

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Landtag des Landes Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Inneres und Sport
Herrn Ausschussvorsitzenden Dr. Brachmann
Domplatz 6-9
39104 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.komsanet.de

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

Auskunft erteilt: Frau Kagelmann
Durchwahl: 0391 5924-390

Anlage zu TOP 11.6

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
32-00-00/Ka

Datum
27.01.2015

Evaluierung des Gesetzes zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren (GefHuG) hinsichtlich der Mehrkosten, Bericht der Landesregierung zur Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren vom 23.09.2014

Sehr geehrter Ausschussvorsitzender Dr. Brachmann,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Landesregierung hat ihren 143-seitigen Bericht zur Evaluation des Hundegesetzes mit Datum vom 23.09.2014 vorgelegt und darin einen marginalen Mehrbelastungsausgleich ermittelt.

Wir bitten Sie um Unterstützung hinsichtlich der zu Unrecht in Zweifel gezogenen von uns ermittelten Mehrbelastungen und erwarten, dass die Landesregierung den erforderlichen Mehrbelastungsausgleich im Sinne des §§ 17 Abs. 2 und 3 GefHuG schafft.

Im Übrigen bitten wir um Stellungnahme zu den nachfolgend aufgeworfenen Fragen.

I. Vorbemerkung

Leider hat uns das Ministerium für Inneres und Sport (MI) weder über den Entwurf des Evaluationsberichts zur Kenntnis gegeben noch über die Fertigstellung des Berichts informiert. In dessen Besitz des Berichts sind wir erst deutlich später durch eine Internetrecherche gelangt.

In dem Evaluationsbericht nimmt die Landesregierung auf den Seiten 105 bis 118 zu unserer Kosten- und Mehrbedarfsermittlung, die auf der Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsgemeinschaft der Modellkommunen zum GefHuG erarbeitet wurde, Stellung und kommt auf Seite 143 zu dem Ergebnis, dass lediglich „[...] ein Mehrbelastungsausgleich i.H.v. 1351,71 Euro für einmalige Mehrkosten (Investitionskosten) sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach plausibel nachgewiesen werden. [...]“

Dieses Ergebnis ist mehr als überraschend und für die Städte und Gemeinden, die mit dem Vollzug des GefHuG betraut sind, nicht plausibel.

Der seitens der Landesregierung ermittelte Betrag von lediglich ca. 1.350 Euro seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2009 ist korrekturbedürftig, weil wesentliche Kostenpunkte einfach unberücksichtigt bleiben.

Nach dem Bericht ergeben sich für den Evaluationszeitraum (vom 01.03.2009 bis 31.12.2012) folgende Mehrbelastungen:

- für die einmaligen Mehrkosten (Investitionskosten) gem. § 17 Abs. 2 GefHuG in Höhe von 76.351,71 (s. Seite 113 des Berichts) und
- für die laufenden Mehrkosten im Sinne des § 17 Abs. 3 GefHuG exakt die bereits als Pauschale gezahlten 325.000,00 Euro (s. Seite 117 des Berichts).

Folglich ergibt sich daraus für die einmaligen Mehrkosten ein Mehrbelastungsausgleich in Höhe von 1.351,71 Euro (S. 117, S. 143 des Berichts), da der bereits gezahlte Pauschalbetrag in Höhe von 75.000 Euro zu berücksichtigen ist.

Hingegen ergibt sich bei den laufenden Mehrkosten angeblich kein Mehrbelastungsausgleich, da die Mehrbelastungen beim Vollzug des GefHuG wohl exakt 325.000 Euro betragen und dies centgenau dem bereits gezahlten Pauschalbetrag entspricht.

Dass hierbei von dem unsererseits ermittelten Mehraufwand ca. 6,5 Mio. Euro trotz Mitwirkung des MI bei der Erstellung des Kostenermittlungsbogens zum einen bereits 5,2 Mio. Euro nach Auffassung der Landesregierung gar nicht berücksichtigungsfähig gewesen seien und zum anderen die übrigen ca. 1,3 Mio. Euro – bis auf die gezahlten Pauschalbeträge für die einmaligen Mehrkosten von 75.000 Euro und für die laufenden Kosten von 325.000 Euro – angeblich nicht plausibel und nachvollziehbar nachgewiesen werden, ist in dieser Form nicht haltbar.

Auch überzeugt es nicht, dass trotz der erfassten und nachgewiesenen Mehrkosten der beteiligten Modellkommunen, bis auf einige wenige Kostenpunkte, alle übrigen unberücksichtigt bleiben sollen und daher den gezahlten Pauschalbeträgen von insgesamt 400.000 Euro entsprechen sollen.

