

Titel:

Voraussetzungen einer Popularklage gegen ein Unterlassen der Landeshauptstadt München - Ausdehnung der Anleinpflcht für große Hunde auf das gesamte Stadtgebiet

Normenketten:

LStVG Art. 18 Abs. 1, Abs. 3, Art. 37 Abs. 1 S. 2

HundeV § 1 Abs. 3 Nr. 1, § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1

VfGHG Art. 27 Abs. 1 S. 1, Art. 55 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Zu den Voraussetzungen einer Popularklage gegen ein Unterlassen der Landeshauptstadt München als Verordnungsgeber im Zusammenhang mit der Hundeverordnung. (Rn. 23)

2. Unzulässigkeit einer Popularklage, durch die der Antragsteller eine Ausdehnung der Anleinpflcht für große Hunde auf das gesamte Stadtgebiet sowie eine Einbeziehung kleiner Hunde in den Geltungsbereich der Hundeverordnung erreichen will. (Rn. 25 – 34)

Schlagworte:

Gesellschaft, Popularklage, Stadtgebiet, Unterlassen, Verletzung, Verordnungsgeber, Anleinpflcht, Antragsteller, Auslegung, Zeichen

Fundstellen:

BayVBl 2020, 334

BeckRS 2019, 12467

NVwZ-RR 2019, 929

LSK 2019, 12467

KommJur 2020, 16

Tenor

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

Gegenstand der Popularklage ist die Verordnung der Landeshauptstadt München über das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden (Hundeverordnung - HundeV) vom 9. Juli 2013 (MüABl S. 272).

2

Die Hundeverordnung lautet auszugsweise wie folgt:

„§ 1 Geltungsbereich

(1) Diese Verordnung beschränkt zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum sowie zur Erhaltung der öffentlichen Reinlichkeit das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden.“

(2) Die Beschränkungen für Kampfhunde gelten in allen öffentlichen Anlagen sowie auf allen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen im gesamten Stadtgebiet.

(3) Die Beschränkungen für große Hunde gelten

1. in öffentlichen Anlagen und auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen innerhalb des von dem O.platz, der L1.straße, der V. T. Straße, dem F.-J.-Ring [richtig: F.-J.-St.-Ring], dem K.-Sch.-Ring, dem T.-W. Ring, der F.straße, der B1.straße, der S1.straße, dem K1.platz, dem L2.platz, dem M3.platz und der B2.straße umschlossenen Bereiches (innerhalb Altstadttring),

2. in ausgewiesenen Fußgängerzonen (Zeichen 242.1 und 242.2 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO),
3. in verkehrsberuhigten Bereichen (Zeichen 325.1 und 325.2 StVO),
4. bei allen öffentlichen Märkten, Veranstaltungen, öffentlichen Festen sowie Versammlungen im Freien,
5. in den Bereichen städtischer Grünanlagen, die mit „grünen Pollern“ gekennzeichnet sind, d. h. Spiel- und Liegewiesen, Bade- und Liegebereiche der Freibadgelände, Zieranlagen sowie Biotopflächen, sowie im Westpark,
6. auf allen öffentlich zugänglichen Kinderspielplätzen und deren unmittelbaren Umgriff sowie
7. in der S- und U-Bahn, auf den Bahnsteigen, in den Zwischen- und Sperrengeschossen und im sonstigen Öffentlichen Personennahverkehr (Tram, Bus, etc.) im gesamten Stadtgebiet der Landeshauptstadt München.

§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Kampfhunde sind Hunde, bei denen auf Grund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen und Tieren auszugehen ist. Die in der Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10.07.1992 (GVBl. S. 268, BayRS 2011-2-7-I) in der jeweils gültigen Fassung geregelten Vermutungen über die Eigenschaft als Kampfhund finden Anwendung.

(2) Große Hunde sind erwachsene Hunde, die eine Schulterhöhe von mindestens 50 cm aufweisen. Abzustellen ist auf das individuelle Maß des Hundes, unabhängig davon, welche Größe ausgewachsene Hunde der betreffenden Rasse regelmäßig erreichen. Hierzu zählen jedoch stets erwachsene Hunde der Rassen Schäferhund, Boxer, Dobermann und Deutsche Dogge.

§ 3

Anleinplicht, Verbote

(1) Kampfhunde sind innerhalb des Geltungsbereiches gemäß § 1 Abs. 2 dieser Verordnung und große Hunde innerhalb des Geltungsbereiches gemäß § 1 Abs. 3 dieser Verordnung zu jeder Tages- und Nachtzeit stets an der Leine zu führen; die Regelung über das generelle Mitnahmeverbot aus Absatz 2 und 3 dieser Vorschrift bleibt unberührt. ...

(2) Kinderspielplätze dürfen von Kampfhunden und großen Hunden nicht betreten werden. Auch das Mitführen an der Leine in diesen Bereichen ist nicht gestattet.

(3) Die Flächen in städtischen Grünanlagen, die mit „grünen Pollern“ gekennzeichnet sind, sowie den Westpark, dürfen Kampfhunde und große Hunde nicht betreten. Auch ein Mitführen an der Leine in diesen Bereichen ist nicht gestattet. Dies gilt jedoch nicht für die Wege in den Bereichen mit „grünen Pollern“ und im Westpark. Dort können Hunde mitgeführt werden, jedoch nur nach Maßgabe der Anforderungen aus Absatz 1 Satz 2 und 3.

3

Die Hundeverordnung ist auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 18 Abs. 1 und 3 LStVG gestützt, die folgenden Wortlaut hat:

Art. 18 Halten von Hunden

(1) ¹Zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit können die Gemeinden durch Verordnung das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden im Sinn des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 in öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen einschränken. ²Der räumliche und zeitliche Geltungsbereich der Verordnung ist auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen, wobei auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen ist.

(2) .

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer ...

II.

4

Der Antragsteller macht geltend, § 1 Abs. 3 Nr. 1 HundeV bewirke eine Ungleichbehandlung der Bewohner verschiedener Stadtteile und sei daher nicht mit Art. 118 Abs. 1 BV vereinbar. Aufgrund der Sonderregelung für einen bestimmten Stadtteil, nämlich das Gebiet innerhalb des Münchner Altstadttrings, würden die dort ansässigen Bewohner eine bevorzugte rechtliche Behandlung im Sinn eines gesetzlichen Schutzes genießen. Denn in Verbindung mit § 3 Abs. 1 HundeV, der u. a. die Anleinplicht für große Hunde regle, führe die angegriffene Vorschrift dazu, dass die Besitzer großer Hunde ausschließlich innerhalb des Altstadttrings dazu verpflichtet seien, ihre Tiere in öffentlichen Anlagen oder auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen angeleint auszuführen. Dadurch würden zugleich diejenigen Bürger benachteiligt, die nicht in diesem Gebiet wohnten. Aufgrund der derzeit geltenden Rechtslage seien sie einem vergleichsweise höheren Risiko ausgesetzt, von einem frei laufenden Hund verletzt zu werden.

5

Zudem regle die Hundeverordnung der Landeshauptstadt München ausschließlich das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden. Hunde, die nicht diesen Kategorien angehörten, unterlägen keiner Reglementierung. Diese Unterlassung sei nicht mit dem in Art. 125 Abs. 1 BV verankerten Schutzauftrag des Staates gegenüber der Familie vereinbar. Denn auch von kleinen Hunden gingen Gefahren aus. Zwar seien Erwachsene weniger gefährdet; dies gelte jedoch nicht für Kinder, die nach Art. 125 Abs. 1 Satz 1 BV das kostlichste Gut eines Volkes seien, woraus eine besondere Verantwortung des Staates gegenüber diesen schwächsten Mitgliedern unserer Gesellschaft erwachse. Angesichts ihrer geringeren Größe und ihres schwächeren Immunsystems könnten selbst minimale, durch Hunde herbeigeführte Verletzungen bei Kindern ernsthafte gesundheitliche Konsequenzen, wie zum Beispiel eine Infektion mit gefährlichen Krankheitserregern, zur Folge haben. Auch wenn in Bezug auf das Kindeswohl Sonderregelungen für Kinderspielplätze (§ 1 Abs. 3 Nr. 6 HundeV) oder für verkehrsberuhigte Bereiche (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 HundeV) erlassen worden seien, sei der Schutz aufgrund einer fehlenden Gesetzgebung für kleine Hunde völlig unzureichend. Dies sei Folge eines lückenhaften Sicherheitskonzepts der gesamten Hundeverordnung.

6

Als Vorbild könnte die Gesetzgebungspraxis in anderen Städten dienen, in welchen eine generelle Anleinplicht für alle Hunde auf allen Wegen und Plätzen schon längst Realität geworden sei.

III.

