

Az.: 3 C 15/09



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Stadt Chemnitz
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Markt 1, 09111 Chemnitz

- Antragsgegnerin -

wegen

Unwirksamkeit der § 4 Abs. 3, § 13 Abs. 1 Buchst. c der Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern vom 22. September 2010

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. John, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Januar 2011

am 18. Januar 2011

für Recht erkannt:

§ 13 Abs. 1 Buchst. c der Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern vom 22. September 2010 (ABl. v. 6. Oktober 2010, S. 6) wird für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller zu 2/3, die Antragsgegnerin zu 1/3.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1 Der Antragsteller wendet sich gegen Regelungen einer Polizeiverordnung der Antragsgegnerin, die einen Leinen- und Maulkorbzwang für Hunde anordnen und eine bestimmte Art von öffentlicher Beeinträchtigung untersagen.

2 Der Antragsteller ist Hundehalter mit Wohnsitz in Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss am 25. Februar 2009 die „2. Verordnung zur Änderung der Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern“ vom 25. Februar 2009 (ABl. v. 25. März 2009, S. 6; im Folgenden: Polizeiverordnung - PolVO a. F.), die u. a. folgende Regelungen enthält:

Abschnitt 1 - Allgemeine Regelungen

§ 1

Geltungsbereich

Diese Polizeiverordnung gilt im gesamten Gebiet der Stadt Chemnitz.

§ 2

Begriffsbestimmungen

- (1) Öffentliche Straßen sind alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder auf denen ein tatsächlich öffentlicher Verkehr stattfindet.
- (2) Grün- und Erholungsanlagen sind allgemein zugängliche, insbesondere gärtnerisch gestaltete Anlagen, die der Erholung der Bevölkerung oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes dienen. Zu den Grün- und Erholungsflächen gehören unter anderem auch Verkehrsgrünanlagen, allgemein zugängliche Spiel- und Bolzplätze für Kinder und Jugendliche.

Abschnitt 2 – Umweltschädliches Verhalten

(...)

§ 4

Tierhaltung

- (1) (...)
- (2) (...)
- (3) Hunde müssen auf öffentlichen Straßen und in Grün- und Erholungsanlagen im Sinne des § 2 dieser Verordnung, soweit es sich nicht um ausgewiesene Freilaufflächen handelt, an der Leine geführt werden. Zudem müssen Hunde in größeren Menschenansammlungen einen Maulkorb tragen.
- (4) (...)
- (5) Die Absätze 2 bis 4 gelten nicht für Blindenführhunde.
- (6) (...)
- (7) § 28 der Straßenverkehrsordnung, § 121 des Ordnungswidrigkeitengesetzes sowie das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden bleiben von dieser Regelung unberührt.

(...)

Abschnitt 5 - Öffentliche Beeinträchtigungen

(...)

§ 13

Aggressives Betteln und andere öffentliche Beeinträchtigungen

(1) Auf öffentlichen Straßen und in Grün- und Erholungsanlagen ist es Personen untersagt:

- a) aggressiv zu betteln (...)
- b) sich ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkohol- oder Rauschmittelkonsums in Gruppen von mehr als zwei Personen niederzulassen, wenn (...)
- c) sich wiederkehrend an denselben Orten regelmäßig zu versammeln und dabei Passanten bei der Nutzung der öffentlichen Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs behindern.

(...)

Abschnitt 7 - Schlussbestimmungen

§ 16

Zulassung von Ausnahmen

Entsteht für den Betroffenen eine unzumutbare Härte, so kann die Stadt Chemnitz Ausnahmen von Vorschriften dieser Polizeiverordnung zulassen, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

§ 17

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig im Sinne von § 17 Abs. 1 des Sächsischen Polizeigesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

(...)

4. entgegen § 4 Abs. 3 nicht dafür sorgt, dass sein Hund angeleint ist bzw. einen Maulkorb trägt,

(...)

20. entgegen § 13 Abs. 1 aggressiv bettelt, durch Alkohol- bzw. Rauschmittelkonsum hervorgerufenes Verhalten andere mehr als unvermeidbar beeinträchtigt, sich mit anderen Personen wiederkehrend versammelt und dabei andere behindert, die Notdurft verrichtet,

(...)

(2) Abs. 1 gilt nicht, soweit eine Ausnahme nach § 16 zugelassen worden ist.

(3) Ordnungswidrigkeiten können nach § 17 Abs. 2 des Sächsischen Polizeigesetzes und § 17 Abs. 1 und 2 des Ordnungswidrigkeitengesetzes mit einer Geldbuße von mindestens 5 Euro und höchstens 1.000 Euro und bei fahrlässigen Zuwiderhandlungen mit höchstens 500 Euro geahndet werden.

§ 18

In-Kraft-Treten

Diese Polizeiverordnung tritt am Tag nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern vom 01.11.2000 in der Fassung der am 05.01.2005 bekannt gemachten Änderung außer Kraft.

3 Die außer Kraft getretene Vorgängerregelung in der gleichnamigen Verordnung vom 1. November 2000 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 5. Januar 2005 enthielt in § 4 eine von § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO a. F. abweichende Leinenzwangregelung sowie eine mit § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO a. F. identische Maulkorbregelung; § 12 enthielt keine § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO vergleichbare Regelung.

4 Am 22. September 2010 lehnte der Stadtrat der Antragsgegnerin eine Beschlussvorlage zum Entwurf einer Polizeiverordnung ab, der einen Anleinzwang für Hunde (nur) innerhalb bebauter Ortslagen, auf ausgewiesenen Rad- und Wanderwegen sowie in Grün- und Erholungsanlagen, eine unveränderte Maulkorbregelung und den Fortfall der Regelung des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO a. F. vorsah. Zugleich

beschloss er, die bisher geltende Polizeiverordnung neu zu erlassen. Die neu erlassene Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz vom 22. September 2010 gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern (ABl. v. 6. Oktober 2010, S. 6; im Folgenden: Polizeiverordnung - PolVO) ist am 7. Oktober 2010 in Kraft getreten. Gleichzeitig trat gemäß § 18 PolVO die Polizeiverordnung vom 1. November 2000 in der Fassung vom 25. Februar 2009 außer Kraft.

5 Der Antragsteller hat am 1. Juli 2009 das Normenkontrollverfahren eingeleitet, mit dem er nach In-Kraft-Treten der Polizeiverordnung vom 22. September 2010 begehrt, § 4 Abs. 3 und § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO für unwirksam zu erklären. Er begründet den Antrag im Wesentlichen wie folgt:

6 Die Leinenzwangregelung des § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO sei zur Abwehr einer Hundes unterstellten abstrakten Gefahr weder erforderlich noch geeignet und überdies unverhältnismäßig, soweit dadurch in der Stadt Chemnitz zu jeder Tages- und Nachtzeit ein freier Auslauf von Hunden selbst außerhalb geschlossener Ortslagen unzulässig sei. Der Leinenzwang innerhalb geschlossener bzw. bebauter Ortsanlagen werde nicht angegriffen, obwohl die Erforderlichkeit der Regelung auch insoweit fragwürdig erscheine. Die Antragsgegnerin führe zur Notwendigkeit der Polizeiverordnung aus, es sei in einem Achtzehnmonatszeitraum der Jahre 2007 und 2008 zu 131 Beschwerden über freilaufende Hunde und 47 Anzeigen wegen Hundebissen gekommen. Per 31. Dezember 2008 seien in der Stadt Chemnitz 7.569 Hunde angemeldet gewesen, was statistisch nur 2,6 Hundebisse pro Monat ergeben würde. Die Antragsgegnerin habe darauf verzichtet, die gemeldeten Vorfälle danach auszuwerten, ob nicht ein Großteil dieser Vorfälle auf das Konto einiger weniger tatsächlich aggressiver Hunde gehe. Ebenso wenig gehe aus den Zahlen hervor, wie viele der 47 Fälle sich in Situationen ereignet hätten, bei denen schon nach der vorhergehenden Polizeiverordnung ein Leinenzwang geherrscht habe und/oder wie viele dieser Hunde womöglich angeleint gewesen seien, ohne dass hierdurch die Vorfälle vermieden worden seien. Außerdem lasse sich den von der Antragsgegnerin genannten Zahlen nicht entnehmen, ob es sich um Angriffe gegen Menschen gehandelt habe oder um bloße Rangeleien zwischen Tieren und ob sie sich etwa im häuslichen Umfeld abgespielt hätten. Diese Unterscheidungen seien jedoch

wesentlich, da derartige Fälle auch durch die angegriffenen Regelungen der Polizeiverordnung nicht verhindert werden könnten.

