

Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 17. September 2013**Zusätzliche landesrechtliche Pflichten in der Tierhaltung durch Einführung eines Hunderegisters**

Die CDU fordert mit dem Bürgerschaftsantrag Drs. 18/1034 den Senat auf, eine landesgesetzliche Chippflicht für Hunde und deren gesetzliche Registrierung einzuführen. Die Forderungen der CDU sind an die im Land Niedersachsen geltenden Regelungen angelehnt. Zur politischen Beurteilung dieses Vorstoßes stellen sich Fragen zur Abschätzung der Gesetzesfolgen für das Land Bremen. Eine öffentlich-rechtliche Pflicht zur Registrierung setzt ein öffentlich-rechtlich gestaltetes Register voraus. Für die Einrichtung eines solchen Registers scheint die CDU die Beleihung bestehender privater Register zu präferieren.

Wir fragen den Senat:

1. Welche Kosten entstehen, wenn Bremen eines der bestehenden privatgewerblich organisierten Register beleiht?
2. Welchen Kostenanteil der entstehenden Kosten muss aus dem öffentlichen Haushalt bestritten werden, und welcher wird auf die Hundehalter umgelegt werden müssen? Zu welcher einmaligen und/oder jährlichen Gebührenhöhe wird es für die Hundehalter kommen?
3. Erfüllen die bestehenden privatgewerblichen Register die Voraussetzungen einer Beleihung? Sind diese Register bereit, sich beleihen zu lassen? Muss der Betrieb eines zu beleihenden privatgewerblichen Registers ausgeschrieben werden?
4. Kann bei diesem Register sichergestellt werden, dass Daten die aufgrund einer öffentlichen Registrierungspflicht übermittelt werden, demselben Schutzstatus unterliegen, wie Daten in einem öffentlich geführten Register?
5. Welche Personal- und Sachkosten für die öffentliche Hand entstehen neben dem beliebigen Registerbetrieb durch die Einführung einer Chip- und Registerpflicht für Hunde? Sofern es hierdurch zu Haushaltsbelastungen kommt, die nicht über Gebühren finanziert werden, um welche Beträge müsste die Hundesteuer erhöht werden, um die Chip- und Registerpflicht kostenneutral zu gestalten?
6. Ist dem Senat bekannt, warum das Land Niedersachsen kein bestehendes gewerbliches Register beliehen hat?
7. Welchen Zwecken kann nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ein auf Landesrecht beruhendes Hunderegister dienen? Sind die bisher allein auf Tierschutzerwägungen abgestellten privaten Register geeignet, die dem Land zustehenden Regelungsgegenstände im Hinblick auf die Auskunftspflichten zu entsprechen?
8. In welchem Austausch- und Abgleichverhältnis befinden sich die bereits bestehende steuerrechtliche Verpflichtung zur Anmeldung eines Hundes beim Finanzamt zu einer neuen gefahrenabwehrrechtlichen Verpflichtung zur Registrierung? Soweit hierfür keine zwingenden Regelungen vorliegen, welches Austausch- und Abgleichverhältnis hält der Senat für geboten?
9. Von wie viel bisher nicht gechippten und privatgewerblich registrierten Hunden im Land Bremen geht der Senat aus? Wie viele Hunde konnten im Zeit-

raum von 2010 bis 2013 nach einem Beißvorfall, einer Sachschadensverursachung oder einer Aufnahme in den Tierheimen nicht einem bestimmten Halter zugeordnet werden?

10. Mit wie vielen Einziehungen von Hunden rechnet der Senat, soweit säumige Halter ein Chippen ihres Hundes trotz Ordnungswidrigkeitenandrohungen beharrlich verweigern? Welche Kosten fallen hierfür voraussichtlich für den Haushalt an?

Insa Peters-Rehwinkel, Sükrü Senkal,
Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

D a z u

Antwort des Senats vom 10. Dezember 2013

Die Fragen 1, 2, 3 und 4 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

1. Welche Kosten entstehen, wenn Bremen eines der bestehenden privatgewerblich organisierten Register beleiht?
2. Welchen Kostenanteil der entstehenden Kosten, muss aus dem öffentlichen Haushalt bestritten werden, und welcher wird auf die Hundehalter umgelegt werden müssen? Zu welcher einmaligen und/oder jährlichen Gebührenhöhe wird es für die Hundehalter kommen?
3. Erfüllen die bestehenden privatgewerblichen Register die Voraussetzungen einer Beleihung? Sind diese Register bereit, sich beleihen zu lassen? Muss der Betrieb eines zu beleihenden privatgewerblichen Registers ausgeschrieben werden?
4. Kann bei diesem Register sichergestellt werden, dass Daten die aufgrund einer öffentlichen Registrierungspflicht übermittelt werden, demselben Schutzstatus unterliegen, wie Daten in einem öffentlich geführten Register?

Es ist grundsätzlich möglich, die technische Infrastruktur eines der bestehenden, von eingetragenen Vereinen auf freiwilliger Grundlage betriebenen Register oder eines der von öffentlichen oder staatlich beliehenen Stellen betriebenen Pflichtregister für die Zwecke eines Pflichtregisters der Freien Hansestadt Bremen zu verwenden. Sofern die registrierende Stelle privatrechtlich organisiert ist, kommt eine Beleihung durch Gesetz infrage. Die derzeit am Markt tätigen privatrechtlich organisierten Stellen, die bereits freiwillige Register oder Pflichtregister betreiben, haben auf Nachfrage bestätigt, dass sie bereit wären, sich beleihen zu lassen. Eine privatrechtlich organisierte Stelle, die gesetzlich beliehen wurde, ein öffentlich-rechtliches Hunderegister zu führen, unterliegt dem Bremischen Datenschutzgesetz (siehe § 1 Absatz 2 Satz 2 des Bremischen Datenschutzgesetzes).

Nach den vorliegenden unverbindlichen Preisinformationen verschiedener Anbieter liegen die einmaligen Kosten für die Erstellung des Registers überwiegend im unteren bis mittleren fünfstelligen Bereich. Die laufenden Kosten, insbesondere für die Bereitstellung der Infrastruktur, die Softwarepflege, die Bearbeitung von erstmaligen Registrierungen und Folgeänderungen sowie die Bearbeitung von Behördenanfragen, werden in anderen Bundesländern über die Gebühr finanziert, die eine Tierhalterin oder ein Tierhalter jeweils bei der Erstregistrierung des Hundes zahlen muss. Erfahrungsgemäß sollte dieser Betrag in etwa bei 20 € (zuzüglich Mehrwertsteuer) je Registrierungsvorgang liegen.

In Niedersachsen z. B. hat das Land zur Einrichtung des Hunderegisters aus allgemeinen Steuermitteln eine Anschubfinanzierung von 100 000 € aufgebracht. Dort sind die Gebühren für die Tierhalterinnen und Tierhalter so berechnet, dass sich das zentrale Register aus den Gebühren finanziert. Für jede Online-Registrierung wird ein Betrag in Höhe von 14,50 € zuzüglich 19 % Mehrwertsteuer berechnet. Eine telefonische bzw. schriftliche Anmeldung kostet 23,50 € zuzüglich 19 % Mehrwertsteuer, bedingt durch den höheren Bearbeitungsaufwand. Diese Gebühr fällt je Hund einmalig an, eine jährliche Gebühr ist nicht vorgesehen.

Eine Beauftragung der Dataport, Anstalt des öffentlichen Rechts, Altenholz, mit der Erstellung und dem laufenden Betrieb eines Pflichtregisters wäre ohne Vergabeverfahren möglich, da es sich um eine Inhouse-Vergabe handeln würde. Im Übrigen wäre in Abhängigkeit vom Auftragsvolumen vom Erfordernis eines öffentlichen Vergabeverfahrens auszugehen.

5. Welche Personal- und Sachkosten für die öffentliche Hand entstehen neben dem beliebigen Registerbetrieb durch die Einführung einer Chip- und Registerpflicht für Hunde? Sofern es hierdurch zu Haushaltsbelastungen kommt, die nicht über Gebühren finanziert werden, um welche Beträge müsste die Hundesteuer erhöht werden, um die Chip- und Registerpflicht kostenneutral zu gestalten?

Eine belastbare Aussage zu den Personal- und Sachkosten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Soweit die Kosten der anderen Länder ermittelt werden konnten, reichen diese für eine zuverlässige Vergleichsberechnung nicht aus.

Wie hoch der Personalaufwand in den Ländern ist, die eine Kennzeichnungs- und Registrierungsspflicht eingeführt haben, ist mit Ausnahme von Hamburg, das den Personalaufwand mit 16,7 Stellen beziffert (Bürgerschafts-Drucksache 20/5110), nicht bekannt.

Die Auslesung der elektronischen Transponder setzt entsprechende Lesegeräte voraus. Tierärzte, Tierkliniken und Tierheime sind damit ausgestattet. Damit auch die zuständige Behörde die Transponder auslesen kann, muss auch sie Lesegeräte beschaffen. Beispielsweise wurden in Sachsen-Anhalt 135 Transponderlesegeräte im Wert von etwa 32 000 € beschafft. Das entspricht einem Stückpreis von etwa 240 €.

Die von den Tierhalterinnen und Tierhaltern gezahlten Registrierungsgebühren decken lediglich die Kosten des zentralen Registers. Die im Gesetzesvollzug entstehenden Personal- und Sachkosten können grundsätzlich nicht über diese Gebühren gedeckt, sondern müssen aus dem allgemeinen Haushalt bestritten werden. Bei der Prüfung, ob die Ausgaben für die Durchsetzung und Kontrolle einer landesrechtlichen Kennzeichnungs- und Registrierungsspflicht für Hunde durch eine Erhöhung der Hundesteuer finanziert werden können, ist zu bedenken, dass es sich bei der Hundesteuer um eine Gemeindesteuer handelt, nicht um eine Ländersteuer. Eine Gebühr ist nämlich eine durch öffentliches Recht geregelte Geldleistung, die für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung erhoben wird, die den Gebührenpflichtigen unmittelbar begünstigt oder die er veranlasst hat. Eine Gebühr steht also eine unmittelbare (Verwaltungs-) Leistung für den Gebührenpflichtigen im Einzelfall gegenüber, was hier nicht der Fall ist. Hier geht es darum, grundsätzlich Personal- und Sachkosten für den Gesetzesvollzug (Kontrollen der Erfüllung der Registerpflicht sowie Ahndung von Verstößen) bereitzustellen. Demgegenüber sind Steuern Geldleistungen, die gerade nicht eine Gegenleistung für eine besondere (Verwaltungs-) Leistung im Einzelfall darstellen. Sie werden zur Finanzierung allgemeinen Verwaltungshandelns erhoben und deswegen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Sie fließen in den allgemeinen Haushalt ein.

Gelingt es, die gesetzliche Kennzeichnungs- und Registrierungsspflicht durch entsprechenden Gesetzesvollzug durchzusetzen, sinken möglicherweise die den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven entstehenden Kosten für die Unterbringung gefundener Hunde im Tierheim, da gekennzeichnete und registrierte Hunde den Tierhaltern sofort zurückgegeben werden können.

6. Ist dem Senat bekannt, warum das Land Niedersachsen kein bestehendes gewerbliches Register beliehen hat?

Dem Senat ist nicht bekannt, weshalb das zuständige Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die KSN Kommunales Systemhaus Niedersachsen GmbH, Oldenburg, mit dem Führen des zentralen Registers beauftragt hat.

7. Welchen Zwecken kann nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ein auf Landesrecht beruhendes Hunderegister dienen? Sind die bisher allein auf Tierschutzerwägungen abgestellten privaten Register geeignet, die dem Land zustehenden Regelungsgegenstände im Hinblick auf die Auskunftspflichten zu entsprechen?

Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich Tierschutz gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 GG in Gestalt des Tierschutzgesetzes Gebrauch gemacht. Gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG bleibt für die Freie Hansestadt Bremen für eine durch Tierschutz motivierte Regelung eines Hunderegisters nach Auffassung des Senats insoweit kein Raum.

Nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen durch das Grundgesetz ließe sich ein auf Landesrecht beruhendes Hunderegister somit grundsätzlich nur auf Erwägungen der Gefahrenabwehr stützen, also auf die Gesetzgebungskompetenz für das Ordnungsrecht. Die Einführung einer Pflicht zur Kennzeichnung von Hunden und zur Registrierung der Hunde und deren zugehöriger Halterinnen und Halter in einem zentralen Register kommt grundsätzlich als geeignete Maßnahme in Betracht, um zu verhindern, dass von einem ausgesetzten Hund Gefahren für den Straßenverkehr oder andere Tiere und Menschen ausgehen.

Die Besorgnis, bei Beiß- und sonstigen Unfällen, die auf einen absichtlich ausgesetzten Hund zurückzuführen sind, zivil-, straf- oder ordnungsrechtlich zur Rechenschaft gezogen zu werden, könnte Hundehalterinnen und Hundehalter davon abhalten, ihr Tier auszusetzen, sodass es gar nicht erst zu den sonst drohenden Unfällen kommt.

8. In welchem Austausch- und Abgleichverhältnis befinden sich die bereits bestehende steuerrechtliche Verpflichtung zur Anmeldung eines Hundes beim Finanzamt, zu einer neuen gefahrenabwehrrechtlichen Verpflichtung zur Registrierung? Soweit hierfür keine zwingenden Regelungen vorliegen, welches Austausch- und Abgleichverhältnis hält der Senat für geboten?

Nach der geltenden Rechtslage ist ein Datenabgleich bzw. -austausch zwischen Finanz- und Ordnungsbehörden nicht möglich, da die bei den für die Verwaltung der Hundesteuer zuständigen Finanzbehörden vorhandenen Daten dem Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung – AO) unterliegen.

Um den erwähnten Datenabgleich bzw. -austausch künftig zu ermöglichen, bedürfte es daher einer – noch zu schaffenden – gesetzlichen Regelung im landesrechtlichen Bereich, z. B. im Bremischen Abgabengesetz, das derzeit die AO, also auch § 30 AO (Steuergeheimnis), nahezu vollumfänglich für anwendbar erklärt.

Ein Datenabgleich mit nicht beliehenen freiwilligen Registern ist nicht möglich.

9. Von wie viel bisher nicht gechippten und privatgewerblich registrierten Hunden im Land Bremen geht der Senat aus? Wie viele Hunde konnten im Zeitraum von 2010 bis 2013 nach einem Beißvorfall, einer Sachschadensverursachung oder einer Aufnahme in den Tierheimen nicht einem bestimmten Halter zugeordnet werden?

In Bremen wird nach Angaben des Finanzamts Bremen-Mitte für 14 846 Hunde Hundesteuer entrichtet (Stand 30. September 2013), in Bremerhaven nach Angaben der Stadtkämmerei für 4 455.

Nach Aussage des TASSO-Haustierzentralregisters für die Bundesrepublik Deutschland e. V., Hattersheim, beläuft sich die Zahl der mit elektronischem Transponder gekennzeichneten und registrierten Hunde auf 14 408 in Bremen und 3 289 in Bremerhaven (Stand Oktober 2013). Nach Auskunft des Deutschen Tierschutzbunds e. V., Bonn, sind im Deutschen Haustierregister 3 669 Hunde in Bremen und 497 Hunde in Bremerhaven verzeichnet. Der TASSO e. V. und der Deutsche Tierschutzbund e. V. tauschen nur im Suchfall die Daten des gefundenen Tieres aus, gleichen ihre Datenbanken jedoch nicht vollständig ab. Halterinnen und Halter können ihre Haustiere sowohl bei TASSO e. V. als auch beim Deutschen Tierschutzbund e. V. registrieren. Es kann daher zahlenmäßige Überschneidungen geben.

Es besteht eine Differenz zur Zahl der freiwillig registrierten Hunde und den beim Finanzamt gemeldeten Tieren, deren Ursache nicht aufzuklären ist. Zu bedenken ist, dass dem freiwilligen Register anders als dem Finanzamt möglicherweise nicht immer gemeldet wird, wenn ein Tier verstirbt, wodurch es zu Übererfassungen kommt, wohingegen beim Finanzamt Untererfassungen aufgrund

der Nichtbefolgung der Steuerpflicht bestehen könnten. Erkennbar ist jedenfalls ein bereits jetzt hoher Grad an elektronischer Kennzeichnung und freiwilliger Registrierung.

Auffällig ist andererseits, dass das Tierheim Bremen im Jahr 2010 bei 433 neu zugegangenen Hunden in etwa 90 % der Fälle den Halter nicht bzw. nicht sofort ermitteln konnte, weil der Hund nicht gekennzeichnet war; über die Gründe hierfür lässt sich nur spekulieren. Die gefundenen, nicht gekennzeichneten Hunde werden mit Foto im Internet veröffentlicht. Besitzer, die ihr Tier suchen, werden z. B. von den Polizeidienststellen und Tierärzten an das Tierheim verwiesen. Zu etwa 55 bis 60% gelingt es, die nicht gekennzeichneten Hunde an ihren jeweiligen Halter zurückzugeben. Die verbleibenden Hunde, bei denen es sich um nicht zuzuordnende Fundhunde oder herrenlose Hunde handelt, werden gekennzeichnet, geimpft und an neue Besitzerinnen und Besitzer vermittelt. Im Jahr 2011 gingen dem Tierheim Bremen 349 Hunde neu zu, die wiederum zu etwa 90 % nicht gekennzeichnet waren. Im Jahr 2012 lag die Zahl der Neuzugänge bei 302 Hunden. Zahlen für 2013 liegen noch nicht vor.

In Bremerhaven sind die Verhältnisse ähnlich. So gab es im Jahr 2012 etwa 250 Hundeneuzugänge im dortigen Tierheim. Auch dort konnten etwa 10 % der Tiere wegen ihrer Kennzeichnung an ihre ursprünglichen Halterinnen und Halter zurückgegeben werden. Etwa 50 % der Hunde ohne Kennzeichnung konnten an ihre Besitzer zurückgegeben werden.

Bei den Polizeien und Feuerwehren in Bremen und Bremerhaven werden keine Statistiken hinsichtlich Beißvorfällen oder zu von Hunden verursachten Sachschäden, bei denen der Halter nicht ermittelt werden konnte, geführt.

10. Mit wie vielen Einziehungen von Hunden rechnet der Senat, soweit säumige Halter ein Chippen ihres Hundes trotz Ordnungswidrigkeitenandrohungen beharrlich verweigern? Welche Kosten fallen hierfür voraussichtlich für den Haushalt an?

Die Einziehung eines Hundes wird nicht erforderlich sein. Sollte sich ein Zwangsgeld (Rahmen 5 € bis 50 000 €) als nicht wirksam erweisen, bietet sich die Möglichkeit der Ersatzvornahme als milderes Mittel an. Die Kosten der Ersatzvornahme werden dann im Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben.