

VGH Baden-Württemberg
Urteil vom 27.09.2005
1 S 261/05

In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin-
- Berufungsklägerin

prozessbevollmächtigt:

gegen

Stadt Mannheim - Fachbereich Sicherheit und Ordnung - vertreten durch den
Oberbürgermeister,
Hafenstraße 15-19, 68159 Mannheim,
- Beklagte -
- Berufungsbeklagte

wegen Taubenfütterung

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg auf Grund der mündlichen
Verhandlung vom 22. September 2005

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 7.
Oktober 2004 - 11 K 438/04 - wird als unzulässig verworfen, soweit die Klägerin sich gegen
Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen wendet.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Untersagung der Taubenfütterung.

Nachdem die Klägerin im November 2002 vom Polizeivollzugsdienst der Beklagten mehrfach
beim Taubenfüttern angetroffen worden war und sie dabei zu erkennen gegeben hatte, dass sie
ungeachtet des in der Polizeiverordnung der Beklagten normierten Taubenfütterungsverbots

weiterhin aus Mitleid die Tiere zu füttern gedenke, untersagte die Beklagte der Klägerin mit Verfügung vom 02.12.2002 - unter Anordnung des Sofortvollzugs -, im Stadtgebiet Tauben zu füttern; zugleich wurde für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 500,-- EUR angedroht. In der Folgezeit fütterte die Klägerin erneut Tauben; daraufhin setzte die Beklagte mit Bescheid vom 24.02.2003 das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 500,-- EUR fest und drohte ein weiteres in Höhe von 1000,-- EUR an. Nach einem weiteren Verstoß gegen das ihr gegenüber angeordnete Fütterungsverbot setzte die Beklagte mit Verfügung vom 18.07.2003 das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 1000,-- EUR fest und drohte für den Fall der erneuten Zuwiderhandlung ein weiteres in gleicher Höhe an.

Die hiergegen erhobenen Widersprüche wies das Regierungspräsidium Karlsruhe mit Widerspruchsbescheid vom 14.01.2004 als unbegründet zurück. Rechtsgrundlage des gegenüber der Klägerin erlassenen Taubenfütterungsverbots sei § 3 Abs. 1 Nr. 14 der Polizeiverordnung der Beklagten vom 05.12.1997. Diese sei rechtsfehlerfrei zustande gekommen und auch in den einschlägigen Bestimmungen materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. Die Verordnungs-ermächtigung in § 10 Abs. 1 PolG trete hier nicht hinter den spezialgesetzlichen Vorschriften des Infektionsschutzgesetzes zurück, denn das Taubenfütterungsverbot diene nicht ausschließlich dem Zweck, die Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten im Sinne dieses Gesetzes zu schützen. Vielmehr diene es, wenn es auch die Verschmutzung von Gebäuden, Wegen und Plätzen vermindern wolle, auch der Abwehr von Gesundheitsgefahren, die durch Ungeziefer in Nestern und Gefieder, durch Taubenkot und durch Taubenkadaver hervorgerufen werden könnten. Das generelle Taubenfütterungsverbot sei durch die Beschränkung des Nahrungsmittelangebots während des gesamten Jahres zur Reduzierung des Taubenbestandes geeignet; ob es andere, möglicherweise wirksamere Maßnahmen gebe, sei unbeachtlich. Es sei das mildeste Mittel, weil es nur vergleichsweise gering in die Handlungsfreiheit eingreife. Es sei auch angemessen, da es nicht nur dem Schutz von Sachen, sondern um die Gesundheit von Personen gehe. Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht oder Grundrechte liege nicht vor. Die Verfügung sei angesichts der Uneinsichtigkeit der Klägerin ermessensfehlerfrei ergangen; sie sei erforderlich gewesen, um das Verbot der unerlaubten Taubenfütterung durchzusetzen. Die Androhung und Festsetzung der Zwangsgelder sei rechtmäßig. Die Androhung sei rechtmäßig, weil damit zu rechnen gewesen sei, dass die Klägerin weiterhin unerlaubt Tauben füttere. Die Festsetzung habe erfolgen dürfen, weil die Klägerin gegen das Verbot verstoßen habe. Unbeachtlich sei dabei, ob die Klägerin Rapskörner als bloße „Nahrungsergänzungsmittel“ gestreut habe. Denn die Klägerin habe immer beabsichtigt, den Tauben Nahrung zuzuführen. Schließlich seien die Zwangsgelder auch der Höhe nach nicht zu beanstanden. Sie stünden in einem vertretbaren Verhältnis zur Bedeutung des zu vollstreckenden Verwaltungsakts; die Einkommensverhältnisse der Klägerin änderten nichts daran, weil nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Klägerin auch durch niedrigere Zwangsgelder zu beeindrucken sei.

Die hiergegen zum Verwaltungsgericht Karlsruhe erhobene Klage, zu deren Begründung die Klägerin sich insbesondere auf die Rechtswirkungen der Staatszielbestimmung des Tierschutzes in Art. 20a GG berufen hat, hat das Verwaltungsgericht - dem Antrag der Beklagten entsprechend - mit Urteil vom 07.10.2004 abgewiesen. Zur Begründung hat es sich im wesentlichen auf die angegriffenen Bescheide bezogen und ergänzend ausgeführt, dass Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Taubenfütterungsverbots mit höherrangigem Recht nicht bestünden. Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG sei angesichts des Rangs der Schutzgüter verhältnismäßig. Aus Art. 20a GG folge kein Vorrang der darin enthaltenen Schutzgüter; vielmehr bleibe es unverändert Aufgabe der Beklagten, sich im Rahmen sachgerechter Abwägung selbst darüber schlüssig zu werden, welchen Belangen sie letztlich das stärkere Gewicht beimesse. Es sei demnach nicht zu beanstanden, dass die

Beklagte sich für ein generelles Taubenfütterungsverbot anstelle von Taubennistplätzen entschieden habe. Ermessensfehler beim Erlass des Taubenfütterungsverbots gegenüber der Klägerin seien nicht erkennbar. Die Zwangsgeldandrohungen und die Zwangsgeldfestsetzungen seien dem Grunde und der Höhe nach rechtmäßig. Sie stellten als Beugemittel keine Doppelbestrafung dar. Bei der Bemessung der Höhe sei die Hartnäckigkeit der Klägerin zu beachten. Schließlich habe auch nach der Lebenserfahrung bei der Klägerin Vermögen unterstellt werden können, was sie auch nicht in Abrede gestellt habe.

Zur Begründung ihrer vom Senat mit Beschluss vom 31.01.2005 - 1 S 2636/04 - zugelassenen Berufung trägt die Klägerin vor: Die Erwägungen, die der Ordnungsgeber beim Erlass des Taubenfütterungsverbots zugrunde gelegt habe, seien fehlerhaft. Er habe sich auf eine Rechtslage gestützt, die mittlerweile durch die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz überholt sei. Vielmehr müsse nun bei Auslegung und Anwendung niederrangiger Normen, insbesondere bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie bei Ermessensentscheidungen, die staatliche Schutzpflicht für Tiere beachtet werden; dies sei hier nicht geschehen. Die Abwägung sei fehlerhaft, weil sie die tierschutzrechtlichen Belange nicht ansatzweise einbeziehe. Jedenfalls durch die geänderte Verfassungsrechtslage sei die Polizeiverordnung rechtswidrig geworden. Unabhängig hiervon habe das Verwaltungsgericht nicht geprüft, ob das Taubenfütterungsverbot nunmehr angesichts der geänderten Verfassungsrechtslage mit dem Übermaßverbot vereinbar sei. Bei einer verfassungskonformen Güterabwägung müsse auch beachtet werden, dass sie sich auch auf das Grundrecht der Gewissensfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG berufen könne; sie folge den ethischen Leitgedanken von Albert Schweitzer und Franz von Assisi und würde in schwere Gewissensnot geraten, wenn sie auf Dauer daran gehindert werde, die Tauben, denen anhaltende Unterernährung und Hungertod drohe, in artgerechter Weise - auch durch Raps als Nahrungsergänzungsmittel - zu füttern. Art. 20a GG verstärke diese grundrechtliche Gewährleistung. Zu Unrecht gehe die Beklagte auch von der Gefahr der Übertragung von Krankheiten durch Tauben aus. Diese könnten des weiteren ihren Standort nicht beliebig wechseln und seien - insbesondere in der kalten Jahreszeit - auf menschliche Hilfe angewiesen. Dem Gebot der praktischen Konkordanz werde durch das von der „Bundesarbeitsgruppe Stadttauben im Bundesverband der Tierversuchsgegner - Menschen für Tierrechte“ erarbeitete und in zahlreichen Städten erprobte „Konzept zur tierschutzgerechten Regulierung der Stadttaubenpopulation“ Rechnung getragen; dieses Konzept verbinde die kontrollierte Fütterung der Stadttauben mit einem Gelegetausch in eingerichteten und betreuten Taubenschlägen.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 7. Oktober 2004 - 11 K 438/04 - zu ändern und die Verfügungen der Beklagten vom 02.12.2002, vom 24.02.2003 und vom 18.07.2003 sowie den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 14.01.2004 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

Dem Senat liegen die einschlägigen Akten der Beklagten und des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts vor. Wegen der weiteren

Einzelheiten des Sachverhalts wird auf diese Akten und die im Zulassungs- und Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

I. Die nach Zulassung durch den Senat statthafte Berufung ist nur teilweise zulässig. Sie entspricht den formellen Anforderungen nur insoweit, als das Taubenfütterungsverbot im Bescheid vom 02.12.2002 in Streit steht.

Entgegen der Ansicht der Beklagten fehlt es nicht am bestimmten Antrag i.S. des § 124a Abs. 6 Satz 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 4 VwGO. Im Berufungsbegründungsschriftsatz hat die Klägerin zwar nicht ausdrücklich einen Antrag formuliert; das ist aber unschädlich. Der Berufungsbegründung lässt sich nämlich - auch vor dem Hintergrund der Ausführungen im Zulassungsantrag und dem dort angekündigten Berufungsantrag - eindeutig entnehmen, in welchem Umfang das verwaltungsgerichtliche Urteil angegriffen wird: die Klägerin wendet sich „gegen die Entscheidung der Vorinstanz“ und verfolgt demnach den vor dem Verwaltungsgericht gestellten Anfechtungsantrag in vollem Umfang weiter. Eine ausdrückliche Antragstellung ist vor diesem Hintergrund entbehrlich; denn sie bliebe reine Förmerei. Nicht in vollem Umfang gerecht wird die Berufung indessen dem Erfordernis des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO, wonach die Begründung auch „die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe)“ enthalten muss. Denn zur Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung bzw. -festsetzung, die prozessual selbständige Streitgegenstände bilden, verhält sich die Begründung in keiner Weise. Darüber kann nicht unter Hinweis auf die materielle Akzessorietät der Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung hinweg gesehen werden. Denn die Klägerin hat im erstinstanzlichen Verfahren gerade auch eigenständige Rechtsfehler - insbesondere die Höhe des Zwangsgeldes - gerügt; dann aber bedarf es einer Klarstellung, inwieweit die diesbezüglichen Ausführungen im angefochtenen Urteil zur Überprüfung gestellt werden sollen.

II. Die Berufung ist, soweit zulässig, nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die angefochtene Verfügung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Das an die Klägerin gerichtete Taubenfütterungsverbot verbietet der Klägerin generell für die Zukunft dieses Verhalten und erschöpft sich damit nicht darin, ein einmaliges Tun oder Unterlassen zu verlangen. Bei der Beurteilung derartiger Dauerverwaltungsakte haben die Gerichte die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn das materielle Recht nicht die Maßgeblichkeit eines anderen Zeitpunkts bestimmt (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.01.1998 - 3 C 6.97 -, BVerwGE 106, 141 <143 f.> m.w.N.). Ob letzteres hier deswegen zu gelten hat, weil der zu beurteilende Verwaltungsakt im Ermessen der Behörde steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.11.1994 - 3 C 17.92 -, BVerwGE 97, 79 <90 f.>), oder ob der Klägerin für einen auf einen früheren Zeitpunkt bezogenen Aufhebungsantrag angesichts der noch anhängigen Bußgeldverfahren ein Rechtsschutzbedürfnis zukäme (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.1994 - 11 C 25.93 -, BVerwGE 97, 214 <221>), bedarf hier keiner Entscheidung. Denn im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung findet das Taubenfütterungsverbot seine Rechtsgrundlage in § 1 Abs. 1 Satz 1, § 3 PolG i.V.m. der damals gültigen Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 14 der Polizeiverordnung zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und Anlagen und zur Abwehr von verhaltensbedingten Gefahren im Stadtkreis Mannheim vom 05.12.1997 und im jetzigen Zeitpunkt in § 1 Abs. 1 Satz 1, § 3 PolG i.V.m. § 5 Abs. 9 der Polizeiverordnung vom 08.04.2004, die an die Stelle der Polizeiverordnung vom 05.12.1997 getreten ist.

2. Nach der polizeirechtlichen Generalklausel hat die Polizei die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PolG). Dabei hat die Polizei zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen (§ 3 PolG). Die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten der Beklagten als der zuständigen Behörde (§ 62 Abs. 4, § 66 Abs. 2 PolG) wegen einer Störung der öffentlichen Sicherheit sind gegeben. Die öffentliche Sicherheit wird verletzt, weil gegen die genannten Vorschriften der örtlichen Polizeiverordnungen und die daraus erwachsenden öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflichten verstoßen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.11.1993 - 3 C 45.91 - BVerwGE 94, 269 <274>). Die Verordnungen, gegen deren formelle Rechtmäßigkeit Einwendungen weder von der Klägerin vorgebracht werden noch sonst ersichtlich sind, sind in den hier einschlägigen Bestimmungen auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 14 der PolVO vom 05.12.1997 ist auf Straßen, in Grün- und Freizeitanlagen und unterirdischen Anlagen das Füttern von Tauben untersagt. § 5 Abs. 9 der PolVO vom 08.04.2004 bestimmt - präzisierend -, dass im Geltungsbereich dieser Polizeiverordnung das Füttern von Tauben oder das Auslegen oder Ausstreuen von Futter für Tauben untersagt ist. Diese Verbote sind durch die gesetzliche Ermächtigung gedeckt. Nach § 10 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 PolG darf eine Polizeiverordnung erlassen werden, wenn in typischen Fällen aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen können (st. Rspr. des Senats, vgl. etwa Normenkontrollbeschluss vom 06.07.1989 - 1 S 3107/88 -, ESVGH 39, 288 <289> m.w.N.).

a) Diese Ermächtigungsgrundlage wird durch spezialgesetzliche Vorschriften - hier des Infektionsschutzgesetzes vom 20.07.2000 (BGBl. I, 1045), das am 01.01.2001 das Bundesseuchengesetz abgelöst hat - nicht verdrängt. Dieses Gesetz regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten (1 Abs. 1 IfSG). Im vorliegenden Sachbereich tritt neben die Möglichkeit des Erlasses von Einzelanordnungen nach § 17 Abs. 2 IfSG - auf diese Bestimmung hat sich die Beklagte im Ausgangsbescheid auch berufen - insbesondere die den Landesregierungen nach § 17 Abs. 5 Satz 1 IfSG (zuvor § 13 Abs. 2 BSeuchenG) eingeräumte Ermächtigung, zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten Rechtsverordnungen über die Feststellung und die Bekämpfung von Gesundheitsschädlingen zu erlassen. Ob auf dieser Grundlage ohne weiteres Maßnahmen gegen sogenannte Stadtauben ergriffen werden können, erscheint fraglich. Denn aufgrund neuerer Erkenntnisse im Anschluss an veterinärmedizinische Untersuchungen zum Durchseuchungsgrad von Taubenpopulationen und zu nachgewiesenen Krankheitsübertragungen (siehe hierzu die Stellungnahmen des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin <BgVV> vom 26.02.1998 <Schädlingseigenschaft von verwilderten Haustauben> und vom 20.07.2001 <Taubentötungen>; Wormuth, Mh. Vet.-Med. 48 <1993> 583 <589 f.>; Glünder, Dt. tierärztl. Wschr. 96 <1989> 112 <113 f.>; Albrecht/Schies/Kämpfer/Scholbeck, Gesundheitsgefährdung durch Taubenkot, Sonderdruck aus TIEFBAU, überarbeitete Fassung vom Februar 2003, S. 3 f., jeweils m.w.N.; Haag-Wackernagel/Moch, Journal of Infection 48 <2004> 307) sind sie wohl nur nach Maßgabe konkreter Anhaltspunkte als Gesundheitsschädling i.S. von § 2 Nr. 12 IfSG einzustufen, der Anlass zu Bekämpfungsmaßnahmen gibt. Dies bedarf hier aber keiner weiteren Vertiefung. Denn eine Sperrwirkung für die lediglich subsidiäre Verordnungsermächtigung des allgemeinen Polizeirechts entfalten die Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes nur, soweit eine Rechtsvorschrift allein den Zweck verfolgt, die

Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten i.S. von § 2 Nr. 3 IfSG zu schützen. Das ist hier aber nicht der Fall. Auch soweit das Taubenfütterungsverbot den Gesundheitsschutz im Auge hat, dient es vielmehr auch - wie bereits im Widerspruchsbescheid zutreffend ausgeführt - der Verhinderung von Gesundheitsgefahren, die nicht von übertragbaren Krankheiten im Sinne des Infektionsschutzgesetzes ausgehen. (vgl. Urteil des erkennenden Senats vom 01.07.1991 - 1 S 437/90 -, NVwZ-RR 1992, 19, im Anschluss an OLG Stuttgart, Urteil vom 24.11.1965 - 1 Ss 496/65 -, BWVB 1966, 46; Nds. OVG, Urteil vom 06.02.1997 - 3 K 809/96 -, NuR 1997, 610). Soweit in der Beschlussvorlage für die Polizeiverordnung vom 05.12.1997 ausdrücklich darauf abgestellt wird, dass Tauben „gewichtige Krankheitsüberträger“ seien, so ergibt sich aus der hierzu als Beleg angeführten, oben zitierten Entscheidung des erkennenden Senats, dass damit jedenfalls nicht nur auf die Begrifflichkeit des damals geltenden Bundesseuchengesetzes und den dortigen Regelungsgegenstand der Bekämpfung „übertragbarer Krankheiten“ Bezug genommen werden soll.

b) Das Taubenfütterungsverbot bezweckt - als Teil eines Maßnahmenbündels - eine Verringerung des Bestands an Stadtauben und die Stabilisierung ihrer Anzahl auf einem niedrigeren Niveau. Dieses Ziel, das auch von Tierschutzorganisationen im Interesse der Verbesserung der Lebensbedingungen der Tauben durch Vermeidung des mit einer Überpopulation verbundenen Dichtestresses vielfach anerkannt wird (siehe nur Dt. Tierschutzbund e.V., Stadtaube und Mensch <1241/09/03>, S. 2; vgl. auch Haag-Wackernagel, Bestandsregulierung bei Straßentauben, in: Sambraus/Steiger <Hg.>, Das Buch vom Tierschutz, 1997, S. 776 <777>), dient der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

Mit der Regulierung der Taubenpopulation soll der Verschmutzung insbesondere durch Taubenkot entgegengewirkt werden. Dies ist angesichts eines wie in Mannheim bei ungehinderter Vermehrung großen Taubenbestands von bis zu 10.000 Exemplaren nicht etwa ein ordnungsrechtlich irrelevantes bloß ästhetisches Problem. Bei ca. 9 bis 12 kg Nasskot pro Taube und Jahr - dies entspricht ca. 2,5 kg Trockenkot (vgl. Kösters/Korbel, Dt. tierärztl. Wschr. 104 <1997> 50; Wormuth, a.a.O., S. 589) - kann es zu Schäden an Gebäuden - und in erheblichem Umfang auch an denkmalgeschützten Bauten - kommen (Kösters/Korbel, a.a.O. S. 51; Albrecht/Schies/Kämpfer/Scholbeck, a.a.O.; S. 2). Allein der Hinweis auf einen durchschnittlichen pH-Wert von Taubenkot, der sich mit 5,5 im schwach sauren Bereich bewege, ist nicht geeignet, diesen Befund generell in Frage zu stellen; denn die verschiedenen Baumaterialien reagieren insoweit unterschiedlich. Aber auch ungeachtet von Substanzschäden fallen jedenfalls große Reinigungskosten an, damit die durch eine Ekel erregende Kotschicht verunstalteten Gebäude wieder ästhetischen Anforderungen genügen und so auch ihren wirtschaftlichen Wert behalten. Demnach dient das Verbot dem Schutz des Eigentums Privater und der öffentlichen Hand.

Des weiteren fällt auch die Erhaltung und Verbesserung der Reinlichkeit des öffentlichen Raums unter das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (vgl. die ausdrückliche Regelung in Art. 16 Abs. 1 des bay. Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung <Landesstraf- und Ordnungsgesetz - LStVG>; und hierzu BayVerfGH, Entscheidung vom 09.11.2004 - Vf. 5-VII-03 -, BayVB 2005, 172). Damit werden nicht nur Gefahren für die Verkehrssicherheit, etwa auf Gehwegen, verhindert. Zugleich wird auch Gefahren für die Gesundheit begegnet, die nicht vom Anwendungsbereich des Infektionsschutzgesetzes erfasst sind. Hierzu zählen - insbesondere bei immundefizienten Personengruppen wie Kindern, alten Menschen und Kranken - neben allergischen Reaktionen beim Einatmen von Feder- oder Kotstaub (Kösters/Korbel, a.a.O. S. 50; Albrecht/Schies/Kämpfer/Scholbeck, a.a.O., S. 5) auch starke Gesundheitsbelastungen

sowie Allergien, die durch von Tauben verbreiteten Parasiten wie der Taubenzecke und der Vogelmilbe hervorgerufen werden können (siehe Bundesgesundheitsamt von 09.03.1994, zitiert in NuR 1994, 364; Glünder, Dt. tierärztl. Wschr. 96 <1989> 112). Wenn der Verordnungsgeber neben diesen Schutzrichtungen zugleich auch Gesundheitsgefahren abwehren will, die von übertragbaren Krankheiten ausgehen, so ist dies von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Anhaltspunkte dafür, dass Stadttauben in Mannheim bei massiertem Auftreten insoweit ein signifikantes Gefährdungspotenzial bergen, liegen vor. So wird im Schreiben des zuständigen Bürgermeisters der Beklagten vom 17.08.2001 zu deren Taubenkonzept (siehe Akten des Regierungspräsidiums, Anlage zum Schreiben vom 25.06.2003) von Untersuchungsergebnissen berichtet, nach denen eine Verkeimung von Tauben, Nistplätzen und Taubenkot auch mit für den Menschen gefährlichen Bakterien (Staphylokokken, Streptokokken, Salmonellen) und Chlamydien (Auslöser der Ornithose) festgestellt worden war. Dabei kann der Gefahr einer Übertragung von Salmonellen auf den Menschen hier beachtliches Gewicht zukommen, weil eine Kontamination von Lebensmitteln durch Tauben auf Märkten und in der Freiluftgastronomie nicht auszuschließen ist. Auch eine Massierung von Tauben auf verwahrlosten Nistplätzen mit Taubenkotansammlungen stellt einen Gefahrenherd dar (vgl. die Stellungnahmen des BgVV vom 26.02.1998 und vom 20.07.2001); hierdurch sind in erster Linie immungeschwächte Personen durch Kryptokokken gefährdet (Glünder, Dt. tierärztl. Wschr. 96 <1989> 112; Haag-Wackernagel/Moch, Journal of Infection 48 <2004> 307).

c) Das Taubenfütterungsverbot ist zur Erreichung des Ziels geeignet. Maßgeblichen Einfluss auf die Größe eines Taubenbestands hat das vorhandene Nahrungsangebot. Bleibt dies gleich, so führen auch isolierte Tötungsaktionen nicht zu einer dauerhaften Verringerung der Taubenpopulation, da die entstandenen Lücken binnen kurzer Zeit durch die zeitweilig verbesserten Brutbedingungen und den Zuflug neuer Tauben geschlossen werden (vgl. Haag-Wackernagel, a.a.O., S. 778 f.). Eine Verringerung des Nahrungsangebots führt demgegenüber zu einem Rückgang der Nachkommensrate über eine Reduktion der Brutpaare, die ihren Flugradius zur Nahrungsbeschaffung vergrößern müssen und wegen des dafür erhöhten Zeit- und Energieaufwands in geringerem Umfang brüten (Kösters/Korbel, a.a.O. S. 50; Vater, Bundesgesundheitsblatt 1999, 911 <913 ff.>). Vor diesem Hintergrund ist allgemein anerkannt, dass die dauerhafte Verringerung des Nahrungsangebots durch ein generelles Fütterungsverbot das aus wissenschaftlicher Sicht erfolgversprechendste Verfahren darstellt, auch wenn seine Durchsetzung unter Praxisbedingungen auf Schwierigkeiten trifft (siehe insbesondere Tierschutzberichte der Bundesregierung vom 29.03.2001, BT-Drs. 14/5712, S. 52 und vom 26.03.2003, BT-Drs. 15/732, S. 59; im neuesten Tierschutzbericht vom 27.04.2005, BT-Drs. 15/5405, wird die Frage der Regulierung von Wirbeltierpopulationen nicht mehr angesprochen). So bleibt die „Passivfütterung“ insbesondere durch achtloses Wegwerfen von Nahrungsmittelresten weiterhin eine große Nahrungsquelle der Stadttauben, der nur durch eine Verbesserung der allgemeinen Sauberkeit der Straßen beizukommen ist. Dieses ungelöste Problem macht ein explizites Fütterungsverbot indessen nicht zum ungeeigneten Mittel. Schließlich ist zu beachten, dass die Beklagte sich nicht auf das Fütterungsverbot beschränkt, sondern auch auf die privaten Hausbesitzer einwirkt, durch Vergrämungsmaßnahmen die vorhandenen Brutplätze zu verringern bzw. zu beseitigen (zur Bedeutung dieses Ansatzes siehe Vater, a.a.O., S. 918).

d) Das Vorgehen der Beklagten steht auch mit den Geboten des Tierschutzes und dabei insbesondere mit Art. 20a GG in Einklang. Nach der seit dem 01.08.2002 geltenden Fassung dieser Norm (vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26.07.2002 <BGBl. I, 2862>) schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und

Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Ungeachtet der Rechtsnatur der Staatszielbestimmung des Tierschutzes als nicht subjektiv-rechtlich ausgestaltete und folglich nicht individualschützende Norm (vgl. nur Kloepfer in: Dolzer/Vogel/Graßhof <Hg.>, BK, Art. 20a Rn. 23) ist sie hier, wo es um die objektive Rechtmäßigkeit einer (untergesetzlichen) Rechtsvorschrift geht, als Prüfungsmaßstab heranzuziehen.

Verfehlt ist die Argumentation der Klägerin, dass das Taubenfütterungsverbot in der Polizeiverordnung vom 05.12.1997 mit Inkrafttreten der Neufassung des Art. 20a GG schon deswegen rechtswidrig geworden sei, weil es nunmehr an der erforderlichen Abwägung mit den verfassungsrechtlich verankerten tierschutzrechtlichen Belangen fehle. Denn diese Ansicht verkennt bereits, dass es sich bei der Polizeiverordnung nicht um eine planerische Entscheidung handelt, bei der besondere Anforderungen an den Abwägungsvorgang zu stellen sind. Hier kann es demgegenüber nur darum gehen, ob das Ergebnis der Rechtsetzung, d.h. die Regelung als solche, mit den neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Das ist hier der Fall.

Mit der Einfügung des Tierschutzes in das Grundgesetz ist ein absoluter Schutz für Tiere nicht verbunden; vielmehr soll damit nur ein „ethisches Mindestmaß“ sichergestellt werden, wonach die Tiere in ihrer Mitgeschöpflichkeit zu achten und ihnen vermeidbare Leiden zu ersparen sind (siehe hierzu von Loeper in: Kluge <Hg.>, TierSchG, 2002, Einf. Rn. 104c). Dies gebietet, Leben und Wohlbefinden des Tieres zu schützen (§ 1 Satz 1 TierSchG), und fordert insbesondere, dass niemand einem Tier „ohne vernünftigen Grund“ Schmerzen, Leiden und Schäden zufügen darf (§ 1 Satz 2 TierSchG). Über dieses bereits einfachrechtlich garantierte Niveau wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber den Tierschutz jedoch nicht verbessern. Ziel war vielmehr, den gesetzlich schon vorhandenen Tierschutz verfassungsrechtlich aufzuwerten (vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 3); insoweit ist von einem auf die vorhandenen tierschutzrechtlichen Kerngehalte bezogenen Rückschrittsverbot auszugehen (vgl. Kloepfer, a.a.O., Rn 47, 52). Demnach hat sich durch die Neufassung des Art. 20a GG der Gehalt der Normen des Tierschutzgesetzes, die ohnehin dem Schutz der Tiere dienen, nicht wesentlich geändert (vgl. hierzu Murswiek in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 20a Rn. 51a, 69). Die verfassungsrechtliche Aufladung des Tierschutzes ist demgegenüber insoweit von rechtlicher Bedeutung, als dass der ethische Tierschutz z. B. bei Konflikten mit vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten wie der Religionsfreiheit (Schächten) sowie vor allem der Wissenschaftsfreiheit (Tierversuche) nunmehr als verfassungsimmanente Schranke herangezogen werden kann (Murswiek, a.a.O., Rn. 72; Kloepfer, a.a.O., Rn. 80, 83 ff.); diese rechtliche Dimension ist hier aber nicht berührt.

Hiernach kann (weiterhin) festgestellt werden, dass ein Taubenfütterungsverbot den Mindestanforderungen des ethischen Tierschutzes genügt. Solange sich die Größe der Taubenpopulation dem verringerten Nahrungsangebot noch nicht angepasst hat, ist ein Fütterungsverbot zwar auch mit Leiden für die Tauben verbunden, die sich in der Konkurrenz um das vorhandene Futter nicht durchsetzen können und deswegen mangels ausreichender Nahrung geschwächt werden und letztlich verenden. Auch diese Folge ist mit dem ethischen Mindestmaß im Umgang mit Tieren indes zu vereinbaren. Zur Konkretisierung des tierschutzrechtlichen Grundanliegens, Tieren vermeidbare Leiden zu ersparen, ist - in Anlehnung an die hier nicht unmittelbar einschlägige Bestimmung des § 1 Satz 2 TierSchG - darauf abzustellen, ob die Leiden nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch einen „vernünftigen Grund“ zu rechtfertigen sind (siehe BVerfG, Beschluss vom 20.06.1978 - 1 BvL 14/77 -, BVerfGE 48, 376 <389>; BVerwG, Beschluss vom 24.10.1997 - 3 BN 1.97 -, Buchholz 418.9 TierSchG Nr. 10; von Loeper, a.a.O., § 1 Rn. 45, 52 ff.; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 2003, § 1 Rn. 28). Das ist hier angesichts der oben

dargelegten Zwecke zu bejahen. Dies gilt auch in Bezug auf die Erforderlichkeit des Taubenfütterungsverbots für die angestrebte Bestandsreduzierung und -kontrolle. Ohne Erfolg zieht die Klägerin dies unter Verweis auf das von ihr als allein tierschutzgerecht erachtete Konzept von Taubenhäusern mit Gelegeaustausch und kontrollierter Fütterung in Zweifel. Denn es ist nicht dargetan, dass dieses Vorgehen, das das Schutzinteresse der Tiere weniger stark beeinträchtigt, den gleichen Erfolg verspricht. Zwar bezieht sich die Klägerin auf positive Erfahrungen insbesondere in der Stadt Aachen; es wird indessen auch von einer ganzen Anzahl von Städten berichtet, wo das Konzept als letztlich wirkungslos bezeichnet wurde, weil etwa die Taubenhäuser nicht angenommen wurden oder das Problem nur verlagert wurde (vgl. Vater, Bundesgesundheitsblatt 2000, 41 <42>). Schließlich werden im Schreiben des Bürgermeisters der Beklagten vom 17.08.2001 die Schwierigkeiten benannt, die der Umsetzung des Konzepts angesichts der konkreten Gegebenheiten in Mannheim entgegenstehen. So fehle es insbesondere an der Möglichkeit, die erforderliche Anzahl von Taubenhäusern aufzustellen; städtische Grundstücke seien an den zentralen Orten nicht ausreichend vorhanden, und private Eigentümer lehnten aus Furcht vor Verschmutzung eine Mitwirkung ab. Diese Äußerung bezieht sich zwar auf die Situation vor der in den Jahren 2001/2002 durchgeführten Tötungsaktion; doch ist nicht ersichtlich, dass sich die städtebauliche Beurteilung und die Frage der Realisierbarkeit einer angesichts der immer noch vorhandenen Taubenpopulation weiterhin größeren Anzahl von Taubenhäusern mittlerweile ganz anders darstellen könnte.

Die Beklagte verschließt sich allerdings dem Gedanken, dass Taubenhäuser zur Lösung des Taubenproblems zumindest beitragen können, nicht von vornherein. Nach den Ausführungen der Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung sollen zwei Taubenhäuser, die an ihren bisherigen Standorten nur unzureichend angenommen worden waren, am Neckar aufgestellt und vom Tierschutzverein betreut werden. Dies kann der Beklagten dann nochmals Gelegenheit geben, Erfahrungen zu sammeln, um auf dieser Grundlage ihr Vorgehen zur Kontrolle der Taubenpopulation zu überprüfen. Das allgemeine Taubenfütterungsverbot dürfte dabei indessen nicht zur Disposition stehen, da ein unkontrolliertes Nahrungsangebot die Erfolge, die durch den Gelegeaustausch erzielt werden können, wohl zunichte macht.

e) Das in den Polizeiverordnungen normierte Taubenfütterungsverbot verstößt schließlich auch nicht gegen Grundrechte der Klägerin.

Das in Art. 2 Abs. 1 GG normierte Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, das auch das Füttern von frei lebenden Tieren als Äußerungsform der Tierliebe mit einschließt, ist nicht verletzt. Das zur Bestandsregulierung von Stadttauben geeignete Fütterungsverbot stellt nur einen sehr begrenzten Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre dar, der durch das überwiegende Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt wird. Es ist Teil der verfassungsmäßigen Ordnung, die die grundrechtliche Freiheit beschränkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.05.1980 - 2 BvR 854/79 -, BVerfGE 54, 143 <147>; Urteil des erkennenden Senats vom 01.07.1991 - 1 S 437/90 -, NVwZ-RR 1992, 19; BayVerfGH, Entscheidung vom 09.11.2004 - Vf. 5-VII-03 -, BayVBl 2005, 172 <173>).

Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, das die Klägerin für sich in Anspruch nimmt, bleibt für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung ohne Bedeutung.

Der Schutzbereich der Gewissensfreiheit ist berührt, wenn eine ernste sittliche, d.h. an den Kategorien von „gut“ und „böse“ orientierte Entscheidung in Rede steht, die der einzelne in einer bestimmten Lage als für sich bindend und unbedingt verpflichtend innerlich erfährt, so dass er gegen sie nicht ohne ernste Gewissensnot handeln könnte (vgl. nur BVerfG, Beschluss

vom 20.12.1960 - 1 BvL 21/60 -, BVerfGE 12, 45 <54 f.>). Bei einer in der Achtung von Tieren als Mitgeschöpfen begründete Haltung, auf die sich die Klägerin beruft, scheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass hier eine Entscheidung in Rede steht, die für die Konstituierung der Person bedeutsam ist und die Integrität und Identität der Persönlichkeit existentiell betrifft (vgl. Bethge, HStR VI, 1. Aufl. 1989, § 137 Rn. 11). Nach der Rechtsprechung auch des Bundesverfassungsgerichts ist dabei nicht nur das sog. forum internum, sondern auch die Umsetzung von Gewissensentscheidungen nach außen, ihre Äußerung und andere Formen ihrer Verwirklichung geschützt (forum externum); die Gewissensfreiheit umfasst folglich grundsätzlich auch die Freiheit, von der öffentlichen Gewalt nicht verpflichtet zu werden, gegen Gebote und Verbote des Gewissens zu handeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.06.1988 - 2 BvR 701/86 -, BVerfGE 78, 391 <395>). Wird damit die Gewissensfreiheit potenziell zu einem weitreichenden Handlungsrecht, ist der Gefahr einer Auflösung der allgemeinen Rechtsordnung durch Gewissensvorbehalte zu begegnen. Die individuelle Überzeugung kann demnach nicht Maßstab der Gültigkeit genereller Normen sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.04.1984 - 1 BvL 43/81 -, BVerfGE 67, 26 <37>; BVerwG, Urteil vom 18.06.1997 - 6 C 5.96 -, BVerwGE 105, 73 <78>). Da das Gewissen ein höchst individuelles Phänomen ist, kann ein Konflikt jeweils nur im Einzelfall und - soweit geboten - durch eine „situative Normdurchbrechung“ (vgl. Muckel in: Friauf/Höfling <Hg.>, Berliner Kommentar, Art. 4 Rn. 69) und partielle Entpflichtung von der Normbefolgung (vgl. Bethge, a.a.O., Rn. 32) bewältigt werden.

3. Auch wenn bei der Klägerin ein nach Ernsthaftigkeit, Tiefe und Unabdingbarkeit ihrer Entscheidung rechtlich beachtlicher Gewissenskonflikt anzunehmen ist, kann sie nicht verlangen, im Rahmen des der Beklagten nach §§ 1, 3 PolG eingeräumten Ermessens von der Beachtung des Taubenfütterungsverbots freigestellt zu werden. Wenn das Gewissen eine bestimmte Handlung verlangt, die rechtlich verboten ist, so gibt es in aller Regel Alternativen, um dem Gewissen gleichfalls zu genügen. Denn die - vom Gewissen gebotenen - Handlungsmöglichkeiten sind selten nur auf eine einzige - vom Recht untersagte - reduziert. Der Betroffene kann dann - jedenfalls im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der Gewissensfreiheit und den kollidierenden Verfassungsrechtsgütern - darauf verwiesen werden, von gewissenschonenden Alternativen Gebrauch zu machen (vgl. hierzu Morlok in: Dreier <Hg.>, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 4 Rn. 88 m.N.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 21.06.2005 - 2 WD 12.04 - III.4.1.3.1.3.). Hier ist der Klägerin eine zumutbare Möglichkeit, der Stimme ihres Gewissens zu folgen, die einen Einsatz für die leidende Kreatur fordert, dadurch eröffnet, dass sie sich anderweitig und in rechtlich zulässigen Bahnen für die Sache des Tierschutzes engagiert. Dabei ist insbesondere zu erwägen, ob die Klägerin in die von der Beklagten in Zusammenarbeit mit dem Tierschutzverein vorgesehene Betreuung von Tauben in den an den Neckarwiesen zu errichtenden Taubenhäusern eingebunden werden kann.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach

Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

**Beschluss
vom 22. September 2005**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 7.750,-- EUR festgesetzt (§ 52 Abs. 1, 2 und 3, § 47 Abs. 1, § 39 Abs. 1 sowie § 72 Nr. 1 2. Halbsatz GKG).

Der Beschluss ist unanfechtbar.