

Mitteilung des Senats vom 26. April 2011

Bericht der städtischen Deputation für Inneres zur Einführung einer Kastrationspflicht für Katzen

Der Senat überreicht der Stadtbürgerschaft den Bericht der städtischen Deputation für Inneres und der städtischen Deputation für Arbeit und Gesundheit vom 30. März 2011 zur Einführung einer Kastrationspflicht für Katzen. Die städtische Deputation für Arbeit und Gesundheit hat dem Bericht auf ihrer Sitzung am 14. April 2011 zugestimmt.

Der Senat regt an, den dem Bericht beigefügten Entwurf eines Ortsgesetzes zur Änderung des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung noch in der nächsten Sitzung zu beschließen.

Stand: 14. März 2011

Bericht der städtischen Deputation für Inneres und der städtischen Deputation für Arbeit und Gesundheit zur Einführung einer Kastrationspflicht für Katzen

Die Stadtbürgerschaft hat mit Beschluss vom 7. Dezember 2010 den Antrag der Fraktion der CDU betreffend die Kastrationspflicht von Katzen vom 9. November 2010 (Drs. 17/660 S) zur Beratung und Berichterstattung an die städtische Deputation für Inneres (federführend) und die städtische Deputation für Arbeit und Gesundheit überwiesen. Die Fraktion der CDU beantragt, die Stadtbürgerschaft möge beschließen, den Senat aufzufordern, eine Kastrationspflicht von freilaufenden Katzen im Stadtgebiet Bremen einzuführen.

I. Problemstellung

1. Insbesondere von Tierschutzverbänden wird darauf hingewiesen, dass sich neben den überwiegend in menschlicher Obhut gehaltenen Katzen in den Kommunen zunehmend eine Population von frei lebenden, nicht an Menschen gebundenen Katzen entwickelt habe. Diese Tiere müssten teilweise unter erbärmlichen und tierschutzwidrigen Umständen ihr Leben fristen. Ein Teil dieser Katzen sei krank oder verletzt. Gleichwohl seien diese Tiere in der Lage, sich fortzupflanzen und den Bestand aufrecht zu erhalten. Dazu trage allerdings auch der Zuwachs durch frei laufende Hauskatzen bei, soweit diese ihren Nachwuchs außerhalb von Wohnungen absetzen oder soweit die Besitzer den Nachwuchs aussetzen würden. Der Bremer Tierschutzverein schätzt, dass es in der Stadt Bremen rd. 4 000 dieser frei lebenden Katzen gibt.

Von diesen frei lebenden Katzen gehen nach Auffassung der Befürworter einer Kastrationspflicht Auswirkungen durch Gefährdung des Straßenverkehrs, durch Gefährdung der Katzen im Straßenverkehr sowie einer gesundheitlichen Beeinträchtigung der von Menschen gehaltenen Katzen aus.

Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass es Beschwerden der Bevölkerung insbesondere im Hinblick auf das Leiden und Sterben sowie die Ausscheidungen der Tiere gäbe.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der hohe Katzenbestand zu einer Gefährdung von Kleinsäugetieren und insbesondere Vögeln führen würde.

Das Bremer Tierheim weist darauf hin, dass die Aufnahmekapazitäten für Katzen mittlerweile ausgelastet seien. Es befänden sich dort ständig rd. 500 Katzen; daneben werden auch von der Katzenhilfe Bremen e. V. etwa 50 Katzen betreut. Ein großer Teil der Tiere sei krank und bedürfe medizinischer Betreuung. Diese Problematik wird auch von anderen Tierheimen geltend gemacht, die in einigen Fällen Aufnahmestopps ausgesprochen haben.

Aus diesen Gesichtspunkten heraus wird vom Deutschen Tierschutzbund und der Bundestierärztekammer, aber auch von anderen Organisationen die Forderung erhoben, eine Kastrationspflicht für frei laufende Katzen, die von Menschen gehalten werden, einzuführen. Damit ließe sich der Bestand frei lebender Katzenpopulationen vermindern oder zumindest begrenzen und die Problematik reduzieren.

