



Schleswig-Holsteinischer Landkreistag · Reventlouallee 6 · 24105 Kiel

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und
Integration des Landes Schleswig-Holstein
IV 323
Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

Ansprechpartner Knut Riemann
Durchwahl 0431.57005014
Aktenzeichen 968.8 Rie

Kiel, den 29.08.2017

**Kommunales Abgabenrecht;
Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des
Landes Schleswig-Holstein (KAG) - Verbot der Pferdesteuer**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 25. Juli 2017 haben Sie den Kommunalen Landesverbänden den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) vorgelegt, mit dem das Verbot der Einführung einer Pferdesteuer umgesetzt werden soll. Für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme danken wir Ihnen. Zu dem Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände Schleswig-Holstein lehnt das gesetzliche Verbot einer Pferdesteuer sowohl aus rechtlichen als auch aus rechtspolitischen Gründen ab, weil

- in die Finanzhoheit der Kommunen als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG/ Art 54 LV, eine rechtlich zulässige Einnahmequelle zu erschließen, in unverhältnismäßiger Art und Weise eingegriffen wird,
- das Verbot einer einzelnen Aufwandssteuerart systemwidrig ist,
- das Land seiner Garantenpflicht für die Kommunalfinanzierung nicht nur nicht nachkommt, sondern den Kommunen die Kommunalfinanzierung noch zusätzlich erschwert,
- die gesellschafts- und sozialpolitische Begründung ein Verbot nicht rechtfertigt.

Im Einzelnen:

A. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Pferdesteuer als örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuer

Zwar hat bisher nur die Besteuerung der Hundehaltung in den Kommunen allgemeine Verbreitung gefunden. Mangels verfassungsrechtlicher Bedenken kommt indessen auch eine Besteuerung anderer Tierhaltungen in Betracht,

vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 12. 1. 1978 – VII B 73.77 –, s. o. Rn. 107.

Insoweit besteht ein satzungsgeberisches Ermessen der Kommunen, welches wesentlich durch den praktischen Belang möglichst einfacher tatsächlicher Ermittelbarkeit der jeweiligen Tierhaltung geleitet wird. Denkbar ist vor allem die Besteuerung der Pferdehaltung, die nach Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht

vgl. Beschluss vom 18. 8. 2015 – 9 BN 2.15 –

als grundsätzlich zulässig als örtliche Aufwandsteuer i. S. v. Art. 105 Abs. 2a GG angesehen worden ist. Hierauf verweist auch die Kommentierung zum Kommunalabgabengesetz für das Land Schleswig-Holstein,

PdK Schleswig-Holstein Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein SHKAG § 3 Steuern 2.1.7 Besteuerung anderer Tierhaltungen, beck-online.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in den nachfolgenden Entscheidungen jeweils bestätigt worden, in dem bspw. das VG Wiesbaden in seinem

Beschluss vom 02. März 2017 – 1 L 392/16.WI –, juris

ausdrücklich formuliert

„Grundsätzlich sind Gemeinden berechtigt, Aufwandsteuern zu erheben. Aufwandsteuern zielen auf die in der Vermögens- und Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, welche durch den Gebrauch von Gütern, das Halten eines Gegenstandes oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen vermutet wird. Einen solchen Zweck verfolgt grundsätzlich eine Pferdesteuersatzung, wenn diese an das Halten und entgeltliche Benutzen von Pferden durch natürliche Personen im Gemeindegebiet für den persönlichen Lebensbedarf anknüpft.“

Die Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Pferdesteuer hat das Bundesverwaltungsgericht überzeugend beantwortet und lässt sich anhand des Gesetzes und der bisherigen Rechtsprechung beantworten.

Alle drei wesentlichen Merkmale einer örtlichen Aufwandsteuer i.S.d. Art. 105 Abs. 2a GG, mithin

- die Besteuerung der in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners,
- der Örtlichkeitsbezug und
- die fehlende Gleichartigkeit mit einer bundesgesetzlich geregelten Steuer

sind erfüllt.

