

29. Juli 2022

I. Vermerk:

Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des Katzenfütterungsverbots der Gefahrenabwehrverordnungen der Gemeinde Elbe-Parey und der Verbandsgemeinde Egelner Mulde

Einschub: Text der Fassungen der Gefahrenabwehrverordnungen bzw. Sachverhalt:

Die Gefahrenabwehrverordnung der **Gemeinde Elbe-Parey** lässt sich hier abrufen:

https://www.elbe-parey.de/media/modelfield_files/dokumente/dokument/datei/Gefahrenabwehrverordnung_15_02_2021_Nr.03.pdf, zuletzt abgerufen am 28.07.2022.

Die Gefahrenabwehrverordnung der **Verbandsgemeinde Egelner Mulde** lässt sich wiederum hier

abrufen: <https://www.egelnermulde.de/rechtsgrundlagen/1/1709/gefahrenabwehrverordnung.html>,

PDF-Link:

<https://daten.verwaltungsportal.de/dateien/legalframework/1/7/0/9/Gefahrenabwehrverordnung.pdf>, zuletzt abgerufen am 28.07.2022.

Die **Verbandsgemeinde Egelner Mulde** hat in § 6 Abs. 6 ihrer Gefahrenabwehrverordnung vom 23.09.2021 ein generelles Katzenfütterungsverbot erlassen. Es lautet:

„Das Füttern von freilebenden bzw. herrenlosen Katzen ist im gesamten Gebiet der Verbandsgemeinde Egelner Mulde untersagt. Gleiches gilt für die Einrichtung von Katzenfütterstellen bzw. das Anfüttern von Katzen.“

§ 11 der Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde lautet:

„Die Verbandsgemeinde Egelner Mulde kann von den Geboten und Verboten dieser Verordnung in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen.“

In § 12 Abs. 1 Nr. 18 der Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde wird ein Verstoß gegen das Verbot der Errichtung von Katzenfütterstellen und gegen das Anfüttern freilebender und herrenloser Katzen (also lediglich Satz 2 von § 6 Abs. 6) zur Ordnungswidrigkeit erklärt.

Die **Gemeinde Elbe-Parey** hat in § 7 ihrer Gefahrenabwehrverordnung vom 02.02.2021 ein generelles Fütterungsverbot erlassen. Es lautet:

„Das Füttern von wild lebenden Tauben und herrenlosen Katzen ist im gesamten Gemeindegebiet verboten.“

Auch in dieser Gefahrenabwehrverordnung gibt es mit § 12 eine Ausnahmegesamtheit. Sie lautet:

„Die Gemeinde Elbe-Parey kann in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von den Geboten und Verboten dieser Verordnung zulassen, soweit das öffentliche Interesse nicht entgegensteht. Eine solche Erlaubnis bedarf in jedem Fall der Schriftform. Die Ausnahmeerlaubnis kann mit entsprechenden Auflagen und Bedingungen erteilt werden.“

Ein Verstoß gegen das Katzenfütterungsverbot wird in § 13 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 der Gefahrenabwehrverordnung der Gemeinde Elbe-Parey zur Ordnungswidrigkeit erklärt.

Den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern der Landkreise Jerichower Land und des Salzlandkreises wurden die Entwürfe der Gefahrenabwehrverordnungen in Bezug auf die Fütterungsverbote freilebender (herrenloser) Katzen nicht gemäß § 101 Abs. 1 S. 1 SOG LSA vorgelegt.

1. Ermächtigungsgrundlage

Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von allgemeinen Gefahrenabwehrverordnungen stellen grundsätzlich die §§ 1, 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA i.V.m. § 8 Abs. 1 S. 2 KVG LSA dar.

a) Spezialität

Fraglich ist jedoch, ob die Anwendung des SOG LSA durch spezielleres Recht verdrängt wird.

In § 17 Abs. 4, Abs. 5 enthält auch das IfSchG eine Verordnungsermächtigung, jedoch richtet sich diese an die Landesregierungen, sofern diese nicht von der Übertragung der Ermächtigung auf andere Stellen Gebrauch machen.

Eine Spezialität (Sperrwirkung) ist vorliegend jedoch nicht gegeben, da nicht nur der Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten bezweckt ist durch die Gefahrenabwehrverordnungen (s. nachfolgende Ausführungen), vgl. entspr. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27. September 2005 – 1 S 261/05 –, juris, Rn. 18.

b) Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

Zu den Voraussetzungen gehört die Abwehr einer **abstrakten Gefahr**, welche gem. § 3 Nr. 3 Buchst. f) SOG LSA legal definiert ist als:

„eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Falle ihres Eintritts eine Gefahr gemäß den Buchstaben a bis e darstellt; ...“

Sowohl öffentliche Sicherheit als auch öffentliche Ordnung sind in § 3 Nr. 1 und Nr. 3 SOG LSA ebenfalls legal definiert:

Unter öffentlicher Sicherheit ist die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt zu verstehen (Nr. 1). Unter öffentlicher Ordnung ist die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird, zu verstehen (Nr. 2). Gemäß **BVerwG**, Urteil vom 3. 7. 2002 - 6 CN 8/01, ist eine **abstrakte Gefahr** gegeben, *„wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz, zu bekämpfen.“*

Es müssen daher hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Sachverhalte, die in der ordnungsbehördlichen Verordnung durch Ge- oder Verbote geregelt sind, nach der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet sind im Regelfall konkrete Gefahren zu verursachen.

Ein Vertreter des Haupt- und Ordnungsamtes der **Gemeinde Elbe-Parey** hat mit E-Mail vom 18.03.2022 mitgeteilt, dass die Regelungen des § 7 Gefahrenabwehrverordnung dem Schutz von Gesundheit und Eigentum der Allgemeinheit dienen. Denn das Füttern herrenloser Katzen und die Einrichtung von Futterstellen würden den Befall von Ratten und Ungeziefer begünstigen. Dem sei im Rahmen der Gefahrenabwehr entgegenzutreten.

Der Anlage zum Beschluss VO-Nr.: III-B056/21/GREM des Verbandsgemeinderates der **Verbandsgemeinde Egelner Mulde** (Synopsis zur Änderung der Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde, Anlage 3) lässt sich insofern entnehmen, dass die Regelungen zum Fütterungsverbot als erforderlich angesehen worden sind, um der stetig wachsenden Population der herrenlosen Katzen entgegenzuwirken. Mehr Erläuterungen enthielt dieser nicht.

Dahinter verbergen sich im Ergebnis jedoch andere Ziele bzw. Zwecksetzungen. Auf Nachfrage des Landesverwaltungsamtes teilte die Verbandsgemeinde auf dem Dienstweg die näheren Hintergründe für den Erlass des Katzenfütterungsverbotes (in der Gefahrenabwehrverordnung) mit:

Mit dieser Regelung, so die Verbandsgemeinde, sollte sichergestellt werden, dass die Kommune über die Futterstellen informiert ist, um sie ordnungsrechtlich begleiten zu können. Ferner teilte sie mit, dass sich in der Verbandsgemeinde 3 Katzenfutterstellen befänden, die durch den Tierschutzverein Staßfurt und Umgebung e.V. betreut und durch den Außendienst mehr oder weniger regelmäßig überwacht werden.

Auf Grund der Betreuung der Futterstellen durch den Tierschutzverein sei sichergestellt, dass hier artgerechtes Futter zum Einsatz komme und die herrenlosen Tiere einer gewissen Gesundheits- und Seuchenkontrolle unterliegen. Der Tierschutzverein könne jederzeit, sofern er die Notwendigkeit sieht, eine Ausnahme vom Verbot gemäß § 11 Gefahrenverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde beantragen. Bisher liege aber kein derartiger Antrag vor. Es stehe natürlich auch jedem Bürger frei eine derartige Katzenfütterungsstelle zu beantragen, die dann im weitesten Sinne durch ihn beaufsichtigt wird.

Ohne Verbot der Errichtung von Katzenfutterstellen oder dem Verbot des Anfütterns herrenloser Katzen, bestünde – so die Verbandsgemeinde – die konkrete Gefahr, dass diese Katzen in der Nähe von öffentlichen Spielplätzen, öffentlichen Plätzen, Gartenanlagen oder gar in der Nähe von befahrenen Straßen gefüttert bzw. Futterstellen errichtet würden.

Diese „wilden“ Futterstellen wären dann weder fachlich (bspw. durch einen Tierschutzverein) betreut, noch könnten sie von der Kommune überwacht werden. Das Gefahrenpotential wild errichteter Futterstellen sei offensichtlich und dabei sehr breit gefächert. Die Verbandsgemeinde listete insoweit - nicht abschließend - auf:

- Gefahr der Verunreinigung von Spielplätzen durch Kot und Futterreste
- Gefahr der Ansammlung von Ungeziefer durch nicht artgerechtes Futter, welches von den Katzen nicht angenommen wird
- daraus entstehende Möglichkeit der Übertragung von Krankheiten auf Mensch und Tier
- Gefährdung von wildlebenden Tieren (Vögel etc.), wenn die Futterstellen in der Nähe von Gartenanlagen oder in der freien Natur errichtet werden
- keine Übersicht über den Gesundheitszustand der herrenlosen Tiere und somit Gefahr der Ausbreitung von Krankheiten und Seuchen und daraus resultierende Gefährdung von freilaufenden Hauskatzen
- mögliche Gefährdung des Straßenverkehrs.

Die Verbandsgemeinde Egelner Mulde habe diese Regelungen zum Schutz von Mensch, Natur und Umwelt unter Berücksichtigung öffentlicher Belange erlassen. Um diese Beweggründe auch noch einmal zu kommunizieren, werde ein Treffen mit dem Tierschutzverein Staßfurt und Umgebung e.V. angestrebt, um eventuelle Missverständnisse auszuräumen.

