

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6535

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau MdL Barbara Ostmeier
Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

1. September 2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG)
Stellungnahme zur Anfrage aus der 138. Sitzung vom 13. Juli 2016**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der 138. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses wurde das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten gebeten, zum Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN (Drucksache 18/3945), insbesondere zum Änderungsantrag der FDP-Fraktion (Umdruck 18/6373) schriftlich Stellung zu nehmen. Gegenstand der Beratungen sind geplante Änderungen zu § 3 KAG für den Bereich der Hundesteuer.

1. Grundsätzliches

Das KAG beinhaltet die grundlegenden Vorschriften über die Befugnis der kommunalen Körperschaften, Abgaben zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesgesetze etwas anderes bestimmen und steht in engem Zusammenhang mit den §§ 3 a und 76 Gemeindeordnung (GO). Nach § 3 a GO haben die Gemeinden die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Einnahmen aufzubringen. Hier kommt der Grundsatz der Deckung von Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung zum Ausdruck. Nach § 76 Abs. 1 GO erhebt die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen aus Entgelten für ihre Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.

Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers bei Schaffung des Kommunalabgabengesetzes 1970 war, durch das KAG ein ganzes Bündel überalterter Vorschriften zum Abgabenrecht neu zu strukturieren und sich im Wesentlichen auf Rahmenregelungen zu beschränken. Ziel des KAG ist es, die Finanzautonomie der Kommunen zu gewährleisten. Der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden wurde im KAG insoweit Rechnung getragen, dass diese zur Berücksichtigung ortstypischer Besonderheiten ermächtigt wurden, die konkreten Inhalte der jeweiligen Kommunalabgaben, die in engem Zusammenhang mit ihrer Aufgabenverantwortung ste-

hen, in einer Ortssatzung zu regeln.

Niederschlag hat dieser Gedanke in § 2 KAG gefunden, der sich flankierend dazu auch in § 4 GO wiederfindet, wonach Gemeinden ihre Angelegenheiten im Regelfall durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen.

Die geplante Gesetzesänderung des § 3 KAG und hier im Wesentlichen die von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen detailreichen steuerbefreienden und -ermäßigenden Regelungen greifen in die Ertragshoheit der Gemeinden ein und führen zu einer atypischen Regelungsdichte, die dem Rahmencharakter des KAG entgegensteht. Sie findet sich auch in keinem anderen Kommunalabgabengesetz anderer Bundesländer wieder.

In den Satzungen derjenigen Städte und Gemeinden, die in Schleswig-Holstein eine Hundesteuer erheben, sind regelmäßig umfangreiche Steuerermäßigungs- und -befreiungsregelungen für besondere Zwecke der Hundehaltung enthalten, die sich – gleich den von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Fallgruppen – an gesellschafts- und sozialpolitischen Grundanliegen orientieren. Darüber hinaus gibt es bei der Abgabenerhebung die Möglichkeit einer Stundung und eines Erlasses, soweit damit atypischen Einzelfällen Rechnung getragen werden soll.

Angesichts der Vielgestaltigkeit kommunaler Abgaben wird die Implementierung eines umfangreichen Steuerbefreiungs- und -ermäßigungskataloges in § 3 KAG speziell für die Hundesteuererhebung aus fachlicher Sicht nicht befürwortet. Eine solche Regelung stünde den seit Jahren verfolgten landespolitischen Zielen, die Selbstverwaltungshoheit der Kommunen zu stärken und die Deregulierung von Vorschriften zu unterstützen, entgegen.

2. Steuerermäßigungs- und -befreiungsregelungen

Die Hundesteuer im Sinne des § 3 Abs. 1 KAG gehört zu den hergebrachten Aufwandsteuern und können von Gemeinden für das Halten eines Hundes auf der Grundlage einer kommunalen Satzung erhoben werden (BVerwG, Beschl. vom 25. 4. 2013 – 9 B 41/12). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG (nur) den besonderen, über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehenden Aufwand für die persönliche Lebensführung erfassen und damit die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besteuern. Sie knüpft an das Halten eines Gegenstandes oder an einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand an und ist eine Steuer auf die Einkommensverwendung, die eine besondere Leistungsfähigkeit indizierenden Konsum belastet.

Im Halten von Hunden, das nicht persönlichen, sondern allein beruflichen oder gewerblichen Zwecken dient, liegt der ständigen Rechtsprechung zufolge keine Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf vor. Den Ländern ist durch Art. 105 Abs. 2 a GG keine Gesetzgebungsbefugnis verliehen worden, einen solchen, nicht persönlichen Zwecken dienenden Aufwand zu besteuern. Eine Berechtigung zur Erhebung einer Steuer auf einen solchen Aufwand kann deshalb auch nicht von den Gemeinden aus den landesrechtlichen Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes hergeleitet werden (vgl. dazu etwa OVG Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 03.11.2005 - 14 A 3852/04 - AUR 2006, 139 und vom 03.02.2005 - 14 A 1569/03 - KStZ 2005, 98).

