Abschrift

NIEDERSÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Az.: 13 LB 299/02
5 A 212/01

Verkündet am 13. Juli 2005
Weinert, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des [redacted]

Klägers und Berufungsklägers,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte Hanske und andere,
Königstraße 52, 30175 Hannover, - 261/02N08 -

g e g e n

die Samtgemeinde [redacted]

Beklagte und Berufungsbeklagte,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte [redacted]

Streitgegenstand: Hundesteuer 2000/01

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 13. Senat - auf die mündliche Verhandlung vom 13. Juli 2005 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Ballhausen, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Uffhausen, den Richter am Ober-

verwaltungsgericht Schiller sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Kraus und Wömpner für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig – Einzelrichter der 5. Kammer – vom 18. Juni 2002 geändert.

Der Bescheid der Beklagten vom 18. Dezember 2000 und ihr Widerspruchsbescheid vom 30. Mai 2001 werden aufgehoben, soweit vom Kläger eine 65,-- DM (33,23 Euro) übersteigende Hundesteuer verlangt wird.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu erhöhter Hundesteuer (für einen sog. „Kampfhund").

Er ist Halter einer „Bordeaux-Dogge" und zog im November 2000 von Helmstedt nach Süpplingenburg, einer Mitgliedsgemeinde der Beklagten. Letztere veranlagte ihn mit Bescheid vom 18. Dezember 2000 zu einer Steuer für den „ersten Kampfhund" in Höhe von 650,-- DM, wobei 50,-- DM für den Monat Dezember 2000 und 600,--DM für das Jahr 2001 angesetzt wurden. Rechtsgrundlage dieser Heranziehung ist die Hundesteuersatzung der Gemeinde Süpplingenburg vom 2. März 2000 (die rückwirkend zum 1.1.2000 erlassen wurde). Sie besteuert das Halten von (mehr als drei Monate alten) Hunden im Gemeindegebiet, wobei der Steuersatz für einen („den ersten") Hund 60,-- DM/Jahr (§ 3 Abs. 1 lit. a) beträgt, es sei denn, es handelt sich um einen sog. „Kampfhund". Ein solcher wird in § 12 Satz 1 der Satzung definiert als ein Hund, bei dem „gem. gerichtliche Entscheidung nach ... (seiner) besonderen Veranlagung, Erziehung und/oder Charaktereigenschaft die erhöhte Gefahr einer Verletzung von Personen besteht". Nach § 12 Satz 2 der Satzung sind „Kampfhunde im Sinne dieser Vorschrift insbesondere die in der Anlage

aufgeführten Hunde". Diese Aufzählung, die ausdrücklich der Satzung entspricht, die Grundlage der Steuererhebung war, um die es im Urteil des Senats vom 19. Februar 1997, 13 L 521/95 (Nds. VBl. 1997, 134 = NVwZ 1997, 816), ging, enthält 12 Hunderassen(-arten), die seinerzeit als sog. „Kampfhunde" angesehen wurden, u.a. auch die Rasse „Dogue-Bordeaux". Der Steuersatz „für den ersten Kampfhund" beträgt 600,-- DM pro Jahr (§ 12 a Abs. 1 lit. a der Satzung).

Gegen den Bescheid vom 18. Dezember 2000 erhob der Kläger Widerspruch mit der Begründung, sein inzwischen zwei Jahre alter Hund sei bisher nie auffällig geworden, laufe auch niemals unbeaufsichtigt herum, so dass von ihm keinerlei Gefahren für die Allgemeinheit ausgingen. Die Rasse „Bordeaux-Dogge" falle auch nicht unter die (inzwischen aufgehobenen, Verordnung vom 15.2.03 – GVBl. S. 124) Bestimmungen der § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 (Anlage) der Niedersächsischen „Gefahrtierverordnung" vom 5. Juli 2000 (GVBl. S. 149). Ferner legte der Kläger eine Liste tödlicher Beißvorfälle ab 1968 (Stand: März 2001) vor, in denen eine „Bordeaux-Dogge" nicht auftauche. Die Einstufung bestimmter Hunderassen unter die erhöhte „Kampfhundesteuer" sei willkürlich und verstoße gegen Art. 3 GG. – Mit Bescheid vom 30. Mai 2001 wies die Beklagte den Widerspruch als unbegründet zurück, wobei sie sich (nur) darauf berief, dass die Satzungsanlage auf dem Senatsurteil vom 19. Februar 1997 beruhe.

Die am 27. Juni 2001 erhobene Klage hat der Kläger ergänzend damit begründet, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem „Kampfhundesteuer-Urteil" vom 19. Januar 2000 (BVerwGE 110, 165) dem Satzungsgeber zwar angemessene Zeit zum Sammeln von Erfahrungen eingeräumt habe; die mit einer gröberen Typisierung und Generalisierung verbundenen Unzuträglichkeiten würden danach erst dann Anlass zu Beanstandungen geben, wenn der Normgeber eine spätere Überprüfung und fortschreitende Differenzierung trotz ausreichenden Materials unterlasse. Die insoweit konzedierte „Experimentierphase" habe eine 1994 erlassene Satzung betroffen. Nunmehr aber könne sich darauf nicht mehr berufen werden. Hinzukomme, dass das BVerwG-Urteil erheblich kritisiert worden sei. Wissenschaftler seien der Ansicht, dass die Gefährlichkeit von Hunden „niemals an der Rasse festzumachen" sei, auch nicht an dem Gewicht eines Hundes oder seiner „Widerristhöhe". So seien die „Rasselisten" in der „Gefahrhundeverordnung" Schleswig-Holsteins beanstandet worden (OVG Schleswig vom 29.5.01, 4 K 8/00, NVwZ 2001, 1300). Der Widerspruch zwischen der (inzwischen geänderten) Niedersächsischen „Gefahrtierverordnung" (von 2000) und der Hundesteuersatzung der Gemeinde Süpplin-

genburg verstoße gegen den Grundsatz von der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung" (BVerfG, Beschl. vom 3.5.01, 1 BvR 624/00, DVBl. 2001, 1135, zur „Spielautomatensteuer"): beide Regelungen beträfen „eindeutig einen gefahrenrechtlichen Nebenzweck, die Eindämmung der Haltung gefährlicher Hunde".

