VGH München, Beschluss v. 03.04.2025 – 10 ZB 25.205

Titel:

Anordnung von Leinenzwang auch ohne vorherige Beißvorfälle grds. zulässig

Normenketten:

VwGO § 86 Abs. 1 S. 1, § 113 Abs. 1 S. 4
LStVG Art. 18 Abs. 2

Leitsätze:

1. Eine Anordnung nach Art. 18 Abs. 2 LStVG darf nur erlassen werden, wenn im jeweils gesondert zu betrachtenden Einzelfall eine konkrete Gefahr für die betreffenden Schutzgüter vorliegt. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Frage der Wiederholungsgefahr eines gefährlichen Vorfalls mit einem Hund zur Rechtfertigung der erledigten Anordnung eines Leinenzwangs ist von der Frage der Wiederholung eines vergleichbaren behördlichen Vorgehens unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen, dh von einer Wiederholungsgefahr iS eines Feststellungsinteresses zu unterscheiden. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
3. Für eine Aufklärungsrüge nach § 86 Abs. 1 S. 1 VwGO muss entweder dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Tatsachengericht, insbes. in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, hingewirkt worden ist oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich dem Gericht die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken hätten aufdrängen müssen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anordnung eines befristeten Leinenzwangs für einen Schäferhund, Zeitlicher Ablauf der Befristung, (kein) Fortsetzungsfeststellungsinteresse, Abgrenzung Wiederholungsgefahr eines gefährlichen Vorfalls mit dem Hund von der Frage der Wiederholung eines vergleichbaren behördlichen Vorgehens im Sinne eines Feststellungsinteresses, Bescheid, Berufung, Zulassungsantrag, Wiederholungsgefahr, Anordnung, Zulassungsgrund, Hund, Zulassung, Zwangsgeld, Zulassungsvorbringen, Beweisantrag, Hundehaltung, Leinenzwang, Feststellungsinteresse, konkrete Gefahr, ernstliche Zweifel, Zulassung der Berufung, Fortsetzungsfeststellungsklage, Gefahrenprognose, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Untersuchungsgrundsatz, Rechtskraft, Landesstrafrecht

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 21.11.2024 – 22 K 23.2712

Fundstellen:

LSK 2025, 7327
NJW 2025, 1761

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

1
Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger seine in erster Instanz erfolglose Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 5. Mai 2023 weiter, mit dem für den von ihm gehaltenen weißen Schäferhund „Barney“ ein Leinenzwang auf allen öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr innerhalb bewohnter Gebiete, befristet bis 13. Mai 2024, angeordnet worden ist.

2

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

3
1. Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegt nicht vor.

4
Solche ernstlichen Zweifel bestünden dann, wenn die Kläger im Zulassungsverfahren einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Erstgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten infrage gestellt hätten (BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – juris Rn. 11; B.v. 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12 – juris Rn. 16; B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33). Die von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geforderte Darlegung dieses Zulassungsgrundes erfordert innerhalb der Zulassungsbegründungsfrist von zwei Monaten eine konkret fallbezogene und hinreichend substantiierte Auseinandersetzung mit den Gründen der angefochtenen Entscheidung; es muss dargelegt werden, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts- und Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat (BayVGH, B.v. 29.4.2020 – 10 ZB 20.104 – juris Rn. 3), wobei „darlegen“ schon nach allgemeinem Sprachgebrauch mehr als lediglich einen allgemeinen Hinweis bedeutet; „etwas darlegen“ bedeutet vielmehr so viel wie „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“ (BVerwG, B.v. 9.3.1993 – 3 B 105.92 – juris Rn. 3 m.w.N.).

5
Gemessen daran werden mit dem Zulassungsantrag ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht dargelegt.

6
a) Das Verwaltungsgericht hat die Fortsetzungsfeststellungsklage als unzulässig abgewiesen. Infolge Ablaufs der Geltungsdauer der streitgegenständlichen Anordnungen hätten sich diese inzwischen erledigt. Ein berechtigtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse liege nicht vor. Es bestehe keine konkrete Wiederholungsgefahr. Es sei unwahrscheinlich, dass sich genau dieselbe Situation erneut ereigne. Selbst der Kläger halte dies für unwahrscheinlich. Zudem habe die Beklagte zugesichert, im Falle eines gleich gelagerten Vorfalls jedenfalls keinen gleichlautenden Bescheid mehr zu erlassen. Auch wäre die Beklagte verpflichtet, jeden neuen Vorfall zur Kenntnis zu nehmen und im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu würdigen. Auf die Frage der Begründetheit Klage komme es deshalb nicht mehr an. Die Anordnung eines Leinenzwangs jedenfalls für einen großen Schäferhund erscheine jedoch auch ohne Beißvorfall grundsätzlich als Mittel der Wahl.

7
Zur Begründung ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils macht der Kläger geltend, es lägen „verfahrensrechtliche“ Verstöße vor. Das Verwaltungsgericht habe die Annahme der Wiederholungsgefahr nicht derart auf die Wiederholung „derselben Situation“ verengen dürfen. Es komme nicht darauf an, dass sich genau dasselbe Ereignis wiederhole, sondern auf die Frage wesentlich unveränderter tatsächlicher und rechtlicher Umstände, welche die Gefahr eines gleichartigen Verwaltungsaktes besorgen lassen würden. Die Beklagte habe im streitgegenständlichen Bescheid eine Wiederholungsgefahr zur Grundlage für die Begründung der Anordnung gemacht. Das Urteil sei insofern nicht konsistent. Erwähnt werde im Rechtsstreit ein – dort nicht streitgegenständlicher – angeblich weiterer Vorfall gleicher Art, der wiederum eine Anordnung der Beklagten ganz ähnlichen Inhalts gezeitigt habe. Allein damit sei schon eine Wiederholungsgefahr bestätigt worden.

8
Damit werden jedoch ernstlicher Zweifel nicht dargelegt. Der Kläger verwechselt die von der Behörde zu treffende Gefahrenprognose als Grundlage für die zu treffenden Anordnungen mit der Wiederholungsgefahr als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage.

9

Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche Anordnung ist Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 LStVG. Danach können Gemeinden zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum Anordnungen für den Einzelfall zur Haltung von Hunden treffen. Eine solche Anordnung nach Art. 18 Abs. 2 LStVG darf allerdings nur erlassen werden, wenn im jeweils gesondert zu betrachtenden Einzelfall eine konkrete Gefahr für die betreffenden Schutzgüter vorliegt (stRspr, vgl. z.B. BayVGH, U.v. 6.4.2016 – 10 B 14.1054 – juris Rn. 19; B.v. 11.2.2015 – 10 ZB 14.2299 – juris Rn. 5 m.w.N.). Dies ist dann der Fall, wenn bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens in dem zu beurteilenden Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in überschaubarer Zukunft mit einem Schadenseintritt gerechnet werden kann. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je schutzwürdiger das bedrohte Schutzgut und je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist (BayVGH, U.v. 9.11.2010 – 10 BV 06.3053 – juris Rn. 22 m.w.N.). Der Senat vertritt dabei in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass von großen Hunden, die auf öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr frei herumlaufen, eine konkrete Gefahr für Leib und Leben Dritter ausgeht, auch wenn es in der Vergangenheit noch nicht zu konkreten Beißvorfällen gekommen ist (vgl. zuletzt z.B. BayVGH, B.v. 5.6.2020 – 10 ZB 20.961 – juris Rn. 5; B.v. 12.2.2020 – 10 ZB 19.2474 – juris Rn. 6). Unabhängig davon ist eine konkrete Gefahr zu bejahen, wenn es bereits zu einem Beißvorfall oder sonstigen Schadensfall durch einen Hund gekommen ist, wenn nicht dargelegt werden kann, dass eine Wiederholung auch ohne Erlass einer sicherheitsrechtlichen Anordnung auszuschließen ist (BayVGH, U.v. 9.6.2020 – 10 B 18.1470 juris Rn. 39).

10
Soweit der Kläger darauf verweist, dass die Beklagte auf Seite 2 des streitgegenständlichen Bescheids eine Wiederholungsgefahr erwähnt und zur Grundlage für die Begründung ihrer Anordnung gemacht habe, betrifft dies die von der Beklagten zu treffende Gefahrenprognose. Entgegen der Auffassung des Klägers wird dadurch das Urteil nicht inkonsistent, soweit das Verwaltungsgericht von einer nicht vorliegenden Wiederholungsgefahr im Sinne eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses ausgeht.

11
Das Verwaltungsgericht ist insoweit zutreffend davon ausgegangen, dass unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr kein Feststellungsinteresse im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog geltend gemacht worden ist. Ein Feststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr setzt die konkret absehbare Möglichkeit voraus, dass in naher Zukunft mit der Wiederholung eines vergleichbaren behördlichen Vorgehens bzw. Wiederholung der erledigten Maßnahme unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen zu rechnen ist (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 12.10.2023 – 2 A 5.22 – juris Rn. 24; U.v. 24.5.2022 – 6 C 9.20 – BVerwGE 175, 346, juris Rn. 12; B.v. 14.1.2019 – 3 B 48.18 – juris Rn. 9). Das Zulassungsvorbringen geht nicht auf die Annahme des Verwaltungsgerichts ein, dass die Beklagte jeden Vorfall im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu würdigen habe. Erst nach der Prüfung der Frage auf der Tatbestandsseite, wie wahrscheinlich es ist, dass es wieder zu einem gefährlichen Vorfall mit dem Hund kommen wird, hat die Behörde bei der Anordnung von Beschränkungen immer die Umstände des Einzelfalles zu beachten, die im Rahmen einer pflichtgemäßen Ermessensausübung und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf der Rechtsfolgenseite gewürdigt werden müssen. So kann es beispielsweise eine Rolle spielen, ob sich der Vorfall im Innen- oder im Außenbereich, mit oder ohne Leine oder nach einem (unbeaufsichtigten) Verlassen eines Grundstücks ereignet. Auch eine Rolle spielen kann die Frage, wer zum Zeitpunkt des Vorfalls den Hund ausgeführt hat. Art. 18 Abs. 2 LStVG ermöglicht schließlich eine Vielzahl von Maßnahmen. Differenziert werden kann zwischen Ausführbedingungen, wie z.B. Leinen- oder Maulkorbzwang oder deren Kombination (wenn beispielsweise ein Hund trotz Leine zubeißt), Anforderungen an den Ort der Hundehaltung oder an die Person des Hundehalters/-führers (Schwabenbauer in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK PolR Bayern, Stand: 1.3.2024, Art. 18 LStVG Rn. 89). Somit ist die Frage der Wiederholungsgefahr eines gefährlichen Vorfalls mit dem Hund zur Rechtfertigung der erledigten Anordnung des Leinenzwangs von der Frage der Wiederholung eines vergleichbaren behördlichen Vorgehens unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen, d.h. von einer Wiederholungsgefahr im Sinne eines Feststellungsinteresses zu unterscheiden.

12
Das Zulassungsvorbringen setzt sich des Weiteren nicht damit auseinander, dass das Verwaltungsgericht selbständig tragend bereits deshalb keine Wiederholungsgefahr angenommen hat, weil die Beklagte

zugesichert habe, im Falle eines gleich gelagerten Vorfalls jedenfalls keinen gleichlautenden Bescheid mehr zu erlassen.

13
b) Soweit der Kläger zusätzlich materielle Verstöße geltend macht und vorträgt, dass gegen den Untersuchungsgrundsatz verstoßen worden sei, der Leinenzwang unverhältnismäßig sei, eine pauschale Leinenpflicht für große Hunde nicht angenommen werden könne, der Begriff des „relevanten Publikumsverkehrs“ unbestimmt und das Zwangsgeld unverhältnismäßig sei, kommt es darauf nicht entscheidungserheblich an.

14
Das Verwaltungsgericht hat die Fortsetzungsfeststellungsklage bereits wegen Unzulässigkeit abgewiesen und festgestellt, dass es deshalb auf die Frage der Begründetheit nicht mehr ankomme. Lediglich als „Anmerkung“ machte es noch Ausführungen zur Rechtmäßigkeit der Anordnungen. Es handelt sich um ein Obiter Dictum, auf dem die angefochtene Entscheidung, die Klage als unzulässig abzuweisen, nicht beruht.

15
2. Auch besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegen auch nicht vor.

16
Solche Schwierigkeiten weist eine Rechtssache dann auf, wenn sie in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht voraussichtlich größere, d.h. überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht (vgl. BayVGH, B.v. 1.2.2019 – 10 ZB 18.2455 – juris Rn. 15; B.v. 4.3.2019 – 10 ZB 18.2195 – juris Rn. 17 m.w.N.). Es ist eine Begründung dafür anzugeben, weshalb die Rechtssache an den entscheidenden Richter (wesentlich) höhere Anforderungen stellt als im Normalfall (vgl. BayVGH, B.v. 20.2.2019 – 10 ZB 18.2343 – juris 18). Die tatsächliche oder rechtliche Frage, die solche Schwierigkeiten aufwirft, muss dabei entscheidungserheblich sein (Roth in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1.10.2024, § 124 Rn. 43 m.w.N.).

17
Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Das Zulassungsvorbringen behauptet zwar, dass die erstinstanzliche Entscheidung schwierige Fragen aufwerfe, die erst im eigentlichen Rechtsmittelverfahren geklärt werden könnten, legt dies aber nicht dar. Die im Verfahren aufgeworfenen Fragen stellen sich unter Zugrundelegung der Rechtsprechung bei Heranziehung der gängigen Auslegungsmethoden nicht beziehungsweise lassen sich mit diesen ohne Weiteres bereits im Rechtsmittelverfahren lösen.

18
Soweit der Kläger eine mangelhafte Sachverhaltsermittlung („Verstoß gegen den Untersuchungsgrundsatz“) rügt, greift dieser Einwand nicht durch. Die Rüge betrifft die ergänzenden Anmerkungen des Verwaltungsgerichts zur Rechtmäßigkeit der Anordnung des Leinenzwangs, auf denen das angefochtene Urteil nicht beruht (s.o.); sie kann daher dessen Ergebnisrichtigkeit nicht in Frage stellten.

19
Nach ständiger Rechtsprechung setzt eine Aufklärungsrüge gemäß § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Übrigen die substantiierte Darlegung voraus, welche Tatsachen auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Auffassung des Berufungsgerichts aufklärungsbedürftig waren, welche für erforderlich oder geeignet gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht kamen, welche tatsächlichen Feststellungen dabei voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern diese unter Zugrundelegung der materiell-rechtlichen Auffassung des Tatsachengerichts zu einer für den Kläger günstigeren Entscheidung hätten führen können. Die Aufklärungsrüge stellt zudem kein Mittel dar, um Versäumnisse eines Verfahrensbeteiligten in der Tatsacheninstanz zu kompensieren, vor allem wenn er es unterlassen hat, einen Beweisantrag zu stellen. Deshalb muss ferner entweder dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, hingewirkt worden ist oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich dem Gericht die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken hätten aufdrängen müssen (vgl. z.B. BVerwG, B.v. 25.2.2021 – 2 B 69.20 – juris Rn. 27; BayVGH, B.v. 13.1.2020 – 10 ZB 19.1599 – juris Rn. 19 jew. m.w.N.).

20

Das Vorbringen des Klägers genügt diesen Anforderungen nicht. Weder wurde von dem anwaltlich vertretenen Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht auf die Vornahme der weiteren Sachverhaltsaufklärung durch einen entsprechenden Beweisantrag hingewirkt, noch wird mit dem Zulassungsantrag substantiiert dargelegt, dass sich dem Verwaltungsgericht unabhängig von einem Beweisantrag eine weitere Sachverhaltsaufklärung hätte aufdrängen müssen.

21
3. Schließlich ist die Berufung auch nicht wegen rechtsgrundsätzlicher Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.

22
Die Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache 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. 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. 8.2.2019 – 10 ZB 18.1768 – Rn. 11; B.v. 14.2.2019 – 10 ZB 18.1967 – juris Rn. 10).

23
Diesen Anforderungen wird der Zulassungsantrag nicht gerecht, weil er bereits keine konkrete klärungsbedürftige Rechts- oder Tatsachenfrage benennt. Soweit der Kläger darauf abstellt, dass nicht deutlich sei, wie weit die Anordnung reiche, weil die Wege und Straßen mit relevantem Publikumsverkehr nicht hinreichend bestimmt seien, um erkennen zu lassen, ob damit eine pauschale Anordnung stets im Innenbereich – auch unabhängig von der tatsächlichen Frequenz anderer menschlicher Nutzung desselben – gelte, betrifft diese Frage die Rechtmäßigkeit der Anordnung und damit die Begründetheit der Klage. Wie bereits ausgeführt, hat das Verwaltungsgericht die Fortsetzungsfeststellungsklage jedoch als unzulässig abgewiesen. Die vom Kläger aufgeworfene Frage ist somit schon nicht entscheidungserheblich. Sie ist zudem auf den vorliegenden Einzelfall bezogen und damit nicht grundsätzlich zu klärungsfähig.

24
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

25
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3 und § 52 Abs. 2 GKG.

26
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).