

An den
Vorsitzenden des
Umwelt- und Agrarausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Hauke Göttisch, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5290

- vorab per ePost -

. Dezember 2015

Hundesteuersatzungen / Hundegesetz

Sehr geehrter Herr Göttisch,

der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 17. Juni 2015 das Gesetz über das Halten von Hunden (HundeG vom 26. Juni 2015 – GVOBl. Schl.-H., S. 193) verabschiedet und ersetzt damit das Gesetz zur Vorbeugung und Abwehr der von Hunden ausgehenden Gefahren des Landes Schleswig-Holstein (Gefährhundegesetz vom 28. Januar 2005 – GefHG - GVOBl. Schl.-H. S. 51). Kernpunkt der Änderung ist die Abschaffung der sog. „Rasseliste“, nach der Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire Bullterrier, Bullterrier sowie deren Kreuzungen untereinander und mit anderen Hunde allein aufgrund ihrer Rassezugehörigkeit als gefährlich galten. Dadurch soll eine Gefährlichkeitseinstufung nur noch aufgrund konkreter Verhaltensweisen eines Hundes erfolgen.

Das neue Hundegesetz wird zum 1. Januar 2016 in Kraft treten. Ein Grund für die Wahl dieses Datums war die Einschätzung des Gesetzgebers, dass zahlreiche Kommunen ihre Hundesteuersatzungen anpassen müssten, da dort bislang eine Höherbesteuerung von Hunden der „Rasseliste“ mit Bezug zum „alten“ GefHG vorgesehen sei. Außerdem müssten die zuständigen Behörden die Gefährlichkeitseinstufungen, die nur aufgrund der Rassezugehörigkeit eines Hundes ausgesprochen wurden, zurücknehmen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT) hat in einem internen Informationsschreiben an seine Mitglieder vom 11. August 2015 darauf hingewiesen, dass die Hundesteuersatzungen überarbeitungsbedürftig seien. Gleichzeitig hat er aber auf den bestehenden Gestaltungsspielraum der Kommunen im Rahmen der Satzungshoheit hingewiesen. Im Ergebnis seien die Gemeinden grundsätzlich befugt, Hunde als typischerweise gefährlich einzustufen, wenn sie damit nicht über die Wertungen des Landes- sowie des Bundesgesetzgebers hinausgingen.

Da das GefHG mit seinen Wertungen entfällt, verbliebe als Anknüpfungspunkt für eine steuerrechtliche „Rasseliste“ die im Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland vom 12.04.2001 (HundVerbrEinfG; BGBl. I S. 530) getroffenen Wertungen des Bundesgesetzgebers. Denn es sei nach einhelliger Rechtsprechung zulässig, dass mit der Regelung, für das Halten bestimmter Hunderassen einen höheren Steuersatz vorzuhalten, ein Lenkungszweck verfolgt werde. Die Erhebung der Steuer erfülle diesen Lenkungszweck solange, bis sie in ein sachregelndes Verbot umschlage oder einem solchen gleichkomme (OVG S-H, Urteil v. 4.9.2014, AZ: 4 LB 21/13, Die Gemeinde SH 6/2015, S. 171).

Der Deutsche Tierschutzbund in Schleswig-Holstein hat jüngst auf einen scheinbaren Widerspruch zwischen gefahrenabwehrrechtlicher Abschaffung der „Rasseliste“ und der weiterhin bestehenden Möglichkeit, kommunalabgabenrechtlich eine solche Liste beizubehalten, hingewiesen. Zum Teil wird auch die Schaffung einer Musterhundesteuersatzung durch die Landesregierung gefordert. Zu diesen Fragen nimmt das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten wie folgt Stellung:

In der Diskussion werden ordnungsrechtliche und steuerrechtliche Fragen miteinander vermischt.

Die Verwendung von Rasselisten kann steuerrechtlich (Hundesteuer) eine zulässige Typisierung in kommunalen Steuersatzungen im Hinblick auf die steuergerechte Veranlagung für das Halten von Hunden darstellen. Fraglich ist dabei, ob der Satzungsgeber befugt ist, Hunde als typischerweise gefährlich einzustufen, wenn er damit über die Wertungen des Landesgesetzgebers oder des Bundesgesetzgebers im HundVerbrEinfG hinausgeht. Diese Frage ist rechtlich nicht geklärt. Denn das OVG Schleswig hat in seinem Urteil vom 4. September 2014 entschieden, dass sich der Satzungsgeber ohne weiteres an den Regelungen anderer Bundesländer orientieren und deren Rasselisten in die kommunale Satzung aufnehmen kann (Az.: 4 LB 21/13). Ob diese Linie des OVG Schleswig weiter Bestand hat, bleibt nach Wegfall der Rasseliste im HundeG zum 1. Januar 2016 abzuwarten.

Gefahrenabwehrrecht:

Politischer Wille des Landesgesetzgebers mit dem neuen Hundegesetz ist in erster Linie die Abschaffung der „Rasseliste“ des GefHG (vgl. hierzu die Presseerklärungen der Fraktionen von SPD, FDP, Bündnis90/Die Grünen und des SSW vom 17. Juni 2015). Diesem Willen wird insbesondere dadurch Rechnung getragen, dass den zuständigen Kommunen gemäß Artikel 2 des Gesetzes bis zum Inkrafttreten am 1. Januar 2016 ausreichend Zeit gelassen wird, die bestehenden Hundesteuersatzungen an die neuen Regelungen anzupassen, insbesondere was die Überarbeitung der Satzungen auf die bestehende Höherbesteuerung von sog. „Listenhunden“ angeht.

Im Ergebnis wollte der Gesetzgeber erreichen, dass durchgängig eine Gefährlichkeitseinstufung allein aufgrund der Rassezugehörigkeit nicht mehr möglich ist.

In § 21 Abs. 3 HundeG wird ausdrücklich formuliert, dass Hunde, die bisher allein aufgrund ihrer Rasse als gefährlich galten, mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht mehr als gefährlich anzusehen sind und ihre Einstufung zu widerrufen ist. „Hunde der Rasseliste gelten nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr als gefährlich, wenn Sie nachweislich nur aufgrund ihrer Rasse eingestuft wurden und keine verhaltensbedingten Einstufungsgründe vorgelegen haben. Die zuständige Behörde hat die Einstufung zu prüfen und ggf. aufzuheben“ (LT-Umdruck 18/4200).

Dadurch wird der Wille des Gesetzgebers deutlich, dass in Schleswig-Holstein künftig nur noch Hunde als gefährlich eingestuft und bewertet werden sollen, die durch ihr individuelles Verhalten im Sinne von § 7 Abs. 1 HundeG auffällig geworden und danach als gefährlich eingestuft worden sind.

Durch die Regelungen im HundeG, die Aussagen in den Pressemitteilungen sowie der Begründung zum Gesetzentwurf im Umdruck 18/4200 wird deutlich, dass die Landesgesetzgeber bewusst eine Abkehr von der Rasseliste vollzogen hat.

Kommunalabgabenrecht:

Die Hundesteuer ist eine örtliche Aufwandssteuer (BVerwG, Beschluss v. 28.11.1997, 8B 224.97, KStZ 1999, 36), welche die über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen und Vermögen erfassen soll. Steuergegenstand ist nicht der Hund, sondern das Halten eines Hundes. Die Haltung eines Hundes kann steuerrechtlich nicht mehr der Bestreitung des allgemeinen Lebensbedarfs zugerechnet werden und knüpft nicht an ein allgemeines Lebensbedürfnis an, sondern erfordert zusätzlichen Vermögensaufwand. Sie ist deshalb nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich zulässig.

Verfolgt eine Hundesteuersatzung neben der Einnahmeerzielung auch den Lenkungszweck der Eindämmung der Haltung von Hunden, die aufgrund ihres Züchtungspotenzials in besonderer Weise die Eignung aufweisen, ein gefährliches Verhalten zu entwickeln, sei dies auch erst durch das Hinzutreten anderer Faktoren, ist dies zulässig, solange der Lenkungszweck dabei nicht so dominiert, dass der eigentliche Zweck, Einnahmen zu erzielen, völlig zurücktritt. Der steuerrechtliche Tatbestand verfolgt keine gefahrenabwehrrechtlichen Ziele, auch wenn dieser an die Terminologie und Rasselisten aus dem Gefahrhunderecht anknüpft. Insoweit handelt es sich also, anders als bei dem zum 01.01.2016 geänderten GefHG um keine ordnungsrechtliche Regelung. Es ist mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar, wenn ein Satzungsgeber Regelungen eines anderen Normgebers durch Verweisung oder wörtliche Aufnahme in seinen Normtext (wie z.B. die Rasseliste im Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland vom 12.04.2001) übernimmt und sich dabei den Wertungen der übernommenen Normierung anschließt. Zwar ist die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht die einzige Ursache für aggressives Verhalten. Gleichwohl handelt es sich grundsätzlich um einen sachlichen und damit nicht willkürlichen Anknüpfungspunkt für eine differenzierende steuerrechtliche Regelung (OVG Schleswig, Urteil vom 04.09.2014, 4 LB 21/13, Rn. 36). Allerdings ist anzumerken, dass der Satzungsgeber für die Vereinbarkeit einer solchen von ihm übernommenen Regelung mit höherrangigem Recht auch die volle Verantwortung trägt. Überdies gilt auch hier der Grundsatz, dass die Steuer nicht so ausgestaltet sein darf, dass sie erdrosselnde Wirkung entfaltet.

Mustersatzung:

Der Forderung nach einer Mustersatzung stehen mehrere Gründe entgegen.

Das Fachreferat teilt nicht die Auffassung, dass eine Mustersatzung der Problematik zwischen Abschaffung der Rasseliste im aktuellen HundeG und der weiterhin bestehenden kommunalsteuerrechtlichen Zulässigkeit der Anwendung einer solchen wirksam begegnen könnte. Im Lichte der obersten Verwaltungsrechtsprechung liegt es im Ermessen des jeweiligen Satzungsgebers, sich einer Rasseliste – auch aus anderen Bundesländern – zu bedienen; dieser durch das OVG Schleswig bislang eingeräumte Spielraum lässt sich in einer Mustersatzung nicht abbilden. Zudem ist die kommunale Selbstverwaltung und -souveränität zu beachten.

Die Praxis der Bereitstellung von Mustersatzungen durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde wurde im Zuge der Deregulierung nicht zuletzt zum Zwecke der Stärkung der Selbstverantwortung der Kommunen schon vor Jahren abgeschafft.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Manuela Söller-Winkler