Gegenüber diesem Klagevorbringen hat die Beklagte sich (weiterhin) lediglich auf das Senatsurteil vom 19. Februar 1997 und (zusätzlich) auf das des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Januar 2000 berufen.

Mit (Einzelrichter-) Urteil vom 18. Juni 2002 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, die unterschiedliche steuerliche Veranlagung von „Kampfhunden" und sonstigen Hunden sei nicht gleichheitswidrig, und die Einstufung sämtlicher Hunde der Anlage zu § 12 der Hundesteuersatzung der Gemeinde Süpplingenburg unbedenklich. Den dort aufgeführten Hunden müsse wegen ihrer „Größe, ihres Gewichtes, ihrer Sprung-, Muskel- und Beißkraft eine abstrakte Gefährlichkeit zugesprochen werden". Dem Satzungsgeber sei gestattet, „die gesteigerte Aggressivität und Gefährlichkeit objektiv in seinen Auswirkungen auf Dritte zu verstehen". Die „Gefahr von Verletzungen und sonstigem Geschehen" bestehe „nicht nur bei bissigen Hunden im Sinne einer Bösartigkeit, sondern auch bei Hunden, die die Eigenart haben, Menschen anzuspringen, auch ohne sie verletzen zu wollen". „Insoweit" führten auch die umfangreichen Unterlagen, die der Kläger eingereicht habe, „zu keinem anderen Ergebnis". Unerheblich sei, dass die „Bordeaux-Dogge" in der Niedersächsischen Gefahrtierverordnung nicht aufgelistet (gewesen) sei. Der dortige Zweck der abstrakten Gefahrenabwehr unterscheide sich von dem Regelungszweck der Hundesteuersatzung, wo es (jedenfalls in erster Linie) nicht um Gefahrenabwehr gehe, sondern um den „Lenkungszweck der generellen Verdrängung von zu aggressivem Verhalten neigenden Hunderassen aus dem Gemeindegebiet". Da aus der „potentiellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren, wie Veranlagung, Aufzucht und Verhaltungsweise des Halters, jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen" könne, sei es „sachgerecht, bereits an dem abstrakten Gefährdungspotential anzuknüpfen und auch die Hunde zu erfassen, die ordnungsgemäß gezüchtet und gehalten werden". Aus Gründen der Praktikabilität sei eine Untersuchung, „ob Kampfhunde im Einzelfall so gehalten werden, dass sich ihre potentielle Gefährlichkeit nicht auswirkt", entbehrlich. – Eine Berufung gegen dieses Urteil hat das Verwaltungsgericht nicht zugelassen.

Den insoweit gestellten (Zulassungs-)Antrag hat der Kläger damit begründet, dass sich das Urteil wesentlich auf die Entscheidung BVerwGE 110, 265 stütze, obwohl die dort herangezogenen Erkenntnisse bereits ca. zehn Jahre alt seien. Danach habe das Verwaltungsgericht nicht berücksichtigt, dass das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt habe, „aus der zeitlichen Sicht des Satzungserlasses von ... 1994" handele es sich „um einen komplexen und in mancher Hinsicht nicht endgültig geklärten Sachverhalt", so dass es „vertretbar (sei), dem Satzungsgeber angemessene Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen. Die mit einer gröberen Typisierung und Generalisierung verbundenen Unzuträglichkeiten geben erst dann Anlass zur verfassungsrechtlichen Beanstandung, wenn der Normgeber eine spätere Überprüfung und Differenzierung trotz ausreichenden Erfahrungsmaterials für eine sachgerechte Lösung unterläßt" („experimentelle" Regelung). Dieser „Experimentierspielraum" für den Satzungsgeber dürfte nicht mehr gegeben sein. Vom Kläger sei genügend fachwissenschaftliches Material eingereicht worden, das belege, dass es eine an eine bestimmte Rasse anknüpfende abstrakte Gefährlichkeit nicht gebe. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, den aufgelisteten Rassen komme aufgrund von Größe, Gewicht, Sprung-, Muskel- und Beißkraft eine abstrakte Gefährlichkeit zu, stütze sich „unreflektiert" auf die in Bezug genommenen Urteile. Sprung-, Muskel- oder gar Beißkraft seien wissenschaftlich gar nicht definiert, so dass entsprechend wissenschaftliche Untersuchungen dazu fehlten. Was Größe und Gewicht der aufgelisteten Hunderassen angehe, so träfen diese Merkmale auf sehr viele Hunde zu. Zu aggressivem Verhalten neigende Hunderassen gebe es nicht. Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zur Niedersächsischen „Gefahrtierverordnung" (von 2000) vom 3. Juli 2002 (u.a. BVerwGE 116, 347) komme der Sache auch grundsätzliche Bedeutung zu.

