

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 4 B 12.1389
Sachgebietsschlüssel: 1111

Rechtsquellen:

- GG Art. 3 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2a Satz 1
- BV Art. 140 Abs. 3

Hauptpunkte:

- Hundesteuer als örtliche Aufwandsteuer
- „örtliche Radizierung“ der Hundehaltung
- Verfassungsauftrag zur Sportförderung
- erhöhter Steuersatz für Kampfhunde
- Qualifizierung von Bullterriern als Kampfhunde
- kein Erfordernis weiterer Aufklärung des rassespezifischen Gefahrenpotentials

Leitsätze:

1. Die Hundesteuer ist eine „örtliche“ Aufwandsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, wenn Gegenstand der Steuer das Halten eines Hundes im Gemeindegebiet ist.
2. Die Festlegung eines erhöhten Steuersatzes für die Haltung solcher Hunde, die aufgrund sicherheitsrechtlicher Verordnung als Kampfhunde gelten (hier: Bullterrier), kann nicht allein dadurch nachträglich rechtswidrig werden, dass der Normgeber zu der noch nicht endgültig geklärten Frage eines erhöhten Gefahrenpotentials der betreffenden Hunderasse nach Erlass der Vorschriften keine weiteren Untersuchungen angestellt hat.

Urteil des 4. Senats vom 26. September 2012

(VG Ansbach, Entscheidung vom 18. Januar 2012, Az.: AN 11 K 11.324)

4 B 12.1389
AN 11 K 11.324

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

- Klägerin -

bevollmächtigt:

Anwaltskanzlei *****

gegen

Stadt Fürth,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Rechtsamt

Schwabacher Str. 170, 90763 Fürth,

- Beklagte -

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Hundesteuer;

hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts

Ansbach vom 18. Januar 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 25. September 2012
am **26. September 2012** folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin wendet sich als Halterin eines Standard Bullterrier-Rüden gegen ihre Heranziehung zur erhöhten Hundesteuer für Kampfhunde.
- 2 Aufgrund einer gutachterlichen Stellungnahme eines öffentlich bestellten und beeidigten Sachverständigen stellte die Stadt Nürnberg als damalige Wohnsitzgemeinde der Klägerin am 21. Dezember 2006 ein „Negativzeugnis“ aus, wonach ihr Bullterrier keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweise und damit nicht als Kampfhund im Sinne des Art. 37 LStVG anzusehen sei.
- 3 Nach der Hundesteuersatzung der Beklagten unterliegt das Halten eines über vier Monate alten Hundes im Stadtgebiet einer gemeindlichen Aufwandsteuer, die mit Wirkung vom 1. Januar 2011 im Kalenderjahr grundsätzlich 132 Euro und für Kampf-

hunde 660 Euro beträgt. Dieser erhöhte Steuersatz wird u. a. bei Bullterriern um die Hälfte reduziert, wenn durch eine Bescheinigung des Ordnungsamtes nachgewiesen wird, dass der Hund keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweist.

- 4 Nachdem die Klägerin in das Gebiet der Beklagten gezogen war, setzte diese mit Bescheid vom 7. Januar 2011 die jährliche Hundesteuer im Rahmen der Steuerklasse „Hunde mit Negativzeugnis“ für 2011 und für die nachfolgenden Jahre auf jeweils 330 Euro (bisher: 120 Euro) fest.
- 5 Hiergegen erhob die Klägerin Anfechtungsklage zum Verwaltungsgericht Ansbach. Eine Kampfhundesteuer dürfe nur erhoben werden, wenn sich durch Beobachtung ergebe, dass die höher besteuerten Rassen wirklich gefährlicher seien als andere Hunderassen. Für Bullterrier sei dies zu verneinen; insoweit sei der Satzungsgeber ebenso wie der staatliche Verordnungsgeber seiner Beobachtungspflicht nicht nachgekommen. Nach der Zuchtgeschichte und nach dem Ergebnis neuerer Dissertationen sei es wissenschaftlich völlig unhaltbar, bestimmte Hunderassen und insbesondere den Bullterrier als besonders gefährlich zu deklarieren, da andere Rassen vergleichbarer Größe und vergleichbaren Gewichts genauso gefährlich oder ungefährlich seien. Auch statistisch sei durch nichts belegt, dass Bullterrier auffälliger seien als andere Rassen. Die Hundesteuererhebung sei auch mit Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG nicht vereinbar, da die Hundehaltung nicht auf das Gemeindegebiet begrenzt sei und daher der für eine örtliche Aufwandsteuer geforderte Ortsbezug fehle. Zudem sei die Hundesteuer der Einkommen- und der Umsatzsteuer gleichartig.
- 6 Die Beklagte beantragte Klageabweisung. Die Differenzierung der Hunderassen sei verfassungsrechtlich zulässig, da anhand des Kriteriums der Aggressivität und Gefährlichkeit der einzelnen Hunderassen das zulässige Ziel verfolgt werde, die Zahl der Kampfhunde im Stadtgebiet zu reduzieren. Die Erhebung der Kampfhundesteuer sei unabhängig vom Gedanken der konkreten Gefahrenabwehr darauf gerichtet, den Bestand potentiell gefährlicher Hunde im Stadtgebiet möglichst gering zu halten.
- 7 Mit Urteil vom 18. Januar 2012 wies das Verwaltungsgericht Ansbach die Klage ab. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werde von der örtlichen Radizierung der Hundehaltung und damit von der Zulässigkeit der Hundesteuer als örtlicher Aufwandsteuer ausgegangen. Wegen des unterschiedlichen Steuergegen-

stands und Steuertatbestands sei auch keine Gleichartigkeit mit der Einkommen- oder Umsatzsteuer gegeben. Die Bestimmung des Kampfhundebegriffs in der Hundesteuersatzung der Beklagten entspreche der Formulierung des § 1 Abs. 2 der aufgrund von Art. 37 LStVG erlassenen Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit; danach werde bei Bullterriern die Eigenschaft als Kampfhund widerlegbar vermutet. Diese Entscheidung des staatlichen Normgebers sei nicht zu beanstanden. Auf die in der Verordnung enthaltene Liste der Kampfhunde habe der örtliche Satzungsgeber im Rahmen einer grundsätzlich zulässigen dynamischen Verweisung Bezug nehmen dürfen. Das Bundesverwaltungsgericht habe entschieden, dass Halter von Hunden, deren Gefährlichkeit nach Maßgabe einer Rasseliste vermutet werde, einer erhöhten Hundesteuer auch dann unterworfen werden könnten, wenn der Hund nur bei Vorlage eines positiven Wesenstests gehalten werden dürfe. Das Lenkungsziel der Hundesteuer für Kampfhunde bestehe zulässigerweise auch darin, ganz generell und langfristig im Gemeindegebiet solche Hunde zurückzudrängen, die aufgrund ihres Züchtungspotentials in besonderer Weise die Eignung aufwiesen, ein gefährliches Verhalten zu entwickeln, sei es auch erst nach Hinzutreten anderer Faktoren.