- 7 Die Erforderlichkeit des Leinenzwangs sei auch deshalb fraglich, weil das Risiko, trotz fachkundiger Führung einen Hundebiss zu erleiden, auf das Maß eines kaum noch erfassbaren, jedenfalls zumutbaren Restrisikos schrumpfe, wenn und soweit Hunde gemäß § 4 Abs. 2 PolVO von geeigneten Personen geführt würden, denen das Tier insbesondere auf Zuruf gehorche.
- 8 Auch die Geeignetheit der angegriffenen Regelung, die von der Antragsgegnerin angenommene abstrakte Gefahr wirksam zu bekämpfen, erscheine zweifelhaft. So könne es als veterinärmedizinisch gesichertes Erkenntnis gelten, dass Hunde gerade dann, wenn sie angeleint geführt würden, mitunter unsicher oder aggressiv reagieren würden. Die Regelung, die dem Schutz vor aggressiven Hunden dienen solle, rufe die Aggression in vielen Fällen also gerade erst hervor.
- 9 Ungeeignet erscheine darüber hinaus eine Regelung, die von Normadressaten nicht eingehalten und deren Einhaltung durch die Polizeibehörden nicht überprüft werden könne. Gerade in den Außenbezirken des Stadtgebiets sei es auch für den rechtstreuen Bürger nicht möglich, zu erkennen, ob er noch der Anleinplicht unterliege oder nicht. Denn der Leinenzwang erfasse ausdrücklich das gesamte Stadtgebiet mit Ausnahme der wenigen gesondert im Amtsblatt vom 1. April 2009 ausgewiesenen Freilaufflächen, die sich aber ausschließlich im Stadtinneren befinden würden.
- 10 Abseits der mit Ortsschildern versehenen Straßen sei der genaue Grenzverlauf nicht erkennbar. Teile des Zeisigwalds seien Staatsforst, und der Freistaat Sachsen gestatte es ohne weiteres, Hunde in seinen Wäldern frei laufen zu lassen. Gleichwohl liege auch der Staatsforst teilweise in den Grenzen der Stadt Chemnitz und unterfiele damit auch als öffentlich zugängliche Grünfläche dem Regelungsbereich der Polizeiverordnung, da § 2 PolVO auf die tatsächliche Nutzung abstelle und Eigentumsverhältnisse nicht berücksichtige. Davon abgesehen, dass auch die Grenze zwischen städtischem und Staatsforst weder für den Bürger noch für die Vollzugsbeamten erkennbar sei, seien viele Vollzugsbeamte der Auffassung, der Leinenzwang umfasse den gesamten Zeisigwald.

- 11 Die angegriffene Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO sei jedenfalls unverhältnismäßig. Der Ordnungsgeber habe die widerstreitenden Rechtsgüter, insbesondere die Grundrechte der von der angenommenen Gefahr einerseits Betroffenen und die Rechte der Hundehalter andererseits, gegeneinander abzuwägen. Die von der Antragsgegnerin vorgenommene Abwägung gehe jedoch einseitig zu Lasten der Hundehalter.
- 12 Ein flächendeckender Leinenzwang könne nur dann als angemessen angesehen werden, wenn im Geltungsbereich der Verordnung ausreichend Flächen vorhanden seien, in denen Hunde frei laufen könnten. Gerade an der Ausweisung ausreichender Freilaufflächen mangle es jedoch. Es sei bereits unzulässig, dass in der Verordnung selbst keinerlei Freilaufflächen bestimmt würden, sondern die Entscheidung über die Ausweisung solcher Flächen allein der Verwaltung vorbehalten bleibe. Selbst wenn die existierenden Freilaufflächen als Bestandteil der Polizeiverordnung durch diese ausgewiesen worden wären, wäre die Norm unverhältnismäßig. Gemäß § 1 PolVO gelte diese im gesamten Gebiet der Stadt Chemnitz, wobei die Begriffsbestimmungen des § 2 PolVO sämtliche öffentlich zugänglichen Bereiche als öffentliche Straßen oder Grün- und Erholungsanlagen i. S. der Verordnung auswiesen. Die Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO umfasse dementsprechend das gesamte Stadtgebiet ausgenommen lediglich die 20 als „Hundewiesen“ beschilderten Freilaufflächen. Acht dieser insgesamt 20 Flächen konzentrierten sich im Stadtinneren zwischen Wilhelm-Külz-Platz im Norden, Reichsstraße im Westen, Augustusburger Straße im Süden bis hin zur Clausstraße im Osten. Weitere sechs Freilaufflächen seien süd-südwestlich vom Stadtzentrum im Bereich zwischen den Bundesstraßen 95 und 169 angesiedelt. Auf das gesamte übrige Stadtgebiet seien dementsprechend gerade einmal sechs Hundewiesen verteilt.
- 13 Bereits diese eher willkürlich erscheinende Verteilung der Flächen führe zur Unzumutbarkeit eines Leinenzwangs in den übrigen Bereichen des Stadtgebiets. Um einen Hund zu artgerechtem freien Auslauf zu verhelfen, müsse der Hundehalter das Tier möglicherweise mit überfüllten Bussen und/oder Straßenbahnen über größere Entfernungen transportieren. Wenn bereits die Gegenwart eines Hundes bei ängstlichen Personen Unbehagen oder Stress auslöse, führe die angegriffene Regelung auf Grund

der unzureichenden Verteilung von Freilaufflächen zu einer Häufung konflikträchtiger Situationen.

14

Gerade die Randbereiche des Stadtgebiets wiesen häufig eher dörfliche Strukturen auf, in denen Hunde seit jeher zum Straßenbild zählen würden und ein ungleich größerer Prozentsatz der Bevölkerung zu Hundehaltern zu zählen sein dürfte als in den innerstädtischen Gebieten. Soweit gerade in diesen Bereichen keinerlei Freilaufflächen ausgewiesen würden, sei davon auszugehen, dass die Ausweisung von Freilaufflächen in keinerlei Bezug zur Verteilung der im Stadtgebiet gemeldeten Hunde stehe. Im Gegenteil seien gerade dort, wo mit besonders vielen Hunden zu rechnen sei, die wenigsten bzw. gar keine Flächen verfügbar.

15

Verstärkt werde die Unverhältnismäßigkeit der Regelung dadurch, dass die wenigen ausgewiesenen Freilaufflächen zumeist schlichtweg nicht geeignet seien. So lägen allein zwei Hundewiesen in unmittelbarer Nähe von Kindertagesstätten. Andere Hundewiesen lägen unmittelbar an stark befahrenen Straßen und seien nicht umzäunt. Es bestehe also jederzeit das Risiko, dass frei umhertobende Hunde sich in Bereiche verirren würden, in denen sie Gefahr liefen, durch PKW oder Straßenbahnen überfahren zu werden.

16

Gleichermaßen ungeeignet seien Freilaufflächen, die aus nichts anderem als einer Wiese bestehen würden. Durch veterinärmedizinische Studien sei hinreichend erwiesen, dass die - tierschutzrechtlich gebotene - artgerechte Haltung von Hunden es erfordere, dass die Flächen groß genug seien, damit auch mehrere Hunde gleichzeitig auf ihnen herumtoben könnten, sich Hunde bei Bedarf auch zurückziehen und von anderen Hunden absondern könnten und überdies das Gelände abwechslungsreich genug sei, um dem Erkundungsverhalten der Tiere ausreichend Rechnung zu tragen. Eine „kahle“ Wiese ohne Baum- und Strauchbestand biete weder Schutz vor Sonne noch ausreichend Sichtschutz, Rückzugs- und/oder Erkundungsmöglichkeiten. Außerdem müssten Pfähle, Baumstämme oder ähnliche Strukturen für das Setzen von Duftmarken zur Verfügung stehen. Auch hieran fehle es bei den meisten Flächen.

17

Unverhältnismäßig sei die angegriffene Regelung auch aufgrund ihrer Ausnahmslosigkeit. Die Regelung sei außerdem deshalb unbestimmt, weil die

- Antragsgegnerin nicht einmal definiert habe, ab welcher Leinenlänge ein Hund als ordnungsgemäß angeleint gelten könne.
- 18 Soweit die Antragsgegnerin in § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO einen Maulkorbzwang für Hunde „in größeren Menschenansammlungen“ statuiere, sei auch diese Vorschrift unverhältnismäßig und unbestimmt.
- 19 Bei einem Maulkorbzwang handele es sich um einen - verglichen mit einem Leinenzwang - ungleich stärkeren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Tierhalters sowie um eine wesentlich stärkere Einschränkung des tierschutzrechtlichen Gebots zur artgerechten Haltung. Der Hund werde durch einen Maulkorb sowohl beim Einsatz seiner Nase als Organ zur Kommunikation und Orientierung als auch beim Hecheln, das u. a. auch der Regulierung des Temperaturhaushalts diene, stark eingeschränkt und sehe sich darüber hinaus seines einzigen Verteidigungsmittels beraubt.
- 20 Derart schwerwiegende Einschränkungen bedürften einer besonderen Abwägung, bei der sich der Verordnungsgeber nicht einfach auf die Faustformeln „Hund gleich Gefahr“ bzw. „Hund gleich Hund“ zurückziehen könne. Denn nicht von jedem Hund gehe das gleiche Gefährdungspotenzial aus. Zwar dürfe der Normgeber - ausgehend von einer als grundsätzlich bestehend angenommenen abstrakten Gefahr durch Hunde - Sachverhalte typisieren und damit in einer abstrakt generellen Regelung Besonderheiten des Einzelfalls vernachlässigen; der diesbezügliche Spielraum schwinde indessen mit zunehmender Eingriffsintensität.
- 21 Die angegriffene Regelung enthalte nicht einmal Ausnahmeregelungen für atypische Fälle, differenziere also weder nach Alter, Größe und Beißkraft, die zumindest für Kleinsthunde wie Chihuahuas und Welpen eine Sonderregelung erforderlich erscheinen lasse, noch danach, ob dem Hund ein Maulkorb zugemutet werden könne. Nicht für alle Hunderassen seien Maulkörbe überhaupt erhältlich. So sei beispielsweise ein Mops auf Grund der züchtungsbedingt zurückversetzten Nase in seiner Atmung bereits stark eingeschränkt. Ein Maulkorb würde ihn hierbei in gefährlicher Weise zusätzlich behindern.

