Stadt Melle
Der Bürgermeister

Beschlussvorlage 2017/0105

Amt / Fachbereich	Datum
Ordnungsamt	10.04.2017

Beratungsfolge	voraussichtlicher Sitzungstermin	TOP	Status
Ausschuss für Feuerwehr, Sicherheit, Ordnung und Verkehr	**04.05.2017**		**Ö**
Verwaltungsausschuss	**23.05.2017**		**N**

Beteiligung folgender Ämter / Fachbereiche

Prüfung zum Erlass einer Verordnung über die Kastrations- und Kennzeichnungspflicht von Katzen im Stadtgebiet von Melle

Beschlussvorschlag
Die Verwaltung wird beauftragt, die Rechtmäßigkeit bzw. die Voraussetzungen einer Katzenschutzverordnung zu prüfen.

Strategisches Ziel

Handlungsschwerpunkt(e)

Ergebnisse, Wirkung *(Was wollen wir erreichen?)*	Überprüfung der Voraussetzungen für eine rechtmäßige Katzenschutzverordnung
Leistungen, Prozess, angestrebtes Ergebnis *(Was müssen wir dafür tun?)*	Rechtsgutachten erstellen
Ressourceneinsatz, einschl. Folgekosten-betrachtung und Personalressourcen *(Was müssen wir einsetzen?)*	Kosten für Personaleinsatz

Sach- und Rechtslage

Mit Schreiben vom 16.12.2016 beantragte die CDU/FDP Gruppe im Rat der Stadt Melle die Einführung einer Kastrations-, Kennzeichnungs- und Registrierungsflicht für freilebende Katzen in der Stadt Melle (Anlage 1).
Mit Schreiben vom 09.03.2017 beantragte die GRÜNE Fraktion des Rates der Stadt Melle erneut den Erlass einer Verordnung zur Kastrations- und Kennzeichnungspflicht von freilaufenden Katzen im Stadtgebiet Melle (Anlage 2).

Zunächst wird auf die Info-Vorlage 2015/0076 vom 19.03.2015 Bezug genommen und die wesentlichen Inhalte erneut dargestellt.

a) <u>Position der Tierschutzvereine</u>

Um das Problem der immer weiter anwachsenden Katzenpopulation einzudämmen, schlägt der Deutsche Tierschutzbund gemeinsam mit den ihm angeschlossenen Tierschutzvereinen eine Kastrations- und Kennzeichnungspflicht für Katzen in den Kommunen vor. Zahlreiche Städte und Gemeinden in Niedersachsen haben eine solche Verordnung erlassen.

Trotz erheblicher Kastrations- und Versorgungsbemühungen der Tierschutzvereine sei die Zahl der ausgesetzten, herrenlosen und verwildert lebenden Katzen in den Stadtgebieten und die damit einhergehenden Probleme in sehr starkem Maße angestiegen. Die betroffenen Tiere würden sich unkontrollierter fortpflanzen und die Katzenwelpen kämen oft schon krank zur Welt, ohne Chance zu überleben. Die stellenweise erhebliche Bestandsdichte erhöhe die Gefahr der Ausbreitung von Katzenkrankheiten (Leukose, Katzenschnupfen, Pilzinfektionen) und damit die Anzahl von kranken und leidenden Tieren erheblich. Unter Hunger, Infektionskrankheiten und massivem Parasitenbefall d.h. unter insgesamt erbärmlichen und tierschutzwidrigen Umständen sollen die überlebenden Katzen ihr Leben fristen (Bericht der Tierärztekammer Niedersachsen, sh. Anlage 3). Hieraus könnten u.a. gesundheitliche Gefahren für Menschen und Haustiere, moralische und hygienische Belästigung der Bevölkerung (Reviermarkierung, Ruhestörung, etc.), Dezimierung und Qualen frei lebender, teilweise bestandsbedrohter und verletzter Tiere resultieren.

Bereits im ersten Lebensjahr werden Katzen geschlechtsreif. Da sie umgerechnet zwei Mal im Jahr bis zu 6 Nachkommen erzeugen können und diese sich wiederum entsprechend vermehren, entstehe ein beträchtlicher Tierbestand.

Die Kastration von Katzen könne eine Methode zur Bekämpfung einer Katzenüberpopulation sein. Der Alltag der vielen freilaufenden Katzen sei geprägt von Mangelernährung, Sexualtrieb und Revierkämpfen sowie den damit verbundenen Verletzungen, Krankheiten und Infektionen. Durch die unkontrollierte Vermehrung würden die Krankheiten weiter übertragen und durch die wachsende Bestandsdichte steige die Verletzungsgefahr aufgrund der vermehrten Revierkämpfe.