Mit Beschluss vom 18. Oktober 2002 – 13 LA 246/02 – hat der Senat die Berufung zugelassen und in der Begründung ausgeführt, das Verwaltungsgericht habe nicht (mehr) ohne weiteres davon ausgehen dürfen, dass die in der Satzung (der Gemeinde Süpplingenburg) aufgeführte „Kampfhunde"-Liste zulässig sei. Die auch vom Kläger vorgelegten wissenschaftlichen Äußerungen und „Beißstatistiken" zeigten deutlich, dass das Aufstellen abstrakter „Kampfhunde"-Listen nicht gesichert sei, so dass das Verwaltungsgericht nicht ohne weiteres von der bisherigen Rechtsprechung habe ausgehen können.

Nach Zustellung dieses Beschlusses an den Kläger am 28. Oktober 2002 begründet dieser die Berufung (fristgerecht) wie folgt:

Der erhöhten „Kampfhundesteuer" unterlägen willkürlich bestimmte Hunderassen, u.a. die vom Kläger gehaltene „Bordeaux-Dogge", ohne dass es dafür eine sachliche Rechtfertigung gebe. Im Gegenteil, gerade die Rasse, der der Hund des Klägers angehöre, falle durch ihre Unauffälligkeit in sämtlichen Statistiken und Wesenstests auf. Mit der erhöhten Steuer werde als sog. „Nebenzweck" „die Eindämmung der von Hunden ausgehenden Gefahren von Menschen" verfolgt. Das trage indessen nicht zur Eindämmung der „von Hunden" (allgemein? insgesamt?) ausgehenden Gefahren bei. Die sog. „Kampfhunde" seien in ihrer „heutigen Rasseausprägung" niemals für Hundekämpfe gezüchtet worden - in Europa/USA seien Hundekämpfe seit Anfang des (vorherigen, 20.?) Jahrhunderts verboten; allerdings seien einzelne Hundeindividuen in verstärktem Maße missbräuchlich als „Kampfhunde" ausgebildet worden. Eine abstrakte Gefahr für die Allgemeinheit könne jedoch von jedem Hund ausgehen, „egal welcher Größe und Rasse". 1978 sei festgestellt worden, dass 44 % aller Hundebisse auf das Konto „Deutscher Schäferhund" gingen, obwohl dieser nur 22 % der Hundepopulation ausmache. Aggressives Verhalten gebe es auch bei anderen Hunden. Da es wissenschaftlich unhaltbar sei, alle Individuen einer Rasse verallgemeinernd als gefährlich einzustufen, sei die Rassezugehörigkeit nicht taugliches Differenzierungskriterium im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. auch OVG Schleswig, Urteil vom 29.5.01, 4 K 8/00, DVBl. 2001, 1628). Auch das Bundesverwaltungsgericht habe entschieden, dass es sich aus der „Zugehörigkeit zu einer Rasse, einem Typ oder gar einer entsprechenden Kreuzung allein ... nach dem Erkenntnisstand der Fachwissenschaft nicht ableiten (lasse), dass von Hundeindividuen Gefahren ausgehen" (Urteil vom 3.7.02, 6 CN 5.01); insoweit bestehe allenfalls ein Verdacht auf ein „genetisch bedingtes übersteigertes Aggressionsverhalten"; umstritten sei jedoch, „welche Bedeutung diesem Faktor neben zahlreichen anderen Ursachen – Erziehung und Ausbildung eines Hundes, Sachkunde und Eignung des Halters sowie situative Einflüsse – für die Auslösung aggressiven Verhaltens zukommt". Ein derartiger Verdacht bestehe für die Rasse des Hundes des Klägers nicht. Seine erhöhte Besteuerung verstoße auch gegen Art. 14 Abs. 1 GG.

Schließlich liege auch ein Verstoß gegen Art. 105 Abs. 2 a GG vor (Hundesteuer als örtliche Aufwandsteuer), da nicht an die Leistungsfähigkeit des Hundehalters angeknüpft werde; denn eine Vervielfachung der Hundesteuer sei nicht gerechtfertigt, da sog.

„Kampfhunde" weder in der Anschaffung noch Unterhaltung teurer seien als andere Hunde.

Zu beanstanden sei ferner, „dass der Steuergesetzgeber in derart weitreichendem Maße ordnungspolitische Lenkungsaufgaben" wahrnehme. Die Satzung vom 2. März 2000 und die (insoweit für nichtig erklärte) Niedersächsische „Gefahrtierverordnung" beträfen nicht etwa unterschiedliche Zwecke, sondern „eindeutig einen gefahrenabwehrrechtlichen Nebenzweck, die Eindämmung der Haltung gefährlicher Hunde", wobei die Satzung auch die „Bordeaux-Dogge" enthalte, die „zu keiner Zeit in der GefTVO als gefährliche Rasse gelistet" gewesen sei. Auch im neuen Niedersächsischen Hundegesetz sei eine Rasseliste nicht vorgesehen, so dass auch künftig die Satzung zu den Sachregelungen des Landes in Widerspruch stehen werde.

Der Kläger beantragt,

> das angefochtene Urteil zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 18. Dezember 2000 und ihren Widerspruchsbescheid vom 30. Mai 2001 aufzuheben, soweit damit mehr als 65,-- DM (33,23 Euro) erhoben werden.

Die Beklagte beantragt,

> die Berufung zurückzuweisen.

Einer schriftsätzlichen Stellungnahme zu dem Berufungsvorbringen hat sie sich enthalten.

Wegen des Vorbringens des Klägers im Übrigen wird auf seine Schriftsätze samt Anlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung hat Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen, soweit vom Kläger eine erhöhte Hundesteuer für einen sog. „ersten Kampfhund" erhoben wird. Das Urteil des Verwaltungsgerichts entspricht zwar der bisherigen Rechtsprechung, insbesondere auch der des Bundesverwaltungsgerichts, zur sog. „Kampfhundesteuer", berücksichtigt indessen nicht, dass sich auf dem Sektor der „Kampfhunde-Bekämpfung" inzwischen einiges getan hat, das sich auch auf die Satzung der Gemeinde Süpplingenburg vom 2. März 2000 auswirken muss. Das bezieht sich zum einen auf die Terminologie, wonach der Begriff „Kampfhund" nicht mehr verwendet wird, zum anderen auf die Frage der Einschätzung von Hunderassen im Hinblick auf ihre (abstrakte) Gefährlichkeit. Danach kann die Erhebung einer „Kampfhundesteuer" jedenfalls für einen Hund der Rasse „Bordeaux-Dogge" nicht mehr als zulässig angesehen werden, und zwar auch schon im hier maßgeblichen Zeitraum (2000/01).

Dazu im Einzelnen:

In seinem „Kampfhundesteuerurteil" vom 19. Januar 2000 (11 C 8.99, BVerwGE 110, 265) hat das Bundesverwaltungsgericht das Erheben einer (deutlich) erhöhten Steuer für in einer Liste aufgeführte Hunderassen gebilligt, die als sog. „Kampfhunde" angesehen wurden, und für die eine unwiderlegliche Vermutung abstrakter Gefährlichkeit gelten soll. Dabei hat es zwar gesehen, „daß nicht bei allen individuellen Exemplaren ... a priori ... von einer gesteigerten Gefährlichkeit auszugehen" sei, da das „aggressive Verhalten ... (eines Hundes) von mehreren Faktoren ab(hänge), wie seiner Veranlagung, seiner Aufzucht und den Verhaltensweisen seines Halters", diese Tatsache aber im Hinblick auf den „verfolgten Lenkungszweck" und den der Gemeinde „dabei zustehenden Gestaltungs- und Typisierungsspielraum" für unbedenklich erklärt. Ferner hat es gemeint, dass mit dem als unwiderlegliche Vermutung ausgestatteten Steuertatbestand „nicht in erster Linie oder gar ausschließlich" ein „im engeren Sinne 'polizeilicher' Zweck der aktuellen und konkreten Gefahrenabwehr" verfolgt werde; vielmehr bestehe das „Lenkungsziel ...
- zulässigerweise – auch darin, ganz generell und langfristig im Gebiet der Beklagten 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". Dazu sei die unwiderlegliche Vermutung besonders geeignet, und die darin liegende Typisierung auch durch Praktikabilitätsgesichtspunkte

gedeckt (aaO, S. 274/275). Soweit die „Kampfhunde-Liste" eine Hundeart enthalten sollte, „für die eine abstrakte Gefährlichkeit im Sinne des genannten Züchtungspotentials nicht vorliegt, würde das allenfalls zu einer hierauf bezogenen Teilnichtigkeit der Satzung führen" (S. 275). Eine entsprechende Prüfung der der Entscheidung zugrundeliegenden „Kampfhunde-Liste", die auch die Rasse „Bordeaux-Dogge" enthielt, hat das Bundesverwaltungsgericht nicht vorgenommen; der vom dortigen Kläger gehaltene „Bullterrier" zähle jedenfalls „nach allen Veröffentlichungen" „zu den abstrakt gefährlichen Arten" (S. 275/6).

Hinsichtlich anderer – nicht als sog. „Kampfhunde" erfasster – Hunde hat das Bundesverwaltungsgericht – tatbestandsbezogen – ausgeführt (aaO S. 276), die Tatsache, „daß auch andere Züchtungen Hunderassen hervorgebracht haben, die mit einem nicht zu unterschätzenden Aggressionspotential ausgestattet sind", habe der Satzungsgeber „rechtsfehlerfrei dadurch berücksichtigt, daß er sonstige gefährliche Hunde ... ebenfalls mit einer erhöhten Hundesteuer belegt". Das hat der erkennende Senat als – aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete – Forderung der Steuergerechtigkeit angesehen und deshalb mit Urteil vom 5. August 2002, 13 L 4102/00, (Nds. Rpfl. 2003, 49 = ZKF 2003, 37) gefordert, dass „nicht nur für bestimmte Hunderassen die 'Kampfhundeeigenschaft' vermutet, sondern daneben auch eine abstrakte Umschreibung des Begriffs 'Kampfhund' in der Satzung vorgenommen wird (Seitz, JZ 2000, 949, 952) und damit jeder gefährliche Hund der erhöhten Steuer unterliegt" (aaO S. 50). Dieses ist hier nicht der Fall, da § 12 Abs. 1 der Satzung der Gemeinde Süpplingenburg nicht so verstanden werden kann, dass er rassemäßig „offen" allein auf die Gefährlichkeit eines Hundes abstellt. Schon insoweit unterliegt die gesamte „Kampfhundesteuer-Erhebung" hier rechtlichen Bedenken. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob die Beschränkung der erhöhten Hundesteuer auf sog. „Kampfhunde", d.h. die Nichterfassung anderer „gefährlicher Hunde" mit dem Gleichheitssatz (Steuergerechtigkeit) vereinbar ist (der zum Senatsurteil 13 L 4102/00 ergangene Beschluss vom 10.10.01, 9 BN 2/01, DVBl. 2002, 67, verhält sich dazu nicht), im Beschluss vom 22. Dezember 2004, 10 B 21.04 (NVwZ 2005, 598 = KStZ 2005, 113 = BayVBl. 2005, 313) nunmehr ausdrücklich verneint: Nach Ansicht der Vorinstanz (OVG Münster, Urteil vom 17.6.04, 14 A 953/02, ZKF 2004, 282) sei es der betreffenden Gemeinde allein darum gegangen, „lenkend Einfluss auf die künftige Entwicklung der Hundepopulation" zu nehmen, „die Gattung von Hunden zurückzudrängen, die als potentiell gefährlich eingeschätzt werden", wobei die zurückzudrängenden Hunde „nicht durch die individuelle Gefährlichkeit, sondern durch Gruppenmerkmale charakterisiert" würden, „die bei ihnen auf eine vorhandene genetische Veranlagung schließen lassen, welche der Sat-

zungsgeber als Gefährdungspotential einstuft". Die Beschränkung darauf sei „bundesrechtlich zulässig" und durch sachliche Gründe gerechtfertigt (aaO, S. 599/600). Dies wird nicht näher ausgeführt und ist auch im Hinblick auf das „Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde" vom 12. April 2001 (BGBl. I S. 530), das außer einer „Kampfhunde-Rasseliste" (§ 1) eine (durch Landesrecht zu füllende) Öffnungsklausel für weitere „gefährliche Hunde" enthält, durchaus zweifelhaft. Wird indessen davon ausgegangen, dass die Satzung der Gemeinde Süpplingenburg vom 2. März 2000 nicht bereits deshalb rechtswidrig ist, weil sie lediglich sog. „Kampfhunde" betrifft, nicht aber auch (andere) „gefährliche Hunde", wobei erstere in § 12 Satz 1 abstrakt definiert und in der Anlage dazu als „Insbesondere-Kampfhunde" rassemäßig aufgelistet sind, so muss aber zumindest die Rechtsentwicklung nach dem Urteil BVerwGE 110, 265, berücksichtigt werden, die neue Erkenntnisse aufnimmt, die jedenfalls zum Erfolg der Klage führen müssen. Das bezieht sich, wenn nicht schon allgemein auf die Verwendung einer „Kampfhunde-Rasseliste", so jedenfalls auf die entsprechende Einstufung von Hunden der Rasse „Bordeaux-Dogge".

Zu Recht weist der Kläger darauf hin, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits in seinem „Kampfhundesteuerurteil" vom 19. Januar 2000 eine gewisse Zurückhaltung geübt hat, indem es gemeint hat, dass zu berücksichtigen sei, „daß Kampfhunde als sicherheitsrelevantes gesellschaftliches Problem erst etwa seit 1990 wahrgenommen worden sind" und dass es sich bei der erhöhten Steuer für sog. „Kampfhunde" – „jedenfalls aus der zeitlichen Sicht des Satzungserlasses ... von November 1994" – um einen „komplexen und noch in mancher Hinsicht nicht endgültig geklärten Sachverhalt" gehandelt habe, so dass es „vertretbar (gewesen sei), dem Satzungsgeber angemessene Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen". Danach sei dieser seinerzeit befugt gewesen sei, „eine in gewisser Weise 'experimentelle Regelung' zu treffen" (BVerwGE 110, 265/276). Insoweit verweist Bundesverwaltungsgericht auf die „Abgrenzung der Artenliste – aber auch ganz allgemein ... (auf die) Ausgestaltung der Kampfhundesteuer" und meint dazu, dass „die mit einer gröberen Typisierung und Generalisierung verbundenen Unzuträglichkeiten" erst dann „Anlass zu verfassungsrechtlichen Beanstandungen (gäben), wenn der Normgeber eine spätere Überprüfung und fortschreitende Differenzierung trotz ausreichenden Erfahrungsmaterials für eine gerechtere Lösung unterläßt" (aaO). Darauf bezugnehmend, macht der Kläger zu Recht geltend, dass die „Kampfhundesteuer" der Gemeinde Süpplingenburg im Jahre 2000 eingeführt und (schlicht) einer aus dem Jahre 1992 stammenden Satzung nachgebildet ist, die zudem vom Senat im Urteil vom 19. Februar 1997 (13 L 521/95, aaO) nicht hinsichtlich aller dort aufgeführter Hunderassen unbeanstandet

geblieben ist. Bezüglich des vom Kläger gehaltenen Hundes der Rasse „Bordeaux-Dogge" hat der Senat dabei lediglich ausgeführt, es bestünden „durchaus Hinweise in der Fachliteratur", dass es sich um einen „Kampfhund" handele. Aber auch das dürfte nun nicht (mehr) zutreffen, wie sich aus dem Fortgang der Rechtsentwicklung bezüglich der „Kampfhunde-Problematik" ergibt. Denn inzwischen hat sich insbesondere das Polizeirecht (durch Erlass von „Hundeverordnungen") damit befasst. Auch der Bundesgesetzgeber ist tätig geworden. Insgesamt ist insoweit festzustellen, dass sich einiges gewandelt hat, und zwar nicht nur die Terminologie.

Im Zuge der Überprüfung (landesrechtlicher) Hunde-Polizeiverordnungen hat sich nunmehr die (in BVerwGE 110, 265/274 zwar genannte, aber letztlich konsequenzenlose) Erkenntnis durchgesetzt, dass sich „aus der Zugehörigkeit zu einer Rasse, einem Typ oder gar einer entsprechenden Kreuzung allein ... nach dem Erkenntnisstand der Fachwissenschaft nicht ableiten" lässt, „dass von Hundeindividuen Gefahren ausgehen" (BVerwG, Urteil vom 3.7.02, 6 CN 8.01, BVerwGE 116, 347/354). Zwar bestehe der Verdacht auf ein „genetisch bedingtes übersteigertes Aggressionsverhalten"; es sei jedoch „umstritten, welche Bedeutung diesem Faktor neben zahlreichen anderen Ursachen – Erziehung und Ausbildung des Hundes, Sachkunde und Eignung des Halters sowie situative Einflüsse – für die Auslösung aggressiven Verhaltens" zukomme; insbesondere lägen „weder aussagekräftige Statistiken oder sonstiges belastbares Erfahrungswissen noch genetische Untersuchungen" vor (aaO). Der insoweit bestehende bloße „Verdacht" rechtfertige eine Polizeiverordnung nicht (hier entschieden zur Nds. „Gefahrtier-Verordnung" vom 5.7.00 – GVBl. S. 149, die u.a. das nichtgewerbliche Halten von Hunden der Rassen „Bullterrier", „American Stoffordshire Terrier" und des Typs „Pitbull-Terrier" verbot und für weitere Hunderassen einen Leinen- und Maulkorbzwang anordnete).

Konsequenzen aus dieser Erkenntnis bezüglich der Erhebung erhöhter Hundesteuern für listenmäßig aufgeführte sog. „Kampfhunde" durch die Gemeinden hat das Bundesverwaltungsgericht bisher nicht gezogen, insbesondere dieses nicht auch für unzulässig erklärt, im Beschluss vom 22. Dezember 2004 (10 B 21.04, aaO) jedenfalls nicht beanstandet. Möglicherweise war darüber aber auch im Verfahren auf die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision nicht zu entscheiden. In seinem o.g. Urteil vom 3. Juli 2002 hat es im Hinblick auf seine „Kampfhundesteuer"-Entscheidung vom 19. Januar 2000 (E 110, 265) insoweit lediglich gemeint (BVerwGE 116, 347/354), dass der jetzigen Entscheidung „keine andere Beurteilung der Gefährdungslage zugrunde(liege)" als der aus

dem Jahre 2000. Denn dort sei ausgeführt, dass die Gemeinde „mit der Aufzählung bestimmter, unwiderleglich als Kampfhunde angesehener Hunderassen im Steuertatbestand nicht in erster Linie oder gar ausschließlich einen im engeren Sinne 'polizeilichen' Zweck der Gefahrenabwehr" verfolge; vielmehr bestehe das Lenkungsziel „auch" darin, ganz generell und langfristig im Gemeindegebiet solche Hunde zurückzudrängen, die aufgrund bestimmter Züchtungsmerkmale eine „potentielle Gefährlichkeit" aufwiesen. „Da aus der nur potenziellen Gefährlichkeit bei Hinzutreten anderer Faktoren jederzeit eine akute Gefährlichkeit erwachsen könne, sei es sachgerecht, 'bereits an dem abstrakten Gefahrenpotential anzuknüpfen' (aaO, S. 275)". Auch verdeutliche der seinerzeitige Hinweis auf die Frage der allgemeinen „Akzeptanz" von Hunden (BVerwGE 110, 265/276 f.), dass der kommunale Satzungsgeber, der „über einen anderen und größeren normativen Gestaltungsspielraum verfügte" als der Verordnungsgeber, „bei der näheren Bestimmung der Hunderassen, die er der erhöhten Besteuerung unterwarf, nicht auf ein gesichertes Erfahrenswissen über besonders gefährliche Hunderassen zurückgreifen konnte" (aaO, S. 355). Abgesehen davon, dass Letzteres jetzt aber der Fall sein dürfte, bleibt, soweit diese Aussagen auf die Gegenwart bezogen werden, im Hinblick auf die jetzige polizeirechtliche „Kampfhunde"-Entscheidung unklar, weshalb der kommunale Steuergesetzgeber, der immerhin „auch" einen polizeilichen (Lenkungs-) Zweck verfolgen soll, unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten zur „Kampfhunde"-Bekämpfung berechtigt sein soll, obwohl dieser Regelungszweck unter (rein) polizeirechtlichen Gesichtspunkten nicht zulässig ist. Mit seiner „größeren Gestaltungsfreiheit" kann das wohl kaum gerechtfertigt werden. Tatsächlich dürften die Aussagen vom 3. Juli 2002 zur Rechtfertigung der Aussagen vom 19. Januar 2000 aber auch nicht auf die Gegenwart zu beziehen sein.

Wird indessen davon ausgegangen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Erhebung erhöhter Hundesteuern auf Grundlage einer abstrakten Rasseliste weiterhin zulässig sein soll, so müsste die Klage aber auch dann erfolgreich sein, wenn § 12 der Satzung der Gemeinde Süpplingenburg nicht bereits wegen eines entsprechenden Verbots nichtig sein sollte. Denn zum einen dürfte die Gemeinde Süpplingenburg als Mitglied einer Samtgemeinde zur Verfolgung von ordnungsrechtlichen Zwecken nicht befugt sein, da dies zum übertragenen Wirkungskreis gehört (§ 97Abs. 1 und 6 SOG), dessen Aufgaben durch die Samtgemeinde erfüllt werden (§ 72 Abs. 2 Satz 1 NGO), so dass aus diesem Grunde die §§ 12 und 12 a ihrer Satzung vom 2. März 2000 wegen des (zu unterstellenden) ordnungsrechtlich motivierten steuerlichen Lenkungszweckes unzulässig und damit unwirksam sein dürften. Zum anderen (oder jedenfalls) gilt das insoweit,

als die Liste zu § 12 der Satzung auch Hunde der Rasse „Bordeaux-Dogge" erfasst, zu der auch der Hund des Klägers zählt. Denn diese können nicht mehr als sog. „Kampfhunde" angesehen werden. Das ergibt sich aus dem Fehlen dieser Hundeart in den neueren normativen Regelungen.

Schon die „Gefahrtierverordnung" des Nds. Landwirtschaftsministeriums vom 5. Juli 2000 (GVBl. S. 149), die sich in § 1 Abs. 1 und der Anlage zu § 2 Abs. 1 auf bestimmte namentlich genannte Hunderassen/-typen (und deren Kreuzungen) bezog, die bisher zu den „Kampfhunden" zählten, nunmehr aber nicht mehr so bezeichnet, sondern zu den „gefährlichen Tieren" gezählt wurden, hatte die „Bordeaux-Dogge" nicht aufgeführt. Nach Ergehen des Urteils BVerwGE 116, 347 ist sie auch im Übrigen, d.h. bezüglich der aufgeführten „gefährlichen Hunde" selbst, ersatzlos aufgehoben worden (Verordnung vom 13.2.03, GVBl. S. 124). Bereits am 12. Dezember 2002 hatte der Landtag ein „Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG)" beschlossen (GVBl. 2003 S. 2), dessen (polizeirechtlicher) Zweck es ist, „Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen und abzuwehren, die mit dem Halten und Führen von Hunden verbunden sind" (§ 1). Nach § 2 Abs. 1 ist das Halten „gefährlicher Hunde" erlaubnispflichtig. Einer Auflistung der Hunde, die als „gefährliche Hunde" im Sinne des Gesetzes galten, enthielt sich das Gesetz, verwies dazu vielmehr auf die in § 2 Abs. 1 Satz 1 des (Bundes-)"Gesetzes zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland" vom 12. April 2001 (BGBl. I S. 530) genannten Hunde (§ 3 Abs. 2 a.F.). Aber auch diese Verweisung ist (durch Änderungsgesetz vom 30.10.03, GVBl. S. 367) ersatzlos gestrichen worden. Nunmehr betrifft die niedersächsische Erlaubnispflicht nur noch solche Hunde, die sich konkret als „gefährlich" erwiesen haben, weil sie eine „gesteigerte Aggressivität" besitzen, „insbesondere Menschen oder Tiere gebissen oder sonst eine über das natürliche Maß hinausgehende Kampfbereitschaft, Angriffslust oder Schärfe gezeigt" haben, wozu im Einzelfall eine entsprechende behördliche Feststellung getroffen werden muss (§ 3 Abs. 2 n.F.). Eine solche Feststellung liegt für den Hund des Klägers nicht vor. Auch diese niedersächsische Regelung spricht im Übrigen für die Unzulässigkeit der Bekämpfung von Hunden bestimmter Rassen im Wege der Erhebung einer erhöhten Hundesteuer. Für die Rasse „Bordeaux-Dogge", die auch bundesrechtlich nicht mehr erfasst ist, trifft das jedenfalls zu.

Die von dem (Bundes-)Gesetz vom 12. April 2001 betroffenen Hunde, die auch dort nicht mehr als „Kampfhunde", sondern als „gefährliche Hunde" bezeichnet werden, sind die

früher als zu „Kampfhunden" erklärten Hunde der Rassen „Pitbull-Terrier", „American Stoffordshire Terrier", „Stoffordshire-Bullterrier", „Bullterrier" und deren Kreuzungen. Diese dürfen nicht „in das Inland eingeführt oder verbracht werden" (§ 2 Abs. 1 Satz 1 aaO). „Bordeaux-Doggen" sind demnach auch hier nicht genannt. Daneben dürfen „Hunde weiterer Rassen ..., für die nach den Vorschriften des Landes, in dem der Hund ständig gehalten werden soll, eine Gefährlichkeit vermutet wird, ... nicht in das Land eingeführt ... werden" (§ 2 Abs. 1 Satz 2 aaO). Eine entsprechende landesrechtliche Vorschrift gibt es in Niedersachsen nicht, insbesondere nicht im NHundG (also auch nicht für eine „Bordeaux-Dogge"). Mit der bundesgesetzlichen Regelung, die in Niedersachsen nicht erweitert worden ist, ist der Kreis der früheren „Kampfhunde" immerhin erheblich eingeschränkt worden, was nicht ohne Folgen für die Überprüfung gemeindlicher Hundesteuersatzungen bleiben kann. Denn es ist davon auszugehen, dass (allenfalls, zumindest aber) grundsätzlich nur die im Gesetz vom 12. April 2001 aufgeführten Hunderassen als „gefährliche Hunde" angesehen werden können, die dementsprechend „zurückgedrängt" werden dürfen (Einfuhrverbot, Halteerlaubnis). Diese Verbotsregelung ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. März 2004 (1 BvR 1778/01, BVerfGE 110, 94) – jedenfalls derzeit, d.h. noch - verfassungsrechtlich unbedenklich, so dass sie der rechtlichen Beurteilung der hier maßgeblichen Satzung vom 2. März 2000 zugrundegelegt werden kann.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist es Ziel des Gesetzes, „landesrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die das Leben und die Gesundheit von Menschen vor den von gefährlichen Hunden und dem Verhalten ihrer Halter ausgehenden Gefahren schützen sollen" (BVerfGE 110, S. 159). Die abstrakte Annahme, dass die aufgeführten Hunderassen, „für Leib und Leben von Menschen so gefährlich sind, dass ihre Einfuhr ... unterbunden werden" müsse, sei „vertretbar und nicht offensichtlich unrichtig" (S. 159). Zwar könne nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand allein aus der Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten Rasse nicht auf seine Gefährlichkeit geschlossen werden; das hänge vielmehr „neben bestimmten Zuchtmerkmalen" auch von Erziehung, Ausbildung und Haltung, von situativen Einflüssen, vor allem aber von der Zuverlässigkeit seines Halters, ab (S. 160). Indessen könne der Gesetzgeber auch dann handeln, „wenn das schädigende Ereignis das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren voraussetzt, soweit diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zusammentreffen können" (S. 160). Bezüglich der vom Gesetz vom 12. April 2001 erfassten Rassen lägen diese Voraussetzungen vor. Auch wenn das „aggressive Verhalten eines Hundes und seine darauf beru-

hende Gefährlichkeit nicht allein genetisch bedingt" seien, werde eine entsprechende Möglichkeit doch nicht generell ausgeschlossen. So sei unbestritten, dass die genannten Rassen „im Hinblick auf angeborene Verhaltensbereitschaften ein Potential zur Erzeugung gefährlicher Hunde" darstellten (S. 160). Wenn es bisher statistisch auch nicht sicher nachgewiesen sei, seien die Daten, die der gesetzlichen Aufzählung zugrundelägen, „nicht unergiebig und ... darauf gestützte Erwägungen des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft" (S. 163).

Wenn das Bundesverfassungsgericht damit das Verbot der Einfuhr von Hunden bestimmter Rassen insbesondere auch im Hinblick auf den Schutzzweck (Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen) verfassungsrechtlich gebilligt hat, so gilt das doch durchaus nicht endgültig. Vergleichbar den Ausführungen in BVerwGE 110, 265/276, hat es dem Gesetzgeber nämlich aufgegeben (S. 166), die „weitere Entwicklung zu beobachten". Denn letztlich beließen die „wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Ursachen aggressiven Verhaltens von Hunden der verschiedenen Rassen und über das Zusammenwirken unterschiedlicher Ursachen sowie die tatsächlichen Annahmen des Gesetzgebers ... noch erhebliche Unsicherheit", so dass es notwendig sei, „die Gefährdungslage, die durch das Halten von Hunden entstehen kann, und die Ursachen dafür weiter im Blick zu halten und insbesondere das Beißverhalten der ... (vom Gesetz) erfassten Hunde künftig noch mehr als bisher zu überprüfen und zu bewerten". Würde „dabei die prognostische Einschätzung der Gefährlichkeit dieser Hunde durch den Gesetzgeber nicht oder nicht in vollem Umfange bestätigt, wird er seine Regelung den neuen Erkenntnissen anpassen müssen."

Sollen diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts – ebenso wie die des Bundesverwaltungsgerichts (E 110, 265/279) – nicht bloße Leerformeln sein, so ist auch schon gegenüber der bisherigen „Kampfhundesteuer" der Gemeinden eine erhöhte Sensibilität angebracht. Dem Satzungsgeber, auch wenn ihm ein größerer Entscheidungsspielraum zusteht als einem Verordnungsgeber (BVerwGE 116, 347/355), darf insoweit nicht mehr an Spielraum eingeräumt werden, als dem Gesetzgeber. Insoweit ist indessen festzustellen, dass die hier einschlägige Satzung nicht nur über die (ursprünglichen) Regelungen der Niedersächsischen „Gefahrtierverordnung" hinausgeht, sondern auch über die des Bundes im Gesetz vom 12. April 2001. Das ist auch nicht verwunderlich, weil die Satzung vom 2. März 2000 sich lediglich auf zeitlich erheblich frühere Erkenntnisse stützt und die danach erfolgte Entwicklung auf dem Gebiete des „Kampfhunde"-(Un-)Wesens nicht mitgemacht hat. Nunmehr muss sie sich aber an dem Gesetz vom 12. April 2001

messen lassen. Das bedeutet, dass jedenfalls dort nicht erfasste Hunde nicht der „Kampfhundesteuer" unterworfen werden dürfen, also auch die „Bordeaux-Dogge" des Klägers nicht. Insoweit jedenfalls muss § 12 der Satzung der Gemeinde Süpplingenburg vom 2. März 2000 daher als unwirksam angesehen werden.

Angesichts dieses Ergebnisses kann offenbleiben, ob die erhöhte Steuer, soweit sie für Hunde erhoben wird, die dem bundesgesetzlichen Einfuhrverbot unterliegen, unter dem Gesichtspunkt des mit der Hundehaltung betriebenen Aufwandes (Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2 a GG) zulässig ist, was der Kläger mit der Begründung bestreitet, insoweit läge ein – der Steuer entsprechender – erhöhter Aufwand nicht vor. Diese Frage ist, soweit ersichtlich, bisher nicht behandelt worden.

Muss die Berufung des Klägers danach Erfolg haben, ist das angefochtene Urteil zu ändern; die angefochtenen Bescheide sind aufzuheben, soweit vom Kläger die erhöhte Steuer nach § 12 a der Satzung erhoben wird.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Gemäß § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO ist sie für vorläufig vollstreckbar zu erklären.

Die Revision hat der Senat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache (§ 132 Abs. 2 VwGO) zugelassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), da die Rechtslage durch die genannten Äußerungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht (mehr) als geklärt angesehen werden kann.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Revision an das Bundesverwaltungsgericht statthaft. Die Revision ist bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Straße 40 oder Postfach 2371,
21335 Lüneburg, 21313 Lüneburg,

innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem

Bundesverwaltungsgericht,
Simsonplatz 1 oder Postfach 10 08 54,
04107 Leipzig, 04008 Leipzig,

schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des mit der Revision befassten Senats des Bundesverwaltungsgerichts verlängert werden. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben. Der Revisionskläger muss sich durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit der Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Vorsitzender Richter am
Oberverwaltungsgericht
Ballhausen hat Urlaub und
kann deshalb nicht unterschreiben

Dr. Uffhausen Dr. Uffhausen Schiller