Grundsätzlich „[können] steigende Populationen von freilebenden Hauskatzen zu Problemen bezüglich des Tierschutzes, der menschlichen Gesundheit (Zoonosen), der Gefahrenabwehr und der Auswirkung auf Wildtiere (z.B. das Fangen von Singvögeln) führen. Eine freilebende Katzenpopulation wird von ihrer Umgebung beeinflusst. Die Population wächst exponentiell und führt zu einer lokalen Erhöhung der Dichte. Dies führt dazu, dass das Gleichgewicht der Umgebungsparameter für die Tiere nicht mehr in geeigneter Weise gehalten werden kann. Dadurch können sich Infektionskrankheiten besser und schneller verbreiten. Rankämpfe finden statt und durch das Herumstreunen der Kater kann es häufiger zu Unfällen kommen. Die beschriebene Situation geht für die Tiere im Ergebnis oft mit erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden einher.“ (<https://mwk.sachsen-anhalt.de/landwirtschaft/tierschutz/tierschutz-in-sachsen-anhalt/projekt-katzenkastration/>). Katzen sind zudem, wenn sie in großer Zahl auftreten häufig krank und scheiden in hohem Maß Krankheitserreger aus, was die Verbreitung von Katzenkrankheiten begünstigt und so die Gesundheit von Freigänger-Katzen und

damit auch das Eigentum der Halter gefährdet. Ferner besteht die Gefahr, dass sich Zoonosen auf den Menschen übertragen. Zudem kann eine hohe Population an wildlebenden Katzen den Bestand gefährdeter Arten (Vögel, Kleinsäuger und Reptilien) gefährden (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 13b Rn 9). Demnach geht auch mit sich ausbreitenden Katzenpopulationen dem Grunde nach eine abstrakte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 1 SOG LSA betreffend das Eigentum einzelner, der Gesundheit von Menschen und eine Gefährdung der ~~der~~ öffentlichen Ordnung in Gestalt des Tierschutzes (Schmerzen, Leiden und Schäden der wild lebenden Katzenpopulationen, vgl. o.g. Gründe) einher. Gemäß den Feststellungen der Verbandsgemeinde Egelner Mulde gibt es in der Stadt Egeln bereits eine wachsende Population von freilebenden Katzen.

Durch wilde, unkontrollierte Fütterungen von freilebenden Katzen können Gefahren nicht nur von der Fütterung an sich (mit einhergehenden Futterresten als Nahrungsquelle für angelockte Schädlinge), sondern auch mittelbar in Gestalt der Begünstigung der Vermehrung dieser wild lebenden Katzen in Folge von Ansammlungen geschlechtsreifer Katzen ausgehen (Gefahr für Vogelpopulationen in näherer Umgebung). Darüber hinaus sind Futterquellen auch für Freigänger attraktiv, wodurch sogar Entfremdungen zum heimischen Umfeld, d.h. zusätzliche Verwilderungen möglich sind, sowie Ansteckungsherde auch für diese Freigängerkatzen entstehen können. Damit sind vorliegend abstrakte Gefahren für die **Gesundheit von Mensch und Tier**, das **Eigentum einzelner** sowie der Vielfalt der Vogelpopulation, und damit im Ergebnis für die **öffentliche Sicherheit und Ordnung** gegeben.

Das Füttern dieser freilebenden Katzen an Orten, die regelmäßigem Publikumsverkehr ausgesetzt sind (Spielplätze) lässt zudem eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung insofern annehmen, als dass es hinreichend wahrscheinlich ist, dass wenn Katzen von einzelnen in der Nähe dieser Orte (regelmäßig) gefüttert würden, diese Katzen dort auch ihre Exkremente zunehmend bzw. vermehrt hinterlassen würden – gleichwohl dies in gewissem Umfang natürlich auch ohnehin, d.h. ohne zusätzliche Futterattraktivität durch Katzen insgesamt (inklusive Freigängerkatzen) geschieht. Jedoch ist ein höherer Grad an **Verunreinigung**, und damit eine **abstrakte Gefahr** jedenfalls für die **öffentliche Ordnung** dennoch wahrscheinlich.

Möglich und auch wahrscheinlich erscheinen zudem **Gefahren für die öffentliche Sicherheit**, sofern Katzenfütterungen ~~von einzelnen~~ in unmittelbarer Nähe zum **Straßenverkehr** stattfinden würden bzw. dort Katzenfütterungsstellen entstünden, da es zu ((Auffahr-)Unfällen in Folge von Brems-/Ausweichmanöver zugunsten von

Katzen, die die Straßen vermehrt queren, kommen kann. Aber auch **für die Katzen** selbst bestünde dann **Lebensgefahr** (Tierschutzaspekt).

Ferner, wie von der Verbandsgemeinde Egelner Mulde vorgetragen, könnten infolge des dezentralen Fütterns der Katzen vermehrt Schwierigkeiten bestehen, wilde Katzen durch Futter anzulocken und zu überwachen, wenn diesen vielzählige Alternativfutterquellen einzelner Bürger zur Verfügung stehen, sodass mögliche Ausbreitungen von Krankheiten, die auch für Freigängerkatzen eine Rolle spielen, schlechter erkannt und erst viel später diesen entgegengewirkt werden kann (Ausbreitung von Tierkrankheiten).

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass von dem (unkontrollierten) Füttern wildlebender Katzen mittelbar und unmittelbar abstrakte Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage sind daher gegeben.

2. Ermessensausübung/Verhältnismäßigkeit

Ferner muss der jeweilige Ordnungsgeber das ihm durch §§ 94 Abs. 2 SOG LSA i.V.m. 8 Abs. 1 KVG LSA eingeräumte Ermessen (Entschließungs- und Auswahlermessen) ordnungsgemäß ausgeübt haben.

Dies ist der Fall, wenn der Ordnungsgeber sein Ermessen gemäß dem Zweck der Ermächtigungsgrundlage, d.h. der Abwehr von Gefahren ausgeübt hat.

Ausweislich der Ausführungen der jeweiligen Gemeinde ist dies vorliegend gegeben.

Das Katzenfütterungsverbot in der jeweiligen Gefahrenabwehrverordnung müsste auch insgesamt verhältnismäßig sein.

(1) Gemeinde Elbe-Parey

Das Katzenfütterungsverbot der Gefahrenabwehrverordnung müsste vorliegend einen legitimen Zweck verfolgen. Ein **legitimer Zweck** liegt vor, wenn dieser auf das Wohl der Gemeinschaft gerichtet ist oder wenn für den Zweck ein staatlicher Schutzauftrag besteht. Gemäß den Ausführungen der Gemeinde liegt der Zweck in der Abwehr von Gefahren, die durch Katzenfütterungen aufgrund des bereitstehenden Futters ausgehen können, wie das Anlocken von Schädlingen wie Ratten, Füchsen, Waschbären und Mardern, die vor allem in Wohngebieten große Sachschäden anrichten können. Insbesondere Ratten können danach auch ein Gesundheitsrisiko darstellen. Die Abwehr von Schäden am Eigentum von Bürgern sowie die Abwehr möglicher, gesundheitlicher Risiken stellen legitime Zwecke dar. Einen legitimen Zweck stellt hierbei auch die Vorbeugung von Gefahren für künftige

Katzenpopulationen dar, die – sofern unkontrolliert streunende Katzen gefüttert würden – sich zunehmend vermehren könnten und künftig weitere Katzennachkommen Leid erfahren könnten (Tierschutzauftrag des Staates, Art. 20a GG).

Das Verbot der Katzenfütterung ist auch **geeignet** Schmerzen, Leiden und Schäden von künftigen Nachkommen der Katzen abzuhalten, da diese durch unkoordinierte Fütterungen schlechter angelockt, eingefangen und kastriert werden können, was jedoch dazu dienen könnte deren Nachkommen und damit Folgegenerationen Schmerzen und Leid zu ersparen.

Das grundsätzliche Verbot der Fütterung von Katzen ist zudem geeignet den o.g. Gefahren für Eigentum und Gesundheit vorzubeugen, da auf diese Weise zum einen die Population der o.g. Schädlinge mangels zusätzlicher Nahrungsquellen in Grenzen gehalten werden kann. Zugleich könnten insbesondere die Tierschutzvereine ihre Fürsorge gegenüber den herrenlosen Katzen dann durch zentrale Fütterungsstellen effizient wahrnehmen, sodass hierbei auch entsprechend Katzen eingefangen, kastriert sowie ggf. behandelt werden können. Der weiteren Verwilderung von Katzen und damit Leid und Schmerzen von Katzen kann hiermit zum anderen auch vorgebeugt werden.

Das Katzenfütterungsverbot müsste zudem **erforderlich** sein. Erforderlichkeit liegt vor, wenn kein milderer Mittel zur Zweckerreichung in Frage kommt oder mildere Mittel zur Zweckerreichung nicht gleich geeignet sind. Es dürfte daher kein milderer Mittel als das Fütterungsverbot geben, um zu verhindern, dass insbesondere Futterreste anlässlich der Fütterung von wildlebenden Katzen für Schädlinge und Freigänger-Katzen zurückbleiben.

Denkbar ist jedoch das Füttern von Katzen unter Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich Katzenfütterungsstellen zuzulassen, wobei demjenigen die Verpflichtung auferlegt werden könnte, die Fütterung zu überwachen und entsprechende Futterreste zu entfernen bzw. feste Katzenfütterungsplätze einzurichten, bei denen die Fütterung zu festen Zeiten stattfindet (und anschließend der Platz vom Futter geräumt wird). Zwar enthält die Gefahrenabwehrverordnung der Gemeinde Elbe-Parey (unter § 12 [„... kann in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von den Geboten und Verboten dieser Verordnung zulassen, soweit das öffentliche Interesse nicht entgegensteht. ...“]) **allgemeine Ausnahmetatbestände**, jedoch ist diese Regelung nicht das mildeste, gleich effektivste Mittel. Denn durch solche unbestimmten Ausnahmetatbestände wird der Bedeutung des Tierschutzes (im Sinne des Art. 20a GG, 35 Landesverfassung ST) nicht ausreichend Rechnung getragen, da für die Voraussetzungen von Ausnahmeanträgen keine näheren

Vorgaben niedergelegt wurden. Damit sind Kriterien für die Ausübung des Ermessens (Lenkung) seitens der Behörde (bzw. grundsätzliche zulässige Fallkonstellationen) im Sinne des Tierschutzes gerade nicht gegeben, sodass die Ausnahmeregelung nicht das mildeste, aber gleich effektivste Mittel unter mehreren darstellt.

