

Lösungshinweise Fall 5 – Hundesteuer

Vorüberlegung bezüglich der Art des Vorgehens von W

W geht zur Behörde und erklärt seinen „Einspruch“ gegen den „illegalen Bescheid“. Seine Erklärung kann trotz falscher Bezeichnung als Widerspruch im rechtlichen Sinne charakterisiert werden. Die falsche Bezeichnung schadet grundsätzlich nicht.

Obersatz: Der Widerspruch hat Aussicht auf Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit des Widerspruchs

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

§ 68 I 1 VwGO konzipiert den Widerspruch als der Anfechtungsklage vorgeschaltetes Verfahren. Aufgrund dieses vorbereitenden Charakters ist auch für die Zulässigkeit des Widerspruchs die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs erforderlich.

[Achtung: die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs ist hier mangels Verweisungsmöglichkeit der Behörde echte Zulässigkeitsvoraussetzung

a) Eine aufdrängende Sonderzuweisung ist vorliegend nicht ersichtlich

b) Generalklausel des § 40 I 1 VwGO analog

Die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges ist für das Widerspruchsverfahren nicht gesondert gesetzlich geregelt.

In Betracht kommt aber eine Anwendung von § 40 I 1 VwGO analog.

aa) Analoge Anwendung des § 40 I 1 VwGO

Die analoge Anwendung einer Norm hat im Allgemeinen zwei Voraussetzungen.

Zunächst muss eine planwidrige Regelungslücke vorliegen. Wie bereits angesprochen fehlt eine Regelung nach der die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs speziell für den Widerspruch geregelt ist. Somit ist von einer Regelungslücke auszugehen. Da der Gesetzgeber nicht bewusst auf eine Regelung verzichtet hat, ist diese auch planwidrig.

Ferner muss die Vergleichbarkeit der Interessenlage zu bejahen sein. Aufgrund seines Charakters als Vorschaltrechtsbehelf zur Anfechtungsklage muss das Kriterium der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs beim Widerspruch identisch wie bei der Klage beurteilt werden. Eine vergleichbare Interessenlage liegt vor.

bb) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, wenn sie nach öffentlich-rechtlichen Normen zu bewerten ist.

Streitentscheidende Normen stellen vorliegend die Normen der Abgabensatzung der Gemeinde Würzburg (ggf. i. V. m. den Vorschriften des KAG) dar. Diese berechtigten die Stadt Würzburg gerade in ihrer Funktion als Hoheitsträger, so dass nach der modifizierten Subjektstheorie Normen öffentlich-rechtlicher Natur vorliegen und die Streitigkeit mithin öffentlich-rechtlicher Natur ist.

cc) Keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit

Die Streitigkeit dürfte überdies nicht verfassungsrechtlicher Art sein. Sie ist es, wenn zwei am Verfassungsleben unmittelbar Beteiligte um Rechte gerade aus der Verfassung streiten (doppelte Verfassungsunmittelbarkeit).

Vorliegend ist Gegenstand der Streitigkeit nicht Verfassungsrecht, so dass schon aus diesem Grunde keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit gegeben ist.

dd) Eine abdrängende Sonderzuweisungen ist hier nicht ersichtlich.

Folglich ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 VwGO analog eröffnet.

2. Statthaftigkeit des Widerspruchs, § 68 I VwGO

Die Statthaftigkeit setzt voraus, dass es sich bei der Maßnahme deren Aufhebung begehrt wird um einen VA handelt, die Klage noch nicht erhoben ist und der Widerspruch nicht aufgrund spezialgesetzlicher Regelung unstatthaft ist.

a)W begehrt die Aufhebung des Steuerbescheides, so dass ein **Anfechtungswiderspruch** nach § 68 I 1 VwGO statthafte Antragsart ist, wenn es sich bei dem Steuerbescheid um einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG handelt. Die Stadt Würzburg als Behörde hat hier mit dem Steuerbescheid eine Regelung eines Einzelfalls mit Außenwirkung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts erlassen, so dass es sich um einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG handelt.

b) W hat noch keine Klage erhoben

c) Es könnte sich um eine nicht statthafte Nachprüfung handeln, weil die Statthaftigkeit aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung unstatthaft ist.

In Bayern ist der Widerspruch nur noch in wenigen Fällen **fakultativ möglich** (vgl. Art. 15 I BayAGVwGO), **in der Regel aber** nach § 68 I 2 Alt. 1 i. V. m Art. 15 II BayAGVwGO **unstatthaft**.

Gegen einen Verwaltungsakt im Bereich des Kommunalabgabenrechts ist ein Widerspruch jedoch nach Art. 15 I 1 Nr. 1 BayAGVwGO jedoch fakultativ noch möglich.

Folglich ist der Widerspruch auch nicht kraft spezialgesetzlicher Regelung unstatthaft.

3. Widerspruchsbefugnis (§ 42 II VwGO analog)

a) Aufgrund des vorbereitenden Charakters ist auch für die Zulässigkeit des Widerspruchs das Vorliegen einer Widerspruchsbefugnis erforderlich. Ein Popularwiderspruch widerspricht dem deutschen Verwaltungsverfahrens- bzw, Verwaltungsprozessrecht.

Die Anforderungen **an die Widerspruchsbefugnis** ergeben sich grundsätzlich aus der **analogen Anwendung des § 42 II VwGO**.

b) Nach der sog. Möglichkeitstheorie reicht die **Möglichkeit einer Rechtsverletzung** des W in eigenen Rechten aus. Hier ist der Hundeführer als Adressat des belastenden Bescheides möglicherweise in seinem Recht aus Art. 14 GG verletzt. Subsidiär kommt eine Verletzung nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht.

4. Widerspruchsform und -frist, § 70 VwGO

a) Form nach § 70 I 1 VwGO

Schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde. Hier erfüllt das Diktat gegenüber der Behördenangestellten das Formerfordernis „zur Niederschrift bei der Behörde“.

b) Fristberechnung, § 70 I 1, 2 VwGO

- **Berechnung allgemein:**

Verweis auf §§ 187 ff. BGB

- über § 57 II VwGO i. V. m. § 222 ZPO („verwaltungsprozessuale Lösung“) *oder*
- Art. 79, 31 I BayVwVfG („verwaltungsverfahrenrechtliche Lösung“).

Die Widerspruchsfrist ist eine **Ereignisfrist** gem. § 187 BGB; d.h. der Tag der Bekanntgabe zählt bei Berechnung nicht mit. Fristende bestimmt § 188 II Hs. 1 BGB.

- **Fristauslösendes Ereignis: Bekanntgabe des VA** gemäß Art. 41 BayVwVfG; bei einer Zustellung des VA müssten zusätzlich die Regeln des BayVwZVG beachtet werden.

- **Tatsächlicher Eingang des Bescheides** am 13.11.09

Aber: **Drei-Tages-Fiktion** des Art. 41 II 1 BayVwVfG; der VA gilt damit am 15.11.09 als zugegangen und bekanntgegeben (Aufgabe zur Post am 12.11.09);

[Die Fiktion gilt auch, wenn die Behörde bspw. durch Empfangsbestätigung den früheren Empfang beweisen kann; sinnvoll ist aber eine Empfangsbestätigung der Behörde deshalb, weil sie bei berechtigten Zweifel, ob der Zugang überhaupt erfolgt ist, die Beweislast trifft; Art. 41 II BayVwVfG trifft nämlich nur in zeitlicher Hinsicht eine Regelung, wenn der Zugang an sich unstreitig bzw. bewiesen ist.]

- **Berechnung von Fristbeginn und Fristablauf** erfolgt gemäß Art. 79, 31 I BayVwVfG oder gemäß § 57 II VwGO i. V. m. § 222 ZPO nach den §§ 187 ff. BGB
Beginn gem. § 187 I BGB am 16.11.09, 0 Uhr.
Ende gem. § 188 II BGB am 15.12.09, 24 Uhr.
Der Widerspruch des W am 14.12.09 war also noch fristgerecht.

