

Titel:

Haltungsuntersagung, Aufhebung eines sog. Negativzeugnis, Abgrenzung von Zweitbescheid und wiederholender Verfügung, Schreiben als teilweiser Änderungsbescheid und teilweise wiederholende Verfügung, Unstatthaftigkeit der Anfechtungsklage bei wiederholender Verfügung, Bestandskraft, Wiederholende Verfügung, Zweitbescheid, Anfechtungsklage, Rechtsschutzbedürfnis, Zwangsmittelandrohung, Verwaltungsakt

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1

VwGO § 42 Abs. 1

BayVwVfG Art. 35

LStVG Art. 18 Abs. 2

Schlagworte:

Haltungsuntersagung, Aufhebung eines sog. Negativzeugnis, Abgrenzung von Zweitbescheid und wiederholender Verfügung, Schreiben als teilweiser Änderungsbescheid und teilweise wiederholende Verfügung, Unstatthaftigkeit der Anfechtungsklage bei wiederholender Verfügung, Bestandskraft, Wiederholende Verfügung, Zweitbescheid, Anfechtungsklage, Rechtsschutzbedürfnis, Zwangsmittelandrohung, Verwaltungsakt

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 12.02.2026 – M 22 K 25.1689

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

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

Gründe

I.

1

Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung wendet sich der Kläger gegen das Urteil, mit dem das Verwaltungsgericht München insbesondere seine Klage gegen eine Hundehaltungsuntersagung sowie eine Abgabeverpflichtung abgewiesen hat.

2

Der Kläger ist Halter eines American Bulldog-Rüden. Nachdem ein vom Kläger vorgelegtes Sachverständigengutachten zu dem Ergebnis gekommen war, dass von dem Tier keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren ausgehe, stellte die Beklagte fest, dass die Haltung keiner Erlaubnis gemäß Art. 37 Abs. 1 LStVG bedarf (Negativzeugnis vom 26.2.2024). Zugleich hatte sie einen Maulkorb- und Leinenzwang nach Art. 18 Abs. 2 LStVG verfügt.

3

Nach einigen Beißvorfällen, bei denen auch zwei Hunde totgebissen worden waren, nahm die Gemeinde mit Bescheid vom 27. Januar 2025 (Zustellung am 28. Januar 2025) ihren „Bescheid (...) vom 16.02.2024 [gemeint: 26.2.2024] (...) mit sofortiger Wirkung für die Zukunft zurück“ (Nr. 1), untersagte die Haltung des Rüden (Nr. 2), verpflichtete zu seiner Abgabe und zur Eigentumsübertragung (Nr. 3) und dazu, „die geeignete Stelle zur Unterbringung samt Eigentumsübertragung aus der vorgenannten Nummer 3 (...) bis spätestens 10.02.2025 schriftlich zu benennen“ (Nr. 4 Satz 1) sowie einen „schriftliche(n) Nachweis über die erfolgte Unterbringung (...) bis zum 13.02.2025 vorzulegen“ (Nr. 4 Satz 2). Außerdem wurde der Sofortvollzug der Nummern 2 bis 4 angeordnet (Nr. 5) und jeweils die Ersatzvornahme angedroht (Nr. 6).

4

Am 13. Februar 2025 erließ die Beklagte einen im Verfügungsteil der Nummern 1 bis 3 und 5 und für den hierauf bezogenen Begründungsteil gleichlautenden Bescheid, der dem Kläger am 18. Februar 2025 zugestellt wurde. In dessen Nr. 4 wurde eine gegenüber der im Übrigen gleichlautenden Nummer 4 Satz 1 des Bescheids vom 27. Januar 2025 längere Frist (bis zum 20.2.2025) gesetzt. Die Regelung in Nummer 4 Satz 2 war in der neuen Nummer 4 nicht mehr enthalten. In der neugefassten Nr. 6 des Schreibens wurde nunmehr der unmittelbare Zwang angedroht; die Begründung unterscheidet sich (nur) insoweit vom vorherigen Bescheid. Nur an dieser Stelle enthält das Schreiben zudem eine Bezugnahme auf den Bescheid vom 27. Januar 2025.

5

Gegen den Bescheid vom 27. Januar 2025 wurde kein Rechtsmittel ergriffen. Am 18. März 2025 erhob der Kläger Klage mit dem Antrag, den Bescheid des Beklagten vom 13. Februar 2025 aufzuheben.