Die Tierheime seien jedoch häufig überfüllt und die Katzenbetreuung und -versorgung verursacht hohe Kosten. Scheue und kranke Tiere seien zudem nur schwer vermittelbar. Lt. des Landesbeirats für Tierschutz in Baden-Württemberg sei die sinnvollste Methode, um der ungehemmten Vermehrung wirkungsvoll begegnen zu können, eine möglichst flächendeckende Kastration aller freilaufenden Katzen. Die Frühkastration befürworten u.a. die Bundestierärztekammer, die Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e.V., die Tierärztekammer Niedersachsen, der Deutsche Tierschutzverbund.

Durch die Kastration würden Fortpflanzung und entsprechende Verhaltensweisen ausgeschaltet. Die Gefahr der Ansteckung mit Katzenkrankheiten verringere sich beispielsweise durch ein verändertes Revierverhalten von kastrierten Katern. Kater markieren ihre Umgebung nicht mehr geruchsintensiv mit Urin, die Aggressivität der Tiere sinkt und sie sind somit seltener in Revier- und Konkurrenzkämpfe, die hohe Verletzungs- und Infektionsgefahren bergen, verwickelt. Die Kater reduzieren ihren Aktionsradius im

Freien, weil sie nicht mehr auf Partnersuche gehen müssen und werden seltener Opfer von Verkehrsunfällen.
Auch unterlägen kastrierte Katzen keinem dauerhaften Sexualtrieb und das Risiko, Tumore an den Geschlechtsorganen zu bekommen, sinke.
Die Tiere würden insgesamt anhänglicher und ihre Lebenserwartung steige.
Jedoch berge die Kastration der Tiere auch ein Risiko. Zum einen müssten die Tiere die Operation und das damit verbundene Narkotisieren überstehen zum anderen stellt die Maßnahme natürlich auch einen erheblichen Eingriff in den Hormonhaushalt bzw. Stoffwechsel der Tiere dar.
Kastrierte Katzen und Kater könnten insbesondere bei falscher Ernährung zunehmen, da sie durch die Unterbindung ihres natürlichen Jagdtriebs oftmals „bewegungsärmer" werden würden. Hierdurch komme es häufiger zu Gelenkbeschwerden, Arthrose und Diabetes.
Eine umfangreiche Recherche ergab, dass Fachleute nicht eindeutig eine Position vertreten.

b) <u>Abfrage bei anderen Kommunen</u>

Das Ordnungsamt führte 2015 stichprobenartig mit acht Kommunen (Gemeinde Bersenbrück, Gemeinde Bohmte, Stadt Bramsche, Stadt Oldenburg, Landkreis Diepholz, Stadt Osnabrück, Stadt Delmenhorst, Stadt Wilhelmshaven) intensive Gespräche über die Verfahrensweise und die Ergebnisse vor und nach Erlass einer Verordnung über die Kastrations- und Kennzeichnungspflicht von Katzen.

Es stellte sich heraus, dass der Erlass einer Verordnung überwiegend von den Parteien aus den verschiedenen Gemeinden gewünscht wurde. Daraufhin trugen die Kommunen unterschiedliche Informationen von Tierschutzvereinen, anderen Gemeinden, der Stadt Paderborn als „Vorreiter" und Tierärzten zusammen. Sieben der acht befragten Kommunen erließen eine gesonderte Verordnung. Zudem gaben diese ausnahmslos an, keine finanziellen Mittel oder Personal zur Durchsetzung der Verordnung bereitgestellt zu haben. Lediglich in einer der befragten Kommunen wurden Mitarbeiter des Ordnungsdienstes mit entsprechenden Gerätschaften zur Überprüfung der streunenden Katzen ausgestattet - jedoch wurden diese bis jetzt kaum angewendet.
Es erfolge keine Überprüfung der Katzen, da dieses nicht realisierbar bzw. kontrollierbar sei. Nach Aussagen der Gemeinden, die Satzungen auf Basis der Nds. SOG erlassen haben, findet folglich auch keine Ahndung der Verstöße statt.
Ausschließlich im Einzelfall in sog. Brennpunktsituationen werden von den zuständigen Ordnungsämtern Maßnahmen eingeleitet, dieses sei jedoch auch bereits vor der Verordnung geschehen.
Auch halten die befragten Kommunen den Erlass einer Kastrations- und KennzeichnungspflichtVO auf Basis des Nds. SOG für rechtlich sehr umstritten, da das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit fragwürdig ist.

c) <u>Stellungnahme des Nds. Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Rechtmäßigkeit einer Verordnung</u>

Durch die Feststellung des Vorliegens einer Gefahr kann die örtlich zuständige Ordnungsbehörde notwendige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen. Gemäß §§1 und 55 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) sind die Gemeinden in ihrem Gebiet für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung zuständig.

