

	<p>Fachverband der leitenden Gemeindebediensteten Niederösterreichs</p> <p>Hauptstraße 37, 2344 Maria Enzersdorf</p> <p>flgoenoe@mariaenzersdorf.gv.at</p> <p>https://www.flgoe-noe.at</p>
---	---

27.05.2022

An das
Amt der NÖ Landesregierung
Landesamtsdirektion
Email: post.begutachtung@noel.gv.at

Betrifft:

Stellungnahme im Begutachtungsverfahren zur Änderung des NÖ Hundehaltegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im bis 07.06.2022 laufenden Bürgerbegutachtungsverfahren gibt der Fachverband der leitenden Gemeindebediensteten Niederösterreichs (FLGÖ NÖ) nachfolgende Stellungnahme ab.

- 1. Beweggründe der Gesetzesnovelle**
- 2. Kompetenzgrundlage**
- 3. Inhaltliches**
- 4. Verwaltungsmehraufwand**
- 5. Zusammenfassung und Anregung**

Ad 1) Beweggründe der Gesetzesnovelle

In den Erläuterungen der Novelle wird zutreffend unter anderem auf das Gefährdungspotential in Zusammenhang mit der Hundehaltung und die Erfordernisse in Bezug auf Sachkunde, Haftpflichtversicherung sowie Regeln zum Führen von Hunden hingewiesen.

Nach den ausführlichen Erläuterungen ergeben sich in Zusammenhang mit der Hundehaltung eine Reihe von Belastungen in der niederösterreichischen Gesellschaft, die durch verschärfte Regelungen im NÖ Hundehaltegesetz minimiert werden sollen. Dem ist zuzustimmen.

Iststand:

- Derzeit bestehen im NÖ Hundehaltegesetz besondere Regelungen betreffend Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotential (§ 2, „Listenhunde“) sowie auffällige Hunde (§ 3).
- Durch die zuständige Behörde (Gemeinde) sind - nur - für diese Fälle Verwaltungsverfahren mit folgenden Inhalten zu führen:
 - Prüfung der Anzeige der Hundehaltung (§ 4)

- Prüfung der Beschränkung der Hundehaltung (§ 5)
- Prüfung und Ausspruch von Hundehalteverboten (§ 6)

Inhalt der Gesetzesnovelle:

- Die Regelungen gelten nun für alle Hunde.
- Es sind daher oben angeführte Verwaltungsverfahren für alle Hunde zu führen.

Rein aus sicherheitspolitischer Sicht sind daher Intentionen der Gesetzesnovelle zu begrüßen. Andere Aspekte werden unten näher angesprochen.

Ad 2) Kompetenzgrundlage

In den Erläuterungen zur Gesetzesnovelle wird angeführt, die Kompetenz des Landesgesetzgebers gründe sich auf Art 118 B-VG; in Hinblick dessen falle die Angelegenheit in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (örtliche Sicherheitspolizei).

In den Erläuterungen heißt es in Zusammenhang mit der seinerzeitigen Neuschaffung eines NÖ Hundehaltegesetzes: *„Damit wurden alle sicherheitsrelevanten Bestimmungen im Zusammenhang mit der Hundehaltung zusammengefasst“*.

Diese Aussage deckt sich mit der bisherigen Verwaltungspraxis des Landes NÖ – etwa (IVW3-VO-3171601/014-2016): *„Durch die landesgesetzliche Regelung im NÖ Hundehaltegesetz 2010 wurde das Führen, die Haltung, die Leinen-/Beißkorbpflicht für Hunde und seit der 3. Novelle im Jahr 2014 auch Hundeexkremate durch den Landesgesetzgeber abschließend geregelt, sodass eine Gemeinde nicht – anstelle des Gesetzgebers – mittels (ortspolizeilicher) Verordnung ein bestehendes Gesetz ändern oder verschärfen kann“*.

Publikationen des Landes NÖ zum NÖ Hundehaltegesetz wie etwa *„Rechtliche Aspekte der Hundehaltung in NÖ“* (Kommunalakademie NÖ) gehen in dieselbe Richtung.

Art. 118 Abs. 6 B-VG lautet:

„(6) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstände zu erlassen, sowie deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen.“

Wenn der NÖ Landesgesetzgeber nun im Einklang mit der bisherigen Verwaltungspraxis in den Erläuterungen der aktuellen Gesetzesnovelle festhält, „alle“ sicherheitsrelevanten Bestimmungen in Zusammenhang mit der Hundehaltung wären im NÖ Hundehaltegesetz geregelt, schließt er damit explizit aus, dass Gemeinden das für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches essentielle Recht auf Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen ausüben können.

Damit bringt der NÖ Landesgesetzgeber selbst zum Ausdruck, dass es sich tatsächlich um keine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden handelt.

Diese Beurteilung wird auch durch Art 118 B-VG gestützt:

„(2) Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“

Der NÖ Landesgesetzgeber hat in den Erläuterungen umfangreich und inhaltlich völlig zutreffend ausgeführt, welche große Belastung die Hundehaltung im Zusammenleben in der (NÖ) Gesellschaft darstellt und dass es daher umfassender und detailreicher Regelungen durch den NÖ Landesgesetzgeber zur Lösung der Problematik bedarf.

Dies deutet aber gerade nicht darauf hin, dass es sich im Sinne Art 118 Abs. 2 B-VG um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches von Gemeinden handelt, *„die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen sind und die geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“*. Jegliche Begründungen, wieso das doch der Fall sein sollte, lässt der NÖ Landesgesetzgeber vermissen.

- ⇒ **Gute Gründe sprechen daher dafür, dass die (Neu-) Regelungen im NÖ Hundehaltegesetz tatsächlich nicht dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zuzuordnen sind.**
- ⇒ **Dies hat dann zur Konsequenz, dass die Vollziehung des NÖ Hundehaltegesetzes nicht den Gemeinden obliegt, sondern wohl dem Land NÖ selbst.**

Ad 3) Inhaltliches

§ 4 Abs. 8 „Haftpflichtversicherung“

Der Bestand einer Haftpflichtversicherung hat eine zentrale Bedeutung betreffend die Linderung bzw. Abgeltung von Schäden, sollte es durch Hunde zu Personen- und/oder Sachschäden kommen. Es ist daher sicherzustellen, dass eine Haftpflichtversicherung diesen Zweck auch praktisch hinreichend erfüllen kann.

- Im Gesetz wäre eindeutig vorzugeben, dass von der Deckung nicht nur die Hundehalter (= Versicherungsnehmer), sondern auch Hunde verwahrende und Hunde führende Personen umfasst sind.
 - Dies deshalb, da in der Praxis Schadenfälle in Zusammenhang mit Hunden vielfach auf nur Hunde verwahrende oder führende Personen zurückzuführen sind - diese sind im Gegensatz zu den Hundehaltern aber meist nicht im Sinne des NÖ Hundehaltegesetzes umfassend geschult.
- Der Ersatz der bisherigen getrennten Versicherungssummen für Sach- und Personenschäden durch eine gemeinsame Pauschalversicherungssumme ist zweckmäßig.
- Bei der Höhe der Pauschalversicherungssumme orientiert sich der NÖ Landesgesetzgeber ausschließlich an ähnlichen Versicherungssummen in anderen Bundesländern, ohne nachvollziehbare Überlegungen darzustellen, welche Versicherungssumme auf Grund des Risiko und tatsächlicher Schadenfälle in Zusammenhang mit Hunden tatsächlich adäquat erschiene.
 - In der Versicherungsbranche sind seit vielen Jahren auch Hundehaftpflichtschadenfälle bekannt, deren Schadenhöhen weit über die nun vorgeschlagene Pauschalversicherungssumme hinausgehen.

- Möglicherweise kann der Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs Hinweise für eine nachvollziehbare und zweckdienliche Bemessung der Pauschalversicherungssumme geben.
- Prämien für höhere Versicherungssummen steigen bekanntlich wegen der geringeren Häufigkeit von Großschäden degressiv – höhere Versicherungssummen bewirken nicht wesentlich höhere Versicherungsprämien.

§ 6 Hundehalteverbot

Diese Bestimmung regelt die Untersagung der Hundehaltung durch die zuständige Behörde.

- Im Text ist als zuständige Behörde die „Gemeinde“ angeführt, was im Sinne der Ausführungen oben unter Punkt 2) nicht rechtskonform erscheint.
- In den **Abs. 1) bis 3)** werden der zuständigen Behörde eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt – dies allerdings lediglich in „Kann“- Bestimmungen.
 - Sollte durch den NÖ Landesgesetzgeber dabei tatsächlich ein Ermessen zulassendes „Können“ gemeint sein, wären die Kriterien für die Ermessensausübung im Sinne des Legalitätsprinzips im Gesetz anzuführen, was derzeit nicht aber der Fall ist.
 - Vermutlich will der NÖ Landesgesetzgeber der zuständigen Behörde aber eine Handlungspflicht auferlegen – dann wäre das Wort „kann“ durch ein klares „hat“ zu ersetzen.
 - Eine Klarstellung ist auch deshalb unumgänglich, da der zuständigen Behörde eine Amtshaftung droht, sollte die Behörde trotz Verpflichtung kein Hundehalteverbot verfügt haben und käme jemand durch den betreffenden Hund zu Schaden.
 - Auch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Funktionären der Behörde (nach dem Entwurf: Bürgermeister) wegen Amtsmissbrauch durch Unterlassen steht im Raum.

In **Abs. 3** werden in den **Ziffern 1 bis 7** eine Fülle von Tatbeständen aufgezählt, die Anlass für die Verfügung eines Hundehalteverbots durch die zuständige Behörde sein sollen.

„(3) Die Gemeinde kann das Halten von Hunden gemäß § 2 und § 3 auch dann untersagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Hundehalter oder die Hundehalterin nicht in der Lage ist, den Hund so zu halten, dass Gefährdungen von Menschen abgewendet werden. Als bestimmte Tatsachen gelten insbesondere:

- 1. eine gerichtliche Verurteilung wegen einer unter Anwendung oder Androhung von Gewalt begangenen oder mit Gemeingefahr verbundenen vorsätzlichen strafbaren Handlung,*
- 2. eine gerichtliche Verurteilung wegen eines Angriffes gegen die Staatsgewalt, den Staat oder den öffentlichen Frieden,*
- 3. eine gerichtliche Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung nach dem Suchtmittelgesetz, BGBl. I Nr. 112/1997 in der Fassung BGBl. I Nr. 254/2021,*
- 4. die wiederholte Bestrafung wegen Verwaltungsübertretungen, die unter Alkohol- oder Suchtmittelinfluss begangen wurden,*

5. die wiederholte Bestrafung wegen Verstößen gegen Bestimmungen dieses Gesetzes,

6. die wiederholte Bestrafung wegen Verstößen gegen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes, BGBl. I Nr. 118/2004 in der Fassung BGBl. I Nr. 86/2018,

7. das Verbot des Besitzes von Waffen und Munition gemäß § 12 Waffengesetz 1996, BGBl. I Nr. 12/1997 in der Fassung BGBl. I Nr. 211/2021."

- Da somit eine „laufende Beobachtungspflicht“ durch die zuständige Behörde normiert würde, müsste die Behörde mittels geeigneter proaktiver Erhebungsmaßnahmen sicherstellen, zu den relevanten Informationen zu gelangen.
- Es ist aber völlig unklar, wie die zuständige Behörde tatsächlich zu den angeführten verfahrensauslösenden und -relevanten Informationen kommen kann und darf.
- Gemeinden etwa sind derartige Informationen überhaupt nicht zugänglich.

Ad 4) Verwaltungsmehraufwand

Unter Punkt 1) wird der wesentliche administrative Unterschied zwischen dem Iststand und dem mit der Gesetzesnovelle angestrebten Zustand kurz dargestellt.

In den Erläuterungen wird angeführt, die Gesetzesnovelle lasse keine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes erwarten und habe für die nach dem Entwurf zur Vollziehung zuständigen Gemeinden keine nennenswerten finanziellen Mehraufwendungen zur Folge.

Diese Aussage erscheint unrichtig und stellen die Begründungen dafür wohl ein nicht nachvollziehbares „Schönrechnen“ dar.

Nachfolgend wird daher die derzeitige „Verwaltung von Hunden“ in den Gemeinden näher eingegangen:

- Beispiel: bekannte Mustergemeinde mit 3 „gefährlichen bzw. auffälligen“ und 428 „normalen“ Hunden.
- Vollziehung des NÖ Hundeabgabegesetzes (zweifelsfrei eigener Wirkungsbereich der Gemeinden)
 - 431 „Hundeabgabenakte“
 - Verfahrensführung nach BAO
 - Bearbeitung: Anmeldung / Tarifprüfung / Erfassung im elektronischen Gemeindebuchhaltungssystem (etwa GEMDAT K5) / automatisierte Vorschreibung und Mahnung / Abmeldung; Verwaltungsaufwand gering.
- Vollziehung des NÖ Hundehaltegesetzes (eigener Wirkungsbereich der Gemeinden zweifelhaft siehe oben Punkt 2)
 - 3 „Hundeabgabenakte“ für „gefährliche und auffällige“ Hunde
 - Verfahrensführung nach AVG
 - Bearbeitung: Umfangreiches Verwaltungsverfahren mit inhaltlichen Prüfungen, Erhebungen allenfalls mit Hilfe von Sachverständigen, Einräumung von Parteiengehör, Evidenthaltung von Fristen, manuelle Bescheiderstellung, allenfalls Rechtsmittelverfahren; Verwaltungsaufwand hoch.
 - Gefahr von Amtshaftung bzw. strafrechtlicher Verantwortung wegen Amtsmissbrauch bei „oberflächlicher Verfahrensführung“.

Würden nun die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Schritte gesetzlich umgesetzt, müssten statt bisher 3 zukünftig 431 „Hundeverwaltungsakte“ nach NÖ Hundehaltegesetz und AVG geführt werden, was zu einer exorbitanten Steigerung des Verwaltungsaufwandes führen würde.

Alle oben für die derzeit 3 geführten „Hundeverwaltungsakte“ angeführten Bearbeitungsinhalte würden dann für 431 „Hundeverwaltungsakte“ gelten.

Besonders anzumerken ist, dass die verfahrensführende Behörde (lt. Entwurf: Gemeinde) nicht nur verpflichtet wäre, die detaillierten Anforderungen bei der Anmeldung von allen Hunden genau zu prüfen, sondern proaktiv auch mittels laufender Nachforschungen sicherzustellen hat, dass die Hundehaltévoraussetzungen auch aktuell gegeben sind (etwa Haftpflichtversicherung, in § 6 Abs 3 Zi. 1-7 aufgezählte Umstände).

Da gerade in Zusammenhang mit der Hundehaltung eine besondere Emotionalität bei Hundehaltern gegeben ist, kann auf Basis der Erfahrungen in Zusammenhang mit Verfahren betreffend „gefährliche oder auffällige“ Hunde angenommen werden, dass die Verwaltungsverfahren nach dem NÖ Hundehaltegesetz besonders arbeitsaufwändig sein werden; auch zahlreiche besonders arbeitsaufwändige Rechtsmittelverfahren sind anzunehmen.

- ⇒ **Diese Generierung von erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand durch den Gesetzesentwurf kann auch bei Vornahme einer Abwägung mit den Zielen des Gesetzes nur als administrativ weit überschießend und nicht den im B-VG vorgegebenen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit entsprechend angesehen werden.**

Ad 5) Zusammenfassung und Anregung

- ⇒ Verfassungswidrigkeit der Zuweisung zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und damit zur Vollziehung durch die Gemeinden (Pkt. 2)
- ⇒ Unbestimmte Gesetzesbestimmungen und faktische Unadministrierbarkeit (Pkt. 3)
- ⇒ Nicht rechtfertigbarer Verwaltungsmehraufwand (Punkt 4)

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass der Gesetzesentwurf in der derzeitigen Form abzulehnen ist.

Anregungen:

Die inhaltlich problematischen und zu hohem Verwaltungsaufwand führenden Regelungen in Zusammenhang mit dem Aussprechen von Hundehalteverboten sollten ersatzlos gestrichen werden.

Auch das Anzeige- bzw. Meldeverfahren sollte ersatzlos gestrichen werden – die Verpflichtung der Hundehalter zur Einhaltung der Sicherheitsauflagen sollte aber bestehen bleiben.

- Es gibt neben Hunden auch andere „gefährliche Sachen“ - etwa KFZ: Verstößt jemand damit gegen „Sicherheitsbestimmungen“ (etwa durch Geschwindigkeitsübertretung) ist nicht vorgesehen, dass er kein KFZ mehr besitzen darf - allerdings soll er durch Verwaltungsstrafen dazu gebracht werden, sich zukünftig rechtskonform zu verhalten.
- Es erschiene in diesem Sinne ausreichend, die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Verpflichtungen von Hundehaltern ausschließlich durch Verwaltungsstrafbestimmungen - nicht aber durch Anzeigeverfahren und Ausspruch von Hundehalteverboten - „abzusichern“.

Es könnte auch im Gesetz vorgesehen werden, dass für Anzeigepflichtigen gegenüber Gemeinden und dem Ausspruch von Hundehalteverboten den Gemeinden eine Verordnungsermächtigung eingeräumt wird:

- Sollten es Gemeinden für ihr enges örtliches Umfeld für nötig ansehen, dass über die Sanktionen durch Verwaltungsstrafen hinaus weitergehende Maßnahmen wie etwa Anzeigepflichten und Ausspruch von Hundehalteverboten angezeigt wären, könnten Gemeinden entsprechende gesetzesergänzende ortspolizeiliche Verordnungen erlassen.

Derartige Maßnahmen hätten eine klare Grundlage nur im örtlichen Gemeinschaftsleben und würden solche Maßnahmen im Sinne Art 118 Abs. 2 in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fallende Angelegenheiten darstellen, *„die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“*.

- Überdies würden damit nicht wie bisher ortspolizeiliche Verordnungen von Gemeinden gesetzlich ausgeschlossen – damit erschiene eine Zuordnung des NÖ Hundehaltegesetzes zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden im Gegensatz zu bisher verfassungsmäßig argumentierbar.

Alternativ könnte vorgesehen werden, den Ausspruch von Hundehalteverboten nur auf besonders gravierende Fälle – etwa bei „auffälligen“ Hunden i.S. des NÖ Hundehaltegesetzes - zu beschränken; eine Beschränkung darauf wäre sachlich nachvollziehbar.

Der FLGÖ NÖ ersucht um Berücksichtigung der Stellungnahme und verbleibt

mit freundlichen Grüßen


Dr. Martin Mittermayr
(Landesobmann)

Kopie an: NÖ Städtebund, NÖ Gemeindebund, NÖ GW