- 22 Hinzu komme, dass sich die Antragsgegnerin bei Umschreibung des räumlichen Geltungsbereichs des Maulkorbzwangs des in nicht mehr hinnehmbarer Weise unbestimmten Rechtsbegriffs „in größeren Menschenansammlungen“ bediene. Es sei für den betroffenen Hundehalter nicht ersichtlich, ab wie vielen Personen der Übergang von einer wohl schon bei zwei Personen beginnenden Gruppe zur „Menschenansammlung“ erfolge. Ab wann eine solche Menschenansammlung dann als „größere“ Menschenansammlung i. S. des § 4 PolVO zu betrachten sei, erschließe sich nicht. Wenn es sich bei einer Menschenansammlung - wie in der Rechtsprechung zu § 6 Abs. 1 Satz 3 LuftVO angenommen werde - bereits um eine nicht ohne weiteres überschaubare Anzahl von Personen handele, die das Hinzutreten oder Weggehen Einzelner zurücktreten lasse, sei nicht ersichtlich, was unter einer „größeren Menschenansammlung“ zu verstehen sei.
- 23 Soweit sich andere Verordnungsgeber im Zusammenhang mit den von Hunden ausgehenden Gefahren des unbestimmten Rechtsbegriffs der Menschenansammlung bedient hätten, gebe der Verordnungstext insoweit Aufschluss, als es sich lediglich um den Auffangtatbestand nach einer nicht abschließenden Aufzählung von Regelbeispielen handele, wenn etwa Leinenzwang bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen, Volksfesten und sonstigen Veranstaltungen mit Menschenansammlungen vorgesehen werde. Im Gegensatz dazu lasse sich der angegriffenen Regelung kein objektives Kriterium entnehmen, dass es Hundehaltern wenigstens näherungsweise ermöglichen würde, ihr Verhalten auf die Rechtsnorm einzustellen. Überdies umfasse die angegriffene Regelung nicht nur - wie auch immer einschränkend definierte - gefährliche Hunde, sondern alle Hunde schlechthin, unabhängig von deren Art, Größe, Beißkraft oder Alter, so dass die Eingriffsintensität insoweit höher sei.
- 24 Schließlich sei die Regelung des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO weder erforderlich noch hinreichend bestimmt. Darüber hinaus verstoße sie vor allem gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.
- 25 Die angegriffene Polizeiverordnung erfülle schon nicht die formalen Anforderungen an ein Gesetz i. S. des Art. 19 Abs. 1 GG sowie des Zitiergebots. Bei der Polizeiverordnung handele es sich auch nicht um eine Maßnahme auf Grund eines

Gesetzes i. S. des Art. 19 GG. Zwar stütze sich die Polizeiverordnung auf das Sächsische Polizeigesetz, welches in § 79 SächsPolG zur Einschränkung von Grundrechten ermächtige; die Aufzählung des § 79 SächsPolG sei jedoch abschließend und enthalte die Befugnisse zur Einschränkung des Art. 8 GG gerade nicht.

26

Die verfassungsmäßig zulässigen Einschränkungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ergäben sich allein aus dem Versammlungsgesetz. Mit dessen Regelung stehe die angegriffene Polizeiverordnung jedoch nicht im Einklang. Da eine Einschränkung des Gemeingebrauchs jedweder Versammlung unter öffentlichem Himmel immanent sei, sei mit der ins Unermessliche ausufernden Fassung des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO jedwede wiederkehrende Versammlung am selben Ort untersagt. Eine Öffnungsklausel für genehmigte Demonstrationen sei in der Vorschrift nicht enthalten.

27

Die angegriffene Regelung des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO sei überdies nicht erforderlich. Es sei nicht ersichtlich, welche Gefahr von einer Gruppe sich regelmäßig wiederkehrend an dem selben Ort versammelnden Personen ausgehen solle. Bloße Behinderungen des Gemeingebrauchs durch Dritte bedeuteten keine Gefährdung, jedenfalls aber keine solche Gefährdung, die eine Einschränkung von Grundrechten rechtfertigen könne. Denn das Recht, sich an beliebigen Stellen im öffentlichen Raum aufzuhalten, sei Bestandteil des Gemeingebrauchs. Von der bloßen Anwesenheit von Personen, sei sie auch regelmäßig wiederkehrend an einem Ort, gehe keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus, die es zu bekämpfen gelte, und zwar auch dann nicht, wenn Dritte hierdurch Unannehmlichkeiten in Kauf nehmen müssten. Dies könne sich nur dann ändern, wenn von der Personengruppe weitere Belästigungen ausgingen. Die typischen – und damit allein in einer abstrakt generellen Verordnung typisierbaren – Fälle habe die Beklagte aber in § 13 Abs. 1 Buchst. a und Buchst. b PolVO zu erfassen versucht, so dass schon kein Erfordernis für die Regelung des § 3 Abs. 1 Buchst. c PolVO mehr bestehe. Bei anderen als den in § 13 Abs. 1 Buchst. a und Buchst. b PolVO typisierten Fällen dürfte es sich um besondere Einzelfälle handeln, die eine abstrakt-generelle Regelung durch eine Polizeiverordnung nicht erforderten, zumal für

diese Fälle § 21 SächsPolG (Platzverweis und Aufenthaltsverbot) eine angemessene Regelung vorhalte.

28 Überdies sei die Regelung des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO ebenfalls unbestimmt. Umfang und Grenzen des ausgesprochenen Versammlungsverbots ließen sich nicht in hinreichender, willkürliches Handeln der Ordnungsbehörden ausschließender Weise aus dem Wortlaut und dem Regelungskontext der Norm entnehmen. Es werde nicht erkennbar, wo erlaubtes Tun aufhöre und die Grenze zur Ordnungswidrigkeit überschritten werde, ab wie vielen Personen von einer Versammlung auszugehen sei und ob und ggf. welcher Grad von Behinderung Dritter hinzunehmen sei.

29 Der Antragsteller beantragt,

§ 4 Abs. 3 und § 13 Abs. 1 Buchst. c der Polizeiverordnung der Stadt Chemnitz gegen umweltschädliches Verhalten und Lärmbelästigung, zum Schutz vor öffentlichen Beeinträchtigungen sowie über das Anbringen von Hausnummern vom 22. September 2010 für unwirksam zu erklären.

30 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

31 Sie trägt vor, die Polizeiverordnung sei auf Grund von Beschwerden von Einwohnern, Gästen und Gewerbetreibenden wegen des aggressiven Bettelns, des Sichniederlassens zum Zwecke des Alkoholgenusses auf öffentlichen Straßen, Plätzen und in Anlagen, des Fehlverhaltens auf Kinderspielplätzen sowie wegen Verunreinigungen im öffentlichen Raum vollständig überarbeitet worden. Die Polizeiverordnung sei formell ordnungsgemäß erlassen worden. Dass sie als 2. Änderungsverordnung bezeichnet worden sei, obwohl es sich inhaltlich um einen Neuerlass der Polizeiverordnung gehandelt habe, sei rechtlich unerheblich, da es sich dabei lediglich um eine Falschbezeichnung handele. Die angegriffenen Regelungen der Polizeiverordnung seien auch materiell rechtmäßig.

32 Die Leinenzwangregelung in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO finde ihre gesetzliche Grundlage in § 9 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 SächsPolG. Das Vorliegen einer abstrakten Gefahr folge bezüglich des Leinenzwangs bereits aus der allgemeinen

Lebenserfahrung. Von Hunden gingen unzweifelhaft Gefahren aus, die aus der allgemeinen Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens resultieren würden. Darüber hinaus sei es im Stadtgebiet der Antragsgegnerin zu einer Vielzahl von Beißvorfällen mit unangeleinten Hunden gekommen, so dass neben der abstrakten Gefahr auch eine konkrete Gefahr hinzugekommen sei.

33 § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO verstoße nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Leinenzwang sei geeignet, Schäden durch Beißattacken zu verhindern. Angeleinte Hunde seien vom Hundeführer besser zu kontrollieren. Angriffe beißwütiger Hunde und das Anspringen durch unerzogene Hunde ließen sich nach allgemeiner Lebenserfahrung durch das Anleinen des Hundes unterbinden. Es sei auch nicht zu bezweifeln, dass der an der Leine geführte Hund jedenfalls besser als das frei herumlaufende Tier an unberechenbaren Verhaltensweisen gehindert werden könne. Dass das Anleinen von Hunden deren Aggressionen erst hervorrufen solle, wie der Antragsteller ausführe, sei rein hypothetisch und gehe an der Sache vorbei, da sich der Ordnungsgeber gerade zur Bekämpfung der abstrakten Gefahrensituation zur Einführung des Leinenzwangs entschieden habe. Es sei im Übrigen Sache der Erziehung, wenn angeleinte Hunde aggressiv reagieren würden, und liege nicht an der Führung der Hunde an der Leine. Die Argumentation des Antragstellers missachte den dem Ordnungsgeber zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraum.

34 Die Regelung zum Leinenzwang sei auch erforderlich, weil mildere Mittel zur Gefahrenabwehr nicht in Betracht kämen. Belehrungen seien nicht in gleicher Weise geeignet, wirksam die von einem unangeleinten Hund ausgehende Gefahr zu bekämpfen. Zum Ende des Jahres 2008 seien zirka 7.500 Hunde im Geltungsbereich der Polizeiverordnung gemeldet gewesen, wobei man von geschätzten fünf bis zehn Prozent unangemeldeten weiteren Hunden ausgehen müsse. Diese hohe Anzahl von Hunden spreche ebenfalls für die Notwendigkeit des Leinenzwangs. Es seien auch Beschwerden von Bürgern zu verzeichnen, die sich von frei umherlaufenden Hunden belästigt fühlten. Die Verhaltensweise der Tiere führe insbesondere zu Ängsten bei Menschen, die sich in der eigenen Bewegungsfreiheit massiv beeinträchtigt fühlten. So habe es insgesamt 131 Beschwerden und 47 Anzeigen wegen Hundebissen über

einen Zeitraum von lediglich eineinhalb Jahren (1. Januar 2007 bis 30. Juli 2008) gegeben.

