

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2024/715 von Yves Krebs: «Reitsteuern oder Pferdegebühren in BL – was nun?»

2024/715

vom 25. März 2025

1. Text der Interpellation

Am 28. November 2024 reichte Yves Krebs die Interpellation 2024/715 «Reitsteuern oder Pferdegebühren – was nun?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die bz Basel vom 09.10.2024 berichtet darüber, dass keine einzige Baselbieter Gemeinde eine Pferdegebühr verlangt. Dies habe mit einem Gerichtsurteil von 1977 zu tun – aber nicht nur

<https://www.bzbasel.ch/basel/baselland/pferde-und-hunde-hufe-und-pfoten-kosten-nicht-dasselbe-wieso-es-bei-den-gebuehren-im-baselbiet-diskrepanzen-gibt-ld.2682564>

Im solothurnischen Leimental wie Metzzerlen-Mariastein und Bättwil leistet die Reittiersteuer von CHF 150.- pro Tier und Jahr einen Betrag an den Wegunterhalt und Reinigungsarbeiten, wie dieselbe Zeitung am 17.02.2013 berichtete

<https://www.bzbasel.ch/solothurn/weitere-regionen/dank-der-pferdesteuer-sind-pferdeapfel-im-dor-neck-bares-geld-wert-ld.1747911>

Im aktuellen Artikel ist erwähnt, dass die VGD ihr Veto eingelegt habe als Gemeinden wie Ettlingen, Allschwil und Biel-Benken in der jüngsten Vergangenheit eine Pferdegebühr geprüft haben. Gestützt auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts aus dem Jahre 1977. Die Voraussetzungen für die Einführung einer Gemeinde-Gebühr sei nicht gegeben, eine jährliche Abgabe für Reiter gelte als Steuer, welche Gemeinden nicht in Eigenregie erheben dürften. Aus dem Zeitungsartikel ist unklar, ob das 2015 von Biel-Benken erarbeitete Reglement (welches nie in Kraft trat) vom Kanton nun als genehmigungsfähig beurteilt wird. Allerdings ist unklar, ob der Kanton auf einen neuen Anlauf so positiv reagieren würde wie damals gegenüber Biel-Benken. Auf Anfrage heisst es aus der VGD: «Die Gebühr für die Haltung von Hunden beruht auf einer kantonalrechtlichen Grundlage. Für die Erhebung einer Gebühr für das Halten von Pferden fehlt eine solche.»

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- *Welches Vorgehen empfiehlt der Regierungsrat, damit eine kantonalrechtliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr für das Halten von Pferden ausgearbeitet wird? Braucht es hier eine überwiesene Motion im Landrat?*
- *Wie beurteilt der Regierungsrat allgemein den Umstand, dass im solothurnischen Leimental verursachergerechte Reitsteuern erhoben werden und in BL nicht?*
- *Beurteilt der Regierungsrat das von der Gemeinde Biel-Benken im Jahre 2015 erarbeitete Reglement als genehmigungsfähig?*

2. Einleitende Bemerkungen

1. Erhebung von Abgaben im Allgemeinen

Die Gemeinden erheben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben (§ 130 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV; [SGS 100](#)]). Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, welche natürliche oder juristische Personen kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden. Sie dienen in erster Linie der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs oder der Kosten, die dem Staat durch Leistungen zugunsten von bestimmten Personen entstehen.¹ Es gibt keine rechtlich verankerte, abschliessende Liste aller zulässigen öffentlichen Abgaben.² Die Lehre zum öffentlichen Finanzrecht unterteilt die öffentlichen Abgaben indessen regelmässig in Steuern einerseits und in Kausalabgaben – worunter auch Gebühren fallen – andererseits:³

Die Steuer ist eine öffentliche Abgabe, die nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben wird.⁴ Die Gemeinden erheben Einkommens- und Vermögenssteuern von den natürlichen Personen sowie auch Ertrags- und Kapitalsteuern von den juristischen Personen (§ 132 Absatz 2 KV in Verbindung mit § 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974 [StG; [SGS 331](#)]). Weitere Steuern der Gemeinden bedürfen einer Grundlage in der kantonalen Gesetzgebung (§ 132 Absatz 3 KV in Verbindung mit § 151 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 [GemG; [SGS 180](#)]⁵). Eine solche kantonalgesetzliche Grundlage besteht beispielsweise für die (fakultative) Erhebung einer Bürgerinnen- und Bürgersteuer durch die Baselbieter Bürgergemeinden (§ 135 Absatz 2 GemG). Die kantonale Grundlage ist im Gemeindereglement zu konkretisieren.

Die Gebühr ist eine öffentliche Abgabe, die als Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder aber für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung erhoben wird. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder diese Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken.⁶ Die Gemeinden dürfen grundsätzlich Gebühren erheben (§ 152 Absatz 1 GemG). Vorausgesetzt ist jedoch, dass den Gemeinden in diesem Sachbereich überhaupt die Zuständigkeit zum Erlass einer Regelung zukommt. Es bedarf hierzu zwar – im Gegensatz zur Steuer – keiner kantonalrechtlichen Grundlage für die Gebühr an sich; allerdings ist zumindest eine allgemeine Sachkompetenz im betreffenden Gebiet notwendig.⁷ Diese Gebühren müssen dabei jeweils in einem Gemeindereglement festgelegt werden (§ 152 Absatz 2 GemG).

Gewisse Steuern nähern sich inhaltlich einer Gebühr an; dies ist namentlich bei den Gemengsteuern und den Kostenanlastungssteuern der Fall. Die Gemengsteuern enthalten Elemente einer Gebühr und einer Steuer, indem sie zwar einer staatlichen Leistung gegenüberstehen, jedoch nicht durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt sind und deshalb regelmässig höher ausfallen als der abzudeckende Verwaltungsaufwand.⁸ Die Kostenanlastungssteuern sind eine Sondersteuer, welche einer bestimmten Gruppe von Personen auferlegt werden, weil diese zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens in einer näheren Beziehung stehen als die übrigen Steuerpflichtigen, ohne dass aber eine konkrete staatliche Gegenleistung erbracht würde.⁹

¹ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2753.

² BGE [125 I 449](#) E. 2.b.

³ ANDREAS LIENHARD/AUGUST MÄCHLER/AGATA ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 30.

⁴ Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 6. November 2023, [810 23 152](#), E. 9.4.3.

⁵ KGE VV vom 15. April 2015, [810 14 290](#), E. 6.2.

⁶ KGE VV vom 14. Oktober 2020, [810 19 313](#), E. 3.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 2753.

⁷ KGE VV vom 15. April 2015, [810 14 290](#), E. 6.2.

⁸ BGE [140 I 176](#) E. 5.3, [128 I 102](#) E. 4.b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 2866.

⁹ RENÉ WIEDERKEHR, Sonderabgaben, in: recht 2017, S. 52; HUGO CASANOVA, Kantonale Abgaben [inkl. Steuerharmonisierung], in: ASA 2003, S. 76.

2. *Rechtsetzungskompetenz in den Bereichen «Reittiere», «Abfall» und «Umweltschutz»*

Die Erlassgeber ordnen den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinde (Subsidiarität) zu (§ 47a Absatz 1 KV). Das bedeutet, dass eine staatliche Aufgabe auf der unterstmöglichen der drei Staatsebenen anzusiedeln ist. Erst wenn sich zeigt, dass die nächsthöhere Ebene zur Erfüllung der Aufgabe geeigneter ist, ist sie dieser zuzuordnen.¹⁰ Dem Kanton und den Gemeinden kommen in gewissem Umfang jeweils Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes zu (§ 112 ff. KV) sowie hinsichtlich der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu (§ 92 KV in Verbindung mit § 42 ff. GemG). Entsprechend können die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz namentlich Gemeindereglemente in den Sachbereichen «Reittiere», «Abfall» und «Umweltschutz» erlassen (§ 4 Absatz 1 Buchstabe g und § 5 Absatz 1 Buchstaben c und d der Verordnung über die Zuständigkeit für die Genehmigung von Gemeindennormen vom 24. Oktober 2017; [SGS 140.25](#)). Dies entbindet sie jedoch nicht von einer kantonalgesetzlichen Grundlage, soweit sie eine Steuer in diesen Bereichen erheben wollen. Soweit sie «nur» eine Gebühr erheben wollen, darf dies nicht durch übergeordnetes Recht von vornherein ausgeschlossen sein.

3. *Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Oktober 1977*

Der Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Allschwil verabschiedete an seiner Sitzung vom 18. Juni 1975 das Reglement über die Haltung von Reittieren im Gemeindebann Allschwil. In diesem verankerte er unter anderem die Verpflichtung, jedes Reittier mit einem Paar offizieller Kontrollschilder zu versehen, für welche eine jährliche «Gebühr» fällig würde. Die Einnahmen aus dieser «Gebühr» seien für den Unterhalt der markierten Reitwege einzusetzen. Der Regierungsrat versagte diesem Reglement betreffend die Abgabe der Kontrollschilder mit Beschluss Nr. 1977-524 vom 17. Februar 1977 die Genehmigung. Er führte hierzu aus, dass die Kontrollschilderabgabe Steuercharakter aufweise, wofür jedoch die kantonalgesetzliche Grundlage fehle. Gegen diesen regierungsrätlichen Beschluss erhob die Einwohnergemeinde Allschwil daraufhin Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft.

Das Kantonsgericht stützte den Beschluss des Regierungsrats: Es führte aus, dass dieser Abgabe eigen sei, dass sie nicht nur den Haltern der Reittiere zugutekomme; vielmehr würden alle Benützerinnen und Benützer der besagten Wegenetze davon profitieren. Der besagte Personenkreis sei jedoch weiter gefasst als derjenige der Halter von Reittieren, da die als «Reitwege» markierten Strecken in der Regel namentlich den Fussgängerinnen und Fussgängern, den Velofahrenden und den landwirtschaftlichen Fahrzeughaltern offen stünden. Wird aber diesen keine «Gebühr» für die Benutzung der Reitwege auferlegt, jenen hingegen schon, so könne sich die Abgabe schwerlich auf den Tatbestand der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung abstützen. Selbst wenn der Abgabe für die Kontrollschilder der Reittiere auch Gebührencharakter (etwa im Sinne einer Kanzlei- oder Kontrollgebühr) innewohnen würde, so sei der Charakter einer Steuer, diesfalls einer Gemengsteuer, unverkennbar. Diese sei jedoch mangels kantonalgesetzlicher Grundlage nicht zulässig. Die Einwohnergemeinde Allschwil könne für die reine Abgabe der Kontrollschilder höchstens eine Kanzleigebür oder aber eine bescheidene Verwaltungsgebühr erheben.¹¹

In der Folge verabschiedete der Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Allschwil an seiner Sitzung vom 23. Januar 1980 ein angepasstes Reittierreglement. In diesem wurde die Verpflichtung, jedes Reittier mit Kontrollschildern zu kennzeichnen, beibehalten. Die Aushändigung von Kontrollschildern erfolgt gegen eine nunmehr einmalige Gebühr pro Paar. Der Regierungsrat genehmigte dieses Reglement mit Beschluss Nr. 1980-947 vom 25. März 1980 vorbehaltlos. Die einmalige Gebühr im Sinne des Allschwiler Reittier-Reglements entspricht hierbei der vom Verwaltungsgericht in seinem Urteil angesprochenen bescheidenen Verwaltungsgebühr.

¹⁰ Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 15.

¹¹ Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft [heute: KGE VV] vom 26. Oktober 1977, E. 4.c f., in: SJZ 1978, S. 264 f.

4. Motionen Nr. 1973/400 sowie Nr. 1978/572 betreffend Erhebung einer Reittiersteuer

Am 29. Januar 1973 reichte Robert Vogt-Siegenthaler (SP) die Motion Nr. [1973/400](#) betreffend Erlass eines kantonalen Gesetzes über die Besteuerung von Reitpferden ein, dessen Erlös in einem angemessenen Verhältnis dem Kanton und den Gemeinden zuzufallen habe. Er machte geltend, es habe in den letzten Jahren eine ausserordentliche Zunahme der Pferdehaltung gegeben, die zu einer erheblichen Übernutzung der Feld- und Waldwege führe. Der Regierungsrat hielt in seiner damals mündlichen Stellungnahme fest, dass die Problematik nicht die Mehrheit von Gemeinden betreffe. Es stelle sich zudem die Frage, ob die Besteuerung von Reitpferden ein taugliches Mittel sei, um die teilweise bestehenden Missstände zu beheben.¹² Der Landrat lehnte die Überweisung der zum Postulat umgewandelten Motion mit 30 Nein-Stimmen zu 19 Ja-Stimmen ab.

Am 19. Januar 1978 reichte Dr. iur. Jeannette Attiger-Suter (FDP) die Motion Nr. [1978/572](#) betreffend Erlass gesetzlicher Vorschriften für die Erhebung einer Reittiersteuer ein. Sie nahm darin Bezug auf das vorerwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts und erklärte, dass sich die Erhebung einer Reittiersteuer aufgrund der durch Pferde angerichteten beträchtlichen Schäden aufdränge. Der Regierungsrat erklärte in seiner mündlichen Stellungnahme, dass es für den Kanton keinen Grund gäbe, die Pferdebesitzer zusätzlich zu besteuern.¹³ Der Landrat überwies die Motion in der Folge mit 32 Ja-Stimmen zu 22 Nein-Stimmen. Der Regierungsrat nahm daraufhin die Arbeiten für das ebenfalls in der Motion enthaltene Anliegen der Reitwegeplanung an die Hand, verzichtete vorerst aber auf eine Vorlage betreffend die Reittiersteuer.¹⁴ Unter ausdrücklichem Verweis auf das mittlerweile genehmigte Reittierreglement der Einwohnergemeinde Allschwil sowie das Reitwegkonzept der Regionalplanungsstelle beider Basel beantragte der Regierungsrat im Dezember 1984 die Abschreibung der Motion.¹⁵ Die Geschäftsprüfungskommission schloss sich dem Abschreibungsantrag in der Folge an.¹⁶ Der Landrat stimmte der Abschreibung ohne Gegenstimme zu.¹⁷

5. Regelung der «Hundegebühr» im Kanton Basel-Landschaft

Im Gegensatz zu einer Reittiersteuer kennt der Kanton Basel-Landschaft eine Hundesteuer bereits seit nahezu 190 Jahren, hat er doch bereits kurz nach Kantonsgründung das Gesetz über das Halten und die Beaufsichtigung der Hunde vom 6. Oktober 1835 ([GS 2.301](#)) erlassen. Diese Regelung wurde mit den subsequenten Gesetzen vom 3. September 1877 ([GS 10.840](#)), vom 9. Oktober 1922 ([GS 16.1108](#)), vom 10. Mai 1973 ([GS 25.261](#)) und schliesslich mit dem momentan geltenden Gesetz über das Halten von Hunden vom 22. Juni 1995 (Hundegesetz; [SGS 342](#)) erneuert und hiermit zugleich demokratisch legitimiert. Die basellandschaftlichen Einwohnergemeinden können aus diesem Grund gegenwärtig die Erhebung von Gebühren für die auf ihrem Gebiet gehaltenen Hunde im Gemeindereglement vorsehen (§ 8 Absatz 1 Hundegesetz); ihnen kommt diesbezüglich eine gewisse Autonomie zu.¹⁸

Bei der letzten Totalrevision des Gesetzes wurde darauf hingewiesen, dass es sich entgegen des bisher verwendeten Wortlauts nicht um eine eigentliche «Hundesteuer», sondern vielmehr um eine «Hundegebühr» für gesteigerten Gemeindegebrauch, Entsorgung und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand handle. Bei den durch diese Gebühren zu deckenden Aufwendungen handle es sich einerseits um Ausgaben im Zusammenhang mit der bundesrechtlich vorgegebenen Registrierung und Kennzeichnung von Hunden und andererseits um solche Kosten, welche aus der Abfallentsorgung entstünden. Denkbar seien zudem Aufwendungen für den Tierschutz, wie etwa die aktive Information der Bevölkerung über die angemessene Hundehaltung.¹⁹ Ob diesen damaligen

¹² Votum Regierungsrat PAUL MANZ, in: Protokoll der Landratssitzung vom 19. März 1973, Nr. [1228](#).

¹³ Votum Regierungsrat PAUL NYFFELER, in: Protokoll der Landratssitzung vom 25. Oktober 1979, Nr. [209](#).

¹⁴ Votum Regierungsrat PAUL NYFFELER, in: Protokoll der Landratssitzung vom 21. Januar 1982, Nr. [1821](#) und Votum Regierungsrat MARKUS VAN BAERLE, in: Protokoll der Landratssitzung vom 26. Januar 1984, Nr. [616](#).

¹⁵ Vorlage an den Landrat Nr. [1984/289a](#) vom 4. Dezember 1984, S. 15.

¹⁶ Bericht der Geschäftsprüfungskommission Nr. [1984/289b](#) vom 29. August 1985, S. 9.

¹⁷ Beschluss Nr. 1.a, in: Protokoll der Landratssitzung vom 19. September 1985, Nr. [2008](#).

¹⁸ Urteil des Bundesgerichts vom 20. Oktober 2017, [2C_309/2017](#), E. 4 *in fine*.

¹⁹ Vorlage an den Landrat Nr. [1995/106a](#) vom 2. Mai 1995, S. 13 f.

Schlussfolgerungen zum jetzigen Zeitpunkt noch zuzustimmen ist, kann offengelassen werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung in der jüngeren Vergangenheit wiederholt solche Abgaben für das Halten von Hunden als Besitzessteuer qualifiziert hat.²⁰ Da dieser Abgabe in gewissem Umfang auch Elemente einer Gebühr zukommen, wurde sie dementsprechend in einigen Fällen als Gemengsteuer²¹ und in anderen Fällen auch als Kostenanlastungssteuer²² eingestuft.²³ Es kann deshalb vorliegend nicht ausgeschlossen werden, dass das Kantonsgericht in einem Beschwerdefall betreffend die Hundeabgabe gleich entscheiden würde, wie in seinem knapp fünfzigjährigen Urteil betreffend die Reittiersteuer.²⁴ Dies gilt umso mehr, als es bei der Qualifikation einer Abgabe nicht auf deren Benennung, sondern vielmehr auf deren konkrete Ausgestaltung ankommt.²⁵ Da mit der derzeitigen kantonalen Gesetzesregelung jedoch sowohl die Anforderungen an die kantonale Rechtsgrundlage für eine kommunale Steuer wie auch jene für eine kommunale Gebühr erfüllt werden, dürfte die Möglichkeit zur Erhebung der Abgabe (unabhängig ihrer Qualifikation) nicht gefährdet sein.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Welches Vorgehen empfiehlt der Regierungsrat, damit eine kantonalrechtliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr für das Halten von Pferden ausgearbeitet wird? Braucht es hier eine überwiesene Motion im Landrat?*

Eine Gebühr wird, wie oben bereits erwähnt, als Entgelt für eine bestimmte Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung erhoben. Nur wenn solch eine Amtshandlung respektive solch eine Benutzung einer öffentlichen Einrichtung vorliegt, ist die Erhebung einer Gebühr zulässig. Stellt die Abgabe weder das Entgelt für das eine noch für das andere dar, kann sie nicht als Gebühr erhoben werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die entsprechende rechtliche Grundlage im kommunalen oder im kantonalen Recht verankert wäre. Diesfalls müsste die Abgabe in die Form einer Steuer gekleidet werden.

Das Halten von Reittieren im Gemeindebann als Abgabetatbestand ist das typische Element von Besitzessteuern, wie beispielsweise bei der Motorfahrzeugsteuer. Steuerobjekt ist hier der Besitz an einer Sache respektive an einem Tier, im Hinblick auf besondere ökonomische Vorteile, welche dieser Bezug verschafft, oder im Hinblick auf einen höheren Grad der Lebenshaltung und eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die aus diesem Bezug gefolgert werden kann.²⁶ Die Abgaben für das Halten von Reittieren gelten in Rechtspraxis als Gemeng- oder als Kostenanlastungssteuern, da ihnen neben dem vorrangigen Charakter einer Steuer auch nachrangig Elemente einer Gebühr innewohnen.²⁷ Soll deshalb der Tatbestand des Haltens von Reittieren mit einer Abgabe belastet werden, so wäre diese als Steuer zu behandeln. Diese bedarf von Verfassungs wegen zwingend einer Regelung in einem kantonalen Gesetz.²⁸ Sollte demnach die Erhebung einer solchen Steuer angestrebt werden, wäre dies durch die entsprechenden parlamentarischen Instrumente anzustossen.

²⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn vom 21. Oktober 2019, VWBES.2019.11, E. 1.3; Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 30. Januar 2012, A 11 48, E. 3.b, in: LGVE 2012 II Nr. 28.

²¹ BGE [101 Ia 269](#) E. 2.

²² Urteil des Bundesgerichts vom 22. Februar 2016, [2C 712/2015](#), E. 3.2.3.

²³ ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 8. Auflage Basel/Genf/Zürich 2023, S. 14, Fn 26 stellt fest, dass die meisten Gemengsteuern sich ohnehin genau genommen als Kostenanlastungssteuern erweisen würden, da dem jeweiligen die Individualäquivalenz übersteigenden Abgabebetrag eine «gruppenspezifische Äquivalenz» zugrunde liege.

²⁴ Differenzierend KGE VV vom 15. Januar 1992 in Sachen M.A., E. 3 f., in: BLVGE 1992, S. 93 f.

²⁵ Urteile des Steuer- und Enteignungsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Enteignungsgericht [EntGer], vom 17. August 2023, [650 23 18](#), E. 2.2 und vom 22. Juni 2023, [650 22 63](#), E. 2.1; siehe bereits den Beschluss des Regierungsrats Nr. 1977-524 vom 17. Februar 1977, E. IV.

²⁶ ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, a.a.O., S. 295; Beschluss des Regierungsrats Solothurn Nr. 503 vom 2. Februar 1993, E. 2.3.1, in: GER 1993 Nr. 1.

²⁷ Urteile des Steuergerichts Solothurn vom 13. Mai 2013, SGGEM.2012.2, E. 3, in: KSGE 2013 Nr. 17, sowie vom 3. November 2008, SGDIV.2007.7, E. 4, in: KSGE 2008 Nr. 1.

²⁸ Siehe auch das bereits erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 26. Oktober 1977.

Die erwähnte Steuer knüpft an das Halten der Reittiere als Abgabetatbestand an. Wenn nicht das Halten der Reittiere als solches, sondern vielmehr die den Einwohnergemeinden durch den Ausritt dieser Reittiere verursachten Kosten aus Wegunterhalt und Reinigungsarbeiten massgebend sein sollen, fragt es sich, ob auch dieser Tatbestand einer Abgabe (unabhängig ihrer Qualifikation) zugänglich wäre. Hierfür würde sich vordergründig die Erhebung verursachergerechter Gebühren – gestützt auf das im einschlägigen Umweltschutzrecht geltende Verursacherprinzip – anbieten: Wer umweltschutzrechtliche Massnahmen verursacht, trägt die hieraus entstehenden Kosten dafür (siehe Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG; [SR 814.01](#)] sowie § 2 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft vom 27. Februar 1991 [USG BL; [SGS 780](#)]). Das jeweilige verursachende Verhalten muss dabei nicht zwingend rechtswidrig sein; auch rechtmässiges Verhalten kann die Kostentragungspflicht auslösen.²⁹ Diesbezüglich sind allerdings der Wegunterhalt einerseits und die Reinigungsarbeiten andererseits strikt zu unterscheiden, da für diese unterschiedliche kantonale- und bundesrechtliche Vorgaben bestehen:

Hinsichtlich der Wegunterhaltsarbeiten sind die Bestimmungen des kantonalen Strassengesetzes vom 24. März 1986 ([SGS 430](#)) einschlägig. Hoheit und Eigentum über die Kantonsstrassen stehen dem Kanton und über die Gemeindestrassen den Gemeinden zu, jeweils unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes (§ 8 Absätze 1 und 2 Strassengesetz). Die öffentlichen Strassen sind nach wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten zu unterhalten, so dass stets ein sicherer Verkehr gewährleistet wird (§ 27 Absatz 1 Strassengesetz). Der bauliche und betriebliche Unterhalt obliegt dem Kanton für Kantonsstrassen und den Gemeinden für Gemeindestrassen (§ 29 Absatz 1 Strassengesetz). Die Kosten für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Kantonsstrassen werden vom Kanton getragen, diejenigen der Gemeindestrassen gehen zulasten der Gemeinden und – je nach Gemeindereglement – der betroffenen Grundeigentümer (§ 36 Absätze 1 und 2 Strassengesetz). Die öffentlichen Strassen dürfen im Umfang ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung, ihres Zustandes sowie der örtlichen Verhältnisse durch jedermann und ohne besondere Erlaubnis im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen benützt werden (§ 39 Absatz 1 Strassengesetz). Zu diesem sogenannten Gemeingebrauch zählt namentlich auch das Reiten von Pferden im üblichen Rahmen, in der Regel also im Schritttempo.³⁰ Im Rahmen des Gemeingebrauchs sind die mit der üblichen Abnutzung verbundenen Unterhaltsarbeiten über den allgemeinen Finanzhaushalt, also durch die erhobenen Steuern, zu decken. Nur dort, wo eine öffentliche Strasse beschädigt oder durch abnormal starken und einseitigen Gebrauch aussergewöhnlich abgenützt wird, hat der Verursacher für die Kosten der Instandstellung aufzukommen (§ 42 Absatz 2 Strassengesetz). Entsprechend wäre die Erhebung einer Gebühr von den Pferdehaltern für Wegunterhaltsarbeiten zwar grundsätzlich denkbar. In diesen Fällen sind die Kosten allerdings nicht der Allgemeinheit der Pferdehalter, sondern den tatsächlichen Verursachenden aufzuerlegen. Diese Gebühr hätte sich somit einzig an jene Halterinnen und Halter zu richten, die zur aussergewöhnlichen Abnutzung beitragen. Es bedürfte deshalb voraussichtlich eines Nachweises, dass die Strassenbenützung (und damit deren Abnutzung) durch diese Pferdehalterinnen und Pferdehalter über das übliche, sozialverträgliche Mass hinausgeht. Die Schwelle, ab welchem Zeitpunkt die Strassenbenützung das übliche Mass verlassen würde, wäre im Sinne des Legalitätsprinzips im Abgaberecht zumindest in den Grundzügen im Gemeindereglement zu skizzieren und allenfalls in einer zugehörigen Verordnung zu konkretisieren (§ 152 Absatz 3 GemG). Eine solche, gegen die Verursacherinnen und Verursacher von übermässigen Strassenabnutzungen gerichtete Gebühr, wäre voraussichtlich zulässig. Demgegenüber erscheint die Erhebung einer allgemeinen Gebühr gegenüber sämtlichen Pferdehalterinnen und Pferdehaltern für die mit dem Reiten zusammenhängenden Wegunterhaltsarbeiten derzeit unzulässig.

Hinsichtlich der Reinigungsarbeiten sind die Bestimmungen über die Kostentragung für die Abfallentsorgung einschlägig. Bei diesen gilt ein besonderes Regime der Kostenüberbindung: Der von

²⁹ KGE VV vom 18. Mai 2022, [810 21 307](#), E. 8.3.6; DENIS OLIVER ADLER, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Diss. Zürich, Basel/Genf/Zürich 2010, S. 213.

³⁰ BGE 77 I 279 E. 3; siehe zudem Beschluss des Regierungsrats Nr. 1977-671 vom 8. März 1977, E. IV, in: SJZ 1978, S. 259 f.

den Gemeinden als problematisch erachtete Pferdedung fällt als Wischgut unter die Strassenabfälle respektive die sogenannten Abfälle aus dem öffentlichem Strassenunterhalt.³¹ Strassenabfälle gelten wiederum zwar als Siedlungsabfälle im *weiteren* Sinne, nicht aber im *engeren* Sinne (Artikel 31b Absatz 1 USG). Während aber die Einwohnergemeinden im Kanton Basel-Landschaft für die Sammlung und Entsorgung der Siedlungsabfälle im *weiteren* Sinne zuständig sind (§ 21 Absatz 1 USG BL³²), können sie lediglich die Kosten für die Sammlung und Entsorgung vom Siedlungsabfällen im *engeren* Sinne mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbinden (Artikel 32a Absatz 1 USG in Verbindung mit § 21 Absatz 3 USG BL). Werden Strassen deshalb im üblichen Masse durch Pferdedung verschmutzt, so können die basellandschaftlichen Einwohnergemeinden – auch wenn das Bundesgericht die Frage einer allfälligen Verlegung der Kosten für Strassenabfälle nach dem Verursacherprinzip vorerst noch offen gelassen hat³³ – diese Kosten voraussichtlich nicht den Pferdehaltern überbinden.³⁴ Nur wenn die öffentlichen Strassen über das übliche Mass hinaus verschmutzt werden, können die Gemeinden die Reinigung der Strasse zulasten der Verursacher anordnen (§ 42 Absatz 1 Strassengesetz). In diesen Fällen sind die Kosten jedoch wiederum nicht der Allgemeinheit der Pferdehalter, sondern den tatsächlichen Verursachenden aufzuerlegen. Auch hier bedürfte es des entsprechenden Nachweises, dass die Verschmutzung das übliche Mass überschreitet. Dieser Nachweis wäre aufgrund des Umfangs, den Pferdedung auf den Wegen regelmässig einnimmt, zwar einfacher zu erbringen als hinsichtlich der Strassenabnutzung; die spezifischen Pferdehalterinnen oder Pferdehalter ausfindig zu machen, dürfte sich dagegen weiterhin als schwierig erweisen. Abgesehen von dieser Beweisproblematik wäre eine solche gegen die Verursacherinnen und Verursacher von übermässigen Strassenverschmutzungen gerichtete Gebühr voraussichtlich zulässig. Demgegenüber erscheint wiederum die Erhebung einer allgemeinen Gebühr gegenüber sämtlichen Pferdehalterinnen und Pferdehaltern für die mit dem Pferdedung zusammenhängenden Reinigungsarbeiten derzeit unzulässig.

2. *Wie beurteilt der Regierungsrat allgemein den Umstand, dass im solothurnischen Leimental verursachergerechte Reitsteuern erhoben werden und in BL nicht?*

Vorab ist nochmals darauf hinzuweisen (vgl. Ziffer 1 der Einleitenden Bemerkungen hiavor), dass Steuern grundsätzlich gerade nicht das Entgelt für eine staatliche Leistung oder die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung sind, sondern «voraussetzungslos», das heisst unabhängig von einem konkreten Nutzen oder einem konkreten Verursacheranteil jeder abgabepflichtigen Person geschuldet sind. Steuern – namentlich Reittiersteuern – können somit aufgrund ihrer rechtlichen Natur nie *vollumfänglich verursachergerecht* sein.³⁵ Auch Kostenanlastungssteuern – worunter Reittiersteuern wohl fallen dürften – sind nicht vollumfänglich verursachergerecht. Zwar können mit einer solchen Steuer die besonderen Aufwendungen des Gemeinwesens ganz oder teilweise auf diejenigen Pflichtigen überwältzt, welche zu diesen Aufwendungen eine nähere Beziehung als die Steuerpflichtigen haben beziehungsweise denen diese Aufwendungen in besonderem Masse anzulasten sind.³⁶ Damit stellt sie eine Sondersteuer dar, welche den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung dann nicht verletzt, wenn der Kreis der steuerpflichtigen Personen

³¹ HERIBERT RAUSCH/HANS RUDOLF TRÜEB, Die Entsorgung von Abfällen aus dem Strassenunterhalt, in: URP 2002, S. 182.

³² BGE [125 II 508](#) E. 5.a.

³³ BGE [138 II 111](#) E. 4.4.

³⁴ BAFU, Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung, Bern 2018, S. 24; siehe auch bereits HELEN KELLER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage 2004, N 21 zu Art. 32 und N 18 zu Art. 32a; VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999, S. 50.

³⁵ BGE [140 I 176](#) E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2023, [1C 433/2022](#), E. 6.2.

³⁶ BGE [143 II 283](#) E. 2.3.2; Urteile des Bundesgerichts vom 15. Juni 2022, [2C 981/2020](#), E. 4.1, vom 27. April 2022, [2C 980/2020](#), E. 4.1 und vom 29. Dezember 2021, [2C 636/2020](#), E. 3.1.3; PETER LOCHER, Von der Schwierigkeit, «neu erfundene» öffentliche Abgaben sachgerecht einzuordnen, in: Arthur Brunner et al. [Hrsg], νόμοις πείθου – gehorche den Gesetzen, Liber amicorum für Hansjörg Seiler, Bern 2022, S. 146 ff.

nach sachlich gerechtfertigten Kriterien bestimmt ist.³⁷ Sie folgt in einem gewissen Masse der Grundidee des Verursacherprinzips im Sinne einer «abstrakten Kostennähe».³⁸ Allerdings wird auch die Kostenanlastungssteuer unabhängig von einem konkreten, tatsächlichen Verursacherteil des jeweiligen Pflichtigen festgelegt und verbleibt somit in gewissem Masse schematisiert.³⁹ In diesem Sinne wären Reittiersteuern deshalb als lediglich *beschränkt verursachergerecht* zu bezeichnen.

Der Regierungsrat sieht zum heutigen Zeitpunkt – wie bereits bei den erwähnten Vorstössen Mitte der 1970er-Jahre (vgl. Ziffer 4 der Einleitenden Bemerkungen hiervoor) – keinen akuten Bedarf für die Einführung einer als Gemengsteuer oder als Kostenanlastungssteuer ausgestalteten, durch die basellandschaftlichen Einwohnergemeinden zu erhebenden Reittier- oder Pferdesteuer. Dies zeigt sich namentlich auch daran, dass ausser in vier Gemeinden im Kanton Solothurn – nämlich Bättwil, Hochwald, Metzleren-Mariastein und Witterswil⁴⁰ – nirgendwo in der Deutschschweiz eine ähnliche Steuer erhoben wird. Im Zürcher Kantonsrat scheiterten sowohl zwei Vorstösse in den 1970er- und 1980er-Jahren⁴¹ als auch eine Einzelinitiative vor zwanzig Jahren.⁴² Der Kanton St. Gallen sprach sich Ende der 1970er-Jahre gegen die Einführung einer Reittiersteuer aus, wobei namentlich die im vorbereitenden Expertenbericht monierte «*Überstrapazierung des Verursacherprinzips*» als Argument herangezogen wurde.⁴³ Und auch die ebenfalls im solothurnischen Leimental befindliche Gemeinde Rodersdorf sprach sich zuletzt an ihrer Gemeindeversammlung vom 7. Dezember 2023 mit 70 Nein-Stimmen zu 21 Ja-Stimmen gegen ein Reittierreglement (und die damit verbundene Reittiersteuer) aus.

Sollte es sich vorliegend jedoch um ein breit abgestütztes Anliegen der Einwohnergemeinden handeln, wäre der Regierungsrat selbstverständlich bereit, für die Schaffung der hierzu notwendigen kantonalgesetzlichen Rechtsgrundlage zuhanden des Landrats zu sorgen. Diese wäre vorzugsweise nach dem Grundsatz der Variabilität (§ 47a Absatz 2 KV) auszugestalten, so dass im Sinne der Gemeindeautonomie diejenigen Gemeinden eine derartige Steuer erheben könnten, welche auf diese zur Bestreitung ihrer pferdebedingten Ausgaben angewiesen wären. Dabei wäre auch der Problematik Rechnung zu tragen, dass der Wohnort der Halterinnen und Halter, der Ort des Stalls des jeweiligen Reittiers und das effektive Reitgebiet regelmässig differieren.

3. *Beurteilt der Regierungsrat das von der Gemeinde Biel-Benken im Jahre 2015 erarbeitete Reglement als genehmigungsfähig?*

Mit der verankerten Rechtsetzungsaufsicht des Kantons über die Gemeinden nach § 168 GemG wird sichergestellt, dass sich die kommunale Rechtsetzung und somit das jeweilige Handeln der Gemeinden am Gesetzmässigkeitsprinzip orientiert.⁴⁴ Mit der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden soll in rechtlicher Hinsicht insbesondere die Widerspruchslosigkeit der verschiedenen Rechtsordnungen gewährleistet werden.⁴⁵ Inhalt des Genehmigungsverfahrens ist deshalb die Überprüfung der Gemeindeerlasse auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht. Darin ist

³⁷ LUZIUS CAVELTI/MERET CAJACOB, Die Allgemeinheit der Besteuerung, ein vernachlässigter Grundsatz des Steuerrechts, in: BJM 2024, S. 305 f.; KATHRIN KLETT, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, in: ZSR 1992, S. 80 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 2844.

³⁸ Urteil des Bundesgerichts vom 22. Februar 2016, [2C_794/2015](#), E. 3.2.3; BGE [124 I 289](#) E. 3.a; vgl. HELEN KELLER/MATTHIAS HAUSER, Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalkungsabgabe des Bundes, Zürich 2008, S. 9.

³⁹ Urteil des Bundesgerichts vom 6. Juni 2024, [9C_271/2024](#), E. 2.2; PETER HETTICH/YANNICK WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, in: ASA 2010, S. 548.

⁴⁰ KANTON SOLOTHURN, Steuerfüsse und Gebühren 2024 der Solothurner Gemeinden, [S. 36](#).

⁴¹ KRP [1977/109/0792](#) vom 14. März 1977 und [1984/080/0005](#) vom 12. November 1984.

⁴² Geschäft Nr. [1/2005](#) vom 14. Dezember 2004.

⁴³ KLAUS VALLENDER, Die Reitpferdesteuer: Prüfung eines Vorschlages der Kommission für Reitwege der politischen Gemeinde Mogelsberg, in einigen sanktgallischen Gemeinden eine Reitpferdesteuer einzuführen, St. Gallen 1976, S. 16.

⁴⁴ KGE VV vom 25. August 2021, [810 20 281](#), E. 4.3.

⁴⁵ KGE VV vom 31. Januar 2024, [810 23 118-123+127](#), E. 6.2.2.

auch die Kontrolle, ob die Gemeinden den ihnen vom kantonalen oder Bundesrecht übertragenen Aufgaben nachkommen, enthalten.⁴⁶

Das gegenwärtig in Kraft stehende Reittier-Reglement der Einwohnergemeinde Biel-Benken vom 23. Juni 1994 regelt die Kennzeichnung der Reit- und Zugtiere. Zu diesen gehören die Pferde, die Maultiere, die Esel und die Ponys. Wird der Gemeindebann der Einwohnergemeinde Biel-Benken mit Reittieren benützt, so müssen diese mit Kontrollschildern gekennzeichnet sein. Die Abgabe der Kontrollschilder erfolgt leihweise gegen Hinterlegung eines Depots und gegen Bezahlung einer Bearbeitungsgebühr. Nicht der Kennzeichnungspflicht unterliegen die in der Landwirtschaft eingesetzten, die ausschliesslich auf privatem Grund und Boden gehaltenen sowie begleitete, für therapeutische Zwecke eingesetzte Reittiere. Das Reglement wurde am 12. August 1994 durch die damalige Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion [heute: Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion] genehmigt. Die Bearbeitungsgebühr im Sinne des Biel-Benkemer Reittier-Reglements entspricht hierbei der vom Verwaltungsgericht in seinem Urteil angesprochenen bescheidenen Verwaltungsgebühr.

Ähnliche Bestimmungen finden sich im Übrigen auch in den jeweils entsprechenden Reittier-Reglementen der Einwohnergemeinden Binningen (vom 21. März 1994, genehmigt am 21. Juni 1994), Bottmingen (vom 28. März 1994, genehmigt am 25. April 1994), Oberwil (vom 20. Januar 1994, genehmigt am 21. Juni 1994) und Therwil (vom 19. April 1994, genehmigt am 21. Juni 1994). Die Einwohnergemeinde Ettingen hat hingegen ihr bisheriges Reittier-Reglement vom 16. Juni 1994 (genehmigt am 17. August 1994) mit Beschluss vom 12. März 2013 ersatzlos aufgehoben.

Die Einwohnergemeinde Biel-Benken hat im Jahr 2015 das besagte Reittier-Reglement überarbeitet. Die Gemeinden können Gemeindereglementsentwürfe – bevor diese der Gemeindeversammlung zum Erlass vorgelegt werden – bei der zuständigen kantonalen Direktion in Vorprüfung geben. Dieses Vorprüfungsverfahren dient dazu, durch eine vorgängige Prüfung zu verhindern, dass sich im Genehmigungsverfahren noch Rechtsmängel ergeben, welche zu einer vollständigen oder teilweisen Nichtgenehmigung des jeweiligen Gemeindereglements führen würden.⁴⁷ Ob das Biel-Benkemer Reittier-Reglement zum heutigen Zeitpunkt in allen wesentlichen Belangen dem übergeordneten Recht entspricht, ist deshalb im entsprechenden Vorprüfungs- und im nachfolgenden Genehmigungsverfahren anhand des konkreten, eingereichten Erlasses zu beurteilen. Diese Würdigung soll nicht im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Interpellation vorweggenommen werden.

Liestal, 25. März 2025

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

⁴⁶ Urteil des Bundesgerichts vom 19. November 2009, [2C_86/2009](#), E. 6.3.

⁴⁷ IVO LORENZO CORVINI, Kommunale Rechtsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft, Diss. Basel, Liestal 1999, S. 153 und 158.