



Deutsche Juristische Gesellschaft
Für Tierschutzrecht e.V.

Littenstr.108
10179 Berlin
www.djgt.de

DEUTSCHER
TIERSCHUTZBUND E.V.



Bundesgeschäftsstelle

In der Raste 10
53129 Bonn
Tel: 0228/60496-0
Fax: 0228/60496-40
www.tierschutzbund.de

**Deutscher Tierschutzbund
Landestierschutzverband
Baden-Württemberg e.V.**
Unterfeldstraße 14b
76149 Karlsruhe
www.landestierschutzverband-bw.de



30. Mai 2022

Rechtliches Kurzugutachten

zur Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung zur Gewährleistung des besonderen Artenschutzes zugunsten der Vogelart Haubenlerche auf der Gemarkung der Stadt Walldorf, datiert vom 07.05.2022/14.05.2022 des Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, Amt für Landwirtschaft und Naturschutz, Untere Naturschutzbehörde

erstellt von

Deutscher Tierschutzbund e.V.

Deutsche Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. und

dem Landestierschutzverband Baden-Württemberg e. V.

im Auftrag von

Tierschutzverein Wiesloch/Walldorf und Umgebung e.V., Frauenweiler Weg 22,
69168 Wiesloch

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt

B. Rechtliche Beurteilung

I. Rechtsgrundlage

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit der Behörde

2. Verfahren

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Allg. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

a) Hinreichende Bestimmtheit des Geltungsbereichs

b) Hinreichende Bestimmtheit der Anordnung und der Ausnahmen

2. Tatbestandsvoraussetzungen

a) Wild lebende Tiere einer geschützten Art

b) Zugriffsverbot (Tötungsverbot)

3. Pflichtgemäße Ermessensausübung

a) Ermessensfehler

b) Verhältnismäßigkeit

aa) Zweck der Allgemeinverfügung

bb) Geeignetheit der Allgemeinverfügung

cc) Erforderlichkeit der Allgemeinverfügung

dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

C. Fazit

A. Sachverhalt

Das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, Amt für Landwirtschaft und Naturschutz, Untere Naturschutzbehörde hat eine [Allgemeinverfügung zur Gewährleistung des besonderen Artenschutzes zugunsten der Vogelart Haubenlerche auf der Gemarkung der Stadt Walldorf](#) erlassen, nach der Katzen in einem bestimmten Geltungsbereich in Walldorf-Süd der Freigang für den Zeitraum vom 01.04. bis zum 31.08. ab Inkrafttreten bis zum 31.08.2025 untersagt wird. Die Allgemeinverfügung tritt am dritten Tag nach Bekanntmachung in Kraft. Eine [Pressemitteilung](#) auf der Webseite der Stadt Walldorf informierte am 17.05.2022 über die Allgemeinverfügung.

Folgende Anordnung werden in der Allgemeinverfügung insbesondere getroffen:

- Ziffer 3a: „Ab sofort bis einschließlich 31. August, und danach – bis zum Jahr 2025 – im Zeitraum vom 01. April bis einschließlich 31. August, ist der Freigang von Katzen, die im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung gehalten werden, durch deren Halter*innen zu unterbinden.“
- Ziffer 3b: „Sollten Katzen zur Erfüllung der o.g. Anordnung anderweitig untergebracht und dort mit Freigang gehalten werden (z.B. im Familien-, Freundes- oder Bekanntenkreis), muss durch eine hinreichende Entfernung des neuen Haltungsortes gewährleistet sein, dass die Katzen nicht in den Geltungsbereich zurückkehren.“
- Ziffer 6: „Die Untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag im Einzelfall Katzenhalter*innen von den Anordnungen zu Ziffer 3 befreien, wenn diese mittels im Zeitraum September bis März aufgezeichnetem GPS-Tracking nachweisen können, dass ihre Katze sich nicht im Gefahrenbereich aufhält, und die Halter*innen sich zu Folgendem verpflichten:
 - - Fortführung des Trackings jeweils im Zeitraum von Anfang März bis Ende August, bis zum Jahr 2025.
 - - Sofortige Unterbindung des Freigangs der Katze entsprechend den Anordnungen zu Ziffer 3, wenn sich insbesondere im Zuge des GPS-Trackings erweisen sollte, dass die Katze sich doch im Gefahrenbereich der Haubenlerche aufhält.
 - - Umgehende Information der Unteren Naturschutzbehörde, spätestens am Folgetag.

Das GPS-Tracking ist vor Beginn der Durchführung mit der Unteren Naturschutzbehörde abzustimmen.

- Dem folgen weitere **Hinweise**:

- „Der Freigang der Katze gilt im Sinne der Anordnung Nr. 3 a) auch dann als unterbunden, wenn die Katze im Freien an kurzer Leine (nicht länger als 2 m) geführt wird. Es wird ggfs. die Verwendung von sicheren Katzenschirren empfohlen, um das Risiko, dass sich die Katze von selbst befreit, soweit wie möglich zu minimieren. Ein vorheriges „Leinentraining“ im geschlossenen Raum zum Eingewöhnen ist ebenfalls zu empfehlen.“
- „Ein Befreiungsantrag nach Ziffer 6 ist ggfs. spätestens bis Ende Februar bei der Unteren Naturschutzbehörde einzureichen. Um abzuklären, welche Informationen und Unterlagen für den Antrag erforderlich sind, ist mit der Unteren Naturschutzbehörde frühzeitig Kontakt aufzunehmen ...“

Ein Zwangsgeld von € 500 für jede Zuwiderhandlung und der Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wurden angeordnet.

Einen Tag nach Veröffentlichung der Pressemitteilung vom 17.05.2022 wurde in den Medien bundesweit, fast ausschließlich kritisch berichtet. Der Bürgermeister der Stadt Walldorf, die Landestierschutzbeauftragte des Landes Baden-Württemberg und auch das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg kritisierten die Allgemeinverfügung als schwer umsetzbar, unzumutbar und nicht verhältnismäßig

Die Unterzeichnenden wurden vom Tierschutzverein Wiesloch/Walldorf und Umgebung e.V. beauftragt, die Rechtmäßigkeit der oben bezeichneten Allgemeinverfügung in einem Kurzgutachten zu prüfen. Die Prüfung orientiert sich am Inhalt der Allgemeinverfügung. Eine Akteneinsicht wurde nicht durchgeführt.

B. Rechtliche Beurteilung

I. Rechtsgrundlage

Die Allgemeinverfügung wurde auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 , § 44 Abs. 1 Nr. 1, § 7 Abs. 2 Nr. 14c Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) erlassen. Die Haubenlerche (*Galerida cristata*) ist nach § 1 S. 2 Bundesartenschutzverordnung (Anlage 1 zu § 1 BArtSchV) streng geschützt.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit der Behörde

Nach § 3 Abs. 2 BNatSchG überwacht die Untere Naturschutzbehörde die Einhaltung des Bundesnaturschutzgesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften. Die Untere Naturschutzbehörde ist zuständig für die Anordnung der

Allgemeinverfügung, § 58 Abs. 1 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg (NatSchG BW).

2. Verfahren

Grundsätzliche Bedenken gegen den Erlass des Verwaltungsaktes als Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 LVwVfG BW) bestehen nicht. Eine Anhörung ist bei einer öffentlich bekannt gemachten Allgemeinverfügung verzichtbar, § 28 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG BW. Eine Begründung liegt vor.

Allerdings ist eine ordnungsgemäße, fehlerfreie Bekanntmachung erforderlich.

Nach § 41 Abs. 3, IV LVwVfG BW darf ein Verwaltungsakt, insbesondere eine Allgemeinverfügung, in ortsüblicher Weise öffentlich bekannt gemacht werden. Üblich ist ein Inkrafttreten zwei Wochen nach Bekanntmachung; Abweichungen bei Allgemeinverfügungen sind zulässig. Bekanntmachungen sind auch im Internet zulässig.

Ein Verstoß gegen die Bekanntmachungsvorschriften führt grundsätzlich zur Unwirksamkeit (vgl. Baer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, August 2021, § 41 VwVfG Rn. 141). Selbst wenn im Amtsblatt eine korrekte Fassung veröffentlicht worden wäre, so ist ein Fehler beachtlich und der Bürger nicht verpflichtet, die Angaben im Amtsblatt und im Internet zu vergleichen (vgl. OVG NRW vom 25.06.19 - 10 D 88.16 Rn. 31 ff.).

Für Baden-Württemberg gibt es das im Internet veröffentlichte „Gemeinsame Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg“, das in Zusammenarbeit mit der juris GmbH unter dem Webauftritt „Landesrecht BW Bürgerservice“ geführt wird. Eine Bekanntmachung im diesem Amtsblatt erfolgte bislang nicht. Auf Nachfrage bei der juris GmbH teilte diese unter dem 23.05.2022 mit, dass das Gemeinsame Amtsblatt BW einmal im Monat erscheint. Bislang seien vier Verkündungsblätter vom 26.02.2022, 24.02.2022, 30.03.2022 und 27.04.2022 veröffentlicht worden. Die „Walldorfer Rundschau“ wird ebenfalls als offizielles Amtsblatt der Stadt Walldorf bezeichnet, ist aber nach Auskunft der G. S. Vertriebs GmbH nur kostenpflichtig erhältlich.

Die Allgemeinverfügung wurde auf der Webseite der Stadt Walldorf öffentlich bekanntgemacht unter

<https://www.walldorf.de/rathaus/oeffentliche-bekanntmachungen/abwassersatzung-2>.

Je nach Tag des Abrufs erschienen unterschiedliche Fassungen der Allgemeinverfügung. Beim Abruf der Allgemeinverfügung unter dem 16.05.2022 öffnete sich ein Dokument mit der Bezeichnung „53_naturschutzrechtliche_Allgemeinverfuegung“ mit einem Umfang von 10 Seiten, datiert auf den 14.05.22. Beim Abruf der Allgemeinverfügung unter dem 19.05.2022, also drei Tage später, öffnete sich ein Dokument mit der Dateibezeichnung „54_AV_Schutz_der_Hau-

benlerche_final.cleaned_PM“ mit einem Umfang von 9 Seiten, datiert auf den 07.05.22. Diese zuletzt bezeichnete Fassung ist auch am 27.05.22 abrufbar.

Eine weitere Veröffentlichung erfolgte durch den Rhein-Neckar-Kreis unter folgendem Link: [Allgemeinverfügung zur Gewährleistung des besonderen Artenschutzes zugunsten der Vogelart Haubenlerche auf der Gemarkung der Stadt Walldorf \(14.05.2022\)](#).

Hier kann der betroffene Bürger nicht erkennen, welchen Inhalt die Allgemeinverfügung hat (9 oder 10 Seiten) und für ihn rechtsverbindlich ist. Er kann nicht erkennen, welche Rechtsmittelfrist für ihn gilt bzw. geht beim aktuellen Abruf davon aus, dass die Allgemeinverfügung vom 07.05.2022 datiert. Er ist nicht verpflichtet, die beiden unterschiedlich langen Fassungen zu vergleichen. Bei Zugrundelegung der Datei vom 07.05.2022 verkürzt sich die Rechtsmittelfrist von einem Monat (§ 70 VwGO) um 7 Tage. Die Öffentlichkeit und insbesondere die Medien haben erst nach der Pressemitteilung vom 17.05.2022 reagiert.

Die Bekanntmachung erfolgte nach den vorstehenden Ausführungen nicht rechtmäßig. Die Allgemeinverfügung dürfte bereits aufgrund dieser Fehler unwirksam sein.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

a) Hinreichende Bestimmtheit des Geltungsbereichs

Jeder Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein, § 37 Abs. 1 LVwVfG BW. Dies gilt für jeden Verwaltungsakt, auch für die Allgemeinverfügung.

Anhand der Formulierungen in der Allgemeinverfügung muss der Adressat klar und unzweideutig erkennen, was die Behörde von ihm verlangt, insbesondere auch, ob er von der Verfügung betroffen ist. Umfasst der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts nur bestimmte Teile eines Gemeindegebiets, so muss diesem entnommen werden können, auf welchen räumlichen Geltungsbereich der Verwaltungsakt sich bezieht. Wichtig ist hier, dass durch entsprechend genaue Beschreibung der Anlagen keine Unklarheiten entstehen (VG Ansbach, Beschluss v. 15.01.2021 - AN 18 S 21.00057 Rn 38 m.w.N.).

In der Anlage 1 und 2 zur Allgemeinverfügung ist der Geltungsbereich einerseits durch eine grüne Linie, andererseits durch eine textliche Erläuterung näher beschrieben. Straßennamen sind in der Anlage 1 an der grünen Linie nicht erkennbar, da in dem Auszug vom Stadtplan keine Straßennamen verzeichnet sind. In Anlage 2 wird der Verlauf beispielsweise wie folgt beschrieben: „...verläuft in östlicher Richtung entlang der Hans-Thoma-Straße bis zur Schwetzinger Straße und weiter nördlich versetzt entlang der Steinstraße, anschließend der Wilhelmstraße und der Scheffelstraße bis zur Nußlocher Straße.“

Unter Nutzung von Google-Maps oder eines Stadtplans ist es nur unter erheblichem Zeitaufwand und mit Unsicherheiten verbunden festzustellen, wo genau der Geltungsbereich verläuft. Die Unterzeichnenden haben das Vorhaben nach 30 Minuten abgebrochen. Auch dem Bürger ist nicht zumutbar, den Geltungsbereich zu erforschen, zumal bei der Bezeichnung ohne die Nummern der Anwesen nicht klar wird, ob beide Straßenseiten betroffen sind. Nur zum Teil wird der Geltungsbereich unter Angabe der Straße und der jeweiligen Nummer des Anwesens erläutert. Dies hätte durchgängig nach dem üblichen Muster von Straßenverzeichnissen erfolgen müssen.

Der Gefahrenbereich ist genauso unklar umschrieben, so dass Katzenhalter anhand eines GPS-Trackings nur schwerlich erkennen können, ob die Katze den Gefahrenbereich betritt.

b) Hinreichende Bestimmtheit der Anordnung und Ausnahmen

Vorbehalte bestehen darüber hinaus gegen die Bestimmtheit sonstiger in der Allgemeinverfügung enthaltenen Anordnungen und Ausnahmen.

Unter **Ziffer 3.b** der Allgemeinverfügung ist folgende Ausnahme vorgesehen:

„Sollten Katzen zur Erfüllung der o.g. Anordnung anderweitig untergebracht und dort mit Freigang gehalten werden (z.B. im Familien-, Freundes- oder Bekanntenkreis), muss durch eine hinreichende Entfernung des neuen Haltungsortes gewährleistet sein, dass die Katzen nicht in den Geltungsbereich zurückkehren.“ Der übliche Katzenhalter hält seine Katze zu Hause. Im Urlaub beauftragt er einen Catsitter oder gibt die Katze in einer Katzenpension ab. Katzenhalter dürften nur sehr ausnahmsweise Erfahrungen haben, über welche Entfernungen ihre Katze von einem anderen Ort der Unterbringung wieder nach Hause läuft. Der Katzenhalter kann nicht einschätzen, ob im Falle des Entweichens der Katze, die nach Hause läuft, die Behörde eine Entfernung von beispielsweise 10 km als zu gering einstuft.

Unter **Ziffer 6** der Allgemeinverfügung ist das GPS-Tracking beschrieben, welches ab dem nächsten Jahr eine Ausnahme vom Verbot des Freigangs eröffnen könnte. Konkrete Informationen zum GPS-Tracking enthält die Allgemeinverfügung nur im Hinblick auf den Zeitraum. Empfohlen wird, den Antrag für die Ausnahmegenehmigung frühzeitig im Februar 2023 zu stellen. Der Katzenhalter kann nicht erkennen, unter welchen Voraussetzungen er eine solche Ausnahmegenehmigung erhalten könnte. Die Anforderungen an eine Ausnahmegenehmigung beeinflussen die Entscheidung des betroffenen Bürgers, ob er gegen die Verfügung mit welchen Erfolgsaussichten Rechtsmittel erheben kann. Diese Möglichkeit schneidet ihm die fehlende Konkretisierung der Ausnahme durch das GPS-Tracking ab.

2. Tatbestandsvoraussetzungen

§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verbietet wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören.

a) Wild lebende Tiere einer geschützten Art

Welche Tiere besonders geschützt sind, definiert § 7 Abs. 2 Nr. 14c BNatSchG unter Hinweis auf weitere Normen. Die Haubenlerche (*Galerida cristata*) ist nach § 1 S. 2 Bundesartenschutzverordnung (Anlage 1 zu § 1 BArtSchV) streng geschützt.

b) Zugriffsverbote

Die Verfügung stellt in der Begründung ausschließlich auf das Tötungsrisiko ab. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 5 S. 2 Nr.1 BNatSchG ist eine Verletzung des Tötungsverbots dann gegeben, wenn das Risiko des Erfolgseintritts, d.h. das sozialadäquate Tötungsrisiko, für die betreffenden Tiere **signifikant erhöht** ist (BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt/Gläß 61. Edition, 01.01.2022, § 44 BNatSchG Rn. 16a m.w.N.; Stöckel/Müller-Walter in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Dezember 2021, § 44 BNatSchG Rn. 11 m.w.N.; Schober/Calabro, NVwZ 22,115, 116; OVG NRW, Beschluss vom 12.03.21 - 7 B 8.21 Rn. 21 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 23.10.18 - 1 BvR 2523.13 und 1 BvR 595.14 Rn. 2, 3, 32 bis 34).

Ob eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos besteht, ist im Rahmen einer artenschutzrechtlichen Prüfung zu ermitteln.

3. Pflichtgemäße Ermessensausübung, § 40 LVwVfG BW

Die Behörde hat ihr Ermessen beim Erlass der Allgemeinverfügung pflichtgemäß auszuüben entsprechend des Zwecks, hier dem Schutz der Haubenlerche (BeckOK VwVfG Bader/Ronellenfisch/Aschke 54. Edition, Stand 01.01.22, § 40 VwVfG Rn. 46; Schoch/Schneider/Geis, Verwaltungsrecht, Stand August 2021 § 40 VwVfG Rn. 5). Dabei sind im Zusammenhang mit Entscheidungen, die Tiere betreffen Art. 20a GG zu beachten und zur Vermeidung einer Ermessensüberschreitung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 51, 94; Schoch/Schieder/Gleis a.a.O. Rn. 62).

a) Ermessensfehler

Zur Feststellung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos darf die Anordnung nicht auf einer angreifbaren Prüfung der Grundlagen für den Erlass beruhen.

Eine ordnungsgemäße Prüfung muss plausibel, ohne logische Lücken und fachwissenschaftlich methodengerecht darstellen, ob nach den im Kartierbericht niedergelegten Ergebnissen und unter Berücksichtigung von Vermeidungsmaßnahmen Verstöße gegen § 44 Abs. 1 BNatSchG zu erwarten sind (Schober/Calabro a.a.O. S. 120; BVerfG a.a.O. 1 BvR 2523.13 LS 1). Fehlerhaft sind Ausführungen auf Basis offensichtlicher Unsicherheiten oder in sich widersprüchliche oder aus sonstigen Gründen nicht nachvollziehbare Darstellungen (Schober/Calabro a.a.O.).

Die Untere und die Höhere Naturschutzbehörde sind nach dem Inhalt der Verfügung der Rechtsauffassung, dass ein Kausalzusammenhang zwischen der Haltung von Freigängerkatzen und dem Versterben von Jungvögeln gegeben ist.

Die Allgemeinverfügung enthält lediglich einen Hinweis zu den Quellen ihrer Erkenntnisse - eine Veröffentlichung von Barratt (1997). Nach einer Internetrecherche scheint es sich um einen Aufsatz von David G. Barratt mit dem Titel „Größe des Verbreitungsgebiets, Habitatnutzung und Bewegungsmuster von Vorstadt- und Bauernhofkatzen *Felis catus*“, veröffentlicht in der Zeitschrift „Ecography“ Juni 1997, S. 271 bis 280 zu handeln. Folgendes war Gegenstand der Untersuchung: „Die Bewegungen von 10 Hauskatzen (4 kastrierte Weibchen, 5 kastrierte Männchen und 1 intaktes Männchen), die am Rande eines Vororts leben und an Grasland und Waldhabitats angrenzen, sowie einer benachbarten Kolonie von sieben Bauernhofkatzen wurden über neun Monate hinweg mit Hilfe der Radiotelemetrie untersucht.“

Auf der Grundlage dieser Untersuchung definiert die Behörde das Streifgebiet von Hauskatzen in Wohngebieten auf 2,5 bis 7,9 ha bei einem durchschnittlichen Aktionsradius von 343 m.

Selbst wenn David G. Barratt zu den gleichen Ergebnissen käme, ist es zumindest fraglich, ob und inwieweit Vorstadt- und Bauernhofkatzen eine Grundlage zur Bewertung des Aktionsradius von Hauskatzen in Wohngebieten wie Walldorf-Süd bilden können. Zudem gibt es neuere Erkenntnisse.

Das Merkblatt der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V. (TVT) Nr. 189 (Stand April 2021) definiert die Größe des Reviers von Katzen mit 1,5 bis 2 ha und das von Katzen mit 0,5 ha. Die Merkblätter des TVT e.V. werden in der Rechtsprechung allgemein als „antizipierte“ oder „standardisierte“ Sachverständigengutachten bewertet (Hirt/Maisack/Moritz Tierschutzgesetz Kommentar 3. Aufl. 2016 § 2 Rn. 34 m.w.N.).

2,5 bis 7,9 ha einerseits und 0,5 ha bis 2,5 ha stellen eine erhebliche Divergenz dar.

Nach dem Inhalt der Verfügung „genüge es nicht, den Freigang von Katzen zu unterbinden, bei denen der Abstand zwischen dem Haltungsort und dem nächst gelegenen Haubenlerchen-Revier den Mindestangaben zum Hauskatzen-Aktionsradius entspricht. Von einer hinreichenden Sicherheit kann vielmehr erst dann ausgegangen werden, wenn die in der Fachliteratur dokumentierten Durchschnittsdistanzen von 343 m zugrunde gelegt werden.“ Nur einzelne Katzen könnten einen erhöhten Aktionsradius haben, dies sei aber eher selten und daher fehle es hier an der Signifikanz.

Die Angaben der Behörde sind widersprüchlich und unverständlich. Zunächst nimmt die Behörde Bezug auf den Aktionsradius von Katzen. Dieser solle bei 343 m liegen. Der Aktionsradius wird wie folgt berechnet:

A (Kreisfläche) = $r^2 \cdot \pi$ = 369.605,23410218558471189153139945 m²

1m² = 0,0001 ha

369.605,23410218558471189153139945 m² x 0.0001 = 36,96 ha

Bei Zugrundlegung eines Aktionsradius von 343 m ergibt sich eine Fläche von 36,96 ha. Das ist nicht verständlich und widersprüchlich angesichts der zuvor von der Behörde benannten Reviergrößen von 2,5 bis 7,9 ha.

Die Aussage, dass der Abstand zwischen dem Haltungsort und dem nächst gelegenen Haubenlerchen-Revier den Mindestangaben zum Hauskatzen-Aktionsradius entsprechen müsse, ist unverständlich.

Ungeachtet der Frage, ob und wann Naturschutzbehörden ein Beurteilungsermessen zusteht (ablehnend für § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG: Gellermann, NuR 2014, 597; BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 1 BvR 2523.13 und 1 BvR 595.14 LS 1), sind die Grundlagen der Einschätzung der Behörden hier nicht plausibel, widersprüchlich, teils veraltet und unverständlich. Diese Grundlagen der Einschätzung zu einem signifikanten Tötungsrisiko sind fehlerhaft.

Die Behörde ist zudem zu einer methodengerechten fachwissenschaftlichen Prüfung verpflichtet. Ein aktuell durchgeführtes Monitoring, zum einen in Bezug auf die Anzahl der Freigängerkatzen, die in den Gefahrenbereich eindringen, ist ebenso wenig bekannt wie eine Untersuchung zur Frage, wie viele Brutpaare aktuell im Jahr 2022 in dem Gebiet brüten. Da die Brutzeit bereits im März, spätestens April beginnt, dürften hier aktuelle Erkenntnisse vorliegen.

Das in der Verfügung benannte Büro Spang.Fischer.Natzschka hat im Jahr 2016 angesichts eines Bauvorhabens („Walldorf-Süd 2. Bauabschnitt“) ein Umweltgutachten erstellt, auch mit Aussagen zur Haubenlerche, und führte das Monitoring zum Haubenlerchenvorkommen auf Anordnung des Regierungspräsidiums Karlsruhe durch. Die Verfügung enthält aber keine konkreten Erkenntnisse aus diesem Monitoring. Vielmehr wird pauschal darauf verwiesen, dass in Walldorf Freigängerkatzen aufgrund der Siedlungsnähe neben Füchsen, Mardern und Elstern nicht nur ein unwesentlicher Faktor im Hinblick auf die Reduzierung der Brutpaare sein sollen. In dem vorbezeichneten Gutachten ist für 2016 in dem Bereich „Walldorf-Süd, Bauabschnitt 2“ die Rede von **6 Brutpaaren**. Ob und inwieweit sich dieser Bereich mit dem Geltungsbereich der Verfügung deckt oder überschneidet, lässt sich nicht sicher feststellen. Für das Jahr 2021 ist für den Geltungsbereich der Verfügung die Rede von **3 Brutpaaren**.

Zwischen 2016 und 2021 haben in dem Gebiet erhebliche Baumaßnahmen stattgefunden. Ein Neubaugebiet wurde errichtet. Dadurch ging u.a. wertvolles Nahrungshabitat für die Haubenlerchen verloren und die Population ist in der Folge um 50 % eingebrochen.

Insgesamt lässt die Allgemeinverfügung die Darlegung einer ordnungsgemäßen Prüfung der tatsächlichen Gefahr für die Haubenlerchen durch die Freigängerkatzen und daher auch eine substantiierte Begründung vermissen.

b) Verhältnismäßigkeit

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine Maßnahme verhältnismäßig, wenn sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 55; Schoch/Schneider/Geis a.a.O. Rn. 63).

aa) Zweck der Allgemeinverfügung

Die Behörde verfolgt mit der Verfügung den Schutz der Haubenlerche als einer streng geschützten Art. Der Zweck, die Brutpaare der Haubenlerche zu schützen ist grundsätzlich legitim, selbst wenn es sich eventuell aktuell nur um 3 Brutpaare handelt wie im Jahr 2021 oder zumindest ein Brutpaar. Etwas anderes dürfte gelten, wenn sich in dem betroffenen Gebiet lange nach Beginn der Brutzeit kein Brutpaar aufhielte.

bb) Geeignetheit der Allgemeinverfügung

Die Geeignetheit einer Maßnahme ist gegeben, wenn mit der Maßnahme der verfolgte Zweck zu erreichen ist (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 55 f.; Schoch/Schneider/Geis a.a.O. Rn. 63 m.w.N.). Ausreichend ist, wenn die Maßnahme einen nachweisbaren Beitrag dazu leistet (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 55).

Schon die Prüfung der Behörde zum signifikanten Tötungsrisiko erfolgte nicht in der erforderlichen Art und Weise (s.o. Ziffer B.III.3.a). Fraglich ist, ob - sofern sich die Annahmen der Behörde bei einer ordnungsgemäßen Prüfung bestätigen ließen - das Verbot des Freigangs für Katzen während der Sommermonate in einem bestimmten Geltungsbereich geeignet ist, den Fortbestand der Haubenlerche in dem Gebiet zu schützen.

Dies wäre der Fall, wenn der Freigang von Katzen im Geltungsbereich eine nicht nur untergeordnete Ursache für den Rückgang der Population der Haubenlerchen ist. Konkrete und nachweisbare Feststellungen anhand von Fachliteratur oder aus einem aktuellen Monitoring sind nicht benannt worden.

Zu berücksichtigen ist, dass es eine breite Palette an anderen Ursachen für den Rückgang der Population gibt.

Keine Erwähnung finden in der Verfügung die allgemein bekannten und anerkannten Hauptursachen für den Rückgang von Vogelpopulationen: Habitatverlust durch Flächenversiegelung und Bautätigkeit, intensive Landwirtschaft, der Einsatz von Pestiziden und Verlust der Nahrungsgrundlage (Insektensterben).

Quellen hierzu: u.a.:

<http://datazone.birdlife.org/species/factsheet/crested-lark-galerida-cristata/text>;
<https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2021/10/BirdLife-European-Red-List-of-Birds-2021.pdf>;
<https://baden-wuerttemberg.nabu.de/news/2021/april/29885.html>.

Immer wieder werden Umsiedlungen als verbleibende Lösung gefordert. Diese Problematik hat auch in der Nachbargemeinde Hockenheim bereits für Schlagzeilen gesorgt (vgl. <https://www.nabu-hockenheim.de/2021/05/01/haubenlerche/>). Bekannt ist, dass Haubenlerchen sowohl generell als auch speziell im Bereich Walldorf (siehe Gutachten Spang etc. v. 2016 - S. 49) zunehmend Flachdächer von Gebäuden als Niststandorte nutzen, die für Katzen gar nicht erreichbar sind (Vgl. https://www.zobodat.at/pdf/MA22-Wien_111_0001-0008.pdf). Die sehr standort-treuen Tiere finden ganz offensichtlich keinen arttypischen Lebensraum mehr vor und sind gezwungen sich an die jetzigen Gegebenheiten irgendwie anzupassen.

Tatsächlich ist das Jagdverhalten von Hauskatzen nicht mit dem von Wildtieren zu vergleichen. Wie alle Katzen haben zwar auch domestizierte Hauskatzen einen verbleibenden Jagdtrieb, der unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann, jedoch wird dieser nicht zur Nahrungsaufnahme ausgeübt und dürfte deutlich eingeschränkt sein. Hauskatzen gelten als Gelegenheitsjäger und meiden daher größere Risiken wie höhere Zäune, Kletterpartien oder weitere Wege, um Jagderfolg haben zu können. Begrünte Flachdächer sind für Katzen insbesondere dann nicht ansprechend, wenn Katzenschutzmaßnahmen (ähnlich zum Baumgürtel, Bleche u.ä.) angebracht werden.

In der Verfügung wird darauf verwiesen, dass auch andere Gründe für den Rückgang der Haubenlerchen bestehen, z. B. andere Beutegreifer wie Füchse, Marder und Elstern, die bislang und weiter bejagt werden. Auch sofern man diese Beutegreifer bereits intensiv ohne Erfolg bejagt hätte, wäre dies nicht automatisch ein Hinweis, dass privat gehaltene Freigängerkatzen weggesperrt werden müssten, weil sie nicht unerheblich zur Populationsreduktion von Haubenlerchen beitragen. Hinzu kommt, dass auch nicht dem Jagdrecht unterliegende Wildtierarten als Prädatoren von Gelegen und Jungtieren der Haubenlerchen in Frage kommen, darunter Weißstorch, Graureiher sowie Kleinnager.

Im gesamten Geltungsbereich der Allgemeinverfügung wurde und wird intensiv gebaut, vgl. Neubaugebiet - 109 Baugrundstücke. Weitere Baumaßnahmen stehen vermutlich noch an, wie aus der Presse zu entnehmen ist (u.a. Walldorf Neubaugebiet 'Walldorf Süd' ist ein Wald aus Kränen - Wiesloch - RNZ v. 04.05.21) Durch diese Aktivitäten geht/ging Lebensraum für die Haubenlerche verloren (siehe Gutachten Spang etc. v. 2016 - S. 49 u. 50, bzw. 122 ff.).

Schon vor der Baumaßnahme Baugebiet/Süd wurden durch das Umweltbüro „Spang.Fischer.Natzschka“ in dem geplanten Baugebiet (in 10 bis 50 m Umkreis) nur noch 6 damals noch standorttreue Haubenlerchenbrutpaare gesichtet. Deren Nahrungsgrundlage wurde durch die Bebauung allerdings zerstört und durch die Besiedelung zudem erhebliche Beeinträchtigungen wie „Beunruhigungen“ durch Menschen, Verkehr, Hunde, spielende Kinder etc. hinzugefügt. Tatsächlich ist das massive Expandieren von Bebauung, Versiegeln von Flächen und konventioneller Ackerbau mit Pestizidausbringung der Hauptgrund des Aussterbens, da hierdurch

der wenige noch bestehende Lebensraum der bedrohten Lerchenart vernichtet wird.

Angesichts der vielfältigen weiteren Ursachen für den Rückgang der Population - Verlust des Lebensraums, des Nahrungsangebots, intensiver Landwirtschaft, Einsatz von Pestiziden, andere Beutegreifer als Gefahrenquelle sowie der umfassenden Bautätigkeit mit den damit verbundenen Störungen drängen sich erhebliche Zweifel auf, ob Freigängerkatzen nachweisbar Einfluss auf den Rückgang der Population haben.

Es ist nicht einmal bekannt bzw. belegt, ob in dem Geltungsbereich aktuell Haubenlerchen angesiedelt sind. Wie viele Freigängerkatzen das Gebiet durchstreifen ist auch nicht bekannt. Angesichts der sehr großen Medienaufmerksamkeit hätte man damit rechnen können, dass hierzu Nachweise vorgelegt werden, z.B. ansprechende Fotos von einem Gelege. Die Behörde beschränkt sich bei Fragen nach der Zahl der Brutpaare darauf, dass in einem laufenden Verfahren keine Auskünfte erteilt werden. Ein mutmaßlicher Schutz ist immer weniger erfolgreich als ein gezielter. Durch Ausfindigmachung der Brutpaare könnten diese durch weniger einschneidende Maßnahmen effektiv geschützt werden.

cc) Erforderlichkeit der Allgemeinverfügung

Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn sie notwendig ist und es kein milderes Mittel gibt, mit dem der verfolgte Zweck ebenso gut erreicht werden kann (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 55 f.; Schoch/Schneider/Geis a.a.O. Rn. 63 m.w.N).

Vergleicht man die benannten Maßnahmen der Unteren Naturschutzbehörde für den Bereich Walldorf-Süd mit denen in anderen Gebieten und Gemeinden, die auf das Verbot des Freigangs verzichten und dennoch Erfolge bei der Population vorzuweisen haben, so stellt sich die Frage, ob die Behörde hier nicht einfach einen weiteren Versuch startet, ohne dass Alternativen geprüft wurden.

Die Behörde hat in den vergangenen Jahren nach eigenen Angaben diverse Maßnahmen zum Schutz der Haubenlerche unternommen. Tatsächlich bezeichnet sind folgende: Flächenberuhigung, erforderlichenfalls bei Brutten auf Baustellen auch vorübergehender Baustopp, Einzäunung der Neststandorte zur Aufzuchtzeit, Ultraschallgeräte zur Abschreckung in der Nähe des Neststandortes.

Hier bestehen bereits offensichtlich zusätzliche Möglichkeiten zum Schutz der Haubenlerche. Als Beitrag für den Aktionsplan zur Erreichung von Ziel 1 der Hessischen Biodiversitätsstrategie „Die Verschlechterung der relevanten Natura 2000-Lebensräume und -arten wird gestoppt und eine Verbesserung des Erhaltungszustandes erreicht“, wurde seitens der Staatlichen Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland 2018/19 ein praxistaugliches Artenhilfskonzept für die Haubenlerche erstellt: STÜBING, KREUZIGER, LEPP, SCHÜTZE & WERNER 2019.

https://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/naturschutz/artenschutz/steckbriefe/Voegel/Massnahmenblaetter/Mb_Haubenlerche.pdf).

In dem Merkblatt, das unter dem vorstehenden Link abgerufen werden kann, werden insgesamt 21 verschiedenen Maßnahmen zum Schutz der Haubenlerche bezeichnet, auch die Anlage von begrünten Flachdächern. Das Verbot des Freigangs für Katzen ist nicht Bestandteil der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Andere Gemeinden in der Umgebung haben erfolgreiche Schutzmaßnahmen für Haubenlerchen umgesetzt, ohne dass dort privat gehaltene Tiere eingeschränkt werden müssten. Ein immer wieder erwähnter Aspekt ist die Anlage und Einzäunung von Habitatflächen.

Nach dem Inhalt der Verfügung (S. 4) sollen Zäune zur Brutzeit nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Es heißt, dass die Jungvögel ab dem neunten Tag nach dem Schlupf die Nester verlassen würden und wenige Tage später auch die eingezäunten Bereiche verlassen. Andererseits wird im Anschluss darauf hingewiesen, dass die Vögel ihre volle Flugfähigkeit erst nach 2 - 3 Wochen erlangen. Es stellt sich die Frage, wie sie dann zuvor einen ausreichend hohen und sichereren Zaun überwinden können. Aus unserer Sicht sind die Eingesetzten Zäune ungeeignet, um die Brut ausreichend zu schützen.

Brauchbare Zäune könnten z.B. übliche Katzenschutzzäune sein, die am oberen Ende abgeknickt sind, so dass ein Überwinden durch Katzen verhindert wird. Diese wurden bislang nicht eingesetzt. Ein Austausch mit anderen Gemeinden, die durch eigene Umweltexperten beraten werden, wäre möglich. In solchen Fällen wird regelmäßig die Einzäunung eines größeren Areals von Brachland als am aussichtsreichsten angesehen. Dabei würde der Schutzrahmen weiter gehen und auch vor anderen fußläufigen Beutegreifern und freilaufenden Hunden schützen.

Konkrete Beispiele für ein erfolgreiches Vorgehen wären die nahegelegene Gemeinde Ketsch: <https://www.ketsch.de/Startseite/Einrichtungen/haubenlerche.html>.

Auch in Reilingen hat man mit anderen Maßnahmen bei weiter bestehendem Freigang der ansässigen Katzen sogar eine Erhöhung der Brutpaare erreicht: <https://www.reilingen.de/de/news/umweltberichte-1?publish%5Bid%5D=1148487&publish%5Bstart%5D=&cHash=8582c0f0fb151b161d4fbc45d74def48>.

In Berlin auf dem sehr attraktiven Tempelhofer Feld gelingt der Schutz des Bodenbrüters Feldlerche gleichfalls mit anderen Maßnahmen: <https://gruen-berlin.de/projekte/parks/tempelhofer-feld/natur-geschichte/schutzzone-der-feldlerche>.

Die Stadt Walldorf selbst setzt auf die Anlage von alternativen Lebensräumen mit dem Ziel, für die Haubenlerchen möglichst in Bereiche südlich der L723 zu entwickeln und ihnen dort Angebote zu schaffen. Dies sei ein eher mittelfristiger und

langwierigerer Prozess, der aber aufgrund der Flächennutzung in Walldorf-Süd zwingend weiterverfolgt werden muss. (vgl. Vorlage der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Technik, Umwelt, Planung und Verkehr vom 28.04.21 für den 09.06.21 - <https://www.walldorf.de/rathaus/verwaltung/gemeinderat-ausschuesse/sitzungen>). Die Bereiche südlich der L723 liegen unterhalb des jetzt festgestellten Gefahrenbereichs. Damit würden also keine Konflikte mehr bestehen aufgrund der Freigängerkatzen und auch nicht aufgrund der Bautätigkeit.

dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung den betroffenen Rechtsgüter und Interessen nicht unverhältnismäßig einschränkt und nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe steht (BeckOK VwVfG a.a.O. Rn. 55 f.; Schoch/Schneider/Geis a.a.O. Rn. 63 m.w.N.).

Die Maßnahme ist angemessen, wenn die Beeinträchtigungen in Anbetracht des verfolgten Zwecks und des avisierten Ziels für die Betroffenen zumutbar sind. Die durch die Anordnung bewirkten Vor- und Nachteile sind zu ermitteln. Für die Bewertung sind zunächst die grundrechtlichen Schutzgegenstände, deren Beeinträchtigung in Umfang und Intensität und ihre Bedeutung, sowie andere gegebenenfalls berührte Interessen festzustellen. Daran gemessen ist der Zweck der Maßnahme zu beurteilen. Die Vor- und Nachteile sind unter Berücksichtigung der verfolgten Ziele gegeneinander abzuwägen. Die Belastungen müssen für die Betroffenen noch zumutbar und die Maßnahme damit verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Keines der betroffenen Rechtsgüter und Interessen darf auf der Strecke bleiben.

Auf Seiten des Staates steht der Natur- und Artenschutz, der dem Erhalt der allgemeinen Lebensgrundlagen dienen soll. Auf Seiten der Katzenhalter sind Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 14 GG zu berücksichtigen.

Art. 2 Abs. 1 GG schützt im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit auch die Tierhaltung (vgl. Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Juli 2021 Art. 2 GG Rn. 53. Jeder hat ein Recht entscheiden zu können, ob und welches Tier er hält und wie er dieses Tier hält, sofern er Interessen Dritter nicht übermäßig beeinträchtigt.

In dieses Recht greift die Verfügung insofern ein, als sie erkennt, dass manche Katzen, die an Freigang gewöhnt sind, für den Zeitraum des Verbots des Freigangs anderweitig untergebracht werden müssten. Der Halter, der das Tier zu seiner Lebensbereicherung und das für ihn oder Familienangehörige unter Umständen sogar therapeutischen Nutzen hat, wird aufgefordert und mittelbar gezwungen, fast die Hälfte des Jahres auf sein Tier zu verzichten. Eine Katze ist ein fühlendes Wesen, das zudem zur artgerechten Haltung in hohem Maße auf Routinen angewiesen ist. Allein die Forderung macht deutlich, wie einseitig die Behörde hier argumentiert. Die Sorge der Behörde gilt dem Umstand, dass das Tier weit genug

abgegeben wird, damit es nicht in den Geltungsbereich der Allgemeinverfügung zurückkehrt.

Ein mittelbarer Zwang zur Abgabe besteht unter Umständen auch in den Fällen, in denen - wie die Behörde selbst vorhersieht - Haltungsprobleme durch das Verbot bestehen wie erhöhte Unruhe und Aggressivität, Zerkratzen von Tür- und Fenster- rahmen, Beschädigung von Mobiliar sowie Unsauberkeit (Nichtnutzen der Katzen- toilette), Rückzug, Depressionen oder Verweigerung der Nahrungsaufnahme.

Die Bedürfnisunterdrückung bei Tieren verursacht Leiden (Hirt/Maisack/Moritz a.a.O. § 1 TierSchG Rn. 23). Das räumt die Behörde ein. Allerdings ist die einzig denkbare vorgesehene Konsequenz seitens der Behörde die Abgabe oder das Er- tragen der Belastungen, die zweifellos auch für die Gesundheit der Katzenhalter nicht zuträglich sind. Unzweifelhaft stellt das Einsperren solcher Katzen über einen Zeitraum von mehreren Monaten eine erhebliche Beeinträchtigung dar. Nach § 2 TierSchG ist der Halter verpflichtet, seinem Tier ausreichend die Möglichkeit zur Bewegung zu verschaffen, was bei Katzen üblicherweise durch unbewachten Frei- gang erfolgt. Es ist nicht tierschutzgerecht möglich eine nicht an reine Wohnungs- haltung gewöhnte Katze dauerhaft oder auch temporär an die Wohnungshaltung „umzugewöhnen“, erst recht nicht innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums.

Das Einsperren gehaltener Katzen kann als strafbare Tierquälerei i.S.d. § 17 Nr. 2b TierSchG angesehen werden, weil den Tieren über einen längeren Zeitraum erhebliche Leiden zugefügt werden (Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, Kom- mentar, 3. Aufl. 2016, § 17 TierSchG Rn.87 ff; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, Kommentar 7. Aufl. 2019, § 17 TierSchG Rn. 52). Der Halter als Garant darf dies üblicherweise weder aktiv tun noch passiv dulden. Eine Rechtfertigung durch Vor- liegen eines vernünftigen Grundes könnte hier, da die Verfügung gegen den Willen des Halters durchgesetzt werden soll, nur angenommen werden, wenn die Allge- meinverfügung selbst rechtmäßig wäre.

Die Tierhaltung ist für den Halter, wenn sie artgerecht erfolgt, mit erheblichen Vor- teilen verbunden. Positive Wirkungen entfalten sich im täglichen Umgang des Tier- halters mit seinem Tier (Grundlegend Nestmann, Hilfreiche Tiereffekte in Alltag und Therapie in Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis (VVP), 42. Jhg (1), 2010 S. 9, 16 ff).

Tierhaltung hat positive physische Gesundheitseffekte beispielsweise durch die Reduzierung kardiovaskulärer Risikofaktoren, Senkung des Blutdrucks und der Atemfrequenz. Hormonelle Einflüsse sind eine verminderte Ausschüttung von Cor- tisol (Stresshormon) bei vermehrter Ausschüttung von Dopamin (Dopaminmangel führt zu Antriebsschwäche, Konzentrationsstörung, Mangel auch bei Parkinsonpa- tienten festgestellt), Oxytocin (verringert den Blutdruck und den Cortisolspiegel), Prolactin (löst Fürsorgeverhalten aus), Endorphin (als körpereigene Opiode lösen sie Euphorie aus) und Phenylethylamin (Nestmann .a.a.O.; Hahsler, Katzen - See- lenfreunde und therapeutische Helfer, 2011, S. 60-63).

Nachgewiesene psychische Wirkungen der Tierhaltung sind beispielsweise: Förderung eines positiven Selbstbildes, Sicherheit und Reduzierung von Ängsten durch die konstante Wertschätzung und Akzeptanz, das Verantwortungsgefühl und das Gefühl, gebraucht zu werden und Kompetenzerfahrungen; Abwechslung in der Alltagsroutine und Reduktion von Depressionen. Sozial und pädagogisch sind folgende Wirkungen hervorzuheben: die Erleichterung und Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit (Tiere sind Eisbrecher), eine positive soziale Ausstrahlung, Förderung von Empathie und sozialer Kompetenz insb. bei Kindern, Vermeidung von Isolation. Kinder mit einer Leseschwäche profitieren vom Umgang mit dem Heimtier. Heimtiere sind durch ihren Support für Kinder eine große Hilfe insbesondere bei schulischen oder familiären Problemen. Gerade in schwierigen Zeiten aber ist eine artgerechte und positive Tierhaltung von besonderem Wert für den Menschen (Nestmann/ Wesenberg Persönliche Mensch-Tier-Beziehungen in der Covid-19-Pandemie in Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis (VVP) 1/2021, 11 - 28).

Diese positiven Wirkungen verkehren sich bei einer Katze, die Freigang gewöhnt ist und mit den oben beschriebenen zu erwartenden belastenden Verhaltensweisen reagiert, ins Gegenteil.

Letztlich ist die Tierhaltung ein erheblicher Wirtschaftsfaktor, wie eine Studie der Uni Göttingen von Prof. Dr. Renate Ohr aus dem Jahr 2019 belegt. Nach den Zahlen des Zentralen Verbands der Zoofachgeschäfte wurden in Deutschland im Jahr 2021 insgesamt 14,6 Millionen Katzen gehalten.

Das innere Bedürfnis, seine gehaltenen Tiere frei von unnötigen Leiden zu halten, fällt überdies in den Bereich der Gewissensfreiheit gemäß Artikel 4 Abs. 2 Grundgesetz. Dass das Ertragen von Tierleid mit einer Gewissensentscheidung verbunden ist, wurde im Ergebnis vom baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshof in Mannheim (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.09.2005 - 1 S 261/05) zum Füttern von Tauben anerkannt, obwohl es hier noch nicht einmal um selbst gehaltene Tiere geht, sondern nur um die Gewissensfreiheit gegenüber dem Leiden herrenloser Tiere. Dann muss dasselbe aber erst recht für gehaltene Katzen gelten und die Gewissensfreiheit ist hier neben der allgemeinen Handlungsfreiheit berührt. Wird ein Tierhalter gegen seine Überzeugung – und seine ansonsten geltende Garantenpflicht - gezwungen, seinem Tier erhebliche Leiden zuzufügen, ist dies ein Verstoß gegen seine inneren Überzeugungen. Der Tierschutz am gehaltenen Tier entspricht letztlich gerade einer Rechtspflicht des Halters gemäß § 2 TierSchG.

Daneben ist auch der Schutz des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 GG betroffen. Erstens kann man von einer Wertminderung hinsichtlich der Katzen ausgehen, wenn diese Verhaltensstörungen entwickelt, wie dies zu erwarten ist. Rassekatzen werden durchaus zu höheren Preisen gehandelt. Gegebenenfalls werden die Tiere ernstlich erkranken und tiermedizinischer Behandlung bedürfen. Bei Katzen kann Stress bezüglich ungewohnter Haltung und gerade beim Einsperren der Tiere schwere Störungen vom Nichtfressen bis hin zu Organversagen oder

übersteigerten Aggressionsverhalten führen. Auch ist nicht gesagt, dass diese Symptome mit dem Ende der verfügten Periode am 31.8.2025 wieder verschwinden, sondern vielmehr ist damit zu rechnen, dass diese Folgen lang andauern beziehungsweise sogar unumkehrbar sind.

Mieter können in ihrem Besitzrecht an der Wohnung beeinträchtigt werden, welches gleichfalls unter Art. 14 GG fällt (vgl. BVerfG, Beschluss v. 16.01.2004 - 1 BvR 2285/03 Rn. 9), denn bei den zu erwartenden Beeinträchtigungen an der Wohnung sowie zu erwartenden Störungen (z.B. Gerüche, übermäßiges Vokalisieren) kann eine Kündigung drohen.

Der Halter ist praktisch in der Nutzung seines Hauses oder Wohnung durch die Verfügung deutlich eingeschränkt. Gerade im Sommer ist es üblich, die Balkon- oder Terrassentüre offen zu halten. Beides ist nicht möglich, wenn eine Katze in einer Wohnung eingesperrt werden soll und am Entweichen gehindert werden muss. Damit wird auch die Wohnungsnutzung über Gebühr eingeschränkt. Schließlich ist bekannt, dass Katzen auf Stresseinwirkungen beispielsweise mit extremen Lautäußerungen (Miauen, Jaulen) über längere Zeiträume hinweg oder starkem Urinieren über Möbel und Teppiche reagieren. Es ist also mit starker Lärm- und Geruchsentwicklung und mit Schäden an Möbeln und Fußböden zu rechnen, welche die Betroffenen entschädigungslos hinzunehmen hätten.

Auch führen die genannten Ausnahmen - Leinenführung bzw. GPS-Tracking - die Maßnahmen nicht zur Verhältnismäßigkeit der Verfügung, weil sie letztlich keine realistische Ausweichmöglichkeit darstellen.

Katzen, die nicht von klein auf an eine Leine gewöhnt sind, sind nur sehr schwer an ein Brustgeschirr und Leine zu gewöhnen. Vielmehr stellt bereits das Anlegen eines Katzenschirrs das Tier, das dies nicht gewöhnt ist, unter erheblichen Stress. Eine Gewöhnung erfordert eine lange Vorlaufzeit von mehreren Monaten unter Anwendung von Clickertraining. Die Verfügung tritt am dritten Tag nach der Bekanntmachung in Kraft. Das ist in der Zeit nicht zu schaffen. Es mag auch sein, dass die Gewöhnung nicht gelingt. Der Bewegungsradius der Katze wird gegenüber dem bisherigen deutlich eingeschränkt. Zudem sind Katzen Fluchttiere die beim Leinengang bei lauten Geräuschen oder Begegnungen mit Fressfeinden wie Hunden nicht jederzeit gefahrlos flüchten können. Das Anleinen von Katzen birgt die Gefahr des Strangulierens und auch bei Verwendung eines Katzenschirrs besteht ein erhebliches Verletzungsrisiko, dass die Tiere sich Beine verdrehen, in der Leine verheddern und in Bäumen hängen bleiben. Eine Katze ist kein kleiner Hund, der auf der Straße bleibt. Damit ist das Führen an der Leine keine tierschutzgerechte Variante und nicht geeignet das oben genannte ethische Dilemma zu mildern.

Auch bei Halsbändern mit einem GPS-Tracker bestehen Gefahren der Strangulation und der Verletzung. Die ganzjährige Datenerhebung ist unverhältnismäßig, da die Tiere als Gewohnheitstiere in der Regel die gleichen Strecken abgehen. Andere Maßnahmen der Datenerhebung, z.B. durch Webcams, sind nicht bedacht worden

zu sein. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung sind nicht dargestellt. Zudem ist diese Ausnahme in diesem Jahr nicht möglich, da über den Zeitraum vom September bis März erst Daten gesammelt werden sollen. Gerade hier könnten aber eventuell vielen Katzen und den Katzenhaltern Leid erspart werden, wenn sich herausstellt, dass die Katzen dem Gefahrenbereich nicht zu nahekommen. Anderweitige Beweise zum Nachweis, dass die Katze den Gefahrenbereich nicht betritt wie beispielsweise tierärztliche Bescheinigungen, Zeugen usw. sind ohne erkennbaren Grund erst gar nicht zugelassen.

Die Rechtsgüter und die Interessen der Katzenhalter hat die Behörde zwar zu einem Teil zumindest gesehen, aber keinerlei Abwägung vorgenommen. Sie hat sich darauf zurückgezogen, Empfehlungen auszusprechen wie sich im Internet über Leinenführung und GPS-Tracking kundig zu machen und dafür zu sorgen, dass anderweitig untergebrachte Katzen nicht in den Geltungsbereich zurückkehren können. Möglichkeiten eines Nachweises der Ungefährlichkeit sind für dieses Jahr nicht vorgesehen und ab dem kommenden Jahr bei unklaren Genehmigungsvoraussetzungen nur durch ein GPS-Tracking.

C. Fazit

Die Allgemeinverfügung ist aus unserer Sicht aufgrund formeller und materieller Mängel rechtswidrig.

In formeller Hinsicht fehlt es bereits an einer wirksamen öffentlichen Bekanntmachung. Die Verfügung ist materiellrechtlich aus mehreren Gründen angreifbar. Der Geltungs- und Gefahrenbereich ist nicht hinreichend beschrieben, so dass der Adressatenkreis nicht klar abgrenzbar ist. Für den Fall, dass der Katzenhalter seiner Katze das Leid der Bewegungseinschränkung und sich die belastenden Folgen nicht zumuten kann oder will, wird er aufgefordert, die Katze in hinreichender Entfernung unterzubringen, damit sie nicht in den Geltungsbereich zurückkehrt. Allerdings findet sich kein Hinweis, wie weit entfernt das Tier, das sonst beim Halter wohnt, weggebracht werden soll. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung werden nicht dargelegt.

Die Prüfung, ob durch den Freigang der Katzen die nach einhelliger Auffassung notwendige signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos der Haubenlerchen bzw. der Jungvögel vorliegt, beruht, soweit erkennbar, auf unvollständigen, veralteten Erkenntnisgrundlagen und ist in weiten Teilen weder plausibel noch nachvollziehbar. Mathematische Berechnungen sind nicht nachvollziehbar bzw. fehlerhaft.

Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit erforderliche Daten werden nicht dargelegt. Bekannt ist nicht einmal, ob aktuell lange nach Beginn der Brutzeit wenigstens ein Brutpaar im Gefahrenbereich brütet. Mögliche Maßnahmen, die in anderen Gemeinden, welche auf das Verbot des Freigangs verzichten, nicht nur zum Erhalt, sondern zur Erhöhung der Population führen, bleiben unberücksichtigt. Die Untere Naturschutzbehörde verweist einseitig auf den Natur- und Artenschutz. Die Vorteile der Tierhaltung für die Katzenhalter werden ausgeblendet. Grundrechtsrelevante Positionen bleiben unbeachtet und das Verbot des Freigangs wird als alternativlos

dargestellt. Was die Abwägung angeht, beschränkt sich die Untere Naturschutzbehörde auf Anweisungen, ein Entweichen der Katzen sofort zu melden und nach ihr zu suchen und sich im Internet über Leinenführung und GPS-Tracking zu informieren.