

Stuttgart, 01.07.2014

Neubemessung der Gebühren für systematische Kontrollen bei Waffenbesitzern nach § 36 Waffengesetz

Beschlußvorlage

| Vorlage an | zur | Sitzungsart | Sitzungstermin |
|----------------------|------------------|--------------------|-----------------------|
| Verwaltungsausschuss | Beratung | öffentlich | 16.07.2014 |
| Gemeinderat | Beschlussfassung | öffentlich | 17.07.2014 |

Beschlußantrag:

1. Die Satzung zur Änderung der Satzung der Landeshauptstadt Stuttgart über die Erhebung von Gebühren für öffentliche Leistungen (Verwaltungsgebührensatzung) wird gemäß Anlage 2 beschlossen.
2. Das private Interesse und das öffentliche Interesse an verdachtsunabhängigen behördlichen Kontrollen der Aufbewahrung von Waffen gem. §36 Abs. 3 WaffnG wird im Verhältnis 80 zu 20 gewichtet. Einer Erhebung von Verwaltungsgebühren in Höhe von 80 % der für diese Kontrollen anfallenden Verwaltungskosten wird zugestimmt.

Kurzfassung der Begründung:

Ausführliche Begründung siehe Anlage 1

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat mit Urteil vom 13.08.2013 (5 K 2177/12) festgestellt, dass der mit GRDrs. 149/2011 geschaffene Gebührentatbestand 18.8.5 (9.8.4 in der aktuellen Fassung) für Kontrollen nach § 36 Waffengesetz (WaffG) unwirksam ist. Daraus folgt, dass alle darauf gestützten Gebührenbescheide rechtswidrig und damit angreifbar sind. Nach eingehender rechtlicher Würdigung der Urteilsgründe ist die Satzung bezüglich dieses Gebührentatbestandes neu zu fassen.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (VGH) ist bei der Gebührenbemessung zum einen der Verwaltungsaufwand und zum anderen der Wert der Amtshandlung für den Gebührenpflichtigen zu berücksichtigen.

Beide Gesichtspunkte müssen gegeneinander abgewogen werden. Ausdrücklich wurde entschieden, dass eine ausschließlich auf den Verwaltungsaufwand oder ausschließlich auf das Interesse des Gebührenpflichtigen bezogene Gebührenfestsetzung rechtsfehlerhaft ist. Insofern ist es nicht ausreichend, die Kalkulation des Verwaltungsaufwandes lediglich zur Kenntnis zu nehmen. Die in Ziff. 2 dargestellte Abwägung wird deshalb zur Beschlussfassung vorgeschlagen.

Die Änderung tritt rückwirkend zum 01.01.2012 in Kraft. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird bei der Berechnung der Gebühren der zu diesem Zeitpunkt geltende Stundensatz von 70,00 EUR (gerundet) herangezogen, obwohl die Personal- als auch die Sachkosten inzwischen angestiegen sind (vgl. Anlage 4).

Diese Rückwirkung ist zulässig, weil zum genannten Zeitpunkt der Tatbestand „Überprüfung der sicheren Aufbewahrung von Waffen und Munition nach § 36 WaffG“ erstmals als Gebührentatbestand normiert wurde. Die nun zur Beschlussfassung vorliegenden Gebührensätze liegen im Durchschnitt niedriger als bisher. Mit einer Übergangsregelung wird sichergestellt, dass rückwirkend keine höheren Gebühren erhoben werden. Vertrauensschutz darauf, dass gänzlich keine Gebühren erhoben würden, konnte nicht entstehen.

Das Kalkulationsschema wird von einer Rahmengebühr auf feste Gebührensätze umgestellt.

Die neue Gebührenregelung ist streng aufwandsbezogen und orientiert sich neben dem Grundaufwand für alle Kontrollen nur an der Anzahl der zu überprüfenden Waffen. Damit ist die Bemessung der festen Gebührensätze für den Zahlungspflichtigen anhand seiner persönlichen Verhältnisse leicht nachvollziehbar.

Finanzielle Auswirkungen

1. Seit September 2013 werden keine Gebührenbescheide mehr verschickt. Die Waffenbesitzer werden auf eine Neuregelung hingewiesen und müssen mit einem nachträglichen Gebührenbescheid rechnen. Bis einschließlich Mai 2014 betrifft dies ca. 220 Kontrollen, was bei einem Durchschnittswert von rd. 170 EUR noch festzusetzende Gebühren bedeutet von rd. 37.400 EUR.
2. Derzeit sind 103 Widerspruchsverfahren anhängig. Die Verfahren ruhen unter Hinweis auf die Neuregelung. Das Gebührenvolumen von rd. 21.500 EUR reduziert sich auf ca. 17.200 EUR.
3. Auf Basis der bisherigen Gebührenregelung mit 210 / 215 EUR je Fall wurden für die Waffenkontrollen Erträge aus Verwaltungsgebühren von jährlich 85.000 EUR in den Haushalt eingestellt. Bei einem Gebührevorschlag von rd. 80 % der Verwaltungskosten und dem neuen Durchschnittswert von 173,60 EUR je Fall sind voraussichtlich 68.000 EUR an Gebühreneinnahmen zu realisieren.
4. Es ist beabsichtigt, auch bezahlte Gebührenbescheide, gegen die kein Widerspruch eingelegt wurde, auf Antrag neu zu berechnen und ggf. teilweise zurückzuerstatten.

Dies erscheint im Sinne eines transparenten und fairen Verwaltungshandelns geboten, auch wenn die Gebührenbescheide inzwischen bestandskräftig sind. Grundsätzlich führt die Neuberechnung zu Gebührenerstattungen. Die differenziertere Berechnungseise erlaubt jedoch nur eine sehr grobe Abschätzung des voraussichtlichen Erstattungsbetrags von bis zu 15.000 EUR. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang die Waffenbesitzer von der Möglichkeit der Neuberechnung Gebrauch machen werden.

Beteiligte Stellen

Die Referate AK und WFB haben die Vorlage mitgezeichnet.

Vorliegende Anträge/Anfragen

--

Erledigte Anträge/Anfragen

--

Dr. Martin Schairer
Bürgermeister

Anlagen

5

Ausführliche Begründung

Hinsichtlich des Kontrollkonzeptes haben die Ausführungen in GR Drs. 149/2011 weiterhin Gültigkeit. Die Kontrollen werden aus Gründen des Eigenschutzes und der Beweissicherung nach wie vor mit einer Zweierbesetzung durchgeführt. Ein Sachbearbeiter alleine führt die Vor- und Nacharbeiten der Ortstermine durch.

Der neu zu fassende Gebührentatbestand umfasst ausschließlich die Kontrolle vor Ort. Weitere Maßnahmen, die sich aus einer eventuellen Beanstandung ergeben, sind in einem anschließenden Verwaltungsverfahren nach gesonderten Gebührentatbeständen abzurechnen. Damit ergibt sich ein hohes Maß an Transparenz.

Im Gegensatz zum Jahr 2011, als der Gebührenrahmen erstmals festgelegt wurde, kann heute auf detaillierte Praxiserfahrungen aufgebaut werden, die seit 2012 schriftlich dokumentiert sind. Daraus ergeben sich folgende durchschnittliche Berechnungen (vgl. auch Anlage 3):

1. Grundaufwand für die Kontrollen
 - 1.1 Vorbereitung (ein Sachbearbeiter) insbesondere Routenplanung, Überprüfung der registrierten Daten über Waffen und Aufbewahrungsbehältnisse = 30 min
 - 1.2 Wegezeiten (zwei Sachbearbeiter)
An- und Abfahrt, Anteil Fehlfahrten, Fahrten zwischen den Kontrolladressen, Fußwege einfache Dauer: 33 min, bei zwei SB = 66 min
 - 1.3 Nachbereitung (ein Sachbearbeiter)
Erfassung in der EDV, Aktenführung, Erstellung Gebührenbescheid = 30 min
2. Kontrollvorgang beim Waffenbesitzer selbst
Die ausführliche Vorbereitung verkürzt die eigentliche Kontrolle auf ein Minimum: je eingetragener Waffe fallen lediglich **5 min** Kontrollzeit an.

Der im Jahr 2011 errechnete Stundensatz von gerundet 70,00 EUR wird aus Gründen der Rechtssicherheit verwendet, weil die Satzung rückwirkend zum 01.01.2012 in Kraft treten soll. Die Kalkulation basiert lediglich auf Planwerten des Jahres 2010. Tatsächlich sind im Jahr 2012 Kosten angefallen von 71,44 EUR je Arbeitsstunde. Damit ist nachträglich zu belegen, dass der damals ermittelte Stundensatz zu keiner Kostenüberdeckung geführt hatte.

Wesentlicher Kritikpunkt des Gerichts war die fehlende Ermessensausübung des Gemeinderats bei der Beratung und Beschlussfassung zur GR Drs. 149/2011 im Dezember 2011. In § 11 Absatz 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) sind zwei Gebührenbemessungsprinzipien verankert, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: Das Kostendeckungsprinzip des § 11 Abs. 2 Satz 1 KAG kann als Kostendeckungsgebot verstanden werden. Der Gebührenschuldner soll alle betriebswirtschaftlich dem Gebührentatbestand zurechenbaren Kosten tragen.

Dagegen verlangt § 11 Abs. 2 Satz 2 KAG, bei der Gebührenbemessung die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der Leistung für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen. Dies kann grundsätzlich sowohl zu einem Aufschlag als auch zu einem Abschlag für den Anteil des öffentlichen Interesses führen. Das Gesetz bestimmt keine Rangfolge der beiden Prinzipien, jedoch muss der Gemeinderat bei der Beschlussfassung das Ermessen ausüben, um zu einem rechtsfehlerfreien Satzungsbeschluss zu gelangen.

Zur Beschlussfassung vorgeschlagen wird deshalb die folgende Überlegung:

Aus dem durchschnittlichen zeitlichen Aufwand und dem errechneten Stundensatz ergibt sich der kostendeckende Preis für die Waffenkontrolle. Diese wird gebührenrechtlich stark überwiegender Interesse des Waffenbesitzers durchgeführt und durch die Tatsache des Waffenbesitzes veranlasst.

Für die vorgeschlagene Berücksichtigung des privaten Interesses und des öffentlichen Interesses an der verdachtsunabhängigen behördlichen Kontrolle der Aufbewahrung von Waffen im Verhältnis 80:20 sprechen folgende Gesichtspunkte: Nach Ziff. 36.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz (WaffVwV) vom 05.03.2012 (Bundesanzeiger Nr. 47, S. 3) liegen die verdachtsunabhängigen Kontrollen im öffentlichen Interesse. Nach dieser Verwaltungsvorschrift sollten deswegen keine Gebühren erhoben werden. Die Verwaltung teilt die Auffassung, dass die verdachtsunabhängigen Kontrollen ausschließlich im öffentlichen Interesse liegen, nicht und schlägt deshalb vor, von der nichtbindenden Empfehlung in der Verwaltungsvorschrift abzuweichen. Diese Auffassung wird auch von den baden-württembergischen Verwaltungsgerichten geteilt. So führt etwa das Verwaltungsgericht Stuttgart im Anschluss an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Freiburg und des Verwaltungsgerichts Potsdam im Urteil vom 20.09.2011 (5 K 2953/10) aus:

„Dabei entspricht es dem Charakteristikum des neu eingeführten Kontrollinstruments (gemeint sind die verdachtsunabhängigen Kontrollmöglichkeiten), dass die Vor-Ort-Kontrollen allein an den Waffenbesitz als solchen anknüpfen, ungeachtet dessen, ob der Betroffene Anlass zu Beanstandungen oder zu Kontrollmaßnahmen gegeben hat oder nicht. Sie fallen daher in Anbetracht der gesteigerten potentiellen Gefährlichkeit des Waffenbesitzes – ebenso wie auch die turnusmäßige Regelüberprüfung nach § 4 Abs. 3 Waffengesetz (gemeint ist die regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung) in den Verantwortungsbereich eines jeden Waffenbesitzers und knüpfen an dessen dauerhafte besondere Pflichtenstellung an. Aus dieser besonderen Pflichtenstellung des Waffenbesitzers folgt zugleich, dass es sich bei der verdachtsunabhängigen waffenrechtlichen Vor-Ort-Kontrolle auf der Grundlage des § 36 Abs. 3 Satz 2 WaffG gerade nicht um eine klassische Kontrollmaßnahme der Behörde nach dem Zufallsprinzip handelt, bei der eine individuelle Zurechenbarkeit grundsätzlich zu verneinen ist (...).

Denn es handelt sich bei der in Rede stehenden Vor-Ort-Kontrolle nicht um eine typische Zufallskontrolle im Sinne einer willkürlichen Heranziehung eines Einzelnen. Der Gesetzgeber hat vielmehr durch die hervorgehobene waffenrechtliche Pflichtenstellung des Waffenbesitzers in besonderem Maße eine Zurechnung vorgenommen, die zur Folge hat, dass der Waffenbesitzer zu der verdachtsunabhängigen Kontrollmaßnahme in einer Sonderbeziehung steht und er mithin der öffentlichen Leistung nähersteht als die Allgemeinheit.

Die individuelle Entscheidung des Einzelnen zum Waffenbesitz, mit der eine potentielle Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verbunden ist, hat demnach zur Folge, dass die Durchführung der verdachtsunabhängigen waffenrechtlichen Vor-Ort-Kontrolle in den Pflichtenkreis eines jeden Waffenbesitzers fällt und so von ihm verantwortlich veranlasst und ihm zuzurechnen ist (i. E. ebenso VG Freiburg, ...; VG Potsdam...).“

Die Verwaltungsgerichte bejahen jedoch nicht nur die Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns gegenüber dem Waffenbesitzer, sondern weisen zu Recht darauf hin, dass der Gebührenpflichtigkeit des Waffenbesitzers auch nicht mit Erfolg entgegengehalten werden könne, dass die Waffenbehörde die Überprüfung in erster Linie im öffentlichen Interesse vorgenommen hat. Das Verwaltungsgericht Stuttgart führt dazu in dem bereits genannten Urteil aus:

„Denn auch wenn die in § 36 Abs. 3 Satz 2 WaffG neu eingeführte verdachtsunabhängige Kontrolle der sicheren Aufbewahrung von Schusswaffen zumindest auch oder gar überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, folgt daraus nicht zwingend, dass die entsprechende Verwaltungstätigkeit der Waffenbehörde gebührenfrei erfolgen muss. Es ist von der Rechtsprechung anerkannt, dass auch eine Verwaltungstätigkeit, die überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgt, einer Gebührenpflicht unterworfen werden kann. ... Insoweit kann vorliegend dahingestellt bleiben, ob dies auch für Amtshandlungen gilt, die ausschließlich im öffentlichen Interesse vorgenommen werden, denn die Prüfung der sicheren Aufbewahrung der Waffen ist - wie dargestellt - im Allgemeinen dem Pflichtenkreis des Erlaubnisinhabers zuzurechnen. Darüber hinaus erbringt die Vor-Ort-Kontrolle zugleich - neben der turnusmäßigen Regelüberprüfung - den Nachweis der Zuverlässigkeit und Eignung des Waffenbesitzers (so auch VG Freiburg, ...; VG Potsdam, ...) und dient daher insbesondere auch seinem Interesse, die waffenrechtliche Erlaubnis zu behalten.“

Nach dieser Rechtsprechung ist bei der Gebührenbemessung i. S. d. § 11 Abs. 2 Satz 2 KAG nicht zu berücksichtigen, dass die verdachtsunabhängige Aufbewahrungskontrolle vom Waffenbesitzer veranlasst ist. Zu berücksichtigen ist neben dem öffentlichen Interesse an der Kontrolle auch das Interesse des Waffenbesitzers an einem regelmäßigen Nachweis der Zuverlässigkeit und Eignung des Waffenbesitzers. Dies dient seinem Interesse, die waffenrechtliche Erlaubnis zu behalten.

Die Überlegung, dass der Waffenbesitzer den Anlass zur verdachtsunabhängigen Kontrollmaßnahme setzt und ihr deshalb nähersteht als die Allgemeinheit, die Tatsache, dass die turnusmäßige Regelüberprüfung den Nachweis der Zuverlässigkeit und Eignung des Waffenbesitzers erbringt und daher insbesondere auch seinem Interesse dient, die waffenrechtliche Erlaubnis zu behalten, spricht dafür, die durch die verdachtsunabhängigen Vor-Ort-Kontrollen entstandenen Kosten überwiegend durch die Erhebung von Gebühren bei den Waffenbesitzern zu decken. Dies spricht dafür, das private Interesse des Waffenbesitzers im Verhältnis zum öffentlichen Interesse an der verdachtsunabhängigen behördlichen Kontrolle der Aufbewahrung im Verhältnis 80:20 zu gewichten.

Diese Gewichtung hat auch nicht zur Folge, dass die Gebühr in einem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung steht. In Anbetracht der hohen sonstigen Kosten des Waffenbesitzers für den Erwerb der Waffe, den Waffenschrank zur sicheren Aufbewahrung der Waffe, das sonstige Zubehör stehen die kalkulierten Kosten für die verdachtsunabhängige Vor-Ort-Kontrolle in keinem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung. Die Vor-Ort-Kontrolle dient nämlich dem Interesse des Waffenbesitzers, die waffenrechtliche Erlaubnis zu behalten, so dass die Kosten für den Erwerb der Waffe, den Waffenschrank und das sonstige Zubehör nicht vergeblich sind.

Die neue Gebührenregelung ist für den Gebührenschuldner anhand seiner persönlichen Verhältnisse besser nachvollziehbar. Im Vergleich mit anderen Stadt- und Landkreisen ergibt sich weiterhin ein überdurchschnittliches Gebührenniveau.

Grundlage für die neue Kalkulation der festen Gebührensätze ist der zeitliche Aufwand für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kontrollen. Dabei wird zwischen einem bei allen Kontrollterminen identischen Grundaufwand für die Wegezeiten sowie die Vor- und Nachbereitung einerseits und der Durchführung der Kontrolle im engeren Sinne andererseits unterschieden.

Der Gebührentatbestand umfasst weiterhin nur die eigentliche Kontrolle vor Ort. Sofern sich Beanstandungen ergeben und sich ein Verwaltungsverfahren anschließt, richtet sich die Erhebung weiterer Gebühren nach den einschlägig anzuwendenden Gebührentatbeständen.

Aus rechtlichen Gründen ist für den Zeitraum der rückwirkenden Geltung die Gebühr auf den bisher üblicherweise festgesetzten Betrag von 210 bzw. 215 EUR begrenzt.

Die Details sind in der tabellarischen Übersicht in Anlage 3 dargestellt.

