

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

– im Hause –

Ihre Nachricht vom: 26.11.2015

Mein Zeichen: L 201– 209/18

Bearbeiter:
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

9. Februar 2016

Erhöhte Steuer für „gefährliche Hunde“

Sehr geehrter Herr Schmidt,

Sie haben um Prüfung gebeten, ob Gemeinden und Kreise berechtigt sind, eine „erhöhte Steuer für gefährliche Hunde“ zu erheben, wenn insoweit die Einstufung nach einer „Rasseliste“ oder unter dem Verweis auf das Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland (HundVerbrEinfG)¹ erfolgt (Frage 1). Sofern dies der Fall sein sollte, haben Sie weiterhin um Prüfung gebeten, ob und ggf. wie der Landesgesetzgeber eine Erhebung der Hundesteuer durch die Gemeinden auf Grundlage einer Rasseliste bzw. des HundVerbrEinfG gesetzlich untersagen kann (Frage 2). Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

I. Zuständigkeit für die Erhebung einer Hundesteuer

Fraglich ist zunächst, ob die Gemeinden und Kreise in Schleswig-Holstein nach geltender Rechtslage für die Erhebung der Hundesteuer zuständig sind. Die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz für die Steuern an den Bund und die Länder richtet sich nach Art. 105 GG.

¹ Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz vom 12. April 2001, BGBl. I S. 530.

1. Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG

Nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.²

a. Örtliche Aufwandsteuern

Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG erfassen den besonderen, über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehenden Aufwand für die persönliche Lebensführung und besteuern damit die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Aufwandsteuer knüpft an das Halten eines Gegenstandes oder an einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand an. Soweit in diesem Sinne ein Aufwand für die persönliche Lebensführung betrieben wird, kommt es nicht darauf an, von wem und mit welchen Mitteln dieser finanziert wird.³

Örtlich sind solche Steuern, die an örtliche Gegebenheiten, insbesondere die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Körperschaft anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkung auf das betroffene Gebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuereffekte führen können.⁴

Tatbestandliche Voraussetzung für die Hundesteuerpflicht ist das Halten eines oder mehrerer Hunde, wobei unter „Halten“ nach dem eingesehenen kommunalen Satzungsrecht die Aufnahme eines Hundes in einen Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb zu verstehen ist.⁵ Damit ist die räumlich-gegenständliche Zuordnung der Hundehaltung zu einem Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb im Gemeindegebiet (im Sinne örtlicher Radizierung) normativ festgelegt. Nur wenn dieser spezifische örtliche Bezug zum Gemeindegebiet gegeben ist, entsteht die Steuerpflicht.⁶ Das Halten eines Hundes stellt

² Das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Eine Normsetzungskompetenz der Gemeinden für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern lässt sich hieraus aber nicht herleiten, *BVerwG*, Beschluss vom 28. April 2010, Az. 9 B 95/09, BeckRS 2010, 50293 Rn. 5.

³ *BVerwG*, Urteil vom 16. Mai 2007, Az. 10 C 1/07, NVwZ 2008, S. 91 m.w.N.; *Pieroth* in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 27 m.w.N.

⁴ *BVerfGE* 65, 325 (349); *BVerwG*, Beschluss vom 25. April 2013, Az. 9 B 41/12, NVwZ 2013, S. 1426 (1427) m.w.N.; *Pieroth* in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 28 m.w.N.

⁵ Vgl. beispielsweise § 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 der Hundesteuersatzung der Landeshauptstadt Kiel vom 8. Oktober 2012 in der Fassung der 1. Nachtragssatzung vom 12. Dezember 2013, online abrufbar (Stand: 20.01.2016) unter: <http://www.kiel.de/rathaus/ortsrecht/root/download.php?typ=lf&fid=6e7536d1286bf3745b1db38ff156121e>.

⁶ *BVerwG*, Beschluss vom 25. April 2013, Az. 9 B 41/12, NVwZ 2013, S. 1426 (1427) m.w.N.; *Riel/Elmenhorst* in: Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalabgabengesetz, E 4a SH, Stand: November 2014, § 3 Rn. 112. Ob

nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts üblicherweise auch nicht ein allgemeines Lebensbedürfnis dar, sondern geht darüber hinaus.⁷

Folgerichtig wird die Hundesteuer nach ständiger Rechtsprechung⁸ und fast einhelliger Ansicht in der Literatur⁹ als örtliche Aufwandsteuer angesehen.

b. Keine Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern

Zu prüfen ist weiter, ob die örtliche Hundesteuer mit anderen bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig ist.

