

Beratung

des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Abschaffung der Jagdabgabe (§ 27 Thüringer Jagdgesetz)

Rudolstadt, 17. Februar 2014

Az.: III 33–09 26–01/13 (188)

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Regelmäßige Überprüfung der Jagdabgabe als Sonderabgabe	3
2	Verwaltungsaufwand der Kommunen für die Vereinnahmung und Weiterleitung	4
3	Verwaltungsaufwand des Landes für die Bewilligung von Projektförderungen.....	4
4	Verdeckte institutionelle Förderung statt Projektförderung.....	5
5	Empfehlung zur Abschaffung der Jagdabgabe	6

0 Zusammenfassung

Die Jagdabgabe wird von denjenigen erhoben, die einen Jagdschein lösen. Sie stellt eine Sonderabgabe dar. Gemäß einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber gehalten, Sonderabgaben stets dahingehend zu überprüfen, ob sie weiter aufrecht zu erhalten, zu ändern oder aufzuheben sind.

Mehrere Gründe sprechen für eine Abkehr von der Jagdabgabe. So ist mittlerweile das mit ihrer Einführung verknüpfte Ziel erreicht, dem Naturschutz im Jagdwesen zum Durchbruch zu verhelfen. Das belegt beispielsweise die naturschutzrechtliche Anerkennung des Landesjagdverbandes Thüringen e. V. als Naturschutzverband. Zudem ist der Aufwand für die Erhebung und Vereinnahmung der Abgabe, für deren Ausreichung über Zuwendungen in Form von Projektförderungen und für die Kontrolle der Mittelverwendung unverhältnismäßig. Schließlich stellt der Rechnungshof die quasi-institutionelle Förderung von Begünstigten aus Mitteln der Jagdabgabe in Frage.

Die Abschaffung der Jagdabgabe könnte zur Entlastung von Verwaltungen auf kommunaler und auf Landesebene beitragen – dies entspräche dem Anliegen des Landtags, den Aufgabenkatalog des Landes und der Kommunen angesichts knapper werdender Finanzierungsmittel kritisch zu prüfen.

1 Regelmäßige Überprüfung der Jagdabgabe als Sonderabgabe

Bei der Jagdabgabe handelt es sich um eine Sonderabgabe, die 1991 mit dem Ziel der Förderung des Jagdwesens eingeführt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat Grundsätze² für die Erhebung von Sonderabgaben aufgestellt. Danach ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten, stets zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels "Sonderabgabe" aufrecht zu erhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist. Für eine Änderung oder Aufhebung spreche insbesondere der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Zielerreichung.

Nach unserer Auffassung ist eine umfassende inhaltliche und rechtliche Prüfung der Sonderabgabe angezeigt. Dabei ist insbesondere auf die ursprüngliche, vom Gesetzgeber verfolgte Zielsetzung der Jagdabgabe abzuheben.

Welcher Zielsetzung folgte die Einführung der Jagdabgabe in Thüringen?

Regelungen zur Jagdabgabe enthalten die §§ 2, 27 und 28 des Thüringer Jagdgesetzes (ThJG). In der Gesetzesbegründung zu § 27 ThJG³ wird darauf verwiesen, für welche Maßnahmen und in welchen Bereichen die Förderung des Jagdwesens durch Mittel aus der Jagdabgabe in erster Linie wirksam werden soll. Die Förderung des Jagdwesens ziele dabei auf eine unmittelbare Verbindung zu den ökologischen Aspekten, die immer mehr in den Mittelpunkt gestellt werden müssten, um dem angewandten Naturschutz weiter zum Durchbruch zu verhelfen.

Wir sind der Ansicht, dass dem angewandten Naturschutz in Thüringen der Durchbruch gelungen ist. Dies bezieht sich auch auf das Jagdwesen. Das wird daran deutlich, dass beispielsweise der Landesjagdverband Thüringen e.V. als Naturschutzverband gemäß § 59 Bundesnaturschutzgesetz anerkannt ist. Die Verwirklichung von Naturschutzzielen entspricht dem Selbstverständnis des Verbandes. Damit ist das maßgebliche Ziel erreicht, welches der Gesetzgeber mit der Einführung der Jagdabgabe verfolgt hat.

Da die ursprüngliche Zielsetzung der Sonderabgabe erreicht ist, sollte nach unserer Auffassung von der weiteren Erhebung der Jagdabgabe abgesehen werden.

² Vgl. Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274.

³ Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung Thüringer Jagdgesetz (ThJG), LT-Drs. 1/630 vom 24.07.1991.

Vertritt man hingegen die Ansicht, dass die bislang aus der Jagdabgabe finanzierten Projekte nicht nur einen Nutzen für die Gruppe der Jägerinnen und Jäger haben, sondern für die Gesellschaft insgesamt, wären diese Projekte künftig aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine Finanzierung im Wege einer Sonderabgabe, die ausschließlich von der Gruppe der Jägerinnen und Jäger erhoben wird, scheidet dann aus.

Eine Sonderabgabe als Finanzierungsinstrument verursacht Aufwand – die Abgabe muss verwaltungsseitig dezentral vereinnahmt, weitergeleitet, gebündelt und verteilt werden. Darüber hinaus unterliegt die Mittelverwendung der Überwachung. Auf ausgewählte Aspekte wird im Folgenden kurz eingegangen.

2 Verwaltungsaufwand der Kommunen für die Vereinnahmung und Weiterleitung

Die unteren Jagdbehörden bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sind zuständig für die Erhebung der Jagdabgabe. Diese wird zeitgleich mit der Gebühr für den Jagdschein erhoben. Die Höhe der Jagdabgabe wird generell auf den vierfachen Wert der Jagdscheingebühr festgesetzt (§ 27 ThJG). Die unteren Jagdbehörden vereinnahmten im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 aus der Jagdabgabe 340.000 Euro.

Der Aufwand für die Vereinnahmung der Jagdabgabe bei den unteren Jagdbehörden ist gering, da die Jagdabgabe zusammen mit der Gebühr für den Jagdschein erhoben wird. Allerdings ist die anschließende Weiterleitung der vereinnahmten Beträge an das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) als oberste Jagdbehörde zu den von ihm vorgegebenen Terminen deutlich aufwändiger. Die Berechnung des abzuführenden Betrages nehmen die unteren Jagdbehörden teilweise nach den Eintragungen im Jagdscheinbuch von Hand vor. Sie haben zudem jede Zahlung an das TMLFUN dem Ministerium gegenüber schriftlich anzuzeigen. Einige untere Jagdbehörden halten die vorgegebenen Zahlungstermine nicht immer ein und führen im Laufe des Jahres oftmals auch Beträge von wenigen hundert Euro an das TMLFUN ab. Berücksichtigt man die Anzahl der unteren Jagdbehörden (eine in jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt), so verursacht die Erhebung und Weiterleitung somit einen nennenswerten Aufwand. Dieser kann jedoch nicht näher beziffert werden.

Der Verwaltungsaufwand für die Vereinnahmung und Weiterleitung der Jagdabgabe wird nicht aus Mitteln der Jagdabgabe gedeckt. Zu den finanziellen Auswirkungen wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass durch die Erhebung der Jagdabgabe bei den Kreisverwaltungsbehörden und Magistraten kein nennenswerter Verwaltungsaufwand ausgelöst werde. Er könne durch die Zuweisung der vollen Jagdscheingebühren als abgegolten angesehen werden.

Eine Deckung des Aufwands der unteren Jagdbehörden für die Vereinnahmung und Weiterleitung der Jagdabgabe aus der Jagdscheingebühr widerspricht jedoch dem Gebührenprinzip. Danach darf die Verwaltungsgebühr für die Ausstellung und Verlängerung der Jagdscheine nicht höher als der tatsächliche Verwaltungsaufwand dafür sein. Eine Deckung des Aufwands für die Vereinnahmung und Weiterleitung der Jagdabgabe aus den Gebühren für die Erteilung der Jagdscheine ist demnach unzulässig.

3 Verwaltungsaufwand des Landes für die Bewilligung von Projektförderungen

Die Mittel aus der Jagdabgabe sollen das Jagdwesen unterstützen. Unter anderem sollen die Lebens- und Umweltbedingungen der Wildarten erforscht sowie Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlagen des Wildes vor allem in Notzeiten sowie zur Bestandsförderung und Wiederansiedlung gefährdeter Wildarten gefördert werden (§ 27 ThJG).

Über die genaue Verteilung der Mittel für die Zwecke der Jagdabgabe entscheidet die oberste Jagdbehörde im Benehmen mit der anerkannten Vereinigung der Jäger⁴ nach Anhörung des Jagdbeirats⁵ (§ 28 ThJG). Die Unterstützung des Jagdwesens – und damit die Mittelverausgabung – erfolgt überwiegend über Zuwendungen für Projektförderungen.

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die bei der Durchführung des Gesetzes auf dem Gebiet des Jagdwesens dem Land Thüringen und seinen Landkreisen entstehenden Kosten aus dem Aufkommen der Jagdscheingebühren und der Jagdabgabe gedeckt würden. Die Jagdscheingebühr stehe dem Kreis und die Jagdabgabe dem Land zur Verfügung. Zusätzliche Verwaltungskosten entstünden dem Land deshalb nicht.

Der Verwaltungsaufwand für die Bewilligung von Projektförderungen wird nicht aus Mitteln der Jagdabgabe gedeckt.

In Nordrhein-Westfalen wurde bis Ende 2012 ein Teil der Jagdabgabe als Verwaltungskostenpauschale für die Tätigkeit der obersten Jagdbehörde verwendet. Einzelne Jagdscheininhaber hatten verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Heranziehung zur Jagdabgabe erhoben. In diesem Verfahren äußerte das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen seine Bedenken gegen die nordrhein-westfälischen Regelungen zur Jagdabgabe im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Dies nahm der Gesetzgeber zum Anlass, sämtliche Vorschriften betreffend die Jagdabgabe einer Überprüfung zu unterziehen. Als eine Folge davon werden seit 2013 keine Mittel der Jagdabgabe mehr zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der obersten Jagdbehörde verwendet.⁶

Wir sind der Ansicht, dass der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Jagdabgabe auch in Zukunft aus dem Landeshaushalt gedeckt werden müsste, wenn die Jagdabgabe weiterhin erhoben wird. Der Aufwand hierfür ist erheblich.

4 Verdeckte institutionelle Förderung statt Projektförderung

Wir haben die Erhebung und Verwendung der Jagdabgabe in den Jahren 2009 bis 2012 geprüft. Dabei stellten wir fest, dass ein Großteil der aus Mitteln der Jagdabgabe finanzierten Zuwendungen eher den Charakter einer verdeckten institutionellen Förderung statt dem einer Projektförderung hatte. Ein Teil der Mittel wird zur Finanzierung der Infrastruktur der Zuwendungsempfänger verwendet (z. B. Leasingraten für Kopierer, Telefonkosten und Porti).

Diese Praxis wirft die Frage auf, ob dies mit den Besonderheiten einer Sonderabgabe vereinbar ist. Eine quasi-institutionelle Förderung aus Mitteln einer Sonderabgabe halten wir für bedenklich. Beispielsweise ist bei einer Förderung der Infrastruktur von Zuwendungsempfängern der konkrete Bezug zu den in § 27 ThJG genannten Maßnahmen – und damit die erforderliche Gruppennützigkeit – sehr fraglich. Sofern an der Abgabe festgehalten wird, sollte eine quasi-institutionelle Förderung anstelle einer maßnahmenkonkreten Projektförderung kritisch hinterfragt werden.

Außerdem stellten wir eine Reihe von zuwendungsrechtlichen Verstößen fest, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll.

⁴ Dies ist der Landesjagdverband Thüringen e. V.

⁵ Über die Verteilung von Mitteln für die Erforschung von Möglichkeiten zur Verhütung oder Verminderung von Wildschäden in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und das Jagdhundewesen entscheidet die oberste Jagdbehörde alleine.

⁶ Vgl. Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Änderung des Landesjagdgesetzes und zur Änderung landesrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. NRW 16/3457.

5 Empfehlung zur Abschaffung der Jagdabgabe

Sonderabgaben sollen als Finanzierungsinstrument zeitlich begrenzt sein. Das maßgebliche Ziel, welches der Gesetzgeber mit der Einführung der Jagdabgabe verfolgt hat, ist inzwischen erreicht. Wir empfehlen deshalb dem Thüringer Landtag, die Jagdabgabe abzuschaffen.

Der Landtag hat mit seinem Beschluss vom 15.12.2011⁷ die Landesregierung aufgefordert, unter anderem den Aufgabenkatalog des Landes und der Kommunen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und knapper werdender Finanzierungsmittel kritisch zu prüfen. Mit der Abschaffung der Jagdabgabe könnte auch ein Beitrag zur Verschlankung des öffentlichen Aufgabenkatalogs, zur Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung sowie zur Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte als untere Jagdbehörden geleistet werden.

Würde das Jagdwesen infolge einer Abschaffung der Abgabe wesentliche Einschnitte befürchten müssen? Die bisher aus der Abgabe finanzierten Vereine oder Verbände wären größtenteils nicht unmittelbar in ihrer Arbeitsweise gefährdet. Zwar würde sich deren finanzielle Ausstattung zunächst verringern – die Möglichkeit der Kompensation über die Höhe der Mitgliedsbeiträge bliebe jedoch gegeben. Zudem würden die bisherigen Zuwendungsempfänger auch insofern von einer Abschaffung der Abgabe profitieren, da sie effektiv von den bislang zwingend zu beachtenden Vorschriften des Zuwendungs- und Vergaberechts befreit würden.

Schließlich bliebe die unter Nr. 1 angesprochene Möglichkeit, bei erheblichem Landesinteresse bestimmte Maßnahmen (z. B. Forschungsprojekte) aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Hierüber sollte der Landtag regelmäßig im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung befinden.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Braun

Behrens

⁷ LT-Drs. 5/3799.