Derzeit haben mehrere Kommunen – Paderborn, Delmenhorst und Verden – eine solche Kastrationspflicht für Katzen eingeführt.

2. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich anlässlich einer Petition mit der Frage der Einführung einer Kastrationspflicht für verwilderte Katzen befasst. Der Ausschuss hat dazu die Auffassung geäußert, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Vornahme dieses Eingriffs bei allen Katzen unverhältnismäßig wäre und im Bundesrecht voraussichtlich keinen rechtlichen Bestand hätte. (Az: Pet 3-16-10-787-025481a).
3. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und die Fraktion der SPD haben mit jeweils eigenen Anträgen im Deutschen Bundestag u. a. die Einführung einer Pflicht zur Kastration von Haustieren/Katzen gefordert (Drs. 17/3543 und 17/3653). Beide Anträge sind auf der Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 1. Dezember 2010 abgelehnt worden.
4. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat in der Beantwortung einer Petition aus Rheinland-Pfalz u. a. ausgeführt, dass das Verwildern oder Aussetzen von Katzen zwar ein nicht unerhebliches tierschutzrechtliches Problem darstelle. Die von der Petentin im Namen der Katzenhilfe Westerwald e. V. geschilderten Verhältnisse seien aber auf die Situation in Bremen nicht übertragbar. Die im städtischen Bereich als Haustiere gehaltenen Katzen seien in der Regel kastriert. Das Gesundheitsressort kommt in der Antwort zu dem Ergebnis, dass sehr zu bezweifeln sei, dass die Einführung einer Pflicht zur Kastration einen Einfluss auf die von der Petentin geschilderten Umstände hätte (Schreiben vom 12. Januar 2010, Az. 500-02-20/6).

II. Bewertung

Die städtischen Deputationen für Inneres und für Arbeit und Gesundheit weisen bei der Betrachtung des unter I. dargestellten Sachverhalts auf Folgendes hin:

1. Die vorliegenden Tatsachen lassen die Dimension des Problems noch nicht vollständig erkennen. Angaben über die tatsächliche Anzahl der frei lebenden, nicht an Menschen gebundenen Katzen (künftige Begrifflichkeit: frei lebende Katzen) in der Stadtgemeinde Bremen liegen nicht vor. Es dürfte allerdings schwierig sein, über Schätzungen hinausgehende Angaben zu ermitteln.

Das Gesundheitsressort weist in seiner unter I. 4. genannten Antwort im Hinblick auf die städtischen Verhältnisse darauf hin, dass die meisten Katzen in privater Haltung bereits kastriert seien. Häufiger sei eine Katzenhaltung ohne Kastration bei Haltung ohne direkte Aufnahme in ein Wohngebäude, also z. B. bei ländlichen Anwesen, vorstellbar. Von Tierschutzverbänden und Katzenhilfsorganisationen sowie Tierärzten wird geltend gemacht, dass auch in der Privathaushaltung im städtischen Bereich eine Katzenhaltung ohne Kastration durchaus häufig vorkommen würde.

2. Bei der Diskussion um die Gefahren oder Auswirkungen, die von frei lebenden Katzen ausgehen, werden nach Auffassung der Deputationen für Inneres sowie Arbeit und Gesundheit unterschiedliche Sachverhalte miteinander vermengt. So gehen etwa die behaupteten Gefährdungen des Stra-

ßenverkehrs nicht nur von frei lebenden Katzen, sondern in gleicher Weise von Wildtieren und erst recht von frei laufenden, in menschlicher Obhut gehaltenen Tieren aus. Den Freilauf von Katzen im Hinblick auf Gefährdungen des Straßenverkehrs zu beschränken, ist bislang keine erhobene Forderung, obwohl diese Tiere in der deutlichen Überzahl sein dürften. Das Gleiche gilt für Exkrememente, Lärmbelästigungen etc., die wegen ihrer Überzahl vermutlich häufiger von frei laufenden, in menschlicher Obhut gehaltenen Katzen ausgehen dürften als von frei lebenden Tieren.

3. Schließlich ist die Frage zu betrachten, welche Auswirkungen eine Katzenkastration hätte, ob also die Kastration als grundsätzlich geeignetes Mittel zur Beseitigung oder Verminderung der aufgezeigten Probleme infrage kommen könnte. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich der Bestand frei lebender Katzen ohne Kastrationsmaßnahmen weiter vermehrt. Es kommen Welpen zur Welt, ein Teil der Tiere überlebt. Ein Teil der Welpen geht aufgrund fehlender menschlicher Fürsorge (Versorgung mit Nahrung, Unterkunft, veterinärmedizinische Versorgung) ein.

Das Problem verschärft sich, wenn unkastrierte Kater aus Privathaushalten sich den frei lebenden Populationen (ganz oder zeitweise) anschließen oder ungewollte Jungtiere ausgesetzt werden. Mit der Einführung der Kastrationspflicht für Freigängerkatzen in Privathaushalten oder anderen der menschlichen Obhut unterstehenden Haltungen könnte verhindert werden, dass frei laufende Katzen außerhalb menschlicher Obhut ihren Nachwuchs zur Welt bringen, dieser mangels menschlicher Fürsorge in kurzer Zeit verwildert, den Bestand stärkt und damit zur weiteren Verelendung frei lebender Katzen beiträgt. Ferner könnte durch eine Kastration die Erzeugung und damit auch das Aussetzen unerwünschten Nachwuchses verhindert werden. Schließlich könnte auch eine weitere Bestandsstärkung durch entlaufene, nicht kastrierte Katzen unterbunden werden. Insgesamt wäre im Ergebnis eine Verminderung im Zuwachs des vorhandenen Bestands erreichbar.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Bestandserhaltung oder -stärkung durch frei laufende, in menschlicher Obhut gehaltene Hauskatzen das bereits vorhandene Problem verschärft, aber vermutlich nicht alleinige oder maßgebliche Ursache für das Phänomen sein dürfte. Schätzungen gehen davon aus, dass ein Einfluss auf die Populationsdynamik möglicherweise in zehn Jahren messbar werden könnte (siehe Protokoll der Sitzung des Tierschutzbeirats vom 8. Dezember 2010, TOP 4).

4. In der Diskussion um die Einführung einer Kastrationspflicht ist ferner zu berücksichtigen, dass eine Kastrationspflicht nicht wirksam kontrolliert werden kann. Dies scheitert nicht nur an mangelnden personellen Kapazitäten der zuständigen und gegebenenfalls zu beteiligenden Behörden, sondern auch aus fachlichen Gründen. Die Feststellung, ob eine weibliche Katze kastriert ist, lässt sich in der Regel nicht zuverlässig z. B. durch eine tierärztliche äußerliche Begutachtung treffen. Der Tierhalter bzw. die Tierhalterin hat jedoch die Möglichkeit, die Kastration z. B. mittels tierärztlicher Rechnung oder Bescheinigung in Verbindung mit einem eindeutigen Signalement oder einer Kennzeichnung nachzuweisen. Der für die Feststellung insgesamt erforderliche Aufwand dürfte unter den derzeitigen finanziellen und personalwirtschaftlichen Restriktionen nur in Einzelfällen realisierbar sein. Damit würde die Einführung einer Kastrationspflicht mangels Durchsetzung weitgehend nur Appellcharakter haben. Da die verantwortungsbewussten Katzenhalter und -halterinnen, die die größere Gruppe der Katzenhalter darstellen, schon bislang eine Kastration ihrer Tiere vornehmen lassen, verbleiben als Zielgruppe nur die bislang weniger verantwortungsbewussten Katzenhalter und -halterinnen. Ob bei dieser Zielgruppe der gewünschte Appelleffekt zu erreichen sein wird, bleibt abzuwarten. Da eine Kontrolle faktisch nicht stattfindet und insbesondere der Nachweis der Halter- bzw. Eigentümereigenschaft vielfach nicht zu führen sein wird, werden auch bei festgestellten Verstößen letztlich Zwangsmaßnahmen oder Bußgelder vermutlich eher selten erfolgreich festgesetzt werden können.

