



Eingegangen
10. Dez. 2004
Düsseldorf

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES**

URTEIL

Verkündet am: 25. November 2004

G.
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

14 A 2973/02
25 K 7003/01 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Frau E D , K Straße , N ,
Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Wolf & Partner, Graf-Adolf-
Straße 43, 40210 Düsseldorf, Az.: KÜ/411/01,

g e g e n

den Bürgermeister der Stadt N , M , N ,
Az.: 30-RV 854/01-Kok,
Beklagten,

Beteiligter: Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwal-
tungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Innenministe-
rium, Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf,
Az.: 55/18-4 14 A 2973/02,

wegen erhöhter Hundesteuer für sog. gefährlichen Hund
hat der 14. Senat

- 2 -

auf die mündliche Verhandlung

vom 25. November 2004

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht S c h

den Richter am Oberverwaltungsgericht H

den Richter am Oberverwaltungsgericht R

die ehrenamtliche Richterin W , Angestellte,

die ehrenamtliche Richterin Z , Hausfrau,

auf die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. Mai 2002

für Recht erkannt:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Der Hundesteuerbescheid des Beklagten vom 12. Januar 2001 und der Widerspruchsbescheid vom 18. September 2001 werden aufgehoben, soweit in ihnen eine Hundesteuer von mehr als 312,-- DM festgesetzt ist.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Wegen des Tatbestandes bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts wird auf die zutreffende Darstellung im Tatbestand des angefochtenen Urteils verwiesen.

- 3 -

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem angefochtenen Urteil abgewiesen. Zur Begründung hat es seine Rechtsprechung zur Gültigkeit vergleichbarer Satzungen anderer Gemeinden wiederholt und in Bezug auf die Verweisung der Hundesteuersatzung der Stadt N (HS) für die erhöhte Besteuerung „gefährlicher Hunde“ auf die Anlagen 1 und 2 zur Landeshundeverordnung NRW (LHV NRW) „in der jeweils geltenden Fassung“ ausgeführt: Diese dynamische Verweisung des Satzungsgebers auf die Rasselisten der LHV NRW führe nicht zur Ungültigkeit des Satzung, da die LHV NRW bisher nicht geändert und deshalb der Fall, dass die Anlagen Hunde aufzählten, die vom Willen des Satzungsgebers nicht erfasst seien und für die deshalb eine erhöhte Hundesteuer nicht erhoben werden könne, nicht eingetreten sei.

Der Senat hat auf Antrag der Klägerin mit Beschluss vom 11. August 2004 – der Klägerin zugestellt am 16. August 2004 – die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Gültigkeit der Satzung und damit an der Richtigkeit des Urteils und wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten, soweit die Wirksamkeit der dynamischen Verweisung des HS auf die LHV NRW in Streit steht, zugelassen. Zur Begründung der Berufung trägt die Klägerin mit am 15. September 2004 eingegangenem Schriftsatz vor: Die dynamische Verweisung der Satzung für die höher zu steuernden Hunde auf die Anlagen 1 und 2 der LHV sei unwirksam, weil sie gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip verstoße, die bezogene Landeshundeverordnung, wie auch das OLG Düsseldorf entschieden habe, insoweit nichtig gewesen sei, als sie mit Regelungen für gefährliche Hunde an deren Rassenzugehörigkeit anknüpfe, und weil der örtliche Satzungsgeber die ihm nach dem KAG NRW übertragene Aufgabe, die Hundesteuer durch Satzung zu regeln, nicht über eine dynamische Verweisung auf das Land zurück übertragen dürfe. Die Satzung verstoße zudem gegen den Gleichheitssatz, da sie Hunde vergleichbarer Gefährlichkeit wie die aufgelisteten, so den deutschen Schäferhund, nicht ebenfalls der erhöhten Besteuerung unterwerfe. Ferner hält die Klägerin die Satzung wegen Verstoßes gegen Art. 90 und 28 EG für unwirksam.

- 4 -

Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem Antrag erster Instanz zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, dass die Hundesteuersatzung der Stadt N nicht wegen der dynamischen Verweisungen auf die Anlagen zur LHV NRW unwirksam sei. Dynamische Verweisungen seien nach der Rechtsprechung zulässig. Für den kommunalen Satzungsgeber müsse dies um so mehr gelten, als dieser flexibler als der Gesetzgeber auf Änderungen in der von der Verweisung in Bezug genommenen Regelung reagieren könne. Die von der Satzung bezogene LHV NRW sei entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht unwirksam. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Ungültigkeit von Gefahrhundeverordnungen anderer Länder betrafen Nordrhein-Westfalen nicht. Aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur rheinland-pfälzischen Gefahrabwehrverordnung – Gefährliche Hunde –, die wie die LHV NRW Rasselisten verwende, ergebe sich, dass die ordnungsbehördliche Generalermächtigung eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Gefahrhundeverordnung sei. Die dieselbe Verordnung als unwirksam erachtende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Juni 2004 sei nicht überzeugend. Selbst wenn einzelne Regelungen der LHV NRW unwirksam wären, würde dies die in deren Anlagen 1 und 2 enthaltenen Listen und damit auch die auf diese verweisenden Satzungsregelungen nicht berühren.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung ist zulässig, insbesondere fristgerecht begründet worden.

