

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Hans-Jürgen Schulz
Leipziger Straße 58
39112 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Thurmann
Durchwahl: 0391 5924-390

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

75.31-42500/4.2.1 E2; 21.12.2018

32-70-00/Th

05.02.2019

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Ermächtigung zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Schulz,

für die Möglichkeit zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Ermächtigung zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

Wir lehnen den Gesetzentwurf insbesondere wegen

- der fehlenden Notwendigkeit (I.)
- der fehlenden Effizienz (II.)
- der fehlenden Wirtschaftlichkeit (III.)
- der fehlenden Vollziehbarkeit (IV.) ab.

Darüber hinaus ist der Gesetzentwurf aufgrund des fehlenden Mehrbelastungsausgleichs (V.) nicht mit dem in Art. 87 Abs. 3 S. 2 der Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzip vereinbar.

I. Fehlende Notwendigkeit

Grundsätzlich verlangt § 13b TierSchG für den Erlass einer Katzenschutzverordnung die Erfüllung folgender Tatbestandsmerkmale: „soweit dies zur Verhütung erheblicher Schmerzen, Leiden oder Schäden bei den in dem betroffenen Gebiet lebenden Katzen erforderlich ist“. Dass diese Voraussetzungen landesweit oder in einzelnen Regionen des Landes bestehen, ist jedoch nicht dargelegt worden.

Darüber hinaus ist die Wirksamkeit von Katzenschutzverordnungen bislang wissenschaftlich nicht geklärt, insbesondere ob die in § 13 b Satz 1 TierSchG genannten Ziele durch eine solche Verordnung überhaupt erreicht werden können.

Daher sollten zunächst die Ergebnisse des vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie beauftragten Projektes „Wissenschaftlich-praktische Untersuchungen zur Nachhaltigkeit der Kastration als Maßnahme zur Eindämmung der Überpopulation von herrenlosen bzw. vermeintlich herrenlosen, verwildert lebenden Hauskatzen“ (vgl. dazu LT-Drs. 7/1541 vom 15.06.2017), das noch bis Ende 2019 läuft, abgewartet und ausgewertet werden.

Darüber hinaus bestehen nach unseren Informationen weder bei den Landkreisen und kreisfreien Städten noch bei den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden derzeit Erkenntnisse über Gebiete mit übermäßiger Katzenpopulation, in denen ein Einschreiten aus tierschutzrechtlicher Sicht geboten wäre. Daher wird der Bedarf zum Erlass derartiger Katzenschutzverordnungen in Frage gestellt.

Insofern sollte sich das zuständige Fachressort zunächst landesweit einen Überblick verschaffen und feststellen, ob überhaupt die Notwendigkeit zum Erlass dieses Gesetzes besteht.

Sofern jedoch der Erlass einer solchen Katzenschutzverordnung für erforderlich gehalten wird, könnte die Landesregierung nach § 13 b TierSchG unmittelbar selbst handeln und umgehend eine Rechtsverordnung zum Schutz freilebender Katzen (für das gesamte Land oder in bestimmten Gebieten) erlassen.

Für eine Zuständigkeitsübertragung auf die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden besteht keinerlei Notwendigkeit.

Soll an dem Vorhaben dennoch festgehalten werden, ist zu beachten, dass eine Katzenüberpopulation sich nicht an Gemeindegrenzen orientiert. Damit bietet sich allenfalls eine Zuständigkeitsübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte an.

Unabhängig davon haben die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden bereits aktuell die Möglichkeit, unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr ggf. erforderliche Regelungen in ihren Gefahrenabwehrverordnungen aufzunehmen. Jedoch hat nach unserem Kenntnisstand – mangels Bedarf – keine Gemeinde davon Gebrauch gemacht.

II. Fehlende Effizienz

Die Schaffung einer neuen Zuständigkeit für die kreisangehörigen Kommunen im Tierschutzrecht, parallel zu der bestehenden Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte als untere Tierschutzbehörden, ist nicht effizient. Wir lehnen diese Zersplitterung tierschutzrechtlicher Zuständigkeiten ausdrücklich ab.

Warum diese nun erstmalig den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden und nicht wie in den vorherigen Entwürfen (dem Entwurf einer Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen nach § 13b TierSchG vom 12.01.2015 und in dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übertragung staatlicher Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte vom 07.03.2017) vorgeschlagen, den unteren Tierschutzbehörden übertragen werden soll (vgl. dazu auch LT-Drs. 7/1541 vom 15.06.2017 Antwort auf Frage 5) wird nicht begründet.