- 8 Hiergegen hat die Klägerin die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten zugelassene Berufung eingelegt. Sie beantragt,
- 9 das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 18. Januar 2012 abzuändern und den Hundesteuerbescheid der Beklagten vom 7. Januar 2011 aufzuheben, soweit dieser jährliche Hundesteuern festsetzt, welche einen Betrag von 132 Euro übersteigen.
- 10 Hinsichtlich des Merkmals der örtlichen Radizierung werde in Art. 105 Abs. 2a GG nicht zwischen Verbrauch- und Aufwandsteuern unterschieden, so dass die zu örtlichen Verbrauchsteuern ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung auf die Hundesteuer als Aufwandsteuer übertragbar sei. Anders als früher seien heutige Hundehaltungen nicht mehr auf das Gemeindegebiet begrenzt; die Hunde seien vielmehr ebenso mobil wie ihre Halter. Im Unterschied zu einer Zweitwohnung könne nicht von einer örtlich begrenzten Wirkung gesprochen werden, denn Hundehaltungen fänden nicht mehr nur „an Ort und Stelle“ statt. Die Erhebung der Hundesteuer widerspreche auch der landesrechtlichen Regelung des Art. 140 Abs. 3 BV, wonach auch der Sport

von Staat und Gemeinden zu fördern seien; hiervon seien auch die zusammen mit Tieren betriebenen Sportarten erfasst.

11 Die Rechts- und Verfassungswidrigkeit der Hundesteuersatzung der Beklagten ergebe sich vor allem daraus, dass weder der Verordnungs- noch der Satzungsgeber der vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 19. Januar 2000 aufgestellten Beobachtungspflicht auch nur ansatzweise nachgekommen seien. Das bayerische Staatsministerium des Innern habe erst Ende 2009 damit begonnen, die Regierungen und über diese die Sicherheitsbehörden anschreiben zu lassen, um Erkenntnisse über Vorfälle mit Kampfhunden zu ermitteln. Dies sei allerdings fehlgeschlagen; das Ministerium wisse z. B. nicht einmal, wie viele Bullterrier in Bayern gehalten würden. Da vor Ende 2009 keinerlei Beobachtung des Sachverhalts erfolgt sei, liege ein vollständiger Beobachtungsausfall über einen Zeitraum von fast 20 Jahren vor. Es sei auch nicht ansatzweise erkennbar, welche Erwägungen und Beobachtungen den Verordnungsgeber im Jahr 2002 veranlasst hätten, die Verordnung über Kampfhunde geringfügig zu modifizieren; dass ihn belastbare tatsächliche Erkenntnisse hierzu bewogen hätten, werde bestritten. Wie der Gesetzgeber einer Beobachtungspflicht nachzukommen habe, werde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klar aufgezeigt. Der Verordnungsgeber müsse seine Bestimmungen jederzeit im Einklang mit der Verfassung halten; anderenfalls sei die höchstrichterlich aufgestellte Beobachtungspflicht reine Makulatur. Bei der Einstufung der Rasse Bullterrier als Kampfhund sei der Einschätzungsspielraum eindeutig überschritten. Weder die Beklagte noch das Innenministerium seien in der Lage, diese Einstufung mittels zuverlässig erhobenen Datenmaterials oder ausgeschöpfter Erkenntnisquellen zu verifizieren. Kein Wissenschaftler, der sich mit der Materie auskenne, vertrete die Auffassung, dass Hunde der genannten Rasse abstrakt gefährlich seien. Es gebe vielmehr durchaus Erkenntnisse, die bestätigten, dass Bullterrier nicht gefährlicher seien als andere, nicht gelistete Rassen. In den Beißstatistiken, die in anderen Bundesländern geführt würden, seien Bullterrier deutlich unterrepräsentiert, auch wenn die Beißvorfälle ins Verhältnis zum Bestand gesetzt würden. Daher stehe der Bullterrier in Rheinland-Pfalz auch nicht in der Rasseliste. Es sei demnach von keinem Einschätzungsspielraum gedeckt, sie als besonders gefährlich hoch zu besteuern.

12 Der Beklagte beantragt,

13 die Berufung zurückzuweisen.

- 14 Nach § 3 der Hundesteuersatzung sei Hundehalter derjenige, der einen Hund „aufgenommen“ habe; hieraus ergebe sich, dass er in der Wohnung oder Betriebsstätte oder in einem anderen örtlichen Bereich der Kommune gehalten werde, so dass der örtliche Bezug vorhanden sei. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs beschränke sich die Beobachtungspflicht des Ordnungsgebers auf die Prüfung, ob noch nicht erfasste Hunderassen aufgrund neuerer Erhebungen als gefährlich einzustufen und in die Liste aufzunehmen seien. Die dort bereits aufgeführten Rassen seien von der Beobachtungspflicht nicht erfasst, da von deren Gefährlichkeit bereits durch vorliegende Unterlagen ausgegangen werden könne.
- 15 Die Landesadvokatur Bayern trägt als Vertreter des öffentlichen Interesses vor, die Hundesteuer sei eine herkömmliche örtliche Aufwandsteuer, bei der die örtliche Radizierung nicht dadurch entfalle, dass der Hund gelegentlich das Gemeindegebiet verlasse. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne die örtliche Radizierung einer Steuer nicht aus der natürlichen Beschaffenheit des Gegenstands abgeleitet werden; sie müsse sich vielmehr aus der normativen Gestaltung des Steuergegenstands ergeben. Dies sei bei der Hundesteuersatzung der Beklagten der Fall, weil nur das Halten eines Hundes im Gemeindegebiet der Steuer unterworfen werde. Steuergegenstand sei nicht der Hund bzw. Besitz oder Eigentum daran, sondern das Halten des Hundes im Gemeindegebiet. Hundehaltung bedeute die Aufnahme eines Hundes in einen Haushalt oder Betrieb; dieser Vorgang finde in einem einzigen Gemeindegebiet statt. Die Auffassung, der Hund werde überall gehalten, wo er sich aufhalte, sei mit der Definition der Hundehaltung in der Satzung unvereinbar und überschreite die Bedeutung, die diesem Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch zukomme. Als Ort der Hundehaltung werde allgemein der Ort angesehen, an dem sich der Hund mit Willen seines Besitzers regelmäßig aufhalte und gepflegt werde. Selbst eine längere Abwesenheit, z. B. während einer Urlaubsreise, führe zu keinem Wechsel des Orts der Hundehaltung. Unrichtig sei auch die Auffassung der Klägerin, dass die Wirksamkeit der Hundesteuersatzung unmittelbar mit derjenigen der Kampfhundeverordnung stehe und falle. Es komme vielmehr darauf an, ob die von der Beklagten in Bezug genommene Rasseliste mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Da die Hundesteuersatzung das Halten von Kampfhunden nicht untersage, sondern dafür nur eine erhöhte Hundesteuer vorsehe, komme ihr eine geringere Eingriffsintensität zu als der Kampfhundeverordnung, so dass dem kommunalen Satzungsgeber ein deutlich größerer Gestaltungsspielraum einzuräumen

sei. Die höhere Steuer für Hunde der Rasse Bullterrier verstoße nicht gegen den sich aus Art. 3 GG, Art. 118 Abs. 1 BV sich ergebenden Grundsatz der steuerlichen Belastungsgleichheit. Dem Satzungsgeber sei es aufgrund seiner abgabenrechtlichen Typisierungsbefugnis erlaubt, Hunde anhand allgemeiner Rassemerkmale und Anlagen als abstrakt gefährlich einzustufen und sie deshalb einer höheren Besteuerung zu unterwerfen. Die Zulässigkeit einer solchen Regelung hänge nicht davon ab, ob auch andere Hoheitsträger (Länder oder Gemeinden) eine gleichartige Regelung getroffen hätten. Eine Beißstatistik des Bayerischen Staatsministeriums des Innern verzeichne im Erhebungszeitraum 2011 für Hunde der Rasse Bullterrier bei insgesamt 1.099 Exemplaren zwei Vorfälle; außerdem sei für 22 Tiere Leinenzwang und für zwei Tiere Maulkorbzwang angeordnet worden. Bei der Würdigung der Zahlen sei zu beachten, dass in Bayern für die Bullterrier-Haltung entweder Erlaubnispflicht bestehe oder durch Negativattest die Kampfhundevermutung widerlegt werden müsse; die Halter solcher Hunde unterlägen im Rahmen der Erlaubnispflicht einer präventiven persönlichen Zuverlässigkeitskontrolle. Nach den in Nordrhein-Westfalen über einen längeren Zeitraum geführten Statistiken habe die Rasse Bullterrier in den Jahren 2003 bis 2006 und 2008 bis 2011 zumindest in den Kategorien „Beißvorfälle mit Verletzung anderer Tiere“ und „sonstige gefährliche Vorfälle“ jeweils zu den überdurchschnittlich gefährlichen Hunden gehört. Wegen der relativ geringen Anzahl der gehaltenen Tiere und der rein quantitativen Erfassung der einzelnen Vorfälle sei die Aussagekraft solcher Statistiken aber ohnehin beschränkt. In Nordrhein-Westfalen sei es zu einer nicht zu vernachlässigenden Zahl von Beißunfällen gekommen, obwohl dort für Bullterrier sogar ein gesetzlicher Leinen- und Maulkorbzwang bestehe. Die Annahme einer abstrakten Gefährlichkeit von Hunden der Rasse Bullterrier lasse sich auch schon aus ihrer Größe (Schulterhöhe 53 bis 56 cm) und ihrem Gewicht (24 bis 28 kg) in Verbindung mit ihrem kräftigen und muskulösen Körperbau und dem mutigen und lebhaften Wesen sowie dem ausgeprägten Eigensinn ableiten. Dementsprechend habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Einordnung des Bullterriers als „Kategorie 2-Hund“ ausdrücklich bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht habe die abstrakte Gefährlichkeit dieser Rasse ebenfalls anerkannt. Insofern hätten sich aus Sicht des Ordnungsgebers die tatsächlichen Verhältnisse nicht geändert. Es sei weder geltend gemacht worden noch sonst erkennbar, dass die fachliche Einschätzung des Normgebers wissenschaftlich nicht mehr vertretbar wäre. Die Hundesteuersatzung der Beklagten verstoße auch nicht gegen das in Art. 140 Abs. 3 BV normierte Staatsziel der Sportförderung. Der erhöhte Steuersatz für Kampfhunde,

der gegenüber der Haltung solcher Tiere keine erdrosselnde Wirkung entfalte, schließe die sportliche Betätigung mit Kampfhunden nicht aus.

- 16 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 17 I. Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 18. Januar 2012 hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die (Teil-) Anfechtungsklage der Klägerin zu Recht abgewiesen, da der angegriffene Hundesteuerbescheid vom 7. Januar 2011 nicht rechtswidrig ist und die Klägerin daher nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 18 Die Beklagte durfte auf der Grundlage ihrer Satzung für die Erhebung der Hundesteuer (Satzung v. 12.10.1994, ABl. Nr.35 v. 21.10.1994, zuletzt geändert durch Satzung v. 24.11.2010, ABl. Nr. 24 v. 22.12.2010 – HStS –) die Klägerin als Halterin eines Bullterriers für das Jahr 2011 und für die nachfolgenden Jahre zu einer jährlichen Steuerzahlung in Höhe von 330 Euro heranziehen. Die in der Satzung normierten Voraussetzungen für die Erhebung der Hundesteuer in dieser Höhe lagen bei Erlass des Bescheids unstreitig vor (§§ 1, 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 2, 5 Abs. 1, 3 und 5 HStS). Die Hundesteuersatzung war auch nicht deshalb (ganz oder teilweise) unwirksam, weil die Gemeinden an der Erhebung einer Hundesteuer aus bundes- (1.) oder landesverfassungsrechtlichen Gründen (2.) allgemein gehindert wären oder weil in dem speziell für Kampfhunde geltenden Steuersatz eine ungerechtfertigte Schlechterstellung gegenüber den Haltern anderer Hunde läge (3.).
- 19 1. Die Klägerin sieht in der Erhebung einer kommunalen Hundesteuer einen Verstoß gegen die finanzverfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG und die darauf beruhende landesgesetzliche Ermächtigungsnorm des Art. 3 Abs. 1 KAG, weil es sich mangels spezifischen Ortsbezugs um keine „örtliche“ Aufwandsteuer handle. Sie verweist dazu auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach mit diesem Tatbestandsmerkmal des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG nur solche Steuern erfasst werden, die an örtliche Gegebenheiten – vor allem an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang – im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkung auf

das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuereffekte führen können (BVerfG vom 23.7.1963 BVerfGE 16, 306/327; vom 4.6.1975 BVerfGE 40, 56/60; vom 6.12.1983 BVerfGE 65, 325/349 = NJW 1984, 785/786; vom 7.5.1998 BVerfGE 98, 106/124 = NJW 1998, 2341/2343). Bei der Haltung von Hunden fehle es jedenfalls aus heutiger Sicht an einer solchen „örtlichen Radizierung“, weil es weithin üblich (geworden) sei, dass Hunde ihren jeweiligen Halter auch an entferntere Orte begleiteten, so dass sich ihr tatsächlicher Aufenthalt nicht lediglich auf das Gebiet einer bestimmten Gemeinde beschränke.

- 20 Diese Ausführungen zu den Lebensgewohnheiten heutiger Hundehalter und zu der daraus resultierenden gemeindegebietsübergreifenden Mobilität von Hunden sind nicht geeignet, das für die Hundesteuer kompetenzbegründende Merkmal der Örtlichkeit in Frage zu stellen (ebenso i. E. OVG NRW vom 14.5.2012 Az. 14 A 926/12 <juris>; VGH BW vom 17.7.2012 Az. 2 S 3284/11 <juris>). Denn die Steuerpflicht knüpft nicht an dem empirisch ermittelbaren Aufenthaltsort des jeweiligen Hundes an, sondern an dem rechtlich definierten Vorgang der Hundehaltung, der – nach den maßgebenden Vorschriften der Hundesteuersatzung – immer nur auf dem Gebiet einer einzelnen Gemeinde stattfinden kann (ebenso Schmitt, KommP BY 2012, 332/333 f.).
- 21 Steuergegenstand der Hundesteuer als einer gemeindlichen Aufwandsteuer ist nach § 1 HStS das „Halten eines über vier Monate alten Hundes im Stadtgebiet“. Was mit dem zentralen Begriff der Hundehaltung gemeint ist, wird zwar in der Satzung nicht ausdrücklich definiert, ergibt sich aber mittelbar aus den in § 3 HStS enthaltenen Bestimmungen über den Halter des Hundes als Steuerschuldner. Danach ist Hundehalter, wer einen Hund im eigenen Interesse oder im Interesse seiner Haushalts- oder Betriebsangehörigen aufgenommen hat (§ 3 Abs. 1 Satz 2 HStS); alle in einem Haushalt oder Betrieb aufgenommenen Hunde gelten als von ihren Haltern gemeinsam gehalten (§ 3 Abs. 1 Satz 4 HStS). Diese zweimalige Bezugnahme auf das „Aufnehmen in einen Haushalt oder Betrieb“ lässt erkennen, dass die Hundehaltung nach dem Willen des Satzungsgebers nicht allein durch die Verfügungsgewalt einer bestimmten Person über das Tier gekennzeichnet ist, sondern auch ein räumlich-gegenständliches Element aufweist. Ein steuerpflichtiges „Halten im Stadtgebiet“ liegt nach diesem Regelungszusammenhang nur vor, wenn sich der Haushalt oder der Betrieb, in den der Hund aufgenommen worden ist, innerhalb der Stadtgrenzen befindet.