Das Halten eines Pferdes geht – vergleichbar der Hundehaltung oder dem Innehaben einer Zweitwohnung – über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinaus und erfordert einen zusätzlichen Vermögensaufwand; einen solchen erfordert auch das entgeltliche Benutzen von Pferden, etwa zum Erlernen des Reitens, zum Ausritt oder zur sportlichen Betätigung im Rahmen von Turnieren. Für den Begriff der Örtlichkeit kommt es nicht darauf an, ob der Wohnsitz des Pferdehalters mit dem Ort der Pferdehaltung übereinstimmt. Entscheidend ist, dass das Halten und Benutzen von Pferden einen Vorgang im Gemeindegebiet darstellt. Die Gefahr der Doppelbesteuerung desselben Pferdes durch mehrere Gemeinden besteht deshalb nicht. Unerheblich ist auch, dass Pferde im Einzelfall, etwa zu Turnieren, vorübergehend aus dem Gemeindegebiet verbracht werden. Der Aufwand für das Halten eines Pferdes und für das entgeltliche Benutzen wird bundesrechtlich nicht besteuert. Die Gleichartigkeit mit einer bundesgesetzlich geregelten Steuer ist damit zu verneinen. Auch hinsichtlich der Frage, ob die Pferdesteuer gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ver-

stößt, sieht das Bundesverwaltungsgericht keinen Klärungsbedarf; insbesondere habe die Beschwerde keinen Widerspruch der Pferdesteuer zum Tierzuchtgesetz oder zum Rennwett- und Lotteriegesezt dargelegt. Der Umstand allein, dass ein subventioniertes Verhalten besteuert wird, bedeutet noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung,

vgl. zum vorstehenden Bick, jurisPR-BVerwG 24/2015 Anm. 2.

Damit ist Ausgangspunkt der Betrachtung, dass die Landesregierung den Kommunen eine rechtlich ohne weiteres zulässige Einnahmequelle verbieten will. Dies begegnet zunächst erheblichen rechtlichen Bedenken.

B. Zur Systemwidrigkeit eines einzelnen Verbotstatbestandes

Zunächst erweist sich das Verbot als systemwidrig. Der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber hat sich in § 3 KAG für eine umfassende Kompetenz der Kommunen zur Erhebung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern entschieden. Das Land verzichtet auf Genehmigungsverfahren und hat auch keine weiteren verfahrensrechtlichen Bestimmungen zu Lasten der Kommunen implementiert. Ausgehend von einem umfassenden kommunalen Steuerfindungsrecht erweist sich die Herausnahme einer möglichen Pferdesteuer aus dem Kanon der möglichen Aufwandssteuerarten als systemwidrig. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Gesetzgeber offenbar andere Arten der Aufwandsbesteuerung, die das Halten von Tieren betrifft, bestehen lassen will. Die zur Begründung dargelegten gesamtgesellschaftlichen und sozialpolitischen Erwägungen (Sportförderung, Reitwegekonzepte, Entfaltung der Persönlichkeit, Jugendarbeit usw.), das Steuerfindungsrecht der Kommunen speziell mit Blick auf die Pferdesteuer einzuschränken, sind derart allgemein gehalten, so dass ein spezieller Bezug zur Pferdesteuer kaum ersichtlich ist.

Die beabsichtigte Änderung des KAG wird unter anderem mit der Förderung des Reitsports begründet. Es steht zu vermuten, dass dieser Begriff – zumindest im Falle von Streitigkeiten – näher definiert werden müsste. Gerade das so genannte „touristische Reiten“, das in der Reitersprache auch als „sich vom Pferde tragen lassen“ umschrieben wird, ist nicht als aktive Betätigung im Sinne von Reitsport zu verstehen. Liegt dem Gesetzentwurf des Pferdesteuerverbots tatsächlich das Motiv der Sport- und Gesundheitsförderung zugrunde, liegt es auf der Hand, dass unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit unmittelbar die Frage im Raum steht, inwieweit der mit dem Hund verbundene tägliche Kontakt mit der Natur gerade im Vergleich zu dem häufig nur gelegentlichem Ausreiten nicht in gleicher Weise zu einem Verbot der Hundesteuer führen müsste. Die Frage, ob aus der Erhebung einer Pferdesteuer Nachteile für den Tourismus resultieren, dürfte angesichts der im Raum stehenden Belastungen gerade im Verhältnis zu den sonstigen Kosten der Tierhaltung zu vernachlässigen sein. Hinzu kommt, dass nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, dass der „Reitsport“ ein wesentliches Element des in Schleswig-Holstein stattfindenden Tourismus ist, zumal diese Sportart in vielen Bundesländern nicht weniger verbreitet sein dürfte als in Schleswig-Holstein. Auch Ferienwohnungen haben eine besondere Bedeutung für den Tourismus und können mit einer Zweitwohnungssteuer belegt werden. Hier gibt die Kommunalaufsicht des Innenministeriums in dem Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen vom 15. August 2016 – IV 307 – 22077/2016 – zur Ausschöpfung der Einnahmen unter Ziffer 2 ausdrücklich einen Mindestsatz für die Zweitwohnungssteuer vor. Auf diesen Widerspruch wird hingewiesen. Weder eine Zweitwohnungssteuer noch eine Kurabgabe dürfte Gäste davon abhalten, in entsprechenden Gemeinden in Schleswig-Holstein Urlaub zu machen. Gleiches dürfte auch bei Erhebung einer Pferdesteuer gelten.

Der angeführte Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen enthält ebenfalls Vorgaben für die Erhebung von Hundesteuern. Nicht nur daraus ergeben sich für alle Gemeinden Fragen über die eventuellen Auswirkungen der geplanten Gesetzesänderung auf die Hundesteuer. Es ist richtig, dass das Bundesverwaltungsgericht durch

Beschluss vom 12.01.1978 (Az.: VII B-73.17) befunden hat, dass die Hundesteuer der Pferdesteuer nicht gleichartig ist. Ob diese Rechtsauffassung auch heute noch vom Bundesverwaltungsgericht vertreten werden würde, ist fraglich. Seinerzeit wurde der Beschluss in weiten Teilen von Erwägungen getragen, die unter Umständen als nicht mehr zeitgemäß gelten könnten (Gesundheitsgefährdung, Verschmutzungen, Lärm, Beeinträchtigung der Allgemeinheit durch Hunde).

Wenn diese Beweggründe jedoch noch als aktuell betrachtet werden können, wären diese in Bezug auf die Pferdesteuer ebenfalls anzuwenden. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch durch die Pferdehaltung Beeinträchtigungen der Allgemeinheit im Hinblick auf die Gefährdung von Fußgängern, Beschädigung nicht befestigter Wege sowie Flurschäden und Verschmutzungen gegeben sein können. Es sollte nicht verkannt werden, dass in der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Erhebung einer Pferdesteuer nicht verworfen wird. Es wird vielmehr dargelegt, dass auch die Pferdehaltung, insbesondere dann, wenn sie sich weiter ausbreiten sollte, nicht unerhebliche Beeinträchtigungen der Allgemeinheit der vorstehend genannten Art mit sich bringen kann. Es ist davon auszugehen, dass nur für Gemeinden, in denen eine größere Anzahl von Pferden gehalten wird, überhaupt eine Erhebung der Pferdesteuer in Betracht kommen wird. In diesen Gemeinden wird es dann aber auch ein gewisses Maß der Beeinträchtigungen durch Pferdehaltung geben mit der Folge, dass eine vergleichbare Ausgangslage zur Hundehaltung besteht, für die eine differenzierende Beurteilung durch den Gesetzgeber systemwidrig wäre.