- 35 Die Regelung sei auch angemessen. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass der Leinenzwang in das Recht des Hundehalters auf allgemeine Handlungsfreiheit nur geringfügig eingreife, während die geschützten Rechtsgüter Leben und Gesundheit von Verfassungen wegen eines hohen Ranges beansprucht würden. Das Recht der Hundehalter auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und ihr Bedürfnis zu artgerechter Tierhaltung stünden dem Grundrecht derjenigen Bürger entgegen, die nicht Hundebesitzer seien und von Hunden nicht gefährdet werden wollten. Trage der Leinenzwang der Konfliktträchtigkeit bestimmter Situationen, in denen sich Hunde, andere Tiere und Menschen begegneten, Rechnung, sei er rechtlich nicht zu beanstanden, weil damit nur relativ geringfügige, jedenfalls aber im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmende Einschränkungen für den Hundehalter verbunden seien. Sie müssten wegen der Befugnis des Ordnungsgebers zu Typisierungen auch von denjenigen Hundehaltern hingenommen werden, deren Tiere wegen ihrer Erziehung oder ihres Charakters mit hoher Wahrscheinlichkeit keine der Gefahren verursachen würden, deren Vermeidung im Einzelnen bezweckt werde.
- 36 Auch der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen habe mit Beschluss vom 20. Juli 2007 (Vf. 50-IV-07) ausgeführt, dass es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, dass bei ausreichenden Freiflächen für Hunde der allgemeine Leinenzwang verhältnismäßig sei, um die von allen Hunden ausgehende Gefahr zu bekämpfen.
- 37 Die konkrete Ausgestaltung des Leinenzwangs in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO sei angemessen, da im Stadtgebiet der Antragsgegnerin ausreichende Flächen vorhanden seien, in deren Bereich Hunde frei laufen könnten. Die Antragsgegnerin habe in beträchtlicher Anzahl Standorte ausgewiesen, auf welchen Hunde dem Leinenzwang nicht unterliegen würden. Gegenwärtig gebe es im Stadtgebiet 20 so genannte Hundewiesen. Die Gesamtfläche der Hundewiesen sei zunächst von 32.800 qm auf 69.900 qm erhöht worden und erreiche inzwischen 106.900 qm. Im Übrigen weise die Antragsgegnerin stets darauf hin, dass weitere Hundewiesen dazukommen würden und dieser Prozess nach wie vor andauere. Es könne auch von keiner willkürlichen

Verteilung der Hundewiesen gesprochen werden. Die Hundewiesen würden nach Rücksprache mit dem Grünflächenamt nach der Örtlichkeit und Größe ausgesucht, wobei es bei der Auswahl der Örtlichkeit allerdings auch zu Ablehnungen seitens der Anwohner gekommen sei. Dass sich die Hundewiesen insgesamt mehr auf das Stadttinnere konzentrierten, liege daran, dass zum Stadtrand hin die Gebiete eher ländlichen Charakter aufwiesen, so dass dort kein Bedarf an Hundewiesen gesehen worden sei. Es sei auch keine Umzäunung der Hundewiesen erforderlich, wie der Antragsteller meine. Eine dahin gehende Verpflichtung bestehe nicht.

38

Die Regelung zum Leinenzwang sei auch inhaltlich hinreichend bestimmt. Es genüge, dass die Ausnahmen vom Leinenzwang der im Einzelnen aufgeführten städtischen Hundewiesen (Freilaufflächen) im Amtsblatt Nr. 12/2009 veröffentlicht worden seien. Eine Aufnahme der einzelnen Hundewiesen in die Polizeiverordnung sei demgegenüber nicht erforderlich und wäre im Übrigen auch unpraktikabel, da bei jeder hinzukommenden Hundewiese die Polizeiverordnung geändert werden müsste. Jeder Hundehalter habe im Übrigen die Möglichkeit, sich über das Bürgertelefon der Antragsgegnerin zu informieren, in welchem Bereich des Stadtgebiets er sich mit seinem Hund unangeleint bewegen dürfe. Ein Zugriff auf die vorhandenen Hundewiesen über die Internetseite der Antragsgegnerin sei ebenfalls möglich.

39

Die Maulkorbregelung in § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO sei vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass selbst das Verhalten eines gut ausgebildeten Hundes in einer durch die Anwesenheit einer großen Anzahl von Menschen hervorgerufenen Stresssituation kaum vorhersehbar sei. Wegen der mit dieser Situation verbundenen räumlichen Beengtheit könne allein das Anleinen einen direkten Kontakt des Hundes mit Menschen oder anderen Tieren in vielen Fällen nicht hindern. Dabei komme es weder auf das Alter noch auf die Größe des Hundes an. Im Übrigen obliege es letztlich dem Hundehalter, ob er den Hund einer Situation mit einer größeren Menschenansammlung wie z. B. beim Besuch des Stadtfests oder einer anderen öffentlichen Veranstaltung aussetzen wolle.

40

§ 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO verstoße nicht gegen das Versammlungsgesetz, wie der Antragsteller meine, da es der Antragsgegnerin nicht darauf ankomme, mit dieser Vorschrift eine Versammlung zu untersagen bzw. zu regeln, sondern massive

Behinderungen, Einschränkungen und Störungen anderer Personen durch diese Gruppen zu unterbinden. Versammlungen stünden stets unter einem bestimmten Versammlungsmotto, was in den geregelten Konstellationen nicht der Fall sei.

41 Mit Schriftsatz vom 16. November 2009 hat der Antragsteller sein Vorbringen ergänzt und insbesondere die Geeignetheit einzelner ausgewiesener Hundeflächen auf der Grundlage der von der Antragsgegnerin intern geführten Liste (Stand: Juli 2009, vor Bl. 1 der Verwaltungsakte) vertieft angegriffen.

42 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands sowie des Vorbringens der Beteiligten im übrigen wird Bezug genommen auf die Gerichtsakten sowie die zu diesem Verfahren vorgelegten Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

43 Der zulässige Normenkontrollantrag hat im tenorierten Umfang Erfolg.

44 I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig

45 1. Die Antragsänderung, mit der der Antragsteller nach Inkrafttreten der Polizeiverordnung vom 22. September 2010 nunmehr begehrt, deren mit der Vorgängerverordnung vom 25. Februar 2009 gleichlautende Bestimmungen in § 4 Abs. 3 und § 13 Abs. 1 Buchst. c für unwirksam zu erklären, ist sachdienlich, weil der Streitstoff identisch bleibt und sich aus Gründen der Prozessökonomie ein weiterer Normenkontrollantrag des Antragstellers vermeiden lässt.

46 2. Der Antragsteller ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, da er geltend machen kann, durch die angegriffenen Normen in eigenen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Für die Bejahung der Antragsbefugnis genügt es, dass die geltend gemachte Rechtsverletzung möglich erscheint. § 4 Abs. 3 PolVO, mit dem Hundehaltern auferlegt wird, ihre Hunde unter näher bestimmten Voraussetzungen anzuleinen und mit einem Maulkorb zu versehen, statuiert polizeiliche Gebote, von denen der in Chemnitz wohnhafte Antragsteller, der seinen

Hund dort ohne die Einschränkungen des § 4 Abs. 3 PolVO ausführen will, tatsächlich betroffen ist. Zum Kreis der potenziell Betroffenen gehört der Antragsteller auch, soweit er sich gegen das in § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO statuierte Verbot einer von ihm für nicht ausreichend bestimmt gehaltenen Art der öffentlichen Beeinträchtigung wendet. Dies gilt selbst dann, wenn er es nicht darauf anlegt, andere in der untersagten Art zu beeinträchtigen.

47

3. Der Antrag wurde auch innerhalb der Frist von einem Jahr nach Bekanntmachung der angegriffenen Rechtsvorschrift gestellt (§ 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Das bedarf keiner weiteren Begründung, soweit sich der Antragsteller mit dem am 1. Juli 2009 gestellten Normenkontrollantrag ursprünglich gegen Regelungen zum Leinenzwang und zur öffentlichen Beeinträchtigung in § 4 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO a. F. gewandt hat und sich nunmehr gegen die identischen Neuregelungen in § 4 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO wendet, die in der Stammverordnung vom 1. November 2000 in der Fassung vom 5. Januar 2005 nicht enthalten bzw. inhaltlich anders ausgestaltet waren. Auch hinsichtlich der Maulkorbregelung in § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO ist die Antragsfrist gewahrt. Selbst wenn sie - was offen bleiben kann - bei Antragstellung am 1. Juli 2009 versäumt gewesen sein sollte, weil eine identische Regelung bereits in der Stammverordnung vom 1. November 2000 enthalten war, wäre der Antrag insoweit jedenfalls im Laufe des anhängigen Normenkontrollverfahrens in Folge des zwischenzeitlichen Neuerlasses mit Inkrafttreten der Polizeiverordnung vom 22. September 2010 zulässig geworden.

48

II. Der Normenkontrollantrag ist nur teilweise begründet. Er ist unbegründet, soweit er sich gegen den Leinen- und Maulkorbzwang in § 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 PolVO richtet (1) und begründet, soweit der Antragsteller die Unwirksamkeit des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO rügt (2).

49

1. § 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 PolVO ist nicht zu beanstanden.

50

a) Formelle Bedenken gegen die Polizeiverordnung sind weder geltend gemacht noch ersichtlich. Insbesondere sind die Formerfordernisse des § 11 SächsPolG gewahrt.

51 b) Die angegriffenen Normen sind durch die weitergehenden Regelungen zum Leinen- und Maulkorbzwang in § 6 Abs. 1 GefHundG für gefährliche Hunde im Sinne von § 1 Abs. 1 und 2 GefHundG i. V. m. § 1 DVOGefHundG nicht gesperrt. Das ergibt sich aus § 6 Abs. 4 Satz 2 und § 14 GefHundG, wonach die allgemeinen Polizeibehörden zur Abwehr weiterer Gefahren durch Hunde Polizeiverordnungen nach §§ 9 und 10 SächsPolG erlassen können. Aus dieser Ermächtigung folgt, dass der Gesetzgeber den Leinen- und Maulkorbzwang für gefährliche Hunde nicht als abschließend versteht.

52

c) Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO, wonach Hunde auf öffentlichen Straßen und in Grün- und Erholungsanlagen im Sinne des § 2 der Verordnung, soweit es sich nicht um ausgewiesene Freilaufflächen handelt, an der Leine geführt werden müssen, ist wirksam.