7

1. Der Bayerische Landtag hat sich an dem Verfahren nicht beteiligt.

8

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

9

3. Die Landeshauptstadt München vertritt die Auffassung, die Popularklage sei unbegründet.

10

a) § 1 Abs. 3 Nr. 1 Hundeverordnung verstoße nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

11

aa) Bei Erlass der Hundeverordnung habe die Landeshauptstadt ihr Ermessen im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Art. 18 Abs. 1 LStVG rechtsfehlerfrei ausgeübt. Aufgrund dieser Bestimmung könne das freie Umherlaufen von Hunden nicht generell, sondern nur in öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen eingeschränkt werden. Zudem sei der räumliche Geltungsbereich einer Verordnung auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen, wobei auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen sei.

12

bb) Den unterschiedlichen Interessen nach mehr Sicherheit einerseits und der Hundebesitzer andererseits sei angemessen Rechnung getragen. Zwar gelte die Anleinpflcht für große Hunde - anders als für Kampfhunde - nur für das Gebiet innerhalb des Altstadttrings und für die in § 3 Abs. 3 Nrn. 2 bis 7 HundeV genannten Bereiche. Neben der Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit habe der Ordnungsgeber nach Nr. 18.2 Abs. 2 Satz 3 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zum Vollzug des Landesstraß- und Ordnungsgesetzes (VollzBekLStVG) vom 8. August 1986 (AllMBI S. 361), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 5. Mai 2015 (AllMBI S. 271), aber auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und in größeren zusammenhängenden Siedlungsgebieten in ausreichendem Maß geeignete öffentliche Flächen vom Leinenzwang auszunehmen. Andernfalls würde den Hundehaltern vollständig die Möglichkeit genommen, innerhalb des Gemeindegebiets mit ihren Hunden unangeleint spazieren zu gehen.

13

cc) Maßgebliches Kriterium für die räumliche Beschränkung der Pflicht zum Anleinen großer Hunde sei das Vorhandensein einer abstrakten Gefahr für die in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG genannten Rechtsgüter. Von einer solchen abstrakten Gefahrenlage sei in den in die Verordnung aufgenommenen Gebieten auszugehen, da es aufgrund der Vielzahl von Personen, die dort zusammenkämen, zu Nutzungskonflikten und damit zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kommen könne.

14

dd) Voraussetzungen, die ausnahmsweise eine allgemeine Anleinpflcht für große Hunde im gesamten Stadtgebiet begründen könnten, lägen nicht vor.

15

b) Auch das vom Antragsteller gerügte Unterlassen der Aufnahme von Hunden in die Hundeverordnung, die nicht Kampfhunde oder große Hunde seien, sei rechtlich nicht zu beanstanden. Denn Art. 18 Abs. 1 LStVG enthalte hierfür keine Rechtsgrundlage. Ausschlaggebend für die Überlegungen des Gesetzgebers sei gewesen, dass von kleineren Hunden nicht oder nicht in gleichem Maß Gefahren für die geschützten Rechtsgüter ausgingen wie von Kampfhunden oder großen Hunden.

16

Entgegen der Darstellung des Antragstellers bestünden in München zahlreiche Regelungen, die alle Hundehalter zu beachten hätten. Beispielhaft sei hier die Satzung über die Benutzung der städtischen öffentlichen Grünanlagen zu nennen, die teils widerstreitende Nutzerinteressen in den zur Erholung dienenden Grünanlagen einem gemeinwohlverträglichen Gesamtausgleich zuführe.

IV.

17

Die Popularklage ist unzulässig.

18

1. Das Vorbringen des Antragstellers bedarf der Auslegung, um festzustellen, was Gegenstand seiner Popularklage ist. Diese Prüfung ergibt, dass er unter zwei Aspekten ein Unterlassen der Landeshauptstadt München als Ordnungsgeber beanstandet.

19

a) Der Antragsteller wendet sich zum einen gegen § 1 Abs. 3 Nr. 1 HundeV, weil die innerhalb des Altstadttrings in München ansässigen Bewohner aufgrund der Beschränkung der Anleinpflcht für große Hunde auf diesen Bereich eine bevorzugte rechtliche Behandlung im Sinn eines gesetzlichen Schutzes genießen würden. Durch die Sonderregelung würden zugleich diejenigen Bürger benachteiligt, die nicht in diesem Gebiet wohnten. Hieraus ergebe sich eine Verletzung des Grundrechts auf Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV).

20

Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Ordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Ordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu gehört auch die vom Antragsteller angegriffene Bestimmung des § 1 Abs. 3 Nr. 1 HundeV.

21

Auch wenn der Antragsteller § 1 Abs. 3 Nr. 1 HundeV als angefochtene Vorschrift bezeichnet, ist sein Begehren jedoch erkennbar nicht darauf gerichtet, diese Regelung und damit die Anleinplicht für große Hunde nach § 3 Abs. 1 Satz 1 HundeV innerhalb des Münchner Altstadttrings zu Fall zu bringen. Vielmehr will er erreichen, dass die aus seiner Sicht positive Regelung erweitert wird. Richtig verstanden richtet sich die Popularklage somit gegen das Unterlassen der Landeshauptstadt München, die Anleinplicht gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 HundeV für große Hunde - wie dies bereits bei Kampfhunden der Fall ist (§ 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 2 HundeV) - auf das gesamte Stadtgebiet zu erstrecken.

22

b) Zum anderen macht der Antragsteller geltend, dass von den in der Hundeverordnung geregelten Beschränkungen, zu denen insbesondere die Anleinplicht gehört, nur Kampfhunde (§ 2 Abs. 1 HundeV) und große Hunde (§ 2 Abs. 2 HundeV), nicht aber sonstige (kleine) Hunde erfasst werden. Insoweit beanstandet er im Hinblick auf den in Art. 125 Abs. 1 BV enthaltenen Schutzauftrag des Staates ausdrücklich ein Unterlassen des Ordnungsgebers.

23

2. Nach bayerischem Verfassungsrecht besteht grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Ein derartiger Anspruch wäre mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 5 BV unvereinbar und würde den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers unzulässig beschränken. Ob und mit welchem Inhalt normative Regelungen zu erlassen sind, hängt von vielschichtigen Erwägungen ab, die sich richterlicher Nachprüfung im Allgemeinen entziehen. Das Verlangen nach Erlass einer bestimmten Regelung kann grundsätzlich nicht im Wege einer Popularklage geltend gemacht werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn ein ausdrücklicher Auftrag der Verfassung gegeben ist, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt, oder wenn in substantiierter Weise geltend gemacht wird, der Normgeber habe im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie etwas nicht getan, wozu er unter Beachtung des Gleichheitssatzes oder einer anderen Grundrechtsnorm verpflichtet gewesen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/66 f. m. w. N.; vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 115; vom 13.10.2016 BayVBI 2017, 228 Rn. 20; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 98 Satz 4 Rn. 14).

24

3. Die Popularklage des Antragstellers enthält keine hinreichenden Darlegungen zur Begründung einer solchen grundrechtlichen Handlungsverpflichtung des Ordnungsgebers (vgl. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

25

a) Der Antragsteller begehrt mit seiner Popularklage den Erlass abgeleiteten Rechts durch den Ordnungsgeber. Diesem ist im Hinblick auf sicherheitsrechtliche Vorschriften zum Halten von Hunden in der Ermächtigungsgrundlage des Art. 18 Abs. 1 LStVG, die der Antragsteller als solche nicht angreift und gegen die im Übrigen keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen (VerfGH vom 12.10.1994 VerfGHE 47, 207/235 f.; Schenk in Bengl/Berner/Emmerig, Landesstraß- und Ordnungsgesetz, Art. 18 Rn. 4), ein Regelungsrahmen vorgegeben. Durch Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG werden die Gemeinden ermächtigt, im übertragenen Wirkungskreis auch in den nicht in ihrem Eigentum stehenden öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen das freie Umherlaufen von großen Hunden und Kampfhunden im Sinn des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG einzuschränken. Dazu gehört auch die Regelung von Anleinplichten, die allgemein für alle Kampfhunde und großen Hunde oder differenziert für einzelne Hunderassen vorgeschrieben werden können (LT-Drs. 12/3092 S. 4). Schutzzweck ist die Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit. Der räumliche und zeitliche Geltungsbereich solcher Maßnahmen ist auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen, wobei auch dem Bewegungsbedürfnis der Hunde ausreichend Rechnung zu tragen ist. Durch die Ermächtigungsgrundlage werden mögliche Regelungen des Ordnungsgebers nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt (vgl. VerfGH vom 8.11.2010 VerfGHE 63, 196/202 f.; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 55 Rn. 18).

26

b) Vor diesem Hintergrund zeigt der Antragsteller eine Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) durch das mit der Beschränkung der generellen Anleinpflcht für große Hunde auf das Gebiet innerhalb des Altstadttrings verbundene Unterbleiben einer entsprechenden Regelung für das restliche Stadtgebiet nicht auf.