Der Erlass einer ordnungsrechtlichen Verordnung setzt eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus. Eine abstrakte Gefahr ist nach § 2 Nr. 2 Nds. SOG eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine Gefahr nach § 2 Nr. 1 Nds. SOG darstellt. Eine Gefahr im Sinne des § 2 Nr. 1 Nds. SOG ist eine Sachlage, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die

öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird (konkrete Gefahr).
Hieraus folgt, dass entsprechende Erkenntnisse im Sinne dieser Vorschrift in Bezug auf eine Sachlage vorliegen müssen.

Hierzu äußerte sich das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf Anfrage wie folgt:

„Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial“ (BVerwG v. 03.07.2002 - 6 CN 8.01, S. 5). Für den Erlass der Katzenkastrationsverordnung muss folglich ein polizeirechtlich relevanter Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial vorliegen, das in absehbarer Zeit der öffentlichen Sicherheit schaden könnte. Wenn man (lediglich) von einem Gefahrenverdacht ausginge, böte dies „keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen“ (ebenda, S. 5).

Vielfach werden folgende Argumente als abstrakte Gefahr im Rechtssinne aufgeführt:

1. für den Menschen mögliche Ansteckungsgefahr mit sog. Zoonosen
2. Ansteckungsgefahr von Katze zu Katze und erhöhtes Infektionsrisiko bei wild lebenden, freilaufenden Katzen
3. Belästigung der Bevölkerung durch Exkremente und andere Ausscheidungen von Katzen, Mitansehenmüssen von leidenden Katzen
4. das Auffinden von toten Katzen und das Betteln von Katzen sowie mögliche Dezimierung der Singvogelpopulation.

Bei den v.g. Punkten dürfte es sich nach hiesiger, überschlägiger Einschätzung um allgemeine Gefahren handeln, die einen Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial darstellen, jedoch, ohne dass dies durch konkrete Erhebungen abgesichert ist, noch nicht als abstrakte Gefahr im Rechtssinne gewertet werden können.

Ob in dem Gebiet einer Gemeinde aufgrund der Situation im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird, muss anhand der konkreten örtlichen Situation beurteilt werden. Es sind also im Einzelfall auf eine Gemeinde bezogene Erhebungen bzgl. der Population von nicht kastrierten frei lebenden und sog. Freigänger-Katzen, die sich außerhalb einer Wohnung bewegen, durchzuführen, aus denen die abstrakte Gefahr für den Geltungsbereich der Verordnung abgeleitet werden kann.
Zu den o.g. Punkten müsste es sich insbesondere um konkrete Erhebungen handeln

zu 1. darüber, in welchem Zeitraum wie viele Menschen durch eine von einer Katze übertragene Zoonose im Gebiet einer Gemeinde erkrankt sind,

zu 2. über die konkrete Anzahl der in einer Gemeinde durch Übertragung von Katze auf Katze infizierten Tiere, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum,

zu 3. darüber, wie viele Personen im Bereich einer Gemeinde sich wann konkret über eine sich außerhalb einer Wohnung bewegende Katze beschwert haben einschließlich des Inhalts der Beschwerde,

zu 4. bezogen auf die Entwicklung des Singvogelbestands in einer Gemeinde in Relation zur Katzenpopulation und ursächliche Zusammenhänge.