Die Untersagung der Pferdesteuer im Hinblick auf die Sportbezogenheit der Pferdehaltung erweist sich auch mit Blick auf die Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten als bedenklich. Nach dem

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 09.06.2004 – 4 A 417/00 –

unterliegen auch Unterhaltungsgeräte, bei denen die sportliche Geschicklichkeit im Vordergrund steht, der Besteuerung. Ein Verbot der Unterwerfung einer sportlichen Betätigung unter die Vergnügungssteuer existiere nicht. Der (in den kommunalen Satzungen übliche) Begriff der „Spiel- und Geschicklichkeitsgeräte“ sei von seinem Wortlaut her so weit gefasst, dass er auch solche Geräte erfasst, bei denen das Vergnügen des Spielers darin besteht, seine sportliche Geschicklichkeit zu erproben.

Belastungen des Sports existieren auch in anderem abgabenrechtlichen Kontext und werden sogar durch die Kommunalaufsicht des Innenministeriums ausdrücklich eingefordert. Insoweit heißt es in dem Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen vom 15. August 2016 zur Ausschöpfung der Einnahmen unter Ziffer 24, dass den Kommunen, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können, empfohlen wird, ein

„Maßvolles Entgelt für die Nutzung der Sporthalle für den Erwachsenensport“

zu erheben. Auch dies zeigt unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit, dass sich eine Belastung gerade des Breitensports für einzelne Zielgruppen nicht gesetzlich ausschließen lässt, es sei denn, dass allgemein ein Belastungsverbot statuiert wird.

C. Zur Verfassungswidrigkeit des „Verbots einer Pferdesteuer“

Das Verbot einer Pferdesteuer ist darüber hinaus unter verschiedenen Gesichtspunkten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

I. Selbstverpflichtung des Landes Schleswig-Holstein

Zunächst erweist sich das Verbot als Verstoß gegen die Finanzausstattungsgarantie.

Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein hat in seinem

Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, Rn. 126, juris,

ausgeführt:

*„Durch Art. 54 Abs. 1 LV wird die kommunale Mindestausstattung gewährleistet, mit der die Lebensfähigkeit jedenfalls der kommunalen Ebene als solcher garantiert ist. **Den Kommunen müssen gemäß Art. 54 Abs. 1 LV Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen** (von Mutius, in: von Mutius/ Wuttke/ Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 46 Rn. 11; vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 ff., Juris Rn. 18 ff.; sowie zu den entsprechenden Bestimmungen anderer Bundesländer: StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 5 ff., Juris Rn. 86; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, SächsVBl 2001, 61 ff., Juris Rn. 82 ff.; VerfGH Saarland, Urteil vom 13. März 2006 - LV 2/05 -, AS RP-SL 34, 1 ff., Juris Rn. 93; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, VerfGHE BY 60, 184 ff., Juris Rn. 203; StGH Niedersachsen, Urteil vom 7. März 2008 - StGH 02/05 -, NdsVBl 2008, 152 ff., Juris Rn. 54 und 62; VerfGH Thüringen, Urteil vom 18. März 2010 - VerfGH 52/08 -, ThürVGRspr 2011, 153 ff., Juris Rn. 33 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Januar 2012 - LVerfG 33/10 -, Juris Rn. 101). Hintergrund ist, dass das in Art. 54 Abs. 1 und 2 LV verbürgte Selbstverwaltungsrecht die sogenannte Finanzhoheit als ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Diese garantiert die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (Urteil vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 - Rn. 34, SchIHA 2012, 431 ff. = LVerfGE 23, 361 ff. = NVwZ-RR 2012, 913 ff., Juris Rn. 36; aus der Literatur statt aller: Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rn. 244 m.w.N.). **Die so verstandene, verfassungsmäßig verbürgte kommunale Finanzhoheit bedingt die Gewährleistung einer kommunalen Mindestausstattung. Denn ohne hinreichende finanzielle Ausstattung zur Erledigung nicht nur der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verbliebe den Kommunen keine substantielle Hoheit in Bezug auf die Finanzen. Wie das Selbstverwaltungsrecht wäre die Finanzhoheit nicht hinreichend davor geschützt, zu einer letztlich leeren Hülle ohne tatsächlich nennenswerte materielle Befugnisse absinken zu können.**“*