53

aa) Die Regelung genügt dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, seine Vorschriften im Interesse der Normenklarheit und Justitiabilität so zu fassen, dass die davon betroffenen Bürger in zumutbarer Weise die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der jeweiligen Rechtsvorschrift durch die Verwaltung nach ausreichend bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen zu kontrollieren. Die Regelungen müssen jeweils so bestimmt gefasst werden, wie das nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. In diesem Rahmen darf der Gesetzgeber auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Erfordernisse der Verwaltungspraktikabilität, insbesondere auch der Anpassung an wechselnde Lebenssachverhalte, machen diese Form der Gesetzgebungstechnik häufig notwendig. Aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung müssen sich allerdings objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung der Norm durch die vollziehenden Behörden ausschließen. Bei der Prüfung, ob eine gesetzliche Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit genügt, ist auch zu beachten, mit welcher Intensität das Gesetz auf Grundrechte der Betroffenen einwirkt; je geringfügiger der Grundrechtseingriff ist, desto niedriger sind grundsätzlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit der dafür maßgeblichen Norm (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. November 1981, BVerfGE 59, 104; BayVGH, Entscheidung v. 12. Oktober 1994 - Vf. 16-VII-92 u. a. -, juris Rn. 120). Diesen Bestimmtheitsanforderungen wird § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO gerecht.

Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot liegt zunächst offensichtlich nicht vor, soweit § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO „Freilaufflächen“ vom Leinenzwang ausnimmt, und diese im Stadtgebiet als „Hundewiesen“ bezeichnet werden (SächsVerfGH, Beschl. v. 20. Juli 2007 - Vf. 50-IV-07 -, juris Rn. 10 zu der gleichlautenden Bestimmung in einer Leipziger Verordnung). Der örtliche Geltungsbereich des Leinenzwangs ist ebenfalls hinreichend bestimmt. Der Geltungsbereich der Polizeiverordnung erstreckt sich gemäß § 1 auf das gesamte Gebiet der Stadt Chemnitz. Als öffentliche Straßen sind in § 2 Abs. 1 PolVO Straßen, Wege und Plätze definiert, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder auf denen tatsächlich ein öffentlicher Verkehr stattfindet. Grün- und Erholungsanlagen sind in § 2 Absatz 2 Satz 1 PolVO ebenfalls mit hinreichender Bestimmtheit umschrieben als „allgemein zugängliche, insbesondere gärtnerisch gestaltete Anlagen, die der Erholung der Bevölkerung oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes dienen“. Damit ist für den Betroffenen ohne weiteres erkennbar, dass im gesamten Stadtgebiet neben den öffentlichen Straßen nur die Grün- und Erholungsanlagen, soweit sie nicht als Freilaufflächen ausgewiesen sind, vom Anleinzwang erfasst werden. Das bedeutet, dass auf anderen Flächen Hunde, soweit es sich nicht um solche handelt, die nach der § 1 Abs. 1 und 2 GefHundG i. V. m. § 1 DVOGefHundG als gefährlich gelten und an anderen als den in § 6 Abs. 1 GefHundG genannten Orten stets an der Leine zu führen sind, nicht dem Leinenzwang unterliegen. Solche anderen Flächen sind insbesondere Feldraine, Heide-, Öd- und Brachflächen sowie landwirtschaftliche Nutzflächen und Waldflächen, soweit auf diesen Flächen nicht auf Grund anderer Vorschriften eine Anleinpflcht angeordnet ist. Diese Flächen zählen auch dann, wenn sie allgemein zugänglich sind, nicht zu den Grün- und Erholungsanlagen im Sinne des § 2 Abs. 2 PolVO, weil sie nicht bestimmungsgemäß der Erholung der Bevölkerung oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes dienen und hierzu - wie die in § 2 Abs. 2 Satz 2 PolVO nicht abschließend aufgezählten allgemein zugänglichen Spiel- und Bolzplätze für Kinder und Jugendliche sowie Verkehrsgrünanlagen - angelegt bzw. gewidmet sind, sondern vorrangig anderen Zwecken dienen. Hätte der Ordnungsgeber Feldraine, Heide-, Öd- und Brachflächen sowie land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen, die nicht (primär) auf die in § 2 Abs. 2 Satz 1 PolVO genannten Zwecke angelegt sind, mit einbeziehen wollen, hätte sich schon angesichts ihres Umfangs und ihres flächenmäßigen Anteils am Gemeindegebiet eine ausdrückliche Erwähnung angeboten

(vgl. ähnlich OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27. Mai 2010 - OVG 5 A 1.08 -, juris Rn. 23). Die vom Antragsteller des Weiteren angesprochenen tatsächlichen Schwierigkeiten beim Auffinden der Stadtgrenze berühren die hinreichende Bestimmtheit der Norm offensichtlich nicht. Das den Geltungsbereich der Verordnung ausmachende gesamte Stadtgebiet besteht gemäß § 3 der Hauptsatzung der Stadt Chemnitz vom 10. Juni 2009 (ABl. v. 1. Juli 2009, S. 10) aus 39 Stadtteilen, deren Grenzbeschreibungen im Einzelnen hinreichend klar der Anlage zur Hauptsatzung zu entnehmen ist. Eine willkürliche Handhabung der Norm ist daher ausgeschlossen. Verbleibende Unsicherheiten beim Normvollzug im Einzelfall berühren die Wirksamkeit der Regelung nicht.

55 Entgegen der Auffassung des Antragstellers liegt schließlich auf der Hand, dass das Fehlen einer Bestimmung zur Leinenlänge § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit nimmt. Nach Sinn und Zweck des Leinenzwangs ist für den verständigen Betroffenen nämlich unschwer erkennbar, dass jede Leine, durch die sein Hund beherrschbar ist, den Anforderungen der Norm genügt.

56 bb) Der in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO normierte Leinenzwang ist durch die gesetzliche Ermächtigung des § 9 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 SächsPolG gedeckt.

57 Die hiernach erforderliche abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung liegt vor. Maßgebendes Kriterium für die Bejahung einer Gefahr ist die nach allgemeiner Lebenserfahrung oder fachlichen Erkenntnissen hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für die von der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfassten Schutzgüter (BVerwG, Urt. v. 3. Juli 2002, BVerwGE 116, 347). Bloße Belästigungen scheiden aus dem polizeilichen Gefahren- und Schadensbegriff aus. Der Senat geht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG a. a. O.; BVerwG, Beschl. v. 24. Januar 2008 - 6 BN 2/07 -, juris Rn.16) und der überwiegenden obergerichtlichen Rechtsprechung (OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 26 ff. m. w. N.; OVG ThürOVG, Beschl. v. 26. April 2007 - 3 N 699/05 -, juris Rn. 54 m. w. N.; VGH BW, Urt. v. 15. November 2007 - 1 S 2720/06 -, juris Rn. 26; a. A.: NdsOVG, Urt. v. 27. Januar 2005 - 11 KN 38/04 -, juris Rn. 39 ff.) von der allgemeinen Lebenserfahrung aus, dass Hunde im

allgemeinen aufgrund der Unberechenbarkeit ihres Verhaltens Gefahrenquellen für Leib, Leben und Eigentum bilden, die die Anordnung eines Leinenzwangs rechtfertigen können. Darüber hinaus löst schon das Umherlaufen unangeleiteter Hunde bei einer Vielzahl ihnen begegnender Menschen verständlicherweise nicht bloß Gefühle der Belästigung, sondern Angst und Unsicherheit aus, so dass die naheliegende Gefahr besteht, dass diese in ihrem von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfassten Recht, sich auch außerhalb geschützter Räume angstfrei und unbefangen bewegen zu können, beeinträchtigt werden (vgl. ThürOVG a. a. O. Rn. 60 f.; VGH BW a. a. O. Rn. 26). Auch der Antragsteller bestreitet nicht die von Hunden ausgehenden abstrakten Gefahren.

58

cc) Die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin, zum Zweck der Gefahrenabwehr auf den in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO genannten Straßen und Anlagen einen Leinenzwang anzuordnen, ist im Rahmen des dem Verordnungsgeber zustehenden weiten Einschätzungsspielraums rechtlich nicht zu beanstanden. Die Regelung verstößt nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

59

(1) Der Leinenzwang ist geeignet, den von Hunden im allgemeinen ausgehenden Gefahren zu begegnen. Denn vernünftigerweise kann nicht in Abrede gestellt werden, dass ein an der Leine geführter Hund jedenfalls besser als ein frei herumlaufender kontrolliert und an unberechenbaren Verhaltensweisen gehindert werden kann. Demgegenüber vermag der Antragsteller die Zweckmäßigkeit des in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO angeordneten Leinenzwangs nicht unter Berufung auf veterinärmedizinische Erkenntnisse in Frage zu stellen, denen zufolge ein ständiger Leinenzwang als schädlich im Sinne des § 1 Satz 2 TierSchG und zudem aggressionsfördernd anzusehen sei. Der Einwand geht an dem der Norm zugrunde liegenden Freilaufflächenkonzept vorbei, da der Verordnungsgeber die abstrakte Gefahr gerade nicht durch einen lückenlosen Leinenzwang bekämpft, sondern Raum für eine tierschutzrechtlich unbedenkliche Hundehaltung auf ausgewiesenen Freilaufflächen, anderen Flächen als öffentliche Straßen sowie Grün- und Erholungsanlagen im Sinne von § 2 PolVO sowie ggf. Privatgrundstücken lässt (vgl. näher ThürOVG a. a. O.; BVerwG, Beschl. v. 24. Januar 2008 a. a. O. Rn. 12).

60 Die Eignung der Norm vermag der Antragsteller auch nicht dadurch zu erschüttern, dass er auf tatsächliche Schwierigkeiten sowohl von Betroffenen als auch von Vollzugsbeamten verweist, die Stadtgrenze oder die Grenze zwischen städtischem und Staatsforst zu erkennen. Die Grenzen des Stadtgebiets sind in der Hauptsatzung der Stadt Chemnitz hinreichend bestimmt beschrieben (vgl. oben II.1.c) aa).

61 (2) Die Leinenzwangregelung ist ferner erforderlich, weil mildere Mittel, insbesondere die vom Antragsteller bevorzugte Beschränkung des Leinenzwangs auf geschlossene Ortslagen, zur Abwehr der von Hunden bei der Begegnung mit Menschen auch außerhalb geschlossener Ortslagen ausgehenden Gefahren nicht gleichermaßen wirksam sind. Dabei bedarf es zur Begründung der Erforderlichkeit des Leinenzwangs nicht der vom Antragsteller vermissten Auswertung der in den Jahren 2007 und 2008 erstatteten 47 Anzeigen wegen Hundebissen im Hinblick darauf, wie viele auf Vorfällen mit angeleinten Hunden und/oder in Ortslagen, in denen schon nach der Verordnung vom 1. November 2000 in der Fassung vom 5. Januar 2005 ein Leinenzwang galt, beruhten. Zu einer Verschärfung des Leinenzwangs hatte die Antragsgegnerin bereits aufgrund der im selben Zeitraum bei ihr eingegangenen 131 Beschwerden über freilaufende Hunde hinreichenden Anlass. Der Hinweis des Antragstellers auf § 4 Abs. 2 PoIVO ist ebenfalls nicht geeignet, die Erforderlichkeit der Regelung in Frage zu stellen. Die dort geregelte Pflicht des Tierhalters, dafür Sorge zu tragen, dass sein Tier auf öffentlichen Straßen durch eine hierfür geeignete Person beaufsichtigt wird, der es gehorcht und die es zu führen in der Lage ist, dient zwar der Gefahrenverringerung; die Beschränkung auf diese Pflicht ist aber nicht in gleicher Weise geeignet, die von unangeleinten Hunden ausgehenden Gefahren wirksam zu bekämpfen.

62 (3) Entgegen der Auffassung des Antragstellers erweist sich die strittige Regelung auch als angemessen. Der Leinenzwang belastet die Betroffenen nicht unzumutbar, sondern greift nur geringfügig in deren allgemeine Handlungsfreiheit ein. Bei der Abwägung mit den zu schützenden Rechtsgütern Leben, Gesundheit, Eigentum und Freiheit fällt demgegenüber insbesondere der hohe Rang von Leben und Gesundheit entscheidend ins Gewicht. Im Anschluss an die Rechtsprechung anderer Obergerichte (VGH BW a. a. O. Rn. 39 ff.; OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 38 ff.; ThürOVG

a. a. O. Rn. 65 ff.) sieht der Senat die Anordnung des Leinenzwangs deshalb grundsätzlich als eine angemessene, diesen zumutbare Belastung an.

63 Die Belastung für den Hundehalter ist nicht deshalb höher anzusetzen, weil er durch den angeordneten Leinenzwang an einer artgerechten Hundehaltung gehindert wäre. Abgesehen davon, dass die Sicherstellung der artgerechten Haltung seines Hundes primär in die Verantwortung des Halters fällt (vgl. § 2 Nr. 2, § 2a Abs. 1 TierSchG i. V. m. § 2 Abs. 1 TierSchHuV), gilt der dargelegte Abwägungsgrundsatz nur unter der Voraussetzung, dass eine tierschutzrechtlich unbedenkliche Haltung dem Betroffenen nicht im gesamten Geltungsbereich der Verordnung unmöglich gemacht wird, sondern dort ausreichend geeignete Flächen vorhanden sind, auf denen Hunde frei laufen können (vgl. ThürOVG a. a. O., VGH BW a. a. O.). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

64 Der Ordnungsgeber hat den Leinenzwang nicht für das gesamte Stadtgebiet angeordnet. Vielmehr hat er in § 4 Abs. 3 Satz 1 PolVO neben anderen Flächen als öffentlichen Straßen und Grün- und Erholungsanlagen (z. B. Feldraine, Heide- und Öd- und Brachflächen, vgl. oben II.1.c) aa) auch einen Teil der öffentlichen Straßen und Grün- und Erholungsanlagen ausgenommen, nämlich soweit es sich um ausgewiesene Freilaufflächen handelt. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der angegriffenen Verordnung vom 22. September 2010 waren auch tatsächlich ausreichend geeignete Freilaufflächen vorhanden.

65 Die ausgewiesenen Freilaufflächen nebst einer Karte, die ihre Verteilung auf das Stadtgebiet anzeigt, sind im Internet unter http://www.chemnitz.de/chemnitz/de/buerger_und_rathaus/aemterservice/tiere/hundewiesen/hundewiesen_index.asp abrufbar. Die dort verwendete beschreibende Bezeichnung der aktuell 20 Freilaufflächen ist gegenüber der ersten im Amtsblatt Nr. 12/2009 veröffentlichten Liste um eine erweitert und präzisiert worden, so dass die vom Antragsteller hinsichtlich der ersten Liste beispielhaft für die Reichsstraße monierten Ungenauigkeiten wie schon in der zweiten Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 13/2009 und in einem an Informationsständen einiger Verwaltungsgebäude der Antragsgegnerin ausgelegten Hundeflyer beseitigt wurden. Auch die übrigen Einwände gegen die Erkennbarkeit der ausgewiesenen Freilaufflächen verfangen

nicht. Die Differenz zwischen den 32 in der von der Antragsgegnerin intern geführten Liste (Stand Juli 2009, Verwaltungsakte vor Bl. 1) aufgeführten Flächen und den tatsächlich bestehenden zwanzig Freilaufflächen erklärt sich daraus, dass dort zusätzlich zwölf Hundetoilettenplätze verzeichnet sind. Soweit der Antragsteller darauf hinweist, dass manche Hundewiesen mit nur einem allgemeinen Schild kenntlich gemacht und nicht einmal Anwohnern bekannt seien, ist es jedem Betroffenen zumutbar, sich mit geringem Aufwand über den Standort der Freilaufflächen und deren Grenzen, soweit sie nicht ohne weiteres aus der Umgebung der Beschilderung ersichtlich sein sollten, über die aufgezeigten Informationsmittel oder durch gezielte Nachfrage bei der Antragsgegnerin kundig zu machen.

66 Der Senat kann offen lassen, ob sämtliche der ausgewiesenen Freilaufflächen tatsächlich als geeignet anzusehen sind und ab welcher Größenordnung ein Mindestmaß ausreichend geeigneter Freilaufflächen unterschritten wäre. Zwar teilt der Senat hinsichtlich eines Teils der in der internen Liste der Antragsgegnerin mit einem Gesamtumfang von 106.900 m² ausgewiesenen Flächen die Bedenken des Antragstellers. Eignungszweifel bestehen nämlich dann, wenn Freilaufflächen aufgrund ihrer räumlichen Angrenzung an Gefahrenquellen (z. B. Eisenbahntrassen, Straßenbahngleise oder Straßenverkehrsflächen) oder besondere Schutzbereiche (z. B. Kinderspielplätze) nicht durch Einzäunung abgesichert sind und deshalb ihre bestimmungsgemäße Nutzung durch frei laufende und ggf. über die Grenzen abirrende Hunde zu erhöhten Gefahren für diese selbst oder Menschen führt. Einer weiteren Aufklärung der vom Antragsteller im Einzelnen vorgetragenen, freilich nur zum Teil aus den vorgelegten Lichtbildern ersichtlichen Absperrungsmängeln bedarf es indessen nicht. Denn die insoweit allenfalls betroffenen Freilaufflächen Nrn. 1 (4.000 m²), 12 (1.300 m²) und 14 (1.200 m²), 15 (18.600 m²), 16 (7.700 m²) und 17 (7.000 m²) haben lediglich eine Größe von insgesamt 32.800 m². Gemessen an der Gesamtzahl der in Chemnitz angemeldeten Hunde von unter 7.600 wird aber schon allein durch die Ausweisung der vom Antragsteller selbst nicht als ungeeignet angegriffenen Flächen Nrn. 19 (10.000 m²), 21 (3.100 m²) und 24 (10.000 m²) mit einer Gesamtgröße von 23.100 m² das erforderliche Mindestmaß an ausreichend geeigneten Freilaufflächen jedenfalls nicht unterschritten. Denn erfahrungsgemäß lässt nur ein Teil der Halter ihre Hunde dort zur selben Zeit freilaufen, und außerdem stehen dafür noch andere Flächen als öffentliche Straßen und Grün- und

Erholungsanlagen zur Verfügung (vgl. oben II.1.c) aa). Darüber hinaus und unabhängig davon wird das erforderliche Mindestmaß auch durch die Gesamtgröße der weiteren Freilaufflächen überschritten, deren Eignung der Antragsteller mit überzogenen Anforderungen zu Unrecht in Frage stellt.

67 So spricht gegen die Eignung einiger Flächen nicht, dass ihr Aufsuchen für einzelne Hundehalter bzw. -führer mit gewissen Unbequemlichkeiten verbunden ist. Soweit sich nicht in allen Stadtteilen Freilaufflächen befinden, ist es den dort wohnhaften Hundehaltern zumutbar, sich zu den nächstgelegenen - wenngleich nicht fußläufig erreichbaren - Flächen, insbesondere zur Stadtparkkippe und zu den Parkanlagen Kappel und Morgenleite (Nrn. 19, 21 und 24 der internen Liste) mittels Pkw oder öffentlichen Verkehrsmitteln zu begeben.

68 Ebenso wenig verfährt das Vorbringen des Antragstellers, einzelne Freilaufflächen seien in schlechtem oder mit Glasscherben verunreinigten Allgemeinzustand, wiesen Bodenlöcher, Unebenheiten, tiefe Spurrinnen, herausragende Steine, eine Grashöhe von mehr als 20 cm oder Unkrautbewuchs auf, beständen aus nichts anderem als einer Wiese ohne Sonnenschutz, Rückzugs- und Erkundungsmöglichkeiten oder verfügten nicht über duftmarkentaugliche Strukturen. Der Hundehalter kann im Grundsatz nicht mehr an Einrichtungen und Pflege fordern, als was er auch in der freien Natur vorfindet (OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 48). Eine lückenlose Reinigung ist ebenso wenig zu verlangen wie eine gänzlich ungefährliche Bodenbeschaffenheit. Auch in der freien Natur sind Erdlöcher und spitze Steine sowie Glas- oder Metallabfälle anzutreffen, die für Hunde gefährlich sein können und erfahrungsgemäß selten oder gar nicht beseitigt werden. Überdies belegt ein Teil der vom Antragsteller vorgelegten Lichtbilder durchaus die Eignung der abgebildeten Flächen zum Freilauf von Hunden.

69 Entgegen der Ansicht des Antragstellers ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne i. V. m. dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip auch nicht deshalb verletzt, weil der Ordnungsgeber darauf verzichtet hat, ausreichend geeignete Freilaufflächen selbst zu bestimmen (vgl. SächsVerfGH a. a. O. Rn. 11 und OLG Dresden, Beschl. v. 7. Februar 2007 - OWi 188/06 -, juris Rn. 16). Da die Ausweisung von Freilaufflächen dynamisch verläuft, im Zuge der künftigen Stadtentwicklung

einzelne Flächen fortfallen, andere hinzukommen können und nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin eine Vermehrung angestrebt ist, beruft sie sich insoweit zu Recht auf normgebungstechnische Gründe der Praktikabilität, die es zulassen, dass der Verordnungsgeber die Ausweisung der Freilaufflächen der Verwaltung überlässt, so dass es nicht bei jeder Flächenänderung eines Normgebungsverfahrens bedarf. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist lediglich zu fordern, dass der Verordnungsgeber tatsächlich an ein Mindestmaß ausreichend geeigneter Freilaufflächen anknüpft, was - wie dargelegt - der Fall ist.

70 Gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelung spricht ferner nicht, dass der Verordnungsgeber von einer Differenzierung nach Art und Größe der Hunde abgesehen hat. Grundsätzlich, zumal bei - wie hier - geringer Eingriffsintensität, darf der Normgeber typisieren und in generellen Regelungen auch atypische Besonderheiten des Einzelfalls vernachlässigen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass er auch diejenigen Hundehalter dem Leinenzwang unterwirft, deren Tiere wegen ihrer Erziehung oder ihres Charakters mit hoher Wahrscheinlichkeit keine der Gefahren verursachen würden, deren Vermeidung im Einzelnen bezweckt wird (vgl. ebenso OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 37; VGH BW a. a. O. Rn. 42).

71 Schließlich lässt sich gegen die Angemessenheit der Anleinplicht derzeit noch nicht mit Erfolg einwenden, dass das Gefahrenpotenzial außerhalb bebauter Ortslagen geringer zu gewichten sei. Noch fehlt es dazu an hinreichend abgesicherten Anhaltspunkten. Zum einen wäre eine wegen geringerer Verkehrsdichte und damit geringerer Anzahl von Begegnungen von Mensch und Hund im Außenbereich absolut niedrigere Zahl von Hundeattacken generell nicht geeignet, die Angemessenheit des Leinenzwangs in Frage zu stellen. Denn dort verweilende Menschen sind nicht weniger schützenswert als Anwohner oder Spaziergänger in bebauten Ortslagen, können sie doch durch im Außenbereich fehlende Ausweichmöglichkeiten, etwa durch Wechseln der Straßenseite, und durch größere räumliche Entfernung zwischen dem freilaufenden Hund und seinem Halter gesteigerten Gefahren ausgesetzt sein (vgl. näher OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 40 f.). Zum anderen steht dem Normgeber hinsichtlich der Frage, inwieweit er von der Ermächtigung des § 9 SächsPolG durch Erstreckung des Leinenzwangs auf den Außenbereich Gebrauch macht, ein weiter Einschätzungsspielraum zu, der erst dann überschritten wäre, wenn

er an der Gewichtung der für und gegen die Erstreckung sprechenden Interessen unter offensichtlicher Missachtung oder Verkennung der Auswertung der Sachlage festhalten würde. Das ist zumindest derzeit noch nicht der Fall. Zwar wurde die durch den Stadtrat der Antragsgegnerin abgelehnte Beschlussvorlage, die eine Beschränkung des allgemeinen Leinenzwangs auf das Gebiet innerhalb bebauter Ortslagen und auf ausgewiesene Rad- und Wanderwege vorsah, damit begründet, dass sie „gleichermaßen dem Sicherheitsverlangen der Bewohner dieser Ortslagen und den Benutzern von Rad- und Wanderwegen als auch den Interessen von Hundehaltern in Bezug auf Anzahl und Umfang von Auslaufmöglichkeiten für ihre Tiere“ entspreche. Von dem dem Verordnungsgeber zuzubilligenden Einschätzungsspielraum ist es jedoch gedeckt, dass er sich im Oktober 2010 der zugrunde liegenden Einschätzung der Verwaltung noch nicht ohne weitere Auswertung der erst ab Januar 2010 erhobenen Bürgerbefragung anschließen wollte und es daher zunächst noch für erforderlich hielt, der Verwaltung einen entsprechenden Auftrag bis 30. Juni 2011 zu erteilen.

72

d) Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO, wonach Hunde in größeren Menschenansammlungen einen Maulkorb tragen müssen, ist ebenfalls wirksam.

73

aa) Die Formulierung „in größeren Menschenansammlungen“ ist hinreichend bestimmt. Es erschließt sich ohne weiteres, dass ihr ein Verständnis zugrunde liegt, wonach dem Begriff der Menschenansammlung nicht bereits das Merkmal einer unüberschaubaren Größe innewohnt, wie das in der vom Antragsteller zitierten Rechtsprechung zur Auslegung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LuftVO und in den weiteren von ihm herangezogenen Verordnungstexten angenommen wird, in denen dies dem Zusammenhang mit der Aufzählung von Regelbeispielen entnommen werden mag. Demgegenüber lässt die Formulierung in § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO erkennen, dass Ansammlungen geringerer Größe wie Klein- und Kleinstgruppen nicht erfasst werden. Nach Sinn und Zweck der Norm ist ferner klar, dass eine Menschengruppe vorausgesetzt wird, in der typischerweise von nicht mit einem Maulkorb versehenen und nicht mit einer Leine gesicherten Hunden eine gesteigerte Gefahr ausgeht, weil ein Ausweichen nicht möglich ist. Dies kann etwa bei Großveranstaltungen wie dem „Public Viewing“ oder bei Volksfesten der Fall sein. Einer genaueren Festlegung, insbesondere der Normierung einer Mindestanzahl, bedarf es nicht. Im Übrigen wäre

der Norm die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit auch dann nicht abzusprechen, wenn die verwendete Formulierung als redundant anzusehen wäre.

74 bb) Der in § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO normierte Maulkorbzwang ist ebenfalls durch die gesetzliche Ermächtigung des § 9 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 SächsPolG gedeckt. Insbesondere besteht nach der Lebenserfahrung eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Zur Begründung wird auf die entsprechend geltenden Ausführungen zu II.1.c)bb) verwiesen. In größeren Menschenansammlungen erhöht sich die ohnehin schon aufgrund der Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens gegebene Gefahr von Beißvorfällen, da selbst wohl erzogene Hunde bei Begegnungen in dichter Enge von hinten oder von oben mit hinreichender Wahrscheinlichkeit natürlicherweise schreckhaft mit Beißen reagieren (vgl. OVG Schl.-H., Urt. v. 24. Juni 2002 - 4 L 20/02 -, juris Rn. 25).

75 cc) § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO ist zur Gefahrenabwehr geeignet und mangels gleich wirksamer Alternative auch erforderlich. Entgegen der Auffassung des Antragstellers bestehen auch keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Norm im engeren Sinne.

76 Bei der gebotenen Interessenabwägung ist freilich die leicht höhere Grundrechtsintensität des Eingriffs zu beachten. Der Maulkorbzwang schränkt Hundehalter bzw. -führer in etwas stärkerem Maße in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit ein als der Leinenzwang, da er sie davon abhalten kann, mit Menschenansammlungen verbundene Veranstaltungen mit ihrem Hund zu besuchen. Zudem können sie sich genötigt sehen, sich von spontan entstehenden Ansammlungen zu entfernen, um dem Tier den Maulkorb zu ersparen. Die deshalb geringfügig höheren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit sind gewahrt. Die Einschränkungen sind den Betroffenen zuzumuten. Zum einen wiegt der Schutz der polizeilichen Rechtsgüter, insbesondere Leben und Gesundheit, vor Beißgefahren schwerer. Zum anderen berücksichtigt der Ordnungsgeber die Interessen der Hundehalter bzw. -führer in hinreichendem Umfang, indem er den Schutz auf Menschenansammlungen, in denen diese Gefahren - wie dargelegt - gesteigert sind, beschränkt. Das gilt umso mehr, wenn man - wie wohl die Antragsgegnerin nach ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung - den Begriff der den Maulkorbzwang auslösenden Menschenansammlung einschränkend dahin auslegt, dass er sich nicht

schon auf einen zwar dichten, aber fließenden Menschenverkehr etwa in Fußgängerzonen oder auf Marktplätzen erstreckt, sondern erst solche Situationen erfasst, in denen es zu einer dichten stationären Ansammlung von Menschen kommt.