In der derzeitigen Fassung erweist sich das Katzenfütterungsverbot in der Gefahrenabwehrverordnung ohne eine solche explizite Ausnahmeregelung betreffend das Katzenfütterungsverbot jedoch als nicht erforderlich und damit das **Verbot insgesamt als unverhältnismäßig**.

Die Grundsätze der Verantwortlichkeit sind hinsichtlich des Katzenfütterungsverbotes in der Gefahrenabwehrverordnung beachtet, da das Verbot hier an diejenigen Personen angeknüpft wird, die freilebende Katzen füttern und damit die Ursache setzen (vgl. § 7 Abs. 1 SOG LSA).

(2) Verbandsgemeinde Egelner Mulde

Auch das Katzenfütterungsverbot in der Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde müsste verhältnismäßig sein.

Zunächst müsste dieses Verbot einen **legitimen Zweck** verfolgen.

Der Anlage zum Beschluss des Verbandsgemeinderates der Verbandsgemeinde Egelner Mulde (s.o.: „Synopsis zur Änderung der Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Egelner Mulde“) ließ sich zunächst nur entnehmen, dass das Katzenfütterungsverbot dazu diene der stetig wachsenden Population der herrenlosen Katzen entgegenzuwirken.

Dahinter verbargen sich im Ergebnis jedoch andere Ziele bzw. Zwecksetzungen. Auf Nachfrage des Landesverwaltungsamtes teilte die Verbandsgemeinde u.a. mit, dass das Katzenfütterungsverbot der Abwehr insbesondere folgender Gefahren diene:

- Gefahr der Verunreinigung von Spielplätzen durch Kot und Futterresten
- Gefahr der Ansammlung von Ungeziefer durch nicht artgerechtes Futter, welches von den Katzen nicht angenommen wird
- daraus entstehende Möglichkeit der Übertragung von Krankheiten auf Mensch und Tier
- Gefährdung von wildlebenden Tieren (Vögel etc.), wenn die Futterstellen in der Nähe von Gartenanlagen oder in der freien Natur errichtet werden

- keine Übersicht über den Gesundheitszustand der herrenlosen Tiere und somit Gefahr der Ausbreitung von Krankheiten und Seuchen und daraus resultierende Gefährdung von freilaufenden Hauskatzen
- mögliche Gefährdung des Straßenverkehrs.

Das Katzenfütterungsverbot in der Gefahrenabwehrverordnung verfolgt mithin die **legitimen Zwecke** der Abwehr von Gefahren, die durch Katzenfütterungen aufgrund des bereitstehenden/übrig gebliebenen Futters ausgehen können, wie das Anlocken von Ungeziefer/Schädlingen. Wie oben bereits ausgeführt können insbesondere von Ratten Gesundheitsgefahren ausgehen. Die Abwehr möglicher, gesundheitlicher Risiken stellt daher einen legitimen Zweck dar. Einen legitimen Zweck stellt ferner die Abwehr von abstrakten Gefahren für den Straßenverkehr dar. Gleiches gilt für die Abwehr von Verunreinigungen durch Katzenkot oder Futterreste insbesondere an öffentlichen Plätzen mit regem Publikumsverkehr wie Spielplätzen sowie die Abwehr von Gefahren für freilaufende Katzen (Ansteckungsrisiken) und Katzen insgesamt (Gefahr der Ausbreitung von Katzenkrankheiten/-seuchen) sowie Abwehr der Gefahren für Vogelpopulationen dar.

Das Verbot der Katzenfütterung ist auch **geeignet** diese abstrakten Gefahren abzuwehren, da so wild umherliegende Futterreste (als Verunreinigungen) unterbunden werden, die zugleich Gesundheitsschädlinge anlocken könnten. Es ist zudem geeignet den o.g. Gefahren für den Straßenverkehr und damit letztlich für Eigentum und Leib/Leben einzelner abzuwehren, da auf diese Weise Katzen nicht Fütterungsstellen in der Nähe von Straßen aussuchen können und diese hierfür queren müssen. Auch die vermehrte Verunreinigung öffentlicher Plätze durch Katzenkot in der Nähe von Katzenfütterungsstellen würde unwahrscheinlicher.

Das Katzenfütterungsverbot müsste auch **erforderlich** sein. Erforderlichkeit liegt vor, wenn kein milderes Mittel zur Zweckerreichung in Frage kommt oder mildere Mittel zur Zweckerreichung nicht gleich geeignet sind.

Wie oben bereits zur anderen Gefahrenabwehrverordnung ausgeführt, existiert vorliegend jedoch ein milderes Mittel, das gleich geeignet ist, sodass das Katzenfütterungsverbot (inkl. dem lediglich allgemeinen Ausnahmetatbestand innerhalb der Gefahrenabwehrverordnung: Beantragung einer Ausnahme) nicht erforderlich und das Katzenfütterungsverbot damit unverhältnismäßig ist.

Der von der Verbandsgemeinde zugleich erstrebte Zweck der Verringerung der Population von Katzen, um von diesen ausgehende Gefahren für die Gesundheit

von Mensch und Tier abzuwehren, kann durch die Fütterungsstellen allein nicht erreicht werden, da sich der Bestand so nicht zwingend verringern ließe. Selbst wenn also Katzenfütterungsstellen zugelassen würden, könnte dies selbst keine Populationskontrolle herbeiführen. Jedoch wäre im Hinblick auf die Populationskontrolle durch Aushungern/Verhungern das Durchführen von Kastrationen dieser wildlebenden Katzen das probatere (vgl. BT-Drucks. 17/10572, S. 32 zur internationalen und teilweise nationalen, erfolgreichen Handhabung dieser Problematik) und zugleich das mildere und auch geeignetere Mittel – auch um dies zugleich mit dem Ziel des Schutzes von Tieren in Einklang zu bringen, welcher gerade hierüber nachhaltig und effektiv erreicht werden könnte.

Unter Bezugnahme auf die amtl. Begründung zu § 13b TierSchG (BT-Drucks. 17/10572, S. 32) führen Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, § 13b Rn. 2, aus, dass freilebende Katzen einer domestizierten Art angehören und deswegen nicht an ein Leben ohne menschliche Unterstützung angepasst sind, sodass sie, wenn sie dauerhaft außerhalb menschlicher Obhut leben, häufig Schmerzen, Leiden oder Schäden in erheblichem Ausmaß erfahren; auch der Anteil an abgemagerten und unterernährten Katzen ist deutlich höher. Diese Katzen leiden, wenn sie nicht mehr gefüttert werden. Auch führt Abmagerung oder Unterernährung zur Schwächung des Immunsystems und einer erhöhten Krankheitsanfälligkeit. Zwar stellt die Zufütterung durch den Menschen nicht die alleinige Möglichkeit der Katzen zur Nahrungsaufnahme dar, jedoch kann nicht in jedem Einzelfall sicher ausgeschlossen werden, dass ein Verhungern durch das Verbot der Fütterung von Katzen/Katzenfutterstellen nicht eintreten kann, lässt es jedoch zumindest weniger wahrscheinlich erscheinen.

Freilebende Katzen, sog. Streunerkatzen, die keinen Besitzer haben, sind keine Wildkatzen. Sie gehen auf Katzen aus Privathaushalten und deren Nachkommen zurück.

Weniger beeinträchtigend für die freilebenden Katzen wäre mithin letztlich der Ansatz Einfangen-Kastrieren-Freisetzen – entweder durch die verordnende Gemeinde selbst oder durch Vereine mit öffentlicher Unterstützung, um so die Fortpflanzungskette nachhaltig zu unterbrechen und ein ungehindertes Vermehren wirksam zu unterbinden. Die konsequente Durchführung dieses Ansatzes führt zu stabilen Gruppen mit mittelfristig abnehmenden Tierzahlen und einer Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (BT-Drucks. 17/10572, S. 32).

Auch Kastrationspflichten können hierzu (ergänzend) beitragen, da so die Verpaarung von wildlebenden Katzen und freilaufenden Katzen sowie Zuwanderungen fortpflanzungsfähiger Tiere zu diesen Populationen verhindert

werden können, vgl. BT-Drucks. 17/10572, S. 32. Dies hat die Verbandsgemeinde Egelner Mulde (anders als die Gemeinde Elbe-Parey (s. oben)) jedoch nicht geregelt. Sie hat vielmehr erschwerend ausdrücklich in § 6 Abs. 6 S. 2 der Gefahrenabwehrverordnung die Einrichtung von Katzenfütterstellen insgesamt verboten, ohne herauszustellen, dass diese als Ausnahme über § 11 der Gefahrenabwehrverordnung (mit beispielsweise Auflagen) überhaupt noch möglich wären.

Ein allgemeines Fütterungsverbot erschwert es daher den Tierschutzvereinen die Bestände freilebender Katzen zu kontrollieren, zu versorgen und Kastrationen vorzunehmen, was letztlich eigentlich auch der Zielsetzung der Gemeinde sowie dem Tierschutzgedanken entspräche (die Zahl streunender Katzen langfristig einzudämmen). Futterstellen helfen hierbei. Durch das regelmäßige Futterangebot werden Katzen angelockt. Die mit viel Geduld erreichte Vertrautheit der Tiere ermöglicht es, die Katzen einzufangen und anschließend kastrieren zu lassen.

Die Grundsätze der Verantwortlichkeit werden durch die Gefahrenabwehrverordnung vorliegend jedenfalls beachtet, da hier an diejenigen Personen angeknüpft wird, die freilebende Katzen füttern und damit die Ursache setzen (vgl. § 7 Abs. 1 SOG LSA).

3. Bestimmtheitsgebot

Bedenken an der Bestimmtheit der in den Gefahrenabwehrverordnungen enthaltenen Katzenfütterungsverbote bestehen nicht.

4. Kein Verstoß gegen spezifisches höherrangiges Recht: Verstoß gegen tierschützende Normen

In Betracht kommen vorliegend Verstöße gegen **Artikel 20a GG**,

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Artikel 35 Abs. 3a Verf ST

„Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt.“

sowie § 1 TierSchG.

„Zweck dieses Gesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.“

Art. 20a GG als Staatszielbestimmung umfasst den Schutz von Tieren in ihrer Mitgeschöpflichkeit und zielt darauf ab das einzelne Tier vor vermeidbaren Leiden, Schäden und Schmerzen zu schützen, vgl. BT-Drucks. 14/8860, S. 1, 3; Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 3 (7.A.); Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 3 (3.A.). Zweck des Staatsziels Tierschutz ist der des § 1 TierSchG, vgl. Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, a.a.O. mit Verweis auf Sachs/Murswiek, Kommentar Grundgesetz, Rn. 36a.

Entsprechendes gilt auch im Hinblick auf **Art. 35 Abs. 3a Verf ST** („Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt.“).

In erster Linie richtet sich das Staatsziel an den Gesetz- und Verordnungsgeber, auch der Länder, vgl. Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 12 (7.A.) mit Verweis auf Schmidt-Bleibtreu/Klein-Sannwald, Kommentar Grundgesetz, Art. 20a Rn. 12.

Als Belang ist das Staatsziel im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht - wie etwa die Einschränkung von Grundrechten – zu rechtfertigen; er setzt sich aber gegen konkurrierende Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht nicht notwendigerweise durch, vgl. Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 12 (7.A.). Für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung ist das Schutzgebot des Art. 20a Auslegungs- und Abwägungshilfe bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Betätigung von Ermessen, vgl. Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 13 (7.A.) mit Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 19.12.1997, NVwZ 1998, 1080 und Jarass/Pieroth, Kommentar Grundgesetz, Art. 20a Rn. 20 mN. Das gilt auch für Beurteilungs- und Ermessensspielräume von Normen, die nicht in erster Linie Tierschutz bezwecken, vgl. Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 13 (7.A.).

Gerät der Tierschutz in Konflikt mit Grundrechten Betroffener, sind die beteiligten Verfassungsgüter nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz auszugleichen; das Staatsziel wirkt hier als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke, vgl.

Lorz/Metzger, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 17 (7.A.) mit Verweis auf u.a. auf MüKo StGB/Pfohl, TierSchG, § 17 Rn. 20.

Das Verhältnis von Staatszielbestimmungen zu anderen Verfassungsnormen einschließlich Grundrechten ist vom Prinzip der grundsätzlichen Gleichrangigkeit geprägt, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 8 mit Verweis auf Sachs/Murswiek, Kommentar Grundgesetz, Art. 20a GG Rn. 55.

Konkurrenzen zwischen Staatszielbestimmungen und sonstigen Verfassungsprinzipien (sowie auch mit vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten) müssen - wie vorgenannt ausgeführt - nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz miteinander in Ausgleich gebracht werden, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 8 (i.V.m. Rn. 9, 10) mit Verweis u.a. auf Schulze-Fielitz in Dreier, Kommentar Grundgesetz, 2. A., Art. 20a GG Rn. 88.

Art. 20a GG verfügt als Staatszielbestimmung über einen verbindlichen Zielkern, der der Disposition des einfachen Gesetzgebers grundsätzlich entzogen ist (amtl. Begr.: BT-Drucks. 14/8860, S. 1 „ethisches Mindestmaß“, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 11). Dieses Mindestmaß lässt sich anhand der Kerninhalte des einfachen Tierschutzrechts bestimmen, zu denen u.a. der Gedanke des **§ 1 Abs. 1 S. 2 TierSchG** gehört, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 11.

Wenn ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung voraussehbar nachteilige Auswirkungen auf einen der staatszielgeschützten Belange haben kann (also z.B. unmittelbar oder mittelbar zu Schmerzen, Leiden, Angst oder Schäden bei Tieren führen oder deren artgemäße Haltung beeinträchtigen kann), so müssen diese Auswirkungen zunächst in einer Art Tierschutzverträglichkeitsprüfung vollständig und zutreffend ermittelt werden (u.a. nach Art, Schwere und Wahrscheinlichkeit), Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, Art. 20a GG Rn. 16.

Ergibt sich, dass negative Auswirkungen für einen dieser Belange ernstlich zu befürchten sind, so muss nach tierschonenden Alternativen gesucht werden, d.h. nach Wegen, auf denen das angestrebte Regelungsziel auch ohne (oder wenigstens mit geringeren) nachteiligen Auswirkungen für den Tierschutz erreichen lässt, vgl. ebd. a.a.O.

§ 1 Abs. 1 S. 2 TierSchG („...ohne vernünftigen Grund...“) stellt eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Güterabwägungsprinzips dar, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar TierSchG, § 1 Rn. 31. Derjenige, der ein Tier töten oder ihm Leiden zufügen will, muss insbesondere auch diejenigen Handlungsalternativen ermitteln und einbeziehen, die zur Erreichung des

Tod

angestrebten Zwecks ebenfalls geeignet, aber weniger Nachteile im Sinne von ^{Tand} Leiden und/oder Tod für Tiere auslösen, vgl. ebd.

Letzteres ist, wie oben im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits aufgezeigt, jedoch nicht der Fall, d.h. es gibt vorliegend mildere Mittel zur Erreichung des Zwecks/der Zwecke, die vorliegend jedoch nicht ausreichend aufgegriffen wurden, denn die Möglichkeit des Beantragens von Ausnahmen aufgrund des allgemeinen Ausnahmetatbestands in beiden Gefahrenabwehrverordnungen ist ohne weitere Präzisierung ungenügend, da nicht gewährleistet ist, dass der Tierschutz im Rahmen dieser Ermessensausübung durch die Behörden hinreichend berücksichtigt und Katzenfutterstellen zugelassen werden (s. oben).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass versorgungsbedürftige, wildlebende Katzen in Folge des Fütterungsverbotes (und trotz allgemeinem Ausnahmetatbestand) verhungern oder zumindest leiden (s. oben), sofern dieses Verbot in der Praxis eng und nicht an dem Tierschutzgedanken ausgelegt bzw. gehandhabt wird, d.h. dass einzelne Fütterungsplätze für diese Katzen in der Praxis vielmehr gerade nicht erlaubt würden. Angesichts des seit 2002 verfassungsmäßig herausgehobenen Staatsziels Tierschutz hätte daher seitens der Gemeinden geprüft werden müssen, inwieweit den Interessen der abstrakten Gefahrenabwehr einerseits und dem Staatsziel Tierschutz andererseits gleichermaßen Rechnung getragen und damit letztlich dem Gebot der Schmerz- und Leidensvermeidung gefolgt werden kann.

Es ist zwar denkbar, dass die jeweiligen Behörden in der Praxis Ausnahmen für einzelne Katzenfutterplätze zulassen, jedoch aus Tierschutzsicht nicht ausreichend gesichert, da die Ausnahmetatbestände dies selbst nicht unmittelbar klarstellen, da sie nur allgemein für die Gefahrenabwehrverordnungen ausgestaltet sind.

Anders als Tauben, die bei Futterknappheit fortziehen dürften (so BVerfGE 54, 143), dürfte dies für Katzen so wohl nicht gelten (s. obige Ausführungen zur Domestizierung).

Die Problematik lässt sich schließlich wie oben aufgezeigt im Rahmen der praktischen Konkordanz dahingehend auflösen, als dass die absolut formulierten Katzenfütterungsverbote auf der Kehrseite spezifischer Ausnahmetatbestände, hier für Futterstellen wildlebender Katzen, bedürfen. In diesem Fall wäre sichergestellt, dass die Katzen versorgt würden und zugleich die für Schädlinge attraktiven Futterreste nicht unkontrolliert übrigblieben. Aspekte der Standortwahl der Katzenfutterstellen (Straßen, Vogelpopulationen, Nähe zu öffentlichen Plätzen)

müssten dann im Antragsverfahren durch die Behörde berücksichtigt werden. Auf diese Weise könnte letztlich sowohl den Interessen der Gefahrenabwehr als auch den Belangen des Tierschutzes genügt werden. Die Populationskontrolle kann jedoch nicht dadurch erreicht werden, dass freilaufende Katzen Schmerzen, Leiden oder Schäden ausgesetzt werden, wenn diese stattdessen gemäß dem obigen Ansatz eingefangen, kastriert und anschließend wieder freigelassen werden können.

5. Fazit/Ergebnis

Die beiden gegenständlichen **Gefahrenabwehrverordnungen** verfolgen mit dem Katzenfütterungsverbot grundsätzlich legitime Zwecke, die der Abwehr abstrakter Gefahren unterfallen. Die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Katzenfütterungsverbotes trägt jedoch nicht dem staatlichen Schutzauftrag in Gestalt des Tierschutzes nach Art. 20a GG, 35 Verf ST sowie § 1 TierSchG ausreichend Rechnung und stellen keine erforderlichen Mittel dar, da es mildere, gleich geeignete gibt. Daher **bedürfen** diese, da materiell rechtswidrig, einer **Änderung** dergestalt, dass sie explizit Ausnahmen für Katzenfutterstellen vorsehen. Wie oben bereits ausgeführt, können in den jeweiligen Erlaubnissen entsprechende Nebenbestimmungen aufgenommen werden (hier: §§ 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG LSA i.V.m. 36 VwVfG), die dem Erlaubnisinhaber im Gegenzug Sorgfaltspflichten auferlegen und so gewährleisten, dass die Zwecke bzw. die Abwehr von abstrakten Gefahren hierdurch gewahrt bleiben.

- | | | | |
|------|--|----|---|
| II. | 203.h | Mz | (links mit E-Mail vom 29.07.2022 gez. Stojan) |
| III. | 203 | K | Stojan |
| IV. | 203.h/203.6.4 z.w.V. – Übermittlung an das Ref. 201; Entwurf des Berichts an das MWL | | |

Im Auftrag

Stojan

Stojan