53; Schenk in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, § 67 Rn. 75).

38

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die streitgegenständliche Verordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen, ist aber unbegründet.

39

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 u.a. – juris Rn. 12; BayVGh, B.v. 7.12.2020 - 10 NE 20.2437 - juris Rn. 16; BayVGh, B.v. 16.7.2020 - 20 NE 20.1500 - juris Rn. 10; OVG NW, B.v. 25.4.2019 - 4 B 480/19.NE - juris Rn. 9). Ergibt die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und voraussichtlich begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten nicht absehen, ist im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine begehrte einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag später aber Erfolg hätte, und die Folgen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber später erfolglos bliebe (vgl. BVerwG, B.v. 25.5.2015 - 4 VR 5.14 u.a. - juris Rn. 12; BayVGh, B.v. 7.12.2020 - 10 NE 20.2437 - juris Rn. 16; BayVGh, B.v. 16.7.2020 - 20 NE 20.1500 - juris Rn. 10; Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 105).

40

Gemessen daran kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht in Betracht, weil der Normenkontrollantrag in der Hauptsache aller Voraussicht nach unbegründet sein wird.

41

Rechtsgrundlage der streitgegenständlichen Verordnung ist Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG, wonach die Gemeinden zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit durch Verordnung das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden im Sinn des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG in öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen einschränken können.

42

a) Diese gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist verfassungsgemäß (BayVerfGH, B.v. 12.10.1994 - Vf. 16-VII-92, Vf. 5 VII-93 - juris Rn. 180; BayVerfGH, B.v. 25.6.2019 - Vf. 4-VII-17 - juris Rn. 48; BayVGh, B.v. 12.9.2001 - 24 N 00.1638 - juris Rn. 20); der Antragsteller hat insoweit auch nichts vorgetragen. Die Vorschrift dient in zulässiger Weise dem präventiven Schutz von Personen und Tieren, die sich in der Öffentlichkeit bewegen; es sollen abstrakte Gefahren unterbunden werden, die entstehen, wenn Hunde Menschen oder Tiere angreifen, anspringen oder sich sonst gefährdend verhalten. Hierzu ist sie geeignet und angemessen. Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe sind wenig intensiv. Die angemessene Festlegung des Umfangs ist im Einzelfall Sache der die Verordnung erlassenden Gemeinde (BayVerfGH, B.v. 12.10.1994 - Vf. 16-VII-92, Vf. 5 VII-93 - juris Rn. 180; Schwabenbauer in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 18 LStVG Rn. 1a).

43

b) Eine abstrakte Gefahr für die in der Ermächtigungsgrundlage genannten Rechtsgüter als Voraussetzung für den Erlass einer Verordnung liegt vor.

44

Eine solche abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist dann gegeben, wenn bei bestimmten Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen nach allgemeiner Lebenserfahrung oder fachlichen Erkenntnissen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für die (polizeilichen) Schutzgüter im Einzelfall eintreten pflegt. Dabei hängt der zu fordernde Wahrscheinlichkeitsgrad von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sowie dem Ausmaß des möglichen Schadens ab. Geht es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, so kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts ausreichen (BayVerfGH, B.v. 25.6.2019 - Vf. 4-VII-17 - juris Rn. 52; BVerwG, B.v. 24.1.2008 - 6 BN 2.07 - juris Rn. 17; OVG Berlin-Bbg, U.v. 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 25; OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 26; NdsOVG, B.v. 7.2.2014 - 11 KN 218/13 - juris Rn. 14 ff.).

45

Die einhellige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Obergerichte vertritt die Ansicht, dass von unangeleiteten Hunden aufgrund der Unberechenbarkeit ihres Verhaltens Gefahren für Menschen an Leib und Leben sowie für andere Hunde ausgehen, die geeignet sind, die allgemeine Anordnung eines Leinenzwangs zu rechtfertigen. Dabei bedarf es grundsätzlich keines Nachweises einer entsprechenden Gefahrenlage durch statistische Zahlen oder gar verlässlich dokumentierte Vorfälle mit unangeleiteten Hunden im Geltungsbereich der Verordnung. Denn schon die allgemeine Lebenserfahrung belegt aufgrund der (potentiellen) Konfliktrichtigkeit einer Begegnung von Hunden mit Menschen und anderen Hunden die erforderliche abstrakt-generelle Gefahrenlage. Zum natürlichen Verhaltensrepertoire von Hunden gehören - wie auch die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung unter Bezug auf die einschlägige Rechtsprechung ausgeführt hat - das Beißen, Hetzen, Reißen, Anspringen, Schnappen, Nachrennen und Beschnüffeln, das sich bei freilaufenden Hunden spontan und unberechenbar äußern und zu einer Gefährdung unbeteiligter Dritter führen kann, welche die Schwelle der bloßen Lästigkeit überschreitet. Auch ein zunächst bloß subjektives Unsicherheitsgefühl, das viele Menschen - vor allem Kinder und ältere Menschen - gegenüber freilaufenden Hunden beschleicht, ist hier zu berücksichtigen; denn gerade auch ängstliches (gegenüber Hunden „falsches“) Verhalten kann bei ansonsten unauffälligen Hunden weitere Reaktionen und auf diese Weise einen gefahrerhöhenden Kreislauf in Gang setzen (BayVerfGH, B.v. 25.6.2019 - Vf. 4-VII-17 - juris Rn. 52; BVerwG, B.v. 2.3.2011 - 6 BN 2.10 - juris Rn. 6; BVerwG, B. 24.1.2008 - 6 BN 2.07 - juris Rn. 16; OVG Berlin-Bbg, U.v. 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 26 f.; OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 27 f.; NdsOVG, B.v. 7.2.2014 - 11 KN 218/13 - juris Rn. 16 ff.; OVG NW, B.v. 20.12.2007 - 5 A 83/07 - juris Rn. 6 ff.; ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 54 ff.; OVG RhPf, U.v. 21.9.2006 - 7 C 10539/06 - juris Rn. 16; jeweils m.w.N.; vgl. auch zur Gefahrensituation bei unangeleiteten großen Hunden allgemein: BayVGh, U.v. 15.3.2005 - 24 BV 04.2755 - juris Rn. 32 ff.; BayVGh, U.v. 9.11.2010 - 10 BV 06.3053 - juris Rn. 22; seither stRspr des Senats).

46

Im Übrigen hat die Antragsgegnerin durchaus Daten zu relevanten Vorfällen dargelegt. Danach hat es in den Jahren 2019 und 2020 im Gemeindegebiet jeweils sechs bekanntgewordene Vorfälle mit unangeleiteten großen Hunden gegeben, davon pro Jahr einen Beißvorfall. Statistisch komme bei 627 gemeldeten Hunden auf je 23 Einwohner ein Hund (in der nahegelegenen Landeshauptstadt München dagegen nur ein Hund auf 43 Einwohner). Der Senat sieht, zumal im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, keinen Anlass, die

Richtigkeit dieser Angaben zu bezweifeln, auch wenn der Antragsteller behauptet, diese seien „durch nichts belegt“; ebenso ist keine weitere Aufschlüsselung zu verlangen, ob die erwähnten Vorfälle einen Zusammenhang gerade mit der Größe des Hundes aufwiesen oder ob die Vorfälle sich nicht „genauso gut“ mit angeleinten Hunden ereignet hätten.

47

Daher handelt es sich auch nicht um eine bloße Maßnahme der Gefahrenvorsorge, wie der Antragsteller vorträgt. Die von ihm in der Antragsbegründung angeführten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 3.7.2002 - 6 CN 8/01 - juris) und des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (NdsOVG, U.v. 27.1.2005 - 11 KN 38/04 - juris) stützen diese Ansicht nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass eine allein auf den Gesichtspunkt der Gefahrenvorsorge gründende sicherheitsrechtliche Verordnung nicht auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt werden kann, weil insoweit eine spezielle Ermächtigungsgrundlage durch den Gesetzgeber zu verlangen ist; dabei musste das Gericht von dem Regelungskonzept der angegriffenen Verordnung ausgehen, die selbst nicht von einer abstrakten Gefahr ausgegangen ist. Dass das Oberverwaltungsgericht Lüneburg sodann ausgehend von diesen Ausführungen im Falle einer Verordnung, die einen Leinenzwang für (ausnahmslos alle) Hunde angeordnet hat, eine abstrakte Gefahr verneint hat, ist sodann in der Rechtsprechung singulär geblieben (eingehend zu diesen Fragen: ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 55 ff., das insoweit von einem „Missverständnis“ spricht; dieses bestätigend: BVerwG, B.v. 24.1.2008 - 6 BN 2.07 - juris Rn. 16 f.; ebenso OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 29); das OVG Lüneburg geht im Übrigen mittlerweile ebenfalls von einer abstrakten Gefahr aus (so ausdrücklich: NdsOVG, B.v. 7.2.2014 - 11 KN 218/13 - juris Rn. 16).

48

c) Der Erlass der Hundehaltungsverordnung, gestützt auf diese landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage, widerspricht auch nicht bundesrechtlichen Normen, im konkreten Fall der Straßenverkehrsordnung. Zwar muss nach § 28 Abs. 1 StVO ein Hund im Straßenverkehr nicht zwingend an einer Leine geführt werden, doch hindert diese Vorschrift nicht den Erlass einer sicherheitsrechtlichen Verordnung, nach der Hunde auf Straßen nur angeleint geführt werden dürfen, sofern diese keine verkehrsbezogen-ordnungsrechtliche Zwecke verfolgt; eine solche Verordnung greift über die Regelung zur Teilnahme am Straßenverkehr hinaus und ist dem allgemeinen Ordnungsrecht zuzurechnen (siehe die Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs: BGH, B.v. 18.4.1991 - 4 StR 518/90 - juris; ferner Ritter in Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, BeckOK Straßenverkehrsrecht, Stand 15.1.2021, § 28 StVO Rn. 5).

49

d) Die Verordnung der Antragsgegnerin hält sich im Rahmen ihrer Ermächtigungsgrundlage.

50

Der Begriff des „Kampfhunds“ in § 2 Abs. 1 der Verordnung entspricht demjenigen in Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG in Verbindung mit der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit.

51

Die in § 2 Abs. 2 Satz der Verordnung enthaltene Definition der „großen Hunde“ als erwachsene Hunde, deren Schulterhöhe mindestens 50 cm beträgt, entspricht Nr. 18.1 der Vollzugsbekanntmachung zum LStVG und wird von der Rechtsprechung als sachgerecht gebilligt (BayVG, B.v. 12.9.2001 - 24 N 00.1638 - juris Rn. 24); auch die Festlegung verschiedener Hunderassen, die stets als große Hunde gelten, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

52

Die Verordnung musste auch nicht zwischen Kampfhunden und (sonstigen) großen Hunden differenzieren, zumal die Anzahl der in der Gemeinde vorhandenen Kampfhunde aufgrund der in Bayern generell restriktiven Handhabung der Genehmigungspflicht (Art. 37 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LStVG) ohnehin allenfalls marginal sein dürfte.

53

Art. 18 Abs. 1 LStVG ermächtigt auch zum Erlass näherer Regelungen hinsichtlich der Eigenschaften der zu verwendenden Hundeleinen; hierdurch wird letztlich nur eine notwendige Einzelheit der Leinenpflicht konkretisiert (vgl. auch ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 86).

54

e) Die streitgegenständliche Hundehaltungsverordnung ist auch hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs der Anleinpflcht hinreichend bestimmt (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG). Es ist für Normadressaten wie den Antragsteller in ausreichender und zumutbarer Weise erkennbar, welches Verhalten von ihm wo gefordert wird.

55

Für die Frage, welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist auch die Intensität der von der Regelung ausgehenden oder durch sie zugelassenen Einwirkungen auf die Normadressaten von Belang. Lässt sich der Tatbestand eines Verbots oder Gebots aufgrund der Eigenart des Sachbereichs mit beschreibenden Merkmalen nicht ausreichend kennzeichnen, darf der Normgeber auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen. In jedem Fall müssen sich aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien entwickeln lassen, die eine willkürliche Handhabung der Norm durch die für die Vollziehung zuständigen Behörden ausschließen. Mögliche Nachteile einer dennoch verbleibenden Unbestimmtheit können bis zu einem gewissen Grad durch ein rechtsstaatliches Verfahren, insbesondere durch die gerichtliche Kontrolle, ausgeglichen werden (OVG RhPf, U.v. 21.9.2006 - 7 C 10539/06 - juris Rn. 17 unter Bezugnahme auf BVerfG, B.v. 24.11.1981 - 2 BvL 4/80 - juris Rn. 36).

56

Das gilt zunächst für die Formulierung „innerhalb geschlossener Ortschaft“. Die Antragsgegnerin hat sich damit an einem Begriff aus dem Straßenverkehrsrecht orientiert (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO, Zeichen 310 und 311 der Anlage 3 zur StVO), für den somit ein hoher Bekanntheitsgrad angenommen werden kann. Beginn bzw. Ende der geschlossenen Ortschaft ergeben sich in der Regel anhand der Ortstafeln. Auch wenn Ortstafeln in der Regel nur an mit Kraftfahrzeugen zu befahrenen Straßen stehen, ist es auch bei Verlassen der Ortschaft etwa auf einem Fußweg grundsätzlich möglich, Ende bzw. Anfang des im Übrigen durch Ortstafeln markierten Bereichs der geschlossenen Ortschaft zu erkennen. Eine parzellenscharfe Abgrenzung ist nicht erforderlich; etwaige noch bestehende Unklarheiten würden im Vollzug zu Lasten der Antragsgegnerin gehen.

57

So wird in der Rechtsprechung auch bei vergleichbaren Formulierungen eine hinreichende Bestimmtheit des räumlichen Geltungsbereichs gesehen, ohne eine detaillierte kartenmäßige Bestimmung zu verlangen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats genügen etwa die aus baurechtlichen Begriffen abgeleiteten Formulierungen „innerhalb zusammenhängend bebauter Ortsteile“ bzw. „in zusammenhängend bebauten Gebieten“ den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots (vgl. z.B. BayVGh, U.v. 9.6.2020 - 10 B 18.1470 - juris Rn. 45; BayVGh, B.v. 5.6.2020 - 10 ZB 20.961 - juris Rn. 6; BayVGh, B.v. 3.5.2017 - 10 CS 17.405 - juris Rn. 8). Gleiches gilt für „innerhalb der bebauten Ortsteile (§§ 30 und 34 Baugesetzbuch)“ (ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 76 ff.), „innerhalb bebauter Ortslagen“ (OVG RhPf, U.v. 21.9.2006 - 7 C 10539/06 - juris Rn. 18) oder „Ortslage“ (OVG Berlin-Bbg, U.v. 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 19).

58

Hinreichend bestimmt ist auch die Bezeichnung „auf Geh- und Radwegen“. Es liegt auf der Hand, dass damit keineswegs alle für Fußgänger und Radfahrer benutzbaren Straßen und Wege (außerhalb der geschlossenen Ortschaften) gemeint sind, sondern nur solche, die aufgrund einer eindeutigen Kennzeichnung (insbesondere durch eines der Verkehrszeichen 237 bis 241 der Anlage 2 zur StVO) als solche bestimmt und ohne weiteres erkennbar sind. Dies hat die Beklagte in ihrer Antragsriderung auch klargestellt und überdies demgemäß darauf hingewiesen, dass auf den betroffenen Geh- und Radwegen noch eine eigens auf die Anleinpflcht hinweisende Beschilderung angebracht werde.

59

f) Der räumliche Geltungsbereich der Anleinpflcht widerspricht voraussichtlich auch nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

60

Dass der Leinenzwang als solcher nicht unverhältnismäßig ist, ist in der Rechtsprechung nicht umstritten; er ist vielmehr geeignet, die in der Öffentlichkeit von Hunden im Allgemeinen ausgehenden abstrakten Gefahren vor allem für die Gesundheit und das Leben von Menschen zu verringern, er ist erforderlich, weil mildere Mittel in der Regel nicht in Betracht kommen, und auch im engeren Sinne verhältnismäßig, weil er als zumutbare Belastung der Betroffenen anzusehen ist. Entscheidend ist in jedem Fall die konkrete

Ausgestaltung der Leinenpflicht, insbesondere deren räumlicher Geltungsbereich (siehe z.B. OVG Berlin-Bbg, U.v. 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 30 ff.; OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 33 ff.; ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 64 ff.; NdsOVG, B.v. 7.2.2014 - 11 KN 218/13 - juris Rn. 19 ff.).

61

Art. 18 Abs. 1 Satz 2 LStVG bestimmt, dass der räumliche und zeitliche Geltungsbereich der Verordnung auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen ist, wobei auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen ist. Somit ist es in aller Regel nicht zulässig, einen Leinenzwang für das gesamte Gemeindegebiet anzuordnen, falls nicht im Einzelfall ausnahmsweise besondere Gründe hierfür vorliegen (BayVGh, B.v. 12.9.2001 - 24 N 00.1638 - juris Rn. 23 ff.; Schwabenbauer in Möstl/Schwabenbauer, Beck OK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 18 LStVG Rn. 11 ff.; ähnlich ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 93). Andererseits ist die Rücksichtnahme auf tierschutzrechtliche Erfordernisse ihrerseits keine absolute Barriere, die dazu führt, hinsichtlich der Sicherheit von Passanten Zugeständnisse machen zu müssen. Nicht die staatliche Gemeinschaft muss dem Bürger das artgerechte Halten von Tieren ermöglichen, vielmehr hat hierfür in erster Linie der Hundehalter selbst zu sorgen. Das folgt nicht zuletzt aus § 2 Nr. 2 TierSchG, wonach derjenige, der ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend verhaltensgerecht unterzubringen hat und die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken darf, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Ebenso wie die Halter anderer Heimtiere nicht verlangen können, dass die Allgemeinheit ihnen Räume, Fläche oder sonstige Gelegenheit für eine artgerechte Haltung ihrer Tiere zur Verfügung stellt, gilt dies auch für Hundehalter (BayVGh, B.v. 12.9.2001 - 24 N 00.1638 - juris Rn. 24; OVG Berlin-Bbg, U.v. 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 35; OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 39; NdsOVG, B.v. 7.2.2014 - 11 KN 218/13 - juris Rn. 24; ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 72).

62

Die streitgegenständliche Verordnung bestimmt - wie dargelegt - eine Anleinplicht zum einen auf allen öffentlichen Anlagen und auf allen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen innerhalb geschlossener Ortschaft und zum anderen auf den Geh- und Radwegen innerhalb des Gemeindegebiets (also auch außerhalb geschlossener Ortschaft). Damit ist nicht - wie der Antragsteller meint - eine Anleinplicht faktisch im gesamten Gemeindegebiet angeordnet. Für den freien Auslauf von Hunden verbleiben die weiteren - wie die Antragsgegnerin zu Recht betont - zahlreich im Gemeindegebiet vorhandenen sonstigen gewidmeten bzw. tatsächlich-öffentlichen Feld- und Waldwege außerhalb geschlossener Ortschaft (sowie im Übrigen im gesamten Gemeindegebiet alle privaten Flächen, deren Eigentümer den Auslauf von Hunden gestatten oder dulden). Wegen der Struktur der Antragsgegnerin als großflächiger Gemeinde mit einer Anzahl vorwiegend ländlich geprägter Ortsteile brauchte die Antragsgegnerin auch nicht einzelne Bereiche innerhalb der Ortsteile vom Leinenzwang auszunehmen bzw. den Leinenzwang auf bestimmte Bereiche zu begrenzen. Der Außenbereich außerhalb geschlossener Ortschaft ist von jeder Wohnadresse aus in zumutbarer Entfernung zu erreichen; die Antragsgegnerin verweist hier zu Recht auf den Unterschied zur nahen Landeshauptstadt München, bei der dies allein aufgrund der Flächenausdehnung der Bebauung eben nicht der Fall ist. Es ist im vorliegenden summarischen Verfahren auch nicht erkennbar, dass es innerhalb von geschlossenen Ortschaften im Gemeindegebiet Flächen geben würde, bei denen sich eine Ausnahme von der Anleinplicht aufdrängen würde (vgl. hierzu auch OVG Berlin-Bbg, U.v. 27.5.2010 - OVG 5 A 1.08 - juris Rn. 42).

63

Auch die Einbeziehung der (als solche gekennzeichneten) Geh- und Radwege auch außerhalb der geschlossenen Ortschaft führt nicht zur Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich des Geltungsbereichs des Leinenzwangs. Zum einen handelt es sich - wie dargelegt - nur um eine begrenzte Anzahl solcher Wege, die nicht zu einem faktischen Leinenzwang im gesamten Gemeindegebiet (auch außerhalb geschlossener Ortschaft) führt. Zum anderen erscheint die Einbeziehung dieser Wege im Interesse der Sicherheit der Allgemeinheit als plausibel und nachvollziehbar. Denn als solche ausgewiesene Geh- und Radwege außerhalb der geschlossenen Ortschaften reagieren in aller Regel auf einen entsprechenden Bedarf und werden deshalb vor allem zu bestimmten Zeiten von einer größeren Anzahl von Menschen frequentiert. Es liegt auf der Hand, dass von freilaufenden Hunden auf diesen Wegen gerade für Radfahrer, aber auch für Spaziergänger, erhebliche Gefahren ausgehen können.

64

Sich in Einzelfällen ergebende Unbequemlichkeiten sind für die Hundehalter regelmäßig hinzunehmen (ThürOVG, U.v. 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 72), gegebenenfalls ist es ihnen zuzumuten, für die Möglichkeit freien Auslaufs eines Hundes auch organisatorische Vorkehrungen zu treffen. Es ist auch weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass im Gemeindegebiet aufgrund anderer (z.B. naturschutzrechtlicher) Rechtsvorschriften Anleinplichten für Hunde in einem Umfang bestehen, der die Möglichkeiten des Auslaufs auf andere Weise in außergewöhnlichem Umfang reduzieren würde. Im Ergebnis verbleiben den Hundehaltern zur Überzeugung des Senats ausreichende Möglichkeiten, ihre Hunde im Gemeindegebiet unangeleint frei herumlaufen zu lassen.

65

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

66

Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 52 Abs. 1 GKG und Nr. 35.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wobei mit Blick auf die mit dem Eilantrag letztlich bezweckte Vorwegnahme der Hauptsache eine Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren nicht angebracht erscheint.

67

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).