

Die Rechtmäßigkeit einer erhöhten Kampfhundesteuer

- Die Entscheidung des BVerwG vom 19. Januar 2000¹ -

Alexandra Messerle, Regierungsrätin, Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes
Stephan Weingart, Rechtsanwalt und Dozent, Saarbrücken

I. Einleitung

In seiner vielbeachteten Grundsatzentscheidung vom 19. Januar 2000 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die erhöhte Besteuerung sogenannter Kampfhunde im Vergleich zu anderen Hunden auf Grund der Steuersatzung der Stadt Roßlau in Sachsen-Anhalt grundsätzlich für zulässig erachtet.

Das Gericht hat damit zur Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in einem Bereich beigetragen, der in der öffentlichen Diskussion auf zunehmendes Interesse stößt. Die aktuelle Debatte begann durch Angriffe sogenannter Kampfhunde auf Menschen und die nachfolgende Berichterstattung in den Medien. Auslöser insbesondere für den Ruf nach Einführung bzw. Verschärfung landesrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung war der tödliche Angriff auf einen sechsjährigen Jungen, der im Sommer 2000 auf einem Hamburger Schulhof Opfer zweier Pitbull-Terrier wurde.

Auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts haben die Bundesländer durch die Einführung beziehungsweise Verschärfung entsprechender Polizeiverordnungen Konsequenzen gezogen. So wurde im Saarland die Polizeiverordnung über den Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden im Saarland vom 10. Mai 1996 am 26. Juli 2000 (Amtsbl. S. 1246) neu gefasst.

Auch auf Bundesebene wurde dieser Problematik Rechnung getragen durch das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12.04.2001.² Mit diesem Gesetz wurde nicht allein ein Einfuhr- und Verbringungsverbot für gefährliche Hunde erlassen, sondern mit der Einführung von § 143 Strafgesetzbuch auch ein Straftatbestand zur Sanktionierung unzulässiger Zucht bzw. des Handels mit gefährlichen Hunden geschaffen.³

Zu der grundsätzlichen Frage, ob es in den vergangenen Jahren tatsächlich zu einer steigenden Anzahl von Angriffen durch sog. Kampfhunde gekommen ist, liegen bislang keine gesicherten Erkenntnisse vor. Allein die geschätzte Gesamtzahl von heute ca. 5 Millionen Hunden in der Bundesrepublik Deutschland⁴ kann hierfür kaum als ausreichendes Indiz herangezogen werden. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages von 1997 für den Zeitraum 1991 bis 1995 hat sich im Gegenteil die Zahl der behördlich erfassten Angriffe durch Hunde im Vergleich zum Zeitraum 1987 bis 1991 keineswegs erhöht, sondern sogar

¹ Az. 11 C 8/99 in SKZ 2000, S. 81 ff.

² BGBl. 2001, S. 530

³ (1) Wer einem durch landesrechtliche Vorschriften erlassenes Verbot, einen gefährlichen Hund zu züchten oder Handel mit ihm zu betreiben, zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen einer vollziehbaren Untersagung einen gefährlichen Hund hält.

⁴ Gängel/Gansel: Die Verordnungen über die Haltung gefährlicher Hunde, in Neue Justiz 1999, S. 69 ff.

mehr als halbiert.⁵ Dies darf allerdings keineswegs zu einer Verharmlosung der Problematik führen.

Zugleich hat die verstärkte Berichterstattung in den Medien nicht nur zu einem größeren Problembewusstsein, sondern auch zu einer verstärkten Verunsicherung der Bevölkerung geführt. Wenngleich die Frage äußerst kontrovers diskutiert wird, ob die Ursache der erhöhten Gefährlichkeit von Hunden tatsächlich in den Hunden selbst und deren mehr oder minder ausgeprägten Rassemerkmalen, oder zumindest auch bei den Hundehaltern und deren Erziehung zu suchen ist, ist in der aktuellen Diskussion der Ruf nach Restriktionen für die Haltung oder sogar nach einem völligen Verbot sog. Kampfhunde in den Vordergrund getreten.⁶

Parallel zu dieser Diskussion greifen die Gemeinden mehr und mehr auf ein anderes Instrument zurück, nämlich auf die kommunale Hundesteuer, um die Verbreitung sog. Kampfhunde auf dem eigenen Gemeindegebiet einzudämmen. Im Unterschied zu den allgemein als ungefährlich geltenden Rassen werden dadurch ganze Hunderassen oder einzelne, bereits auffällig gewordene Hunde einer erhöhten Steuer, der so genannten Kampfhundesteuer, unterworfen. Diese beträgt häufig ein Vielfaches der allgemeinen Hundesteuer.