Eine Zuordnung der Hundehaltung zu beruflichen Zwecken kann nur dann angenommen werden, wenn die Berufs- oder Gewerbeausübung ohne die Hundehaltung nicht möglich wäre oder ohne die Hundehaltung der Erwerbszweck erheblich erschwert würde; berufliche bzw. gewerbliche Zwecke liegen insbesondere dann vor, wenn eine dienstliche oder arbeitsvertragliche Verpflichtung zur Hundehaltung besteht (etwa Haltung von Diensthunden der Bundespolizei; Wachmann, der laut Arbeitsvertrag zur Haltung eines Wachhundes verpflichtet ist), wenn die Hundehaltung untrennbar mit der Ausübung eines Berufs (z.B. Artistenhund; Hütehund in einem Schäfereibetrieb) oder eines Gewerbes (z.B. Hundehandel; gewerbliche Hundezucht) verbunden ist. In diesen Fällen kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass persönliche Zwecke für die Hundehaltung eine deutlich untergeordnete Rolle spielen und deshalb nicht mehr geeignet sind, als Anknüpfungspunkt für eine Steuererhebung zu dienen.

Der Umfang der Hundehaltung, die für die Berufsausübung notwendig ist, richtet sich nach den Besonderheiten des ausgeübten Berufs, vor allem nach dem Umfang der Betätigung. Maßgeblich ist die objektivierte Sicht eines verständigen Betriebsinhabers (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. September 2010 - 2 S 811/10 - KStZ 2011, 115-117).

Im Lichte dieser Grundsätze liegen die Voraussetzungen für eine Besteuerung der im Änderungsantrag der FDP-Fraktion aufgeführten Fallgruppen häufig nicht vor, da diese Haltungszwecke von der Definition der Aufwandsteuer per se nicht erfasst sind und es daher an sich keiner expliziten Ausnahmeregelung bedarf. Soweit diese einer Besteuerung unterworfen sind, finden sich in den kommunalen Satzungen häufig entsprechende Steuerbefreiungs- und Ermäßigungsregelungen.

Hinsichtlich der Blindenführ- und Begleithunde, die nicht als beruflich veranlasst gelten, besteht noch keine einheitliche Rechtsprechung dahingehend, dass diese als Krankmittel und nicht der privaten Einkommensverwendung zuzurechnen sind. Hier müssten weiterhin die Gemeinden entsprechende Satzungsregelungen treffen, was nach hiesigem Erkenntnisstand regelmäßig gemacht wird.

Anders verhält es sich mit dem Halten von Hunden nach Ziffer 6 des Änderungsantrags der FDP-Fraktion. Für das Halten von Hunden im Bereich der Jagdausübung gilt, dass nur der Berufsjäger oder sonst beruflich für den Jagdschutz Verantwortliche der Haltung eines Jagdhundes bereits zur Sicherung seiner eigenen Existenz bedürfen, so dass bei diesen die Hundehaltung nicht als besonderer persönlicher Aufwand verstanden werden kann, sondern nur als notwendige Voraussetzung ihrer Berufsausübung. Darüber hinaus existiert für Hundehaltung zum Zwecke der Jagdausübung keine generelle, verfassungsrechtlich immanente Steuerbefreiung.

Wie die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Satzungen zur Erhebung der Hundesteuer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß erfolgt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Gemeinde eine Ermäßigung oder eine Befreiung von der Hundesteuer u.a. für die Jagdausübung vorsieht, liegt im Ermessen der Gemeinde. Es verstößt daher auch nicht gegen höherrangiges Recht, wenn in einer Hundesteuersatzung eine Steuerbefreiung nur beruflich im Bereich des Jagdschutzes tätigen Personen, nicht aber ehrenamtlichen Kräften (bestätigten Jagdaufsehern) gewährt wird.

3. Auswirkungen der Konsolidierungshilfen

In der 138. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 13.07.2016 wurde die Fra-

ge aufgeworfen, ob die Gewährung von Konsolidierungshilfen durch das Land an die Bedingung geknüpft ist, Steuerbefreiungs- und -ermäßigungsregelungen für die Hundesteuer abzuschaffen. Hierzu kann generell gesagt werden, dass keine diesbezüglichen Forderungen seitens des Landes erhoben wurden. Vor dem Hintergrund, dass durch die Streichung von Steuerbefreiungs- und -ermäßigungsregelungen regelmäßig keine signifikanten Einnahmeerhöhungen erreicht werden kann, dürfte dies auch kein realistisches Zukunftsszenario sein.

4. Im Hinblick auf den Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Umdruck 18/5827) zu LT Drs. 18/3945 wird aus systematischen Gründen angeregt, den § 3 KAG wie folgt zu ändern:

1. In § 3 wird nach Absatz 5 folgender Absatz 6 eingefügt:

„(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.“

2. Der bisherige Absatz 6 wird zu Absatz 7.

Der § 3 Absatz 6 in der geltenden Fassung enthält allgemeine Regeln im Zusammenhang mit der Erhebung der Steuer, während die vorstehenden Absätze Regelungen in Bezug auf einzelne Steuerarten enthalten. Der Antrag der Fraktion der PIRATEN bezieht sich auf eine Regelung zu einer bestimmten Steuerart.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Manuela Söllner-Winkler