

3.8 Hunde- und Vergnügungssteuer – Von der Bevölkerung ungeliebt, für die Kommunen eine wichtige Einnahmequelle

Hundesteuer und Vergnügungssteuer sind kommunale Abgaben mit Besonderheiten. Die Gründe hierfür werden erst bei detaillierter Betrachtung der rechtlichen Grundlagen und deren konkreter Umsetzung in den Kommunen ersichtlich. Die überörtliche Kommunalprüfung sah in zehn Städten genauer hin.

Wer sich einen Hund anschafft, muss in der Regel für diesen auch Hundesteuer zahlen. Stammt der Hund aus dem örtlichen Tierheim, kann die Steuer für ein bis zwei Jahre entfallen. Wird ein Hund dagegen für berufliche oder betriebliche Zwecke gehalten, darf die Kommune keine Hundesteuer erheben.

Muss in einer Gaststätte für ein Dartspielgerät mit Münzeinwurf Vergnügungssteuer abgeführt werden, ist dies für ein in derselben Gaststätte aufgestelltes Kinder-Feuerwehrauto mit Münzeinwurf wohlmöglich nicht der Fall.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen erhalten Erträge aus verschiedenen Steuerarten. Hierzu zählen Anteile an dem Aufkommen der Einkommensteuer⁷⁹ und der Umsatzsteuer⁸⁰. Zudem stehen ihnen die Grund- und Gewerbesteuern sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.⁸¹ Bei Hunde- und Vergnügungssteuern handelt es sich ebenso wie bei der Jagdsteuer⁸² um Aufwandsteuern. Die Befugnis zur Rechtsetzung über die Hunde- und Vergnügungssteuer liegt bei den Gemeinden.⁸³

Im Rahmen ihrer Finanzhoheit entscheiden Gemeinden selbst, ob sie eine Hundesteuer bzw. eine Vergnügungssteuer erheben. Diese Steuern stellen eine zulässige zusätzliche Ertragsquelle dar: Der Grundsatz, dass Kommunen Steuern nur erheben sollen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, gilt für diese beiden Steuerarten nicht,⁸⁴ weil hier ordnungspolitische Lenkungsziele im Vordergrund stehen: Zweck der Steuererhebung kann es sein, die Anzahl der Hunde zu regulieren und die Spielsucht einzudämmen.⁸⁵

⁷⁹ Vgl. Art. 106 Abs. 5 GG.

⁸⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 5a GG.

⁸¹ Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

⁸² Vgl. § 3 Abs. 2 NKAG. Die Jagdsteuer kann von Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben werden.

⁸³ Vgl. Art. 105 Abs. 2a GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 NKAG.

⁸⁴ Vgl. § 3 Abs. 5 NKAG.

⁸⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.10.2014 – 9 C 8/13, Rn. 18, BeckRS 2014, 59184 (Hundesteuer); BVerwG, Beschluss vom 11.03.2010 – 9 BN 2.09, Rn. 20, BeckRS 2010, 48491 (Vergnügungssteuer).

Ziel der Prüfung war es, das Satzungsrecht, die Steuererhebung und das Steueraufkommen zu vergleichen und zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete zehn Städte⁸⁶ mit 7.300 bis 22.800 Einwohnerinnen und Einwohnern⁸⁷.

Hundesteuer und Vergnügungssteuer sind die bekanntesten örtlichen Aufwandsteuern.⁸⁸ Diese Steuergruppe stellt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ab: Besteuert wird der besondere, über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende finanzielle Aufwand für die persönliche Lebensführung.⁸⁹ Dabei kann es sich nur um den Aufwand von natürlichen Personen handeln.

Grundlagen



Ansicht 16: Hund mit Steuermarke⁹⁰

Für die Hundesteuer gilt daher, dass das Halten von Hunden für berufliche oder betriebliche Zwecke bzw. durch juristische Personen nicht besteuert werden darf. Mit einer Ausnahme regelten alle geprüften Hundesteuersatzungen Befreiungen und Ermäßigungen in diesen Bereichen, z. B. für Hunde, die Tierschutzvereine vorübergehend bei sich unterbringen oder für Diensthunde staatlicher oder

Steuerpflicht
Hunde-
steuer

⁸⁶ Geprüft wurden die Städte Bad Bentheim, Bad Sachsa, Brake (Unterweser), Bremervörde, Gehrden, Jever, Soltau, Stadthagen, Wildeshausen und Wittingen.