II. Die allgemeine Hundesteuer

Die Hundesteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer i.S.d. Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz i.V.m. dem Kommunalabgabengesetz des Landes. Im Unterschied zu Gebühren und Beiträgen fallen Steuern nicht für konkrete Gegenleistungen der Gemeinde oder für die Nutzung kommunaler Einrichtungen an, sondern sie sind gegenleistungs- und zweckbindungsfrei und dienen der Finanzierung des Gemeindehaushalts.⁷ Gegenstand der Aufwandsteuer ist die „*Verwendung von Einkommen und Vermögen zur Bestreitung eines Aufwandes, der über das für die Deckung der allgemeinen Lebensbedürfnisse Erforderliche hinausgeht*“.⁸ Der Steuer unterliegen folglich nur natürliche Personen als Hundehalter. Die Besteuerung auch juristischer Personen ist von der Regelungskompetenz der Kommunen durch Art. 105 Abs.2 a GG nicht umfasst, eine dem entgegenstehende Satzungsregelung insoweit unwirksam.⁹ Entsprechendes gilt für Personen, die gewerbsmäßig mit Hunden handeln, da auch hier kein über die allgemeinen Lebensbedürfnisse hinaus gehender, besonderer Aufwand entsteht, der eine Aufwandssteuer rechtfertigt.

Rechtliche Grundlagen der Hundesteuer im Saarland sind die Regelungen der Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz i.V.m. §§ 2, 3 Saarl. Kommunalabgabengesetz (KAG). Danach sind die Gemeinden nicht nur berechtigt, sondern sogar gesetzlich verpflichtet (§ 3 Abs. 3 KAG), eine Hundesteuer zu erheben. Dem gegenüber stellt die in diesem Zusammenhang teils herangezogene Regelung des § 12 Kommunalselfstverwaltungsgesetz (KSVG) keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Steuersatzung dar.

Bedenken an der grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit der (allgemeinen) Hundesteuer bestehen nicht;¹⁰ dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des

⁵ Hamann in NVwZ 1999, S. 964 ff. (S. 964)

⁶ kritisch etwa: Wolfgang Apel in: der städteTag 2/2000, S. 22; Hamann in NVwZ 1999, S. 964 ff.

⁷ vgl. § 3 Abgabenordnung

⁸ OVG Münster, Urteil vom 23.01.1997 in NVwZ 1999, S. 318 ff. (S. 319)

⁹ Dies führt allerdings nicht zur Gesamtnichtigkeit der Satzung, sondern nur zur Teilnichtigkeit der entsprechenden Regelung, vgl. etwa OVG Münster, Urteil vom 23.01.1997 in KSZ 1999, S. 196 ff. (S. 197)

¹⁰ kritisch aber: Hebrank in NVwZ 1999, S. 268 ff.

Art. 3 Grundgesetz in seiner besonderen Ausprägung als Grundsatz der Steuergerechtigkeit.¹¹ Dem steht auch die steuerfreie Haltung von Katzen und anderen Haustieren nach herrschender Auffassung nicht entgegen: Dies ist zum einen auf die unterschiedlichen Haltungsformen zurückzuführen, zum anderen auf die zahlenmäßige Verbreitung von Hunden und die damit einhergehende intensivere Inanspruchnahme öffentlicher Räume.

Grundsätzlich steht den Kommunen ein weiter Entscheidungsspielraum zur Verfügung, sofern bei der Festsetzung der Hundesteuer die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere Übermaßverbot, Gleichbehandlungsgrundsatz und Willkürverbot beachtet werden. Die unterschiedliche Höhe der Besteuerung durch die einzelnen Kommunen stellt dabei eine unmittelbare Konsequenz des Vorliegens einer örtlichen Steuer dar.

Als Steuerschuldner ist der Hundehalter heranzuziehen, so dass in Zweifelsfällen der Wohnsitz des Halters für die Erfüllung des Steuertatbestandes maßgeblich ist. Dabei ist entscheidend für die Eigenschaft als Halter die Aufnahme des Hundes in den eigenen Haushalt. Unabhängig von den zivilrechtlichen Eigentumsverhältnissen ist folglich darauf abzustellen, wo der Hund *„untergebracht ist und betreut und versorgt wird“*.¹²

III. Die sog. Kampfhundesteuer

Die grundsätzliche Zulässigkeit einer sog. Kampfhundesteuer im Sinne einer Höherbesteuerung als potenziell gefährlich eingestufte Hunderassen war in der Vergangenheit in Literatur und Rechtsprechung gleichermaßen umstritten. Den wesentlichen Kern der Problematik bildete dabei zunächst die Suche nach einer rechtsstaatlich unbedenklichen Konkretisierung des Begriffs „Kampfhund“ oder auch „gefährlicher Hund“ und der vorangehenden, kynologisch höchst umstrittenen Fragestellung, ob es überhaupt möglich ist, allein auf Grund der Rasse eines Hundes bereits auf seine erhöhte Gefährlichkeit zu schließen.

Von Bedeutung für die Zulässigkeit der erhöhten Besteuerung sog. Kampfhunde ist weiterhin die Frage, wie groß die Differenz zwischen der allgemeinen Hundesteuer und der Kampfhundesteuer sein darf, ob es sich um eine zulässige Rückwirkung handelt, wenn auch bereits vorhandene Hunde entsprechend höher besteuert werden oder ob es einer Übergangsregelung bedarf, und weiterhin, ob der mit einer solchen Höherbesteuerung verbundene Lenkungszweck mit einer kommunalen, der Einnahmebeschaffung dienenden Steuer zu vereinbaren ist. Schließlich wird in der Entscheidung des BVerwG auch ein möglicher Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz geprüft im Hinblick auf die Ungleichbehandlung sog. Kampfhunde mit anderen Hunden.

1. Die sog. Kampfhundesteuer und ihr Lenkungszweck

Die Kampfhundesteuer zielt neben der Einnahmezielung auch darauf ab, die weitere Verbreitung sog. Kampfhunde auf dem Gemeindegebiet zu reduzieren. Nach zutreffender Auffassung des BVerwG stehen diesem Lenkungszweck keine rechtlichen Bedenken entgegen.

Zwar reicht die Lenkungswirkung im vorliegenden Fall in eine Materie hinein, für die der kommunale Satzungsgeber nicht über eine eigene Regelungskompetenz verfügt. Denn das Polizei- und Ordnungsrecht, das sich mit Regelungen zur Haltung von Hunden befasst, fällt in

¹¹ vgl. BVerwG Urteil vom 12.01.1978; OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 07.05.1996

¹² OVG Münster in NVwZ 1999, S. 318 ff.

die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Jedoch weist das BVerwG darauf hin, dass eine nach Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz in Verbindung mit dem Kommunalabgabengesetz des Landes erlassene satzungsrechtliche Steuerregelung mit Lenkungswirkungen in einem nichtsteuerlichen Kompetenzbereich „*keiner zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretenden Sachkompetenz*“ bedarf. Dieser Grundsatz gilt nach den Urteilsgründen sogar unabhängig von der Frage, ob die Lenkungswirkung der Neben- oder der Hauptzweck der Steuererhebung ist. Die ordnungspolitische Zielrichtung der erhöhten Kampfhundesteuer steht ihrer Zulässigkeit somit nicht entgegen.

Die grundsätzliche, durch das OVG Magdeburg als Vorinstanz mit Rücksicht auf kynologische Gutachten aufgeworfene Frage, „*ob die Kampfhundbesteuerung als Lenkungsinstrument überhaupt geeignet ist, die abstrakte Gefahr, die von gefährlichen Hunden ausgeht, zu beherrschen*“,¹³ bleibt dabei allerdings ungeklärt.

2. Höhe der sog. Kampfhundesteuer

In seiner Grundsatzentscheidung vom 19. Januar 2000 hat das BVerwG bestätigt, dass eine gegenüber der allgemeinen Hundesteuer auf das Achtfache erhöhte Steuer (720.- DM statt 90.- DM pro Jahr) für sog. Kampfhunde grundsätzlich zulässig ist.

Eine auf Grund der Höhe des Steuersatzes erdrosselnde Wirkung, die zu einem faktischen Verbot sog. Kampfhunde führen würde, sah das Gericht in einer Besteuerung dieser Größenordnung nicht. Zur Begründung verwies es auf die allgemeinen Unterhaltungskosten für einen Hund. Eine monatliche Belastung von 60.- DM durch die Hundesteuer stelle in dieser Relation noch keine Belastung dar, die einen Halter zur Abschaffung seines Hundes nötige.

