

SO_GERICHTE VWKLA.2020.6 vom 4. April 2022

SO Obergericht, 2022-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWKLA.2020.6

FR: SO_GERICHTE VWKLA.2020.6 du 4 avril 2022

IT: SO_GERICHTE VWKLA.2020.6 del 4 aprile 2022

Erwägungen

E. 1

Mit Eingabe vom 19. November 2020 erhob der Kanton Solothurn Klage gegen die Einwohnergemeinde A.____. Das Hauptrechtsbegehren lautete: Die Beklagte sei zu verpflichten, dem Kläger die Gebühr «Kennzeichnungskontrolle» der Jahre 2017, 2018 und 2019 in der Höhe von total 43■520.00 Franken, zuzüglich 5% Zins seit wann rechtens, zu bezahlen.

Die Klage wurde namentlich wie folgt begründet: Vorliegend handle es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit öffentlich-rechtlicher Natur zwischen dem Staat und einer Gemeinde. Die Einwohnergemeinde A.____ sei mit Verfügung des Veterinärdienstes (VD), am 12. Dezember 2017 aufgefordert worden, eine Bezugsliste 2017 in elektronischer Form für die auf dem Gemeindegebiet gehaltenen Hunde zu übermitteln. Der VD beziehe die entsprechenden Daten aus der Datenbank AMICUS, wenn die Liste nicht fristgerecht eingereicht werde. Die Beklagte sei der Aufforderung nicht nachgekommen. Im April 2018 habe der VD u.a. verfügt, die Beklagte habe dem Kanton Solothurn für die am 1. April 2017 auf Gemeindegebiet abgabepflichtig gehaltenen 346 Hunde den Betrag von total CHF 13■840.00 zu bezahlen. Die Beklagte habe Beschwerde beim Volkswirtschaftsdepartement (VWD) erhoben. Auf die Beschwerde sei nicht eingetreten worden. Dagegen habe die Beklagte Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben, welches mit Urteil vom 5. Februar 2019 auf die Beschwerde nicht eingetreten sei und die Akten an das Steuergericht überwiesen habe. Das Steuergericht habe am 2. März 2020 den Entscheid des VWD aufgehoben und die Sache zur materiellen Beurteilung an das VWD zurückgewiesen. Schliesslich sei die Verwaltungsbeschwerde wegen fehlender Verfügungsbefugnis des VD gutgeheissen worden. Der VD habe bei der Beklagten auch die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle der Jahre 2018 und 2019 erfolglos eingefordert.

Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes über das Halten von Hunden (Hundegesetz, HuG; BGS 614.71) habe der Halter für jeden meldepflichtigen, im Kanton gehaltenen Hund in seiner Wohnsitzgemeinde eine jährliche Hundesteuer und eine Kontrollzeichengebühr gemäss Gebührentarif (GT; BGS 615.11) zu entrichten. In § 14 Abs. 1 HuG sei explizit festgehalten, dass die Veranlagung und der Bezug der Abgaben durch die Einwohnergemeinden erfolgen würden, die jährlich eine Bezugsliste über die in ihrem Gebiet gehaltenen Hunde zu erstellen hätten. Der Bezug der Abgaben nach dem HuG beinhalte sowohl die Hundesteuer als auch die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle. Die Einnahmen aus der Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle fielen ■ im Gegensatz zur Hundesteuer ■ an den Kanton (§ 11 Abs. 3 HuG). Die Gebühr werde seit jeher für Aufwendungen im Zusammenhang mit tierseuchenrechtlichen Vollzugsaufgaben benötigt. Diese würden namentlich die Überprüfung der Kennzeichnung und Registrierung von Hunden, das Ergreifen von Massnahmen (und Präventionsmassnahmen) zur Bekämpfung

von Tollwut und weiteren Krankheiten bei Hunden umfassen. Die Vollzugsaufgaben ergäben sich u.a. aus der Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401).

Die Einwohnergemeinden würden für jeden auf ihrem Gebiet gehaltenen Hund (reglementarisch) die Hundesteuer festlegen, welche sich auf Beträge zwischen 50 Franken und maximal 200 Franken belaufen dürfe (§ 11 Abs. 1 und 2 HuG). In der Einwohnergemeinde A.____ betrage die «Hundetaxe» pro Jahr und Hund CHF 100 (vgl. Gebührenreglement der Einwohnergemeinde A.____ vom 16. Juni 2014, Anhang Ziff. 2.1). Dies entspreche einer Hundesteuer von 60 Franken pro Jahr, da gemäss Gebührenreglement der Einwohnergemeinde A.____ die jährlich zu entrichtenden 100 Franken die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle, welche sich gemäss § 115 Abs. 1 Bst. c GT i.V.m. § 11 HuG auf 40 Franken belaufe, bereits enthalte.