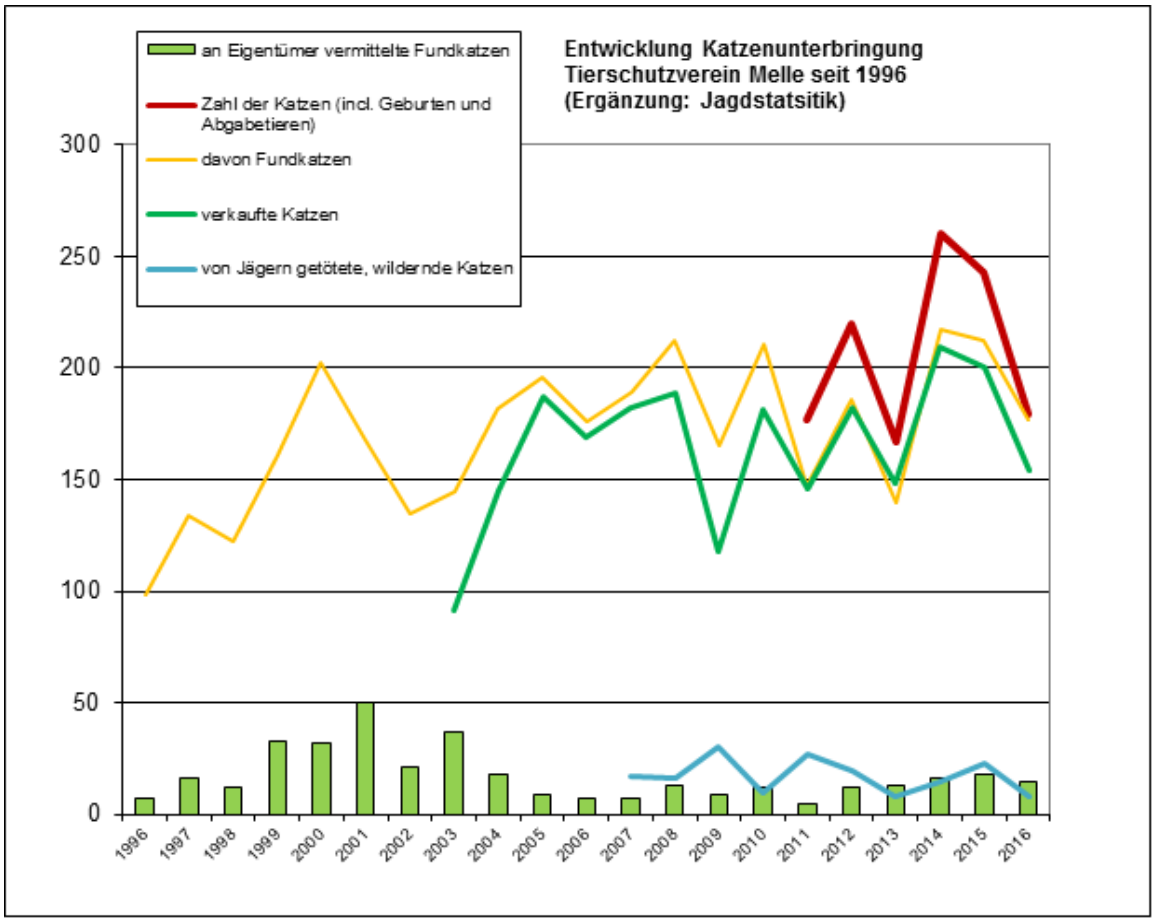
Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtmäßigkeit der Verwaltung wird deutlich, dass der Erlass einer gesetzmäßigen

Katzenkastrationsverordnung auf der Grundlage des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts im Vorfeld erheblichen Aufwandes und erheblicher Prüfungen bedarf.

Aus Sicht des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dürften bisher erlassene Verordnungen unzulässig sein und es sollte davon Abstand genommen werden.

d) <u>Situation in Melle</u>

Nach Informationen des Tierschutzvereins, die dem Ordnungsamt vorliegen, schwankt die Zahl der aufgenommenen Fundkatzen seit mehreren Jahren. Wurden im Jahr 2010 noch 211 Tiere vom Meller Tierschutzverein e.V. aufgenommen, so sind es im Jahr 2013 nur noch 167 Fundtiere. 2014 sind inkl. Geburten 260 Fundkatzen zu verzeichnen, 2015 waren es 243 Fundkatzen. Im Jahr 2016 konnte ein erheblicher Rückgang verzeichnet werden mit insgesamt 179 Fundkatzen. Der Mittelwert der letzten 21 Jahre liegt bei 170 Fundkatzen.



Dem Ordnungsamt sind keine Beschwerden wegen überhöhter Katzenpopulation bekannt. Weiter liegen zu den o.g. Argumenten folgende Informationen vor:

Zu 1: Über Menschen im Meller Stadtgebiet, die durch Katzen an Zoonose erkrankt sind, liegen dem Ordnungsamt und dem Gesundheitsdienst des Landkreises Osnabrück keine Fälle vor.