5. Zuständige Behörde (§§ 70 I VwGO)

a) Adressat des Widerspruchs

Grds. ist der Widerspruch bei der Ausgangsbehörde gem. § 70 I 1 VwGO einzulegen, also bei der Stadt Würzburg

Eine Einlegung bei der Widerspruchsbehörde ist aber gem. § 70 I 2 VwGO unschädlich.

6. Beteiligten- und Handlungsfähigkeit

a) Die **Beteiligtenfähigkeit** des W als natürliche Person ergibt sich aus Art. 11 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG. Die Stadt Würzburg ist nach Art. 11 Nr. 1 Alt. 2 BayVwVfG beteiligtenfähig.

b) Weiterhin ist der W als natürliche Person nach Art. 79, 12 I Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. §§ 104 ff BGB **handlungsfähig**. Die Handlungsfähigkeit der Stadt Würzburg ergibt sich aus Art. 12 I Nr. 3 BayVwVfG. Sie wird vertreten durch den Oberbürgermeister Art. 38 I, 36 I 2 GO.

II. Begründetheit des Widerspruchs

Obersatz:

„Der Widerspruch ist begründet, **soweit** der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig oder zweckwidrig ist und der Widerspruchsführer dadurch in seinen Rechten verletzt wird, § 68 I 1 VwGO, § 113 I 1 VwGO analog.“

Anmerkung: In § 73 VwVfG ist nur geregelt, dass „ein Widerspruchsbescheid ergeht“, es ist jedoch nicht der Prüfungsmaßstab normiert (**Regelungslücke**). Da es bei dem Widerspruch auch um die Überprüfung eines Verwaltungsakts geht (**vergleichbare Interessenlage**), ist daher auf den § 113 VwGO zurückzugreifen, der die Anforderungen diesbezüglich im gerichtlichen Verfahren normiert (**vergleichbarer Normzweck**).

1. Rechtmäßigkeit bzw. Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts

a) Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts

aa) Vorliegen einer Ermächtigungsgrundlage für den VA

- Rechtsgrundlage des Verwaltungsaktes ist § 1 der gemeindlichen Hundesteuersatzung, deren Rechtmäßigkeit laut Bearbeitervermerk von der Widerspruchsbehörde bezweifelt wird. Ein auf einer rechtswidrigen Ermächtigungsgrundlage ergehender VA ist grundsätzlich rechtswidrig. Allerdings ist problematisch, inwiefern die Widerspruchsbehörde, die an der Rechtmäßigkeit der Satzung zweifelt, die Satzung inzident im Widerspruchsverfahren überprüfen kann und ggf. unangewendet lassen kann.
- Grundsätzlich gilt, dass Exekutivrecht im gerichtlichen Verfahren überprüft werden kann, also ein Inzidentverwerfungsrecht der Judikative besteht, das

sich u.a. aus einem Umkehrschluss aus Art. 100 I GG ergibt.

- Dagegen wird nach der h. M. der Exekutive und damit auch der Widerspruchsbehörde kein Inzidentverwerfungsrecht zugestanden:

e. A. (contra Inzidentverwerfungsrecht):

Möglichkeit der Einleitung des Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO.

a. A. (pro Inzidentverwerfungsrecht):

Anwendung einer nichtigen Satzung würde (anders als ein VA ist eine rechtswidrige Satzung nichtig) gegen Art. 20 III GG verstoßen.

- Hier also keine inzidente Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Satzung durch die Widerspruchsbehörde möglich. Die Behörde muss von einer rechtmäßigen Satzung ausgehen.

[Andernfalls würde an dieser Stelle auch die Satzung nach dem Schema: 1. Rechtsgrundlage, 2. formelle RM, 3. materielle RM überprüft werden; vgl. zum Ganzen, Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, § 4 Rn 55 ff.]

bb) Formelle Rechtmäßigkeit des VA (=Steuerbescheid)

(1) Zuständigkeit:

- Die **sachliche Zuständigkeit** der Stadt Würzburg zur Durchsetzung der Steuersatzung ergibt sich aus Art. 1, 3 I KAG, wonach die Gemeinden die Kompetenz zur Errichtung örtlicher Aufwandsteuern besitzen. Diese Ermächtigung zur Aufstellung einer solchen Satzung muss jedoch auch gleichzeitig die Verlei-

hung der Kompetenz zur Durchsetzung dieser Satzung beinhalten.

Die **örtliche Zuständigkeit** der Behörde ergibt sich aus Art. 3 I Nr. 3 a BayVwVfG

(2) Verfahren:

- Nach Art. 28 I Bay VwVfG sind vor dem Erlass eines belastenden Verwaltungsakts die Beteiligten anzuhören. W ist als Adressat eines belastenden Verwaltungsakts nach Art. 13 I Nr. 2 BayVwVfG Beteiligter und hätte angehört werden müssen. Er wurde jedoch nicht angehört und Ausnahmen von Anhörung nach Art. 28 II oder III BayVwVfG sind nicht ersichtlich, so dass ein Verfahrensfehler vorliegt.
- Dieser Verfahrensfehler wurde geheilt nach Art. 45 I Nr. 3 BayVwVfG, indem der W im Widerspruchsverfahren Gelegenheit hatte, sich zu dem Sachverhalt zu äußern.

(3) Form:

- Die Form des Verwaltungsakts richtet sich nach Art. 37 BayVwVfG. Hier wurde ein schriftlicher Bescheid erlassen, der nach Art. 39 I BayVwVfG hätte begründet werden müssen. Da sich dem Sachverhalt keinen entgegenstehenden Aussagen entnehmen lassen, ist von einer ordnungsgemäßen Begründung auszugehen.

Selbst wenn man dies nicht annimmt kann die Behörde dies im Widerspruchsverfahren ggf. sogar bis zur letzten mündlichen Verhandlung der gerichtlichen Tatsacheninstanz nachholen und so die Heilung nach Art. 45 I Nr. 2 BayVwVfG herbeiführen.

cc) materielle Rechtmäßigkeit des VA

(1) Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage, § 1 Hundesteuersatzung

- **Halten eines Hundes im Gemeindegebiet:** W ist Halter im Sinne des § 3 I der Satzung und somit Steuerschuldner. Es schadet nicht, dass er nicht Eigentümer ist. Das Grundstück des W befindet sich lt. SV noch auf Gemeindegebiet.
- **Über 4 Monate alter Hund:** Das Halten des einmonatigen Welpen fällt schon nicht unter § 1 der Satzung. Daher darf für diesen keine Steuer erhoben werden. Die anderen beiden Hunde fallen grundsätzlich unter dieses Tatbestandsmerkmal (es gilt das Kalenderjahr), so dass der Tatbestand diesbezüglich erfüllt ist.

(2) Rechtsfolge

- An die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen ist in der Hundesteuersatzung eine **zwingende Rechtsfolge**, nämlich die Entrichtung des Hundesteuerbetrags, geknüpft.
- Die Tatbestandsvoraussetzungen sind für die beiden über 4 Monate alten Tiere erfüllt, so dass der W diesbezüglich der Steuerpflicht unterliegt (s.o.).
- Bezüglich der Höhe des Steuerbetrages setzt § 5 der Satzung den Betrag von 80 € fest, so dass im Grundsatz ein Steuerbetrag in Höhe von 160 € rechtmäßig von W verlangt werden könnte.
- Allerdings kommt hier eine Ermäßigung der Steuerbeträge für die „steuerpflichtigen“ Hunde nach § 6 der Satzung in Betracht. Die Ermäßigung steht nicht im Ermessen der Behörde, so dass auch sie eine zwingende Rechtsfolge darstellen.

Laut Sachverhalt bewohnt der W mit seinen Hunden ein Grundstück, das mehr als 500 m von jedem anderen Wohngebäude entfernt liegt und hält die Hunde demnach in einer Einöde, gemäß § 6 II der Satzung. Die Steuer ist daher für diese beiden Hunde nach § 6 I Nr. 1 der Satzung um die Hälfte reduziert.

- Zwingende Rechtsfolge der Ermächtigung ist damit die Erhebung von 80 € Steuern für die beiden „steuerpflichtigen“ Hunde des W. Die Gemeinde Würzburg hat dem W laut Sachverhalt allerdings einen Steuerbescheid in Höhe von 240 € zugeschickt. Dieser ist soweit rechtswidrig als er nicht mit der Rechtsfolge, zu der die Ermächtigungsgrundlage hier ermächtigt, nämlich 80 €, übereinstimmt. **Jegliche Verpflichtung des W zur Zahlung von mehr als 80 € ist damit rechtswidrig.**
- Problematisch könnte hier ferner sein, dass hier möglicherweise auch die Ehefrau Halter des Hundes ist und somit beide als **Gesamtschulder** haften (vgl. § 3 Abs. 2 der Satzung). Aus den Angaben des Sachverhalts lässt sich nicht eindeutig ableiten, ob die Frau des W auch Halterin ist. Es liegt nahe, dass sie mit W im gleichen Haushalt lebt und somit nach § 3 Abs. 2 S.1 der Satzung auch Halterin ist. Allerdings führt dies nicht etwa dazu, dass der Gesamtbetrag um die Hälfte mindert. Gesamtschulderische Haftung nach § 421 BGB bedeutet, dass der Berechtigte also die Stadt Würzburg berechtigt ist von jedem Schuldner den kompletten Betrag zu verlangen. Es muss also keine Aufteilung auf die verschiedenen Schuldner erfolgen. (§ 3 Abs. 3 der Satzung bezieht sich nur auf

die deliktische Haftung des Eigentümers nicht aber auf die Eigenschaft als Steuerschuldner)

b) Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes

Nach h.M. wird der Widerspruchsbehörde grundsätzlich ein umfassendes Recht zur Überprüfung der Zweckmäßigkeit der zu überprüfenden Handlung eingeräumt. [Beachte aber: In Selbstverwaltungsangelegenheiten steht der Widerspruchsbehörde nur die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlung zu, Art. 119 Nr. 1 BayGO.]

Steht die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes bereits fest hat allerdings die Zweckwidrigkeit eigentlich keine eigenen Bedeutung, kann aber noch hilfsgutachterlich erörtert werden.

Die Überprüfung eines Verwaltungsakts auf seine Zweckmäßigkeit erfolgt durch Bewertung der behördlichen Maßnahme auf seine Wirtschaftlichkeit unter sozialen, ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten.

Die Anwendung der Zweckmäßigkeitskontrolle setzt allerdings voraus, dass die angegriffene Maßnahme der Verwaltung einen Entscheidungsspielraum eröffnet. Ist das nicht der Fall, ist die Behörde durch den vorrangigen Grundsatz der Gesetzesbindung an den Vollzug der Norm gebunden und besitzt selbst nicht die Kompetenz, die gebundene Entscheidung auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen. Die Abwägung der unterschiedlichen Belange hat bereits abschließend der Gesetzgeber getroffen.

Im vorliegenden Fall besteht kein Entscheidungsspielraum der Behörde, ob sie die Steuer verlangen will oder nicht, da insoweit eine gebundene Norm vorliegt. Auch die Höhe

der Steuerschuld ergibt sich unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz.

Aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung kann die Behörde aber entscheiden, wen sie für die Zahlungspflicht heranzieht. Insoweit hat sie also einen Entscheidungsspielraum der eine Zweckmäßigkeitsüberprüfung ermöglicht. Laut SV ist die Frau des W Eigentümerin des Hundes, allerdings sprechen die Anhaltspunkte des Sachverhalt eher dafür, dass die Hunde hauptsächlich im Interesse des W gehalten werden. Folglich ist die Heranziehung des W nicht unzumutbar.

2. Rechtsverletzung des Widerspruchsführers

Durch den belastenden Steuerbescheid wird tatsächlich in Ws allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG eingegriffen.

Ergebnis: Der Widerspruch ist zulässig und begründet, soweit der VA rechtswidrig ist. Er hat insoweit Aussicht auf Erfolg.