⁸⁷ Stand: 30.06.2023.

⁸⁸ Vgl. Art. 105 Abs. 2 a Satz 1 GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 2 Satz 1 NKAG.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.10.2014 – 9 C 8/13, Rn. 18, BeckRS 2014, 59184; Nds. OVG, Beschluss vom 27.06.2017 – 9 LA 35/16, Rn. 4, BeckRS 2017, 120944.

⁹⁰ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

kommunaler Dienststellen. Diese speziellen Satzungsbestimmungen sind jedoch gegenstandlos,⁹¹ da die Halterinnen und Halter von vornherein nicht der Steuerpflicht unterliegen und in diesen Fällen ein Antrag auf Steuerbefreiung entbehrlich ist.

*Ausnahmen
Hunde-
steuer*

Die Hundesteuersatzungen ließen eine Reihe von Möglichkeiten zur Steuerbefreiung oder -ermäßigung zu. Alle Städte befreiten Halterinnen und Halter von Hunden, die zum besonderen Schutz von hilfsbedürftigen Personen benötigt wurden. Ermäßigt wurde die Steuer am häufigsten bei Hunden zur Bewachung von Gebäuden im Außenbereich und bei Jagdgebrauchshunden privater Jäger. Grundsätzlich erfolgte eine Ermäßigung auf die Hälfte des Steuersatzes. Eine Stadt ermäßigte auf ein Drittel. Eine auf ein oder zwei Jahre befristete Befreiung für Hunde, die aus dem örtlichen Tierheim aufgenommen wurden, sahen hingegen nur drei Städte vor. Je nach Ausgestaltung der Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände erhöht sich der Aufwand für die Bearbeitung der Anträge. Die Städte und Gemeinden sollten Ausnahmen auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit gründlich überprüfen.

*Steuersätze
Hunde-
steuer*

Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2023 die Spannbreiten der Hundesteuersätze:

1. Hund	2. Hund	3. bzw. weiterer Hunde	1. gefährlicher Hund	2. gefährlicher Hund
48 € bis 108 €	72 € bis 216 €	96 € bis 264 €	350 € bis 600 €	500 € bis 600 €

Tabelle 1: Hundesteuersätze pro Jahr

Die niedrigsten Steuersätze für den ersten Hund von 48 € bis 60 € jährlich wiesen vier Städte auf. Diese besteuerten im Vergleich auch jeden weiteren Hund unterdurchschnittlich. Eine Stadt hatte die Steuersätze bereits seit 30 Jahren nicht mehr erhöht. In zwei Städten lag die Erhöhung 20 Jahre zurück und in einer weiteren Stadt 10 Jahre. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt insbesondere diesen Städten, die Steuersätze zu überprüfen und ggf. anzupassen.

*Gefährliche
Hunde*

Kommunen können die Lenkungsfunktion der Hundesteuer auch darauf ausrichten, das Halten von gefährlichen Hunden zu begrenzen. So bestimmten vier der zehn Städte deutlich höhere Steuersätze für sogenannte gefährliche Hunde. Tatsächlich erhoben sie die Steuer jedoch nur in wenigen Fällen. Nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG)⁹² wird die Gefährlichkeit eines Hundes im Einzelfall festgestellt, wenn Tatsachen den Verdacht rechtfertigen, dass von diesem

⁹¹ Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 20.02.2002 – 13 L 2306/99, WKRS 2002, 43987, R. 22 f.; OVG Münster, Urteil vom 23.01.1997 – 22 A 2455/96, NVwZ 1999, S. 318 (319).

⁹² Vgl. NHundG vom 26.05.2011 (Nds. GVBl. S. 130, 184), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 593).

eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.⁹³ Eine Regelung, nach der bestimmte Hunderrassen als gefährlich gelten, existiert nach dem NHundG nicht. Erforderlich war nach den Satzungsregelungen, dass die Fachbehörde die Gefährlichkeit des einzelnen Hundes feststellte.

Nach den Hundesteuersatzungen sind Halterinnen und Halter verpflichtet, ihre Hunde selbständig bei der Kommune anzumelden. Im Wesentlichen verließen sich die Städte darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren Meldepflichten auch nachkommen. Um möglichst alle Steuerpflichtigen zu erfassen, hält die überörtliche Kommunalprüfung ergänzende Maßnahmen für erforderlich. Z. B. fragen zwei Städte Hundebestände im Zuge der Versendung von Bescheiden über Grundabgaben ab. In der Folge erhöhten sich bei einer Stadt die Erträge durch neue Anmeldungen deutlich. Nicht zulässig ist es, Dritte mit der Durchführung von Hundebestandsaufnahmen zu beauftragen.⁹⁴ So sahen es jedoch zwei Städte in ihren Satzungen als Option vor. Vielmehr regt die überörtliche Kommunalprüfung an, Auskunftspflichten von anderen Personen, insbesondere von Grundstücks- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern in den Hundesteuersatzungen zu regeln.⁹⁵

*Hunde-
bestands-
aufnahmen*



Ansicht 17: Ausschnitt Geldspielautomat, Illustration⁹⁶

Gegenstand der Vergnügungssteuer ist der finanzielle Aufwand von Vergnügungen: Wer sich den Besuch von Tanzveranstaltungen oder das Spielen an Automaten leistet, dem kann auch eine Abgabe für die Allgemeinheit zugemutet werden.⁹⁷ Zudem soll die Vergnügungssteuer nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an die

*Steuerpflicht
Ver-
gnügungs-
steuer*

⁹³ Vgl. § 7 NHundG.

⁹⁴ Aufgrund gesetzlichen Ausschlusses für Steuern ist es in Niedersachsen nicht zulässig, die Ermittlung der in einem Haushalt, Betrieb, etc. gehaltenen Hunde, die die Berechnungsgrundlage für die Hundesteuer bilden, einem privaten Dritten zu übertragen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 NKAG).

⁹⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 a NKAG in Verbindung mit § 93 Abs. 1 bis 6 AO; vgl. NSGB, Satzungsmuster, § 8 Abs. 4, Stand: Juli 2022, Rundschreiben Nr. 172/2023 vom 07.11.2023.

⁹⁶ Bildnachweis: AI-Stocks - stock.adobe.com.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.05.1962 – 1 BvL 31/58, BVerfGE 14, 76 (79).

Leistungsfähigkeit dieser Personen anknüpfen.⁹⁸ Sie zieht daher grundsätzlich die Ausgaben, die die Personen für ihr Vergnügen tätigen, als Bemessungsgrundlage heran.

Alle zehn Städte besteuerten Spielgeräte mit und ohne Gewinnmöglichkeit. Acht der Städte bestimmten neben Tanzveranstaltungen weitere Veranstaltungsarten als steuerpflichtig, z. B. Filmvorführungen, Box- oder Catch-Wettkämpfe.

Befreiungsmöglichkeiten sahen sie hingegen durchweg für Veranstaltungen von gemeinnützigen Kultureinrichtungen vor. Sieben Städte nahmen gemeinnützige Veranstaltungen sowie Volksfeste von der Steuerpflicht aus. Sechs Städte befreiten spezielle Spielgeräte für Kinder.

Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2023 die Spannbreiten der wesentlichen Vergnügungssteuersätze:

Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit	Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit			Veranstaltungen
	in Spielhallen	außerhalb Spielhallen	„Kriegsspielgerät“ ⁹⁹	Tanz ¹⁰⁰
10 % bis 26 %	15 € bis 67 €	10 € bis 43 €	60 € bis 900 €	10 % bis 20 %

Tabelle 2: Vergnügungssteuersätze

Die Steuersätze für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit blieben in drei Städten und für Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit in acht Städten seit mindestens 2018 unverändert. Die Veranstaltungssteuer hatten sechs von acht Städten seit 2014 nicht angepasst.

Der reale Wert von Steuersätzen, die durch absolute Beträge festgesetzt sind, sinkt infolge der Geldentwertung. Auch bei der Hundesteuer ergeben sich hierdurch negative Auswirkungen, sowohl für die Finanzmittelbeschaffung als auch für die verfolgten Lenkungsziele.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Städten und Gemeinden, diese Steuersätze regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Eine Stadt legte für die Besteuerung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nicht das sogenannte Einspielergebnis, d. h. die Ausgaben der Spielenden zugrunde, sondern

⁹⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2009 – 9 C 12.08, Leitsatz 2.

⁹⁹ Geräte, mit denen Gewalttätigkeiten gegen Menschen dargestellt werden oder die eine Verherrlichung oder Verharmlosung des Krieges zum Gegenstand haben. In Spielhallen oder außerhalb von Spielhallen.

¹⁰⁰ Sofern die Eintrittsgelder Berechnungsgrundlage sind (Kartensteuer). Zwei Städte erhoben 1,00 € je 10 qm; eine Stadt 1,65 € je 10 qm Veranstaltungsfläche.

Steuersätze
Vergnügungs-
steuer

Stückzahl-
maßstab

einen pauschalen Steuerbetrag. Eine solche Besteuerung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit über einen Stückzahlmaßstab, d. h. mit einem pauschalen Betrag pro Gerät, verstößt jedoch gegen Art. 3 des Grundgesetzes.¹⁰¹

Die Städte nahmen Kontrollen der Steuerpflicht sowohl für die Hundesteuer als auch für die Vergnügungssteuer nur in Einzelfällen und überwiegend anlassbezogen vor. Die Besteuerung bisher nicht bekannter Steuerfälle würde das Steueraufkommen erhöhen. Die Städte sollten erwägen, auch allgemeine Kontrollen der Steuerpflicht vorzunehmen, z. B. für die Hundesteuer im Zusammenhang mit der Kontrolle der Anleinplicht während der allgemeinen Brut-, Setz- und Aufzuchtzeit.¹⁰²

Kontrollen

Die folgende Tabelle weist die Durchschnittswerte des jährlichen Steueraufkommens der zehn geprüften Städte sowie die Durchschnittswerte je Einwohnerin und Einwohner für das Jahr 2022 aus:

*Steuer-
aufkommen*

Steueraufkommen (Durchschnitt)	2018	2019	2020	2021	2022	2022 je Einw.
Hundesteuer	74.000 €	76.000 €	78.000 €	82.000 €	90.000 €	6,12 €
Vergnügungssteuer	423.000 €	430.000 €	305.000 €	280.000 €	397.000 €	21,10 €

Tabelle 3: Durchschnittliches Steueraufkommen (gerundet)

Die Spannweite des Steueraufkommens lag bei der Hundesteuer im Jahr 2022 bei den geprüften Städten zwischen rd. 70.000 € und 112.000 €. Die Erträge je Einwohnerin und Einwohner betrugen zwischen 3,61 € und 13,46 €. Bei der Vergnügungssteuer vereinnahmten die Städte im Jahr 2022 zwischen rd. 32.000 € und 1.235.000 €. Das waren 2,80 € bzw. 56,58 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Fall einer Kommune mit den höchsten Erträgen machten die Vergnügungssteuern eines Freizeitparks den größten Anteil aus.

Mit der Hunde- und der Vergnügungssteuer können die Städte und Gemeinden nicht nur Erträge erzielen, sondern sowohl die Hundehaltung als auch die Inanspruchnahme von Spielgeräten lenken. Beide Aspekte sollten sie bei ihren Entscheidungen über die Steuergegenstände und die Steuersätze bedenken. Die Städte sollten zudem aus Gründen der Steuergerechtigkeit Befreiungen und Ermäßigungen eher restriktiv regeln.

Fazit

¹⁰¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.02.2009 - 1 BvL 8/05 -, 2. Leitsatz.

¹⁰² Vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 1 b) NWaldLG.

Setzen die Städte und Gemeinden Steuersätze in absoluten Beträgen fest, unterliegen diese der Geldentwertung. Hieraus folgt für die Kommunen die Aufgabe, diese regelmäßig zu überprüfen.