Merkwürdig erscheint aus unserer Sicht auch, dass bei den Vorbereitungen zur Aufstellung des Landeshaushaltes für die Jahre 2015/2016 offenbar seitens des MI weder ein pauschaler Wert noch ein „Platzhalter“ für einen etwaigen Mehrbelastungsausgleich eingestellt worden sind. Daher erweckt der Evaluationsbericht insgesamt vielmehr den Eindruck, als hege man an unliebsamen Zahlen Zweifel, um ein unerwünschtes Ergebnis zu vermeiden.

II. Im Einzelnen

Nachfolgend möchten wir zu der Darstellung und den Inhalten des Berichts Stellung nehmen.

1. Erstellung eines Kostenermittlungsbogens und Kostenermittlung im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Mehrkosten war die Arbeitsgemeinschaft der neun Modellkommunen, in der Vertreter des MI an allen Sitzungen teilgenommen und mitgewirkt haben.

So lautet die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage (LT-Drs. 6/1094) vom 08.05.2012, auf S. 2 f.:

„[...] Für die Überprüfung der Mehrkosten der Kommunen ist es erforderlich, möglichst kontinuierlich und detailliert zu dokumentieren, mit welchen Kosten die Einheitsgemein-

den, Kreisfreien Städte, Verwaltungsgemeinschaften oder Verbandsgemeinden durch das Gesetz belastet werden und ob die erhobenen Gebühren und Auslagen, die auf Grundlage des Hundegesetzes erhobenen Verwarn- und Bußgelder sowie die einmaligen und jährlichen Pauschalbeträge diese Kosten grundsätzlich decken.

Zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand hat der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA) in enger Abstimmung mit dem Innenministerium schon 2009/2010 sogenannte Modellkommunen (eine möglichst repräsentative Auswahl der Einheitsgemeinden, Kreisfreien Städte, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften) ausgewählt und mit diesen einen mit allen Beteiligten abgestimmten „Kostenbogen“ erarbeitet, der als Grundlage für die Dokumentation aller aufgrund des Gesetzes entstandenen Ausgaben (Personal- und Sachaufwand) und Einnahmen (Gebühren, Auslagen, Verwarn- und Bußgelder, Pauschalbeträge) der jeweiligen Modellkommune dient. Dieser „Runde Tisch“ unter Federführung des SGSA tagt in unregelmäßigen Abständen auch unter Beteiligung des Ministeriums für Inneres und Sport. [...]

Zum einen hatte das MI im Rahmen der Mitwirkung in der Arbeitsgruppe die Möglichkeit bei der Erstellung des Kostenermittlungsbogens die jetzt verworfenen Kostenpositionen von vornherein – ggf. mangels Erstattungsfähigkeit – herauszunehmen.

Zum anderen hätte das MI zur Vermeidung eines nicht unerheblichen Verwaltungsaufwands über einen Zeitraum von fast vier Jahren bei der Erfassung dieser aus Sicht des MI nicht umlagefähigen Kosten hinwirken müssen. Sich später auf die fehlende Erstattungsfähigkeit zu berufen, ist aus unserer Sicht nicht vertrauensbildend.

2. Zur Erstattungsfähigkeit bestimmter Kostenpunkte

2.1 In dem Bericht heißt es auf Seite 106 hierzu lediglich:

„[...] In der „AG Modellkommunen“ ist jedoch auch bereits von dem ersten Treffen an ausdrücklich darauf hingewiesen und verdeutlicht worden, dass nicht sämtliche Kosten des „Kostenermittlungsbogen“ ausgleichspflichtig im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 Verf LSA und § 17 Abs. 4 GefHuG sind, sondern gerade nach den Wünschen der AG „Modellkommen“ auch Kosten dokumentiert wurden, die entweder nicht durch die mit dem Hundegesetz verbundene Aufgabenübertragung verursacht sind, durch die vom Land geschaffenen Gebührentatbestände ausgeglichen werden können oder jedenfalls nicht nach § 17 Abs. 4 GefHuG ausgleichspflichtig sind.“

Die Aufgabe der „AG Modellkommen“ bestand darin, eine Grundlage für die Ermittlung der Mehrkosten gem. §§ 17 Abs. 2 und 3 GefHuG durch kontinuierliche und detaillierte Dokumentation der erforderlichen, d.h. aus dem GefHuG resultierenden Kosten, zu schaffen. Es bestand Einigkeit, dass sämtliche Kostenpunkte, die im Zusammenhang mit dem Vollzug des GefHuG und mit gefährlichen Hunden, vollständig ermittelt und dokumentiert werden sollen.

Ein ausdrücklicher Hinweis seitens des MI, dass bestimmte Kostenpunkte (definitiv) nicht erstattungsfähig seien, erfolgte bei der gemeinsamen Erstellung des Kostenermittlungsbogens nicht. Zwar mögen ggf. Zweifel bei dem ein oder anderen Kostenpunkt bestanden haben und wollte das MI dies prüfen, herausgenommen wurden diese Punkte später dennoch nicht. Daher bestand bei den Modellkommen aufgrund der Mitarbeit des MI der Eindruck, dass die dann im Kostenermittlungsbogen aufgenommenen Kostenpositionen auch erstattungsfähig wären.

Darüber hinaus wäre aus Sicht der Kommunen die Erfassung nicht berücksichtigungsfähiger Kostenpunkte aufgrund des Aufwands wenig sinnvoll gewesen.

Aufgrund des enormen Verwaltungsaufwands (Ermittlung und Erfassung dieser Kostenpositionen über einen Zeitraum von fast vier Jahren) hätten sich die Modellkommunen wohl kaum mit „entbehrlichen“ Kostenpunkten befasst.

Sofern in Aussicht gestellt wurde, dass einige Kostenpunkten ggf. *„durch die vom Land geschaffenen Gebührentatbestände ausgeglichen werden“* können, ist festzustellen, dass die tatsächlich eingenommenen Gebühren weit hinter diesen Erwartungen zurückbleibt. Zudem fehlt es für bestimmte Verwaltungshandlungen, z.B. schlicht-hoheitliches Handeln an Gebührentatbeständen, vgl. die Ausführungen auf Seite 7 f..

Daher sind die Modellkommunen davon ausgegangen, dass die entstandenen und nicht durch Gebühren gedeckten Kosten im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs erstattet werden.

Aus diesem Grunde erscheint es unbillig, im Nachgang die Erstattungsfähigkeit bestimmter Kosten in Zweifel zu ziehen und ganze Kostenblöcke (s. Anlage 1 zum Bericht - „Umlagebogen Kostenermittlung“, u.a. Nr. II.5, II.6.2 und IV) gänzlich unberücksichtigt zu lassen.

Weiter heißt es auf Seite 107 des Berichts:

„[...] Im Rahmen der Kostenermittlung sind nur solche Kosten zu berücksichtigen, die zusätzlich durch die Aufgabenzuweisung veranlasst werden. Sind bestimmte Kosten schon nicht durch das Hundegesetz selbst verursacht oder haben Kommunen für eine neu pflichtig zugewiesene Aufgabe bereits bislang auf freiwilliger oder anderer Grundlage finanzielle Aufwendungen getätigt, so kann dies im Rahmen der Kostenermittlung für die Aufgabenübertragung nach dem Hundegesetz nicht berücksichtigt werden, denn dieser Kostenanteil ist, soweit er überhaupt hinreichend konkret ermittelt werden kann, sowohl für die Vergangenheit als auch in Zukunft von den Kommunen selbst zu tragen oder wurde und wird auf der Grundlage ausgeglichen. [...]“

Diese Ausführungen lassen Art. 87 Abs. 3 LVerfG LSA völlig außer Betracht. Durch das GefHuG wurden die Kommunen erstmals Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis übertragen, die dementsprechend auszugleichen sind, auch wenn sie bisher freiwillig wahrgenommen worden sein sollten.

Hier stellt sich im Übrigen die Frage, welche „freiwilligen oder auf anderer Grundlage“ getätigten Aufwendungen vorliegend gemeint sein sollen.

Im Übrigen entfielen durch eine etwaige bislang „freiwillige“ Kostentragung nicht der Anspruch auf Ausgleich der Mehrbelastungen nach §§ 17 Abs. 2, 3 GefHuG.

Im Bericht heißt es weiter auf Seite 108:

„[...] Auf diese Gebührentatbestände können die Gemeinden ohne weiteres bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zurückgreifen und grundsätzlich die Kosten der insoweit erfassten Aufgaben decken. In der Folge war auch nach Auffassung des SGSA keine weitere Änderung der Gebührentatbestände erforderlich, da die Tarifstellen der AllGO, die im Zusammenhang mit dem Hundegesetz von Belang sind, kostendeckend und damit auskömmlich sind. Es ist auch nachträglich weder von Seiten des SGSA vorgetragen noch ersichtlich, dass in den Fällen, in denen ein Gebührentatbestand vorliegt, die Gegenüberstellung der tatsächlichen Kosten und der Gebührentatbestände ergeben hätten, dass die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten den vorgesehenen Gebührenrahmen übersteigen. [...]“

In der Tat ist von uns nicht vorgetragen worden, dass eine Änderung der Gebührentatbestände (Erhöhung der Gebührenfestbeträge oder des Gebührenrahmens mangels Auskömmlichkeit) für Amtshandlungen nach dem GefHuG erforderlich wäre. Dass die Gebühren nicht sämtliche Kosten decken, ist dem Umstand geschuldet, dass nicht alle im Zusammenhang mit dem GefHuG erforderlichen Tätigkeiten Amtshandlungen sind, z.B. schlicht-hoheitliches Handeln.

