

**Einführung einer Übernachtungssteuer bei der Landeshauptstadt München
Grundsatzbeschluss**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08022

Beschluss des Finanzausschusses vom 29.11.2022 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	2
1	Rechtliche Hintergründe	2
1.1	Ausgestaltung als indirekte örtliche Aufwandsteuer	2
1.2	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übernachtungssteuer	2
1.3	Genehmigungspflicht	4
1.3.1	Versagung der Genehmigung 2010	4
1.3.2	Einschätzung zur Genehmigungsmöglichkeit 2023	4
2	Umsetzung	5
2.1	Gestaltungsvarianten	5
2.2	Steueranmeldung	5
2.3	IT-technische Umsetzung	6
2.4	Personelle Voraussetzungen	6
2.5	Zeitlicher Rahmen	7
3	Aufwand und Ertrag	7
3.1	Einnahmen	7
3.2	Aufwände	7
3.3	Auswirkungen auf den Haushalt	7
4	Fazit	7
II.	Antrag des Referenten	8
III.	Beschluss	9

I. Vortrag des Referenten

Die bayerische Landeshauptstadt hat weiterhin große Anziehungskraft auf Tourist*innen und Übernachtungsgäste aus dem In- und Ausland. Bis Anfang 2020 konnte der Münchner Tourismus Jahr für Jahr neue Rekorde vermelden. Den Pandemie-Knick der Jahre 2020/2021 ausgenommen, befindet sich die Hotel- und Tourismusbranche im Höhenflug. Nun im Jahr 2022 hat sich der Münchner Tourismus nach und nach regeneriert: im Juli 2022 erreichten die Übernachtungszahlen inländischer Gäste ein Allzeithoch und insgesamt wurden die zweitmeisten Übernachtungen verzeichnet, die es jemals in der Landeshauptstadt gab. Diese sehr erfreuliche Entwicklung ist zum großen Teil der sehr attraktiven Infrastruktur in unserer Stadt geschuldet. Deren Herstellung und Unterhalt sowie Zuschüsse an kulturelle Einrichtungen machen einen hohen Anteil des städtischen Ausgabenhaushaltes aus. Es scheint also angemessen, auch die Gäste in unserer Stadt mit einem für den Einzelnen relativ niedrigen Steuerbetrag zu belasten, der nach dem Gesamtdeckungsgrundsatz dem Haushalt zufließt.

1 Rechtliche Hintergründe

1.1 Ausgestaltung als indirekte örtliche Aufwandsteuer

Bei der Übernachtungssteuer geht es im Kern um die Besteuerung von Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben. Unter diesen Begriff fallen alle Betriebe, die entgeltliche Übernachtungen anbieten, z.B. gewöhnliche Hotels, Pensionen und Campingplätze oder auch Privatpersonen, die über Vermittlungsplattformen Beherbergungen anbieten. Vom Entgelt für Übernachtungen wird in der Regel für jeden Übernachtungsgast ein niedriger Prozentsatz der Übernachtungskosten als Übernachtungssteuer erhoben. Steuerträger sind die Übernachtungsgäste. Der jeweilige Beherbergungsbetrieb führt als Steuerschuldner die Übernachtungssteuer ab (Abwälzungssteuer).

Besteuert wird der Aufwand des Gastes für eine entgeltliche Übernachtung. Es handelt sich daher, wie bei der Hundesteuer oder Zweitwohnungsteuer, um eine örtliche Aufwandsteuer.

Gemäß Art. 105 Abs. 2 a GG liegt die Gesetzgebungsbefugnis für Aufwandsteuern bei den Ländern. Hiervon hat der Bayerische Gesetzgeber mit Art. 3 Abs. 1 KAG Gebrauch gemacht. Gemeinden dürfen hiernach Aufwandsteuern erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind.

Unter das ausdrückliche Verbot des Art. 3 Abs. 3 KAG fällt die Übernachtungssteuer nicht. Entscheidend für die Zulässigkeit ist demnach, ob ein beststeuerbarer Aufwand vorliegt und ob die Aufwandsteuer einer bundesgesetzlich geregelten Steuer gleichartig ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 22. März 2022 nun die kommunale Übernachtungssteuer für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt.

1.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übernachtungssteuer

Am 22. März 2022 hat das Bundesverfassungsgericht mehrere Verfassungsbeschwerden gegen kommunale Übernachtungssteuern abgewiesen (1 BvR 2868/15, 1 BvR 354/16, 1 BvR

2887/15, 1 BvR 2886/15). Gegenstand der Beschwerdeverfahren waren Verfassungsbeschwerden gegen die Erhebung einer kommunalen Steuer auf entgeltliche, nicht beruflich veranlasste Übernachtungen in Hamburg, Bremen und Freiburg. Das Gericht hat die kommunale Übernachtungssteuer für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt. Insbesondere haben die Kommunen die Kompetenz zum Erlass entsprechender Gesetze. Gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG sei die Übernachtungssteuer als zulässige örtliche Aufwandsteuer zu qualifizieren. Die Erhebung einer kommunalen Übernachtungssteuer sei auch nicht durch eine gleichartige Bundessteuer gesperrt, denn die Übernachtungssteuer sei keiner bundesrechtlich geregelten Steuer, insbesondere auch nicht der Umsatzsteuer, ähnlich.

Die Beschwerdeführer rügten unter anderem die Verletzung ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit, die Verletzung ihrer vermögensrechtlichen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG sowie eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 GG.

Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verletzt die Erhebung der Übernachtungssteuer die vermögensrechtliche Handlungsfreiheit der Beschwerdeführer nicht. Ihrem Sinn nach werde die Übernachtungssteuer letztlich nicht von den Beherbergungsbetrieben erhoben, vielmehr sei sie eine vom Beherbergungsgast zu tragende Steuer, die an den steuerbegründenden Tatbestand der Übernachtung anknüpfe. Die Übernachtungssteuer sei in diesem Sinne eine Abwälzungssteuer, die die Beherbergungsbetriebe von den Übernachtungsgästen ohne weiteres vereinnahmen könnten. Die Qualifizierung der Beherbergungsbetriebe als Steuerschuldner ändere an diesem Charakter der Besteuerung der Übernachtungsgäste für die durchgeführten Übernachtungen nichts. Die Form der indirekten Erhebung unter Einschaltung der Beherbergungsbetriebe als Steuerschuldner sei aufgrund der unmittelbaren rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen der Beherbergungsbetriebe zum Steuergegenstand gerechtfertigt und im Sinne einer gleichheitsgerechten Steuererhebung ohne unnötigen Verwaltungsaufwand auch sinnvoll und sachgerecht. Eine unmittelbare Erhebung der Steuer bei den Hotelgästen durch die jeweilige Kommune sei ungleich komplizierter und aufwändiger.

Das Gleichheitsgrundrecht gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ist nach der Bewertung des BVerfG durch die Steuer nicht verletzt. Insbesondere führten die Ausnahmen von der Besteuerung für beruflich veranlasste Übernachtungen nicht zu einer Ungleichbehandlung. Der kommunale Gesetzgeber darf laut BVerfG zwischen beruflich veranlassten und nicht beruflich veranlassten Übernachtungen differenzieren, er muss es aber nicht. Die Beschränkung der bisherigen Übernachtungssteuern auf beruflich nicht veranlasste Übernachtungen geht auf ein Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2012 zurück. Nach dieser Entscheidung sind beruflich zwingende Übernachtungen von der Übernachtungssteuer ausgenommen. Dies gilt nach den jetzigen Entscheidungen des BVerfG nicht mehr. Laut den nun gefassten Beschlüssen sind Städte und Gemeinden aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht daran gehindert, auch beruflich veranlasste Übernachtungen in die Besteuerung einzubeziehen.

Schließlich sah das BVerfG in der Übernachtungssteuer auch keinen ungerechtfertigten Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer. Die Inanspruchnahme der Beherbergungsbetriebe als Zahlstelle für die Übernachtungssteuer sei aus Gründen der Praktikabilität der Erhebung und Durchsetzung der Steuerpflicht sachgerecht. Die Pflicht zur Mitwirkung der Beherbergungsbetriebe durch Anmeldung der Steuer sowie Abführung an die Kommune sei ein zumutbarer und damit nicht unverhältnismäßiger Aufwand.

Insgesamt ist nach den Entscheidungen des BVerfG die Übernachtungssteuer durch das Steuerfindungsrecht der Städte und Gemeinden abgedeckt.

1.3 Genehmigungspflicht

Die Satzung über die Übernachtungssteuer bedarf nach Art. 2 Abs. 3 KAG der Genehmigung durch die Regierung von Oberbayern als Rechtsaufsichtsbehörde, da diese erstmalig in Bayern eingeführt werden wird. Die Genehmigung wiederum bedarf der Zustimmung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration. Genehmigung und Zustimmung dürfen nur versagt werden, wenn die Abgabensatzung höherrangigem Recht widerspricht oder wenn die Steuer öffentliche Belange, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Staates, beeinträchtigt.

1.3.1 Versagung der Genehmigung 2010

Im Jahr 2010 hatte die Landeshauptstadt bereits den Versuch unternommen, den städtischen Haushalt durch die Einführung einer Übernachtungssteuer zu festigen. Damals wurde die entsprechende Genehmigung versagt.

Die Genehmigungsbehörde sah öffentliche Belange in Gestalt von steuerlichen Interessen des Staates beeinträchtigt, die in der damaligen Herabsetzung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen zum Ausdruck kamen. Das Einrücken der kommunalen Steuer in die damit entstandene Steuerlücke wurde als Interessenkollision mit der verfolgten Zielsetzung der Umsatzsteuersenkung angesehen. Diese sollte dazu beitragen, Wachstumshemmnisse in der Tourismusbranchen zu beseitigen. Die Betriebe sollten mehr finanziellen Handlungsspielraum erhalten und im internationalen Vergleich wettbewerbsfähiger werden.

Des Weiteren wurde damals die pauschale Besteuerung von 2,50 € pro Gast und Nacht bemängelt. Man sah hierin eine Ungleichbehandlung, da von allen Gästen unabhängig vom Übernachtungspreis der gleiche Betrag verlangt wurde. Die unterschiedliche Höhe von Übernachtungspreisen müsse jedoch beim Steuersatz berücksichtigt werden.

Außerdem hätten nach damaliger Sicht beruflich veranlasste Übernachtungen nicht mit einer kommunalen Aufwandsteuer belegt werden dürfen.

1.3.2 Einschätzung zur Genehmigungsmöglichkeit 2023

Aufgrund der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit einer Übernachtungssteuer sollte einer Genehmigung nichts im Wege stehen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass eine Ungleichbehandlung von beruflich veranlassten und privaten Übernachtungen im Zuge der Besteuerung nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt. Gleichzeitig stellt das Gericht klar, dass diese Unterscheidung nicht notwendig ist: Auch beruflich veranlasste Übernachtungen dürfen mit einer Übernachtungssteuer belegt werden.

Im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit empfiehlt es sich eine prozentuale bzw. gestaffelte Besteuerung je nach Höhe des Übernachtungspreises vorzunehmen, um somit den tatsächlich durch den Gast betriebenen Aufwand zu besteuern.

Aufgrund der sehr positiven Entwicklung des Münchner und gesamt-bayerischen Tourismus in den letzten Jahren bei stetig steigenden Übernachtungszahlen trotz gleichzeitig steigender Übernachtungspreise stünde eine geringe Übernachtungssteuer den steuerlichen Interessen des Staates nicht entgegen, da das beabsichtigte Ziel, die Abschaffung von Wachstumshemmnissen und die Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit deutlich erreicht wurde.

Unmittelbar nach der Grundsatzbeschlussfassung nimmt die Landeshauptstadt sowohl mit der Regierung von Oberbayern als auch mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern Kontakt auf, damit sich diese Stellen bereits frühzeitig mit den Eckdaten und den Satzungsentwurf befassen können. Ziel ist es, im Rahmen des Ausführungsbeschlusses eine mit der Regierung vorabgestimmte Satzung vorzulegen, welche dann nur noch formal genehmigt werden müsste.

2 Umsetzung

2.1 Gestaltungsvarianten

Bei der Übernachtungssteuer handelt es sich um eine vom Beherbergungsbetrieb abzuführende auf Abwälzung auf die Beherbergungsgäste ausgelegte örtliche Aufwandsteuer.

Um den tatsächlich durch den Gast erbrachten Aufwand zu besteuern, empfiehlt sich ein nach dem Übernachtungspreis gestaffelter bzw. ein bestimmter Prozentsatz des Übernachtungspreises als Steuersatz (z.B. 5%).

Als Bemessungsgrundlage schlägt die Stadtkämmerei vor, die Leistungen, die unmittelbar der Beherbergung dienen und mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 Prozent belegt sind, heranzuziehen. Ausgenommen werden dadurch beispielsweise Frühstück, Halbpension oder Wellness-Arrangements. Aus Gründen der Gleichbehandlung und der einfacheren Handhabung sowohl von Seiten der Beherbergungsbetriebe als auch der Steuerverwaltung wird weiterhin vorgeschlagen, beruflich veranlasste Übernachtungen nicht von der Besteuerung auszunehmen. Jedoch sollen minderjährige Gäste von der Besteuerung ausgenommen werden. Andere Städte, z.B. Dresden, planen ab 2023 eine Änderung ihrer Übernachtungssteuersatzungen mit dem Ziel, die bisher ausgenommenen beruflich bedingten Übernachtungen ebenfalls zu besteuern.

2.2 Steueranmeldung

Sämtliche Beherbergungsbetriebe im Stadtgebiet der Landeshauptstadt, welche im Anmeldezeitraum auch tatsächlich entgeltliche Übernachtungsleistungen angeboten haben, wären ab Inkrafttreten der Satzung verpflichtet, in einem festgelegten Turnus die Übernachtungen und den daraus resultierenden Steuerbetrag anzumelden und im Anschluss den zuvor von den Übernachtungsgästen erhaltenen Betrag an die Stadtkasse abzuführen. Bei der Steueranmeldung handelt es um eine Steuererklärung, in der der Steuerpflichtige im Rahmen der Selbstveranlagung die Steuer selbst berechnet und festsetzt. Alternativ kann ein Steuerbescheid erlassen werden.

Als praxisgemäßer Turnus wird eine Steueranmeldung alle drei Monate bei Fälligkeit bis zum 15. des Folgemonats vorgeschlagen (Beispiel: die Steueranmeldung und Entrichtung der Steuer für die Monate April, Mai und Juni erfolgt bis zum 15. Juli). Bei ca. 500 Beherbergungsbetrieben im Hoheitsbereich würden somit jährlich 2.000 Steueranmeldungen erfolgen.

Da auch kleine, private Beherbergungen zum Kreis der Steuerpflichtigen gehören, kann diese Schätzung noch abweichen.

2.3 IT-technische Umsetzung

Geplant ist eine Umsetzung in Form einer reinen Online-Steueranmeldung. Hierdurch würde die personalintensive Bearbeitung von Papierformularen gänzlich unterbleiben. Auch seitens der Beherbergungsbetriebe würde eine höhere Akzeptanz erzeugt werden, wenn die Steueranmeldung möglichst hürdenfrei per Online-Anmeldung initiiert werden kann. Die IT-Strategie der Stadtkämmerei zielt aktuell darauf ab, sämtliche Steuerfachverfahren im Rahmen des Digital4finance-Programmes in SAP/S4HANA abzubilden. Bis 31.12.2025 sollen alle bisher auf der Programmiersprache „Natural“ basierenden Steuerfachverfahren (Gewerbsteuer, Grundsteuer, Zweitwohnung- und Hundesteuer) entsprechend abgelöst werden. Die Programmierung eines Übernachtungssteuer-Verfahrens im Rahmen des d4f-Programmes ist aktuell nicht eingetaktet, so dass diese Steuer zunächst über eine improvisierte Zwischenlösung abgebildet wird. Die städtische IT bietet einen sehr guten Online-Formular-Server. Auf Basis dessen könnte ein Fachverfahren die von den Beherbergungsbetrieben übermittelten Daten in einem Arbeitsplan wiedergeben, auf dessen Basis die Forderungen dann in PSCD eingebucht werden können. Wie oben beschrieben, ist ein Steuerbescheid nicht notwendig. Eine Zahlung auf das entsprechende Kassenkonto ist zeitgleich möglich. Die Forderung würde dann zudem am routinemäßigen Mahn- und Vollstreckungsprozess der Stadtkasse teilnehmen können.

2.4 Personelle Voraussetzungen

Eine verfassungskonforme Umsetzung einer örtlichen Aufwandsteuer erfordert von Beginn an einen einwandfreien Gesetzesvollzug ohne das Risiko eines Vollzugsdefizites. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass Beherbergungsbetriebe, die ihrer Pflicht zur Steueranmeldung nicht ordnungsgemäß nachkommen, die Steuer verkürzen können. Dies erfordert beispielsweise konsequentes Einfordern der Steueranmeldungen samt Forderungserhebung, eine stichprobenartige Prüfung der Übernachtungsunterlagen der Betriebe im Rahmen von Unterlagenanforderungen sowie notwendige Außenkontrollen in den Betrieben. Hierzu ist eine personelle Ausstattung, die diesem Ansatz gerecht wird, ab Beginn der Übernachtungssteuer notwendig.

Im Einzelnen kann von folgenden Stellenbedarfen ausgegangen werden:

- 1 VZÄ Projektleitung Einführung, später Sachgebietsleitung in A12/E11
- 1 VZÄ Klageverfahren, Rechtsbehelfe, Stellvertretung in A11/E10
- 5 VZÄ Überprüfung, Außenprüfung, Rechtsbehelfe, Vollstreckung in A10/E9c
- 6 VZÄ der 2. QE für Veranlagung, Beratung, Kassentätigkeiten

Diese Zahlen beruhen auf bisherigen Schätzungen und werden bis zum Ausführungsbeschlussfassung zur Übernachtungssteuer konkretisiert.

2.5 Zeitlicher Rahmen

Eine neu eingeführte Aufwandsteuer benötigt juristisch, verwaltungstechnisch, IT-technisch und personell eine zuverlässig geplante Vorbereitung. Das Risiko, dass die Einführung einer Übernachtungssteuer oder deren Umsetzung scheitert, könnte zu einem Ansehensverlust der Landeshauptstadt München führen. In Bayern übernimmt die Landeshauptstadt in Sachen Übernachtungssteuer eine Vorreiterrolle. Es gilt daher besonnen zu handeln und alle Belange, insbesondere eine juristisch abgesicherte Satzung, einen soliden Personalkörper sowie eine funktionierende IT zu installieren. Um eine Einführung der Steuer zum 01.09.2023 zu gewährleisten, ist eine prioritäre Behandlung des Themas Übernachtungssteuer aus juristischer, personeller und IT-technischer Sicht notwendig. In jedem Fall muss ein Abzug von Personal aus anderen steuerveranlagenden Bereichen vermieden werden. Steuerausfälle anderer städtischer Steuern auf Kosten der Übernachtungssteuer wären die Folge.

3 Aufwand und Ertrag

3.1 Einnahmen

Je nach gewähltem Besteuerungsmodell lägen die Übernachtungssteuereinnahmen für die Landeshauptstadt München bei 40 – 60 Mio. € pro Jahr.

In einer Modellrechnung geht die Stadtkämmerei von defensiv geschätzten 12 Mio. Übernachtungen jährlich aus; dieser Wert wurde seit 2012, abgesehen von 2020 und 2021, jedes Jahr übertroffen. Vergleichsberechnungen anhand der Übernachtungssteuern anderer Städte fließen mit in die Berechnung ein, wobei zu berücksichtigen ist, dass dort bisher berufliche Übernachtungen nicht besteuert wurden.

3.2 Aufwände

Unter Berücksichtigung des oben genannten Personalbedarfes belaufen sich die jährlichen Personalaufwände auf rund 0,9 – 1,0 Mio. €. Hinzu kommen Sachkosten für die IT, den Entwicklungsaufwand sowie Wartung und Pflege in gleicher Höhe.

3.3 Auswirkungen auf den Haushalt

Die Erträge einer Übernachtungssteuer beliefen sich somit in einer Höhe von rund 38 – 58 Mio. €, welche dem städtischen Haushalt zufließen würden.

4 Fazit

Gut geplant und dementsprechend gut umgesetzt wird die Übernachtungssteuer dazu beitragen, den Haushalt der Landeshauptstadt München abzusichern und mit dem Mehr an Einnahmen notwendige Investitionen zu tätigen, damit die Stadt München weiterhin sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für Gäste attraktiv bleibt. Dies kann somit ohne Belastung der Bürgerinnen und Bürger lediglich durch einen relativen kleinen Obolus, erbracht von den Gästen unserer Stadt, erfolgen.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Dr. Florian Roth, und die Verwaltungsbeirätin der SKA 4, Steuern, Frau Stadträtin Sonja Haider, haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat nimmt den Vortrag zur geplanten Einführung einer Übernachtungssteuer bei der Landeshauptstadt München zustimmend zu Kenntnis.
2. Die Stadtkämmerei wird beauftragt auf Grundlage dieses Beschlusses eine Übernachtungssteuer einzuführen und in einem Ausführungsbeschluss die Satzung vorzulegen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.

über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei SKA 4.2

z. K.