- 77 Von der Generalisierungs- und Typisierungsbefugnis des Normgebers gedeckt ist es, dass § 4 Abs. 3 Satz 2 PolVO nicht nach Art, Beißkraft, Alter und Größe der Hunde differenziert und keine Ausnahmeregelung für Welpen, Kleinsthunde und Möpfe enthält, für deren Schnauze möglicherweise keine geeigneten Maulkörbe im Handel erhältlich sind. Typischerweise kann es in der Begegnung zwischen Mensch und Hund jeden Charakters zu Beißvorfällen kommen; das gilt selbst bei relativ kleinen Hunden, deren Bisse je nach den Umständen (etwa bei Kleinkindern oder an besonders empfindlichen Körperstellen wie Gesicht oder Hals) erhebliche Verletzungen herbeiführen können. Der atypische Fall, dass ein Maulkorb tatsächlich gar nicht befestigt werden könnte, bedurfte keiner ausdrücklichen Regelung. Nach Sinn und Zweck der Norm gilt der Maulkorbzwang für einen derartigen Hund in einer Menschenansammlung dann nicht, wenn er in einem Hundekorb getragen wird, aus dem sein Maul nicht herausragen kann.
- 78 Aus Gründen des Tierschutzes (Art. 20a GG) ist schließlich keine andere Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des streitigen Maulkorbszwangs geboten. Wie dargelegt (vgl. oben II.1.c)cc(3)), ist es primär Sache des Halters, die artgerechte Haltung seines Hundes sicherzustellen. Die angegriffene Norm, die keinen generellen Maulkorbzwang festlegt, hindert ihn hieran nicht. Der Zwang, der nur bei Menschenansammlungen gilt, führt dort zwar zu einem Verlust von Betätigungsmöglichkeiten (Schnüffeln, Hecheln); dem steht aber ein Gewinn an Sicherheit vor Beißvorfällen und zum Ausgleich eine Vielzahl von Möglichkeiten gegenüber, durch räumliche Entfernung von der Ansammlung dem Maulkorbzwang zu entgehen.
- 79 2. Die Vorschrift des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO, die es ausweislich der Überschrift der Norm neben dem „aggressiven Betteln“ als „andere öffentliche Beeinträchtigung“ Personen untersagt, „sich wiederkehrend an denselben Orten regelmäßig zu versammeln und dabei Passanten bei der Nutzung der öffentlichen Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs behindern“, ist rechtswidrig.

80 Soweit der Antragsteller beanstandet, dass die Norm gegen höherrangiges Recht verstößt, weil die nach ihrem Wortlaut betroffene Versammlungsfreiheit nicht zu den in § 79 SächsPolG gemäß dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG und des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf aufgezählten Grundrechten gehört, die durch polizeiliche Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt werden dürfen, lässt der Senat dahingestellt, ob eine mit höherrangigem Recht konforme Auslegung des Begriffs des Sichversammelns im Sinne von Sichansammeln oder Sichtreffen zu anderen als von Art. 8 GG geschützten Zwecken möglich wäre. Offen bleiben kann ferner, ob die Norm dann noch hinreichend bestimmt ein Verhalten untersagt, das nicht bloß eine von der polizeilichen Verordnungsmächtigung nicht erfasste Form der Belästigung, sondern eine für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abstrakt gefährliche oder störende Handlung darstellt. Voraussetzung dafür wäre ein Normverständnis, das eine störende Verhaltensweise verbietet, welche sich nicht ihrerseits in den Grenzen des zulässigen kommunikativen Gemeingebrauchs der öffentlichen Straße hält. Unerlässlich dafür wäre zumindest eine einschränkende Auslegung des Tatbestandsmerkmals des Behinderens durch Einfügung einer Unzumutbarkeitsschwelle. Einer Entscheidung hierüber bedarf es indessen nicht. Verneint man die Möglichkeit einer geltungserhaltenden Auslegung, wäre § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO unwirksam. Unterstellt man sie, greifen Bedenken gegen die Wirksamkeit der Norm ebenfalls durch, weil sich die in § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO getroffene Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin, die beschriebene Art der öffentlichen Beeinträchtigung zu untersagen, als fehlerhaft erweist. Die Antragsgegnerin hat das ihr durch § 9 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 SächsPolG eingeräumte weite Verordnungsermessen überschritten, weil es im Geltungsbereich der Verordnung an einem öffentlichen Interesse fehlt, zur Abwehr einer abstrakten Gefahr oder zur Beseitigung einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Gestalt der (unzumutbaren) Behinderung des Gemeingebrauchs anderer die zur Prüfung stehende Verbotsnorm zu erlassen.

81 Das folgt daraus, dass die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung als einzigen Anlassfall der Norm das Verhalten einer Gruppe von ca. 20 bis 30 Menschen schilderte, die sich in regelmäßigen Abständen vor der Hauptpost in Chemnitz treffen würden, teilweise Hunde dabei hätten, bettelten - allerdings nicht aggressiv - und

teilweise auch Alkohol konsumierten. Die Bevölkerung, die durch die Gruppe wie durch eine Gasse hindurchgehen müsse, empfinde dies „als unangenehm und fühle sich belästigt“. Auf Nachfrage des Senats konnte der Vertreter der Antragsgegnerin keinen sonstigen Anwendungsfall benennen und räumte ein, dass anderen Fällen der öffentlichen Beeinträchtigung mit anderen Mitteln als § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO begegnet werden könne. Das geschilderte Gruppenverhalten stellt indessen weder eine abstrakte Gefahr noch eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dar.

82 Ein Störung der öffentlichen Sicherheit liegt vor, wenn ein bestimmtes Verhalten regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung eines der polizeilichen Schutzgüter führt, wozu nach allgemeiner Ansicht die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Eigentum der Bürger sowie die Unverletzlichkeit des Staates und seiner Einrichtungen sowie der objektiven Rechtsordnung allgemein zählen (vgl. Belz, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 1999, Rn. 14). Das trifft bei dem Verhalten, das die Antragsgegnerin zum Anlass für den Erlass der Verbotsnorm genommen hat, nicht zu.

83 Weder ist das Zusammentreffen auf öffentlichen Straßen und Plätzen unter Mitführen von Hunden, Betteln oder Alkoholkonsum strafbewehrt noch führt es regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtlicher Vorschriften. Soweit nach § 118 OWiG ordnungswidrig handelt, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen, muss eine im deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung stehende Handlung vorliegen, die eine Missachtung der durch die Gemeinschaftsordnung geschützten Interessen darstellt. Davon kann nicht nur, was offensichtlich ist, beim Mitführen von Hunden und beim stillen, nicht aggressiven Betteln auf einer öffentlichen Straße keine Rede sein, sondern angesichts der allgemeinen Akzeptanz von Alkoholgenuß in der Öffentlichkeit auch nicht beim dortigen Zusammentreffen zum Zwecke des Alkoholgenußes (vgl. hierzu VGH BW, Beschl. v. 6. Oktober 1998, VBIBW 1999, 101), solange dieser mit Trunkenheit kein unerträgliches Übermaß erreicht.

84 Das in Rede stehende Gruppenverhalten kann sich zudem in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs der öffentlichen Straße halten und muss nicht per

se den Gemeingebrauch anderer in unzumutbarer Weise beeinträchtigen. Nach straßenrechtlichen Maßstäben, die für die Abgrenzung von Gemeingebrauch (§ 14 SächsStrG) und Sondernutzung (§ 18 SächsStrG) allein maßgeblich sind, macht es keinen Unterschied, ob auf öffentlichen Straßen alkoholische oder sonstige Getränke konsumiert werden. Soweit durch ein dauerhaftes Sichniederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses auf einer öffentlichen Straße die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs überschritten und zum Anlass polizeilicher Einzelmaßnahmen gemacht werden können, kann die Abgrenzung, wo der zulässige Gemeingebrauch endet, regelmäßig nur im Einzelfall getroffen werden (vgl. VGH BW a. a. O.). Jedenfalls unter den von der Antragsgegnerin geschilderten Umständen im Anlassfall, in dem Fußgänger nicht am Passieren einer eigens dafür von der Gruppe gebildeten Gasse gehindert werden, lässt sich nicht feststellen, dass hierdurch abstrakt die gemeingebrauchliche Nutzbarkeit der öffentlichen Straße beeinträchtigt wird.

85 Durch das Verhalten im Anlassfall wird als solches auch nicht die öffentliche Ordnung gestört. Diese umfasst die Gesamtheit der sozialen Normen über das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach - durch die grundrechtlichen Wertmaßstäbe geprägter - Anschauung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung unerlässliche Bedingung für ein gedeihliches staatsbürgerliches und menschliches Zusammenleben ist. Voraussetzung für das polizeiliche Einschreiten ist dabei ein sozialabträgliches Verhalten, das das menschliche Miteinander nicht unerheblich beeinträchtigt (vgl. VGH BW a. a. O.). Belästigungen unterhalb der Schwelle grob ungehöriger Handlungen im Sinne von § 118 Abs. 1 OWiG verstoßen hingegen nicht gegen das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Ordnung. Das im Anlassfall geschilderte Gruppenverhalten, das Fußgänger nur als „unangenehm“ und bloße Belästigung empfinden, überschreitet diese Schwelle ersichtlich nicht (vgl. näher VGH BW a. a. O. und Urt. v. 28. Juli 2009, VBIBW 2010, 33).

86 Rechtfertigt der Anlassfall nach alledem nicht den Erlass der Verbotsnorm des § 13 Abs. 1 Buchst. c PolVO und sind nach den Ausführungen der Antragsgegnerin keine sonstigen Verhaltensweisen zu besorgen, die mit dem Verbot bekämpft werden müssten, so sind die Grenzen des durch § 9 SächsPolG eingeräumten Normsetzungsermessens überschritten.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

87

88 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
v. Welck

Drehwald

John

gez.:
Kober

Heinlein

Beschluss vom 18. Januar 2011

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Dieser Beschluss ist gemäß § 63 Abs. 1 Satz 2 GKG unanfechtbar.

gez.:
v. Welck

Drehwald

John

gez.:
Kober

Heinlein