

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Sonstiges Abgabenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

GG Art. 105 Abs. 2a

VwGO § 86 Abs. 1 Satz 1, § 137 Abs. 2

KampfhundeVO § 1 Abs. 1 und 2

KAG Bayern Art. 3 Abs. 1

Titelzeile:

"Erdrosselnde Wirkung" einer Kampfhundesteuer

Stichwort/e:

Gemeinde; Hundesteuer; Hundesteuersatzung; Kampfhund; erdrosselnde Wirkung; Lenkungsziele; Negativzeugnis; Aufwand; Besteuerungskompetenz; faktisches Verbot; Steuersatz; Steigerungssatz; Aufwandsteuer; Verfahrensfehler; Sachaufklärungspflicht; Hundehaltungskosten; Rasse; Typisierung; Wesenstest.

Leitsatz/-sätze:

1. Eine Gemeinde darf auch für Kampfhunde, für die ein individueller Nachweis fehlender gesteigerter Aggressivität erbracht wurde, eine erhöhte Hundesteuer festsetzen.

2. Eine Kampfhundesteuer, die einem faktischen Verbot der Haltung solcher Hunde gleichkommt ("erdrosselnde Wirkung"), kann nicht auf die Steuerkompetenz der Gemeinde für örtliche Aufwandsteuern gestützt werden.

3. Einem Steuersatz für das Halten eines Kampfhundes in Höhe von 2 000 €, der sich auf das 26-fache des Hundesteuersatzes für einen Nichtkampfhund beläuft und der den durchschnittlichen sonstigen Aufwand für das Halten eines solchen Hundes deutlich übersteigt, kommt eine solche "erdrosselnde Wirkung" zu.

Urteil des 9. Senats vom 15. Oktober 2014 - BVerwG 9 C 8.13

I. VG München vom 27. September 2012

Az: VG M 10 K 11.6018

II. VGH München vom 25. Juli 2013

Az: VGH 4 B 13.144



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 8.13
VGH 4 B 13.144

Verkündet
am 15. Oktober 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 15. Oktober 2014 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger, den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juli 2013 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen einen Bescheid, mit dem sie zur Zahlung einer Hundesteuer in Höhe von 2 000 € jährlich für das Halten einer Rottweilerhündin herangezogen wurden.

- 2 Die Beklagte ist eine bayerische Gemeinde mit ca. 2 500 Einwohnern. Ihre am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Hundesteuersatzung (im Folgenden: HStS) besteuert das Halten eines über vier Monate alten Hundes im Gemeindegebiet. Der Steuersatz beträgt für den ersten Hund 75 €, für den zweiten und jeden weiteren Hund 160 € sowie für sogenannte Kampfhunde je 2 000 € jährlich. Kampfhunde sind nach § 5 Abs. 2 HStS alle in § 1 der Bayerischen Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 in der jeweils geltenden Fassung (im Folgenden: KampfhundeVO) genannten Rassen und Gruppen von Hunden sowie deren Kreuzungen untereinander oder

mit anderen Hunden. In § 1 Abs. 2 KampfhundeVO wird u.a. der Rottweiler genannt.