Sicherlich relativiert sich dieser Betrag im Vergleich zu den sonstigen Aufwendungen, insbesondere für Futter und Tierarztkosten. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine solch deutliche Erhöhung der Steuer für den einzelnen Hundehalter eine erhebliche Belastung darstellen kann, die im Einzelfall durchaus auch zur Abschaffung des Hundes führt.¹⁴ Allerdings kann in Einzelfällen ein gewisser Ausgleich über die allgemeinen Vorschriften der §§ 222, 223, 227 Abgabenordnung erfolgen, wenn die Höherbesteuerung nach den persönlichen Verhältnissen des Halters ausnahmsweise zu einer groben Unbilligkeit oder zu einem faktischen Haltungsverbot führen würde. Diese Vorschriften sehen neben der Möglichkeit der Stundung und des Zahlungsaufschubs auch einen Erlass der Steuerschuld aus Billigkeitsgründen im Einzelfall vor.

3. Rückwirkungsverbot und Übergangsregelung

Das BVerwG hat die Auffassung der Vorinstanz zurückgewiesen, die erhöhte Besteuerung auch bereits vorhandener Kampfhunde stelle einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot als Ausfluss des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz dar.

Zutreffend weist das BVerwG darauf hin, dass es sich gerade nicht um einen Fall der grundsätzlich unzulässigen echten Rückwirkung handelt, also der rückwirkenden Inkraftsetzung einer Rechtsnorm für einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalt. Eine solche echte Rückwirkung ist nur ausnahmsweise dann zulässig, wenn überragende Belange des Gemeinwohls oder zwingende Gründe des allgemeinen Wohls dies gebieten.

¹³ OVG Magdeburg in NVwZ 1999, S. 321 ff. (S. 323)

¹⁴ zu dieser Problematik vgl. auch unten IV.

Im Gegenteil liegt bei der Besteuerung eines - bereits in der Vergangenheit erworbenen - Hundes für ein neues Steuerjahr noch kein abgeschlossener Sachverhalt vor, da die auf die Anschaffung eines Hundes folgende, regelmäßig langjährige Hundehaltung einen einheitlichen Sachverhalt darstellt, der mit Beginn eines neuen Steuerjahres und damit der Fälligkeit der jährlichen Hundesteuer noch nicht abgeschlossen ist. Eine Zergliederung in einzelne Zeitabschnitte entsprechend den Steuerjahren verbietet sich hierbei nach natürlicher Betrachtungsweise.

Eine Erhöhung der Hundesteuer für das folgende Steuerjahr stellt somit lediglich einen Fall der unechten Rückwirkung dar, die grundsätzlich zulässig ist. Etwas anderes ergibt sich vorliegend auch nicht ausnahmsweise aus überwiegenden Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes: Denn die bloße Erwartung eines Hundehalters, die bei Erwerb des Hundes bestehende steuerliche Situation werde auch in Zukunft, und zwar während der gesamten Lebenszeit des Hundes, unverändert bleiben, genügt noch nicht, um einen entsprechenden Vertrauensschutz zu begründen, welcher einer zulässigen Rückwirkung entgegenstehen könnte.

Auch eine Übergangsregelung für solche Hunde, die von den Haltern bereits vor Inkrafttreten der Satzung über die erhöhte Steuer für Kampfhunde angeschafft wurden, ist nach Auffassung des BVerwG nicht erforderlich und fällt somit in den Gestaltungsspielraum des kommunalen Satzungsgebers.

Etwas anderes ergibt sich, so der erkennende Senat, auch nicht aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die angestrebte Lenkungswirkung dieser kommunalen Steuer: Denn der erstrebte Zweck, die Verbreitung sog. Kampfhunde auf dem Gemeindegebiet zurückzudrängen, sei auch im Hinblick auf solche Hunde noch erreichbar, die bereits vor der Einführung des erhöhten Steuersatzes erworben wurden, sei es durch Veräußerung oder durch Weggabe an Hundehalter in anderen Kommunen.