In seiner älteren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass „[d]ie herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (...) jedenfalls als nicht mit bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG [gelten]. Zu den herkömmlichen Steuern gehören die bei Inkrafttreten des Finanzreformgesetzes am 1. Januar 1970 üblicherweise bestehenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (...).“¹⁰

Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbietet das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a GG eine Doppelbelastung derselben Steuerquelle. Für die nicht herkömmlichen örtlichen Steuern (vgl. oben) verlangt Art. 105 Abs. 2a GG, dass der steuerbegründende Tatbestand nicht denselben Belastungsgrund erfasst wie eine Bundessteuer, sich also in Gegenstand, Bemessungsgrundlage, Erhebungstechnik und wirtschaftlicher Auswirkung von der Bundessteuer unterscheidet.¹¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Hundesteuer eine *traditionelle* örtliche Aufwandsteuer.¹² Sie zählt zu den *herkömmlichen* Steuern im Sinne der Verfassungsrechtsprechung, die als nicht gleichartig mit bundesrechtlich

eine flächendeckende (bspw. landesweite) Einführung von Steuern (wie z. B. der Hundesteuer) der örtlichen Radizierung entgegensteht, ist streitig, vgl. Nachweise bei *Heun*, in: *Dreier*, GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 105 Rn. 40 (insbes. Fn. 211).

⁷ *BVerwG*, Beschluss vom 25. April 2013, Az. 9 B 41/12, NVwZ 2013, S. 1426 (1427).

⁸ *BVerwG*, Beschluss vom 25. April 2013, Az. 9 B 41/12, NVwZ 2013, S. 1426 (1427).

⁹ *Finke/Kreuter*, Hundesteuer und die Legitimation ähnlicher Aufwandsteuern unter Berücksichtigung der intransparenten Rechtsprechung zur Beachtung aufwandsbezogener – beruflicher – Motive, LKV 2015, S. 49 (50) m.w.N.

¹⁰ *BVerfGE* 69, 174 (183); *Siekman* in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 44 m.w.N.; *Riel/Elmenhorst* in: *Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalabgabengesetz*, E 4a SH, Stand: November 2014, § 3 Rn. 59 ff.

¹¹ *BVerfGE* 98, 106 (124 f.).

¹² *BVerwG*, Urteil vom 15. Oktober 2014, Az. 9 C 8/13, NVwZ 2015, S. 992 (993) m.w.N.

geregelten Steuern gelten.¹³ Doch auch unter Anwendung der Kriterien der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht ersichtlich, dass die Hundesteuer einer Bundessteuer hinsichtlich des Gegenstandes, der Erhebungstechnik und der wirtschaftlichen Auswirkung gleichartig wäre.

Die örtliche Hundesteuer ist folglich mit anderen bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig.

c. Zwischenergebnis

Das Land hat nach Art. 105 Abs. 2a GG die Gesetzgebungskompetenz für die Hundesteuer als örtliche Aufwandsteuer.

2. Ermächtigung der Gemeinden und Kreise durch Landesrecht

Von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern hat der Landesgesetzgeber mit § 3 Kommunalabgabengesetz (KAG)¹⁴ Gebrauch gemacht, indem er die Erhebung dieser Steuern auf die Gemeinden und Kreise übertragen hat. Eine solche landesgesetzliche Kompetenzübertragung ist verfassungsrechtlich zulässig.¹⁵

Nach § 3 Abs. 1 KAG können die Gemeinden und Kreise vorbehaltlich der Absätze 2 bis 4 örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, soweit sie nicht dem Land vorbehalten sind. Die Gemeinden und Kreise erheben kommunale Abgaben aufgrund einer Satzung (§ 2 Abs. 1 KAG i.V.m. § 4 GO bzw. § 4 KrO). Das Land hat sich die Erhebung einer Hundesteuer nicht vorbehalten. Deshalb können die Gemeinden und Kreise gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage in § 3 Abs. 1 KAG eine Hundesteuer aufgrund örtlichen Satzungsrechts erheben.¹⁶

¹³ BVerwG, Beschluss vom 25. April 2013, Az. 9 B 41/12, NVwZ 2013, S. 1426 (1427): „Insbesondere die herkömmlichen Steuern, zu denen die Hundesteuer zählt, sollten weiter erhoben werden dürfen.“ Ebenso: *Riel/Elmenhorst* in: Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalabgabengesetz, E 4a SH, Stand: November 2014, § 3 Rn. 103.