Zu 2: Dem Ordnungsamt sind keine Fälle bekannt.

Zu 3: In den Jahren 2014 bis 2016 wurden keine Beschwerden über streunende Katzen

eingereicht.

Zu 4: Es liegen keine Beschwerden bzw. statistische Auswertungen vor, die auf einen durch eine erhöhte Katzenpopulation verursachten Rückgang des Singvogelbestandes schließen lässt.

Die Stadt Melle unterstützt den ansässigen Tier- und Naturschutzverein aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit 21.000 € im Jahr u.a. für die Kastration von Fundkatzen. Zusätzlich übernimmt die Stadt Melle lt. Vertrag weitere nachgewiesene Kosten. Z.Z. werden die Kostennachweise aus dem Jahr 2016 durch die Verwaltung geprüft. Sie belaufen sich auf zusätzlich ca. 25.000 €. Bisher wurden die Kosten durch Spenden bzw. Eigenmittel des Tierschutzvereins aufgefangen. Der Tierschutzverein hat signalisiert, dass dies zukünftig nicht mehr hinnehmbar ist. Daher werden sich die tatsächlichen Kosten der Fundtierunterbringung zukünftig erhöhen (Produkt 122-01 Allgemeine Sicherheit und Ordnung).

Es ist unumstritten, dass Katzen/Kater mit Verletzungen und Krankheiten auch im Meller Stadtgebiet gesichtet bzw. aufgegriffen werden.
Jedoch treten Infektions- und Krankheitsbilder auch bei anderen freilebenden Tierarten (z.B. Hasen, Mäuse, Vögel) auf. Hier wird durch die natürliche Auslese (Fortentwicklung durch Überleben der jeweils stärksten Individuen einer Art) die Populationsdichte geregelt.
Die Frage nach akutem Katzenleid im Meller Stadtgebiet kann aufgrund der nicht vorhandenen Überpopulation nur verneint werden.

e) <u>Ergänzende Beurteilung nach dem Beschluss der Subdelegationsverordnung/ Alternativen</u>

Am 07.03.2017 hat die Landesregierung eine Änderung der sogenannten Subdelegationsverordnung verabschiedet, nach der verstärkte Maßnahmen gegen zunehmendes Katzenelend ermöglicht werden sollen. Mit der Verordnung des Landes werden Gemeinden ermächtigt, künftig auf der Grundlage des § 13 b Tierschutzgesetz eigene Verordnungen zum Schutz freilaufender Katzen zu erlassen. Beispielsweise kann aus Gründen des Tierschutzes die Kastration, aber auch Kennzeichnung und Registrierung von freilaufenden Katzen für bestimmte Gebiete vorgeschrieben werden.

Der Wortlaut der Subdelegationsverordnung liegt bislang noch nicht vor. Es ist aber unerlässlich, dass die Voraussetzungen des § 13 b Tierschutzgesetz i. V. m. der Subdelegationsverordnung eingehend rechtlich geprüft werden. Beispielsweise wären bestimmte (Schutz-)Gebiete festzulegen, die nachweislich von einer hohen Population betroffen sind, weil der Gesetzgeber hier den direkten Zusammenhang zum Katzenleid vermutet, um hier eine Katastrationspflicht anzuordnen. Hierfür müssten Stellungnahmen von fachkundigen Stellen (z. B. Tierschutzverein, Jägerschaft, Tierärzten) eingeholt werden. Schutzgebiete müssen hinreichend bestimmt festgelegt werden. Dazu können tierärztliche Gutachten erforderlich sein. Um das Zuwandern nichtkastrierter Katzen außerhalb dieser Schutzgebiete zu verhindern, kann eine Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht angeordnet werden. Erst in letzter Konsequenz bestünde die Möglichkeit, Katzenhaltern den unkontrollierten freien Auslauf ihrer Tiere zu verbieten oder zu beschränken. Mildere Mittel sind hier aber die Aufklärung von Katzenhaltern und das Hinwirken auf eine freiwillige Kastration.
In diesem Zusammenhang käme die Einführung einer Richtlinie zur Förderung der Kastration von Katzen auf freiwilliger Basis in Betracht, die z.B. prozentuale Zuschussbeträge zu den Tierarztkosten gewähren würde. Mögliche Bedenken gegen eine solche Regelung dürfen aber nicht außer Acht gelassen werden. Eine derartige Förderung würde eine einseitige Bevorzugung von Katzenhaltern gegenüber Hundehaltern beispielsweise bedeuten. Nach dem Nds. Hundegesetz sind Hundehalter verpflichtet, ihre Hunde kennzeichnen, registrieren

und versichern zu lassen. Dies verursacht hohe Kosten. Eine Förderrichtlinie für diese Fälle besteht nicht, was zu einer Ungleichbehandlung führen könnte.

Für die Stadt Melle ergeben sich aus § 6 Abs. 5 des Vertrages über die Inanspruchnahme zur Durchführung von Transporten und die Unterbringung von Fundtieren und sichergestellten Tieren mit dem Tier- und Naturschutzverein und der Stadt Melle bereits sinnvolle Maßnahmen, hohen Katzenpopulationen entgegenzuwirken. Die Regelung lautet:

„Nicht vermittelbare Katzen, die als frei lebende oder verwilderte Katzen durch den Tierschutzverein aufgenommen wurden, werden nach medizinischer Versorgung kastriert, gekennzeichnet, registriert und danach wieder im Fundgebiet ausgesetzt und ggf. weiter betreut. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, möglicherweise einzelne zentrale Futterstellen einzurichten. Mit Hilfe solcher betreuter Katzenbestände ist zum einen die Zuwanderung weiterer, nicht kastrierter Tiere kontrollierbar, zum anderen ist durch die regelmäßige Futterversorgung gewährleistet, dass die Katzen sich in diesem begrenzten Gebiet aufhalten. Kommen unkastrierte Katzen dazu, sollten diese eingefangen und kastriert werden, soweit sie nicht erkennbar als Fundtiere zu behandeln und dem Eigentümer zurückzugeben sind. Das kontrollierte Füttern frei lebender Katzen ist zudem notwendig, um die Tiere beobachten und mögliche Krankheitsanzeichen erkennen zu können. Sofern die Verbringung in die gewohnte Umgebung nicht möglich ist und sich kein geeigneter Ort finden lässt, muss das Tier aus Tierschutzgründen eingeschläfert werden. Sog. Freigängerkatzen, die als Fundtiere aufgenommen wurden, gelten in der Regel als vermittelbar. Ein Aussetzen kommt daher aus tierschutzrechtlichen Gründen nicht in Betracht.“

f) <u>Zusammenfassung und Bewertung</u>

Der Erlass einer Verordnung über die Kastrations- und Kennzeichnungspflicht von Katzen im Meller Stadtgebiet auf Basis des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist nach Beurteilung der Verwaltung rechtlich unzulässig. Die Möglichkeiten nach der erfolgten Subdelegationsverordnung sollten durch die Erstellung eines Rechtsgutachtens näher untersucht werden.
Eine entsprechende Verordnung erscheint jedoch nicht praktikabel, da sie in der Konsequenz nicht durchsetzbar ist. Erfahrungen der anderen Kommunen, die bereits eine Verordnung auf Basis des Nds. SOG erlassen haben, zeigen, dass keine Kontrollmöglichkeiten vorhanden sind. Weiterhin werden Verstöße u. a. aufgrund der umstrittenen Rechtmäßigkeit der Verordnungen nicht geahndet.

Es wurden weder Beschwerden über streunende Katzen im vergangenen Jahr eingereicht noch sind dem Ordnungsamt Fälle von durch Katzen übertragenen Krankheiten auf den Menschen bekannt geworden. Ebenfalls spricht der Rückgang der Fundkatzen sowie die Anzahl der von Jägern getöteten, wildernden Katzen gegen eine erhöhte Katzenpopulation im Meller Stadtgebiet. Dies ist auch auf die gute Arbeit des Tierschutzvereins in Melle zurückzuführen.
Außerdem verwies das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf das eher ländlich geprägte Stadtgebiet von Melle. Eine überhöhte Katzenpopulation sei erfahrungsgemäß eher in Großstädten vorhanden.
Es werde daher kein Handlungsbedarf für die Einführung der Kastrationspflicht für Katzen in Melle gesehen.

Aufgrund der rechtlichen Unzulässigkeit schlägt die Verwaltung vor, keine Verordnung zur Kastrations- und Kennzeichnungspflicht von Katzen im Meller Stadtgebiet auf Basis des Nds. SOG zu erlassen und zunächst die Möglichkeiten nach der erfolgten Subdelegationsverordnung auf Basis des Tierschutzgesetzes näher zu prüfen.

Übersicht der betroffenen Produkte

Betroffene (s) Produkt(e):	
122-01	Allgemeine Sicherheit und Ordnung