Diesem Argument steht die Erfahrung der Praxis entgegen, dass gerade ältere Hunde, und dies gilt in verstärktem Maß für sog. Kampfhunde, etwa durch die Tierheime äußerst schwer zu vermitteln sind. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit einer privaten Veräußerung. Auch sehen sich die Tierheime seit Beginn der öffentlichen Diskussion um Kampfhunde häufig am Rande ihrer Kapazitäten oder verweigern sogar grundsätzlich die Aufnahme von Kampfhunden. Allerdings hat das BVerwG festgestellt, dass dann, wenn im Einzelfall der Lenkungszweck der Steuer in den Hintergrund tritt, *„dies lediglich zur Folge hat, dass damit der Hauptzweck der Einnahmeerzielung an Bedeutung gewinnt“*.

Schließlich können auch hier grobe Unbilligkeiten durch die Anwendung der §§ 222, 223, 227 Abgabenordnung ausgeglichen werden.

4. Definition des Begriffs „Kampfhund“

Eine zentrale Frage, mit der sich das BVerwG zu befassen hatte, war die Begriffsdefinition für sog. Kampfhunde und in diesem Zusammenhang die Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Willkürverbots.

Die der Entscheidung zu Grunde liegende Satzung bestimmt hierzu Folgendes:

„Kampfhunde sind solche Hunde, bei denen nach ihrer besonderer Veranlagung, Erziehung und/oder Charaktereigenschaft die erhöhte Gefahr einer Verletzung von Personen besteht oder von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen kann. Kampfhunde im Sinne dieser Vorschrift sind jedenfalls Bullterrier, Pitbullterrier, Mastino Neapolitano, Fila Brasileiro, Bordeaux Dogge, Mastino Espanol,

Staffordshire-Bull-Terrier, Dogo Argentino, Römischer Kampfhund, Chinesischer Kampfhund, Bandog, Tosa Inu.“

Die Satzung listet damit unter anderem bestimmte Hunderassen auf, für welche die abstrakte Gefährlichkeit, die zu einer erhöhten Besteuerung führt, unwiderlegbar vermutet wird.

Hinsichtlich der einzelnen aufgeführten Hunderassen wies das BVerwG darauf hin, dass nur solche Hunde erfasst seien, „*denen wegen ihres Gewichts oder ihrer Beißkraft eine abstrakte Gefährlichkeit zugesprochen werden muss*“:

Ob der Hinweis auf das Körpergewicht der Hunde tatsächlich ein überzeugendes Kriterium darstellt, erscheint zweifelhaft. Erst recht müssten nach diesem Kriterium etwa Berner Sennenhund und Bernhadiner, Hunde, die beispielsweise im Gebirge zur Rettung Verunglückter eingesetzt werden, in die Liste gefährlicher Hunde aufgenommen werden, da sie an Gewicht einem Pitbull-Terrier weit überlegen sind. Das Körpergewicht eines Tieres allein stellt somit kaum einen überzeugenden Maßstab für seine potenzielle Gefährlichkeit dar und war offenbar vom Satzungsgeber im konkreten Fall bei der Erstellung der Liste mit Kampfhunden auch nicht als entscheidendes Kriterium herangezogen worden.

Demgegenüber ist die Beißkraft sicherlich ein entscheidendes Argument für die Qualifizierung eines Hundes als potenziell gefährlich. Hinzu tritt die teils durch gezielte Züchtung herabgesetzte Beißschwelle, die bei bestimmten Rassen nicht zuletzt zur Durchführung von Hundekämpfen gefördert wurde. Damit wurden durch gezielte Zucht teils gerade jene körperlichen und Charaktereigenschaften verstärkt, welche die Hunde letztlich für die Allgemeinheit gefährlich machen können.

Unter Hinweis auf die einschlägige kynologische Fachliteratur geht das BVerwG auch auf die Problematik ein, dass zwar eine gesteigerte Aggressivität dieser Rassen anerkannt sei, zugleich aber auch „*nicht bei allen individuellen Exemplaren dieser Züchtungen a priori auf Grund ihrer Merkmale von einer gesteigerten Gefährlichkeit auszugehen ist*“ da ein aggressives Verhalten auf mehrere Faktoren zurückgeht, zu denen neben der Veranlagung des Tieres vor allem die Aufzucht und Führung durch den Hundehalter zählen.

In der unterschiedslosen Unterwerfung aller Tiere dieser Rassen unter die erhöhte Kampfhundesteuer sieht das BVerwG jedoch im Unterschied zur Berufungsinstanz keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz: Der kommunale Satzungsgeber verfolge mit seiner Kampfhunde-Satzung nicht in erster Linie oder sogar ausschließlich Zwecke der Gefahrenabwehr, sondern das verfolgte Lenkungsziel gehe insbesondere dahin, die Verbreitung von solchen Hunden auf dem Gemeindegebiet einzudämmen, die auf Grund ihrer Züchtung tendenziell eher gefährlich werden können. Der Satzungsgeber habe somit lediglich den ihm zustehenden Gestaltungs- und Typisierungsspielraum in rechtmäßiger Weise ausgeschöpft.¹⁵

Bei dieser Argumentation ist auch zu berücksichtigen, dass dem Rechtsgut, auf dessen Schutz die Satzung mit ihrer Lenkungswirkung letztlich abzielt, nämlich dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit von Menschen, ein außerordentlich hoher Rang zukommt. Daneben sprechen vor allem Erwägungen der Praktikabilität und des Verwaltungsaufwandes für eine solche Vermutung.

Die Aufnahme einer Hunderasse, für die eine abstrakt-generelle Gefährlichkeit im dargestellten Sinn kynologisch nicht anerkannt ist, führt dabei keineswegs zur Nichtigkeit der gesamten Satzung, sondern lediglich zur Teilnichtigkeit im Hinblick auf diese Hunderasse.

Umgekehrt liegt nach den Ausführungen des BVerwG kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz darin, dass andere, ebenfalls als gefährlich

¹⁵ a.A. jedoch Hamann in NVwZ 1999, S. 964 f.

anerkannte Hunderassen möglicherweise keine Aufnahme in die Liste gefunden haben. In der Ausfüllung der Weisung, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln, steht dem Satzungsgeber nämlich ein gewisser, wenngleich sachgerecht auszufüllender Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Ohnehin greift Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz nur dann ein, „*wenn die Gleichheit bzw. Ungleichheit der Sachverhalte so bedeutsam sind, dass ihre Beachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geboten erscheint.*“ Der Problematik, dass auch andere als die aufgezählten Hunderassen besonders aggressive Tiere hervorbringen können, wird durch die allgemeine Regelung für sonstige gefährliche Hunde in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Entsprechendes gilt auch hinsichtlich der fehlenden Regelung für Kreuzungen aus den aufgeführten Hunderassen: Das Gericht verweist zur Begründung insbesondere auf den „*experimentellen Charakter*“ der Hundesteuersatzung im Hinblick darauf, dass sich die Problematik sog. Kampfhunde erst seit etwa 1990 ergeben habe.

Dieses Argument begegnet zunächst gewissen Bedenken: Der Ausschluss von Mischlingen aus den als gefährlich eingestuften Hunderassen erscheint nicht nur im Hinblick auf den Lenkungszweck der Satzung als zweifelhaft, da kaum davon ausgegangen werden kann, dass beispielsweise eine Kreuzung aus Bullterrier und Staffordshire-Bullterrier potenziell weniger gefährlich ist als ein reinrassiger Bullterrier. Entsprechendes dürfte für das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gelten. Weiterhin besteht die Gefahr, dass der Ausschluss von Mischlingshunden von der erhöhten Besteuerung Schutzbehauptungen auf Seiten der Halter Tür und Tor öffnet. Entsprechend bestimmt das Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde vom 12.04.2001, dass „*Hunde der Rassen Pitbull-Terrier, American Staffordshire-Terrier, Staffordshire-Bullterrier, Bullterrier und deren Kreuzungen sowie durch Landesrecht bestimmte Hunde*“ gefährliche Hunde im Sinne dieses Gesetzes sind.

Unter Praktikabilitätsgesichtspunkten hingegen ist der Ausschluss von Mischlingshunden aus der Liste der sogenannten Kampfhunde nachvollziehbar: Selbst für Fachleute dürfte nicht immer ohne Weiteres feststellbar sein, aus welchen Rassen ein Mischlingshund gekreuzt wurde; die entsprechende Überprüfung wäre gleichermaßen arbeits- und kostenintensiv.

Letztlich bleibt es somit dem Gestaltungsspielraum des kommunalen Satzungsgebers überlassen, ob er eine erhöhte Besteuerung nur für bestimmte reinrassige Kampfhunde und andere gefährliche Hunde vorsieht, oder ob von vornherein auch Kreuzungen mit umfasst werden sollen.

5. Terminologie

Im Hinblick auf die Verwendung des Begriffs „Kampfhund“ hat das BVerwG als unerheblich erachtet, ob diese Terminologie auch den kynologisch-fachwissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht.

