

Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit vom 08.03.2023

Vollzug des Landes-Straf- und Verordnungsgesetzes (LStVG) Neuerlass der Verordnung zum Schutz der Öffentlichkeit vor Gefahren durch Hunde (Hundehaltungsverordnung - HundeVO)

Begründung zur Verordnung

Nach Art. 18 Abs. 1 LStVG können 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. Der räumliche und zeitliche Geltungsbereich der Verordnung ist auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen, wobei auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen ist. Der Erlass einer solchen Verordnung ist Angelegenheit des übertragenen Wirkungsbereiches (Art. 42 Abs. 1 Satz 2 LStVG).

Die bisherige Hundehaltungsverordnung vom 20.03.2003 tritt nach 20 Jahren Geltungsdauer gesetzlich außer Kraft (Art. 50 Abs. 2 LStVG). Ein Neuerlass der Verordnung wird als erforderlich angesehen. Zu Art. 18 LStVG enthält die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration über den Vollzug des Landesstraft- und Verordnungsgesetzes (VollzBekLStVG) vom 08.08.1986, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 05.06.2021, Vollzugshinweise, die im vorliegenden Verordnungsentwurf berücksichtigt sind. Gegenüber der derzeitigen Verordnung soll der räumliche Geltungsbereich geändert werden.

Unverändert bleibt die Leinenpflicht für Kampfhunde auf allen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen im gesamten Stadtgebiet. Für andere leinenpflichtige Hunde gilt die Leinenpflicht bisher in ausgewiesenen Fußgängerzonen, verkehrsberuhigten Bereichen, auf beschränkt-öffentlichen Wegen in Grünanlagen sowie auf dem Platz „Beim Tiergärtnerort“ und im Bereich der Königstorpassage (Fußgängerunterführung im U-Bahn-Verteilergeschoss am Hauptbahnhof) einschließlich der Rampen und Treppenbauwerke. Diese Regelung führt zu zerstückelten und unübersichtlichen Anleimbereichen in der belebten Altstadt und einem engen Wechsel von Bereichen mit und ohne Leinenpflicht. Der räumliche Geltungsbereich der Verordnung muss für die Hundehalter/-innen aber hinreichend klar erkennbar sein. Da es in der Altstadt ein verzweigtes Netz von Fußgängerzonen gibt und auch außerhalb dieser Zonen viele Menschen unterwegs sind, wird die Leinenpflicht auf die gesamte Altstadt einschließlich Königstorpassage ausgeweitet. Der Tiergärtnerortplatz liegt in diesem Bereich und muss deshalb nicht mehr gesondert aufgeführt werden.

Außerhalb der Altstadt werden Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche (umgangssprachlich als Spiel- oder Wohnstraßen bezeichnete Straßen) in die Leinenpflicht einbezogen. Nach Auskunft des Verkehrsplanungsamtes setzt die Kennzeichnung von verkehrsberuhigten Bereichen voraus, dass die in Betracht kommenden Straßen, insbesondere durch geschwindigkeitsmindernde Maßnahmen des Straßenbaulastträgers oder der Straßenbaubehörde, überwiegend Aufenthalts- und Erschließungsfunktion haben. Das bedeutet, der verkehrsberuhigte Bereich muss baulich so angelegt sein, dass die typische Trennung einer Straße mit Fahrbahn, Gehweg, Radweg nicht vorherrscht. Dadurch, dass es keine Gehwege gibt, wird die Fahrbahn von allen Verkehrsteilnehmer gleichermaßen genutzt und es kommt zu einem Mischverkehr, bei dem freilaufende Hunde eine besondere Gefährdung darstellen.

Beschränkt-öffentliche Wege in Grünanlagen brauchen in der Hundehaltungsverordnung nicht aufgeführt werden, da sie Bestandteile der Grünanlagen sind und dort nach der Grünanlagensatzung eine Anleinplicht für alle Hunde gilt (§§ 2 Abs. 1, 5 Abs. 2 GrünanlS).

Eine Ausweitung der Leinenpflicht auf weitere Teile des Stadtgebietes oder das ganze Stadtgebiet wird nicht für verhältnismäßig gehalten. Nach Nr. 18.2 VollzBekLStVG gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in größeren zusammenhängenden Siedlungsbereichen in ausreichendem Maße geeignete öffentliche Flächen vom Leinenzwang auszunehmen. Zwar gibt es auch außerhalb der Altstadt auf Gehwegen einen engen Personenverkehr und Gefahren durch freilaufende Hunde. Insgesamt ist die Personendichte dort aber wesentlich geringer als in der Altstadt oder in Fußgängerzonen. Wollte man eine Leinenpflicht auf allen Gehwegen, müsste die Leinenpflicht auf das gesamte Stadtgebiet ausgedehnt werden. In fast allen bayerischen Großstädten gibt es eine Beschränkung auf die stark belebten Innenstadtbereiche.

Zu § 1 HundeVO

Abs. 1

Absatz 1 stellt eine allgemein anerkannte Anforderung und einen Appell für das Führen von Hunden dar, der noch keine konkrete Anforderung bzgl. des freien Umherlaufenlassen enthält. Ein Verstoß hiergegen ist deshalb nicht in § 4 als Ordnungswidrigkeit aufgeführt.

Abs. 2 und 3

Von unangeleiteten Hunden gehen aufgrund der Unberechenbarkeit ihres Verhaltens Gefahren für Menschen an Leben und Gesundheit sowie für andere Hunde (Eigentum) aus, die geeignet sind, die allgemeine Anordnung eines Leinenzwangs zu rechtfertigen. Dabei bedarf es keines Nachweises einer konkreten 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 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 (VGH München, Beschluss vom 15.04.2021 – 10 NE 20.283). 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, Beschluss vom 25.6.2019 – Vf. 4-VII-17). Eine abstrakte Gefahr für Menschen an Leib und Leben sowie für andere Hunde ist daher bereits nach allgemeiner Lebenserfahrung bei unangeleiteten Hunden aufgrund der Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens und der potentiellen Konfliktrichtigkeit einer Begegnung von Hunden mit Menschen und anderen Hunden zu bejahen. Dabei dürfen an die Prognose der Gelegenheit zu solchen Begegnungen zwischen Hund und Mensch beziehungsweise zwischen Hunden keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Es reicht, dass es „einen relevanten Personenverkehr“ gibt (VGH München, Urteil vom 25.01.2022 – 10 N 20.1227).

Die gemeldeten Beißvorfälle in Nürnberg zeigen, dass ein Anleinen von Hunde Gefahren für Menschen und Tiere, in der Regel andere Hunde, vermindern kann. In der Regel sind bei Beißvorfällen die Hunde nicht angeleint. Die Örtlichkeiten, der Ablauf und das Alter der beteiligten Personen werden nicht gespeichert, so dass hierzu keine statistischen Auswertungen möglich sind.

Beißvorfälle	2017	2018	2019	2020	2021
gegen Menschen	45	21	44	32	29
gegen Tiere	22	29	41	32	22
Summe	67	50	85	64	51

Die Leinenpflicht steht dabei auch im Einklang mit dem Wortlaut des Art 18 Abs. 1 LStVG. Der Gesetzgeber hatte für die Beschränkung des freien Umherlaufens, wie aus der Gesetzesbegründung der Staatsregierung abzulesen ist, insbesondere diese vor Augen (vgl. LT-Drs. 12/3092, S. 4: „Anleinplichten“). Die Ermächtigung zum Erlass einer Leinenpflicht mit der Pflicht zum Führen an einer reißfesten Leine von höchstens 120 cm Länge wurde insoweit ordnungsgemäß ausgefüllt, denn Art. 18 Abs. 1 LStVG ermächtigt auch zum Erlass näherer Regelungen hinsichtlich der Eigenschaften der zu verwendenden Hundeleinen. Dabei sind § 1 Abs. 1 und Abs. 3 der Hundehaltungsverordnung als nähere Erläuterungen des „Führens“ eines leinenpflichtigen Hundes zu verstehen.

Die Leinenpflicht ist geeignet, den in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG aufgeführten Gefahren zu begegnen. Die Leine schränkt den Bewegungsradius des leinenpflichtigen Hundes auf die von dem Hundeführer gewährte Länge, hier maximal auf eine Länge von 120 cm, ein und reduziert so die aus der tierischen Unberechenbarkeit resultierenden Risiken durch die oben aufgezählten Verhaltensweisen.

Die Leinenpflicht ist ebenfalls erforderlich, die Gefahren zu verhindern. Dass insofern mildere, gleich geeignete Mittel zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen würden, ist nicht ersichtlich (Art. 8 Abs. 1 LStVG).

Die Leinenpflicht ist auch angemessen. Die durch sie hervorgerufenen Beeinträchtigungen stehen nicht außer Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck (Art. 8 Abs. 2 LStVG). Das Ausmaß und die Intensität der Beeinträchtigungen sind begrenzt. So bezieht sich die Leinenpflicht nach § 1 Abs. 2 der Hundehaltungsverordnung neben Kampfhunden allein auf große Hunde, deren Schulterhöhe mindestens 50 cm beträgt, und erwachsene Tiere der dort aufgezählten Rassen. Wegen des hohen Rangs, der den betroffenen Schutzgütern zukommt, ist die Anordnung der Leinenpflicht, die eine relativ geringfügige Beeinträchtigung für Hundeführer/-innen darstellt, als eine angemessene, im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmende Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit anzusehen. Außerdem bezieht sich die Leinenpflicht innerhalb der geschützten Bereiche lediglich auf öffentliche Anlagen, Wege, Straßen und Plätze. Für große Hunde gilt eine Leinenpflicht nur in einem kleinen Teil des Stadtgebietes.

Sich in Einzelfällen ergebende Unbequemlichkeiten sind für die Hundehalter/-innen regelmäßig hinzunehmen, gegebenenfalls ist es ihnen zuzumuten, für die Möglichkeit freien Auslaufs eines Hundes auch organisatorische Vorkehrungen zu treffen (ThürOVG, Urteil vom 26.4.2007 – 3 N 699/05). Im Ergebnis verbleiben den Hundehaltern/-innen ausreichende Möglichkeiten, ihre Hunde im Gemeindegebiet unangeleint herumlaufen zu lassen.

Maßgebliches Kriterium für die räumliche Beschränkung der Pflicht zum Anleinen von Kampfhunden und großen Hunden und dem Mitführverbot auf Kinderspielplätzen und in deren näheren Umfeld ist das Vorhandensein einer abstrakten Gefahr für die in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG genannten Rechtsgüter. Von einer solchen abstrakten Gefahrenlage ist in den in die Verordnung aufgenommenen Gebieten auszugehen, da es sich insoweit um Örtlichkeiten mit erfahrungsgemäß hohem Personenaufkommen handelt, in denen es besonders häu-

fig zu Kontakten zwischen Menschen und Hunden und daraus entstehenden Konflikten kommen kann. Insbesondere handelt es sich um Orte, an denen sich Personengruppen aufhalten, die gegenüber tierischer Unberechenbarkeit in Form der oben genannten Verhaltensweisen in herausgehobenem Maße vulnerabel sind und daher die Verwirklichung der abstrakten Gefahr leicht zu besonders schweren Schäden führen kann. Anlass für Gesetzgebungsverfahren zu Art. 18 LStVG waren damals gerade auch Schadensfälle in Bezug auf Kinder und ältere Menschen, die man besonders schützen wollte (vgl. LT-Drs. 12/3092, S. 4). Des Weiteren sind die von der Verordnung umfassten Bereiche Orte, die für die genannten Hunde besonders herausfordernd sind, zum Beispiel wegen der Vielzahl der Personen, des Lärms und der Gerüche, wo sich also die abstrakte Gefahr tierischer Unberechenbarkeit gleichsam situativ verdichtet. Gleichzeitig hat eine Hundeleine eine gewisse Reichweite, so dass ihre Verwendung nicht gänzlich ausschließen kann, dass sich plötzlich die tierische Unberechenbarkeit entfaltet und die entsprechenden Gefahren verwirklichen, weshalb die besonders vulnerable Gruppe der Kinder darüber hinaus noch einmal zusätzlich geschützt werden muss. Kinder haben beim Spielen auf Kinderspielplätzen Hunde nicht im Auge und verhalten sich auch in der Nähe von Hunden unbedacht. Kinderspielplätze sind als öffentliche Anlagen im Sinne des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG zu qualifizieren. Es handelt sich um Flächen, die unabhängig von einer Verkehrsfunktion im weitesten Sinne der Erholung der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind. Da der Begriff der öffentlichen Anlagen im Bayerischen Straßen- und Wegegesetz nicht geregelt wird, bedarf es keiner straßenrechtlichen Widmung (VGH München, Urteil vom 25.01.2022 – 10 N 20.1227).

Die unterschiedlichen Geltungsbereiche der Leinenpflicht für Kampfhunde und große Hunde sind verhältnismäßig, da bei Kampfhunden auf Grund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren auszugehen ist und sie nur mit einer Erlaubnis gehalten werden dürfen (Art. 37 Abs. 1 LStVG).

Abs. 4

Die Anforderung in Abs. 4, dass die Person, die einen Kampfhund oder einen großen Hund in öffentlichen Anlagen oder auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen führt, dabei jederzeit in der Lage sein muss, das Tier körperlich zu beherrschen, ist Voraussetzung dafür, dass das Führen an der Leine auch seine Schutzfunktion erfüllt. Ohne die erforderliche körperliche Beherrschung könnte sich ein Kampfhund oder großer Hund schon bei einem plötzlichen leichten Anziehen losreißen. Aufgrund der Beschränkung in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG kann auch die körperliche Beherrschbarkeit nur auf Kampfhunde und große Hunde sowie öffentliche Anlagen, Wege, Straßen und Plätze beschränkt werden.

Abs. 5

In Satzungen und Verordnungen für besondere öffentliche Einrichtungen oder Bereiche gibt es weitergehende Beschränkungen zum Mitführen von Hunden oder Tieren (z.B. Grünanlagensatzung, Jahrmarktsatzung, Volksfestverordnung, Bädersatzung, Stadionverordnung, Naturschutzgebietsverordnungen). Da diese Satzungen und Verordnungen eine andere Rechtsgrundlage haben, werden diese von der Hundehaltungsverordnung nicht berührt. Da diese Ermächtigungsnormen spezielle Geltungsbereiche und keine Beschränkungen auf große Hunde und Kampfhunde haben, sollen deren Geltungsbereiche auch nicht in die Hundehaltungsverordnung aufgenommen werden.

Zu § 2 HundeVO

Der Begriff des „Kampfhundes“ in § 2 Abs. 1 der Verordnung entspricht demjenigen in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG in Verbindung mit der „Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit“. Um die Hundehaltungsverordnung nicht bei einer Änderung in der „Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit“ aufgeführten

Hunderassen ändern zu müssen, wird nur auf diese Verordnung verwiesen und nicht wie bisher die Hunderassen eigens aufgeführt.

Die in § 2 Abs. 2 enthaltene Definition der „großen Hunde“ als Hunde, deren Schulterhöhe mindestens 50 cm beträgt, entspricht Nr. 18.1 VollzBebLStVG und wird von der Rechtsprechung als sachgerecht gebilligt (vgl. BayVGH, Beschluss vom 12.9.2001 – 24 N 00.1638).

Öffentliche Anlagen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 LStVG sind Flächen, die der Erholung der Allgemeinheit dienen, für diesen Zweck ausgestaltet und angelegt wurden und für die Benutzung durch die Allgemeinheit gewidmet oder überlassen sind. Nicht entscheidend ist, ob es sich um öffentliche Einrichtungen handelt oder ob sie Eigentum der Stadt sind. Nicht um eine öffentliche Fläche handelt es sich, wenn sie ausdrücklich oder ersichtlich nicht der Allgemeinheit zur Benutzung überlassen ist (z.B. im Gemeinschaftseigentum stehende Grünflächen in Wohnanlagen) (vgl. Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Stand Mai 2018).

Zu § 3 HundeVO

§ 3 HundeVO nimmt Hunde von § 1 Abs. 2 und 3 HundeVO aus, bei denen es nicht sachgerecht zur Erfüllung ihrer Aufgabe ist, dass sie den dortigen Regelungen unterliegen. Die Ausnahmen entsprechen Nr. 18.2 VollzBekLStVG. Insbesondere können Blindenhunde blinde Personen oder hochgradig Sehbehinderte nur dann führen, wenn sie mit ihnen durch ein - aus leichten Metall- und Kunststoffstangen bestehendes - Gestell unmittelbaren und festen Körperkontakt haben. Der Einsatz einer Hundeleine scheidet deshalb in den Fällen, in denen sich Blinde oder hochgradig Sehbehinderte eines Blindenhundes bedienen, naturgemäß von vornherein aus. Zudem handelt es sich bei den genannten Hunden um Tiere, die eine speziellen Ausbildung absolviert haben und von denen daher regelmäßig keine solche Gefahr, wie von anderen Hunden, ausgeht.

Zu § 4 HundeVO

Nach Art. 18 Abs. 3 LStVG kann mit Geldbuße belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer auf Grund des Absatzes 1 erlassenen Verordnung oder einer auf Grund des Absatzes 2 erlassenen vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt. Um Verstöße mit einer Geldbuße ahnden zu können, muss die Hundehaltungsverordnung die Tatbestände mit Verweis auf die zugrundeliegende Bußgeldvorschrift selber bestimmen (Art. 4 Abs. 1 LStVG).

Zu § 5 HundeVO

In jeder Verordnung muss der Zeitpunkt bestimmt werden, an dem sie in Kraft tritt. Eine mit Geldbuße bewehrte Verordnung soll ihre Geltungsdauer festsetzen, jedoch in keinem Fall auf mehr als 20 Jahre (Art. 50 Abs. 1 und 2 LStVG).

Anmerkung zur Verordnung:

Aufgrund der Verordnungsermächtigung in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG kann die Leinenpflicht nur für Kampfhunde und große Hunde erlassen werden. Große Hunde sind nach Nr. 18.1 VollzBekLStVG Hunde mit einer Schulterhöhe von mindestens 50 cm. Die Gemeinden sind an diese Beschränkung gebunden. In seiner Beratung ging der Bayerische Landtag davon aus, dass bei kleinen Hunden das Gefährdungspotential und das Ängstigungspotential geringer sind (Plenarprotokoll 12/52 v. 21.05.1992, S. 3409). Dies ist im Hinblick auf die Beißvorfälle in Nürnberg und darauf, dass Gefahren durch nicht angeleinte Hunde unabhängig von der Größe und nicht nur durch eine höhere Beißkraft bestehen, unbefriedigend und nicht erklärbar. Um aber alle Hunde in die Leinenpflicht einbeziehen zu können, müsste Art. 18 Abs. 1 LStVG geändert werden. Vielfach geht die Gefahr von der Person aus, die am anderen Ende der Leine ist. Ein Großteil der Beißvorfälle könnte verhindert werden, wenn Personen, die Hunde ausführen, geschult im Umgang mit ihren Tieren wären. Sinnvoll wäre es deshalb, wenn für das Halten und Führen von Hunden unabhängig von deren Rasse und

Größe das Ablegen eines Sachkundenachweises (Hundeführerschein) eingeführt werden würde.

Nürnberg, 08.02.2023
Ordnungsamt
i.V. Pollack (5330)