Die Kommunen in Schleswig-Holstein verfügen in der Gesamtheit nicht über einen ausreichenden freien Finanzspielraum.

Bundesweit verzeichnen die Kommunen seit 2012 Haushaltsüberschüsse. Die Kommunen in Schleswig-Holstein erreichten zum letzten Mal 2008 ein deutliches Plus. Im gesamtdeutschen Vergleich rangiert Schleswig-Holstein 2016 an vorletzter Stelle. Dies zeigt der Kommunale Finanzreport 2017 der Bertelsmann Stiftung,

vgl. Pressemitteilung, Milliardenüberschüsse im Bund - Schleswig-Holsteins Kommunen bleiben im Minus, www.kommunaler-finanzreport.de

Die statistischen Daten belegen dies mit allem Nachdruck.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2016 in Euro/Einwohner*

Land	Finanzierungssaldo 2016	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite am 31.12.2016	Anstieg der Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2016	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
- alle Werte in Euro je Einwohner -						
Baden-Württemberg	117	28	13	-7	451	55
Bayern	163	63	16	1	517	4
Brandenburg	68	-39	315	12	221	-11
Hessen	21	59	986	-70	239	14
Mecklenburg-Vorpommern	161	92	403	-63	169	1
Niedersachsen	68	-6	293	-74	294	42
Nordrhein-Westfalen	-14	-4	1.498	22	196	28
Rheinland-Pfalz	-2	-23	1.518	-319	244	5
Saarland	-131	44	2.190	87	151	-19
Sachsen	41	38	30	6	275	25
Sachsen-Anhalt	107	48	656	20	213	12
Schleswig-Holstein	-39	-38	228	-17	277	9
Thüringen	58	-37	72	-11	246	1
West	56	19	700	-31	327	25
Ost	76	19	253	-2	235	8
Insgesamt	59	19	626	-26	312	22
* Kernhaushalt, Kassenkredite: Vorläufige Ergebnisse						
Berechnung mit Einwohnerstand 31.12.2015						
Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.						

Zwischen Schleswig-Holstein und dem Rest der Bundesrepublik lagen allein im Jahr 2016 beim Finanzierungssaldo 98 Euro, d. h. durchschnittlich hatten die Kommunen in anderen Bundesländern rd. 100 Euro pro Einwohner mehr zur Verfügung als in Schleswig-Holstein und konnten damit einen freien Finanzspielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erwirtschaften.

In Schleswig-Holstein ist eine Vielzahl von Kommunen gezwungen, zu Lasten künftiger Generationen die Verschuldung aufzubauen. Das Land verweist in diesem Zusammenhang auf die fehlende eigene Leistungsfähigkeit nach Maßgabe des Art. 57 Abs. 1 LV und verweigert mit diesem Argument den Kommunen eine höhere Dotation aus dem kommunalen Finanzausgleich, obwohl seit dem Jahr 2007 die Finanzausgleichsmasse jedes Jahr um 120 Mio. Euro gegenüber dem Status quo des Jahres 2006 vermindert worden ist.

In einer solchen Situation erweist es sich als mit der kommunalen Finanzausstattungsgarantie aus Art. 54 LV unvereinbar, wenn das Land zulässige Einnahmequellen den Kommunen verbieten will. Im Gegenteil: Das Land wäre ausdrücklich verpflichtet, den Kommunen durch Aufgabenabbau oder aber das Verschaffen neuer Einnahmemöglichkeiten auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung zu helfen und sie unterstützen, freie Finanzspielräume zurück zu gewinnen. Die Kommunen brauchen daher dringend eine klare Perspektive des Landes, wie ihre finanzielle Handlungsfähigkeit gestärkt werden soll.

Insoweit sei auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs verwiesen,

vgl. Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, Rn. 141, juris,

in dem ausdrücklich festgestellt wird:

*„Ist das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich außerstande, diese Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel zu sichern, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz ‚politischer Wünschbarkeit‘ zu verzichten **oder den Kommunen neue Steu-***

er- bzw. Einnahmequellen zu erschließen (vgl. *NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]; RhPfVerfGH, DVBl. 2000, 992, [995]; Henneke, LK 2004, 166, [206]*).“

Sollte das Land die Erhebung einer Pferdesteuer tatsächlich verbieten, ist es nach unserer Ansicht verpflichtet, als Kompensation einen entsprechenden finanziellen Ausgleich herbeizuführen.

II. Unverhältnismäßiger Eingriff in die Finanzhoheit der Kommunen

Am Schwersten wiegt aber der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, hier in den Schutzbereich der Finanz- und Ertragshoheit. Auch wenn Art. 28 Abs. 2 GG ebenso wenig wie Art. 105 GG den Kommunen eine eigene, gesetzesunabhängige Besteuerungsgewalt oder eine originäres Steuererhebungsrecht als solches einräumt, leitet sich die verfassungsrechtliche Konkretion des kommunalen Steuerfindungsrechts aus der landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 3 KAG ab, der in der geltenden Fassung, es in das Satzungsermessen der Gemeinden stellt, ob und inwieweit sie eine Pferdesteuer erheben wollen. Zu Recht weist *Waldhoff*

in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, S. 216,

darauf hin, dass landesrechtliche Einschränkungsmöglichkeiten der kommunalen Steuerautonomie ihrerseits verfassungsrechtlichen Schranken aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, unterliegen.

Das Verbot als Eingriffstatbestand erweist sich als unverhältnismäßig. Eingriffe in den Randbereich (mit dem also eine kommunale „Hoheit“ nicht vollständig entzogen, sondern lediglich beeinträchtigt wird“) sind nur verfassungsgemäß, sofern diese verhältnismäßig sind, d. h.

1. der Eingriff muss einen legitimen Zweck verfolgen, d. h. der Zweck muss dem Allgemeinwohl dienen,
2. der Eingriff muss objektiv geeignet sein, den gesetzgeberischen Zweck zu fördern,
3. der Eingriff muss erforderlich sein, d. h. es darf keine minder beeinträchtigendes und gleich geeignetes Mittel geben, um den Eingriffszweck zu erreichen (Grundsatz des mildesten Mittels),
4. der Eingriff muss angemessen sein, d. h. der angestrebte Zweck und der Nachteil, den die Kommunen durch den Eingriff erleiden, muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem Eingriff verfolgten Zweck stehen.

Fraglich ist bereits die Geeignetheit. Mit der gegebenen Begründung ist bereits zweifelhaft, ob eine Pferdesteuer überhaupt einen nennenswerten Einfluss auf die „Erhaltung und Weiterentwicklung des Reitsports“, die „Reitwegekonzeption“, die „Erholung in der Natur“, die „Jugendarbeit“ oder die „Einkommenssituation in der Landwirtschaft“ hat. Diesbezügliche Untersuchungen sind der Gesetzesbegründung überhaupt nicht beigelegt, sondern werden schlichtweg behauptet.

Für die Pferdehaltung muss der Halter neben den Anschaffungskosten in der Regel folgende Kosten berücksichtigen

- Stallmiete
- Hufschmied
- Impfungen
- Pferdearzt
- Pferdehaftpflichtversicherung
- Ggf. Krankenversicherung
- Ggf. Reitunterricht

- Ausrüstung
- Rücklagen
- Spritkosten/Hängerfahrten.

Diese belaufen sich regelmäßig auf mehrere tausend Euro im Jahr. Für den Umstand, dass eine etwaige Pferdesteuer den Reitsport in Schleswig-Holstein tatsächlich nachhaltig gefährden könnte, ist Nichts dargetan. Bei niedrig kalkulierten durchschnittlichen Kosten von 5.000 Euro p. a. betrüge die Pferdesteuer in dem einzigen Referenzbeispiel für Schleswig-Holstein 3 Prozent der jährlichen Kosten. Dass 3 Prozent der jährlichen Gesamtkosten angesichts der Leistungsfähigkeit der Verpflichteten irgendeinen Einfluss auf das gesetzgeberische Ziel ‚Schutz des Reitsports‘, des ‚Tourismus‘ und der ‚Naherholung‘ haben sollte, kann nicht angenommen werden. Angesichts einer einzigen Referenzgemeinde müsste für ein präventives Verbot kommunaler Einnahmeerzielung eine bessere Prognosegrundlage gegeben sein, als eine rein politische Argumentation, die so allgemein gehalten nicht nachvollzogen werden kann.

Der Eingriff ist deshalb auch nicht erforderlich. Das Land hat die Garantenstellung, seine Kommunen in einer Weise auszustatten, dass diese auf den Ertrag einer Pferdesteuer gar nicht angewiesen sind. Kommt das Land seiner eigenen Finanzausstattungspflicht nach, so würden sich die Kommunen auch nicht veranlasst sehen, über die Einführung von neuen Bagatellsteuern zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nachzudenken. Insoweit hält das Land das mildere Mittel rechtspolitisch selbst in seinen eigenen Händen. Sieht es sich aber aufgrund eigener Haushaltsprobleme nicht in der Lage, die Kommunen entsprechend auszustatten, so ist der Eingriff zu unterlassen, weil es zwingend erforderlich ist, den Kommunen die Einnahmequelle der Pferdesteuer zu belassen.

Schließlich erweist sich das Verbot der Pferdesteuer nicht als angemessen. Wie bereits dargelegt, hat eine Pferdesteuer in dem beschriebenen Ausmaß keinen spürbaren Effekt für den Pferdehalter. Eine Pferdesteuer, die gerade einmal 30 Euro im Jahr über der eines Hundes liegt, wird aller Voraussicht nach keinen messbaren Einfluss auf die Entscheidung haben, ein Pferd zu halten. Mit dem Verbot würde aber in Kauf genommen, dass die Einnahmen für die Kommunen auch in Zeiten stagnierender oder rückläufiger Steuereinnahmen oder hoher Ausgabelasten nicht realisierbar sind, obwohl sie rechtlich zulässig sind. Sie können damit keinen Beitrag zur Aufrechterhaltung der gemeindlichen Infrastruktur leisten. Die Aufwandssteuern leisten für die Kommunen einen Beitrag, unabhängiger von den Zuweisungen des Bundes und des Landes zu werden. Bei einer Einschränkung dieser Unabhängigkeit sinkt der Autonomiegrad kommunaler Finanzmittelbeschaffung und die Abhängigkeit von Bund und Ländern steigt. Ebenso verlieren die Kommunen eine Möglichkeit der Lenkungswirkung durch eine mögliche Steuererhebung und somit einen Verlust an Gestaltung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen innerhalb der Gemeinde. Mithin überwiegt deutlich das kommunale Interesse an der Beibehaltung der durch § 3 KAG vermittelten Finanzautonomie.

D. Rechtspolitische Gesichtspunkte

Sowohl die bisherigen Diskussionen zur Einführung einer Pferdesteuer in der Gemeinde Tangstedt und der letztlich daraus resultierende Gesetzentwurf haben verheerende Auswirkungen auf das kommunalpolitische Engagement vor Ort. Verantwortungsbewusste Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, die sich für eine Ausschöpfung von Einnahmequellen und damit für eine solide und nachhaltige Finanzierung ihrer Gemeinden einsetzen, werden in ihren Möglichkeiten weiter eingeschränkt. Dieses ist ein weiterer Baustein, der zu einer Schwächung des Ehrenamtes führt.

In diesem Kontext befürchten die Kommunen in Schleswig-Holstein auch eine breite Diskussion über die Hundesteuer, weil diese mit denselben Argumenten in Frage gestellt werden könnte. Diese Streitigkeiten müssen dann vor Ort in nahezu jeder Kommune Schleswig-Holsteins in Form von aufwändigen Widerspruchsverfahren bis hin zu Klageverfahren geführt

werden. Die Bindung solcher Verwaltungsressourcen kann angesichts der knappen Personaldecken in der öffentlichen Verwaltung nicht im Sinn der Landesregierung sein.

Die politische Vermittelbarkeit einer Ungleichbehandlung von Hunde- und Pferdesteuer dürfte ebenfalls auf Verständnissgrenzen stoßen mit der Folge, dass im Kommunalwahlkampf die Kommunalpolitikerinnen und -politiker vor Ort und die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die Diskussionen mit der Bevölkerung führen müssen. In Verantwortung vor der Finanzierungsfunktion sehen die Kommunen aber keine Gestaltungsmöglichkeit, die Hundesteuer abzuschaffen. In der Wahrnehmung der Bevölkerung vor Ort droht sich darüber hinaus der Eindruck zu verfestigen, dass aufgrund der relativ geringen Argumentationsdichte für das Verbot der Pferdsteuer bestimmte Interessengruppen bei vergleichbarer Interessenlage einen größeren Einfluss auf die rechtspolitische Entscheidung gewinnen. Dieser Eindruck könnte dadurch noch verstärkt werden, dass sich in Schleswig-Holstein nicht eine Vielzahl von Gemeinden auf den Weg gemacht haben, die Einnahmequelle zu erschließen, sondern die Stadt- und Gemeindevertreterinnen und -vertreter sorgsam abwägen, ob eine Belastung für die Einwohnerinnen und Einwohner zumutbar ist oder nicht. Sorgt aber bereits das nachvollziehbare Verhalten einer einzigen Gemeinde, ohne dass eine Vielzahl anderer Gemeinden die Einführung der Pferdsteuer auf der Agenda hat, für gesetzgeberisches Tätigwerden mit der Folge der Einschränkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten, so verstärkt sich der Eindruck einer Entwertung kommunaler Selbstverwaltungsrechte mit Allgemeinwohlbezug zu Gunsten privater Interessen von Pferdehaltern.

Bei alledem ist auch zu berücksichtigen, dass durch ein Verbot nicht etwa der Finanzierungsbedarf einer Kommune sinkt. Das Verbot einer Pferdsteuer sorgt nur dafür, dass eine bestimmte Bevölkerungsgruppe zunächst vor einer Belastung staatlich geschützt wird. Der Zwang zur Haushaltskonsolidierung bleibt, nur mit einer anderen Belastungswirkung. Insoweit dürfte der Gesetzentwurf auch als versteckte Subventionierung einer Sportart und damit einer bestimmten Bevölkerungsgruppe auf Kosten der Allgemeinheit wahrgenommen werden.

Die Kommunalen Landesverbände gehen nach den Rückmeldungen ihrer Mitglieder davon aus, dass eine Pferdsteuer – wenn überhaupt – schon gar nicht flächendeckend in Schleswig-Holstein erhoben werden wird. Auch deshalb erweist sich ein Verbot als nicht notwendig, das Signal aber, das mit einem Verbot einherginge, ist hingegen geeignet, rechtspolitisch erhebliche Verunsicherung zu erzeugen und würde auf eine Geringschätzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts hindeuten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sönke E. Schulz
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied