Titel:

Hundesteuer, erhöhter Steuersatz für Kampfhunde, Voraussetzungen einer "erdrosselnden Wirkung", Steigerungssatz gegenüber allgemeiner Hundesteuer, unechte Rückwirkung, Beweisanträge im schriftlichen Verfahren, Verweis des Satzungsgebers auf staatliche Gefährdungseinschätzung

Normenketten:

GG Art. 105 Abs. 2a S. 1

KAG Art. 3

KampfhundeVO § 1

Schlagworte:

Hundesteuer, erhöhter Steuersatz für Kampfhunde, Voraussetzungen einer "erdrosselnden Wirkung", Steigerungssatz gegenüber allgemeiner Hundesteuer, unechte Rückwirkung, Beweisanträge im schriftlichen Verfahren, Verweis des Satzungsgebers auf staatliche Gefährdungseinschätzung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 04.12.2024 – RO 11 K 23.383

Fundstelle:

BeckRS 2025, 10210

Tenor

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 1.350 Euro festgesetzt.

Gründe

l.

1

Der Kläger wehrt sich gegen die Heranziehung zur Hundesteuer mit einem erhöhten Steuersatz für Kampfhunde durch die Beklagte zu 2.

2

Der Kläger ist Halter eines Hundes der Rasse "D. A.", den er aus dem Tierheim geholt und seit dem 5. Oktober 2019 bei sich aufgenommen hat. Die Beklagte zu 2 erhebt gemäß ihrer Hundesteuersatzung (HStS) vom 22. Dezember 2021, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist und die zuvor geltende Hundesteuersatzung vom 12. Januar 1981 abgelöst hat, eine gemeindliche Jahresaufwandsteuer für das Halten von Hunden im Gemeindegebiet. Nach § 5 Abs. 1 HStS beträgt die Steuer für den ersten Hund 50 Euro, für den zweiten Hund 75 Euro, für jeden weiteren Hund 100 Euro und für jeden Kampfhund 500 Euro. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 HStS sind Kampfhunde Hunde, bei denen auf Grund rassenspezifischer Merkmale, Zucht und Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren auszugehen ist. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 HStS sind Kampfhunde im Sinne dieser Vorschrift alle in § 1 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit (KampfhundeVO) genannten Rassen und Gruppen von Hunden sowie deren Kreuzungen untereinander.

3

Mit Bescheid vom 12. April 2022 setzte die Beklagte zu 1 für die Beklagte zu 2 gegenüber dem Kläger eine Hundesteuer in Höhe von 500 Euro für das Jahr 2022 und die Folgejahre fest.

Der Kläger ließ dagegen nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erheben, die sich zunächst nur gegen die Beklagte zu 1 richtete und später auf die Beklagte zu 2 erweitert wurde.

5

Nachdem die Beteiligten auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet hatten, wies das Verwaltungsgericht im schriftlichen Verfahren mit Urteil vom 4. Dezember 2024 die Klage ab. Sie sei wegen fehlender Passivlegitimation unbegründet, soweit sie sich gegen die Beklagte zu 1 richte, da diese als Verwaltungsgemeinschaft gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 VGemO die Aufgaben der Mitgliedsgemeinden als Behörde der jeweiligen Mitgliedsgemeinden nach deren Weisung ausführe. Soweit sich die Klage gegen die Beklagte zu 2 richte, sei sie ebenfalls unbegründet, da die Hundesteuersatzung mit höherrangigem Recht vereinbar und die Satzung auch rechtmäßig angewandt worden sei.

6

Hiergegen wendet sich der Kläger mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung.

7

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

11.

8

1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist, soweit er sich auf die bezüglich der Beklagten zu 1 getroffene Entscheidung des Verwaltungsgerichts bezieht, mangels Darlegung von Gründen im Sinne des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO bereits unzulässig und daher gemäß § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO zu verwerfen. Soweit sich der Zulassungsantrag auf die bezüglich der Beklagten zu 2 getroffene Entscheidung bezieht, hat er in der Sache keinen Erfolg, da keiner der geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

9

a) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Kläger hat keinen einzelnen tragenden Rechtssatz und keine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt (zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 18.6.2019 -1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 Rn. 32 m.w.N.).

10

aa) Der Kläger trägt vor, seit dem zur Kampfhundesteuer zuletzt ergangenen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 2012 habe eine rechtserhebliche tatsächliche Veränderung der Verhältnisse stattgefunden, auf die das Verwaltungsgericht nicht eingegangen sei. Es habe lediglich auf Untersuchungen zum finanziellen Aufwand für einen Kampfhund und auf die fehlende erdrosselnde Wirkung verwiesen, ohne die Verhältnismäßigkeit einer zehnfach höheren Steuer für Kampfhunde plausibel zu erläutern. Es gehe um eine nicht mit den Grundrechten zu vereinbarende Lenkungswirkung der Kampfhundesteuer. Wenn die Beklagte zu 2 zur Fernhaltung von Gefahren eine Reduzierung von Kampfhunden in ihrem Gemeindebereich forcieren wolle, sei zu fragen, wieso nicht mit gleicher Energie versucht werde, die von Schäferhunden ausgehende Gefahr unter Kontrolle zu halten; insofern seien gleiche Sachverhalte gegeben, die gleich zu behandeln seien. Eine Übersicht über die Beißvorfälle in der Gemeinde sei offensichtlich nicht Grundlage des Satzungserlasses gewesen. Der Kläger habe ausführlich dargelegt, dass er im guten Glauben auf den Fortbestand der bisherigen Hundesteuersatzung den Hund aus dem Tierheim geholt und mit der bislang angefallenen Steuer von 50 Euro gerechnet habe. Dieser Vertrauenstatbestand sei rechtswidrig zerstört worden, da mit der erhöhten Steuer auch in bestehende Hundehaltungen eingegriffen werde. Ein nachvollziehbarer Grund für die Erhöhung des Betrags auf das 10-Fache sei nicht dargetan; ebenso hätte eine Erhöhung um das 4- oder 6-Fache beschlossen werden können. Das Verwaltungsgericht habe auch nicht berücksichtigt, dass es andere, jedoch nicht als Kampfhunde geltende Hunde bestimmter Rassen gebe, denen wegen ihrer Größe oder Beißkraft eine abstrakte Gefährlichkeit und gesteigerte Aggressivität zugesprochen werde.

11

bb) Dieses Vorbringen ist nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zu begründen.

(1) Der Kläger legt nicht dar, welche geänderten tatsächlichen Verhältnisse zu einer Verschiebung der Grenzen geführt haben sollen, die nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung für die Erhebung einer (erhöhten) Kampfhundesteuer gelten. Nach der das Urteil des Senats aus dem Jahr 2012 bestätigenden Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2014 (Az. 9 C 8.13, BVerwGE 150, 225 Rn. 22 ff.) stellt nicht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sondern erst die - aus der Sicht eines durchschnittlichen Steuerpflichtigen zu bestimmende – "Erdrosselungsgrenze" die äußerste Schranke einer solchen Besteuerung dar, da die grundsätzlich zulässige steuerliche Lenkung dann einem faktischen Verbot nahekommt. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich zum einen nach dem Steigerungssatz im Verhältnis zum Steuersatz für Nichtkampfhunde und zum anderen nach der Relation zu den durchschnittlichen Hundehaltungskosten (BVerwG, a.a.O., Rn. 25 ff.). Im damaligen Fall lag in dem Umstand, dass sich der auf 2.000 Euro festgesetzte Steuersatz für einen Kampfhund auf das 26-Fache des Hundesteuersatzes für einen Nichtkampfhund belief, allein noch kein Beweis, jedoch ein gewichtiges Indiz für die Annahme einer erdrosselnden Wirkung (BVerwG, a.a.O., Rn. 26 f.). Hinzu kam als entscheidender Gesichtspunkt, dass die für Kampfhunde festgesetzte Jahressteuer den durchschnittlichen sonstigen Aufwand für das Halten eines solchen Hundes, der schon damals mehr als 900 bis 1.000 Euro jährlich betrug, deutlich überstieg (BVerwG, a.a.O., Rn. 28 ff.).

13

Im vorliegenden Fall bleibt der für Kampfhunde festgelegte Steuersatz von 500 Euro sowohl hinsichtlich des Verhältnisses zum regulären Steuersatz von 50 Euro als auch hinsichtlich seiner absoluten Höhe weit unterhalb dieser Grenzen. Da selbst eine Jahressteuer von 1.000 Euro bei einem Steigerungssatz in Höhe des 16,7-Fachen nicht zu beanstanden ist (OVG RhPf, U.v. 17.1.2017 – 6 A 10616/16 – ZKF 2017, 119; bestätigt durch BVerwG, B.v. 9.8.2017 – 9 B 13.17 u.a. – ZKF 2017, 285; vgl. auch BayVGH, B.v. 4.2.2019 – 4 ZB 18.399 – ZKF 2019, 119 Rn. 9; Christ in Christ/Oebbecke, Hdb. Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, C. Rn. 416), bestehen gegen den hier zu beurteilenden Steigerungssatz in Höhe des 10-Fachen erst recht keine Bedenken. Die konkrete Bemessung dieses Steigerungssatzes musste die Beklagte zu 2, der es allgemein um die Eindämmung der Kampfhundehaltung in ihrem Gemeindegebiet ging, entgegen der Auffassung des Klägers nicht gesondert begründen. Für die Gültigkeit untergesetzlicher Normen kommt es grundsätzlich nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsaktes und nicht (auch) auf die tragenden Motive des Normgebers an (BVerwG, U.v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 – BVerwGE 125, 384/386).

14

(2) Da die Gemeinden im Normsetzungsverfahren nicht kraft höherrangigen Rechts zu bestimmten Aufklärungsmaßnahmen verpflichtet sind, war die Beklagte zu 2 nicht gehalten, eine Statistik über konkrete Beißvorfälle in ihrem Gemeindegebiet zu erstellen und den erhöhten Steuersatz für einzelne Hunderassen daran auszurichten. Sie durfte vielmehr von der - auf sachverständigen Stellungnahmen beruhenden und in der Gerichtspraxis vielfach bestätigten (vgl. nur VerfGH, E.v. 12.10.1994 – Vf. 16-VII-92 u. a. – VerfGHE 47, 207) – allgemeinen Gefahreneinschätzung des staatlichen Verordnungsgebers ausgehen, wie sie in § 1 der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 (GVBI S. 268 – KampfhundeVO) ihren Niederschlag gefunden hat. Danach gehört der Hund des Klägers einer Rasse an, bei der die Eigenschaft als Kampfhund grundsätzlich vermutet wird (§ 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeVO; vgl. dazu VerfGH, E.v. 12.10.1994, a.a.O., juris Rn. 169). Dass auch die Haltung von Hunden anderer Rassen mit erheblichen Gefahren verbunden sein kann, hinderte die Beklagte zu 2 nicht daran, durch eine steuerliche Mehrbelastung speziell der Haltung von als Kampfhunde klassifizierten Hunden entgegenzuwirken. Die darin liegende Ungleichbehandlung beispielsweise gegenüber Haltern der Rasse des Deutschen Schäferhundes lässt sich damit rechtfertigen, dass dieser als sog. Gebrauchs- und Schutzhund gilt, mit dem die Bevölkerung seit langem vertraut ist und dessen Gefahrenpotential deshalb sozial stärker akzeptiert wird (vgl. OVG LSA, U.v. 23.6.2021 – 3 L 107/19 – juris Rn. 113; OVG BerlBbg, U.v. 6.9.2012 - OVG 5 A 2.06 - juris Rn. 92 ff.; ausführlich VerfGH, E.v. 12.10.1994, a.a.O., juris Rn. 148 ff.).

15

(3) Entgegen dem Verständnis des Klägers lag in der Erhebung einer erhöhten Hundesteuer für Kampfhunde ab dem Steuerjahr 2022 kein Fall einer unzulässigen Rückwirkung. Selbst wenn man in der Anschaffung eines Hundes eine auf Dauer angelegte Entscheidung des Hundehalters sieht, die sich als ein einheitlicher Lebenssachverhalt nicht in nach Steuerjahren gegliederte Abschnitte zerlegen lässt und in die daher durch die Steuererhöhung im Wege einer unechten Rückwirkung eingegriffen wird (so jedenfalls

BVerwG, U.v. 19.1.2000 – 11 C 8.99 – BVerwGE 110, 265 = juris Rn. 32), hinderte dies die Beklagte zu 2 nicht an der zum 1. Januar 2022 erfolgten Einführung eines erhöhten Steuersatzes für Kampfhunde. Eine unechte Rückwirkung ist nach der soeben zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich zulässig, wenn nicht im Einzelfall überwiegende Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes ihre Unzulässigkeit ergeben. Die Vorstellung des Klägers beim Erwerb seines Hundes im Jahr 2019, er werde auch künftig keine wesentlich höhere Steuerlast zu tragen haben als zum damaligen Zeitpunkt, begründet mangels objektiver Anknüpfungstatsachen aber keinen solchen Vertrauenstatbestand. In Anbetracht des Umstands, dass seit vielen Jahren in zahlreichen bayerischen Gemeinden deutlich erhöhte Steuersätze für das Halten von Kampfhunden gelten, musste der Kläger vielmehr mit einer solchen Rechtsänderung von Anfang an rechnen.

16

b) Es liegt auch kein Verfahrensmangel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO vor, der zur Zulassung der Berufung führt.

17

aa) Der Kläger trägt hierzu vor, die Ablehnung der in der Klagebegründung gestellten Beweisanträge verstoße gegen § 86 Abs. 1 VwGO. Er habe durch Sachverständigengutachten Beweis angeboten für die Tatsache, dass die Rasse D. A. aus der Rassenzugehörigkeit bezogen auf typisierte Kampfhunderassen herausfalle; damit werde die Zugehörigkeit dieser Rasse zur Liste der Kampfhunde insgesamt in Frage gestellt. Des Weiteren sei Beweis angeboten worden dafür, dass die Liste der Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität nicht dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Forschung entspreche. Nicht berücksichtigt habe das Verwaltungsgericht auch seinen Sachvortrag, wonach eine unterschiedliche Behandlung von Rassehunden in Bezug auf die Einstufung als Kampfhund in den jeweiligen Bundesländern nicht verfassungsgemäß sei; die Berufung sei daher auch wegen einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zuzulassen.

18

bb) Ein entscheidungsrelevanter Verfahrensverstoß ist damit nicht dargetan. Das Verwaltungsgericht hat sich mit den Zweifeln des Klägers an der fortbestehenden Aktualität und Validität der Einstufung der Rasse "Dogo Argentino" in der KampfhundeVO auseinandergesetzt (UA S. 20) und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass gegen die betreffende Regelung keine durchgreifenden Bedenken bestehen. Es ist dabei der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt, wonach ein kommunaler Satzungsgeber, der aus Gründen der Rechtseinheit und Verfahrensökonomie auf landesrechtliche Vorschriften zum Gefährdungspotential bestimmter Hunderassen verweist, insoweit keine eigenen Erhebungen anstellen muss, sofern es keine tatsächlichen Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Annahmen des staatlichen Verordnungsgebers gibt (BVerwG, B.v. 28.7.2005 – 10 B 34.05 – juris Rn. 9 ff.).

19

Hinsichtlich der Qualifizierung der zur Rasse "D. A." gehörenden Hunde hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt, dass hierzu gegenteilige fundierte Erkenntnisse weder von der Klägerseite substantiiert vorgetragen wurden noch sonst ersichtlich sind. Die bloße Behauptung, die genannte Rasse gelte allgemein als zugänglich und sei je nach Züchtungsweise für verschiedene Zwecke ausgebildet und einsetzbar (Klagebegründung S. 7 u. 9), genügte nicht zur Darlegung konkreter Anhaltspunkte dafür, dass die dem Erlass der KampfhundeVO zugrundeliegenden fachlichen Stellungnahmen (vgl. VerfGH, E.v. 12.10.1994, Vf. 16-VII-92 u. a. - VerfGHE 47, 207 = juris Rn. 169) mittlerweile überholt sein könnten. Erst recht begründete die allgemeine Aussage, es werde bestritten, dass die Liste gemäß § 1 KampfhundeVO noch dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Forschung entspreche (Klagebegründung S. 10), keinen spezifischen Aufklärungsbedarf. Da der Kläger auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet hatte, nachdem die Beweisanträge schriftsätzlich angekündigt worden waren, musste das Gericht nicht nach § 86 Abs. 2 VwGO vorab durch gesonderten Beschluss darüber entscheiden, sondern konnte in den Entscheidungsgründen des Urteils darlegen, weshalb es auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung auch insoweit gemäß § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO keine weitere Sachaufklärung für erforderlich hielt (vgl. BVerwG, B.v. 30.5.1989 – 1 C 57.87 – NVwZ 1989, 1078). Inwiefern bei der Prüfung der kommunalen Hundesteuersatzung die in den verschiedenen Bundesländern bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Vorschriften über Kampfhunde von Bedeutung sein könnten, hat die Klägerseite nicht nachvollziehbar dargelegt, so dass in der fehlenden Befassung des Verwaltungsgerichts mit diesem (im Tatbestand auf S. 6 erwähnten) Gesichtspunkt von vornherein kein Gehörsverstoß liegen kann.

c) Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Dieser Zulassungsgrund liegt vor, wenn es für die Streitentscheidung auf eine über den Einzelfall hinausgehende Rechts- oder Tatsachenfrage ankommt, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts der Klärung bedarf (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 Rn. 33 m.w.N.).

21

aa) Für grundsätzlich klärungsbedürftig hält der Kläger die Rechtsfrage, ob die Ungleichbehandlung von Schäferhunden im Verhältnis zu Listenhunden gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße. Des Weiteren stelle sich die Frage, ob die von der Höhe her willkürliche Festsetzungsmöglichkeit der Hundesteuer durch die Gemeinden gegen Verfassungsrecht verstoße. Dem schließe sich die Frage an, ob das Fehlen von Ausnahmetatbeständen bezüglich eines gänzlichen Verzichts oder einer Herabsetzung der Hundesteuer gegen Verfassungsrecht verstoße. Zudem sei zu klären, ob es verfassungsrechtlich unbedenklich sei, dass Gemeinden die Höhe der Kampfhundesteuer ohne Anknüpfungstatsachen festsetzen könnten und lediglich beim Vorliegen eines Erdrosselungstatbestands ein Einhalt geboten werden könne.

22

bb) Mit diesem Vorbringen wird keine grundsätzlich klärungsbedürftige Frage dargetan. Für die Entscheidung des staatlichen Verordnungsgebers, Deutsche Schäferhunde nicht in die Liste der Kampfhunde aufzunehmen, lassen sich, wie oben ausgeführt (1.a.bb.(2)), sachliche Gründe anführen, so dass darin kein Gleichheitsverstoß liegt. Ebenfalls in der Rechtsprechung bereits geklärt ist das Recht der Gemeinden, im Rahmen der ihnen nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG i.V.m. Art. 3 KAG übertragenen Ermächtigung zur Erhebung örtlicher Aufwandsteuern von den ortsansässigen Haltern von Kampfhunden eine wegen des damit verfolgten Lenkungszwecks deutlich erhöhte Hundesteuer zu erheben, die bis zur Grenze eines faktischen Haltungsverbots ("erdrosselnde Wirkung") angehoben werden darf (BVerwG, U.v. 15.10.2014 – Az. 9 C 8.13 – BVerwGE 150, 225 Rn. 22 ff.). Ein grundsätzlicher Klärungsbedarf ergibt sich auch nicht aus der vom Kläger allgemein aufgeworfenen Frage nach der Notwendigkeit von Ausnahmetatbeständen bei der Heranziehung zur Hundesteuer. Abgesehen davon, dass die Beklagte zu 2 in § 6 HStS eine Steuerermäßigung für spezielle Fallkonstellationen ausdrücklich vorgesehen hat, gelten gemäß Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. aa, Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 163, § 227 AO die allgemeinen Billigkeitsvorschriften der Abgabenordnung. Inwiefern diese gesetzliche Ausgestaltung weitere verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen soll, hat der Kläger nicht substantiiert dargelegt.

23

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG i.V.m. Nr. 3.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Senat folgt dabei der Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach es dem Kläger mit seinem Rechtsschutzbegehren bei sachgerechtem Verständnis (§ 88 VwGO) um die Aufhebung des angegriffenen Bescheids vom 12. April 2022 nur insoweit geht, als darin für das Jahr 2022 und die Folgejahre eine Hundesteuer von mehr als 50 Euro festgesetzt wurde.

24

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).