- 3 Die Kläger hielten seit April 2011 im Gemeindegebiet der Beklagten eine Rottweilerhündin, für die sie über ein sogenanntes Negativzeugnis nach § 1 Abs. 2 KampfhundeVO verfügten. Dieses Zeugnis wird erteilt, wenn der Halter durch Vorlage eines Gutachtens nachgewiesen hat, dass sein Tier nicht die Merkmale eines gesteigert aggressiven und gefährlichen Kampfhundes aufweist.
- 4 Mit Bescheid vom 28. April 2011 setzte die Beklagte gegenüber den Klägern die erhöhte Hundesteuer nach § 5 Abs. 2 HStS für das Kalenderjahr 2011 fest. Nach erfolglosem Widerspruch haben die Kläger im Dezember 2011 Klage gegen den Steuerbescheid erhoben, die das Verwaltungsgericht mit der Begründung abgewiesen hat, die Hundesteuersatzung sei formell und materiell rechtmäßig; insbesondere liege keine unzulässige Erdrosselungssteuer vor, denn bei umgerechnet rund 167 € pro Monat werde die Haltung eines Kampfhundes nicht ausgeschlossen.
- 5 Die Kläger haben mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung ihr Begehren weiterverfolgt. Der Verwaltungsgerichtshof hat das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und den angefochtenen Steuerbescheid insoweit aufgehoben als darin ein Betrag von mehr als 75 € festgesetzt ist. Zur Begründung hat das Gericht im Wesentlichen ausgeführt: Der Steuersatz entfalte erdrosselnde Wirkung. Zwar könne eine Gemeinde für einen sogenannten Kampfhund einen erhöhten Hundesteuersatz festsetzen. Der zulässige Lenkungszweck schlage aber ab einer gewissen Höhe in ein faktisches Verbot der Haltung dieser Tiere um. Hierfür habe die Gemeinde keine Regelungskompetenz. Auf eine erdrosselnde Wirkung könne vorliegend noch nicht allein aus der Anzahl der Kampfhunde in der Gemeinde geschlossen werden, denn eine solche Betrachtung setze größere Hundebestandszahlen in der jeweiligen Gemeinde voraus. Hingegen sei der erhebliche Steigerungsfaktor des Steuersatzes im Vergleich zum normalen Steuersatz (hier 26-fach) ein gewichtiges Indiz für die Annahme einer erdrosselnden Wirkung. Denn die Beklagte gebe mit ihrem nicht allzu niedrigen Steuersatz für einen Nichtkampfhund (75 €), worunter

auch durchaus große Hunde fallen könnten, zu erkennen, was sie in Bezug auf den vom Hundehalter getriebenen Aufwand für die Haltung eines (großen) Hundes an Aufwandsteuer für gerechtfertigt halte. Darüber hinaus sei der Umstand entscheidend, dass hier eine Steuerbelastung vorgesehen sei, die den anzunehmenden jährlichen Aufwand für die Hundehaltung deutlich übersteige und etwa zu einer Verdreifachung führe.

- 6 Die Beklagte macht mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision geltend, der gewählte Steuersatz sei nicht erdrosselnd. Als Bezugspunkt dürfe nicht allein die erhöhte Steuer für Kampfhunde betrachtet werden. Vielmehr sei in einer Gesamtschau zu fragen, ob von der (gesamten) steuerlichen Regelung eine „erdrosselnde“ Wirkung ausgehe. Dies sei nicht der Fall. Es gebe allenfalls einen „Umlenkungseffekt“ hin zu Nichtkampfhunden. Im Übrigen fehle es an belastbaren Tatsachengrundlagen in Bezug auf die jährlich anfallenden Hundehaltungskosten. Die in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof überreichte Untersuchung sei nicht aktuell, auch seien weder Einmalausgaben wie die Anschaffungskosten noch Zusatzkosten für Kampfhunde mit einbezogen worden. Wegen der Zugrundelegung einer nicht belastbaren Untersuchung, die zudem zu spät, nämlich erst in der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts übergeben worden sei, liege auch ein Verfahrensfehler vor.

- 7 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juli 2013 zu ändern und die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 27. September 2012 zurückzuweisen.

- 8 Die Kläger beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

- 9 Sie verteidigen das angefochtene Berufungsurteil.

II

- 10 Die Revision der Beklagten ist zulässig, aber nicht begründet.
- 11 Die Verfahrensrügen der Beklagten greifen nicht durch (1.). Der Verwaltungsgerichtshof ist ohne Bundesrechtsverstoß davon ausgegangen, dass die Beklagte auch für gelistete Kampfhunde nach § 1 Abs. 2 KampfhundeVO mit sogenanntem Negativzeugnis eine erhöhte Hundesteuer festsetzen durfte (2.). Darüber hinaus hat der Verwaltungsgerichtshof, auch wenn die Gründe des angefochtenen Urteils insoweit nicht in vollem Umfang mit revisiblem Recht in Einklang stehen, im Ergebnis zutreffend den in der Satzung der Beklagten vorgesehenen Hundesteuersatz für Kampfhunde wegen seiner erdrosselnden Wirkung als nicht vereinbar mit Bundesrecht angesehen und den Hundesteuerbescheid deshalb teilweise aufgehoben (3.).
- 12 1. Die geltend gemachten Verfahrensfehler liegen nicht vor.
- 13 a) Das angefochtene Urteil leidet nicht an dem gerügten Verstoß gegen die richterliche Sachaufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ob sich, wie die Beklagte meint, dem Verwaltungsgerichtshof auch ohne entsprechenden Beweisantrag in der mündlichen Verhandlung die Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Erlangung aktuellerer und umfassenderer Zahlen zu den durchschnittlichen Hundehaltungskosten aufdrängen musste, ist vom materiellrechtlichen Standpunkt des Verwaltungsgerichtshofs aus zu beurteilen (stRspr; vgl. etwa Urteil vom 14. Januar 1998 - BVerwG 11 C 11.96 - BVerwGE 106, 115 <119>). Danach ist es zunächst eine Rechtsfrage, welche Anforderungen an das Vorliegen einer „erdrosselnden Wirkung“ einer Lenkungssteuer gestellt werden und ob es hierzu - wie es der Verwaltungsgerichtshof annimmt - wegen des Charakters einer Aufwandsteuer auch auf die Höhe der mit der Hundehaltung verbundenen sonstigen Kosten ankommt. Gleiches gilt für die Frage, welche Kosten hierfür im Einzelnen in Ansatz zu bringen sind, etwa nur die laufenden oder auch die einmalig anfallenden Kosten. Auch die auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung erfolgte Würdigung der in dem Gutachten „Ökonomische Gesamtbetrachtung der Hundehaltung in Deutschland“ von Prof. Dr. Ohr

und Dr. Zeddies, Göttingen 2006 (<http://www.uni-goettingen.de/de/aktuelles/65380.html>, dort S. 25 ff.) enthaltenen Zahlen zu den durchschnittlichen jährlichen Hundehaltungskosten ist grundsätzlich dem materiellen Recht und nicht dem Verfahrensrecht zuzuordnen. Gemessen hieran führt die Rüge der Beklagten, dem Verwaltungsgerichtshof habe kein ausreichendes Datenmaterial vorgelegen, auf keinen Verfahrensfehler. Sie betrifft in erster Linie die Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Gerichts.

- 14 Soweit die Beklagte - insoweit vom rechtlichen Standpunkt des Verwaltungsgerichtshofs ausgehend - rügt, dieser habe trotz seines rechtlichen Ansatzes, es komme nur auf die in der Gemeinde entstandenen Aufwendungen an, auf eine Untersuchung mit bundesweit erhobenen Zahlen abgestellt, die zudem veraltet seien, hat sie weder in ihrer Revisionsbegründung noch in der mündlichen Verhandlung näher dargelegt, dass sich dem Verwaltungsgerichtshof unter diesen Gesichtspunkten weitere Ermittlungen hätten aufdrängen müssen. Hiervon unabhängig ist auch nicht ersichtlich, warum die aus dem Jahr 2006 stammenden Zahlen, bei denen es sich nur um Größenordnungen handelt, die zu der festgesetzten Steuerhöhe ins Verhältnis gesetzt werden sollten (900 € bis 1 000 € Haltungskosten gegenüber 2 000 € Hundesteuer), nicht aber um genau ermittelte Beträge, nicht für diesen Zweck belastbar sein sollen. Ebenso wenig bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die bundesdurchschnittlich ermittelten Haltungskosten nicht auch für das Gemeindegebiet der Beklagten gelten, sondern hier erheblich übertroffen werden.
- 15 b) Ein Verfahrensfehler lässt sich auch nicht damit begründen, dass das besagte Gutachten den Beteiligten erst in der mündlichen Verhandlung überreicht wurde. Die Beklagte hatte dort ausreichend Gelegenheit, sich hierzu zu äußern. Hätte sie sich außerstande gesehen, bereits in der mündlichen Verhandlung abschließend Stellung zu nehmen, hätte sie beantragen können, ihr gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 283 ZPO eine Schriftsatzfrist einzuräumen. Dies ist nicht geschehen. Die Revision legt nicht dar, warum der Beklagten dies nicht möglich oder zumutbar gewesen sein sollte.

- 16 2. Die Beklagte durfte für gelistete Kampfhunde nach § 1 Abs. 2 KampfhundeVO mit sogenanntem Negativzeugnis eine erhöhte Hundesteuer festsetzen.
- 17 Die Hundesteuersatzung der Beklagten belegt alle in § 1 der Bayerischen Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit vom 10. Juli 1992 in der jeweils geltenden Fassung (im Folgenden: KampfhundeVO; vgl. zur Gültigkeit dieser Verordnung VGH München, Beschluss vom 2. Juni 2014 - 10 ZB 12.2320 - juris Rn. 4) genannten Rassen und Gruppen von Hunden sowie deren Kreuzungen untereinander oder mit anderen Hunden mit einer erhöhten Steuer (§ 5 Abs. 2 HStS). Eine solche erhöhte Besteuerung von Hunden bestimmter Rassen ist wegen der mit der Steuererhebung mitverfolgten Lenkungszwecke grundsätzlich zulässig (a). Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass die Satzungsregelung nicht zwischen denjenigen Rassen unterscheidet, bei denen nach § 1 Abs. 1 KampfhundeVO die Eigenschaft als Kampfhund unwiderleglich vermutet wird und solchen, bei denen nach § 1 Abs. 2 KampfhundeVO der zuständigen Behörde durch ein sogenanntes Negativzeugnis für den einzelnen Hund nachgewiesen werden kann, dass dieser keine gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit gegenüber Menschen oder Tieren aufweist (b).
- 18 a) Die von der Beklagten erhobene Hundesteuer findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 105 Abs. 2a GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 KAG Bayern. Die Hundesteuer ist eine traditionelle örtliche Aufwandsteuer, denn das Halten eines Hundes geht über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinaus und erfordert einen - wenn auch unter Umständen nicht sehr erheblichen - zusätzlichen Vermögensaufwand (vgl. nur Urteile vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 8.99 - BVerwGE 110, 265 <268> und vom 16. Mai 2007 - BVerwG 10 C 1.07 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 12 S. 4 ff.; Beschluss vom 25. April 2013 - BVerwG 9 B 41.12 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 13 S. 1 und BFH, Urteil vom 14. Oktober 1987 - II R 11/85 - BFHE 151, 285). Es entspricht gefestigter Rechtsprechung, dass eine Steuerregelung auch Lenkungswirkungen mitverfolgen darf (BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <274>; Beschluss vom 22. Juni 1995 - 2 BvL 37/91 - BVerfGE 93, 121 <147>), mag die Lenkung Haupt- oder Nebenzweck sein (vgl. BVerfG, Urteile vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <299> und vom 7. Mai

1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <118>), und dass sie hierfür keiner zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretenden Sachkompetenz bedarf (vgl. nur Beschluss vom 19. August 1994 - BVerwG 8 N 1.93 - BVerwGE 96, 272 <277 f.> und Urteil vom 22. Dezember 1999 - BVerwG 11 C 9.99 - BVerwGE 110, 248 <249 f.>).

- 19 Hiervon ausgehend ist ein erhöhter Steuersatz für gelistete Hunde, die abstrakt als gefährlich angesehen werden - sogenannte Kampfhunde - zulässig, denn die Gemeinde darf bei ihrer Hundesteuererhebung neben fiskalischen Zwecken auch den Lenkungszweck verfolgen, als gefährlich eingestufte Hunde aus ihrem Gemeindegebiet zurückzudrängen. Gerade die unwiderlegliche Vermutung der Gefährlichkeit ist in besonderer Weise geeignet, das mit der erhöhten Steuer bezweckte Lenkungsziel zu erreichen. Müssten nämlich in bestimmten Einzelfällen Ausnahmen von der höheren Besteuerung gewährt werden, so würde das dem steuerlichen Lenkungszweck, den Bestand an potentiell gefährlicheren Hunden möglichst gering zu halten, zuwiderlaufen. Da aus der nur potentiellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen kann, ist es sachgerecht, bereits an das abstrakte Gefahrenpotential anzuknüpfen (Urteil vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 8.99 - BVerwGE 110, 265 <272 ff.>; Beschluss vom 28. Juni 2005 - BVerwG 10 B 22.05 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 9 S. 22 f.).
- 20 b) Die Satzung musste nicht auf eine höhere Besteuerung derjenigen Hunde verzichten, für die ein sogenanntes Negativzeugnis vorliegt (vgl. oben zu den Regelungen in § 1 Abs. 1 und 2 KampfhundeVO).
- 21 Das Negativzeugnis nach § 1 Abs. 2 KampfhundeVO lässt nur die sicherheitsrechtliche Erlaubnispflicht entfallen, die nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Ordnungsgesetz - LStVG) in Bayern für das Halten von Kampfhunden besteht. Dies ändert aber nichts daran, dass es sich um Hunde handelt, bei denen von einer abstrakten Gefährlichkeit auszugehen ist. Ordnungsrechtliche Erlaubnisvorbehalte für das Halten gefährlicher Hunde, die den Nachweis der Zuverlässigkeit und Sachkun-

de des Halters sowie einen positiven Wesenstest des Hundes voraussetzen, lassen die erhöhte Besteuerung von Hunden, deren abstrakte Gefährlichkeit nach Maßgabe einer Rasseliste vermutet wird, in ihrer Rechtmäßigkeit unberührt. Denn ein rechtfertigender sachlicher Grund für den Erlass einer Lenkungssteuer mit dem Ziel der Minimierung einer als gefährlich vermuteten Hundepopulation besteht auch dann, wenn nach dem einschlägigen Gefahrenabwehrrecht nur Hunde gehalten werden dürfen, die den Wesenstest bestanden haben und deren Halter zuverlässig und sachkundig sind. Gefahrenabwehrrechtliche Regelungen dieser Art nehmen der Hundesteuer nicht ihre Lenkungseignung. Denn der mit der erhöhten Steuer verfolgte Lenkungszweck, die Population von Hunden, die als potentiell gefährlich eingeschätzten Rassen angehören, im Gemeindegebiet generell zurückzudrängen, zielt von vornherein auf einen deutlich größeren Kreis von Fällen - nämlich die potentiellen Halter solcher Hunde - als die ordnungsrechtliche Pflicht zur Eignungsprüfung und zum Wesenstest es tun. Letztere betreffen nämlich nur die Halter, die sich ungeachtet der erhöhten Besteuerung zur Anschaffung eines nach Maßgabe der Rasseliste als gefährlich vermuteten Hundes entschlossen haben (Beschluss vom 28. Juni 2005 a.a.O.).

- 22 3. Der in § 5 Abs. 2 HStS festgesetzte Steuersatz von je 2 000 € für Kampfhunde ist unzulässig. Eine Steuer in dieser Höhe handelt dem ihr begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, geradezu zuwider, denn sie ist ersichtlich darauf angelegt, die Haltung von jeder Art von Kampfhunden praktisch unmöglich zu machen („erdrosselnde Wirkung“). Dies hat der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis zutreffend festgestellt und daher den Steuerbescheid zu Recht hinsichtlich des den Regelsteuertarif von 75 € je Hund übersteigenden Betrags aufgehoben.
- 23 Die „Erdrosselungsgrenze“ stellt die äußerste Schranke der Besteuerung dar. Erst dann, wenn die - grundsätzlich zulässige (s.o.) - steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt, die Finanzierungsfunktion der Steuer also durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotsscharakter verdrängt wird, indem der steuerpflichtige Vorgang unmöglich gemacht wird, bietet die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechts-

grundlage (stRspr; vgl. nur BVerfG, Beschlüsse vom 17. Juli 1974 - 1 BvR 51/69, 1 BvR 160/69, 1 BvR 285/69, 1 BvL 16/72, 1 BvL 18/72, 1 BvL 26/72 - BVerfGE 38, 61 <81>, vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <118> und vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - NVwZ 2014, 1084 Rn. 49; BVerwG, Beschluss vom 19. August 1994 - BVerwG 8 N 1.93 - BVerwGE 96, 272 <277 f.>).

- 24 Abzustellen ist hinsichtlich der Verbotswirkung einer örtlichen Aufwandsteuer nicht auf den individuellen Steuerpflichtigen - hier die Kläger -, sondern auf den durchschnittlichen Steuerpflichtigen im Gemeindegebiet. Ob der Aufwand im Einzelfall die Leistungsfähigkeit überschreitet, ist für die Steuerpflicht unerheblich (so ausdrücklich BVerfG, Beschlüsse vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <348> und vom 11. Oktober 2005 - 1 BvR 1232/00, 1 BvR 2627/03 - BVerfGE 114, 316 <334>). Entgegen der Auffassung der Beklagten und des Verwaltungsgerichts kann es dabei nicht darauf ankommen, ob durch die für Kampfhunde festgesetzte Steuerhöhe ein Verbot der (allgemeinen) Hundehaltung bewirkt wird, was hier bei einem Steuersatz von 75 € für den ersten Hund und 160 € für den zweiten und jeden weiteren Hund unstreitig nicht der Fall ist. Vielmehr muss das konkret besteuerte Verhalten in den Blick genommen werden, hier also das Halten eines Kampfhundes. Denn erst dann, wenn das verfolgte Lenkungsziel dazu führt, dass gerade das besonders hoch besteuerte Verhalten faktisch nicht mehr ausgeübt werden kann, bietet allein die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage.
- 25 Der Verwaltungsgerichtshof hat eine faktische Verbotswirkung in Bezug auf die Kampfhundehaltung im Gemeindegebiet der Beklagten im Ergebnis zu Recht bejaht. Dabei hat er mit dem Steigerungssatz im Verhältnis zu dem Steuersatz für Nichtkampfhunde (a) und der Relation zu den durchschnittlichen Hundehaltungskosten (b) auf zwei Kriterien abgestellt, die von Bundesrechts wegen nicht zu beanstanden sind. Darüber hinausgehende weitere Kriterien musste er nicht berücksichtigen (c).

- 26 a) Ein gewichtiges Indiz für die erdrosselnde Wirkung stellt der Umstand dar, dass sich der auf 2 000 € festgesetzte Steuersatz für einen Kampfhund auf das 26-fache des Hundesteuersatzes für einen Nichtkampfhund beläuft.
- 27 Zwar darf die Gemeinde - wie oben ausgeführt - für Kampfhunde zu Lenkungszwecken einen Steuersatz festsetzen, der über den Steuersatz für nicht gefährliche Hunde hinausgeht. Es spricht jedoch viel dafür, dass die Erdrosselungsgrenze dann überschritten wird, wenn die Gemeinde - wie hier - einen ohnehin nicht ganz niedrigen Regelsteuersatz von 75 € derart vervielfacht, dass sich eine nach übereinstimmender Auffassung der Beteiligten im bundesdurchschnittlichen Vergleich völlig aus dem Rahmen fallende Steuerhöhe ergibt. Schon dem Steuersatz für Nichtkampfhunde kann nämlich ein gewisser Orientierungsmaßstab entnommen werden, der selbst unter Berücksichtigung des weiten Gestaltungsspielraums des Satzungsgebers Anhaltspunkte für den Verlauf der rechtlichen Grenzen des erhöhten Steuersatzes für gefährliche Hunde gibt. Denn bereits der Steuersatz für normale Hunde bringt die angenommene Aufwandsbereitschaft innerhalb der örtlichen Gemeinschaft für Zwecke der Hundehaltung generalisierend zum Ausdruck und zeigt auf, welche abgabenrechtliche Belastung zur Eindämmung der Hundehaltung allgemein für notwendig und ausreichend erachtet wird. Unter Berücksichtigung dessen darf der Steuersatz für gefährliche Hunde zum einen das Ausmaß widerspiegeln, in dem der vermutete objektive Aufwand für das Halten derartiger Hunde den allgemeinen Hundehaltungsaufwand übersteigt. Zum anderen darf der Satzungsgeber das rechtspolitische Ziel verfolgen, gerade die Haltung gefährlicher Hunde verstärkt einzudämmen, muss dabei allerdings darauf achten, dass der steuerrechtlich legitime Lenkungszweck nicht in eine Verhinderungsfunktion umschlägt (vgl. auch OVG Koblenz, Urteil vom 14. Juni 2005 - 6 C 10308/05 - juris Rn. 31). Die tatrichterliche Würdigung des Berufungsgerichts, dass die hier in Rede stehende Relation zwischen dem Regelsteuersatz und dem besonderen Steuersatz für Kampfhunde eine faktische Verhinderungswirkung für das Halten derartiger Hunde deutlich indiziert, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 28 b) Des Weiteren - und entscheidend - hat der Verwaltungsgerichtshof darauf abgestellt, dass die festgesetzte Jahressteuer für einen Kampfhund den durch-

schnittlichen sonstigen Aufwand für das Halten eines solchen Hundes übersteigt. Auch insoweit ist ein Bundesrechtsverstoß nicht feststellbar, wenngleich dem Verwaltungsgerichtshof nicht in allen Begründungselementen gefolgt werden kann.

- 29 aa) Ausgangspunkt der Überlegungen, auf den durchschnittlichen Haltungsaufwand abzustellen, ist der Charakter der Hundesteuer als Aufwandsteuer. Maßstab für deren Bemessung ist die in der Vermögensaufwendung zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit. An deren Erfassung muss sich die tatbestandliche Ausgestaltung der Steuer orientieren (BVerfG, Urteil vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <20>; vgl. auch Englisch, in: Festschrift Kirchhof, 2013, S. 2087: Orientierung „an der Höhe der entsprechenden Konsumaufwendungen“), hier also an dem Aufwand für das Halten eines Kampfhundes. Steht die festgesetzte Steuer außer Verhältnis zu dem besteuerten Aufwand, wird sich nach allgemeiner Lebenserfahrung ein durchschnittlicher Steuerpflichtiger den Aufwand nicht mehr leisten, hier also von der Anschaffung bzw. Haltung eines Kampfhundes Abstand nehmen. Hiervon ist nach Auffassung des Senats jedenfalls dann auszugehen, wenn die Steuer - wie hier - den Aufwand deutlich übersteigt.
- 30 bb) Die durchschnittlichen Kosten für die Haltung eines Kampfhundes werden maßgeblich durch die laufenden Unterhaltskosten (insbesondere Futter, Versicherung, Zubehör, Impfkosten, sonstige Tierarztkosten usw.) bestimmt. Daneben sind aber auch einmalig anfallende Kosten wie etwa Anschaffungs- und Bestattungs- bzw. Tierkörperbeseitigungskosten sowie besondere Kosten im Zusammenhang mit der Kampfhundeeigenschaft (insbesondere Kosten für den Wesenstest, die Gebühr für das Negativzeugnis sowie ggf. Kosten für sicherheitsrechtliche Auflagen wie Maulkorb oder Zwinger) einzubeziehen. Für die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Ausklammerung solcher Einmal- und Mehrkosten fehlt eine tragfähige Begründung. Ebenso ist nicht einleuchtend, dass der Verwaltungsgerichtshof nur solche Kosten erfassen will, die im Gemeindegebiet entstehen. Zwar kommt es - wie oben ausgeführt - hinsichtlich der Verbotswirkung auf den durchschnittlichen Steuerpflichtigen im Gemeindegebiet an; ob dessen Aufwendungen allerdings im Gemeindegebiet selbst ent-

stehen oder andernorts ist unerheblich. Dass es sich um eine *örtliche* Aufwandsteuer handelt, ergibt sich daraus, dass sie an das Halten eines Hundes in einem Haushalt anknüpft, der in der steuererhebenden Gemeinde geführt wird (stRspr; vgl. nur Beschluss vom 25. April 2013 - BVerwG 9 B 41.12 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 13 Rn. 7).

- 31 cc) Nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs, die nicht erfolgreich mit Revisionsgründen angegriffen worden sind (s.o.), so dass sie das Revisionsgericht binden (§ 137 Abs. 2 VwGO), belaufen sich die durchschnittlichen Haltungskosten für einen normalen Hund auf ca. 900 € bis 1 000 € jährlich.
- 32 Zwar ist dieser Betrag zu niedrig angesetzt, weil auch einmalig anfallende allgemeine Kosten für die Hundehaltung sowie besondere Kosten für die Kampfhundehaltung einbezogen werden müssen. Den vom Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht ausgeklammerten Kosten kommt allerdings im Vergleich zu den durchschnittlichen laufenden Hundehaltungskosten kein so entscheidendes Gewicht zu, dass sich hierdurch etwas an dem Größenverhältnis ändern könnte. Denn die Einmal- und Sonderkosten müssen auf die durchschnittliche Lebenserwartung eines Kampfhundes - bezogen auf die in § 1 Abs. 1 und 2 KampfhundeVO genannten Rassen etwa 10 bis 12 Jahre - umgerechnet werden. Trotz des sich dann ergebenden Erhöhungsbetrages übersteigt die Jahreshundesteuer in Höhe von 2 000 € immer noch deutlich den sonstigen durchschnittlichen Haltungsaufwand für einen Kampfhund.
- 33 Der Senat kann die vorstehende Würdigung auch ohne entsprechende Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs jedenfalls deshalb selbst vornehmen, weil es sich bei den entsprechenden Tatsachen um generelle (Rechts-)Tatsachen handelt, die für die Entscheidung erheblich sind, ob die vom Revisionsgericht auszulegende und anzuwendende untergesetzliche Norm (hier: Hundesteuer-satzung) sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung hält oder aber in ihren tatsächlichen Auswirkungen gegen höherrangiges Recht verstößt (vgl. Urteile vom 6. November 2002 - BVerwG 6 C 8.02 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 89 S. 24 f. und vom 20. März 2012 - BVerwG 5 C 5.11 - BVerwGE 142, 145

Rn. 25; BSG, Urteil vom 25. Oktober 1994 - 3/1 RK 57/93 - SozR 3-2500 § 34 Nr. 4 S. 19).

- 34 c) Weitere Kriterien zur Ermittlung der Erdrosselungsgrenze mussten im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden.
- 35 Zwar können Bestandszahlen vor und nach einer Steuererhebung oder Steuererhöhung grundsätzlich ein wichtiges Indiz dafür sein, ob eine noch zulässige Lenkung oder schon eine unzulässige Erdrosselung vorliegt (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - NVwZ 2014, 1084 Rn. 51 und BVerwG, Beschluss vom 15. Mai 2014 - BVerwG 9 B 57.13 - NVwZ-RR 2014, 657 Rn. 9 <jeweils zur Zweitwohnungsteuer>; BVerwG, Urteile vom 13. April 2005 - BVerwG 10 C 5.04 - BVerwGE 123, 218 <235 f.> und vom 10. Dezember 2009 - BVerwG 9 C 12.08 - BVerwGE 135, 367 Rn. 45 = Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 47 <jeweils zur Spielgerätesteuer> sowie OVG Koblenz, Urteil vom 14. Mai 2013 - 6 C 11221/12 - juris Rn. 26 <zur Hundesteuer>). Bezogen auf die Kampfhundesteuer setzt dies aber größere Hundebestandszahlen in der jeweiligen Gemeinde voraus, an denen es regelmäßig fehlen dürfte, so auch nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs im vorliegenden Fall. Es kommt hinzu, dass selbst dann, wenn Bestandszahlen vorliegen, deren Aussagekraft dadurch begrenzt ist, dass diesen ein uneinheitlicher Kampfhundebegriff zugrunde liegt. So werden etwa Hunde mit Negativzeugnis oder kastrierte Hunde teilweise nicht (mehr) als Kampfhunde geführt (vgl. Deutscher Städtetag, Ergebnisse der Hundesteuer-Umfrage 2010 des Deutschen Städtetags, November 2011, S. 9). Schließlich lässt sich ein Kausalitätszusammenhang zwischen Steuererhebung bzw. -erhöhung und Rückgang der Bestandszahlen gerade bei Kampfhunden auch deshalb nur schwer feststellen, weil hier - anders als etwa bei den oben erwähnten Zweitwohnungen oder Glücksspielgeräten - weitere Faktoren hinzukommen, die für einen Bestandsrückgang ursächlich geworden sein dürften, etwa die soziale Ächtung von Kampfhunden in der Gesellschaft sowie die restriktive Gesetzgebung (vgl. nur Gesetz zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland vom 12. April 2001 - Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz, BGBl I 2001, 530).

- 36 Sonstige Kriterien, wie etwa das durchschnittliche Einkommen in der Gemeinde, musste der Verwaltungsgerichtshof nicht heranziehen. Zwar ließen sich entsprechende Daten möglicherweise über die jeweilige Statistikbehörde des Landes ermitteln. Der Senat hält deren Aussagekraft für die Frage der Verbotswirkung der Kampfhundesteuer aber nicht für so hoch, dass sich dem Verwaltungsgerichtshof das Abstellen auf dieses Kriterium hätte aufdrängen müssen, zumal es weder von den Beteiligten vorgeschlagen noch in der bisherigen Diskussion über die Kampfhundesteuer eine Rolle gespielt hat.
- 37 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bier

Buchberger

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Bick

Steinkühler

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 1 925 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bier

Buchberger

Dr. Bick