Sie ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen, denn der Bescheid des Beklagten über die Heranziehung der Klägerin

- 5 -

zur erhöhten Hundesteuer ist rechtswidrig, weil er sich nicht auf eine wirksame Rechtsgrundlage stützen kann. § 2 Abs. 2 HS, soweit er durch Verweisung auf die Anlage 1 zur LHV NRW die Höherbesteuerung von Hunden, darunter von American Staffordshire Terriern regelt, verstößt gegen übergeordnetes Landesrecht, nämlich § 41 Abs. 1 Buchst. f) GO NRW.

Bei der Regelung des § 2 Abs. 2 HS handelt es sich, auch soweit sie keine eigene Bestimmung der Hunde enthält, für die die erhöhte Hundesteuer erhoben wird, sondern auf § 2 LHV NRW und auf die Rassenliste in Anlage 1 der LHV NRW „in der jeweils geltenden Fassung“ verweist, um eine Regelung durch kommunale Satzung. Denn bei Verweisungen auf eine andere rechtliche Regelung, auch soweit diese einen von der verweisenden Norm abweichenden rechtlichen Charakter hat, werden die in Bezug genommenen Regelungen nicht nur inhaltlich, sondern auch nach Rang und Geltungskraft in die verweisende Norm integriert.

Vgl. BVerfG, Beschl. vom 1. März 1978
- 1 BvR 786/70 u.a. -, BVerfGE 47, 285
(309 f.) = NJW 1978, 1475 (1476); Clemens,
AöR 111 (1978), 63 (65); Arndt, JuS 1979,
784 f.

Die Verweisung in § 2 Abs. 2 HS steht aber in Widerspruch zu § 41 Abs. 1 Buchst. f) GO NW. Danach kann der Rat der Gemeinde die Entscheidung über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen nicht übertragen. Dies aber ist hier – in verdeckter Weise – mit der Verweisung des § 2 Abs. 2 HS auf die Regelungen der LHV NRW geschehen.

Bei statischen Verweisungen, bei denen eine bestimmte Fassung der in Bezug genommenen Rechtsnorm in die verweisende Norm integriert wird, haben spätere Änderungen der Norm, auf die verwiesen wird, keine Rückwirkung auf die verweisende Norm. Demgegenüber bewirken dynamische Verweisungen stets, dass der Inhalt der verweisenden Norm durch die Änderung der Regelungen, auf die verwiesen wird, ebenfalls verändert wird. Dennoch sind

- 6 -

dynamische Verweisungen in Gesetzen und Rechtsverordnungen von der Rechtsprechung und Lehre als zulässig angesehen worden, nicht nur für den unproblematischen Fall, dass der Normgeber für die verweisende und die in Bezug genommene Regelung derselbe ist (Binnenverweisung), sondern – in engen Grenzen - auch für Fälle, in denen über die Ausgestaltung der in Bezug genommenen Regelung ein anderer entscheidet (Fremdverweisung).

Vgl. den Überblick über die verschiedenen verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei Clemens, a.a.O., S. 100 ff.

In welchem Maße das Verbot des § 41 Abs. 1 Buchst. f) GO NRW, Rechtsetzungsbefugnisse des Rates zu übertragen, dennoch dynamische Fremdverweisungen in kommunalen Satzungen zulässt, bedarf hier keiner abschließenden Prüfung. Denn jedenfalls dann, wenn der Inhalt dessen, was durch die Änderungen der in Bezug genommenen Regelung in das Ortsrecht integriert würde, nicht mehr als vom rechtsetzenden Willen des Rates erfasst anzusehen ist, schließt das Übertragungsverbot dynamische Verweisungen aus. Dies ist dann anzunehmen, wenn weder aus der verweisenden Norm selbst, noch aus der Struktur der Regelungen, auf die verwiesen wird, eine für den Rat erkennbare Begrenzung der potentiellen Rückwirkungen von Änderungen der Bezugsregelung gewonnen werden kann. Demgegenüber können eng begrenzte mögliche Rückwirkungen, weil vom Rat bereits bei Erlass der Verweisungsnorm in ihrem potentiellen Umfang erkannt, je nach Sachlage als (antizipiert) in seinen Rechtsetzungswillen aufgenommen bewertet werden.

Die dynamische Verweisung des § 2 Abs. 2 HS auf die Liste der Anlage 1 zur LHV NRW zur Bestimmung der höher besteuerten Hunde gehört nicht zu denen, bei denen der Rat absehen konnte, in welcher Weise der Ordnungsgeber diese künftig gestalten werde.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Rassenliste der Anlage 1 zur Landeshundeverordnung zu einer neuen Regelung gehörte, mit der erstmals ein von der individuellen Gefährlichkeit eines Hundes absehendes, allein auf ein für diese

- 7 -

Rassen vermutetes „Potenzial zur Erzeugung aggressiver Hunde“ (so I. 2.3 der Verwaltungsvorschriften zur LHV NRW – MBl. NRW 2000, 1558) abstellendes Zuchtverbot eingeführt wurde. Ob diese Liste in der ursprünglichen Form beibehalten oder verändert würde, hing ab von den vom Verordnungsgeber verfolgten präventiven Zielen der Gefahrenabwehr und den diese Ziele beeinflussenden künftigen Erkenntnissen und Wertungen, die für den örtlichen Satzungsgeber nicht vorhersehbar waren. Die Ermächtigungsnorm des § 26 Abs. 1 OBG NRW, aufgrund derer die LHV NRW ergangen ist und die allein und allgemein auf die Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abstellt, bot ebenfalls keine konkreten Anhaltspunkte dafür, in welcher Weise und in welchem Umfang die Liste der Anlage 1 zur LHV NRW vom Verordnungsgeber beibehalten oder modifiziert werden würde. Die Bestimmung, für das Halten welcher Hunde allein aufgrund ihrer Rasse und unabhängig von der individuellen Gefährlichkeit der Höchststeuersatz des § 2 Abs. 2 HS erhoben werden sollte, hat der örtliche Satzungsgeber deshalb in der Sache letztlich dem Verordnungsgeber des Landes überlassen, ohne übersehen und in seinen Willen aufnehmen zu können, in welcher Weise und in welchem Umfang dessen künftige Rechtsgestaltungen auf die gemeindliche Hundesteuersatzung zurückwirken würden. Zwar ist es formal der Rat der Stadt N gewesen, der alle Bestimmungen der Hundesteuersatzung getroffen hat; in der Sache hat er jedoch – entgegen § 41 Abs. 1 Buchst. f) GO NRW – die Regelungsmacht für den Steuertatbestand der nach Rassenmerkmalen höher zu steuernden Hunde auf den Verordnungsgeber des Landes übertragen.

Der vom Beklagten hervorgehobene Gesichtspunkt, dass der kommunale Satzungsgeber schnell reagieren könne, wenn in der Bezugsnorm einschlägige, auf die Satzung rückwirkende Änderungen vorgenommen würden, rechtfertigt keine andere Sichtweise. Er ist schon in praktischer Hinsicht nicht überzeugend. Denn der kommunale Satzungsgeber kann genauso schnell reagieren, wenn er bei einer statischen Verweisung der Änderung einer Bezugsnorm folgen will. Vor allem aber gilt: Dass das Rechtsetzungsverfahren, mit dem sich der Rat der Gemeinde von den Wirkungen einer dynamischen Verweisung, die er nicht hinnehmen will, wieder abkoppeln kann, schneller und einfacher durchzuführen ist

- 8 -

als das eines parlamentarischen Gesetzgebers, ändert nichts daran, dass er zunächst weitgehend die Rechtsetzung einem anderen überlassen hat. Die leichte Behebbarkeit eines Verstoßes gegen § 41 Abs. 1 Buchst. f) GO NRW nimmt dem Verstoß nicht den Charakter des Verstoßes.

Soweit das Verwaltungsgericht die Unwirksamkeit der in der Satzung enthaltenen dynamischen Verweisung auf die Rasselisten der LHV NRW mit der Begründung verneint hat, diese Listen seien nicht verändert worden und eine künftige Teilnichtigkeit nur für den Fall einer künftigen Erweiterung der Rasselisten durch den Verordnungsgeber angenommen hat, kann dem nicht gefolgt werden. Der zur Unwirksamkeit der verweisenden Regelung des § 2 Abs. 2 HS führende Rechtsverstoß liegt in der verdeckten, der Gemeindeordnung widersprechenden Übertragung von örtlichen Rechtsetzungsbefugnissen auf den Landesverordnungsgeber. Dieser Rechtsmangel haftet der Satzung seit ihrem Inkrafttreten und nicht erst von dem Zeitpunkt an, in dem der Verordnungsgeber eine auf die Satzung zurückwirkende Rechtsänderung vornimmt.

Die Klägerin greift den Hundesteuerbescheid nur insoweit an, als mit ihm eine über die für das Halten sonstiger Hunde erhobene Steuer hinausgehende höhere Steuer festgesetzt worden ist. Sonstige, eine höhere Besteuerung der Hundehaltung vorsehende Regelungen der Satzung sind hier nicht einschlägig. Es bedurfte deshalb keiner Prüfung, ob die Unwirksamkeit der Satzung, soweit sie in ihrem § 2 Abs. 2 auf die Anlage 1 zur LHV NRW verweist, auch Auswirkungen auf die Gültigkeit anderer Regelungen der Satzung hat.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

- 9 -

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der die angefochtene Entscheidung abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Die Beschwerde kann nur durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt eingelegt und begründet werden. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit 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 angehören, vertreten lassen.

Sch

H

R

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 558,33 Euro festgesetzt.

Sch

H

R