Tatsächlich ist für die Rechtmäßigkeit der Satzung nicht die verwendete Wortwahl entscheidend, sondern die Legaldefinition des Begriffs im Rahmen der satzungsrechtlichen Regelung. Daneben kommt es nach dem allgemeinen Grundsatz der Steuerklarheit maßgeblich darauf an, dass der Steuerschuldner auf Grund des Steuertatbestandes die auf ihn entfallende Steuerlast ohne weiteres zu erkennen vermag. Insoweit bestehen weder bei der Verwendung des Begriffs „Kampfhund“ noch des Begriffs „gefährlicher Hund“ Bedenken. In beiden Fällen bedarf es einer Konkretisierung im Rahmen der Steuersatzung.

6. Kein Zustimmungserfordernis gemäß § 2 Abs. 3 KAG

Die erhöhte Besteuerung sog. Kampfhunde durch Änderung einer bestehenden Hundesteuersatzung unterliegt nicht dem Zustimmungserfordernis gemäß § 2 Abs. 3 KAG. Denn es handelt sich bei der Einführung einer differenzierten Besteuerung von sog. Kampfhunden und sonstigen Hunden gerade nicht um die Einführung einer neuen Steuer, die allein dem Zustimmungserfordernis nach § 2 Abs. 3 KAG unterfällt, sondern um eine Weiterentwicklung der bereits bestehenden (allgemeinen) Hundersteuer.

Die Genehmigung der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde ist hingegen auch bei einer solchen Satzungsänderung erforderlich gemäß § 2 Abs. 2 KAG in Verbindung mit § 12 Abs. 2 KSVG.

IV. Ergebnis

Auf der Grundlage der allgemeinen Satzungsbefugnis und der dargestellten Grundsätze des BVerwG sind die Gemeinden in der Lage, über eine Modifizierung der allgemeinen Hundesteuer für sog. Kampfhunde nicht allein eine Reduzierung der Kampfhunde in ihrem Gemeindegebiet zu erreichen, sondern zugleich auch ihre Einnahme zu erhöhen. Gegen eine bis zum Achtfachen erhöhte Besteuerung dieser Hunde bestehen dabei unter den dargestellten Voraussetzungen keine rechtlichen Bedenken. Allerdings dürfte sich in der Praxis durch die Prüfung der Voraussetzungen einer erhöhten Besteuerung, aber auch durch zu erwartende Widerspruchsverfahren gegen die Steuerbescheide ein erhöhter Verwaltungsaufwand ergeben, der die steigenden Einkünfte teilweise wieder relativiert.

Ob mit der erhöhten Besteuerung allerdings neben der Erzielung zusätzlicher Einnahmen tatsächlich der gewünschte Lenkungszweck erreicht werden wird, sich also die Zahl der sog. Kampfhunde auf dem Gemeindegebiet erheblich reduzieren lässt, bleibt abzuwarten. Erste Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass die erhöhte Kampfhundesteuer zu einer willkürlichen Aussetzung oder sogar Tötung dieser Tiere führt; dies stellt einen Verstoß gegen das Tierschutzgesetz dar, das eine Tötung von Tieren allein wegen ihrer Rasse nicht zulässt, sondern eine erwiesene besondere Gefährlichkeit voraussetzt. Auch die beschränkten Kapazitäten der Tierheime sind auf Grund der vermehrten Aussetzung sog. Kampfhunde rasch erschöpft.¹⁶ In Fachkreisen werden darüber hinaus Befürchtungen laut, dass bei einer deutlichen Höherbesteuerung der sog. Kampfhunde eine Ausweichbewegung auf andere Hunderassen stattfinden könnte, die ebenfalls auf gesteigerte Aggressivität und Angriffsbereitschaft gezüchtet werden können. Schließlich sind die Ursachen für Angriffe von Hunden auf Menschen meist vielfältig und kaum ausschließlich auf die Hunderasse als solche zurückzuführen.¹⁷

¹⁶ Wolfgang Apel in: der städtetag 2/2000, S. 22

¹⁷ vgl. Wassermann in NJW 2000, S. 2560 f.: „Sind nicht letztlich Menschen – oft solche, die am Rande der Gesellschaft leben – an der Aggressivität der Tiere schuld, indem sie „Pitbulls“, „American Staffords“ oder die Abkömmlinge aus Kreuzungen dieser Hunderassen zu brutalen Kämpfen aufeinander hetzen?“