¹⁴ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2005, GVOBl. S. 27, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014, GVOBl. S. 129.

¹⁵ BVerfGE 64, 325 (343); 98, 106 (123); *Seiler* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 75. Lieferung September 2015, Art. 105 Rn. 175.

¹⁶ Zur Abgrenzung des Steuererhebungsrechts von Gemeinde und Kreis vgl. *Riel/Elmenhorst* in: Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalabgabengesetz, E 4a SH, Stand: November 2014, § 3 Rn. 94 ff.

II. Steuerlicher Lenkungszeitweck und sachgesetzlicher Kompetenzbereich

Fraglich ist, ob die Gemeinden auch befugt sind, eine erhöhte Steuer für „gefährliche Hunde“ zu erheben und ob das Tatbestandsmerkmal der Gefährlichkeit an eine sog. „Rasseliste“ anknüpfen darf.

1. Lenkungszeitweck einer erhöhten Hundesteuer für „gefährliche Hunde“

Steuern sind Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung sind und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein (§ 3 Abs. 1 AO¹⁷). Der Höhe einer Steuer kann insbesondere in Relation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerschuldner eine erhebliche Lenkungswirkung in dem Sinne zukommen, dass sie zu einem Tun oder Unterlassen anhält.¹⁸ Ein außerfiskalischer (lenkender) Zweck kann Hauptzweck einer Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne sein.¹⁹ Voraussetzung ist allerdings, dass die Steuer den Fiskalzweck (Erzielung von Einnahmen) noch als Nebenzweck verfolgt (vgl. § 3 Abs. 1 Hs. 2 AO). Kompetenzrechtlich sind auch Lenkungssteuern von Art. 105 GG gedeckt. Eine steuerrechtliche Regelung, die Lenkungswirkungen in einem nicht steuerlichen Kompetenzbereich entfaltet, setzt keine zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretende Sachkompetenz voraus.²⁰

Insofern ist es grundsätzlich zulässig, dass mit der Regelung, für das Halten gefährlicher Hunde einen höheren Steuersatz vorzuhalten, ein Lenkungszeitweck verfolgt wird.²¹ Es ist nach der Rechtsprechung auch unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich nicht zu beanstanden, höhere Steuern für „gefährliche Hunde“ zu erheben.²² Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte aber auch im Steuerrecht zu fordern sein, dass der Normgeber die weitere Entwicklung zu beobachten und zu prüfen hat, ob die der Vorschrift zugrunde liegenden Annahmen – vorliegend die abstrakte Gefährlichkeit bestimmter Hunderassen – sich mit Blick auf den verfolgten Lenkungszeitweck tatsächlich bestätigen.²³ Zweck einer erhöh-

¹⁷ Abgabenordnung (AO) der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002, BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015, BGBl. I S. 2178.

¹⁸ Kube in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: September 2015, Art. 105 Rn. 6.

¹⁹ BVerfGE 98, 106 (117 f.); 117, 1 (31 f.) jeweils m.w.N.

²⁰ BVerfGE 98, 106 (118).

²¹ OVG Schleswig, Urteil vom 4. September 2014, Az. 4 LB 21/13, Rn. 30 (juris).

²² BVerwG, Urteil vom 19. Januar 2000, Az. 11 C 8/99, Rn. 39 ff. (juris).

²³ vgl. BVerfGE 110, 141 (157 ff.)

ten kommunalen Steuer auf das Halten von gefährlichen Hunden ist es, deren Gefahrenpotenzial einzudämmen (Näheres dazu unter 3.).²⁴

2. Keine erdrosselnde Wirkung des Steuersatzes

Eine Steuer mit Lenkungsfunktion bleibt als Handlungsmittel in den Rechtsfolgen und in der Ertragswirkung eine Steuer. Der Gesetzgeber regelt lediglich das Steuerpflichtverhältnis rechtsverbindlich, während die steuergesetzlich bezweckte Ausweichreaktion von dem Willen des Steuerpflichtigen abhängt. Nur wenn die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt, die Finanzfunktion der Steuer also durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter verdrängt wird, bietet die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr. Eine solche Regelung wäre nicht steuerlicher Art und könnte nicht auf die Besteuerungskompetenz gestützt werden.²⁵ Demnach stellt die sogenannte „Erdrosselungsgrenze“ die äußerste Schranke der (verhaltenslenkenden) Besteuerung dar.²⁶

Eine solche „erdrosselnde Wirkung“ hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Fall bejaht, in dem sich der Steuersatz für einen sogenannten „Kampfhund“ auf das 26-fache des Hundesteuersatzes für einen „Nichtkampfhund“ belief.²⁷ Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat das Verwaltungsgericht Schleswig eine „erdrosselnde Wirkung“ hingegen für einen Fall verneint, in dem der „normale“ Steuersatz „nur um das 12,5 fache überschritten“ wurde.²⁸

3. Kompetenzbegrenzung durch Vorgaben des Sachgesetzgebers

Eine weitere Kompetenzbegrenzung ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daraus, dass der Gesetzgeber auf Grund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen darf, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft.²⁹

In dem entschiedenen Fall ging es um eine kommunale Verpackungsteuer, die sich nach Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts in ihrer Ausgestaltung in Wider-

²⁴ Englisch in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl. 2015, § 18 Rn. 128.

²⁵ BVerfGE 98, 106 (117 f.).

²⁶ BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014, Az. 9 C 8/13, NVwZ 2015, S. 992 (994) m.w.N

²⁷ BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014, Az. 9 C 8/13, NVwZ 2015, S. 992 (994).

²⁸ VG Schleswig, Urteil vom 6. Oktober 2015, Az. 4 A 32/15, vgl. Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2015, abrufbar (Stand: 20.01.2016) unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI/14102015_VG_Hundesteuer.html.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998, 2BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95, 3. Leitsatz sowie Rn. 78 ff. (juris).

spruch zur Konzeption des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft gesetzt hatte. Während die kommunale Verpackungsteuer die Verwendung von Einwegverpackungen für den Verbraucher verteuerte, um diesen dazu zu veranlassen, Waren in Mehrwegbehältnissen nachzufragen, verfolgte der Bundesgesetzgeber nach seiner Grundentscheidung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz das abfallwirtschaftliche Ziel der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem Kooperationsprinzip. Industrie und Handel sollten hiernach „durch selbstbeschränkende Wettbewerbsabsprachen die Beachtung der Grenzwerte sicherstellen.“ Der Vollzug des Abfallrechts war „auf einvernehmliche Stetigkeit in der Verbesserung des Umweltschutzes angelegt, ohne daß langjährige Investitionen in Frage gestellt werden“ sollten.³⁰

Fraglich ist, ob diese Argumentation auch auf die hier zu beurteilende Konstellation übertragbar ist. Der Landesgesetzgeber hat sich mit der Annahme des Gesetzes über das Halten von Hunden (HundeG)³¹ und dem gleichzeitigen Außerkrafttreten des Gefahrhundegesetzes (GefHG)³² von der Beurteilung der (abstrakten) Gefährlichkeit eines Hundes anhand einer Rasseliste³³ verabschiedet und macht die Entscheidung über die Gefährlichkeit eines Hundes nunmehr ausschließlich von einer behördlichen Prüfung konkreter Auffälligkeiten (u. a. beißen, anspringen, hetzen, reißen) abhängig³⁴. Wenn diese Prüfung Tatsachen ergibt, die den Verdacht rechtfertigen, dass von dem Hund eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, stellt die zuständige Behörde fest, dass der Hund gefährlich ist (§ 7 Abs. 1 HundeG). Das Halten eines Hundes, dessen Gefährlichkeit festgestellt worden ist, bedarf der behördlichen Erlaubnis (§ 8 HundeG). Die Erlaubnis ist nur zu erteilen, wenn bestimmte objektive und subjektive Voraussetzungen erfüllt sind (§ 10 HundeG).

Im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Gesetzes zur Vorbeugung und Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren ist deutlich geworden, dass die parlamentarische Mehrheit bei der Verabschiedung des Hundegesetzes davon ausgegangen ist, dass die Gefährlichkeit von Hunden nicht mehr nach einer

³⁰ BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998, 2BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95, Rn. 79 ff. (juris).

³¹ Gesetz vom 26. Juni 2015, GVOBl. S. 193, ber. S. 369.

³² Gesetz zur Vorbeugung und Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren vom 28. Januar 2005, GVOBl. S. 51, aufgehoben durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Vorbeugung und Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren (Gefahrhundegesetz - GefHG) vom 26. Juni 2015, GVOBl. S. 193.

³³ § 3 Abs. 2 GefHG vom 28. Januar 2005, GVOBl. S. 51 (außer Kraft seit 1. Januar 2016): Hiernach galten die in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetzes (vgl. Fn. 1) genannten Hunde als gefährlich.

³⁴ Vgl. § 7 HundeG sowie vormals § 3 Abs. 3 GefHG (außer Kraft seit 1. Januar 2016).

bestimmten Rassezugehörigkeit, sondern nach dem individuellen Verhalten des Tieres beurteilt werden sollte, da Hunde nicht aggressiv geboren würden.³⁵ Die angehörtten Experten hätten einen Zusammenhang zwischen Rasse und Gefährlichkeit nicht bestätigt.³⁶ Der Abgeordnete Matthiessen ging in seinem Debattenbeitrag auch von einem Anpassungsbedarf bei den Hundesteuersatzungen der Kommunen aus, da es den „rassedefinierten Gefahrhund“ mit der Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr gebe und ein darauf basierender höherer Hundesteuersatz in Zukunft nicht mehr zulässig sei. Das neue Hundegesetz trete erst zum 1. Januar 2016 in Kraft, um den Kommunen ausreichend Zeit für die erforderlichen Anpassungen im Satzungsrecht zu belassen.³⁷

Das eingesehene kommunale Satzungsrecht stellt sich hinsichtlich der konkreten Besteuerung der Hundehaltung als uneinheitlich dar. Einige Hundesteuersatzungen kennen den Begriff des „gefährlichen Hundes“ nicht und differenzieren auch beim Steuersatz folgerichtig nicht zwischen „gefährlichen“ und „nicht gefährlichen“ Hunden.³⁸ Andere Hundesteuersatzungen sehen hingegen einen erhöhten Steuersatz für „gefährliche Hunde“ vor. Die „Gefährlichkeit“ eines Hundes richtet sich in den eingesehenen Fällen entweder nach einer Rasseliste³⁹ und/oder nach einer behördlichen Feststellung der Gefährlichkeit im Sinne des (inzwischen außer Kraft getretenen) Gefahrhundegesetzes⁴⁰ bzw. des (seit 1. Januar 2016 geltenden) Gesetzes über das Halten von Hunden⁴¹.

Während das Gesetz über das Halten von Hunden eine Gefährlichkeit der Tiere ohne Berücksichtigung der Rasse davon abhängig macht, dass ein Hund durch sein Verhalten aufgefallen und daraufhin behördlich überprüft worden ist⁴², reicht für steuerliche Zwecke nach einigen Hundesteuersatzungen – wie dargelegt wurde – weiterhin die (vermeintlich) abstrakte Gefährlichkeit eines Hundes aufgrund seiner Rassezugehö-

³⁵ Vgl. den Debattenbeitrag der Abg. Redmann, Plenarprotokoll 18/90, S. 7630.

³⁶ Vgl. den Debattenbeitrag des Abg. Matthiessen, Plenarprotokoll 18/90, S. 7632.

³⁷ Debattenbeitrag des Abg. Matthiessen, Plenarprotokoll 18/90, S. 7633 sowie Begründung zum Änderungsantrag Umdruck 18/4200, S. 51.

³⁸ So bspw. die Hundesteuersatzungen in Neumünster, Rendsburg, Ratzeburg, Husum, Eutin und Molfsee (jeweils online verfügbar, Stand: 28. Januar 2016).

³⁹ Die entweder unmittelbar in der Satzung enthalten ist oder bspw. durch Verweisung auf die im Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz (vgl. Fn. 1) genannten Rassen in die Satzung einbezogen wird, vgl. bspw. die Hundesteuersatzungen in Kiel, Lübeck, Flensburg, Glindede und Schleswig (online verfügbar, Stand: 28. Januar 2016). Teilweise wird noch auf das (inzwischen außer Kraft getretene) Gefahrhundegesetz (das in § 3 Abs. 2 GefHG selbst auf die in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG genannten Hunderassen verweist) oder auf die ehemalige Gefahrhundeverordnung verwiesen.

⁴⁰ Vgl. bspw. die Hundesteuersatzung in Itzehoe (online verfügbar, Stand: 28. Januar 2016).

⁴¹ Vgl. bspw. die Hundesteuersatzung in Eckernförde, (online verfügbar, Stand: 28. Januar 2016).

⁴² Ggf. durch die Begutachtung des Hundes bei einer Tierärztin oder einem Tierarzt (§ 7 Abs. 3 HundeG).

rigkeit aus. Insofern ist jedenfalls festzustellen, dass sich das Verständnis von der Gefährlichkeit von Hunden nach steuerlichem Satzungsrecht und dem Gesetz über das Halten von Hunden in Teilen unterscheidet.

Ob sich – im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – hieraus ableiten lässt, dass die kommunalen Satzungsgeber in Anbetracht der Konzeption des hundespezifischen Ordnungsrechts des Landes die Höhe des Steuersatzes nicht mehr von der Rassezugehörigkeit eines Hundes abhängig machen dürfen, ist anhand einer Gegenüberstellung der betroffenen Regelungsbereiche und danach zu beurteilen, ob der zuständige Sachgesetzgeber eine Gesamtkonzeption geschaffen hat, die eine Satzungsregelung, die das Halten von Hunden bestimmter Rassen gegenüber anderen Hunden mit einem höheren Steuersatz belegt, als im Widerspruch dazu stehend erscheinen lässt⁴³. Denn wenn der vom Lenkungszweck der Hundesteuersatzungen betroffene Sachbereich dem Regelungsgegenstand des Gesetzes über das Halten von Hunden entspricht, wäre eine Abweichung von der Konzeption des Landesgesetzgebers nach der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als unzulässig anzusehen. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zu entnehmen, dass eine Kompetenzüberschreitung des Steuergesetzgebers bereits dann anzunehmen ist, wenn die vom Sachgesetzgeber getroffenen Entscheidungen durch steuerliche Lenkungswirkungen verfälscht werden.⁴⁴

Es stellt sich demnach nicht die Frage, ob der Landesgesetzgeber generell die erhöhte Besteuerung gefährlicher Hunde unterbinden wollte. Fraglich ist vielmehr, ob der Landesgesetzgeber mit der vollzogenen Abkehr von der Rasseliste als Maßstab für die Gefährlichkeit von Hunden im ordnungsrechtlichen Sinne ein System geschaffen hat, in dem eine erhöhte Besteuerung von Hunden unter Hinweis auf deren Rassezugehörigkeit nicht mehr widerspruchsfrei begründbar ist. Insofern ist zunächst festzustellen, dass der Landesgesetzgeber jedenfalls keine ausdrückliche Regelung für die Besteuerung der Hundehaltung getroffen hat, obwohl ihm – wie dargestellt wurde – die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht.

⁴³ Vgl. *BVerwG*, Urteil vom 22. Dezember 1999, Az. 11 C 9/99, Rn. 20 f. (juris) zu der Frage, ob eine erhöhte Besteuerung nicht verbotener Gewaltspielautomaten durch das einschlägige Gewerberecht des Bundes gesperrt wird.

⁴⁴ *BVerwG*, Urteil vom 22. Dezember 1999, Az. 11 C 9/99, Rn. 23 (juris) unter Hinweis auf *BVerfGE* 98, 106 (119).

a. Sachbereich des Gesetzes über das Halten von Hunden

Das Gesetz über das Halten von Hunden dient nach § 1 HundeG dem Zweck, Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen und abzuwehren, die mit dem Halten und Führen von Hunden verbunden sind. Regelungsgegenstand des Hundegesetzes ist insofern weiterhin – wie bereits beim Gefahrhundegesetz⁴⁵ – die Gefahrenvorsorge und -abwehr.⁴⁶

Das Halten eines Hundes, dessen (konkrete) Gefährlichkeit nach § 7 HundeG festgestellt worden ist, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Für das Halten und Führen gefährlicher Hunde ordnet das Gesetz ferner besondere Pflichten an (§ 14 HundeG). Darüber hinaus stellt § 19 HundeG klar, dass das Gesetz die Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit dem Halten und Führen von Hunden nicht abschließend regelt. Die zuständigen Behörden können daneben im Einzelfall notwendige Maßnahmen nach Maßgabe des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts des Landesverwaltungsgesetzes (§§ 162 ff. LVwG) treffen, um eine von einem Hund ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

b. Durch die Lenkungswirkung der Hundesteuer betroffener Sachbereich

Mit dem erhöhten Steuersatz für gefährliche Hunde wird nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes hingegen *nicht* in erster Linie oder sogar ausschließlich ein im engeren Sinne „polizeilicher“ Zweck (hier: die Abwehr konkreter Störungen der öffentlichen Sicherheit) verfolgt. „Das Lenkungsziel besteht vielmehr – und zulässigerweise – auch darin, ganz generell und langfristig im Gebiet der Gemeinde (...) solche Hunde zurückzudrängen, die auf Grund ihres Züchtungspotenzials in besonderer Weise die Eignung aufweisen, ein gefährliches Verhalten zu entwickeln und sei es auch erst nach Hinzutreten anderer Faktoren.“ Der steuerliche Lenkungszweck besteht demnach darin, den Bestand an potenziell gefährlichen Hunden (im Gemeindegebiet) möglichst gering zu halten.⁴⁷ Dies spricht dafür, dass die Lenkungswirkung der Hundesteuer nicht unmittelbar denselben Sachbereich wie das Hundegesetz betrifft.

Andererseits hat das Obergericht Koblenz in einer Entscheidung zum rheinland-pfälzischen Landesgesetz über gefährliche Hunde darauf hingewiesen, dass

⁴⁵ Vgl. die Gesetzesbegründung zum Gefahrhundegesetz, Drs. 15/3471, S. 24 f.

⁴⁶ Hinsichtlich einzelner Teilregelungen wie bspw. der Haftpflichtversicherungspflicht ist dies allerdings nicht unbestritten. Ob die Regelung zur Haftpflichtversicherung in § 6 HundeG unter die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Gefahrenabwehr fällt, kann an dieser Stelle aber offen bleiben.

⁴⁷ OVG *Schleswig*, Urteil vom 4. September 2014, Az. 4 LB 21/13, Rn. 47 (juris).

der Gesetzeszweck, die Bevölkerung vor den von Hunden ausgehenden Gefahren für Leib und Leben zu schützen, auch dadurch umgesetzt werde, dass die Vorschriften darauf abzielten, „(...) den Bestand an diesen Hunden (...) in der Zukunft gänzlich zurückzudrängen (...).“⁴⁸ Überträgt man diese Feststellung auf die hier zu beurteilende Konstellation, könnte sich der Schluss erlauben, dass auch eine steuerliche Lenkungswirkung, die den Bestand an potenziell gefährlichen Hunden möglichst gering halten soll, den Regelungsbereich der ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr betrifft.

Konkretere Hinweise zur Frage der Zulässigkeit unterschiedlicher Anforderungen an die Gefährlichkeit von Hunden im Gefahrenabwehrrecht (hier: Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden – NHundG) einerseits und im örtlichen Steuerrecht andererseits liefert ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg. Dieses hat entschieden, dass der Verzicht auf eine Rasseliste in der landesgesetzlichen Regelung zur Gefahrenabwehr es nicht ausschließt, dass sich der örtliche Steuergesetzgeber im Rahmen des von ihm verfolgten Lenkungszwecks weiterhin ohne eigene Erhebungen einer Rasseliste bedienen kann, die sich einerseits an eine bundesrechtliche Gefahrenabwehrnorm anlehnt, die andererseits aber auch vergleichbaren Regelungen in anderen Bundesländern entspricht. Die Aufhebung der Rasseliste im Landesrecht hat nach der Entscheidung des OVG Lüneburg nicht die Unzulässigkeit von Rasselisten in einer Hundesteuersatzung zur Folge.⁴⁹ Die Entscheidung setzt sich zwar nicht explizit mit der Frage auseinander, ob sich der Satzungsgeber im Entscheidungsfall gegebenenfalls in Widerspruch zu den Wertungen des Sachgesetzgebers (hier: des niedersächsischen Landesgesetzgebers) begibt. Jedenfalls steht die kommunale Steuersatzung aber in Einklang mit den Wertungen des Sachgesetzgebers auf Bundesebene, da sich die satzungsrechtliche Definition bestimmter Hunderassen als unwiderlegbar gefährlich im Entscheidungsfall an die bundesrechtliche Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG⁵⁰ anlehnte.

Hieraus folgt, dass eine Bezugnahme in kommunalen Hundesteuersatzungen auf die Rasseliste im Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz des Bundes trotz der Entscheidung des Landesgesetzgebers, mit dem Gesetz über das Halten von Hunden die Anwendung einer Rasseliste abzuschaffen, weiterhin zulässig ist.

⁴⁸ OVG Koblenz, Beschluss vom 2. März 2009, Az. 7 A 11077/08, BeckRS 2009, 32371, Tz. II.1. unter Hinweis auf VGH Rheinland-Pfalz, AS 29, 23 (31).

⁴⁹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 2. Dezember 2011, Az. 9 LA 163/10, Leitsatz 3 sowie Rn. 11 f.

⁵⁰ Die Vorschrift lautet: „(1) Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden dürfen nicht in das Inland eingeführt oder verbracht werden.“

III. Übergangsregelung in § 21 Abs. 3 HundeG

§ 21 Abs. 3 HundeG sieht vor, dass die Einstufung eines als gefährlich geltenden Hundes mit dem Inkrafttreten des Hundegesetzes zu widerrufen ist, wenn die Einstufung ausschließlich aufgrund der Rassezugehörigkeit des Hundes erfolgte. Da die Übergangsregelung ausdrücklich auf die Gefährlichkeitseinstufung eines Hundes nach § 3 Abs. 2 GefHG abstellt⁵¹, ergibt sich hieraus keine unmittelbare Konsequenz für die Erhebung der Hundesteuer, wenn das kommunale Satzungsrecht auf die Rasseliste des Bundes im Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz verweist. Sofern das kommunale Satzungsrecht den erhöhten Steuersatz hingegen davon abhängig macht, dass ein Hund als gefährlich im Sinne des § 3 Abs. 2 GefHG eingestuft ist, wirkt sich § 21 Abs. 3 HundeG auch auf die Erhebung der Hundesteuer aus.

IV. Ergebnis

Gemeinden und Kreise sind berechtigt, eine „erhöhte Steuer für gefährliche Hunde“ zu erheben indem sie auf die Rasseliste im Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland (HundVerbrEinfG) des Bundes verweisen.

Zu Frage 2:

Wie bereits dargestellt wurde hat das Land nach Art. 105 Abs. 2a GG die Gesetzgebungskompetenz für die Hundesteuer als örtliche Aufwandsteuer.

Auch wenn der Landesgesetzgeber die Kompetenz für die Erhebung der örtlichen Aufwandsteuern grundsätzlich den Kommunen überlässt (§ 3 Abs. 1 KAG), ist er nicht daran gehindert, Vorgaben für die Erhebung der Steuern durch Gesetz anzuordnen.⁵² So hat der Landesgesetzgeber beispielsweise in § 3 Abs. 2 bis 5 KAG bereits Vorgaben für die Steuererhebung durch die Kommunen getroffen.

Dies widerspricht auch nicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Zwar umfasst das in Art. 28 Abs. 2 GG gewährte Satzungsrecht auch das Recht zum Erlass von Steuersatzungen sowie das Hebesatzrecht. Allerdings gilt es zu beachten, dass Art. 105 GG lediglich eine von den Ländern abgeleitete Kompetenz zum Erlass kommunaler Steuersatzungen zulässt. Die Kompetenz zur Erhebung von Steuern ist in Art. 105 GG abschließend zwischen dem Bund und den Ländern verteilt. Die Kommu-

⁵¹ § 3 Abs. 2 GefHG nimmt seinerseits Bezug auf die in § 2 Abs. 1 Satz 1 HundVerbrEinfG genannten Hunde.

⁵² *Seiler* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 75. Lieferung September 2015, Art. 105 Rn. 175.

nalkörperschaften sind nach Art. 105 GG nicht als „Destinatar eines Steuerfindungsrechts“ vorgesehen.⁵³ Deshalb haben die Gemeinden im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ein Steuerfindungsrecht nur insoweit, als es ihnen vom jeweiligen Land durch gesetzliche Ermächtigung verliehen wurde. Das wiederum schließt einen auf Art. 28 Abs. 2 GG gestützten Anspruch der Gemeinden gegenüber den Ländern auf uneingeschränkte Übertragung der Gesetzgebungskompetenz über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern aus.⁵⁴ Aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt über das in Satz 3 der Vorschrift Gewährleistete hinaus keine bestimmte Ausgestaltung des kommunalen Einnahmesystems.⁵⁵

Eine entsprechende Regelung, mit der die Festlegung eines Steuersatzes für das Halten eines Hundes unter Bezugnahme auf eine Rasseliste unterbunden werden könnte, würde sich systematisch beispielsweise in § 3 KAG einpassen und könnte wie folgt lauten:

„(6) Bei der Erhebung der Hundesteuer darf die Höhe des Steuersatzes für das Halten eines Hundes nicht von der Zugehörigkeit des Hundes zu einer bestimmten Rasse abhängig gemacht werden.“

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff

⁵³ Siekmann in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 48.

⁵⁴ BVerwG, Beschluss vom 28. April 2010, Az. 9 B 95/09, BeckRS 2010, 50293 Rn. 5.

⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010, Az. 2185/04 u.a., NVwZ 2010, S. 895 (898).