Im Kostenermittlungsbogen wurden diese Kosten v.a. unter Nr. II.7.3 für die „Überwachungs- bzw. Aufsichtstätigkeiten ohne Gebührentatbestand“ erfasst, vgl. Ausführungen auf Seite 7 f..

Weiter heißt es auf Seite 108 des Berichts:

„[...] Darüber hinaus ergibt sich weder aus § 3 Abs. 2 Satz 1 VerwKostG LSA noch aus Satz 2 dieser Bestimmung, dass in einzelnen Fällen die Gebühr nicht höher als der Aufwand sein darf. Auch eine „Quersubventionierung“ unter gebührenpflichtigen Amtshandlungen zu dem Zweck, die Gebührenunterdeckung für einzelne Amtshandlungen durch Mehreinnahmen aus den anderen Amtshandlungen desselben Verwaltungszweiges auszugleichen, ist nicht unzulässig, solange es durch die eröffneten Gebührenrahmen nicht landesweit zu einer Kostenüberschreitung kommt, was jedoch weder vorgetragen noch ersichtlich ist. Zudem ist es zulässig, dass mit der Gebührenerhebung neben der Kostendeckung auch andere zulässige Zwecke, etwa des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung oder der sozialen Unterstützung, verfolgt werden. [...]“

Es ist richtig, dass gem. § 3 Abs. 1 S. 1 VwKostG LSA die Gebühren in den Gebührenordnungen so festzusetzen sind, dass ihr Aufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Aufwand des Verwaltungszweiges, soweit er nicht durch Erstattung der Auslagen gedeckt ist, nicht übersteigt. Nach Satz 2 sind sie nach dem Maß des Verwaltungsaufwandes, dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung, dem Nutzen oder der Bedeutung der Amtshandlung für den Gebührenschuldner zu bemessen.

Allerdings ist der Ansatz verfehlt, dass die Gebühr auch weitere Zwecke verfolgen kann, insbesondere der Erwirtschaftung von Einnahmen für Verwaltungstätigkeiten für die keine Gebühren anfallen. § 3 Abs. 2 VwKostG LSA ordnet an, dass Verwaltungsgebühren nach dem Maß des Verwaltungsaufwandes, dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung, dem Nutzen oder Bedeutung der Amtshandlung für den Gebührensschuldner zu bemessen sind. Darüber hinaus besteht nach § 4 Abs. 3 KAG LSA die Möglichkeit, dass von der Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden kann, wenn hieran ein öffentliches Interesse besteht. Hierdurch ist zwar der Weg zu einer geringeren Gebühr bzw. einem Verzicht geöffnet, was insbesondere bei sozialen Erwägungen eine Rolle spielen könnte; allerdings ist Voraussetzung für eine geringere Gebühr eben auch ein öffentliches Interesse, eine nicht unerhebliche Hürde. Hingegen dürften Lenkungsziele im Regelfall eine höhere Gebühr bedingen. Hierfür ist außerhalb des § 3 Abs. 2 S. 1 VwKostG LSA keine Rechtsgrundlage bei den Verwaltungsgebühren ersichtlich.

Zudem ist der Begriff der „Quersubventionierung“ missverständlich und unzutreffend.

Wie bereits in der Stellungnahme vom 27.09.2013 nebst Anlagen sowie in den ergänzenden Schreiben vom 20.02.2014 und 29.08.2014 dargestellt, können nicht für alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Vollzug des GefHuG erforderlich sind, Gebühren erhoben werden. So machen die ermittelten Kosten für die Überwachungs- bzw. Aufsichtstätigkeiten ohne Gebührentatbestand ca. 1,3 Mio. Euro der von uns ermittelten Mehrbelastungen i.H.v. 6,5 Mio. aus. Ein derartig hoher Betrag kann wohl kaum durch „überhöhte“ Gebühren für die der Gebührenpflicht unterliegenden Amtshandlungen kompensiert werden. Im Übrigen decken die möglichen Gebühren gerade nicht die anfallenden Kosten, wie unserer Ausführungen in den o.g. Schreiben zeigen.

2.2 Zum sog. „Kostenschuldnerausfallrisiko“ heißt es auf Seite 109 des Berichts:

„[...] Zudem ist weder dargelegt noch erkennbar, dass die Kommunen speziell beim Vollzug des Hundegesetzes in einer überdurchschnittlichen Vielzahl von Fällen auf zahlungsunfähige Schuldner getroffen wären oder die Anzahl zahlungsunfähiger Schuldner bei Hundehaltern überdurchschnittlich hoch wäre. Ferner sind gerichtliche Entscheidungen,

die in diesem Zusammenhang zu Ungunsten einer Kommune ausgegangen wären, nicht bekannt geworden. [...]“

Es ist richtig, dass in der Stellungnahme zur Evaluierung des GefHuG vom 27.09.2013 auch das Kostenschuldnerausfallrisiko geltend gemacht wurde. Dies beziffert das Risiko für die Kommunen, die entstandenen Kosten vom Kostenverursacher/ -schuldner – aufgrund dessen wirtschaftlicher Situation (insolvent, Leistungsempfänger nach SGB II, XII) – nicht erstattet zu bekommen mit der Folge, dass diese Kosten nicht (mehr) eintreibbar sind.

Dies wurde im Kostenermittlungsbogen unter Ziff. III erfasst und dargelegt (s. Anlage 1 zur Stellungnahme vom 27.09.2013). Bei den neun Modellkommunen beliefen sich diese Kosten für den Zeitraum vom 2009 bis 2012 auf knapp 60.000 Euro (s. Anlage 2 Spalte 3 zur Stellungnahme vom 27.09.2013). Insofern ist daran sehr gut erkennbar, dass die Kommunen speziell beim Vollzug des Hundegesetzes in einer überdurchschnittlichen Vielzahl von Fällen auf zahlungsunfähige Schuldner getroffen sind und die Anzahl zahlungsunfähiger Schuldner bei Hundehaltern überdurchschnittlich hoch ist.

Darüber hinaus gibt es bereits gerichtliche Entscheidungen, die in diesem Zusammenhang zu Ungunsten einer Kommune ausgegangen und ebenfalls Grundlage für die Forderung eines entsprechenden Mehrbelastungsausgleiches sind. An dieser Stelle sei nur als eine Entscheidung von vielen das Urteil des Obergerverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 04.06.2014 - 3 L 230/13 - genannt. In diesem Verwaltungsrechtsstreit wendete sich der Hundehalter erfolgreich gegen die Einordnung seines Hundes als gefährlichen Hund im Sinne des GefHuG.

2.3 Auf Seite 109 des Berichts heißt es weiter:

„[...] Insoweit läge es aus Sicht der Landesregierung allenfalls nahe, dass die Gemeinden die tatsächlichen und rechtlichen Mittel zur Erhebung kostendeckender Gebühren nicht in vollem Umfang ausgeschöpft haben könnten. Dies wird zudem bestätigt durch einzelne Darlegungen in der strukturierten Anhörung sowie die stichprobenartigen Nachfragen des SGSA im Rahmen der Kostenermittlung. [...]“

Diese Bewertung wird ausdrücklich nicht geteilt. Vielmehr ist der Hinweis, dass die Gebührenerhebung nicht in vollem Umfang erfolgt worden sei, wenig zielführend.

Einerseits sind die entstandenen Mehrkosten - wie bereits dargestellt - auch bei Ausschöpfung der Gebührenrahmen nicht zu 100 % über Gebühren finanzierbar.

Andererseits sind bei jeder Ermessensausübung (Gebührenhöhe innerhalb des Gebührenrahmens) die jeweiligen Interessen abzuwägen und zu begründen, wobei Maßstab die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr ist, sodass nicht in jedem Falle der Gebührenrahmen ausgeschöpft werden kann. Mit der Ausschöpfung des Gebührenrahmens – durch Festsetzung der jeweils höchstmöglichen Gebühr – liefe diese Ermessensausübung im Einzelfall praktisch leer, bis hin zum rechtswidrigen Ermessensnichtgebrauch.

3. Zur Mehrkostenberechnung im Einzelnen

3.1 Nach Auffassung der Landesregierung sind Kosten i.H.v. ca. 5,2 Mio. Euro der vom SGSA dargelegten ca. 6,5 Mio. Euro nicht berücksichtigungsfähig (im Bericht auf Seite 111 oben).

Selbst nach Auffassung der Landesregierung verblieben demnach noch 1,3 Mio. Euro ausgleichspflichtige Mehrkosten (für Überwachungs- bzw. Aufsichtstätigkeiten ohne Gebührenatbestand).

Im Bericht heißt es auf Seite 111 weiter:

„[...] Neben den anteilig erstattungsfähigen Investitionskosten (einmalige Mehrkosten i.S.d. § 17 Abs. 2 GefHuG) wären daher nach Auffassung der Landesregierung im Sinne laufender Mehrkosten nach § 17 Abs. 3 GefHuG nur die Kosten für „Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten, für die keine besonderen Gebührentatbestände vorgesehen sind“ (vgl. Anlage 1, „Umfragebogen Kostenermittlung“ unter Nr. II.7.3.) ausgleichspflichtig, aber auch nur dann, wenn die Kosten, nachvollziehbar ermittelt und begründet werden.[...]“

Wir haben mit den ergänzenden Stellungnahmen durch die Schreiben vom 20.02.2014 und 29.08.2014 die Kostenermittlung nachvollziehbar und hinreichend begründet. Offen bleibt, warum dieser Nachweis nicht berücksichtigt wurde.

Erneut sei darauf hingewiesen, dass das MI bereits bei der Erstellung der Kostenermittlungsbogens und in allen Sitzungen der „AG Modellkommunen“ die Möglichkeit nicht genutzt hat, andere oder weitere Kostenpositionen in die Erfassung mitaufzunehmen oder entbehrliche Kostenpunkte herauszustreichen.

Die Modellkommunen haben die Kostenbögen bereits bis März 2013 ausgefüllt und zurückgeschickt. Eine nachträgliche weitere Konkretisierung und Aufschlüsselung des Datenmaterials war 1,5 Jahre nach Ausfüllen der Kostenermittlungsbögen und teilweisen Mitarbeiterwechsel vor Ort schwerlich möglich. Nun im Nachgang die Belastbarkeit der – durch das MI begleiteten – Kosten- und Mehrbedarfsermittlung in Zweifel zu ziehen, ist unstatthaft.

An dieser Stelle sei – wie per E-Mail vom 20.12.2013 und mit Schreiben vom 29.08.2014 – auf einen Rechenfehler bei der Ermittlung der laufenden Mehrkosten (Posten II.7.3.) hingewiesen, der aus der Excel-Tabelle einer Modellkommune (Landeshauptstadt Magdeburg) übernommen wurde. Die angegebenen Werte (Personalkosten) müssen doppelt so hoch ausfallen, da in der Excel-Datei die korrekten Zahlen bei II.7.3 bei IV. versehentlich mit 0,5 multipliziert wurden und daher nur die hälftigen Kosten darstellen. Folglich belaufen sich die korrekten Werte für 2009 auf 49.940 Euro, für 2010 auf 50.950 Euro, für 2011 auf 50.160 Euro und für 2012 auf 50.600 Euro. Nach der Fehlerkorrektur betragen die von uns ermittelten Mehrkosten dementsprechend mehr als 7 Mio. Euro.

3.2 Zu den Kosten für „Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten, für die keine besonderen Gebührentatbestände vorgesehen sind“ (im Kostenermittlungsbogen unter Nr. II.7.3.) wird auf Seite 111 ohne weitere Begründung behauptet:

„[...] Regelmäßig dienen Aufsichtstätigkeiten der Kommunen im Bereich der Hundehaltung jedoch auch der Überwachung der Hundesteuer sowie kommunaler Gefahrenabwehrverordnungen (Leinenzwang) und Benutzungsordnungen (beispielweise Parkanlagen und Spielplätze). [...]“

Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar, auch vor dem Hintergrund, dass in unserem Schreiben vom 29.08.2014 zahlreiche andere Beispiele benannt wurden:

- Ermittlungstätigkeiten durch den Außendienst im Zusammenhang mit „Hundevorfällen“ oder der angeblichen Haltung eines „aggressiven Hundes“, die dann aber auf Grund der später festgestellten tatsächlichen Umstände zu keiner Gefährlichkeitsfeststellung nach § 4 Abs. 4 Satz 2 GefHuG geführt haben,
- Ermittlungstätigkeiten durch den Außendienst bei (Bürger-)Hinweisen auf Haltung eines „Kampfhundes“, die sich dann aber so nicht bestätigt haben (z.B. Hund ist kein „Kampfhund“ oder es wird überhaupt kein Hund gehalten),

- die Überprüfung vor Ort, ob erteilte Auflagen von Hundehaltern umgesetzt wurden - so werden auch Eindrücke gesammelt, wie die Haltung der Hunde erfolgt bzw. wie die Beschaffenheit der Grundstücke ist, bevor (weitere) Auflagen erteilt werden,
- (ergebnislose) Kontrollen nach § 5 Abs. 2 S. 2 und 3 sowie § 11 GefHuG LSA,
- anlassbezogene Kontrollen (Nachgehen von Bürgerhinweisen) bei Zweifeln, ob ein Hund im Hunderegister erfasst ist bzw. mit welcher Rasse,
- Kontrolle, ob ein sicherzustellender Hund weiterhin gehalten wird, damit der Zugriff nicht ins Leere geht,
- Recherche zum Verbleib/ Aufenthaltsort von Hunden und Haltern,
- Tätigkeit infolge von Beißvorfällen, sodass sich der Verwaltungsaufwand (durch Bescheiderstellung, Recherche von Rechtsprechung, Vorortkontrollen) erheblich erhöht,
- Beantwortung von mündlichen oder schriftlichen Anfragen von Bürgern oder Institutionen über die verschiedenen Anwendungsfragen des GefHuG LSA,
- Einleitung von Verfahren nach dem GefHuG LSA (Anhörungen), welche letztlich nicht zum Erlass eines Verwaltungsaktes führen (Gefährlichkeitsfeststellung, Aufforderung zur Beibringung von Wesenstest, Versicherungen und Chip-Kennzeichnungen),
- Befragung von Zeugen und Gutachtern im Rahmen von Sachverhaltsaufklärungen (Beißvorfälle, Rassebeurteilung) mit entlastendem Ergebnis, so dass ein Verwaltungsakt unterbleibt.

Daher ist auch die Schlussfolgerung auf den Seiten 111 unten und 112 oben nicht richtig:

„[...] Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass auch Aufsichts- und Überwachungstätigkeiten durchgeführt und berechnet wurden, die an ein zurechenbares Verhalten eines bisherigen Hundehalters anknüpfen und daher grundsätzlich zu einer gebührenpflichtigen Amtshandlung führen müssten. [...]“

Wenn es einen **Gebührensschuldner** gibt, erheben die Kommunen auch Gebühren für ihre Tätigkeit, da dies in ihrem ureigensten Interesse liegt.

Ferner heißt es auf Seite 115 des Berichts:

„[...] Mit seiner beispielhaften Aufzählung der für die Kostenermittlung relevanten „Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten ohne Gebührentatbestand“ bestätigt der SGSA vielmehr, dass auch Tätigkeiten berücksichtigt und berechnet wurden, die entweder an ein zurechenbares Verhalten eines bisherigen Hundehalters anknüpfen und daher grundsätzlich zu einer gebührenpflichtigen Amtshandlung führen müssten oder für die bereits bislang auf freiwilliger oder anderer Grundlage finanzielle Aufwendungen durch die Kommunen getätigt wurden bzw. werden oder die bereits dem Grunde nach nicht den Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten unterfallen. [...]“

Diese Behauptungen sind nicht plausibel.

Welche der vorgenannten Beispiele knüpfen an ein zurechenbares Verhalten eines bisherigen Hundehalters?

Für welche dieser Fälle werden bereits bislang auf freiwilliger oder anderer Grundlage finanzielle Aufwendungen durch die Kommunen getätigt?

In welchen Fällen liegen keine Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten vor?

Im Übrigen schließen vermeintlich „bislang freiwillige“ Aufwendungen den Anspruch auf Ausgleich der Mehrbelastung nicht aus (s. Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA). Sollten „freiwillige“ Aufwendungen erfolgt sein, könnte dies schlicht dem Umstand geschuldet sein, dass bislang keine bzw. keine ausreichende Finanzierung von anderer Seite erfolgte.

3.3 Weiter heißt es im Bericht auf Seite 112:

„[...] Auch nicht unberücksichtigt bleiben darf die Tatsache, dass die Kommunen für die durch das Hundegesetz neu zugewiesenen Aufgaben bereits bislang auf Grundlage des SOG LSA finanzielle Aufwendungen getätigt haben. Denn gerade den Gemeinden oblag auch schon vor Erlass des Hundegesetzes allgemein die Abwehr von Gefahren, also auch solcher, die von Hunden ausgingen und ausgehen. [...]“

Es ist zwar richtig, dass die Gefahrenabwehr den Gemeinden als allgemeine Sicherheitsbehörden im Sinne des § 84 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA obliegt.

Jedoch wurden den Gemeinden mit dem GefHuG neue Aufgaben zugewiesen, die nicht der „allgemeinen“ Gefahrenabwehr unterfallen.

An dieser Stelle sei als aktuelles Beispiel zum Vollzug des GefHuG genannt, dass den Kommunen auferlegt wird, dass sie ausnahmslos von jedem „Miniatur Bull Terrier“ mehrere Farbfotos anzufertigen und das Gewicht und die Widerristhöhe zu bestimmen hat (so der Erlass des MI vom 14.05.2014 und die Verfügung des LVwA vom 14.07.2014). Derartige Aufgaben haben nichts mit allgemeiner Gefahrenabwehr zu tun.

An diesem Beispiel wird auch deutlich, welche zusätzlichen Kosten aus dem Vollzug des GefHuG resultieren, da nicht jede Gemeinde eine entsprechende Waage oder eine Kamera zur Verfügung hat. Diese Investitionskosten spielen bei der Erfassung der Kosten für den Zeitraum 2009 bis 2012 allerdings keine Rolle, untermauern jedoch unsere Zweifel an der Art und Weise der Evaluierung.

3.4 Im Bericht heißt es ferner auf Seite 116:

„[...] Allerdings räumt die Stellungnahme des SGSA die Zweifel an den behaupteten Kostenbelastungen der einzelnen Modellkommunen untereinander und in Relation zur Anzahl der im Zentralen Register erfassten Hunde nicht aus. [...]“

Hierzu hatten wir mit Schreiben vom 29.08.2014 ausgeführt, dass diese Beträge (wie auch alle anderen Kostenpositionen) in den einzelnen Modellkommunen unterschiedlich ausfallen müssen. Sie resultieren letztlich aus dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung, wonach u.a. die Organisation und der Intensität ihrer Aufgabenwahrnehmung einschließlich des notwendigen Personaleinsatzes etc. jeder Gemeinde grundsätzlich selbst obliegt.

So sind beispielsweise im Ordnungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg allein drei Mitarbeiter im Innendienst ausschließlich mit dem Vollzug des GefHuG im Stadtgebiet befasst. Daher lassen im Einzelfall – im Vergleich zu den anderen Modellkommunen – sehr hohe oder niedrige Werte keine konkreten Rückschlüsse zu.

Zudem handelt sich nicht um nur behauptete, sondern um nachgewiesene Kostenbelastungen.

3.5 Hierzu heißt es auf Seite 115 weiter:

„[...] Allerdings darf andererseits natürlich nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Aufgaben im Rahmen der Fachaufsicht (auch) einer Zweckmäßigkeitskontrolle (§ 17 Abs. 1 Satz 2 GefHuG, § 86 Abs. 2 SOG LSA) unterliegen, so dass eine Aussage darüber, welche Ausgaben „erforderlich“ und somit zu erstatten sind, einer fachaufsichtlichen Beurteilung grundsätzlich zugänglich sind und dies gerade nicht allein im Ermessen der jeweiligen Kommune liegt.“

Dies ist zwar zutreffend. Jedoch müsste die Fachaufsichtsbehörde dann auch nachweisen, welche Ausgaben nicht erforderlich sind und im vorgenannten Beispiel belegen, dass zwei an Stelle von drei Sachbearbeitern für diese Tätigkeiten ausreichend wären.

3.6 Im Bericht heißt es weiter auf Seite 116 oben:

„[...] Aus Sicht des SGSA zählen zu den finanzausgleichsrelevanten Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten u.a. Ermittlungstätigkeiten des Außendienstes im Zusammenhang mit „Hundevorfällen“ oder der angeblichen Haltung eines „aggressiven Hundes“, die dann aber auf Grund der später festgestellten Umstände zu keiner Gefährlichkeitsfeststellung nach GefHuG geführt haben. Diese Ermittlungstätigkeiten sind folglich nicht durch das Hundegesetz veranlasst. [...]“

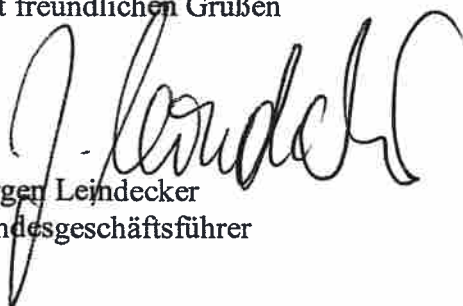
Hierbei handelt es sich um die Prüfung, ob ein Tätigwerden nach dem GefHuG erforderlich ist, also ob es sich z.B. um die Haltung eines gefährlichen Hundes nach § 4 GefHuG handelt. Vor Inkrafttreten des GefHuG war ein Tätigwerden der Behörde nach SOG LSA bei derartigen Fällen nicht zwingend geboten, sondern in Anwendung des Opportunitätsprinzips im Einzelfall zu entscheiden.

Auf Seite 116 des Berichts wurden die von uns genannten Praxisbeispiele (anlassbezogene Kontrollen, Vor-Ort-Kontrollen, Anhörungen) immer so „vervollständigt“, dass daraus eine gebührenpflichtige Amtshandlung folgt und es einen (bisherigen) Hundehalter und damit Gebührenschuldner gibt.

Dies ist jedoch in der Realität gerade nicht der Fall. Erfasst wurden lediglich die Fälle, in denen die Kontrollen ergebnislos verliefen und es kein zurechenbares Verhalten des (bisherigen) Hundehalters gab. Insofern handelt es sich um Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten ohne Gebührentatbestände.

Abschließend bitten wir hinsichtlich der Ermittlung der laufenden Mehrkosten um Übermittlung der Berechnung (möglichst als Excel-Tabelle), da die Begründung auf den Seiten 105 bis 118 des Evaluationsberichts ohne weiteres Zahlenwerk nicht nachvollziehbar ist und sich daraus nicht der (Pauschal)Betrag für die laufenden Mehrkosten in Höhe von 325.000 Euro ergibt.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer