

Hundebestandaufnahme durch private Unternehmen

Eine flächendeckende Hundebestandaufnahme ist nur auf der Basis einer freiwilligen Mitwirkung der Befragten zulässig.

Bei derartigen Hundebestandaufnahmen besuchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beauftragten Unternehmen in regelmäßigen Abständen alle Haushalte und Betriebe im Gemeindegebiet persönlich und stellen durch Befragung fest, ob dort Hunde gehalten werden. Dabei sollen in Listen, die vom kommunalen Steueramt mit Straßenbezeichnung und Hausnummer versehen sind, der Name des Hundehalters und die Anzahl der Hunde eingetragen werden. Nach Abschluss der Befragung sollen die ausgefüllten Listen an das Steueramt der Gemeinde für eine etwaige Hundesteuererhebung zurückgegeben werden.

Kommunen sind verpflichtet, Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung - AO). Sie müssen dazu den steuererheblichen Sachverhalt von Amts wegen aufklären § 88 AO.

Hierbei sind sie auf die gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkung der Beteiligten (§ 90 AO) angewiesen. Nach § 93 Abs. 1 Satz 1 AO haben die Beteiligten und andere Personen der Finanzbehörde – in diesem Fall der Kommune – die zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhalts erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Gem. § 93 Abs. 1 Satz 3 AO sollen andere Personen als die Beteiligten aber erst dann zur Auskunft angehalten werden, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht.

Voraussetzung für ein Auskunftersuchen nach § 93 Abs. 1 Satz 1 AO ist allerdings, dass die Heranziehung eines Auskunftspflichtigen im Einzelfall aufgrund hinreichender konkreter Umstände oder aufgrund allgemeiner Erfahrungen geboten ist (vgl. BFH-Urteile vom 29. Oktober 1986 – VII R 82/85 – BStBl. 1988 II S. 359, und vom 18. März 1987 – II R 35/86 – BStBl. II S. 419). Die Vorschrift erlaubt keine generelle Ermittlung nach unbekanntem Steuerpflichtigen.

Bei Hundebestandsaufnahmen durch private Unternehmen sind daher mindestens folgende **Anforderungen zu beachten**:

- Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde werden vor Durchführung der Hundebestandsaufnahme in angemessener Weise unterrichtet – auch darüber, wer die Befragung durchführt.
- Ein privates Unternehmen, das die Befragung durchführt, darf nicht vorab darüber informiert werden, wer einen Hund hält.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten einen Vordruck, in dem nur die Straßen und Hausnummern angegeben sind. Allenfalls die folgenden Felder sind von ihnen auszufüllen: angetroffene Person (Name) bzw. "nicht angetroffen", Angabe über Hundehaltung und gegebenenfalls Änderungen. Die Freiwilligkeit der Mitwirkung der Befragung steht der Erhebung "eigener Wahrnehmungen" durch die Befrager des privaten Dienstleisters entgegen. Heimliche Beobachtungen würden zudem einen erheblichen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht darstellen.

Eine flächendeckende Ausforschung der Haushalte nach einer potentiellen Hundehaltung wäre mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren. Zudem sollen Bürgerinnen und Bürger, die auf eine schriftliche Befragung verzichtet haben, um freiwillig an der mündlichen Befragung teilzunehmen, darauf vertrauen können, dass "eigene Wahrnehmungen" aus der Befragung nicht zum Anlass für spätere weitere Nachforschungen bzw. Kontrollen genommen werden.

Davon zu unterscheiden ist der Fall, dass Kommunen, die aufgrund von sonstigen Hinweisen von Dritten – außerhalb der Hundebestandsaufnahme – auf eine mögliche, einen konkreten Haushalt betreffende Hundehaltung aufmerksam gemacht werden, durch eigene Bedienstete der kommunalen Steuerämter der Aufklärung eines unbekanntes Steuerfalls nachgehen.

- Vor der Befragung müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausweisen und darauf hinweisen, dass die Beantwortung der Fragen freiwillig ist.
- Eine Befragung von Kindern und Jugendlichen und von Personen, die nicht zum Haushalt gehören, erfolgt nicht. Die Frage nach der Hundehaltung darf sich nur auf den jeweiligen Haushalt beziehungsweise Betrieb beziehen.

Bei der Befragung in den Haushalten geht es datenschutzrechtlich im Wesentlichen um drei Fragen: Dürfen die Gemeinden eine Befragung aller Haushalte und Betriebe durchführen, um so den Bestand der im Gemeindegebiet gehaltenen Hunde festzustellen? Dürfen sich die Gemeinden hierzu eines privaten Unternehmens bedienen und unter welchen Voraussetzungen? Dürfen diese Unternehmen vorab über die Haushalte informiert sein, die bereits Hundesteuer entrichten?

1. Zulässigkeit einer mündlichen Befragung der Haushalte

Gemeinden dürfen in Nordrhein-Westfalen auf Grund eigenen Satzungsrechtes Hundesteuern erheben. Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die Hundesteuermustersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen (StGB NRW Mitteilungen 433/2010 vom 15.10.2010), die in den Gemeinden oft verwendet wird. Sie gelten entsprechend für Kommunen, die vergleichbare Regelungen in ihr Ortsrecht übernommen haben.

§ 8 Abs. 4 der Mustersatzung erlaubt Beauftragten der Gemeinde, Auskünfte über die auf dem Grundstück, im Haushalt oder im Betrieb gehaltenen Hunde einzuholen. Darüber hinaus ist in § 8 Abs. 5 der Mustersatzung ausdrücklich die Durchführung von Hundebestandsaufnahmen geregelt. Allerdings wird darin eine bestimmte Verfahrensweise festgelegt. Danach sind die Grundstückseigentümer, Haushalts- und Betriebsvorstände sowie deren Stellvertretungen zum wahrheitsgemäßen Ausfüllen der ihnen vom Steueramt übersandten Nachweise verpflichtet. Dies spricht auf den ersten Blick für die Durchführung nur einer schriftlichen Befragung.

Die Auskunftspflicht mittels schriftlicher Nachweise trifft nicht nur die Hundehalter. Auch die Grundstückseigentümer, Haushalts- und Betriebsvorstände haben auf diesem Weg Auskunft zu erteilen über die Hunde, die auf dem Grundstück, im Haushalt oder Betrieb gehalten werden, sowie über die Halterinnen und Halter der Hunde. Die schriftliche Befragung umfasst daher auch die Befragung von Dritten über steuerpflichtige Personen. Eine stattdessen mündlich durchgeführte Befragung der Haushalte im Gemeindegebiet entspricht aber eher der datenschutzrechtlichen Grundforderung, die Betroffenen unmittelbar selbst zu befragen. Deshalb bestehen gegen eine mündliche Befragung bis zu einer eindeutigen Regelung in den Gemeindesteuersatzungen keine Bedenken, wenn die Beantwortung freiwillig ist und die angetroffene Person sich auch dafür entscheiden kann, die Frage schriftlich gegenüber dem Steueramt zu beantworten. Bei der Durchführung einer mündlichen Befragung muss außerdem gewährleistet sein, dass Kinder und Jugendliche sowie Personen, die nicht zum Haushalt

gehören (zum Beispiel Besuch oder Reinigungskräfte) nicht befragt werden. In Betrieben dürfen nur Betriebsvorstände oder deren Stellvertretungen befragt werden.

2. Zulässigkeit der Beauftragung eines privaten Unternehmens

Die Beauftragung eines privaten Unternehmens mit Aufgaben der Kommune ist immer dann zulässig, wenn ein Gesetz eine Beauftragung privater Unternehmen zulässt. § 8 Abs. 4 der Mustersatzung hat als örtliches Satzungsrecht die Qualität eines Gesetzes. Nach dieser Vorschrift sind Grundstückseigentümer, Haushaltsvorstände und deren Stellvertreter verpflichtet, den Beauftragten der Stadt auf Nachfrage über die auf dem Grundstück, im Haushalt oder Betrieb gehaltenen Hunde und deren Halter wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen. Mit der Formulierung "den Beauftragten der Stadt" sind sowohl eigene Mitarbeiter der Stadtverwaltung als auch Mitarbeiter eines beauftragten privaten Unternehmens gemeint.

Unabhängig davon können auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung Private an der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beteiligt werden, wenn sie in der Form der Verwaltungshilfe, das heißt mit weisungsabhängiger Hilfstätigkeit ohne eigene Entscheidungsbefugnis, tätig werden.

Die Firmenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter haben keine besonderen Befugnisse – etwa dazu, die Identität der angetroffenen Personen festzustellen oder Grundstücke zu betreten, um nach Gegenständen zu suchen, die auf eine Hundehaltung schließen lassen. Sie müssen sich ohne eigene Entscheidungskompetenz an die Weisungen der Kommune hinsichtlich der Informationspflichten, des Befragungsumfangs und der sonstigen Umstände der Durchführung halten. Deshalb ist die Befragung eine untergeordnete Hilfstätigkeit bei der Erhebung von Daten, die für die Durchführung des Steuerverfahrens erforderlich sind.

Eine untergeordnete Hilfstätigkeit Privater zur Erfassung des Hundebestandes setzt weiter voraus, dass die Gemeinde

- mit der Beauftragung eine präzise Beschreibung dessen vornimmt, was und auf welche Weise erfragt werden soll,
- bestimmt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des beauftragten Unternehmens den Weisungen der Gemeinde unterliegen und zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, sowie
- die Tätigkeit auch überwacht.

3. Zulässigkeit der Übermittlung von Steuerdaten

Zu beachten ist, dass auch bei einer Auftragsdatenverarbeitung das Steuergeheimnis gewahrt werden muss (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 c) Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i. V. m. § 30 Abgabenordnung (AO). Das Steuergeheimnis ist ungeachtet etwaiger Datensicherungsmaßnahmen berührt, falls Steuerdaten kommunaler Stellen von dritten Stellen verarbeitet werden. Eine hierfür erforderliche bereichsspezifische Grundlage – vergleichbar dem § 11 DSG NRW – ist weder in den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften noch in der AO oder dem Finanzverwaltungsgesetz enthalten. Ein Rückgriff auf § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO kommt insofern ebenfalls nicht in Betracht. Die Unternehmen, die die Befragung durchführen, dürfen deshalb vorab keine Informationen darüber erhalten, wer bereits Hundesteuer zahlt.