Die Kosten einer Kastration von Katzen liegen zwischen 60 € und 120 €, je nachdem, ob es sich um männliche oder weibliche Tiere handelt. Weniger

begüterten Katzenhaltern könnte es schwer fallen, diese Kosten zusätzlich zu den allgemeinen Haltungskosten aufzubringen. Es besteht die Möglichkeit, dass diese Halter oder Halterinnen sich dazu entschließen, ihre Tiere im Tierheim abzugeben oder sie auszusetzen. Damit könnte eine Kastrationspflicht zumindest partiell auch zu einem gegenteiligen Effekt führen. Diese Folgen können nach Angaben des Bremer Tierschutzvereins/Tierheims jedoch aufgefangen werden.

5. Zu erörtern ist ferner, ob eine Kastrationspflicht durch andere Maßnahmen ergänzt werden sollte. Es ist sinnvoll, die Kastration als Kern eines Gesamtkonzeptes zur tierschutzkonformen Reduzierung des Bestandes freilebender Katzen zu sehen, das ehrenamtlich durch flankierende Maßnahmen begleitet wird. Hierzu gehört es, dass verantwortungsbewusste Helfer die Katzenbestände regelmäßig kontrollieren. Dies erfolgt über die Einrichtung von kontrollierten Futterstellen. Das Verhalten der Katzen sowie ihr Gesundheitszustand werden beobachtet und auf „Neuzugänge“ geachtet. Alle Katzen werden eingefangen und kastriert. Eine zusätzliche Kennzeichnung wird als sinnvoll angesehen.

Zu erörtern ist ferner, ob eine Kastrationspflicht durch andere Maßnahmen ersetzt oder mit anderen Maßnahmen zu kombinieren wäre, um eine größere Effizienz zu erreichen. Denkbar wäre beispielsweise, ein Fütterungsverbot für frei lebende Katzen vorzusehen; möglicherweise wird durch die menschliche Zufütterung ein Beitrag dazu geleistet, den Bestand freilebender Katzen weiterhin aufrecht zu erhalten. Ein generelles Fütterungsverbot für frei lebende Katzen wird im Ergebnis jedoch nicht als sinnvoll angesehen. Es ist zu berücksichtigen, dass sich die Tiere vielfach in einem beklagenswerten Zustand befinden; das Verbot einer Hilfe für diese Tiere dürfte den betreffenden Tierliebhabern kaum zu vermitteln sein. Nach den vorliegenden Erfahrungen ist davon auszugehen, dass diejenigen, die regelmäßig frei lebende Katzen füttern, diese vielfach auch einfangen und kastrieren lassen (z. B. über Organisationen wie die Katzenhilfe e. V.). Schließlich dürfte ein solches Verbot bezüglich der Kontrolle ähnliche Probleme aufwerfen wie die Kastrationspflicht.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass einzelnen Auswüchsen – z. B. beim Betreiben von Futterstellen – durch ordnungsbehördliche Verfügungen oder mittels zivilrechtlicher Abwehransprüche der Nachbarn begegnet werden kann.

III. Rechtliche Bewertung

1. Kastrationspflicht auf der Grundlage des Tierschutzgesetzes

In erster Linie stellen frei lebende Katzen ein tierschutzrechtliches Problem dar. Grund für eine Befassung mit dieser Thematik ist vornehmlich das Mitleid mit den heruntergekommenen, leidenden Tieren, die ihr Leben unter unwürdigen Umständen fristen müssen.

Nach § 2a des Tierschutzgesetzes wird das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) ermächtigt, die Anforderungen an die Haltung von Tieren, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, durch Rechtsverordnung näher zu bestimmen. In diesem Zusammenhang wäre die Einführung einer Kastrationspflicht rechtlich vorstellbar. Solche Verordnungen wurden bislang vornehmlich für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere und für die Haltung von Hunden erlassen. Der gesamte übrige Bereich der Heimtierhaltung ist nicht durch solche Rechtsverordnungen mit detaillierten Haltungsanforderungen geregelt. Der Deutsche Tierschutzbund hat mit Stand vom 2. März 2010 den Entwurf einer Tierschutz-Katzenverordnung vorgelegt. In § 4 Abs. 6 des Entwurfs ist die Kastrationspflicht von männlichen und weiblichen Katzen, die Zugang ins Freie erhalten, grundsätzlich vorgesehen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums lassen sich aufgrund des atypischen Verhaltens von Katzen und ihren sehr unterschiedlichen Haltungsbedingungen spezifische Haltungsanforderungen nicht verbindlich vorschreiben und durchsetzen.