- 22 Für die steuerliche Zuordnung eines Hundes zu seinem Halter bildet die Aufnahme in dessen Haushalt oder Betrieb nicht lediglich ein typisches Fallbeispiel (so jedoch Decker, KStZ 2012, 66/70), sondern eine unverzichtbare Voraussetzung. Das bloße Mitführen bzw. Mitnehmen von Hunden an den Arbeitsplatz, zu Freizeitaktivitäten oder in den Urlaub erfüllt dagegen noch nicht den Tatbestand des „Haltens“ im Sinne der Hundesteuersatzung (a. A. Decker, a.a.O., 70 ff.). Wer nur die rechtliche oder tatsächliche Bestimmungsmacht über einen Hund ausübt, ohne diesen in irgendeiner Form bei sich – im eigenen Haushalt oder Betrieb – dauerhaft unterzubringen und zu versorgen, kann mangels eines spezifisch örtlichen Bezugs nicht nach § 3 Abs. 1 HStS zur Hundesteuer herangezogen werden, mag er auch zivilrechtlich (§ 833 BGB) oder sicherheitsrechtlich (Art. 18, 37 LStVG) als Halter des Tieres gelten und entsprechend in Anspruch genommen werden können. Der Halterbegriff des Hundesteuerrechts ist insoweit anders und enger zu verstehen als in anderen Rechtsgebieten (vgl. BayVGH vom 14.7.1997 ZKF 1997, 229; Engelbrecht in Happ/Schieder, Bayerisches KAG, Stand März 2011, RdNr. 27i zu Art. 3 KAG).
- 23 Die Hundesteuer ist eine Aufwandsteuer, mit der die in der Einkommens- und Vermögensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Konsumfähigkeit getroffen werden soll (BVerwG vom 31.10.1990 Buchholz 11 Art. 105 GG Nr. 16; vom 7.4.2011 Az. 9 B 61/10 <juris>). Sie knüpft an einen ortsbezogenen Vorgang an – das Halten eines Hundes durch Aufnahme in den eigenen Haushalt oder Betrieb –, für den typischerweise Einkommen oder Vermögen aufgewendet wird. Dass dem Hundehalter, wenn er das Tier an andere Orte mitnimmt, auch dort (weitere) Aufwendungen entstehen können, z. B. für Futter, Pflege oder tierärztliche Behandlung, steht der örtlichen Radizierung nicht entgegen. Der Hundesteuerpflicht unterliegt nach § 1 HStS nur das Halten von Hunden „im Stadtgebiet“; sie bezieht sich also allein auf den hier regelmäßig entstehenden Aufwand und nicht auf alle für den Hund anfallenden Kosten. Mit dieser örtlichen Begrenzung erhält der satzungsrechtliche Begriff der Hundehaltung zwar eine vom Alltagsverständnis abweichende Bedeutung. Dagegen bestehen aber schon deshalb keine rechtlichen Bedenken, weil die örtliche Radizierung nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht aus der natürlichen Beschaffenheit des der Aufwandsteuer unterworfenen Gegenstands abgeleitet werden kann, sondern sich aus der normativen Gestaltung des Steuertatbestands ergeben muss (BVerfG vom 6.12.1983 BVerfGE 65, 325/349 = NJW 1984, 785/786 m.w.N.). Da die unmittelbaren Wirkungen der Hundesteuer auf

das Gebiet der steuererhebenden Gemeinde begrenzt sind, kann sich daraus auch kein die Wirtschaftseinheit berührendes Steuergefälle ergeben (vgl. im Einzelnen Schmitt, KommP BY 2012, 332/334 f.).

- 24 2. Ein verfassungsrechtliches Hindernis für die Erhebung einer Hundesteuer folgt entgegen dem Vorbringen der Klägerin auch nicht aus der Staatszielbestimmung des Art. 140 Abs. 3 BV, wonach der Sport von Staat und Gemeinden zu fördern ist. Diesem allgemeinen Auftrag wird nicht bereits dadurch zuwidergehandelt, dass auf eine mögliche sportfördernde Einzelmaßnahme verzichtet wird, wie z. B. auf die Verschonung der für Zwecke sportlicher Betätigung gehaltenen Hunde von der Hundesteuer. Ein Verstoß gegen die Verfassungsdirektive des Art. 140 Abs. 3 BV liegt vielmehr erst dann vor, wenn die zuständigen Körperschaften auf eine Sportförderung entweder gänzlich verzichten oder dieses Ziel nur mit evident unzulänglichen Mitteln verfolgen (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2009, RdNr. 4 zu Art. 140). Davon kann angesichts der vielfältigen direkten und indirekten Sportfördermaßnahmen auf staatlicher und kommunaler Ebene zumindest derzeit keine Rede sein. Selbst wenn aber insoweit ein Defizit bestünde, ergäbe sich daraus angesichts des breiten Spektrums denkbarer Fördermaßnahmen noch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Gemeinden zur steuerlichen Privilegierung derjenigen Hundehalter, die sich zusammen mit ihrem Hund in irgendeiner Weise sportlich betätigen.
- 25 3. Die Beklagte durfte ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Besteuerungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) für den als Kampfhund geltenden Bullterrier der Klägerin in ihrer Satzung einen im Vergleich zu anderen Hunden um das Zweieinhalbfache erhöhten Steuersatz von jährlich 330 Euro festsetzen.
- 26 Nach der Hundesteuersatzung der Beklagten beträgt die Steuer für jeden Hund im Kalenderjahr 132 Euro (§ 4 Abs. 1 HStS). Für Kampfhunde (§ 5 HStS) wird grundsätzlich ein auf das Fünffache erhöhter Steuersatz (660 Euro) erhoben (§ 4 Abs. 2 HStS), der für Hunde der in § 5 Abs. 3 HStS genannten Rassen im Einzelfall um die Hälfte (auf 330 Euro) reduziert wird, wenn vom Ordnungsamt bescheinigt wurde, dass der Hund keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweist (§ 5 Abs. 5 Satz 1 HStS). Für den Bullterrier der Klägerin, der zu den in § 5 Abs. 3 HStS aufgezählten Hunderassen gehört, hat die Ordnungsbehörde ein solches sog. Negativattest ausgestellt, so dass für ihn die Hälfte des für

Kampfhunde geltenden erhöhten Steuersatzes und damit das Zweieinhalbfache des einfachen Steuersatzes zu entrichten ist.

- 27 Diese Ungleichbehandlung der Klägerin als Halterin eines Bullterriers gegenüber den Haltern von Hunden, die nicht gemäß § 5 HStS den Kampfhunden zugerechnet werden, ist gemäß der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht zu beanstanden.
- 28 a) Der im allgemeinen Gleichheitssatz wurzelnde Grundsatz der Steuergerechtigkeit zwingt nicht zur strikten Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen; dem Normgeber steht vielmehr bei der Festlegung des Steuersatzes auch im Rahmen der Hundesteuer eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu (BVerwG vom 19.1.2000 BVerwGE 110, 265/272 = NVwZ 2000, 929/931). Eine ungleiche Behandlung muss sich allerdings im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs auf einen vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund zurückführen lassen. Hiernach ist die erhöhte Besteuerung von Hunden bestimmter Hunderassen, denen wegen bestimmter Merkmale wie Größe oder Beißkraft eine abstrakte Gefährlichkeit zugesprochen werden muss und die demgemäß als Kampfhunde klassifiziert werden, mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Sie rechtfertigt sich durch das Ziel, die Anzahl der zu diesen Rassen gehörenden Hunde im Stadtgebiet und damit das mit ihnen verbundene Gefährdungspotential zu verringern (BVerwG a.a.O.). Die Beklagte durfte davon ausgehen, dass sich dieser Lenkungszweck mit der erhöhten Besteuerung von Kampfhunden erreichen lässt, da die potenziellen Halter in Anbetracht der hohen Steuerbelastung vielfach von der Anschaffung eines solchen Hundes absehen werden.
- 29 Mit der Bestimmung des Kampfhundebegriffs in § 5 HStS hat die Beklagte die Grenzen der ihr beim Satzungserlass zukommenden Gestaltungsfreiheit nicht überschritten. § 5 Abs. 1 HStS enthält zunächst eine abstrakte Definition des Begriffs, die in den nachfolgenden Absätzen 2 und 3 in Bezug auf einzelne Hunderassen näher konkretisiert wird. Dabei übernimmt der kommunale Satzungsgeber ausdrücklich die in der staatlichen Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit (VO vom 10.7.1992, GVBl S. 268, geändert durch VO vom 4.9.2002, GVBl 513, ber. 583, sog. Kampfhundeverordnung) getroffene Unterscheidung zwischen Hunderassen, bei denen die Eigenschaft als Kampfhunde stets vermutet wird (Abs. 2), und solchen, bei denen diese Eigenschaft nur vermutet wird, solange nicht der zuständigen Behörde für die einzelnen Hunde nachgewiesen wird, dass diese keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren auf-

weisen (Abs. 3). Dass für diese letztgenannte Gruppe von Hunden auch noch nach Vorlage eines entsprechenden Negativattests weiterhin ein – allerdings nicht mehr auf das Fünffache, sondern nur noch auf das Zweieinhalbfache – erhöhter Steuersatz gilt, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Denn der positive Wesenstest lässt nur die sicherheitsrechtliche Erlaubnispflicht entfallen (Art. 37 Abs. 1 LStVG), ändert aber nichts daran, dass es sich um Hunde handelt, bei denen von einer abstrakten Gefährlichkeit auszugehen ist.

- 30 Ein rechtfertigender sachlicher Grund für den Erlass einer Lenkungssteuer mit dem Ziel der Minimierung einer als gefährlich vermuteten Hundepopulation besteht selbst dann, wenn nach dem einschlägigen Gefahrenabwehrrecht nur solche Hunde der in einer Kampfhundeliste verzeichneten Rassen gehalten werden dürfen, die nachweislich keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweisen (BVerwG vom 28.6.2005 NVwZ-RR 2005, 844/845). Dass damit auch im Einzelfall als ungefährlich anzusehende Hunde der erhöhten Steuer unterworfen sind, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit, sondern ist vom Gestaltungs- und Typisierungsspielraum des Normgebers gedeckt. Die spezielle Besteuerung von "Kampfhunden" nach Maßgabe der in der Hundesteuersatzung enthaltenen Rasselisten dient nicht der konkreten Gefahrabwehr, sondern zielt darauf ab, ganz generell und langfristig im Gemeindegebiet solche Hunde zurückzudrängen, die aufgrund ihres Züchtungspotentials in besonderer Weise die Eignung aufweisen, ein gefährliches Verhalten zu entwickeln, sei es auch erst nach Hinzutreten anderer Faktoren (BVerwG vom 19.1.2000 BVerwGE 110, 265/275 = NVwZ 2000, 929/931). Die Anknüpfung der erhöhten Steuerpflicht an die Zugehörigkeit zu bestimmten Rassen ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Müssten in bestimmten Einzelfällen Ausnahmen von der höheren Besteuerung gewährt werden, so würde das dem Ziel, den Bestand an potentiell gefährlichen Hunden möglichst gering zu halten, zuwiderlaufen (BVerwG a.a.O.). Da aus der nur potentiellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen kann, ist es jedenfalls unter dem Blickwinkel des steuerlichen Lenkungszwecks sachgerecht, bereits an dem abstrakten Gefahrenpotential anzuknüpfen. Die Widerlegung der Vermutung der Kampfhundeeigenschaft nach der entsprechenden sicherheitsrechtlichen Verordnung muss demnach nicht zwingend auf die Höhe des Steuersatzes durchschlagen; vielmehr kann der Satzungsgeber davon absehen, ausschließlich konkret gefährliche Hunde dem erhöhten Steuersatz zu unterwerfen (BayVGH vom 23.11.2005, NVwZ-RR 2007, 57/58; vom 24.6.2009 Az. 4 ZB 08.2507 <juris>). Die

erhöhte Besteuerung der Hunde bestimmter Rassen erweist sich auch nicht deshalb als gleichheitswidrig, weil die Halter von Hunden, die zwar in keiner Liste verzeichnet sind, sich aber individuell als gefährlich gezeigt haben, nicht ebenfalls einer erhöhten Besteuerung unterworfen werden. Da der Lenkungszweck der Steuer bei solchen konkret gefährlichen Hunden nicht greifen kann, darf der Steuersatzungsgeber die Behandlung der von ihnen ausgehenden Gefahren dem Ordnungsrecht überlassen (vgl. BVerwG vom 22.12.2004 NVwZ 2005, 598/600).

- 31 b) Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die in § 5 Abs. 3 HStS getroffene Entscheidung der Beklagten, entsprechend der Bestimmung des § 1 Abs. 2 Satz 1 KampfhundeV Bullterrier generell als „Kampfhunde“ zu klassifizieren, sie also als Hunde anzusehen, bei denen aufgrund rassespezifischer Merkmale, Zucht oder Ausbildung von einer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren auszugehen ist. Die Beklagte stützt sich bei dieser Einschätzung zwar auf keine selbst gewonnenen Erkenntnisse. Sie kann aber darauf verweisen, dass zu dem erhöhten Gefahrenpotential von Bullterriern eine Reihe sachverständiger Stellungnahmen vorliegen, die nach ganz herrschender Auffassung eine rechtliche Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Hunden anderer Rassen rechtfertigen.
- 32 So ist bereits der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 1994 (VerfGH 47, 207/231 = NVwZ-RR 1995, 262/268; ebenso BerlVerfGH vom 12.7.2001 NVwZ 2001, 1266/1270) unter Bezugnahme auf die im Wesentlichen übereinstimmende Fachliteratur (Feddersen-Petersen, Hundepsychologie, 1986, 78 f., 80; dies., Der praktische Tierarzt 1990, 18/24; dies., Deutsche tierärztliche Wochenschrift 1991, 15/17; Wegner, Die Haltung von Kampfhunden, Deutsche Tierärztliche Wochenschrift 1990, 168/170 f.; Gebhardt/Hauke, Die Sache mit dem Hund, 1990, 103 ff.; Krämer, Kosmos-Hundeführer, 2. Aufl. 1991, 155; Fleig, Kampfhunde II, 1983, 105 f.) zu dem Ergebnis gelangt, dass zumindest bei einem nicht unbeachtlichen Teil der Züchtungen dieser Hunderasse eine genetische Hypertrophie des Aggressionsverhaltens feststellbar sei. Es handle sich um wehrhafte, angriffslustige Tiere; durch eine einseitige Zuchtauswahl sei vielfach eine Senkung der Aggressionsschwelle angestrebt worden, wodurch sich das Aggressionsverhalten zunehmend verstärkt habe; der Hund kenne keine Beißhemmung, er spüre in Rage keinen Schmerz mehr und kämpfe bis zum Tod.

- 33 Auch das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 16. März 2004 (BVerfGE 110, 141/159 = NVwZ 2004, 597/600) die gesetzgeberische Annahme, dass Hunde (u. a.) der Rasse Bullterrier für Leib und Leben von Menschen so gefährlich seien, dass ihre Einfuhr und ihr Verbringen in das Inland unterbunden werden müssten, als vertretbar und nicht offensichtlich unrichtig angesehen. Ob und in welchem Maße ein Hund für den Menschen zu einer Gefahr werden könne, hänge zwar neben bestimmten Zuchtmerkmalen von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab, etwa von der Erziehung, Ausbildung und Haltung des Hundes, von situativen Einflüssen und von der Zuverlässigkeit und Sachkunde des Halters. Der Gesetzgeber dürfe aber zum Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit gesetzliche Vorkehrungen treffen, wenn genügend Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass Hunde bestimmter Rassen – und sei es auch erst im Zusammenwirken mit anderen Faktoren – für diese Schutzgüter in besonderer Weise gefährlich werden könnten. Vom Vorhandensein derartiger Anhaltspunkte habe der Gesetzgeber (u. a.) für Bullterrier ausgehen können. Auch wenn die Fachwissenschaft offenbar darin übereinstimme, dass das aggressive Verhalten eines Hundes und seine darauf beruhende Gefährlichkeit nicht allein genetisch bedingt seien, schließe sie doch auch nicht generell aus, dass die Gefährlichkeit genetische Ursachen haben könne. So sei es nach der Einschätzung von Eichelberg (in: Verband für das Deutsche Hundewesen, "Kampfhunde?" Gefährliche Hunde? Neue wissenschaftliche Gutachten, 5. Aufl. 2000, S. 4/7 f.) unbestritten, dass auch Bullterrier im Hinblick auf angeborene Verhaltensbereitschaften ein Potential zur Erzeugung gefährlicher Hunde darstellten. Nach dem vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Auftrag gegebenen so genannten Qualzuchtgutachten zur Auslegung von § 11 b des Tierschutzgesetzes von 1999 seien Art und Ausmaß aggressiven Verhaltens zu einem erheblichen Teil auch genetisch determiniert (S. 32). Nach einem Bericht von Unshelm (in: Verband für das Deutsche Hundewesen, a.a.O., S. 19/20 ff.) seien neben Hunden anderer Rassen wohl auch Bullterrier unabhängig vom Verhalten und von der Einstellung ihrer Halter relativ häufig wegen ihrer gesteigerten Aggressivität und Gefährlichkeit für Menschen und Tiere aufgefallen. Für eine besondere Gefährlichkeit sprächen auch die im Verfassungsbeschwerdeverfahren vorgelegten Zahlen. Daraus ergebe sich, dass neben Pitbull-Terriern auch Hunde der weiteren Bullterriervarianten im Vergleich zu anderen Hunderassen erheblich mehr beißen würden, als ihrer jeweiligen Population entspreche. Auch wenn berücksichtigt werde, dass in Bund und Ländern für Hunde verlässliche Beißstatistiken offenbar nicht geführt würden und insbesondere genaue Zahlen zur Gesamtzahl der Exemplare einzelner Hunderassen fehlten, seien die vorhande-

nen Daten nicht unergiebig und die darauf gestützten Erwägungen des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft. Im Hinblick auf das hohe Gewicht, das dem Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit in der Wertordnung des Grundgesetzes zukomme, und mit Rücksicht auf die schwerwiegenden Folgen der Beißvorfälle bei Hunden dieser Art bildeten die Daten zusammen mit den Äußerungen des fachwissenschaftlichen Schrifttums eine ausreichende Grundlage für gesetzliche Vorkehrungen gegen den Eintritt von Schädigungen durch Hunde der erwähnten Rassen.

- 34 Dass der Bullterrier zu den Hundearten mit einem erhöhten Gefahrenpotential gehört, haben neben dem Bundesverwaltungsgericht (U. vom 19.1.2000 NVwZ 2000, 929/931f.) auch verschiedene Oberverwaltungsgerichte unter Hinweis auf einschlägige Fachveröffentlichungen ausdrücklich festgestellt (vgl. NdsOVG vom 19.2.1997 NVwZ 1997, 816/817; vom 30.5.2001 NVwZ-RR 2001, 742/745 f.; BayVGH vom 11.7.2001 NVwZ 2001, 1313 f.; HessVGH vom 29.8.2001 NVwZ-RR 2002, 650/652 ff.; vom 27.1.2004 Az. 11 N 520/03 <juris>; VGH BW vom 16.10.2001 VBIBW 2002, 292; BbgOVG vom 20.06.2002 Az. 4 D 89/00.NE <juris>; OVG SA vom 12.2.2008 Az. 4 L 384/05 <juris>; HH OVG vom 18.8.2008 Az. 4 Bs 72/08).
- 35 c) Die in der bisherigen Rechtsprechung vielfach bestätigte Einschätzung des Bullterriers als einer Hunderasse, die durch eine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gekennzeichnet ist, wird auch durch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die Klägerin hat zwar (im erstinstanzlichen Verfahren) auf drei Dissertationen aus den Jahren 2002, 2004 und 2005 verwiesen, nach deren Ergebnissen es als wissenschaftlich unhaltbar anzusehen sei, bestimmte Hunderassen und insbesondere den Bullterrier als besonders gefährlich zu deklarieren. Eine derart weitreichende Schlussfolgerung, die dem bisherigen Erkenntnisstand völlig zuwiderliefe, lassen die zitierten Arbeiten aber ersichtlich nicht zu.
- 36 Die von der Klägerin zitierte Dissertation Mittmanns (Untersuchung des Verhaltens von fünf Hunderassen und einem Hundetypus im Wesenstest nach den Richtlinien der Niedersächsischen Gefahrtierverordnung vom 5.7.2000, Hannover 2002) kommt lediglich zu dem Ergebnis, dass die (auch in Niedersachsen geltende) Unterscheidung der Kampfhunde in zwei Kategorien nicht gerechtfertigt sei, da sich bei einem Wesenstest von insgesamt 415 Hunden der entsprechenden Rassen keine signifikanten Unterschiede in den einzelnen Testsituationen ergeben hätten. Die Frage, ob

die als Kampfhunde eingestuft Hunderassen, zu denen auch der Bullterrier gehörte, im Vergleich zu Nicht-Kampfhunden ein generell höheres Gefahrenpotential aufweisen, war nicht Gegenstand der genannten Untersuchung, sondern erst der darauf aufbauenden weiteren Dissertation von Johann (Untersuchung des Verhaltens von Golden Retrievern im Vergleich zu den als gefährlich eingestuften Hunden im Wesenstest nach der Niedersächsischen Gefahrtierverordnung vom 5.7.2000, Hannover 2004), in der anhand der gleichen Methodik das Aggressionsverhalten von Hunden einer nicht als Kampfhund klassifizierten Hunderasse untersucht wurde. Die Autorin gelangt darin zwar zu der Feststellung, dass sich bei den insgesamt 70 untersuchten Golden Retrievern im Vergleich zu der von Mittmann untersuchten Gruppe von 415 Kampfhunden kein Unterschied in der Häufigkeit von inadäquatem Aggressionsverhalten gezeigt habe (a.a.O. S. 78). Von den in der Untersuchung genannten Zahlen wird dieser Schluss jedoch nicht getragen (ebenso VGH BW vom 26.3.2009 Az. 2 S 1619/08 <juris>). Denn während von den 70 Golden Retrievern nur ein einziger Hund (1,4 %) ein gestört oder inadäquat aggressives Verhalten zeigte, waren es bei den zuvor untersuchten Kampfhunderassen immerhin 20 von 415 Hunden (4,8 %) und damit ein mehr als dreimal so großer Anteil.

37 In der an der gleichen Hochschule entstandenen weiteren Dissertation von Hirschfeld (Untersuchung einer Bullterrier-Zuchtlinie auf Hypertrophie des Aggressionsverhaltens, Hannover 2005) ging es zwar speziell um die für das vorliegende Verfahren relevante Kampfhunderasse. Der Untersuchung kommt jedoch schon deshalb nur ein begrenzter Erkenntniswert zu, weil sie sich auf Wesenstests von lediglich 38 Hunden einer bestimmten Bullterrier-Zuchtlinie stützt, so dass das gefundene Ergebnis, wonach nur einer der getesteten Hunde (2,63 %) ein inadäquat aggressives Verhalten gezeigt habe und sich daher keine Hinweise auf eine Hypertrophie des Aggressionsverhaltens ergeben hätten, als statistisch wenig gesichert anzusehen ist. Im Übrigen muss bei der Würdigung von Ergebnissen experimenteller Arbeiten dieser Art stets berücksichtigt werden, dass sich der möglicherweise verhaltensbestimmende Faktor „Rasse“ nicht isoliert prüfen lässt, da die Einwirkung situativer oder halterbezogener Umstände, die sich auf die Aggressionsneigung auswirken können, nicht sicher ausgeschlossen werden kann.

38 Selbst wenn die genannten Dissertationen – ungeachtet möglicher methodischer Einwände – als gewichtige Beiträge zur Erforschung der möglichen Ursachen des aggressiven Verhaltens von Hunden zu betrachten sein sollten, würde sich dadurch

der Prognose-, Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des kommunalen Satzungsgebers beim Erlass hundesteuerlicher Bestimmungen nicht derart verengen, dass er gehindert wäre, zwischen Hunderassen mit höherem und solchen mit geringerem Gefahrenpotential zu differenzieren. Die den bisherigen Forschungsstand kennzeichnende Ungewissheit darüber, ob und inwieweit rassebedingte Faktoren zur Aggressivität und Gefährlichkeit einzelner Hunde beitragen, ist nicht dadurch entfallen, dass an einem Institut der Tierärztlichen Hochschule Hannover in engem zeitlichen Abstand drei aufeinander Bezug nehmende Dissertationen entstanden sind, die auf der Basis des standardisierten Wesenstests nach der Niedersächsischen Gefahrtierverordnung übereinstimmend zu dem Schluss gelangen, dass bei den untersuchten Hunden ein rassespezifisches Aggressionsverhalten nicht nachweisbar sei. Diese punktuellen Studien haben das Meinungsbild in der Wissenschaft jedenfalls bisher nicht so durchgreifend verändert, dass es heute entgegen der oben zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht mehr vertretbar wäre, die Rassezugehörigkeit der Hunde als für deren Gefährlichkeit zumindest mitursächlich anzusehen.

39 d) Die rechtliche Einstufung der Bullterrier als Kampfhunde ist auch nicht deshalb nachträglich unzulässig geworden, weil der gemeindliche Satzungsgeber bzw. der staatliche Ordnungsgeber, dessen Wertung die Beklagte in § 5 HStS unverändert übernommen hat, bezüglich des Gefahrenpotentials dieser Hunderasse seiner verfassungsrechtlich begründeten Beobachtungspflicht in den vergangenen Jahren nicht oder nur unzureichend nachgekommen wäre. Selbst wenn ein solches pflichtwidriges Unterlassen vorläge, ergäbe sich allein daraus – entgegen der Auffassung der Klägerin – noch nicht die Rechtswidrigkeit der genannten Vorschrift.

40 Kann sich ein Normgeber über die tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer getroffenen Regelung im Zeitpunkt des Erlasses noch kein hinreichend zuverlässiges Urteil bilden, z. B. weil verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse zur Beurteilung einer komplexen Gefährdungslage noch nicht vorliegen, so muss er die weitere Entwicklung beobachten und die Norm ggf. revidieren, falls sich erweist, dass die zugrunde gelegten Annahmen nicht (mehr) zutreffen (BVerfG vom 16.3.2004 BVerfGE 110, 141/158 = NVwZ 2004, 597/599 m.w.N.). Diese Pflicht gilt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch für die Vorschriften über Kampfhunde, da über die Ursachen des aggressiven Verhaltens von Hunden der verschiedenen Rassen noch erhebliche Unsicherheit besteht (BayVerfGH vom 12.10.1994 VerfGH 47, 207/231 = NVwZ-RR 1995, 262/266; BVerwG vom 19.1.2000 BVerwGE 110,

265/276 = NVwZ 2000, 929/932). Die durch das Halten solcher Hunde entstehende Gefährdungslage und deren Ursachen müssen daher auch nach Normerlass weiter im Blick behalten werden, wobei insbesondere das Beißverhalten der Hunde mehr als bisher zu überprüfen und zu bewerten ist. Wird hierbei die prognostische Einschätzung der Gefährlichkeit der Hunde nicht oder nicht in vollem Umfang bestätigt, so muss der Normgeber die Regelung den neuen Erkenntnissen anpassen (BVerfG vom 16.3.2004 BVerfGE 110, 141/158 = NVwZ 2004, 597/601 m.w.N.). Sonderregelungen für Kampfhunde lassen sich in Anbetracht des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht länger aufrechterhalten, wenn sich bei der Beobachtung und Überprüfung des Beißverhaltens ergibt, dass Hunde anderer Rassen im Verhältnis zu ihrer Population bei Beißvorfällen vergleichbar häufig auffällig sind (vgl. BVerfG vom 16.3.2004 NVwZ 2004, 597/602; vom 31.3.2004 NVwZ 2005, 925/926).

- 41 Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Beobachtung und (ggf.) zur Anpassung der Norm an veränderte Umstände stellt allerdings eine Einheit dar, die sich nicht in zwei eigenständig zu prüfende Rechtspflichten aufspalten lässt. Ob eine Rechtsnorm über den Zeitpunkt ihres Erlasses hinaus rechtmäßig bleibt, kann nicht davon abhängen, ob der Normgeber die weitere Entwicklung tatsächlich im Blick behält, indem er neuere Erfahrungen und Forschungsergebnisse in irgendeiner Form nachweislich zur Kenntnis nimmt (OVG NRW vom 19.10.2010 Az. 14 A 1847/09 <juris>). Hiermit verschafft er sich nur die nötigen Informationen, um auf mögliche Änderungen unverzüglich reagieren zu können. Eine auf ungesicherter Tatsachengrundlage getroffene Regelung kann daher nicht allein wegen einer fortdauernden Verletzung der Beobachtungspflicht rechtswidrig werden, sondern nur wegen einer unterbliebenen inhaltlichen Nachbesserung, die aufgrund nachträglich zu Tage getretener Umstände zwingend geboten gewesen wäre. Eine Verletzung der Nachbesserungspflicht kann dabei erst festgestellt werden, wenn evident ist, dass die ursprünglich rechtmäßige Regelung aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation verfassungsrechtlich untragbar geworden ist (vgl. BVerfG vom 24.1.2007 NVwZ 2007, 805 m.w.N.). Ein derart grundlegender Wandel kann aber bezüglich der Einschätzung des Gefahrenpotentials von Bullterriern nicht angenommen werden, da sich der Stand der Forschung über mögliche rassebedingte Einflüsse auf das Aggressionsverhalten dieser Hunde, wie bereits dargelegt (oben, c), in den letzten Jahren nicht entscheidend geändert hat.

- 42 Soweit vor allem das Bundesverfassungsgericht darauf hinweist, dass auch das Beißverhalten der als gefährlich eingestuften Hunderassen weiter zu beobachten und überprüfen ist, kann dies nicht dahingehend verstanden werden, dass ein an rasse-spezifische Merkmale anknüpfender Normgeber – hier also die Beklagte bzw. der Freistaat Bayern als Urheber der Kampfhundeverordnung – von Verfassungs wegen gehalten wäre, eigene empirische Untersuchungen über das aggressive Verhalten von Hunden und dessen Ursachen durchzuführen oder derartige Studien in Auftrag zu geben. Einen möglichen Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft muss der Normgeber lediglich registrieren und bewerten, nicht dagegen selbst herbeiführen (vgl. BVerfG vom 24.1.2007 NVwZ 2007, 805). Dies gilt insbesondere für noch ungeklärte naturwissenschaftliche Wirkungszusammenhänge, an deren Erforschung ein über den räumlichen Geltungsbereich der Norm hinausgehendes allgemeines Interesse besteht. Auch der kommunale Satzungsgeber ist daher nicht verpflichtet, die Einstufung von bestimmten Hunderassen als abstrakt gefährlich stets aufs Neue durch entsprechendes Erfahrungsmaterial, insbesondere durch aktuelle Erkenntnisse über die Häufigkeit konkreter Vorfälle bei den verschiedenen Hunderassen abzusichern (ebenso RhPf OVG vom 21.4.2010 Az. 6 A 10038/10 <juris> RdNr. 32). Die Nachbesserungspflicht schließt also nicht generell eine fortlaufende Kontrolle der Norm durch den jeweiligen Normgeber ein; sie aktualisiert sich vielmehr grundsätzlich erst dann, wenn die Rechtswidrigkeit der Norm erkannt oder jedenfalls deutlich erkennbar wird (BVerfG vom 28.5.1993 BVerfGE 88, 203/310 = NJW 1993, 1751/1767).
- 43 Eine Ausnahme in Gestalt einer aktiv und kontinuierlich zu erfüllenden Sachaufklärungspflicht hat das Bundesverfassungsgericht allerdings in seiner zweiten Abtreibungsentscheidung wegen des hohen Rangs des hier zu schützenden Rechtsguts, der Art der Gefährdung des ungeborenen Lebens und des in diesem Bereich festzustellenden Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen angenommen (BVerfGE 88, 203/310 f. = NJW 1993, 1751/1767). In diesem speziellen Fall wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, sich in angemessenen zeitlichen Abständen in geeigneter Weise – etwa durch periodisch zu erstattende Berichte der Regierung – zu vergewissern, ob das Gesetz die erwarteten Schutzwirkungen tatsächlich entfaltet; überdies müsse er im Rahmen seiner Beobachtungspflicht dafür sorgen, dass die für die Beurteilung der Gesetzeswirkungen notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden, um verlässliche Statistiken mit hinreichender Aussagekraft aufstellen zu können (BVerfG a.a.O.). Diese auf eine singuläre Ausnahmekonstellation zugeschnittenen Aussagen lassen sich aber auf den Normalfall

einer verfassungsrechtlichen Beobachtungspflicht nicht übertragen (BbgVerfG vom 30.6.1999, LKV 1999, 450/456; Augsberg/Augsberg, VerwArch 2007, 290/307 f.). Grundsätzlich bleibt es daher dabei, dass der Normgeber, der eine auf ungewisser Tatsachengrundlage beruhende Regelung erlassen hat, nicht von sich aus nachträglich ermitteln muss, ob seine früheren tatsächlichen Annahmen und Prognosen zutreffend waren. Für die rechtliche Beurteilung der in Bayern geltenden Vorschriften über Kampfhunde kommt es demzufolge nicht auf den Einwand der Klägerin an, bei der seit 1992 geltenden Kampfhundeverordnung, auf die § 5 HStS verweist, gebe es über einen Zeitraum von fast 20 Jahren einen vollständigen „Beobachtungsausfall“, da das zuständige Ministerium sich erst seit Ende 2009 (bisher erfolglos) bemühe, durch Umfragen bei den örtlichen Sicherheitsbehörden konkrete Erkenntnisse über Vorfälle mit Kampfhunden zu gewinnen.

- 44 Soweit in anderen Bundesländern bereits seit längerem Statistiken über Beißunfälle der verschiedenen Hunderassen geführt werden, in denen auch die Zahl der Vorfälle in ein Verhältnis gesetzt wird zum Gesamtbestand von Hunden der jeweiligen Rasse (zu NRW: <http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/tierhaltung/hunde/index.php>), können diese amtlich ermittelten Daten ebenfalls nicht als hinreichender Beleg für die Auffassung der Klägerin gelten, dass Bullterrier in keiner Weise gefährlicher seien als die nicht in die Liste der Kampfhunde aufgenommenen Hunderassen. Zum einen zeigen etwa die für Nordrhein-Westfalen angegebenen Zahlen deutlich, dass Bullterrier in fast jedem Jahr seit Beginn der Auswertung (2003) in den Kategorien „Beißvorfälle mit Verletzung anderer Tiere“ und „sonstige gefährliche Vorfälle“ überdurchschnittlich häufig auffällig gewesen sind. Zum anderen kann aber solchen Statistiken ohnehin nur ein sehr geringer Erkenntnis- und Beweiswert zugesprochen werden. Bereits die geringe Zahl der insgesamt erfassten (Kampf-) Hunde, die fehlende Differenzierung nach der Schwere der Beißvorfälle und die Abhängigkeit ihrer Erfassung von der Anzeigebereitschaft der Geschädigten begründen erhebliche Zweifel an der Repräsentativität der Statistik. Zudem muss bei der Würdigung der Fallzahlen berücksichtigt werden, dass die (legale) Haltung von Kampfhunden in aller Regel einer sowohl tier- als auch halterbezogenen Präventivkontrolle unterliegt, so dass eine Art Positivauswahl erfolgt, auf deren Grundlage sich keine empirischen Erkenntnisse über das angeborene Aggressionspotential der betreffenden Rasse gewinnen lassen. Häufiger als bei anderen Hunden besteht zudem bei Kampfhunden, worauf die Landesadvokatur zu Recht hinweist, ein behördlich angeordneter oder sogar gesetzlich vorgesehener Leinen- und/oder Maulkorbzwang, der die Wahrscheinlichkeit

von Beißvorfällen erheblich verringert und damit den Vergleich mit anderen Hunderrassen wegen der unterschiedlichen Ausgangssituation von vornherein ausschließt (vgl. VG Minden vom 20.9.2010 Az. 5 K 241/09 <juris>).

- 45 II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.
- 46 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

- 47 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 48 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Be-

vollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

49 Dr. Zöllner Dr. Wagner Dr. Peitek

50 **Beschluss:**

51 Der Streitwert wird auf 693 Euro festgesetzt.

52 (3 ½-facher Jahressatz des Erhöhungsbetrags; § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG
53 i. V. m. Nr. II.3.1. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

54 Dr. Zöllner Dr. Wagner Dr. Peitek