In dem vorgelegten Gesetzentwurf heißt es lapidar:

„[...] Von Seiten der Landesregierung wird nunmehr beabsichtigt, die Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Verordnung auf die Gemeinden zu übertragen, weil dort die ortsspezifischen Kenntnisse vorhanden sind und weil die Belange der Gefahrenabwehr und des Tierschutzes im Falle von Katzenüberpopulationen ausgleichend geregelt werden müssen.[...]“

Das nunmehr vorgetragene einzige Argument der „ortspezifischen Kenntnisse“ der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden kann allerdings nicht zum Tragen kommen, da dieses zwar (stets) zutrifft, bei den beiden vorherigen Entwürfen jedoch keine ausschlaggebende Rolle spielte und bei den unteren Tierschutzbehörden ebenfalls unterstellt werden kann.

Bislang vertrat das Landesregierung (zuletzt im Gesetzentwurf vom 07.03.2017) hierzu folgende – zutreffende – Auffassung:

„[...] Die Ermächtigung zum Erlass einer solchen Katzenschutzverordnung wird auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen, insbesondere, weil die betreffende Vorschrift des § 13b Tierschutzgesetz eine jeweils gebietsbezogene Prüfung der Subsidiarität anderer, weniger in die Rechte der Tierhaltenden eingreifender Maßnahmen verlangt, und die Aufgabe daher zweckmäßiger regional erfüllt werden kann. [...]

Die zu übertragende Ermächtigung kann in qualitativer Hinsicht von den Landkreisen und kreisfreien Städten erforderlichenfalls umgesetzt werden, da diese über tierärztliches Fachpersonal verfügen und darauf basierend keine besonderen Spezialkenntnisse erforderlich sind. Mit der im Tierschutzgesetz neu geschaffenen Möglichkeit zum Erlass von Katzenschutzverordnungen erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte ein zusätzliches Instrument an die Hand, um den Zielen des Tierschutzes bei Katzen gerecht werden zu können. Abgesehen von dem Aufwand für den Erlass einer solchen Verordnung dient sie daher vorwiegend der Unterstützung der Landkreise und kreisfreien Städte als untere Tierschutzbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. [...]“

Es wurde die Möglichkeit geprüft, die Ermächtigung nicht auf die Landkreise, sondern auf die kreisangehörigen Gemeinden zu übertragen. Gemäß § 10 Nr. 2 ZustVO SOG sind grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte für den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften zuständig, soweit keine abweichende Zuständigkeit des Landesverwaltungsamtes geregelt ist. Die fachliche Beurteilung, ob eine Überpopulation in einem Gebiet vorliegt, ob diese erhebliche Schmerzen und Leiden der Katzen verursacht, und auf welcher Weise dem begegnet werden muss, kann nur durch die unteren Tierschutzbehörden erfolgen. Dabei werden sie durch das tierärztliche Fachpersonal der Landkreise und kreisfreien Städte unterstützt. Diese Voraussetzungen liegen bei den kreisangehörigen Gemeinden nicht vor. Deren Zuständigkeit würde außerdem zu einer Zersplitterung tierschutzrechtlicher Zuständigkeiten beitragen. Eine Zuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden ist daher nicht zweckmäßig. [...]“

Dieser gravierende Meinungswechsel ist in keinsten Weise nachvollziehbar.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die nachfolgende Aussage in der Gesetzesbegründung unzutreffend ist. Dort heißt es:

„[...] Bei dem Erlass sogenannter Katzenschutzverordnungen in Umsetzung des § 13b TierSchG handelt es sich um eine Angelegenheit, die Fragen der Gefahrenabwehr und des Tierschutzes im Falle von Katzenüberpopulation zusammenführt. [...]“

Diese Aussage ist aus folgendem Grund unzutreffend und daher richtig zu stellen: Die Aufgaben und Zuständigkeiten in den Rechtsgebieten Gefahrenabwehr und Tierschutz sind strikt voneinander zu trennen. Die gesetzlichen Grundlagen, einerseits SOG LSA und andererseits das TierSchG, haben völlig unterschiedliche, sogar gegenläufige Zielrichtungen, die ein „Zusammenführen“ ausschließen. Katzenschutzverordnungen, die sich auf § 13b TierSchG stützen, bezwecken den Schutz von Leben, Gesundheit und Wohlbefinden freilebender Katzen. Hingegen dienen ordnungsrechtlichen Katzenverordnungen (Regelungen in Gefahrenabwehrverordnungen) dem Schutz vor freilebenden (verwilderten und kranken) Katzen.

III. Fehlende Wirtschaftlichkeit

Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Übertragung der Verordnungsermächtigung auf die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden entspricht auch nicht dem Grundsatz einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung gemäß § 5 Abs. 1 OrgG LSA.

In der Gesetzesbegründung fehlt es an einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Jede Aufgabenübertragung setzt voraus, dass diese vom künftigen Aufgabenträger wirtschaftlich wahrgenommen werden können. Daran fehlt es jedoch bei der geplanten Übertragung der Verordnungsermächtigung auf die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden.

In der Gesetzesbegründung heißt es: „[...] Wegen dieser Gemengelage wird es als zielführend angesehen, den Gebrauch beider Verordnungsermächtigungen auf die gleiche Ebene der staatlichen Verwaltung zu verlagern. [...]“

Das Gegenteil ist der Fall: Dieses Ziel kann nur erreicht werden, soweit die Ermächtigungsgrundlage auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden. Denn nur dort sind die erforderlichen Fachkenntnisse im Tierschutzrecht und Fachpersonal (wie Tierärzte) bereits vorhanden.

Die Landkreise sind nach aktueller Rechtslage a) Tierschutzbehörden (nach § 10 Ziff. 2 ZustVO SOG LSA) und b) allgemeine Sicherheitsbehörden (gem. § 84 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA), die ebenfalls Gefahrenabwehrverordnungen erlassen können (gem. § 94 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA).

Die Schaffung einer parallelen Zuständigkeit im Tierschutz auf gemeindlicher Ebene lehnen wir ausdrücklich ab, weil dies zum einen nicht erforderlich und zum anderen aufgrund der daraus resultierenden deutlich höheren Kosten unwirtschaftlich ist.

Weiter ist offenkundig, dass der Erlass entweder einer Verordnung durch das Land oder von 14 Verordnungen durch die Landkreise und kreisfreien Städte deutlich kostengünstiger als der Erlass von bis zu 122 Verordnungen durch die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden wäre.

Hinzu kämen der enorme Schulungsaufwand und die daraus resultierenden Kosten, der bei den bislang nicht mit dem Tierschutzrecht betrauten Allgemeinen Sicherheitsbehörden der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden.

VI. Fehlende Vollziehbarkeit

Sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden und tatsächlich eine Stadt, Gemeinde oder Verbandsgemeinden davon Gebrauch machen, wäre eine Katzenschutzverordnung in der Praxis nicht vollziehbar, da der Aufwand für die Kontrolle unverhältnismäßig wäre.

Rein faktisch stellt sich zunächst die Frage, wie die konkret abzugrenzenden Gebiete zu ermitteln sind, um die für die Verminderung der Anzahl der freilebenden Katzen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Auch stellt sich die Frage, welchen Aufwand die Kontrollbehörde betreiben müsste, um freilaufend gehaltene Katzen von herrenlosen Katzen zu unterscheiden. Es müssten auch Feststellungen getroffen werden, um fortpflanzungsfähige Katzen von nicht fortpflanzungsfähigen Katzen zu unterscheiden.

Die Folge einer daraus resultierenden Kennzeichnungspflicht oder einer Beschränkung oder eines Verbots des freien Auslaufs und der etwaigen Durchsetzung mittels Verwaltungszwangs

steht hinsichtlich des zur Durchsetzung zu betreibenden Aufwandes in keinem Verhältnis zum beabsichtigten Zweck.

Dies bestätigt auch die Begründung des Gesetzesentwurfs vom 07.03.2017, wonach es kaum möglich sei bzw. es mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre, die Einhaltung der Beschränkung des freien Auslaufs von Freigängerkatzen oder einer angeordneten Kastrationspflicht flächendeckend zu überwachen insbesondere, weil die Besitzer in der Regel nicht unmittelbar ermittelt werden können. Dem ist zuzustimmen.

Wenn die Landesregierung selbst davon ausgeht, dass der Gesetzeszweck nicht erreicht werden kann, sollte auf das Gesetzesvorhaben verzichtet werden.

V. Fehlender Mehrbelastungsausgleich

Wird gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 LVerf LSA eine Aufgabe auf die Kommunen übertragen, so bedarf es nach Satz 2 der Norm einer Kostendeckungsregelung. Zum Verfahren verweisen wir auf die Konsultationsvereinbarung vom 17.1.2017 (MBL 2017, S. 82 – 84).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und der Übertragung der Ermächtigung zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen und der daraus resultierende Vollzug dieser Verordnungen soll den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden eine (Teil-)Aufgabe auf dem Tierschutzrecht übertragen werden.

Jedoch sind nach aktueller Rechtslage die Landkreise und kreisfreien Städte für den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften zuständig (gemäß § 10 Nr. 2 ZustVO SOG). Somit handelt es sich um die Übertragung einer neuen Aufgabe für die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden.

In der Gesetzesbegründung heißt es irrig: „[...] Es besteht für das Land keine Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich. Allein die Übertragung der Verordnungsermächtigung nach § 13b TierSchG löst keinen kommunalen Kostenmehraufwand aus. Die Ausübung der Verordnungsermächtigung durch die Städte und Gemeinden ist freiwillig. [...]“

Zunächst hätte diese „Freiwilligkeit“ zur Folge, dass die Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch machen dürften, da dies keine Pflichtaufgabe wäre. Dies würde auch zu einem unerwünschten Flickenteppich führen und wäre daher kaum im Sinne des Tierschutzes.

Dies ist zu kurz gegriffen, da aus der Übertragung der Verordnungsermächtigung gleichwohl ausgleichspflichtige Mehrbelastungen resultieren: zum einen die einmaligen Kosten, die durch den Verordnungserlass entstehen und zum anderen die dauerhaften Kosten, die aus dem Verordnungsvollzug resultieren.

Daher fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf zum einen die Regelung eines Mehrbelastungsausgleichs für das Verfahren zum Erlass einer Katzenschutzverordnung und zum anderen die Regelung eines Mehrbelastungsausgleichs für die Aufwendungen, die aus dem Vollzug der Katzenschutzverordnung durch die wahrzunehmenden Kontroll- und Vollzugsaufgaben entstehen.

1. Fehlender Mehrbelastungsausgleichs für die Umsetzung der Ermächtigungsgrundlage

Bislang hielt die Landesregierung (im Einklang mit den übrigen Bundesländern, die von der Verordnungsermächtigung des § 13b TierSchG Gebrauch gemacht haben) einen Mehrbelastungsausgleich für erforderlich. Hierzu wurde in der Begründung des letzten Gesetzentwurfs vom 07.03.2017 folgendes ausgeführt:

„[...] Für die Landkreise und kreisfreien Städte entsteht ein einmaliger Aufwand, der mit der Prüfung, ob der Erlass einer Verordnung zur Festlegung von Schutzgebieten für freilebende Katzen erforderlich ist, im Zusammenhang steht und auszugleichen ist.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist eine kommunale Mehrbelastung aus dem Landeshaushalt angemessen auszugleichen. Diese beträgt einmalig 31.920 €. [...]“

Im Rückschluss bedeutet dies, dass die Mehrbelastung - allein für den Erlass der jeweiligen kommunalen Verordnung - für 122 Städte und Gemeinden mindestens 278.160 Euro (je 2.280 Euro) beträgt.

2. Fehlender Mehrbelastungsausgleichs für den Vollzug der Katzenschutzverordnungen

Hinzu kommt der erforderliche Schulungsaufwand im Tierschutzrecht bei den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden, die aktuell - anders als die unteren Tierschutzbehörden - kein entsprechend geschultes Personal vorhalten (müssen), um den Bedarf für eine derartige Verordnung zu prüfen und eine entsprechende Verordnung rechtmäßig vollziehen zu können.

Dieser Aufwand wurde sogar von der Landesregierung selbst in der Begründung des Gesetzesentwurfs vom 07.03.2017 zutreffend beschrieben:

[...] Die fachliche Beurteilung, ob eine Überpopulation in einem Gebiet vorliegt, ob diese erhebliche Schmerzen und Leiden der Katzen verursacht, und auf welcher Weise dem begegnet werden muss, kann nur durch die unteren Tierschutzbehörden erfolgen. Dabei werden sie durch das tierärztliche Fachpersonal der Landkreise und kreisfreien Städte unterstützt. [...]“

Da unstreitig Kenntnisse im Tierschutzrecht bei den Gefahrenabwehrbehörden mangels Zuständigkeit nicht erforderlich sind, dürften die Schulungskosten und der daraus resultierende Mehraufwand nicht unerheblich sein.

Insoweit trägt die Behauptung in der Gesetzesbegründung mitnichten, *„dass die Ausübung der Verordnungsermächtigung nach § 13 b TierSchG besondere Voraussetzungen in Bezug auf den Tierschutz stellt, (...) unter dem Aspekt der Freiwilligkeit zu vernachlässigen [...]“* sei. Anderenfalls könnte mit einer unfreiwilligen „Freiwilligkeit“ der in der Landesverfassung verbriefte Konnexitätsgrundsatz bewusst umgangen werden.

Hinsichtlich der Ermittlung der Mehrbelastungen und des Ausgleichs verweisen wir auf das in der Konsultationsvereinbarung vom 17.01.2017 (MBL LSA S. 82 ff.) vorgesehene Verfahren. Die hiernach ermittelten Mehrbelastungen sind in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu ergänzen.

3. Regelung eines angemessenen Mehrbelastungsausgleichs

Als Beispiel für eine Regelung zum Mehrbelastungsausgleich verweisen wir auf die entsprechende Regelung in der Thüringer Verordnung zur Übertragung einer Ermächtigung nach § 13 b des Tierschutzgesetzes und zur Regelung des damit verbundenen Mehrbelastungsausgleichs (ThürTierSchErmVO):

„Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten vom Land zum Ausgleich des aufgrund der Inanspruchnahme der Verordnungsermächtigung nach § 1 entstehenden tatsächlichen Mehraufwands (Personal- und Sachkosten)

- 1. Einmalig bis zu 3.000 Euro pro Landkreis oder kreisfreier Stadt für die Feststellung und Erfassung freilebender Katzenpopulationen mit erheblichen Leiden, Schmerzen oder Schäden zwecks Festlegung von Schutzgebieten im Zuständigkeitsbereich,*
- 2. Einmalig bis zu 700 Euro pro Landkreis und kreisfreier Stadt für die Feststellung und Erfassung bisheriger Aktionen im Zuständigkeitsbereich als nicht ausreichende Maßnahme im Sinne des § 13 b TierSchG sowie*
- 3. jährlich bis zu 1.500 Euro pro Landkreis oder kreisfreier Stadt für den regelmäßigen sonstigen Vollzugsaufwand.“*

Überträgt man diese exemplarischen Zahlen auf Sachsen-Anhalt würde dies bedeuten:

- einmalig bis zu 451.000 (3.700 Euro x 122 Gebietskörperschaften) und
- jährlich bis zu 182.000 (1.500 Euro x 122 Gebietskörperschaften),
- zuzüglich der bislang unberücksichtigten weiteren Personalkosten (u.a. Schulungen im Tierschutzrecht).

Ergänzend haben wir eine synoptische Darstellung des Gesetzentwurfs und unsere Anmerkungen in Kurzform beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer

Anlage

Gesetz zur Übertragung der Ermächtigung zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen

Entwurf – Gesetzestext (Stand: 21.12.2018)	Anmerkung SGSA (Stand: 05.02.2019)
§ 1 Die Ermächtigung für den Erlass von Verordnungen zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen gemäß § 13b Satz 1 bis 4 des Tierschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 141 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626, 647), wird auf die <u>Gemeinden</u> übertragen.	Für die Verordnungsermächtigung fehlt es generell an - der Notwendigkeit (*I.) (mangels wildlebender Katzenpopulationen) - an der Vollziehbarkeit (*IV.) (weil die Kontrolle zu aufwändig und der Vollzug einer solchen Verordnung faktisch unmöglich wäre) und - die Regelung des erforderlichen Mehrbelastungsausgleichs (*V.) im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LVerf fehlt. Die Übertragung dieser Verordnungsermächtigung speziell auf die Gemeinden ist - ineffizient (*II.) (weil die Aufgabenwahrnehmung der unteren Tierschutzbehörden sinnvoller und effektiver wäre) und - unwirtschaftlich (*III.) (weil allein der Erlass von 122 derartiger Verordnung, an die hohe Hürden gestellten werden, um ein Vielfaches teuer wäre als der Erlass einer Landesverordnung oder von 14 Verordnungen der unteren Tierschutzbehörden; zumal daraus ein enormer Schulungsaufwand und damit hohe Kosten für die Ordnungsämter der Gemeinden resultieren).¹
§ 2 Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.	
Gesetzesbegründung	Anmerkung SGSA
<u>A. Allgemeiner Teil</u> I. Anlass und Ziel des Gesetzes Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 4. Juli 2013 wurden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung bestimmte Gebiete zum Schutz freilebender Katzen festzulegen, in denen erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden der Katzen auf die hohe Anzahl dieser Tiere zurückzuführen sind und dieser tierschutzwidrige Zustand durch Verminderung ihrer Anzahl verringert werden kann. Sofern andere, weniger eingreifende Maßnahmen nicht ausreichen, können die erforderlichen Maßnahmen für abgegrenzte Gebiete angeordnet werden.	Damit sind andere, weniger eingreifende Maßnahme aus dem Tierschutzrecht gemeint, da das TierSchG und eine auf der Grundlage von § 13b TierSchG beruhende Verordnung nichts anderes regeln kann und darf.

¹ * Vgl. dazu die Ausführungen unter der genannten römischen Ziffer in der Stellungnahme des SGSA vom 05.02.2019.

Insbesondere kommt in Betracht, den unkontrollierten freien Auslauf fortpflanzungsfähiger Katzen in dem jeweiligen Gebiet zu verbieten oder zu beschränken und eine Verpflichtung der Halter zur Kastration ihrer Katzen zu regeln.	Die Gemeinden sind hierfür nicht zuständig (sondern die Landkreise / kreisfreien Städte gem. § 10 Nr. 2 ZustVO SOG LSA) und sind aktuell mangels Fachwissen im Tierschutzrecht nicht in der Lage „andere, weniger eingreifende Maßnahmen“ zu prüfen. Sie wären mangels Zuständigkeit auch nicht befugt, diese mildernden Maßnahme anzuordnen – dies können und dürfen nur die Landkreise und kreisfreien Städte als Tierschutzbehörden.
Die Ermächtigung zum Erlass einer solchen Katzenschutzverordnung wird auf die Gemeinden übertragen. Bei dem Erlass sogenannter Katzenschutzverordnungen in Umsetzung des § 13b Tierschutzgesetz handelt es sich um eine Angelegenheit, die Fragen der Gefahrenabwehr und des Tierschutzes im Falle von Katzenüberpopulationen <u>zusammenführt</u>.	Dies ist unzutreffend: Die Aufgaben und Zuständigkeiten in den Rechtsgebieten Gefahrenabwehr und Tierschutz sind strikt voneinander zu trennen. Die gesetzlichen Grundlagen, einerseits SOG LSA und andererseits das TierSchG, haben völlig unterschiedliche, sogar gegenläufige Zielrichtungen, die ein „Zusammenführen“ ausschließen. Katzenschutzverordnungen, die sich auf § 13b TierSchG stützen, bezwecken den <u>Schutz von</u> Leben, Gesundheit und Wohlbefinden freilebender Katzen. Hingegen dienen ordnungsrechtlichen Katzenverordnungen (Regelungen in Gefahrenabwehrverordnungen) dem <u>Schutz vor</u> freilebenden (verwilderten und kranken) Katzen.
II. Gesetzesfolgenabschätzung Die zu übertragende Ermächtigung kann von den Gemeinden umgesetzt werden. Mit der im Tierschutzgesetz neu geschaffenen Möglichkeit zum Erlass von Verordnungen zur Festlegung von bestimmten Gebieten zum Schutz freilebender Katzen erhalten die Gemeinden ein zusätzliches Mittel, um <u>in tierschutzgerechter Weise ordnungspolitisch agieren</u> zu können.	Nur, wenn der erforderliche Mehrbelastungsausgleich mit geregelt und gezahlt wird. Wie bereits dargestellt, sind die Aufgaben nach dem TierSchG und dem SOG LSA zu trennen und haben aufgrund ihrer gegenläufigen Intentionen nichts miteinander zu tun. Die Ordnungsbehörden agieren auch aktuell bereits „in tierschutzgerechter Weise“, da höherrangiges Recht (also auch das TierSchG) zu beachten ist. Dazu brauchen die Gemeinden diese Ermächtigungsgrundlage nicht – und wollen sie auch nicht!
III. Haushaltsmäßige Auswirkungen Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Es besteht für das Land <u>keine Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich</u>. Allein die Übertragung der Verordnungsermächtigung nach § 13b TierSchG löst keinen kommunalen Kostenmehraufwand aus. Die Ausübung der Verordnungsermächtigung durch die Städte und Gemeinden ist freiwillig. Die <u>Ermächtigung</u> für die Gemeinden, entsprechende Gefahrenabwehrverordnungen zu erlassen, <u>ist nicht neu</u>. Die Gemeinden sind bereits heute unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr mit der Problematik „Vermeidung und Eindämmung von Überpopulationen bei Katzen“ befasst.	Doch, weil für das Land gem. Art. 87 Abs. 3 S. 2,3 LVerf eine Verpflichtung einen angemessenen Mehrbelastungsausgleich zu schaffen. Diese Aussage ist nicht richtig: Wird gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 LVerf eine Aufgabe auf die Kommunen übertragen, so bedarf es nach Satz 2 der Norm einer Kostendeckungsregelung. Da nach aktueller Rechtslage die Landkreise und kreisfreien Städte für den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften gemäß § 10 Nr. 2 ZustVO SOG zuständig sind, handelt es sich um die Übertragung einer neuen Aufgabe für die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden. Nein, diese Ermächtigung auf der Grundlage von § 13b TierSchG ist neu. Die Gemeinden haben – nicht nur unter dem Aspekt – sondern auf der Grundlage des Gefahrenabwehrrechts (§ 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA) zur Abwehr abstrakter Gefahren.

Bei dem Verordnungsrecht nach § 13b TierSchG handelt es sich um ein zusätzliches Instrumentarium, das den Gemeinden zur Verminderung der Anzahl wildlebender Katzen zur Verfügung gestellt wird. Dass die Ausübung der Verordnungsermächtigung nach § 13b TierSchG besondere Voraussetzungen in Bezug auf den Tierschutz stellt, ist <u>unter dem Aspekt der Freiwilligkeit zu vernachlässigen</u>.	Dies trifft auch auf die Landkreise, die gem. § 94 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA ebenfalls zur Abwehr abstrakter Gefahren entsprechende Regelungen in ihren Gefahrenabwehrverordnungen erlassen können. Richtig, die vorliegende Verordnungsermächtigung ist ein weiteres Instrument, das (aktuell dem Land) zur Verminderung der Anzahl wildlebender Katzen zur Verfügung gestellt wird. Warum? Denn wenn von dieser Verordnung „freiwillig“ Gebrauch gemacht wird, fallen folgende Kosten an: - für den Erlass von bis zu 122 Verordnungen, - für den Vollzug (regelmäßige Kontrolle) und - für den Schulungsbedarf im Tierschutzrecht. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 7.3.2017, in dem diese Verordnungsermächtigung – ebenfalls „freiwillig“ – auf die Tierschutzbehörden übertragen werden sollte, plante die Landesregierung selbst einen Mehrbelastungsausgleich (zumindest für den Verordnungserlass) von 2.280 € pro Landkreis und kreisfreie Stadt ein (insgesamt 31.920 €). Dies gilt (mindestens) auch für die Gemeinden! Hinzu kommen die Kosten für den o.g. Schulungsaufwand. Im Übrigen haben auch die Bundesländer, die von der Ermächtigung in § 13b TierSchG Gebrauch gemacht haben, den erforderlichen Mehrbelastungsausgleich mit geregelt.² Bei der geplanten „Freiwilligkeit“ ist auch zu berücksichtigen, dass die Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, davon keinen Gebrauch machen dürften, da dies keine Pflichtaufgabe wäre. Dies führt zu einem unerwünschten Flickenteppich und ist auch nicht im Sinne des Tierschutzes.
<u>B. Besonderer Teil</u> Zu § 1 Die Vorschrift regelt die Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen nach § 13b Tierschutzgesetz auf die Gemeinden. Zu hohe Katzenpopulationen sind mit <u>geeigneten tierschutzgerechten Maßnahmen</u> zu vermindern und zu begrenzen. Einerseits kann es bei einer zu hohen Anzahl von Tieren - z. B. infolge von Krankheiten und Unterernährung - zu starken Beeinträchtigungen der Tiergesundheit kommen. Andererseits kann bei einer auftretenden Katzenplage eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit entstehen. Folglich kann eine Katzenüberpopulation zu einer abstrakten Gefahrenlage führen,	Richtig, mit geeigneten tierschutzgerechten Maßnahmen, die am effektivsten durch die für den Tierschutz zuständigen Behörden ergriffen werden. Richtig, wenn es sich bei einer Katzenplage um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung handelt, kann die örtliche Sicherheitsbehörde gem. § 13 SOG LSA zur Gefahrenabwehr geeignete Maßnahmen ergreifen. Sollte in der Katzenplage sogar eine abstrakte Gefahr darstellen, können die Gemeinden gem. § 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA und die Landkreise nach § 94 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA entsprechende Regelungen in ihren Gefahrenabwehrverordnungen verankern.

² Vgl. exemplarisch § 2 ThürTierSchErmVO vom 15.06.2016, Thür. GVBl. 2016, S. 251.

die die Kommunen <u>bereits jetzt zum Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen gemäß § 94 SOG LSA ermächtigt.</u>	Jedoch hat nach unserem Kenntnisstand in Sachsen-Anhalt keine Gemeinde eine entsprechende Regelung in ihre Gefahrenabwehrverordnung (mangels Bedarf) aufgenommen. Insoweit wäre es sinnvoller, einer anderen Ebene diese Ermächtigung einzuräumen, die – anders als die Gemeinden – die Erforderlichkeit einer solchen Regelung ggf. bejaht.
Die Ermächtigung zum Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen besteht neben der Verordnungsermächtigung aus § 13b TierSchG. Diese betreffen den gleichen Lebenssachverhalt, lediglich aus einer unterschiedlichen Perspektive. So dienen Gefahrenabwehrverordnungen der Beseitigung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung während das Tierschutzgesetz auf die Beseitigung der tierschutzwidrigen Umstände abstellt. Wegen dieser Gemengelage wird es als zielführend angesehen, den Gebrauch beider Verordnungsermächtigungen auf die gleiche Ebene der staatlichen Verwaltung zu verlagern. Dabei handelt es sich, so wie bereits im Gefahrenabwehrrecht angelegt, <u>wegen der besonderen Ortskenntnisse um die Gemeinden.</u> Außerdem können auf diesem Wege widerstreitende Regelungen vermieden werden.	Nein, es handelt sich nicht zwingend um denselben Lebenssachverhalt. Denn Katzen, die Schmerzen, Leiden, Siechtum ausgesetzt sind, bedeuten nicht „automatisch“ eine abstrakte Gefahr bspw. für andere Tiere oder Menschen (= eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Falle ihres Eintritts eine Gefahr darstellt, § 3 Nr. 3 f SOG LSA). Richtig, die Aufgaben und Zuständigkeiten in den Rechtsgebieten Gefahrenabwehr und Tierschutz sind strikt voneinander zu trennen. Dies kann auch bzw. ausschließlich erreicht werden, soweit die Ermächtigungsgrundlage auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden. Denn nur dort sind die erforderlichen Fachkenntnisse im Tierschutzrecht und Fachpersonal (Tierärzte) bereits vorhanden. Die Landkreise sind bereits nach aktueller Rechtslage a) Tierschutzbehörden (§ 10 Ziff. 2 ZustVO SOG LSA) und b) allgemeine Sicherheitsbehörden (gem. § 84 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA), die ebenfalls Gefahrenabwehrverordnungen erlassen können (gem. § 94 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA). Die Schaffung einer parallelen Zuständigkeit im Tierschutz auf gemeindlicher Ebene lehnen wir ausdrücklich ab, weil dies zum einen nicht erforderlich und zum anderen aufgrund der daraus resultierenden deutlich höheren Kosten sogar unwirtschaftlich ist. Das nunmehr erstmalig vorgetragene Argument der „ortspezifischen Kenntnisse“ der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden kann allerdings nicht zum Tragen kommen, da dieses zwar (stets) zutrifft, bei den beiden vorherigen Entwürfen jedoch keine ausschlaggebende Rolle spielte und bei den unteren Tierschutzbehörden ebenfalls unterstellt werden kann. In den beiden vorherigen Gesetzesentwürfen kam es auf die besondere Ortsnähe auch nicht an. Nein, können sie nicht, weil die Intention des SOG LSA und des TierSchG und darauf basierende Verordnungen völlig andere, sich sogar widersprechende Ziele sind. Insoweit dürfen TierSch-VO etwas Anderes regeln als SOG-VO. Zu etwaigen widersprüchlichen Regelungen kommt es nicht, wenn man von der Ermächtigung des § 13b TierSchG keinen Gebrauch macht (wie dargestellt ohnehin kein Bedarf hierfür). Und wenn sie ohnehin das Gleiche regeln, bräuchte man die TierSch-VO auch nicht, weil die GefahrenabwehrVO es aktuell bereits regeln könnten.
Zu § 2 Die Ermächtigung zum Erlass von Katzenschutzverordnungen kann mit sofortiger Wirkung übertragen werden.	