27

Der Gleichheitssatz verbietet es dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Demgegenüber ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür und lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.7.1995 VerfGHE 48, 109/114; vom 28.4.2015 VerfGHE 68, 80 Rn. 25; vom 28.9.2016 BayVBI 2017, 85 Rn. 54; vom 23.3.2017 BayVBI 2017, 592 Rn. 16; vom 29.5.2017 BayVBI 2018, 53 Rn. 26).

28

Aus diesen Grundsätzen will der Antragsteller eine Verpflichtung des Ordnungsgebers zu einer Ausdehnung der in der Innenstadt geltenden Anleinpflcht für große Hunde im Sinn des § 2 Abs. 2 HundeV (erwachsene Hunde der Rassen Schäferhund, Boxer, Dobermann und Deutsche Dogge sowie sonstige erwachsene Hunde, die eine Schulterhöhe von mindestens 50 cm aufweisen) auf das gesamte Stadtgebiet ableiten. Er begehrt insoweit eine Gleichstellung der großen Hunde mit den gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 2 HundeV im gesamten Stadtgebiet anleinpflchtigen Kampfhunden im Sinn des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LStVG, § 2 Abs. 1 HundeV (Hunde, bei denen aufgrund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen und Tieren auszugehen ist). Seinem Vorbringen ist jedoch schon nicht ansatzweise zu entnehmen, inwiefern die Gegebenheiten für das Mitführen großer Hunde einerseits innerhalb und andererseits außerhalb des Altstadttrings im Wesentlichen gleiche Sachverhalte darstellen, die derzeit ohne sachliche Rechtfertigung unterschiedlich behandelt würden und den Ordnungsgeber zu einer räumlich unbeschränkten Anleinpflcht zwingen könnten.

29

aa) Voraussetzung für eine Regelung nach Art. 18 Abs. 1 LStVG ist die Feststellung einer abstrakten Gefahr, d. h. es müssen bei abstraktgenereller Betrachtung hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen den Schluss rechtfertigen, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generellabstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen (vgl. zum Gefahrenbegriff BVerwG vom 3.7.2002 BVerwGE 116, 347/351 f.). Die Landeshauptstadt hat einen solchen Regelungsbedarf im Hinblick auf große Hunde für das Gebiet innerhalb des Altstadttrings als gegeben angesehen, da es sich insoweit um Örtlichkeiten mit erfahrungsgemäß hohem Personenaufkommen handelt, in denen es besonders häufig zu Kontakten zwischen Menschen und Hunden und daraus entstehenden Konflikten kommen kann. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Gefahren durch frei laufende Hunde gerade auf öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr bestehen, weil Kampfhunde, aber auch große Hunde aufgrund ihres natürlichen Verhaltensrepertoires Menschen oder andere Tiere angreifen, anspringen, beschnüffeln, nach ihnen schnappen oder sich sonst gefährdend verhalten (BayVG vom 12.9.2001 - 24 N 00.1638 - juris Rn. 20; OVG RhPf vom 21.9.2006 DÖV 2007, 82 f.; OVG NW vom 20.12.2007 - 5 A 83/07 - juris Rn. 6; OVG Berlin-Bbg vom 25.5.2011 - OVG 5 A 1.10 - juris Rn. 27; ThürOVG vom 26.4.2007 - 3 N 699/05 - juris Rn. 53 f. m. w. N.).

30

bb) Dass aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse eine vergleichbare abstrakte Gefährdungslage außerhalb des Altstadttrings besteht, die auch unter Berücksichtigung des in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG angesprochenen Bewegungsbedürfnisses der Tiere eine generelle, flächendeckende Anleinpflcht für große Hunde gebietet, ist den Darlegungen des Antragstellers nicht zu entnehmen. Er behauptet lediglich ohne nähere Begründung, die räumliche Beschränkung des Geltungsbereichs der Vorschriften für große Hunde benachteilige die nicht innerhalb des Münchner Altstadttrings ansässigen Bürger. Zudem lässt der Antragsteller weitere maßgebliche Aspekte unberücksichtigt:

(1) Die Anleinpflcht für große Hunde ist nicht allein auf das Gebiet innerhalb des Altstadttrings beschränkt. Sie gilt vielmehr gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 Nrn. 2 bis 5 HundeV für weite sonstige Teile des Stadtgebiets, die besonders frequentiert sind, so insbesondere für Fußgängerzonen, verkehrsberuhigte Bereiche, öffentliche Märkte, Veranstaltungen, Feste und Versammlungen im Freien, für S- und U-Bahnen, die Bahnsteige, Zwischen- und Sperrengeschosse und den sonstigen öffentlichen Personennahverkehr. Dem Schutzbedürfnis von Kindern wird darüber hinaus dadurch Rechnung getragen, dass § 3 Abs. 2 und 3 HundeV weitere Beschränkungen für Kampfhunde und große Hunde enthält. Diese Hunde dürfen Kinderspielplätze und bestimmte Flächen in städtische Grünanlagen schon nicht betreten.

32

(2) Im Vortrag des Antragstellers wird ferner eine satzungsrechtliche Regelung der Landeshauptstadt über das Mitführen von Hunden außer Betracht gelassen. Nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO können die Gemeinden die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln. Dazu gehören beispielsweise auch Bestimmungen für die als öffentliche Einrichtungen unterhaltenen Parks über die Anleinpflcht von Hunden und zwar unabhängig von ihrer Größe, ihrer Eigenschaft als Kampfhund oder einer gesteigerten Aggressivität (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 24 Rn. 2). Auf dieser Grundlage hat die Landeshauptstadt München die Satzung über die Benutzung der städtischen öffentlichen Grünanlagen (Grünanlagensatzung) vom 15. Juni 2012 (MüABl S. 197) erlassen. In § 2 Abs. 2 Nr. 2 dieser Satzung wird das Mitführen oder das freie Laufenlassen von Hunden auf Spielplätzen für Kinder und Jugendliche, auf gekennzeichneten Spiel- und Liegewiesen, in Bade- und Liegebereichen der Freibadgelände, in Zieranlagen sowie auf Biotopflächen untersagt und zudem festgelegt, dass auf den Wegen in diesen Bereichen und im gesamten Westpark Hunde (gleich welcher Art) an der kurzen Leine zu führen sind.

33

(3) Unberücksichtigt im Vorbringen des Antragstellers bleibt ferner, dass in weiteren Bereichen des Stadtgebiets - durchaus großflächig - Leinenpflcht für alle Hunde besteht. So hat es die Landeshauptstadt aufgrund naturschutzrechtlicher Ermächtigung in den durch Rechtsverordnung ausgewiesenen Naturschutzgebieten Allacher Lohe, Schwarzhölzl, Panzerwiese und Hartelholz sowie in der Fröttmaniger Heide verboten, Hunde frei laufen zu lassen. Sie hat darüber hinaus in entsprechend ausgeschilderten Bereichen von Landschaftsschutzgebieten und geschützten Landschaftsbestandteilen eine Leinenpflcht für alle Hunde angeordnet. Zudem müssen in den staatlichen Gartenanlagen Englischer Garten, Maximiliansanlagen, Hofgarten, Dichtergarten, Bavaria-Anlage, Schlosspark Nymphenburg und Hartmannshofer Park alle Hunde an der Leine geführt werden.

34

cc) Aus dem Umstand, dass andere Gemeinden - wie der Antragsteller ausführt - für Hundebesitzer restriktivere Lösungen gewählt haben, kann ebenso wenig eine Verpflichtung der Landeshauptstadt abgeleitet werden, einen vergleichbaren Weg einzuschlagen. In der Popularklage wird schon nicht dargelegt, dass die örtlichen Verhältnisse in den nicht näher bezeichneten Gemeinden mit den Bedingungen in der Landeshauptstadt zumindest annähernd vergleichbar sind.

35

c) Soweit der Antragsteller die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Hundeverordnung auf Hunde, die nicht Kampfhunde oder große Hunde im Sinn des § 2 Abs. 1 und 2 HundeV sind, erreichen will, ist die Popularklage - unabhängig von der zur Begründung dieses Begehrens angeführten Verfassungsbestimmung - von vornherein unzulässig. Denn die Ermächtigungsnorm des Art. 18 Abs. 1 LStVG, die den Regelungsrahmen für die Hundeverordnung vorgibt, ermöglicht nur gemeindliche Vorschriften für große Hunde und Kampfhunde; sie erstreckt sich dagegen nicht auf sonstige (kleine) Hunde. Demnach ist die Landeshauptstadt München auch nicht befugt, auf dieser Rechtsgrundlage eine Regelung für solche Hunde zu treffen. Sicherheitsrechtliche Anordnungen im Hinblick auf (kleine) Hunde können nur im Einzelfall bei Vorliegen einer konkreten Gefahr erlassen werden (Art. 18 Abs. 2 LStVG).

V.

36

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGGH).