



zu Drs. Nr. 67/14

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 30.04.2014

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfdokumentation

Prüfung des Produkts „Tiergesundheit/Tierschutz“

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfdokumentation

Prüfung des Produkts „Tiergesundheit/Tierschutz“

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

Das Tierschutzgesetz (TierSchG) ist als Gesetz zu dem Zweck erlassen worden, „aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen“ (§ 1 Satz 1). Der Grundsatz lautet: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schaden zufügen“ (§ 1 Satz 2). Das TierSchG beruht heute verfassungsrechtlich auf dem Staatsziel des Tierschutzes nach Art. 20 a GG und umfasst die wesentlichen Vorschriften zur Tierhaltung, zur Tötung von Tieren (Schlachtung), Eingriffe und Versuche an Tieren sowie zahlreiche Regelungen zur Zucht und zum Handel mit Tieren. Die Tierhaltung von Nutztieren steht teilweise unter Erlaubnisvorbehalt.

Prüfungsschwerpunkte waren die Personalausstattung des Amtes 39 als im Kreis Düren für Aufgaben des Tierschutzes zuständige Organisationseinheit sowie im Rahmen einer stichprobenweisen Prüfung von Einzelfällen verwaltungsseitige Maßnahmen zur Ahndung tierschutzrelevanter Sachverhalte.

Die Prüfung wurde durchgeführt von Verwaltungsprüfer Konrad Schöller.

Finanzvolumen

Im Produkt „Tierschutz/Tiergesundheit“ (02.122.04) wurden in den Teilergebnisrechnungen seit 2010 Erträge und Aufwendungen in nachstehender Höhe ausgewiesen:

Teilergebnisrechnung: Produkt „02.122.04“ (Tiergesundheit/Tierschutz)	2010	2011	2012*	2013*
o Ordentliche Erträge	13.442,47 €	20.203,04 €	24.820,57 €	14.949,96 €
o Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.914,66 €	11.960,33 €	14.110,50 €	9.347,00 €
o Kostenerstattungen u. Kostenumlagen	0,00 €	0,00 €	457,95 €	700,00 €
o Sonstige Ordentliche Erträge	6.527,81 €	8.242,71 €	10.252,12 €	4.902,96 €
o Aufwendungen	108.522,66 €	132.299,66 €	190.437,87 €	?
o Ordentliche Aufwendungen	101.882,79 €	119.792,73 €	182.620,61 €	28.026,04 €
o Personalaufwendungen	84.369,69 €	98.786,56 €	123.727,49 €	21.232,45 €
o Versorgungsaufwendungen	11.244,91 €	13.923,86 €	23.582,32 €	?
o Bilanzielle Abschreibungen	330,48 €	224,73 €	224,73 €	?
o Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.937,71 €	6.857,58 €	35.086,07 €	6.793,59 €
o Interne Leistungsbeziehungen	6.639,87 €	12.506,93 €	7.817,26 €	?
o Jahresergebnis	- 95.080,19 €	- 112.096,62 €	- 165.617,30 €	?

* vorläufiges Ergebnis (Stand: 23.10.2013)

Ordentliche Erträge

- o **Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie sonstige Ordentliche Erträge**

Geldbußen und Zwangsgelder bei Ordnungswidrigkeits-Tatbeständen

Das Tierschutzgesetz sieht in § 18 Abs. 4 je nach Fallgestaltung Geldbußen bis zu **25.000 €** bzw. bis zu **5.000 €** vor. Die Geldbuße beträgt fünf € bis 25.000 € bei vorsätzlichen Ordnungswidrigkeiten, die (überwiegend) unmittelbaren Bezug zum Wohlergehen des Tieres haben, und fünf € bis 12.500 € bei entsprechenden fahrlässigen Verstößen (§ 17 II OWiG). Soweit das Fehlverhalten Anzeigen bei den Behörden, Aufzeichnungen, Aufbewahrungen, Nachweise u. ä. betrifft, hat der Ge-

setzgeber in der Regel für Vorsatztaten eine Geldbuße zwischen fünf € und 5.000 € vorgesehen (§ 18 Abs. 4); sie beträgt bei Fahrlässigkeit fünf bis 2.500 € (§ 17 II O-WiG). Das Zwangsgeld wird auf mindestens zehn € und höchstens 100.000 € schriftlich festgesetzt (§ 60 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW).

In den von der Rechnungsprüfung stichprobenweise betrachteten Einzelfällen ergingen Bußgeldbescheide bzw. Festsetzungsbescheide von Zwangsgeld wegen folgender Delikte:

Zu widerhandlung	Geldbuße
• Nicht artgerechte Hundehaltung	40 €
• Verstoß gegen Anzeigepflichten	50 €
• Nicht artgerechte Hundehaltung	100 €
• Nicht artgerechte Hundehaltung	200 €
• Seuchenhygienische Anforderungen zuwiderlaufende Schweinehaltung	300 €
• Schächten eines Schafes	500 €
• Teilnahme eines kranken Pferdes an einem Leistungsturnier	500 €

Zu widerhandlung	Zwangsgeld
• Nicht vollzogene Vorstellung unzureichend ernährter Hunde	300 €
• Fortgesetzte nicht vollzogene Vorstellung unzureichend ernährter Hunde	300 €
• Nicht artgerechte Haltung: 100 € je Box f. Pferde/Esel (5) / 200 € f. 2 Schweine + 6 Pferde	700 €
• Fortgesetzte nicht artgerechte Haltung: 250 € je Pferd (14) / 100 € f. 1 Hängebauchschwein / 50 € je Hund (5)	3.850 €

Die Bemessung von Geldbußen richtet sich in erster Linie nach dem Gewicht der unrechten Handlung, die der Betroffene begangen hat. Grundlage für ihre Zumesung sind die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der den Täter trifft (Vorsatz, Grad der Fahrlässigkeit, Vortaten, Nachtatverhalten ...). Im Tierschutzrecht sind von besonderer Bedeutung die Schmerzen, Leiden oder Schäden, die das Tier erlitten hat. (insbes. Schwere der zugefügten Leiden oder Schäden, ihre Dauer, Zahl der betroffenen Tiere usw.). Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen.

Bei der Bemessung des Zwangsgeldes ist auch das wirtschaftliche Interesse des Betroffenen an der Nichtbefolgung des Verwaltungsaktes zu berücksichtigen (§ 60 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW). Da die zur Prüfung überlassenen Einzelakten keine entsprechenden Hinweise enthielten, ersuchte die Rechnungsprüfung das Fachamt um nachträgliche Erläuterungen der bei der Bemessung von Geldbußen und Zwangsgeldern jeweils berücksichtigten Umstände.

In seiner E-Mail vom 28.08.2013 teilte Amt 39 hinsichtlich Bußgelder folgendes mit:

„Jeder Einzelfall wird nach Schwere der zugefügten Leiden oder Schäden, Dauer, Zahl der betroffenen Tiere, erstmalige oder Wiederholungstat usw. durch die sachverständigen Tierärzte bewertet. Die wirtschaftlichen Verhältnisse werden berücksichtigt, soweit dies möglich ist (z.B. wenn darum geht, welchen wirtschaftlichen Vorteil oder Gewinn ein Viehhändler aus einem Vergehen hat). Da aber mind. 80 % der Betroffenen (grob geschätzt) Bezieher von Leistungen nach SGB II sind und durchweg auch noch ein falsches Tierschutzverständnis haben (zunehmend sog. "animal hoarder" / "Tiersammelsüchtige"), wird berücksichtigt, dass diese eben als Privatpersonen keine wirtschaftlichen Vorteile durch ihre Vergehen haben. Dieser Personenkreis, bei dem

ohnehin nichts zu "holen" ist, wird zunehmend für alle Behörde ein großes Problem darstellen."

Zur Bemessung von Zwangsgeldern nahm Amt 39 mit E-Mail vom 29.08.2013 (Fall) wie folgt Stellung:

„Um den notwendigen Druck in der Sache zu erreichen und um weitere, zukünftige Verstöße zu vermeiden, muss man Zwangsgelder in einer Höhe ansetzen, die einerseits Wirkung zeigen, andererseits aber auch noch angemessen und wenn es sein muss, auch wiederholend und ansteigend sind. Die angesetzten Einzelbeträge waren für den Zweck/das Ziel lt. den sachverständigen Tierärztinnen für jeden Verstoß angemessen.“

Anmerkung A 1

Bußgelder: Da in den Bußgeldakten grundsätzlich nicht dokumentiert wird, welche Umstände für die Bemessung des jeweils festgesetzten Bußgeldes geführt haben, ist eine Nachprüfbarkeit durch die Rechnungsprüfung nicht möglich. Dies gilt hinsichtlich der Höhe festgesetzter Geldbußen sowie in Bezug auf die Abstufung untereinander. Mit Hilfe einer Bewertungsmatrix oder auf sonstiger Weise dokumentierter Gewichtsmerkmale ließe sich die Transparenz erhöhen.

Zwangsgelder: Hinsichtlich der Festsetzung von Zwangsgeldern gelten vorstehende Ausführungen in analoger Weise sinngemäß.

Prüfung der „Zuverlässigkeit“ im Rahmen erlaubnispflichtigen Umgangs mit Tieren

Mit Bescheid vom 28.03.2012 wurde Herrn eine „Erlaubnis zum gewerbsmäßigen Unterhalten eines Reit- und Fahrbetriebs sowie zum zur Schau stellen von Tieren an wechselnden Standorten“ erteilt. und sind als „mitverantwortliche Personen“ zur Unterstützung des Antragstellers in die Genehmigung aufgenommen worden. Durch eigene Recherchen stellte die Rechnungsprüfung im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen fest, dass die KPB Düren gegen wegen einer Zuwiderhandlung gegen das Waffengesetz (*Führen eines Teleskopschlagstocks zwischen Instrumententafel und Lenkrad in einem Klein-LKW*) am 11.11.2011 eine Geldbuße festsetzte.

An der erforderlichen „Zuverlässigkeit“ fehlt es u.a. bei: [...] Verhängung von Bußgeldern wegen Verstößen gegen tierschutzrechtliche oder verwandte Vorschriften [...] Bereits ein einzelner Verstoß kann Zweifel an der Zuverlässigkeit begründen, wenn er genügend schwer wiegt [...] Auch der (von der verantwortlichen Person möglicherweise personenverschiedene) Erlaubnisinhaber muss zuverlässig sein [...]¹.

Anmerkung A 2

Unabhängig davon, inwieweit im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung gemäß § 11 Abs. 2 TierSchG² das beschriebene Fehlverhalten zu gewichten gewesen wäre, macht der Sachverhalt deutlich, dass eine Kontaktaufnahme zur Polizei gleichwohl förderlich sein kann, um weitere relevante Fakten in den Abwägungsprozess einfließen lassen zu können.

¹ Hirt/Maisack/Moritz: Tierschutzgesetz, 2. Auflage, Rn. 18 zu § 11 TierSchG

² = erforderliche Zuverlässigkeit der für die Tätigkeit verantwortlichen Person

Ordentliche Aufwendungen

o Personal- und Versorgungsaufwendungen

In den Teilergebnisrechnungen sind den Zeilen 11 (Personalaufwendungen) und 12 (Versorgungsaufwendungen) folgende Jahressummen zugeordnet worden:

	2009	2010	2011	2012*	2013*
Personalaufwendungen	79.457,99 €	84.369,69 €	98.786,56 €	123.727,49 €	21.232,45 €
Versorgungsaufwendungen	14.159,56 €	11.244,91 €	13.923,86 €	23.582,32 €	?
Summe	93.617,55 €	95.614,60 €	112.710,42 €	147.309,81 €	?
Veränderung gegenüber 2009		+ 2,13 %	+ 20,39 %	+ 57,35 %	?

* vorläufiges Ergebnis (Stand: 23.10.2013)

Wie aus den folgenden Ausführungen ersichtlich ist, lassen sich aus vorstehendem Zahlenwerk verbindliche Rückschlüsse auf den Umfang des in Amt 39 mit Tierschutzangelegenheiten befassten Personals nur bedingt herleiten.

o Personalkostenanteile innerhalb „sonstiger ordentlicher Aufwendungen“

Bei einer stichprobenweisen Betrachtung der Jahresaufwendungen für 2012 wurde festgestellt, dass weitere Personalaufwendungen in Höhe von 4.413,60 € unter Zeile 16 (Sonstige ordentliche Aufwendungen) ausgewiesen wurden. Bei zutreffender Verbuchung hätten sich für das Rechnungsjahr 2012 die Gesamtaufwendungen auf 151.723,41 € erhöht. Wiederholte prüfungsseitige Nachfragen bei Amt 39 bzw. den Sachgebieten 10/1 und 10/2 im Hinblick auf maßgebliche Ursachen der praktizierten Verfahrensweise erbrachten nicht die nötige Sachaufklärung.

o Stellenplan

Gemäß der allgemeinen Erläuterungen der Verwaltung zum Stellenplan sollen dort entweder ganze Stellen (1,0 Stellen) oder halbe Stellen (0,5 Stellen) jeweils in demjenigen Produkt ausgewiesen werden, das den Tätigkeitsschwerpunkt des Mitarbeiters bildet. Obwohl Amt 10 für 2012 (vgl. Tabellenwerte „PWC“) die Stellenanteile von Frau mit 84% und für Frau mit 87% mitteilt, wurden demgegenüber im Stellenplan des Haushaltsplans 2012/2013 für das Produkt „02.122.04“ die Beamten- und Beschäftigtenstellen jeweils mit dem Wert 0,0 angegeben. Das gleiche gilt für den Stellenplan im Haushaltsplan-Entwurf 2014/2015. Auch darin wird ein Nullwert genannt.

Sachgebiet 10/1 begründet diese Handhabung in seiner E-Mail vom 17.07.2013 wie folgt: „Im Amt 39 sind mehrere Mitarbeiter/innen anteilig dem Produkt Tierschutz zugeordnet. Üblicherweise sind sämtliche Mitarbeiter/innen im Hause stets mehreren Produkten zu unterschiedlichen Anteilen zugeordnet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Darstellbarkeit wird bei der Aufstellung des Stellenplans so vorgegangen, als dass der jeweilige Mitarbeiter im Stellenplan nur bei einem einzigen Produkt aufgeführt wird. Im Rahmen dessen wurde bei Aufstellung des Haushaltsplans 2012/2013 kein/e Mitarbeiter/in dem Produkt Tierschutz zugeordnet, so dass dieses Produkt im Stellenplan mit 0 Stellen erscheint, obwohl tatsächlich mehrere Mitarbeiter/innen anteilig diesem Produkt zugeordnet waren.“

Der Verzicht auf die Ausweisung jeglicher Personalkapazitäten aus dem Bereich „Tierschutz“ im Stellenplan ist prüfungsseitig nicht verifizierbar, weil nach eigener Darstellung der Verwaltung die Aufgabenschwerpunkte der Mitarbeiterinnen Frau (84%) und Frau (87%) explizit dieses Tätigkeitsfeld umfasst haben sollen.

- o Ist-Besetzung („vor PwC“)

Zur Ist-Besetzung, tatsächlichen Stellenanteilen, eingetretenen Änderungen etc. machte Amt 10 in seinen E-Mails vom 15.05. und 16.05.2013 folgende Angaben:

Stelleninh.	Funktion	2010	2011	2012	Änderungen	Erläuterungen
Frau B.-R.	Amtsleitung	10% (A 15)	10% (A 15 / A 16)	5% (A 16)	- 5% Beförderung	seit 01.02.2012 seit 13.09.2011
Herr K.	SG-Leitung	10%	10%	5%	- 5%	seit 01.02.2012
Frau Gr.		5% (A 7)	5% (A 7)	80% (A 7 / A 8)	+ 75% Beförderung	seit 01.01.2012 seit 07.10.2012
Frau V.		30%	30%	10%	- 20%	seit 01.02.2012
Frau Go.		100%	100%	95%	- 5%	seit 01.01.2012
Frau K.		5%	5%	5%	-	-
Frau P.		5%	5%	5%	-	-
Frau Sch.		60%	60%	10%	- 50%	seit 01.01.2012
Herr V.		20%	20%	5%	- 15%	seit 01.01.2012
Sa.		245%	245%	220%	- 25%	

Demnach hätten sich im Bereich „Tierschutz/Tiergesundheit“ mit 2,20 Stellen in 2012 gegenüber den Vorjahren (= 2,45 Stellen) die Stellenanteile im Umfang einer Viertelstelle (0,25) reduziert. Die Kostenentwicklung zeigt eine gegenläufige Tendenz, die nach Auffassung der Rechnungsprüfung nicht allein – wie von der Verwaltung angeführt – auf Beförderungen zweier Beamtinnen zurückgeführt werden kann. Prüfungsseitige Nachfragen an die Verwaltung führten nicht zu einer Erhellung des Sachverhalts.

- o Ist-Besetzung („PwC“)

In der „Strukturanalyse“ der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) vom 16.02.2012 sind für das Produkt „Tierschutz/Tiergesundheit“ die Stellenanteile mit dem Wert 1,91 ausgewiesen worden. Gemäß den Erläuterungen des Amtes 39 in der E-Mail vom 17.06.2013 liegen dieser Ermittlung³ folgende Stelleneinzelanteile zugrunde:

Stelleninhaber	Stellenanteil	Stelleninhaber	Stellenanteil	Stelleninhaber	Stellenanteil
Frau B.-R.	5%	Frau Go.	84%	Herr K.	10%
Dr. (?)	5%	Frau Gr.	87%	Sa.	191%

Zu den unterschiedlichen Werten (E-Mail Amt 10 v. 15./16.05.2013 = 2,20 Stellen versus PwC-Strukturanalyse = 1,91 Stellen) machte das Sachgebiet 10/1 in seiner E-Mail vom 17.07.2013 folgende Angaben:

„Bei den von Frau gemeldeten Daten handelt es sich um jene Produktzuordnung, die vor der externen Strukturanalyse durch die Firma getroffen und angewandt wurde. Zum Stichtag 01.06.2011 wurde im Rahmen der Datenerhebung durch

³ aus Mitte des Jahres 2011

von den Ämtern erneut die Aufteilung der Mitarbeiter/innen auf die einzelnen Produkte gefordert. Aus diesem Anlass heraus wurden die bestehenden Produktzuordnungen nochmals auf den Prüfstand gestellt und erforderlichenfalls an die aktuellen Gegebenheiten angepasst. Daher ergeben sich die von Ihnen angesprochenen zweierlei Werte. Seit dieser Neufestlegung der Produktaufteilung wird ausschließlich mit diesen aktualisierten, spitzberechneten Produktzuordnungen gearbeitet. Insofern stimmt der Wert des Gutachtens (1,91) bzw. ist anzuwenden.“

Wie aus der E-Mail des Amtes 39 vom 29.08.2013 hervorgeht, steht gegenwärtig für Angelegenheiten des Tierschutzes kein Sachbearbeiter in Amt 39 zur Verfügung. Die buchungstechnische Abwicklung in 2013⁴ bestätigt diese Aussage. Erst am 23.10.2013 schrieb die Verwaltung hausintern für den Bereich „Tierschutz“ eine Sachbearbeiterstelle zur Wiederbesetzung aus.

Feststellung F 1

Hinsichtlich der für den Produktbereich „Tierschutz“ vorgehaltenen Personalressourcen bzw. deren Auskömmlichkeit verweist die örtliche Rechnungsprüfung auf die verwaltungsseitigen Einlassungen. Angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber dem Tierschutz beimisst⁵, sieht die Rechnungsprüfung die seit Monaten bestehende Vakanz der Sachbearbeiterstelle für den Bereich „Tierschutz“ als bedenklich an.

Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang auf den Inhalt der E-Mail des Fachamts vom 29.08.2013 (Sachverhalt) verwiesen. In seinen Darlegungen zeigt Amt 39 weitere personelle und finanzielle Problemlagen auf, die eintreten, wenn ein gesetzeskonformes Handeln die Wegnahme und anderweitige Unterbringung zahlreicher Tiere erfordern würde; die Verwaltung – vornehmlich aus Gründen der Personal- und Kostenersparnis – hingegen ihre behördlichen Maßnahmen auf einen Ortswechsel des Betroffenen⁶ ausrichtet und insoweit die vorrangige Zweckbestimmung des Tierschutzes, Schmerzen, Leiden oder Schaden abzuwenden, in den Hintergrund tritt.

Eine gesetzeskonforme Anwendung maßgeblicher tierschutzrechtlicher Normen setzt die kontinuierliche Bereitstellung ausreichend bemessener Personal- bzw. finanzieller Ressourcen zwingend voraus.

○ **Sonstige ordentliche Aufwendungen**

2010	2011	2012
5.937,71 €	6.857,58 €	35.086,07 €

Aufgrund der im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich höheren Aufwendungen wurde prüfungsseitig das Rechnungsjahr 2012 näher betrachtet. Das Fachamt teilte der Rechnungsprüfung per E-Mail vom 04.06.2013 mit, dass von den Gesamtaufwendungen des Jahres 2012 (35.086,07 €) bereits 25.932,68 € auf zwei Einzelfälle („ “ und „ “) entfallen und in maßgeblichem Umfang Aufwendungen für tierärztliche Behandlungen, Transporte, Unterbringung und Pflege in Tierheimen sowie Anwalts- und Gerichtskosten enthalten.

⁴ Zuordnung von Personalaufwendungen im Bereich „Tierschutz“ erfolgte zuletzt am 1.4.2013

⁵ vgl. Art. 20a GG

⁶ = Verlassen des Zuständigkeitsbereichs des Kreises Düren

Die Rechnungsprüfung nahm im Rahmen einer Stichprobenüberprüfung Einsicht in die Verwaltungsakte „ „ betr. einer Strafanzeige des Kreises Düren vom 19.07.2012 wegen erheblicher Verstöße gegen Tierschutznormen. In den vom Fachamt überlassenen Unterlagen befanden sich Belege über folgende zu Lasten des Kreises entstandenen Einzelaufwendungen:

o Tierschutzverein Städteregion Aachen e.V., vom 15.11.2012	16.737,16 €
o Oberjustizkasse Hamm, Az. 6 K 1979/12, vom 12.10.2012	121,00 €
o Oberjustizkasse Hamm, Az. 6 L 347/12, vom 12.10.2012	40,50 €
o Rechtsanwalt , Az. 6 K 1979/12, vom 01.12.2012	919,27 €
o Rechtsanwalt , Az. 6 L 347/12, vom 01.12.2012	502,77 €
	<u>18.320,70 €</u>

Anmerkung

Auf Nachfrage zur Berechtigung der vom Kreis übernommenen Gerichtskosten im Eilverfahren verwies Amt 39 in seiner E-Mail vom 18.06.2013 auf den Umstand, dass das Verwaltungsgericht Aachen die beiden ursprünglich erlassenen Ordnungsverfügungen des Kreises wegen deren überholtem Inhalt als rechtswidrig gewertet habe. Andernfalls sei eine Erledigung in der Hauptsache nicht zu erreichen, sondern dem Eilantrag der Klägerin stattzugeben gewesen, was eine Verpflichtung des Kreises zur Kostentragung im Hauptverfahren bedeutet hätte.

Kennzahlen

„Kenn- und Grundzahlen“ lt. Haushaltsplanung

In der Produktbeschreibung zum Haushaltsplan 2012/13 werden folgende Kenn- und Grundzahlen genannt:

Kennzahlen	Ist	Plan/Ist	Plan	Plan
	2010	2011	2012	2013
o Überwachung von Nutztierhaltungen	244	350	350	350
o Überwachung von sonstigen, privaten Tierhaltungen	276	300	300	300
o Überwachung/Genehmigung erlaubnispflichtiger Tierhaltungen	67	70	70	70
o Überwachung von Tierveranstaltungen	31	30	30	30
o Überwachung von Tiertransporten	812	700	700	700
o Sachkundeprüfungen nach Landeshundegesetz	46	40	40	40
o Verhaltensprüfungen nach Landeshundegesetz	16	15	15	15

Grundzahlen	Ist	Plan/Ist	Plan	Plan
	2010	2011	2012	2013
o Private Tierhalter *	10.000	10.000	10.000	10.000
o Gewerbemäßige Tierhalter (Zucht, Handel, Reitbetriebe, Pensionen)	118	120	120	120
o Halter landwirtschaftlicher Nutztiere	1.797	1.753	1.750	1.750
o Halter gefährlicher Hunde *	350	350	350	350
o Gefährliche Hunde *	390	390	390	390

* Ca.-Angaben

Größere Abweichungen zwischen Plan- und Istwerten im Bereich bestimmter Überwachungsmaßnahmen veranlassten die Rechnungsprüfung zu Nachfragen beim Fachamt hinsichtlich infrage kommender Ursachen.

„Kennzahlen“ (Fallzahlen) im Zeitraum 2009 bis 2012

Ausweislich der Erläuterungen des Amtes 39 im Schreiben vom 18.10.2012 und ergänzender Angaben per E-Mail vom 30.04.2013 entwickelten sich in den letzten vier Jahren die Ist-Fallzahlen wie folgt:

Ist-Kennzahlen (Fallzahlen)	2009	2010	2011	2012
o Überwachung Nutztierhaltungen	350	244	346	534
o Überwachung privater Tierhaltungen	318	276	259	308
o Überwachung genehmigungspflichtiger Tierhaltungen	75	67	97	58
o Überwachung von Tierveranstaltungen	33	31	9	8
o Überwachung von Tiertransporten	761	812	737	1.039
o Abnahme von Sachkundeprüfungen für Hundehalter	39	46	37	38
o Durchführung von Verhaltensprüfungen für Hunde	17	16	16	15
o Anzeigen Dritter	305	273	259	298
o Ordnungswidrigkeiten-/Straf-/Ordnungsbehördliche Verwaltungsverfahren*	?	10?	35	64

* Angaben lt. Datenbank erst ab 2011 verfügbar

Zur Überwachungsintensität gab das Fachamt folgende Hinweise:

Tierschutzrelevanter Sachverhalt	Maßnahmen-Parameter
o Nutztierhaltungen	nach Risikobeurteilungen, Anzeigen und Anforderungen (nur Erstanzeigen erfasst, keine Folgekontrollen aus gegebenem Anlass)
o Private Tierhaltungen	nach Anzeigen (Anforderungen (nur Erstanzeigen erfasst, keine Folgekontrollen aus gegebenem Anlass)
o Genehmigungspflichtige Tierhaltungen	Bedarfsorientiert, jährlich bis dreijährlich, ggf. unter Berücksichtigung vorgegebener Fristen, und Anzeigen (nur Erstanzeigen erfasst, keine Folgekontrollen aus gegebenem Anlass)
o Tierveranstaltungen	nach Anzeigen
o Tiertransporte	nach Anmeldungen, gewerbliche wie private Transporteure
o Sachkundeprüfungen für Hundehalter	nach Meldungen der Städte und Gemeinden oder Hundehalter
o Verhaltensprüfungen für Hunde	nach Meldungen der Städte und Gemeinden oder Hundehalter (Rassebestimmungen nicht erfasst)

Spezifizierte „Grundzahlen“ im Zeitraum 2009 bis 2012

Abweichende Planwerte begründet Amt 39 wie folgt:

„Auf die ständige Einhaltung von tierschutzrechtlichen Bestimmungen sowohl bei Nutztierhaltern, sonstigen privaten Tierhaltern oder Tiertransporteuren besteht kein Einfluss. Die regelmäßige, aber vor allem die unregelmäßige Durchführung, oft aufgrund von eingehenden Anzeigen, zeigt immer wieder die Notwendigkeit der Überwachung. Bei Viehhändlern oder gewerblichen Tiertransporteuren ist die Überwachungsbehörde ohnehin gezwungen, sich auf jeweilige betriebliche Veränderungen und damit auf die Kontrollhäufigkeiten flexibel einzustellen. Aus diesem Grund ergeben sich zwangsläufig von Jahr zu Jahr Abweichungen zwischen Soll und Ist. Ein Übriges ergibt sich zudem aus z.B. sich stetig verändernden Grundzahlen (siehe nachstehend):“

Grundzahlen	2009	2010	2011	2012
o Private Tierhalter - geschätzt -	10.000	10.000	10.000	10.000
o Gewerbsmäßige Tierhalter	85	118	176	340
o Rinderhalter	325	310	276	264
o Schweinehalter	68	75	66	57
o Geflügelhalter	755	775	648	671
o Einhuferhalter	531	589	669	741
o Schaffhalter	200	205	205	196
o Ziegenhalter	101	103	105	106

Schlussbemerkung

Erst eine dezidierte Dokumentation aller für die Bemessungshöhe maßgeblichen Aspekte würde eine Nachprüfbarkeit festgesetzter Buß- und Zwangsgelder ermöglichen. Der dem Tierschutz vom Gesetzgeber eingeräumte Verfassungsrang erfordert die kontinuierliche Bereitstellung ausreichend bemessener Personalressourcen. Soweit unter Berufung auf mögliche Kosteneinsparungen Maßnahmen der Verwaltung vorrangig auf einen Wegzug des Betroffenen aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreises abzielen, wird in rechtlich bedenklicher Weise haushaltsrechtlichen Belangen der Vorzug gegenüber der Zweckbestimmung einer Pflichtaufgabe (= Ahndung tierschutzrelevanter Sachverhalte) eingeräumt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Zu Feststellung F 1:

„Unabhängig von personellen und finanziellen Problemlagen erfolgt bei Wegnahme und anderweitiger Unterbringung von Tieren, egal ob einzeln oder zahlreich, gesetzeskonform, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, die Anordnung der Zwangsmittel zur Durchsetzung der tierschutzrechtlichen Anforderungen angemessen und verhältnismäßig.“

Diese Forderung des Gesetzgebers nach der Angemessen- und Verhältnismäßigkeit der Mittel führt dazu, dass zur Durchsetzung von tierschutzrechtlichen Verpflichtungen zunächst die Festsetzung von einem oder mehreren Zwangsgeldern erfolgt. Bemessungshöhen sowohl für Zwangsgelder als auch Bußgelder sind einzelfallabhängig.“

Erfüllt die/der Betroffene die Verpflichtung zur Vornahme einer Handlung nicht oder erweist sich im Nachhinein das Zwangsgeld als nicht geeignetes Mittel zur Durchsetzung einer Maßnahme, so wird erst dann die Handlung auf Kosten der/des Betroffenen durch die Behörde durchgeführt, sog. Ersatzvornahme.“

Diese Reihenfolge der Zwangsmittel kann dazu führen, dass wie im Fall geschehen, die/der Betroffene, bevor es zur Ersatzvornahme oder sogar der Anwendung unmittelbaren Zwanges kommt, einen Ortswechsel in den Zuständigkeitsbereich einer anderen zuständigen Behörde vornimmt. Dies ist unstrittig im Sinne des Tierschutzes, Schmerzen, Leiden oder Schäden von Tieren abzuwenden; es kann aber auch nicht verhindert werden, da derartige Wechsel ad hoc ohne Kenntnis der Behörde erfolgen. Etwaige Personal- und Kostenersparnis der Verwaltungsbehörde spielen in der Durchsetzung der Sache keine Rolle. In derartigen Fällen wird nach Aufenthaltsermittlung die dann zuständige örtliche Behörde über den hiesigen Sachverhalt informiert.“

Der dem Tierschutz vom Gesetzgeber eingeräumte Verfassungsrang erfordert die kontinuierliche Bereitstellung ausreichend bemessener Finanz- und Personalressourcen; etwaige Rücksichtnahmen auf Kosteneinsparungen der Verwaltung nicht berücksichtigend, um der Zweckbestimmung der Pflichtaufgabe (= Ahndung tierschutzrelevanter Sachverhalte) Rechnung zu tragen. Der Feststellung F 1 des Berichtsentwurfs ist daher aus Sicht des Fachamtes nichts hinzuzufügen.“

Zu Anmerkung A 1:

"Die Verwaltung ist davon überzeugt, dass die bisherige Praxis bzgl. der Höhe der Bußgelder und Zwangsgelder korrekt und angemessen ist. Gleichwohl wird die Verwaltung die Anmerkung der Rechnungsprüfung insoweit aufgreifen, dass geprüft werden wird, in welcher Art und Weise eine Dokumentation der Festsetzungen erfolgen kann, bei der der Aufwand der Dokumentation in einem angemessenen Verhältnis zu deren Nutzen steht."

Zu Anmerkung A 2:

"Die Verwaltung wird – wie bisher – in den Fällen die Polizei kontaktieren, in denen eine Beteiligung sinnvoll erscheint."

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung**Zu Feststellung F 1:**

Entgegen teilweise anderslautender Auskünfte während des Prüfverfahrens weist die Verwaltung nunmehr in ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht vom 11.12.2013 darauf hin, dass die Ahndung tierschutzrelevanter Sachverhalte nicht von einer etwaigen Personal- und Kostenersparnis der Verwaltungsbehörde abhängig sei. Nach prüfungsseitig fernmündlich eingeholter Auskunft bei Amt 10 soll eine Nachbesetzung der Sachbearbeiterstelle zum 01.04.2014 vorgesehen sein. Vor diesem Hintergrund wird die Prüfungsfeststellung als ausgeräumt betrachtet.

Zu Anmerkung A 1:

Soweit, wie von der Verwaltung zugesichert, die für die Bemessung von Buß- und Zwangsgeldern notwendigen Gewichtungsmarkmale künftig nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden, wird die Rechnungsprüfung die Anmerkung nicht weiter verfolgen.

Zu Anmerkung A 2:

Ungeachtet der offensichtlich weiterhin unterschiedlichen Auffassungen zur Vorgehensweise im beschriebenen Einzelfall betrachtet die Rechnungsprüfung – vor dem Hintergrund des Inhalts der verwaltungsseitigen Stellungnahme – die Anmerkung als erledigt.