6

Mit Urteil vom 12. Februar 2026 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Weitgehend fehle der Klage das Rechtsschutzbedürfnis. Der Bescheid vom 13. Februar 2025 wiederhole lediglich die Regelungen des Bescheids vom 27. Januar 2025; da jener bestandskräftig sei, scheide insbesondere eine weitere Haltung des Hundes aus. Rechtsschutz gegen den Bescheid bringe dem Kläger offensichtlich keinerlei rechtlichen Vorteile mehr und sei daher unzulässig. Kein Nachteil sei zudem mit der Verlängerung der Frist in Nummer 4 gegeben. Hinsichtlich der Androhung des unmittelbaren Zwangs sei die Klage zulässig, aber unbegründet.

7

Gegen dieses Urteil wendet sich der Kläger mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung.

8

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Behördenakte und der Gerichtsakten beider Instanzen Bezug genommen.

II.

9

Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Entscheidung des Verwaltungsgerichts i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegen nicht vor.

10

I. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen nur, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts durch schlüssige Gegenargumente infrage gestellt werden (vgl. BVerfG, B.v. 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12 – juris Rn. 16; BayVGh, B.v. 12.12.2025 – 10 ZB 25.917 – juris Rn. 3).

11

Schlüssige Gegenargumente liegen vor, wenn die Klägerin substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung – auf der Basis der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag (vgl. BVerwG, B.v. 15.12.2003 – 7 AV 2.03 – juris Rn. 10) – unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 16.12.2025 – 8 ZB 25.1519 – juris Rn. 8). Die Unrichtigkeit muss sich dabei auf das Ergebnis, mithin auf den Sachausspruch in der Urteilsformel auswirken und darf sich nicht allein auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung beziehen (vgl. BVerfG, B.v. 7.10.2020 – 2 BvR 2426/17 – juris Rn. 34; BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – juris Rn. 9).

12

Die von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geforderte Darlegung ernstlicher Zweifel erfordert daher eine konkret fallbezogene und hinreichend substantiierte Auseinandersetzung mit den Gründen der angefochtenen Entscheidung. Es muss herausgearbeitet werden, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts- und Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat (vgl. BayVGh, B.v. 12.2.2026 – 10 ZB 26.44 – juris Rn. 4).

13

II. Hieran gemessen dringt der Kläger mit seinen Rügen nicht durch.

14

1. Das Verwaltungsgericht geht zu Recht davon aus, dass die Klage weitgehend unzulässig ist. Es hat zurecht angenommen, dass das Schreiben vom 13. Februar 2025, soweit es in den Nummern 1 bis 3 und 5 mit dem Bescheid vom 27. Januar 2025 identisch ist, eine bloße wiederholende Verfügung ohne eigenständigen Regelungsgehalt darstellt. Die vom Kläger erhobene Anfechtungsklage ist nicht statthaft, da kein anfechtbarer Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 BayVwVfG und damit kein zulässiger Gegenstand einer Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO vorliegt (a). Soweit das Schreiben vom 13. Februar 2025 in Nummer 4 einen Verwaltungsakt darstellt, der die Regelung im Bescheid vom 27. Januar 2025 ändert, fehlt dem Kläger die Beschwer, soweit die Regelung in ihrem Änderungscharakter begünstigend ist (b). Soweit die Frist verlängert wird ist die Klage zwar entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts zulässig, hat aber dennoch keinen Erfolg (c). Ebenfalls zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Klage gegen die Zwangsmittellandrohung (Nr. 6 des Schreibens) als zulässig, aber unbegründet angesehen (d).

15

a) Hinsichtlich der Nummern 1 bis 3 und 5 des Schreibens vom 13. Februar 2025 liegt eine wiederholende Verfügung vor. Die entsprechenden Regelungen des Bescheids vom 27. Januar 2025 sind daher hierdurch, anders als der Kläger vorträgt, nicht (konkludent) aufgehoben worden.

16

aa) Unter einer wiederholenden Verfügung ist die Wiederholung einer Entscheidung oder Maßnahme oder der Hinweis hierauf zu verstehen, ohne dass eine erneute Entscheidung ergeht. Ein Zweitbescheid ist hingegen dadurch gekennzeichnet, dass die Behörde die Voraussetzungen für eine Regelung erneut in tatsächlicher Hinsicht ermittelt oder geprüft und hierüber entschieden hat. Eine wiederholende Verfügung ist – anders als ein Zweibescheid – mangels Regelung kein Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG (vgl. NdsOVG, B.v. 4.2.2026 – 4 LA 60/25 – juris Rn. 51; HessVGH, B.v. 2.1.2026 – 5 A 1920/25 – juris Rn. 22 m.w.N.).

17

Ob ein Schreiben als Zweitbescheid oder lediglich als wiederholende Verfügung anzusehen ist, bestimmt sich danach, ob und inwieweit die Behörde durch ihre Verlautbarung eine neue Sachentscheidung getroffen hat. Das ist (wiederum) durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2016 – 1 WB 33/15 – juris Rn. 35; BayVGH, B.v. 15.4.2024 – 24 CS 23.1582 – juris Rn. 21 f.; OVG NW, B.v. 8.4.2026 – 11 A 1519/25 – juris Rn. 17). Hierfür kommt es auf den Erklärungsinhalt der jeweiligen behördlichen Äußerung an, der nach Maßgabe der entsprechend anwendbaren gesetzlichen Auslegungsregeln der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln ist. Hierbei ist zunächst vom Wortlaut der Erklärung auszugehen. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus alle von dem Adressaten erkannten oder ihm erkennbaren Umstände bei dem Ergehen der behördlichen Maßnahme. Hierzu zählt auch, welche Interessen die Behörde erkennbar mit ihrer Maßnahme verfolgt hat, d.h. vor allem, welchen Sinn und Zweck die Maßnahme aus der Sicht des Adressaten hat (vgl. HessVGH, B.v. 2.1.2026 – 5 A 1920/25 – juris Rn. 24; OVG NW, B.v. 13.8.2009 – 1 B 264/09 – juris Rn. 11; vgl. zur Auslegung von Verwaltungsakten allgemein auch BVerwG, B.v. 4.4.2013 – 8 B 74.12 – juris Rn. 5 m.w.N.). Ein Zweitbescheid liegt vor, wenn sich hiernach ergibt, dass die Behörde erneut in eine Sachprüfung eingetreten ist und eine Sachentscheidung treffen wollte (vgl. BVerwG, U.v. 11.12.2008 – 7 C 3.08 – juris Rn. 14). Ergebnis der Auslegung kann auch sein, dass nur teilweise eine neue Entscheidung getroffen, im Übrigen aber der Ausgangsbescheid lediglich wiederholt worden ist (vgl. NdsOVG, B.v. 4.2.2026 – 4 LA 60/25 – juris Rn. 51). Unklarheiten bei der Auslegung des Erklärungsinhalts gehen im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen einer wiederholenden Verfügung und eines Zweitbescheides zulasten der Verwaltung (vgl. HessVGH, B.v. 2.1.2026 – 5 A 1920/25 – juris Rn. 33; BayVGH, B.v. 16.2.2022 – 8 CS 21.2294 – juris Rn. 20).

18

bb) Hieran gemessen ergibt die Auslegung des Schreibens, dass seine Nummern 1 bis 3 und 5 keine (wortgleichen) neuen Regelungen i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG bilden, sondern eine schlichte Wiederholung der Verfügungen im Bescheid vom 27. Januar 2025 darstellen. Zwar könnte der Erlass einer umfassenden – und nicht nur auf die Nummern 4 und 6 beschränkten – Rechtsbehelfsbelehrungen Indiz für den Erlass eines einheitlichen neuen Verwaltungsakts sein (vgl. NdsOVG, B.v. 4.2.2026 – 4 LA 60/25 – juris Rn. 48). Man kann allerdings – umgekehrt – in ihr auch gerade einen besonders ausgeprägten Eindruck bloßer Wiederholung erblicken.

Ungeachtet dessen überwiegen jedenfalls andere Aspekte, die für den Erlass einer im Übrigen nur wiederholenden Verfügung sprechen. Besondere Bedeutung kommt aus der Sicht eines objektiven Empfängers hierbei der der Identität der Begründungen zu (vgl. für den gegenteiligen Fall die Auslegung bei HessVGH, B.v. 2.1.2026 – 5 A 1920/25 – juris Rn. 32). Hierdurch wird deutlich, dass die Beklagte ihre vorherige Verfügung lediglich – anlässlich der geänderten Fristen und Zwangsmittelandrohung (hierzu unten Rn. 22) – erneut ausgedrückt, aber nicht in tatsächlicher Hinsicht neue Ermittlung angestellt oder eine erneute rechtliche Prüfung vorgenommen und damit auch keine erneute (ergebnisgleiche) Sachentscheidung getroffen hat. Dieser Wille wird auch durch den folgenden Satz zur Begründung der Aufhebung des Negativzeugnisses vom 26. Februar 2024, den beide Bescheide bzw. Schreiben (jeweils zu Nr. 1) enthalten, dem objektiven Empfänger erkennbar: „Aufgrund der ereigneten Vorfälle (...) kann eine gesicherte Aussage über den Hund hinsichtlich [seiner] gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit (...) getroffen werden, sodass folglich die Voraussetzungen des Art. 37 Abs. 2 Satz 1 LStVG nicht mehr gegeben sind und der Bescheid vom 16.02.2024 [gemeint: 26.2.2024] mit Wirkung vom 27.01.2025 (sic!) für die Zukunft zu widerrufen ist“ (S. 2). Der Satzteil „mit Wirkung vom 27.01.2025“ im Bescheid vom 27. Januar 2025 ist zwar rechtlich insoweit unzutreffend, als die explizit auf die Zukunft gerichtete Aufhebung nicht bereits an diesem Tag, sondern erst am Tag der Zustellung eintreten kann (vgl. Art. 41 BayVwVfG). Die Wiederholung des Satzes im Schreiben vom 13. Februar 2025 bringt jedoch für den Kläger deutlich zum Ausdruck, dass an den Regelungswirkungen des Bescheids gerade vom 27. Januar 2025 festgehalten werden sollte. Gleiches ergibt sich aus der Begründung zur neuen Nummer 6 hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung. Die dortige Erwähnung des „Bescheids vom 27.01.2025“ (S. 4) macht deutlich, dass er – nur – insoweit geändert (und damit aufgehoben) werden sollte, im Übrigen aber Bestand haben sollte. Ebenso deutet das Fehlen einer Kostenentscheidung darauf hin, dass der Ausgangsbescheid nur (teilweise) geändert, aber nicht insgesamt durch eine neue Sachentscheidung aufgehoben werden sollte. Ferner spricht auch der Umstand, dass es für einen neuen Bescheid als Ergebnis einer neuen Sachprüfung schon aufgrund des engen zeitlichen Ablaufs keinerlei Anlass gab, für den Willen der Beklagten, jenseits der ausdrücklichen Änderungen nur einen Zweitbescheid zu erlassen. Der zeitliche Abstand zwischen den behördlichen Äußerungen betrug lediglich etwa zwei Wochen, es wurden keine Änderungen des Sachverhalts bekannt und auch der Kläger selbst hatte nicht die Durchführung eines neuen Verwaltungsverfahrens beantragt. Mangels damaliger Bestandskraft des Ausgangsbescheids scheidet es auch aus, das Schreiben vom 13. Februar 2025 als Entscheidung über das Wiederaufgreifen des Verfahrens nach Art. 51 BayVwVfG zu verstehen (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 10.12.2001 – 9 B 86/01 – Ls. und Rn. 4; Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Mai 2025, § 51 VwVfG Rn. 92).

Schließlich wird diese Auslegung nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass die Beklagte im gerichtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht gegen die Zulässigkeit der Klage argumentiert, sondern den Bescheid in der Sache verteidigt hat. Abgesehen davon, dass Äußerungen einer Klageerwiderung kaum Rückschlüsse auf den inneren Willen zum Neuerlass eines anfechtbaren Bescheids im Zeitpunkt des 13. Februar 2025 zulassen dürften, wäre dieser Wille ohnehin nicht maßgeblich. Denn der Wille der Beklagten ist aus Sicht des objektiven Empfängers zu ermitteln. Im Übrigen lässt der Vermerk zur Zustellung des Schreibens vom 13. Februar 2025 erkennen, dass nur teilweise eine erneute Regelung erlassen werden sollte; denn dort heißt es: „Einzelfallanordnung (Androhung unmittelbarer Zwang) vom 13.02.2025“ (Bl. 125 der Behördenakte). Dass es möglicherweise im Sinne der Rechtsklarheit vorzugswürdig gewesen wäre, durch einen Änderungsbescheid nur die Nummern zu ändern, hinsichtlich derer die Beklagte neue Regelungen erlassen wollte (und erlassen hat), ist, anders als der Kläger meint, kein Argument gegen die Auslegung als wiederholende Verfügung.

cc) Soweit hiernach eine wiederholende Verfügung vorliegt, ist die Anfechtungsklage von vornherein nicht statthaft und unzulässig. Es bestehen daher keine Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils. Insoweit ist nicht entscheidungserheblich, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Bewertung der Klage als unzulässig nicht bereits auf deren Unstatthaftigkeit, sondern auf ein fehlendes Rechtsschutzbedürfnis abgestellt hat.

b) Keine ernstlichen Zweifel bestehen gegen die Entscheidung auch, soweit die Klage hinsichtlich der Nummer 4 des Schreiben vom 13. Februar 2025 als unzulässig abgelehnt wurde. Diese Nummer stellt eine Regelung und mithin einen Verwaltungsakt dar, weil insoweit eine Regelung des Bescheids vom 27. Januar 2025 geändert bzw. aufgehoben wurde. Hiergegen ist die Anfechtungsklage statthaft. Soweit die neue Nummer 4 den Satz 2: „Ein schriftlicher Nachweis über die erfolgte Unterbringung ist dem Markt Gaimersheim bis zum 13.02.2025 vorzulegen“, nicht mehr enthält, fehlt es an einer auch nur möglichen Rechtsverletzung i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO. Die Aufhebung einer belastenden Regelung ist eine Begünstigung; sie ist daher von vorherein mit keiner Belastung verbunden.

23

c) Im Übrigen ist die Klage gegen die neue Nummer 4 indes zulässig. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, eine Rechtsverletzung des Klägers scheide hier aus, weil „im Hinblick auf die neue Frist zur Vorlage eines Abgabennachweises in Nummer 4 (...) bereits keine den Kläger – im Vergleich zur bestandskräftigen Regelung in Nummer 4 des Bescheids vom 27. Januar 2025 – belastende Regelung vor(liege), da die neue Frist großzügiger als die alte ist“ (UA S. 6), trifft nicht zu. Denn die alte Regelung in Nummer 4 ist (sogar vor Eintritt der Bestandskraft) durch Erlass der neuen Regelung aufgehoben worden.

24

Im Ergebnis ist die Klage allerdings dennoch zu Recht abgewiesen worden, so dass der Zulassungsantrag keinen Erfolg hat. Das neue, datumsmäßig festgelegte Fristende führt angesichts der seit 28. Januar 2025 dem Kläger bekannten Abgabeverpflichtung zu einem Abgabezeitraum von über drei Wochen. Das ist angesichts der offenkundigen Gefährlichkeit des Hundes nicht zu beanstanden.

25

d) Die vom Kläger hinsichtlich der (durch den Bescheid vom 13.2.2025 neu gefasste) Zwangsmittelandrohung vorgebrachten Rügen, begründen ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Es ist zwar zutreffend, dass die Androhung dieses Zwangsmittels grundsätzlich das rechtliche Schicksal der Grundverfügung teilt. Ist die Grundverfügung vom 27. Januar 2025, wie hier, allerdings bestandskräftig, können gegen sie geltend gemachten Einwände folgerichtig auch nicht zur Rechtswidrigkeit der Androhung führen. Auf die Überzeugungskraft der insoweit vorgetragenen Argumente des Klägers kommt es deshalb nicht an.

26

Der hiervon unabhängige Einwand des Klägers, dass in „in formaler Hinsicht (...) sich die Zwangsmittelandrohung nicht auf Ziffer 4, sondern auf Ziffer 3 des Bescheides vom 13.02.2025“ hätte beziehen müssen, trifft inhaltlich nicht zu und begründet daher auch keine Zweifel an der Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Es ist richtig, dass der Bescheid hinsichtlich der Frist die Nummer 4 erwähnt und im Übrigen mit der Wendung „soweit Sie den Hund nicht (...) weggeben“ inhaltlich auf die durch Nummer 3 der wiederholenden Verfügung bzw. des Bescheids vom 13. Februar 2025 begründete Pflicht Bezug nimmt. Andere Einwände gegen die Argumentation des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der Richtigkeit des gewählten Zwangsmittels erhebt der Kläger nicht.

27

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

28

V. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung der Empfehlung in Nr. 35.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i.d.F. vom 21. Februar 2025.

29

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).