Mit dem Erlass einer solchen Rechtsverordnung ist daher in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Weitere Rechtsgrundlagen im Bereich des Tierschutzrechts, mit denen sich eine Kastrationspflicht einführen lassen könnte, bestehen nicht.

2. Kastrationspflicht als Polizeiverordnung nach dem Bremischen Polizeigesetz

Die Städte Delmenhorst und Paderborn haben ihre Verordnungen, mit denen die Kastrationspflicht für alle Katzen eingeführt worden ist, auf der Grundlage der Gesetze über die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlassen. § 55 des Nds.SOG hat – hier beispielhaft zitiert – folgenden Wortlaut:

„ § 55

Verordnungsermächtigung

Zur Abwehr abstrakter Gefahren werden zum Erlass von Verordnungen ermächtigt:

1. die Gemeinden für ihren Bezirk oder für Teile ihres Bezirks,
2. . . .“

Eine entsprechende Regelung findet sich im Bremischen Polizeigesetz. Nach § 48 BremPolG sind Polizeiverordnungen im Sinne des Polizeigesetzes der Gefahrenabwehr dienende Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Personen gerichtet sind. Polizeiverordnungen können nach § 49 BremPolG von den Landespolizeibehörden oder von den Ortpolizeibehörden (in Bremen Stadtamt) für ihren Bezirk erlassen werden.

Gefahrenabwehr im Sinne des Polizeigesetzes ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Eine Gefahr ist nach § 2 Nr. 3 a BremPolG eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird. Öffentliche Sicherheit ist nach § 2 Nr. 2 BremPolG die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt. Eine Gefährdung der Rechtsordnung ist durch frei lebende Katzen nicht zu erkennen. Die Tatsache, dass frei lebende Katzen Gefahren für den Straßenverkehr verursachen können, dürfte kein Belang sein, der eine allgemeine Kastrationspflicht zur Gefahrenabwehr begründen könnte. Da auch andere Tiere in gleicher Weise Gefahren für den Straßenverkehr verursachen können, ohne dass dem gefahrenabwehrrechtlich zu begegnen wäre, lässt eine Verpflichtung zur Kastration von Katzen nicht begründbar erscheinen. Im Übrigen werden durch die Kastration von Katzen die Gefährdungen für den Straßenverkehr nicht vermindert; Auswirkungen der Kastrationspflicht auf den Straßenverkehr wären allenfalls nur mittelbar über die Bestandsreduzierung (und nur im Segment frei lebender Katzen) zu erreichen. Insofern ist auch die Geeignetheit der Maßnahme fragwürdig. In welchem Umfang frei lebende Katzen an Verkehrsunfällen überhaupt beteiligt sind, lässt sich nicht auch nur annähernd schätzen. Andere Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit werden durch frei lebende Katzen ersichtlich nicht berührt, sodass darauf nicht weiter einzugehen ist. Im Ergebnis ist festzustellen, dass Belange der öffentlichen Sicherheit durch frei lebende Katzen nicht berührt sind (so auch Stollenwerk, Streunende Katzen als Aufgabe der Gefahrenabwehr? KommJur 2010, S. 49 ff).

3. Regelung einer Kastrationspflicht auf ordnungsrechtlicher Ebene

Eine Regelung der Kastrationspflicht könnte möglicherweise über das Ordnungsrecht erfolgen; der Sachverhalt zur vorliegenden Problematik deutet eher darauf hin, eine Regelung in diesem Bereich zu finden, soweit das Tierschutzrecht nicht in Betracht kommt. In der Stadtgemeinde Bremen sind ordnungsrechtliche Regelungen durch das Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung getroffen worden. Allerdings hat der Landesgesetzgeber den Gemeinden die Befugnis zur Rechtsetzung nur in bestimmten Bereichen übertragen. Nach § 3a des Gesetzes über die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden können die Gemeinden, soweit nicht Bundes- oder Landesrecht

entgegensteht, durch Ortsgesetz Gebote oder Verbote zur Vermeidung von Beeinträchtigungen u. a. durch Tierhaltung erlassen.

3.1 Tierschutzrecht als entgegenstehendes Bundesrecht?

Einer Regelungskompetenz der Gemeinden könnte als Bundesrecht das Tierschutzgesetz entgegenstehen. Nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 des Grundgesetzes gehört der Bereich des Tierschutzes zur konkurrierenden Gesetzgebung. Dies bedeutet, dass die Länder nach Artikel 72 Abs. 1 Grundgesetz die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht abschließend Gebrauch gemacht hat. Eine ausdrückliche Regelung im Tierschutzgesetz zur Kastration von Katzen fehlt. Fraglich ist, ob der Gesetzgeber diese Regelung nicht treffen wollte. Ein Ausüben der Bundeszuständigkeit kann auch in einem absichtsvollen Unterlassen einer positiven Regelung liegen, das dann mit seinem verneinenden Gehalt eine Sperrwirkung für die Länder erzeugt.¹⁾ Dafür könnten die Ausführungen in der in Nr. I. 2. genannten Petition sprechen. Ferner gehen auch die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD im Deutschen Bundestag davon aus, dass die Kastration frei laufender Katzen unter Tierschutzaspekten zu betrachten ist. Die Ablehnung der Anträge zumindest im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber eine solche Regelung bewusst nicht treffen will. Letztlich kann diese Frage aber dahin stehen, soweit es in der Regelung vornehmlich um die Vermeidung von Beeinträchtigungen durch die Tierhaltung geht. In diesem Fall wäre die Regelung in der Hauptsache dem Ordnungsrecht zuzuordnen, für das das Land eine Gesetzgebungskompetenz besitzt.

3.2 Vermeidung von Beeinträchtigungen durch frei lebende Katzen?

Weitere Voraussetzung für eine Regelungsbefugnis der Gemeinden ist, dass die Einführung einer Kastrationspflicht für Katzen der Vermeidung von Beeinträchtigungen durch die Tierhaltung dient. Zunächst ist fraglich, ob die genannten Verhaltensweisen frei lebender Katzen die Schwelle der Beeinträchtigung erreichen oder ob sie sich noch im darunter liegenden Bereich befinden, eher den Begriff der Belästigung erfüllen. Der Landesgesetzgeber hat anlässlich einer Änderung des Gesetzes über die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden²⁾ den Begriff der „Belästigung“ aus § 3a gestrichen; damit hat er deutlich gemacht, dass die Begriffe „Belästigung“ und „Beeinträchtigung“ nicht Synonyme für das gleiche Phänomen sind. Vielmehr ist dieser Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen, dass die Begriffe eine unterschiedliche Wertigkeit haben. Unterhalb der Schwelle der Beeinträchtigung liegende störende Auswirkungen sollen demnach kein Anlass für eine gesetzgeberische Tätigkeit der Gemeinde mehr sein. Der unterschiedlichen Wertigkeit der Begriffe ist zu entnehmen, dass nur das, was nicht nur unwesentlich über eine geringfügige Störung hinausgeht, durch die Gemeinden regelbar sein soll.

Fraglich ist, ob die von frei lebenden Katzen verursachten Auswirkungen die Schwelle der Beeinträchtigungen nach § 3a des Gesetzes über die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden erreichen. Sichere Erkenntnisse darüber liegen nicht vor. Zu berücksichtigen ist, dass die gleichen Auswirkungen – Lärm, Absetzen von Kot und Urin – jedenfalls auch von freilaufenden, in menschlicher Obhut gehaltenen Katzen ausgehen. Eine Zuordnung der Auswirkungen zu der einen oder anderen Gruppe dürfte vielfach nicht möglich sein. Insofern könnte die Auffassung vertreten werden, es handele sich um ortsübliche Auswirkungen vergleichbar dem nachbarlichen Hundegebell, die grundsätzlich hinzunehmen sind. Das Justizressort vertritt dazu die Auffassung, dass die genannten Auswirkungen gleichwohl geeignet sind, den Begriff der Beeinträchtigungen zu erfüllen.

Wenn man davon ausgeht, dass die Auswirkungen frei lebender Katzen die Schwelle der Beeinträchtigungen erreichen, wäre weiterhin die Frage zu beantworten, ob die Einführung einer Kastrationspflicht für alle in mensch-

¹⁾ BVerfGE 98, 265, 300 = NJW 1999, 841, 842 „Bayerisches Schwangerenhilfegesetz“.

²⁾ Gesetz vom 3. Mai 1994, Brem.GBl. S. 123.

licher Obhut gehaltenen frei laufenden Katzen gegen das Übermaßverbot verstößt. Zwar mögen die Kosten, die für eine Kastration einer Katze anfallen, für den Einzelnen noch tragbar sein. Zu berücksichtigen ist aber, dass alle Katzenhalter in Bremen von dieser Verpflichtung betroffen wären. Damit ergibt sich insgesamt ein erhebliches Potenzial von Katzen, die der Kastrationspflicht unterworfen werden. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen einer Kastration auf die Population frei lebender Katzen offensichtlich begrenzt sind und möglicherweise erst ab einem Zeitraum von zehn Jahren spürbar werden (siehe oben Protokoll der Sitzung des Tierschutzbeirats). Eine Verletzung des Übermaßverbotes könnte sich aus der hohen Anzahl der einer Kastrationspflicht unterworfenen Katzen und dem möglicherweise nur eingeschränkt zu erreichenden Zweck der Maßnahme ergeben.

Nach Maunz/Dürig wird insbesondere dem Gesetzgeber wegen dessen besonderer, unmittelbarer demokratischer Legitimation und der Aufgabe, abstrakt-generelle und insoweit regelmäßig pauschalierende bzw. typisierende Normen zu schaffen, im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit ein beträchtlicher Spielraum zugestanden. Bei der Frage der Geeignetheit wird der Prüfungsmaßstab in Bezug auf den Gesetzgeber abgemildert durch die Zuerkennung eines prognostischen Einschätzungsspielraums bei der Eignungsbeurteilung, wobei genügen kann, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine vertretbare Prognose zugrunde gelegt hat, sowie eines politischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers hinsichtlich der Geeignetheit, wobei die Weite dieses Gestaltungsspielraums von den Eigenheiten der Sachmaterie, den Möglichkeiten der Urteilsbildung des Gesetzgebers und der Bedeutung der beeinträchtigten Rechtsgüter abhängt. Der Gesetzgeber kann dabei auch Konzepte erproben, muss diese aber gegebenenfalls nachbessern. Verfassungswidrig ist eine Regelung nur, wenn sie offensichtlich oder schlechthin ungeeignet ist. Im Ergebnis sind deshalb vom Bundesverfassungsgericht nur wenige Gesetze wegen fehlender Eignung als verfassungswidrig angesehen worden. Im Ergebnis stehen deshalb für den Gesetzgeber die Geeignetheit und das Gebot des mildesten Mittels im Vordergrund.³⁾

Im Hinblick auf diesen weiten Spielraum des Gesetzgebers kann ein Verstoß gegen das Übermaßverbot trotz der möglicherweise begrenzten Wirkung der Maßnahme nicht gesehen werden. Andere Möglichkeiten zur Begrenzung der Population frei lebender Katzen stehen nicht zur Verfügung oder sind nicht anwendbar. Überdies handelt es sich um ein Problem, für dessen Lösung adäquate Mittel noch nicht erprobt sind. Hinzuweisen ist allerdings auf die Entscheidung des BVerfG zum Hundeverbringungs- und Einfuhrbeschränkungsgesetz vom 16. März 2004.⁴⁾ In der zugrundeliegenden Fallkonstellation ging es um die Frage, ob der Gesetzgeber die Gefährlichkeit von Hunden allein aufgrund der Rassezugehörigkeit annehmen konnte. Das Gericht hat dazu ausgeführt, dass es geboten sein könne, wenn sich der Gesetzgeber über die tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses ein ausreichend zuverlässiges Urteil noch nicht hat machen können, dass der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachtet und die Norm überprüft und revidiert, falls sich erweist, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen. Dies gelte unter anderem dann, wenn komplexe Gefahrenlagen zu beurteilen seien, über die verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht vorlägen.⁵⁾ Wenngleich diese Entscheidung im Zusammenhang mit der Einstufung von bestimmten Hunden aufgrund ihrer Rassezugehörigkeit als gefährlich getroffen worden war, dürften die Grundsätze der Entscheidung im Hinblick auf die unklaren tatsächlichen und wissenschaftlichen Tatsachen einer Kastrationspflicht für Katzen übertragbar sein.

Ob und inwieweit eine Analyse der Wirkungen einer flächendeckenden Kastrationspflicht für Katzen überhaupt möglich wäre, bleibt allerdings offen. Weder sind objektive Zahlen der frei lebenden Katzen auch nur hinlänglich bekannt, noch dürfte feststellbar sein, ob sich Veränderungen er-

³⁾ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rd.-Nr. 122 zu Artikel 20 GG.

⁴⁾ Urteil vom 16. März 2004, 1 BvR 1778/01.

⁵⁾ BVerfG a.a.O., Nr. 67.

geben und gegebenenfalls ob diese ursächlich mit der Kastrationspflicht zusammenhängen.

Schließlich führt auch die Tatsache, dass faktisch keine Überprüfung der Einhaltung der Kastrationspflicht möglich sein wird, nicht zwingend zu einem Verlust der Eignung der gesetzlichen Regelung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bereits genannten Entscheidung deutlich gemacht, dass eine gesetzliche Regelung ihre Eignung nicht bereits deshalb verliere, weil ihre Umsetzung schwierig sei, sofern sie möglich bleibe.⁶⁾ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht sicher ausgeschlossen werden, dass eine Umsetzung der Regelung zumindest in Einzelfällen möglich sein kann; insbesondere die personellen Hinderungsgründe wären durch entsprechende Gegenmaßnahmen korrigierbar. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich diese Annahme so bestätigt.

IV. Empfehlungen

Die städtische Deputation für Inneres und die städtische Deputation für Arbeit und Gesundheit empfehlen, eine Kastrationspflicht für Katzen auf der Grundlage des beigefügten Gesetzentwurfs (Anlage zum Bericht) einzuführen.

ANLAGE

Ortsgesetz zur Änderung des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Stadtbürgerschaft nach § 3a des Gesetzes über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden vom 16. Juni 1964 (Brem.GBl. S. 59 – 2012-a-1), das zuletzt durch das Gesetz vom 6. Oktober 2009 (Brem.GBl. S. 379) geändert worden ist, beschlossene Ortsgesetz:

Artikel 1

Das Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung vom 27. September 1994 (Brem.GBl. S. 277 – 2183-a-2), das zuletzt durch Ortsgesetz vom 26. Januar 2006 (Brem.GBl. S. 51) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 6 werden folgende Absätze 6 und 7 angefügt:
„(6) Wer Katzen hält und ihnen die Möglichkeit gewährt, sich außerhalb einer Wohnung oder eines Hauses aufzuhalten, hat diese durch einen Tierarzt oder eine Tierärztin kastrieren zu lassen. Der Nachweis über die Kastration ist auf Verlangen der Ortspolizeibehörde vorzulegen. Satz 1 gilt nicht für Katzen bis zu einem Alter von fünf Monaten.

(7) Für die Zucht von Katzen können auf Antrag bei der Ortspolizeibehörde Ausnahmen von Absatz 6 Satz 1 zugelassen werden, sofern die züchterische Tätigkeit sowie die Kontrolle und Versorgung der Nachzucht glaubhaft dargelegt wird.“
2. Dem § 10 Absatz 1 Nummer 6 wird folgender Buchstabe f) angefügt:
„f) entgegen § 6 Absatz 6 eine Katze nicht kastrieren lässt,“

Artikel 2

Dieses Ortsgesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

⁶⁾ BVerfG a.a.O., Nr. 82.