Seit 2017 weigere sich die Beklagte, die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle an den Kanton zu entrichten, obwohl die Gebühr auf einer gesetzlichen Grundlage (HuG i.V.m. dem GT) basiere, von der Beklagten von den Bürgern der Einwohnergemeinde wohl auch eingezogen worden und dem Kanton klar geschuldet sei. Dass die Gebühr auf dem gesetzgeberischen Willen beruhe, unterstreiche deren Erhöhung von 20.00 auf 40.00 Franken, welche mit Beschluss des Kantonsrates vom 4. November 2014 festgelegt worden sei.

Die Beklagte sei nach § 14 Abs. 1 HuG i.V.m. § 5 Abs. 3 der Verordnung zum Gesetz über das Halten von Hunden (Hundeverordnung, HuV; BGS 614.72) verpflichtet, dem VD jährlich eine Kopie der vollständig ausgefüllten Bezugsliste bis zum 30. Juni in elektronischer Form zu übermitteln. Die Beklagte habe die Bezugslisten nicht eingereicht. Diese Verweigerung habe zur Folge, dass die Anzahl der gehaltenen Hunde gestützt auf die Datenbank AMICUS zu eruieren und die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle gestützt auf diese Daten zu erheben sei.

Nach § 14 Abs. 3 HuG seien die Abgaben für ein Kalenderjahr zu entrichten; die Abgabepflicht bestehe für die am Stichtag 1. April gehaltenen Hunde. Von den Abgaben befreit seien namentlich Halter von Hunden, die noch nicht drei Monate alt seien und von Diensthunden (§ 12 Abs. 1 HuG).

Seit dem Jahr 2017 bzw. für die Jahre 2017, 2018 und 2019 seien folgende Gebühren für die Kennzeichnungskontrolle aufgelaufen, welche die Beklagte an den Kanton zu entrichten habe:

Jahr

Anzahl per 1. April gehaltener

Hunde mit Abgabepflicht

Gebühr à CHF 40.00 pro Hund

2017

346

CHF 13■840.00

2018

360

CHF 14■400.00

2019

382

CHF 15■280.00

Total

CHF 43■520.00

Die Daten der per 1. April des jeweiligen Jahres in der Einwohnergemeinde A.____ gehaltenen Hunde mit Abgabepflicht würden auf AMICUS basieren, nachdem die Beklagte sich geweigert habe, die Bezugslisten einzureichen.

E. 2

Die Beklagte liess beantragen, die Klage sei zurückzuweisen, eventuell abzuweisen. Die verwaltungsrechtliche Klage stehe für die vorliegende Streitigkeit aus drei Gründen nicht zur Verfügung:

Die Datenbank AMICUS habe keine gesetzliche Grundlage. Der Kanton habe die Gemeinden aufgefordert, Abgaben auf diese Datenbank zu stützen. Dies habe Anlass gegeben, die Rechtmässigkeit der Abgaben und des Bezugs zu überprüfen.

Die Kontrollzeichengebühr sei eine Kausalabgabe, die mit der Abschaffung der Hundemarken obsolet geworden sei, weil der Kläger die entsprechenden Gegenleistungen nicht mehr erbringe, zumal die Hundemarke durch einen Chip ersetzt worden sei, welche die Hundehalter beim Tierarzt zu besorgen und zu bezahlen hätten.

Am 9. November 2017 habe das Amt für Landwirtschaft die «Hundekennzeichnungskontrollgebühr 2017» (337 Einheiten zu CHF 40.00, total CHF 13■480.00) in Rechnung gestellt. Auf die dagegen gerichtete Beschwerde sei das Departement nicht eingetreten mit der Begründung, es fehle an einem Anfechtungsobjekt. Nach weiterer Korrespondenz habe die Kantonstierärztin schliesslich die Verfügung vom 16. April 2018 erlassen, mit welcher die Beklagte verpflichtet werden sollte, den genannten Betrag von CHF 13■480.00 als Gebühr «Kennzeichnungskontrolle» zu bezahlen.

Mit Urteil vom 2. März 2020 habe das Steuergericht schliesslich die Beschwerde der Beklagten gutgeheissen und die Sache zur materiellen Behandlung an das Departement zurückgewiesen. Das Steuergericht habe ausgeführt, das Departement habe auch zu entscheiden, ob der Kanton seine Forderung nicht auf dem Klageweg geltend machen müsse. Im Rückweisungsverfahren habe das Volkswirtschaftsdepartement die Verfügung aufgehoben mit der Begründung, das Amt für Landwirtschaft sei zum Erlass einer Verfügung gar nicht befugt. Es sei nicht vorgesehen, dass der Veterinärdienst die Höhe der Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle zu verfügen habe, zumal sich diese aus dem Hundegesetz ergebe. Es handle sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit i.S.v. § 48 GO, weshalb das Verwaltungsgericht zuständig sei.

Unstrittig sei, dass es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit handle. Der Kanton gebe die Hundemarken, für die er die Kontrollzeichengebühr erhoben habe, gar nicht mehr ab. Der Kläger stelle den Einwohnergemeinden für jeden auf ihrem Gebiet per Stichtag gehaltenen Hund gemäss AMICUS die Gebühr von CHF 40.00 (§ 115 Abs. 1 lit. c GT; BGS 615.11) in Rechnung, und zwar unabhängig davon, ob die entsprechenden

Eintragungen in der Datenbank richtig seien. Dass der Kläger die Gebühren «seit jeher für Aufwendungen im Zusammenhang mit tierseuchenrechtlichen Vollzugsaufgaben» benötige, sei haltlos und werde auch nicht belegt. Der Kläger habe faktisch gar keine Möglichkeit, die von ihm geltend gemachten Leistungen zu erbringen. Er könne die Kennzeichnung und Registrierung von Hunden gar nicht überprüfen. Abgesehen davon seien es die Einwohnergemeinden, welche diese Prüfungen durchzuführen hätten.

Während die Hundesteuer als Steuer voraussetzungslos geschuldet sei (vgl. Art. 132 Abs. 1 lit. 1 KV), handle es sich bei der Kontrollzeichengebühr, deren Höhe § 115 Abs. 1 lit. c GT bestimme, definitionsgemäss um ein Entgelt für eine staatliche Leistung (§ 1 GT), und zwar um eine staatliche Leistung an die Hundehalter. Als Gebühr sei die Kontrollzeichengebühr somit eine Abgabe als Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens. Sie solle den Aufwand decken, der dem Gemeinwesen durch die veranlasste Tätigkeit erwachsen sei. Gebühren seien stets leistungsabhängig und in der Regel auch kostenabhängig. Es handle sich bei der Kontrollzeichengebühr um eine Kausalabgabe, die nur dann geschuldet sei, wenn vom Staat eine entsprechende Gegenleistung erbracht werde. Entscheidend sei deshalb, dass die staatliche Leistung gar nicht mehr erbracht werde. Kennzeichnung und Registrierung der Hunde würden nach § 8 HuG durch einen Tierarzt erfolgen und zwar auf Kosten der Hundehalter (vgl. auch Art. 17 ff. TSV). Sämtliche Leistungen, die in Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung der Hunde mittels Mikrochips stünden, würden durch die Hundehalter, die Tierärzte und die Gemeinden auf Kosten der Halter erbracht. Eine Leistung des Klägers - welche eine Gebühr von CHF 40.00 rechtfertigen würde - sei damit nicht verbunden. Die Erhebung der Gebühr verletze das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Der Kläger gehe offensichtlich davon aus, die Beklagte habe die Bestandesdaten zu kontrollieren und dem Kläger das Ergebnis mit Bezugslisten mitzuteilen, damit er der Beklagten, die bereits den ganzen Kontrollaufwand gehabt habe, die Gebühr in Rechnung stellen könne.

Das Gesetz regle keine Haftung der Beklagten für die Ablieferung der Gebühr an den Kläger. Aus § 13 HuG fliesse vielmehr, dass für die Gebühr, welche der Kläger im vorliegenden Verfahren geltend mache, die Hundehalter haften würden.

E. 3

Der Kläger replizierte namentlich Folgendes: Nach Art. 30 Abs. 1 des Tierseuchengesetzes (TSG; SR916.40) müssten Hunde gekennzeichnet sein. Gemäss Art. 30 Abs. 2 TSG müssten die Hunde in einer zentralen Datenbank registriert sein (vgl. auch Art. 16 ff. der Tierseuchenverordnung [TSV; SR 916.401] und § 2 Abs. 2 der Tierseuchen- und Tierschutz-Verordnung [TSSV; BGS 926.711]). Bis Januar 2016 seien Daten im Zusammenhang mit der Hunderegistrierung (aber auch anderer Tiere) in der Plattform ANIS registriert worden, welche fliessend von der nationalen Hundedatenbank AMICUS abgelöst worden sei. Die Beklagte verkenne, dass die Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle nicht auf der Abgabe einer Hundemarke bzw. eines Kontrollzeichens beruhe, auch wenn früher ein Kontrollzeichen (die Hundemarke) ausgehändigt worden sei.

Das Chippen von Hunden sei in der TSV schweizweit einheitlich und verbindlich geregelt. Gemäss TSV erfolge die Kennzeichnung und Registrierung von Hunden immer in der Verantwortung und auf Kosten der Hundehalter. Die Einwohnergemeinden seien gehalten, dem Veterinärdienst ihre Bezugslisten zuzustellen. Dies erleichtere dem Veterinärdienst

seine Vollzugstätigkeit, indem beim Abgleich zwischen der Bezugsliste und den in AMICUS registrierten Hunden einer Einwohnergemeinde, die nicht gemeldeten Hunde identifiziert und deren Halter zur Registrierung aufgefordert werden könnten. Die Registrierung der Kennzeichnung der Hunde ermögliche dem Veterinärdienst und den kantonalen Behörden, eine den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung adäquate Hundehaltung zu gewährleisten. Verhaltensauffällige Hunde und ihre Halter könnten identifiziert und auf Grund der aufgezeichneten Vorfälle die der Situation entsprechenden Massnahmen angeordnet werden. Die Überprüfung der Kennzeichnung und Registrierung von auffälligen Hunden erfolge durch den Veterinärdienst (teilweise auch durch das Oberamt oder die Polizei). Auch würden Aspekte des Tierschutzes abgedeckt: Wer seinen Hund aussetze, lasse sich eindeutig eruieren; entlaufene oder gestohlene Hunde könnten ihren rechtmässigen Besitzern zurückgebracht werden. Nicht vorschriftsgemäss gehaltene Hunde (schlechte Haltung oder Pflege) könnten einem Halter zugeordnet werden und dieser könne in die Verantwortung gezogen werden. Ebenso erfolge die Bewirtschaftung von bewilligungspflichtigen Hunden gestützt auf die Registrierung der Kennzeichnung der Hunde. Anlässlich jeder durch den Veterinärdienst vor Ort durchgeführten Kontrolle im Zusammenhang mit Hunden (auffällige Hunde, Kontrollen im Zusammenhang mit gemeldeten Tierschutzverstössen) werde die Kennzeichnung und die korrekte Registrierung der Daten in AMICUS überprüft. Dafür werde der Chip des Hundes abgelesen und die Registrierungsdaten in AMICUS werde mit dem abgelesenen Chip, den Daten des Heimtierausweises und, wenn vorhanden, dem Herkunftsnachweis abgeglichen. Wenn Fehler in den AMICUS-Daten festgestellt würden, veranlasse der Veterinärdienst die Korrektur. Weiter nehme der Veterinärdienst auch während des Jahres Meldungen der Einwohnergemeinden betreffend nicht in AMICUS registrierter Hunde entgegen und fordere die Halter auf, ihre Tiere korrekt in AMICUS registrieren zu lassen. Wenn die Hundehalter auch dieser Forderung nicht nachkämen, werde die Registrierung durch den Veterinärdienst in Form einer Ersatzvornahme veranlasst. Nach dem Gesagten würden sämtliche Geschäfte des Veterinärdienstes im Zusammenhang mit Hunden (und insbesondere auch mit Listenhunden) auf der Kontrolle der Kennzeichnung basieren.

Die Gebühr werde seit jeher auch aufgrund von Leistungen des Veterinärdienstes im Zusammenhang mit der Seuchenvorsorge und der -bekämpfung erhoben (Ergreifen von Massnahmen zur Bekämpfung von Krankheiten bei Hunden und von Tollwut, Vollzugsaufgaben nach TSV). Die Bekämpfung der Tollwut sei enorm wichtig, insbesondere im Zusammenhang mit Importen und Exporten von Hunden. Es dürfe nicht in Vergessenheit geraten, dass es sich bei Tollwut um eine Infektionskrankheit handle, die zwischen Tier und Mensch übertragbar sei (sog. Zoonose) und tödliche Folgen haben könne.

Öffentlich-rechtliche Abgaben bräuchten eine formell-gesetzliche Grundlage, welche den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe so genau festlege, dass einerseits der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibe und andererseits die Höhe der Abgabe für den Pflichtigen voraussehbar sei. All diese Kriterien seien, u.a. gestützt auf § 11 Abs. 1 HuG und § 115 Abs. 1 Bst. c des Gebührentarifs (GT; BGS 615.11), vorliegend erfüllt. Entgegen den Ausführungen der Beklagten stünden der Gebührenerhebung im Zusammenhang mit der Kennzeichnungskontrolle sehr wohl staatliche Leistungen gegenüber, welche durch den Veterinärdienst verrichtet würden.

Im Übrigen könne die Gebühr als Gemengsteuer qualifiziert werden, da sie sowohl Elemente einer Gebühr als auch einer Steuer enthalte. Daher sei fraglich, inwieweit es sich bei der Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle überhaupt um eine dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip unterworfenen Kausalabgabe handle. Fakt sei, dass die Abgabe auf Gesetz und Verordnung beruhe und das Departement zu überwachen und gewährleisten habe, dass diese Gebühr ordnungsgemäss eingezogen werde.

Die Basis für die Gebührenerhebung bilde grundsätzlich die vollständige Bezugsliste der Einwohnergemeinde oder die Liste der Einwohnergemeinde betreffend die Abweichungen zu den Angaben in AMICUS per Stichtag. Diese Angaben würden den per Stichtag effektiv gehaltenen Hundbestand am zuverlässigsten wiedergeben. Wenn ein Hundehalter seinen Wohnsitz ändere, erhalte die Einwohnergemeinde bei der An- respektive Abmeldung des Hundehalters Kenntnis und vermerke dies in ihren eigenen Datensätzen. Wenn der Hundehalter seiner Pflicht zur Adressmutation nicht (zeitig) nachkomme, sei der Hund zwar korrekt unter seinem Halter registriert, dieser sei jedoch der falschen Einwohnergemeinde zugeordnet. Die Beklagte habe das Einreichen der Bezugslisten verweigert.

Gemäss § 14 Abs. 1 HuG erfolge die Veranlagung und der Bezug der Abgaben durch die Einwohnergemeinden. Dem Kanton sei die direkte Einforderung der Gebühr gegenüber den abgabepflichtigen Hundehaltern verwehrt. Die Einnahmen aus der Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle fielen an den Kanton. Die Einwohnergemeinden hätten gegenüber dem Kanton praxisgemäss nur diejenigen Gebühren für die Kennzeichnungskontrolle zu entrichten, welche sie auch selber bei den Hundehaltern eingebracht hätten. Für nicht einbringbare Gebühren hafte die Einwohnergemeinde gegenüber dem Kanton nicht.

E. 3.1

Ursprünglich stand im Gesetz, ein Hundehalter habe eine Abgabe und eine Kontrollgebühr zu entrichten. Zu reden gab im Kantonsrat nebst der Höhe der Abgabe die Abgrenzung, welche Hunde von der Steuer befreit sein sollten (Schutz-, Lawinen-, Sanitäts- und Wachhunde). Über die Kontrollgebühr wurde nicht diskutiert. Man erinnerte sich indessen noch an die Tollwutepidemie bei Füchsen. Es schien allen klar zu sein, dass allfällige «seuchenpolizeiliche Aktionen» bei Hunden durch die Hundesteuer zu finanzieren wären (KRV 1971, S. 904 ff. und S. 976 ff., insbesondere das Votum von Willi Ritschard auf S. 979).

E. 3.2

Der ältesten noch im Internet verfügbaren Fassung der Hundeverordnung (HUV, BGS 614.72, Version vom 1. Januar 1994) lässt sich Folgendes entnehmen: Gegen die Bezahlung von Hundesteuer und Kontrollzeichengebühr wurden dem Hundehalter alljährlich neue Kontrollzeichen abgegeben, die das Oberamt den Bezüglern zustellte. Die Kontrollzeichen trugen die Jahreszahl der Abgabe und fortlaufende Nummern. Die Nummern waren vom Bezüger, also der Gemeinde, in die sogenannte Bezugsliste aufzunehmen. Alle Hunde waren mit einem Halsband zu versehen, an dem das Kontrollzeichen anzubringen war. Für ein verlorenes oder nicht mehr lesbares Kontrollzeichen war innert 14 Tagen ein Ersatzzeichen zu lösen. Beim Einzug der Hundesteuer und der Kontrollzeichengebühr hatten sich die Halter durch ein tierärztliches Zeugnis über die rechtzeitige Schutzimpfung des Hundes gegen Tollwut auszuweisen. Ohne gültigen Impfausweis durften keine

Kontrollzeichen abgegeben werden.

Es wurden insgesamt folgende Arten von Gebühren erhoben:

- a) Kontrollzeichengebühr 10 Franken
- b) Ersatzzeichengebühr 10 Franken
- c) Mahngebühr pro Mahnung 20 Franken
- d) Fanggebühr 80 Franken
- e) Unterhaltskosten 25-35 Franken/Tag

E. 3.3

Im Jahr 2006 wurde das Hundegesetz revidiert, dies insbesondere, weil gewisse aggressive Rassen zum Problem geworden waren. In der Botschaft wurde auf S. 11 ausgeführt, weiterhin werde für jeden Hund ein Kontrollzeichen gegen Gebühr ausgehändigt. Dies erleichtere die Identifikation der Hunde, weil nicht in jedem Fall ein Chip-Lesegerät erforderlich sei. Der Kanton beschaffe die Kontrollzeichen zuhanden der Gemeinden, weshalb die Einnahmen aus der Kontrollzeichengebühr weiterhin dem Kanton zuflössen (RRB Nr. 2006/1223).

E. 3.4

Zusammengefasst ergibt sich, dass das Kontrollzeichen, die Hundemarke, ein Zeichen dafür war, dass das Tier einen Halter hatte, mithin kein Streuner und gegen Tollwut geimpft war. Die Dienstleistung der Beschaffung und Abgabe der Kontrollmarken liess sich der Kanton abgelten.

E. 3.5

Seit 2008 bestimmt das Tierseuchengesetz des Bundes (TSG, SR 916.40) in Art. 30 unter dem Titel «Hundekontrolle» Folgendes: Hunde müssen gekennzeichnet sein. Der Bundesrat regelt die Kennzeichnung. Die Hunde müssen in einer zentralen Datenbank registriert sein. Die Kantone sorgen für die Registrierung. Die Datenbank kann auch Daten über Hunde mit Verhaltensstörungen und über Tierhalteverbote enthalten.

Nach der zugehörigen Verordnung (Art. 17 f. TSV, SR 916.401, in der Fassung 2018) müssen Hunde spätestens drei Monate nach der Geburt, in jedem Fall jedoch vor der Weitergabe durch den Hundehalter, bei dem der Hund geboren wurde, mit einem Mikrochip gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnung muss durch einen Tierarzt mit kantonaler Berufsausübungsbewilligung und Praxisstandort in der Schweiz vorgenommen werden. Bei der Kennzeichnung werden folgende Daten über den Hund erhoben:

Mikrochips für die Kennzeichnung müssen den ISO-Normen entsprechen sowie einen Code für das Herkunftsland und den Hersteller des Mikrochips beinhalten. Mikrochips mit Herkunftsland Schweiz dürfen nur an Tierärzte mit kantonaler Berufsausübungsbewilligung und Praxisstandort in der Schweiz geliefert oder weitergegeben werden.

E. 3.6

Die Einwohnergemeinden haben folglich mit der Kennzeichnung von Hunden nichts mehr zu tun. Das gilt auch für das Veterinäramt und das Departement. Die Arbeit wird heute von den Tierärzten erledigt und von den Hundehaltern direkt bezahlt. Hundemarken gibt es keine mehr; nicht einmal optional, auf ausdrückliches Verlangen eines Halters.

4. Eine Gebühr ist eine Gegenleistung des Bürgers für die Benutzung oder Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung, einer Anstalt oder für eine von ihm veranlasste Amtshandlung (Adrian Hungerbühler: Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 2003, S. 508 f.). Bei der Kontrollzeichengebühr ging es um eine vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung. Der gegen Tollwut geimpfte Hund wurde registriert und markiert. Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass für die Bemessung der Gebühr vom Wert dieser Leistung auszugehen ist. Bei der Kontrollgebühr ging es um eine Routinehandlung; die Gebühr war denn auch relativ bescheiden. Gebühren sind stets leistungs- und kostenabhängig (Tschannen / Zimmerli / Müller: Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, S. 557 f.). Der konkrete Hundehalter verursacht dem kantonalen Veterinärdienst heute keine Kosten mehr. Der Dienst erbringt auch keine Leistung für Hund oder Halter mehr. Hat der Gebührenpflichtige keinerlei Nutzen und keine Gegenleistung mehr, ist von einer Verletzung des Äquivalenzprinzips auszugehen (vgl. Moor/Bellanger/Tanquerel: Droit administratif, Vol. III, Berne 2018, p. 536; Häfelin/Müller/Uhlmann: Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2020, Rz 2777 ff.).

Eine nach wie vor bestehende gesetzliche Grundlage reicht nicht aus, um eine Gebühr zu rechtfertigen und zu erheben, wenn die staatliche (Gegen-)Leistung seit vielen Jahren hinfällig geworden ist. Zweifellos kann der Veterinärdienst die heute daraus noch resultierenden Einnahmen sinnvoll verwenden. So ist zum Beispiel Tollwutprävention durchaus ein Thema. Tollwut ist zwar derzeit in der Schweiz kein aktuelles Problem; dies kann sich aber jederzeit ändern. Die Gebührenerträge dürfen jedoch nicht einfach «umgelenkt» werden. Tollwut wird namentlich auch von Füchsen, Mardern und Fledermäusen übertragen. Die Tollwutprävention ist nicht (allein) Sache der Hundehalter. Sie ist durch Steuern zu finanzieren, wie im Kantonsrat schon 1971 ausgeführt wurde.

Es ergibt sich somit, dass die Kontrollzeichengebühr wohl nicht mehr geschuldet ist, weil es keine Hundemarken mehr gibt. Schuldner einer solchen Gebühr wären zudem die Hundehalter und nicht die hier beklagte Gemeinde.

E. 4

Die Beklagte duplizierte namentlich Folgendes: Wenn der Kläger anführe, die Kontrollzeichengebühr könne als Gemengsteuer qualifiziert werden, versuche er, die Geltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips auszuschalten. Er torpediere damit aber die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Eine Gemengsteuer wäre mit Verfügung und nicht mit verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen. Adressat der Veranlagung müsste ein steuerpflichtiges Individuum sein und nicht eine Einwohnergemeinde. Die zuständige Gerichtsinstanz wäre nicht das Verwaltungs-, sondern das Steuergericht (§ 56 Abs. 1 GO). Es könne nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein, dass Streitigkeiten über die Hundesteuer vor Steuergericht und Streitigkeiten über die Kontrollzeichengebühr vor Verwaltungsgericht im Klageverfahren beigelegt werden müssen. Die verwaltungsrechtliche Klage sei ein Mittel der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, das nur zur Anwendung gelangen könne, wenn es dem Kläger nicht zustehe, ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich zu regeln. Die verwaltungsrechtliche Klage komme ausschliesslich in den wenigen vom Gesetz bestimmten Fällen zur Anwendung. Die Verfügungskompetenz entfalle nur dann, wenn der Gesetzgeber die Streitsache ausdrücklich auf den Klageweg verweise. Offenbar habe sich der Kläger nach Einreichen der Klageantwort dazu veranlasst gefühlt, eine nachträgliche Ermächtigung zur Klage beim Regierungsrat einzuholen. Ob ein solches Vorgehen fast sechs Monate nach

Klageeinreichung noch rechtswirksam sei, erscheine als zweifelhaft. Überdies stütze sich die nachträgliche und rückwirkende Ermächtigung auf keine gesetzliche Grundlage. Zudem wären §§ 77 ff. der KV (Kantonsverfassung BGS 111.1, Stellung und Aufgaben des Regierungsrats) des Sinnes beraubt, wenn jedes Vorgehen nachträglich mit einer Ermächtigung des Regierungsrates geheilt werden könnte. Die Kontrollzeichengebühr sei eine ursprünglich berechnete Kausalabgabe, die aber mit der Abschaffung der Hundemarken obsolet geworden sei, weil der Kläger keine entsprechenden Gegenleistungen mehr erbringe. Der Kläger stütze seine Forderung auf das elektronisch geführte Hunderegister AMICUS (vgl. dazu Art. 30 Abs. 2 TSG), und er stelle den Einwohnergemeinden für jeden auf ihrem Gebiet per Stichtag gehaltenen Hund die Gebühr von CHF 40.00 (§ 115 Abs. 1 lit. c GT; BGS 615.11) in Rechnung. Dies unabhängig davon, ob die entsprechenden Eintragungen in der Datenbank richtig seien.

Der Kläger habe faktisch gar keine Möglichkeit, die von ihm geltend gemachten Leistungen zu erbringen. Tollwut werde nicht nur von Hunden, sondern auch von anderen Tierarten auf den Menschen übertragen. Es könne nicht sachgerecht sein, die Tollwutbekämpfung einzig über die in AMICUS registrierten Hundehalter zu finanzieren.

Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht (Art. 127 Abs. 1 BV) folge, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssten. Es sei überhaupt nicht mehr klar, zu welchem Zweck die Abgabe erhoben und verwendet werden solle, zumal der ursprüngliche Gegenstand, die Hundemarke nicht mehr existiere. Seit die Kontrollzeichen vom Hundehalter selbst beim Tierarzt bezogen und bezahlt werden müssten, sei der Gegenstand der Abgabe anderer geworden. Für diesen neuen Gegenstand (Abgabeobjekt) bestehe keine gesetzliche Grundlage. Der Kontrollzeichengebühr stünden keine Leistungen des Klägers gegenüber. Der eingeklagte Forderungsbetrag sei nach wie vor unbelegt. Der Kläger habe die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen. Für die Kontrollzeichengebühr würden gemäss ausdrücklichem Gesetzeswortlaut die Hundehalter (§ 13 HuG) haften. Folglich bestehe keine Anspruchsgrundlage für die Haftung der Beklagten.

E. 5

Anlässlich der Instruktionsverhandlung vor Verwaltungsgericht vom 1. Juli 2021 schlossen die Parteien einen Vergleich mit Verwerfungsvorbehalt. Dafür wird auf die Akten verwiesen. Der Vergleich wurde von der Beklagten mit Eingabe vom 4. Oktober 2021 verworfen. Die Parteien haben auf eine Hauptverhandlung verzichtet (Abschliessende Bemerkungen vom 21. Januar 2022).

II.

1. Die Beklagte vertritt die Auffassung, die Klage sei nicht zulässig. Der Kanton hätte seiner Meinung nach verfügen müssen. In der Lehre findet sich in der Tat der Grundsatz, das nicht geklagt werden darf, wenn verfügt werden kann. Es herrscht die Meinung, die Klage sei subsidiär (Kiener/Rütsche/Kuhn: Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2021, Rz 1178). Das Hundegesetz enthält für die Kontrollzeichengebühr keine Verfügungskompetenz, jedenfalls nicht gegenüber Gemeinden. Fehlt eine gesetzliche Regelung, darf eine Behörde auch nicht verfügen. Eine Verfügung müsste sich zudem an die Hundehalter richten, die die Kontrollzeichengebühr angeblich schulden. Hier geht es aber darum, eine Gemeinde dazu anzuhalten, eine Gebühr abzuliefern, die sie eingezogen hat. Streitigkeiten zwischen Gemeinwesen sieht das Gesetz als Klagematerie. Dafür ist das Verwaltungsgericht zuständig, nicht das Steuergericht (vgl.: § 48 Abs. 1 lit. a des Gesetzes

über die Gerichtsorganisation, GO, BGS 125.112; Kiener/Rütsche/Kuhn: Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2021, § 7 mit Hinweis auf die analoge Regelung beim Bund; René Wiederkehr/Kaspar Plüss: Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts. Zürich 2020, Rz 4928 ff.; RuthHerzog/Michel Daum: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 2020, N 1 zu Art. 90 BE-VRPG). Das Departement ist in seinem Entscheid vom 1. September 2020 selber zum Schluss gekommen, es komme ihm gar keine Verfügungsbefugnis zu.

2. Weiter macht die Beklagte geltend, der (Gesamt-)Regierungsrat hätte Klage erheben müssen. Ein einzelnes Departement bzw. dessen Sekretär sei dazu nicht befugt. Indessen wurde eine entsprechende Ermächtigung nachgereicht (RRB 2021/637 vom 4. Mai 2021). Dies ist zulässig. Eine anfangs fehlende Ermächtigung gehört zu den verbesserlichen Mängeln. Es verhält sich ähnlich wie bei mangelnder rechtsgültiger Unterschrift (Art. 132 ZPO, BGE 142 I 10). Die Klage ist zuzulassen, zumal es keine Rechtsmittelfrist zu wahren gilt. Die Klage hätte (vorbehältlich einer allfälligen Verjährungsfrist) jederzeit neu (durch den Regierungsrat) eingereicht werden können. Zudem stand es dem Regierungsrat frei, die nachträgliche Ermächtigung nicht zu erteilen. Damit wäre das Klageverfahren hinfällig geworden.

E. 5.1

Indessen besteht nach §§ 11 HuG und 115 Abs. 1 lit. c GT nach wie vor eine Gebühr von CHF 40.00 für die Kennzeichnungskontrolle in der Hundehaltung. Der Gebührentarif ist ein Gesetz im formellen Sinn. Nach § 14 HuG ist es Sache der Einwohnergemeinden, die Abgabe zu beziehen. Die Einnahmen aus der Gebühr für die Kennzeichnungskontrolle fallen ■ im Gegensatz zur Hundesteuer ■ an den Kanton (§ 11 Abs. 3 HuG). Die Beklagte hat die Gebühr auch vollständig eingezogen. Sie muss ihre Vollzugsaufgabe nun auch vollenden und die Gebühr an den Kanton abliefern. Es geht nicht an, dass eine Gemeinde sich einer Aufgabe, die sich aus einem kantonalen Gesetz ergibt, dadurch entledigt, dass sie kurzerhand eine andere Rechtsauffassung vertritt. Die Gemeinde selber ist ja, wie gesagt, auch nicht abgabepflichtig, mithin nicht beschwert. Wenn schon, müssten sich Hundehalter weigern, die Gebühr zu entrichten. Dies war aber offenbar bisher nie der Fall.

E. 5.2

Die Beklagte hat demnach dem Kläger die bereits einkassierte Gebühr zu überweisen, mithin CHF 43'520.00 zu bezahlen (vgl. die Zusammenstellung auf in E. I 1. hiervor, dies in analoger Anwendung von Art. 104 OR, zuzüglich Zins zu 5 % seit Klageeinreichung. Bei diesem Ausgang hat die Beklagte die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 3'000.00 festzusetzen sind (SOG 2010 Nr. 20). Parteientschädigung ist keine auszurichten, weil der Kanton durch keinen freierwerbenden Anwalt vertreten war. Die Parteikosten sind somit wettzuschlagen.

Demnach widerkannt:

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes

massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Scherrer Reber

Der Gerichtsschreiber

Schaad

Auf eine gegen das vorliegende Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 9C_620/2022

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.