

**Einführung einer Übernachtungssteuer bei der Landeshauptstadt München
Satzung über die Erhebung einer Übernachtungssteuer in Beherbergungsbetrieben in der
Landeshauptstadt München (Übernachtungssteuersatzung - ÜStS)
Beschreibung des Rechtswegs**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08022

2 Anlagen

Beschluss des Finanzausschusses vom 28.02.2023 (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	3
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	Steuererklärung	5
2.3	IT-technische Umsetzung	6
2.4	Personelle Voraussetzungen	6
2.5	Zeitlicher Rahmen	6
2.6	Einwände der Hotel- und Tourismusverbände	7
3	Aufwand und Ertrag	7
3.1	Einnahmen	7
3.2	Aufwände	8
3.3	Auswirkungen auf den Haushalt	8
4	Fazit	8
5	Verbot der Erhebung einer Übernachtungssteuer	8
6	Beschreibung des Rechtswegs	9
II.	Antrag des Referenten	11
III.	Beschluss	12

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. 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. Die Gesamtzahl der Übernachtungen erreicht wieder das Niveau, wie vor der Pandemie. 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 derzeit nicht. Entscheidend für die Zulässigkeit ist demnach, ob ein steuerbarer 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 Erhe-

bung 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 gesamtbayerischen 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 Beschlussfassung wird die Satzung zur Genehmigung an die Regierung von Oberbayern zur Genehmigung übermittelt.

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. Die Stadtkämmerei schlägt 5% vor. Damit befindet sich die Landeshauptstadt München in der gleichen Größenordnung wie andere deutsche Städte, die ebenfalls eine Übernachtungssteuer erheben. Beispielsweise seien hier Köln (5%), Freiburg (5%) und Dresden (6%) angeführt.

Bemessungsgrundlage sollen die Leistungen sein, die unmittelbar der Beherbergung dienen und mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 Prozent belegt sind. Ausgenommen werden dadurch beispielsweise Frühstück, Halbpension oder Wellness-Arrangements. Sollte ausnahmsweise die Angabe der reinen Beherbergungsleistung nicht möglich sein, kann satzungsgemäß hilfsweise ein pauschaler Abzug je Mahlzeit stattfinden. 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 die Übernachtungen minderjähriger Gäste sowie von Menschen mit Behinderung ab einem GdB 80 nicht besteuert 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 Steuererklärung

Sämtliche Beherbergungsbetriebe im Stadtgebiet der Landeshauptstadt, welche im Erklärungszeitraum auch tatsächlich entgeltliche Übernachtungsleistungen angeboten haben, wären ab Inkrafttreten der Satzung verpflichtet, kalenderjährlich eine Steuererklärung abzugeben. Durch den jährlichen Turnus gelingt es, den Aufwand für die Beherbergungsbetriebe möglichst gering zu halten. Die Steuer wird in einem Steuerbescheid festgesetzt und wird einen Monat nach Bekanntgabe des Bescheides fällig.

Eine Steueranmeldung, in der der Steuerpflichtige im Rahmen der Selbstveranlagung die Steuer selbst berechnet und festsetzt wäre sowohl für die Beherbergungsbetriebe als auch für die Verwaltung die pragmatischere Lösung. Leider ist eine rechtsichere Umsetzung dieses Instrumentes im Rahmen des KAG des Freistaates Bayern nicht möglich.

2.3 IT-technische Umsetzung

Geplant ist eine Umsetzung in Form einer reinen Online-Steuererklärung. Hierdurch würde die personalintensive Bearbeitung von Papierformularen gänzlich unterbleiben. Auch seitens der Beherbergungsbetriebe würde eine höhere Akzeptanz erzeugt werden, wenn die Steuererklärung möglichst hürdenfrei digital initiiert werden kann. Die städtische IT bietet einen Online-Formular-Server. Auf Basis dessen könnte ein Fachverfahren die von den Beherbergungsbetrieben übermittelten Daten in einem Arbeitsplan wiedergeben, aus welchem die Forderungen dann in PSCD eingebucht werden können. Steuerbescheide sollen weitestgehend automatisch generiert werden.

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 Steuererklärung nicht ordnungsgemäß nachkommen, die Steuer verkürzen können. Dies erfordert beispielsweise konsequentes Einfordern der Steuererklärungen samt Steuerschätzungen und 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.

Vorbehaltlich der Genehmigung der Übernachtungssteuer durch die Regierung von Oberbayern ist von folgendem dauerhaften Personalbedarf auszugehen:

- 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 anhand des Personalbedarfes anderer Städte in Relation zu den Übernachtungszahlen. Außerdem wurde berücksichtigt, dass laut bayerischem KAG die Festsetzung lediglich über Steuerbescheide möglich ist.

Im Falle einer Genehmigung wird der voraussichtliche Personalbedarf mittels einer Personalbedarfsermittlung evaluiert und dem Stadtrat in einer gesonderten Beschlussvorlage zur Entscheidung vorgelegt.

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 01.01.2024 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.

2.6 Einwände der Hotel- und Tourismusverbände

Im Rahmen der Einführungen einer Übernachtungssteuer wurden Gespräche mit dem Bayerischen Hotel- und Gaststättenverband e.V., Kreisstelle München (DEHOGA) und mit der Tourismus Initiative München e.V. (TIM) geführt. Die DEHOGA Kreisstelle München wurde von der Stadtkämmerei auch um schriftliche Stellungnahme gebeten (Siehe Anlage 2). Die am häufigsten genannten Einwände sind die höheren Aufwände für die Betriebe, ein befürchteter Rückgang der Übernachtungszahlen sowie eine weitere Belastung der Betriebe, welche bereits mit der aktuellen Energiekrise kämpfen und die Vorjahre unter der Corona-Pandemie litten.

Da es sich um eine auf Abwälzung ausgerichtete Steuer handelt, kann ein etwas höherer Verwaltungsaufwand bei den Beherbergungsbetrieben nicht in Abrede gestellt werden. Allerdings ist die Landeshauptstadt bestrebt diesen durch eine Jahressteuererklärung sowie durch komfortable Online-Übermittlungen so gering wie möglich zu halten. Zudem halten Hotelsoftwareanbieter in ihren Paketen Lösungen für zusätzliche Abgaben vor. Auch sieht das Bundesverfassungsgericht bei der Mitwirkung keinen unverhältnismäßigen Aufwand.

Bei den Recherchen zur Übernachtungssteuer konnte keine Kommune ermittelt werden, bei der sich nach Einführung einer solchen Abgabe die Übernachtungszahlen rückläufig entwickelt hätten. München wird aufgrund seines vielfältigen Angebotes weiterhin für Touristen und Geschäftsreisende eine attraktive Destination bleiben.

Wie oben erwähnt ist die Steuer auf Abwälzung ausgelegt, so dass es zu keiner finanziellen Mehrbelastung der Beherbergungsbetriebe kommen wird. Die Abgabe unterläuft somit auch keine Ziele des Staates, Unternehmen und Bürger*innen durch aktuelle Maßnahmen wieder Strom- und Gaspreisbremse zu entlasten, insbesondere da diese Maßnahme auf Bedürfnisse der Grundversorgung ausgelegt sind.

3 Aufwand und Ertrag

3.1 Einnahmen

Bei einem Steuersatz von 5% lägen die Übernachtungssteuereinnahmen für die Landeshauptstadt München zwischen 60 – 80 Mio. € pro Jahr. Da ein seriöser Durchschnittswert für die Kosten einer Nacht pro volljährige Person nicht vorliegt, handelt es sich hierbei um eine Schätzung sowie um Vergleichsberechnungen anhand der Übernachtungssteuern anderer Städte.

3.2 Aufwände

Unter Berücksichtigung des oben genannten Personalbedarfes belaufen sich die jährlichen Personalaufwände auf rund 1 Mio. €. Hinzu kommen einmalige Entwicklungskosten für die IT in Höhe von ca. 1 Mio. €, sowie Kosten für Wartung und Pflege der IT und sonstige Sachkosten in Höhe von 0,5 Mio. jährlich €.

Diese Zahlen beruhen auf bisherigen Schätzungen und Erfahrungswerten. Außerdem wurde berücksichtigt, dass laut Bayerischem KAG die Festsetzung lediglich über Steuerbescheide möglich ist. Im Falle der Genehmigung wird der konkrete Sachmittelaufwand/-bedarf ermittelt und dem Stadtrat in einer gesonderten Beschlussvorlage vorgelegt. (siehe auch Punkt 2.4)

3.3 Auswirkungen auf den Haushalt

Die Erträge einer Übernachtungssteuer beliefen sich somit in einer Höhe von rund 58,5 – 78,5 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 bei möglichst geringem Aufwand der Beherbergungsbetriebe erfolgen.

5 Verbot der Erhebung einer Übernachtungssteuer

Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag hat einen Änderungsantrag zu einem sich bereits im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetz eingebracht. Mit diesem Änderungsantrag soll im sogenannten „Huckepackverfahren“ beschleunigt eine Änderung des KAG (Kommunales Abgabengesetz) dahingehend angestoßen werden, dass zukünftig die Erhebung von Übernachtungssteuern in Bayern den Kommunen verboten ist.

Nach aktuellen Informationen soll dieses Verbot am 2.3.2023 im Bayerischen Landtag abschließend behandelt werden und dann unmittelbar in Kraft treten. Dies hätte zur Folge, dass eine Übernachtungssteuer in Bayern nicht mehr erhoben werden dürfte.

Da eine vom Stadtrat der Landeshauptstadt München beschlossene Satzung zunächst nach dem KAG von der Regierung von Oberbayern genehmigt werden müsste, ist davon auszugehen, dass diese die Genehmigung aufgrund des Verbots ablehnen würde. Die Satzung wäre dann zwar noch rechtmäßig und wirksam vom Stadtrat beschlossen worden, könnte aber nichtmehr ausgefertigt und in Kraft gesetzt werden,

Vor diesem Hintergrund könnte keine Übernachtungssteuer erhoben werden, solange das Verbot im KAG nicht aufgehoben werden würde.

6 Beschreitung des Rechtswegs

Aus rechtlicher Sicht ist es mehr als zweifelhaft, ob ein solches Verbot nicht die verfassungsrechtlich verbürgte kommunalen Selbstverwaltung und die damit eng verbundenen Finanzhoheit in unzulässiger Weise einschränken würde.

Zwar ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze der Länder gewährleistet, was bedeutet, dass Einschränkungen wie beispielsweise das Verbot der Erhebung einzelner Steuern grundsätzlich zulässig sind. Solche Verbote dürfen aber nicht den Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung könnte hier durchaus vorliegen, da den bayerischen Kommunen durch dieses Verbot die Möglichkeit von signifikanten Einnahmen abgeschnitten wird, die zur Bewältigung einer Vielzahl von Aufgaben, wie Klimaschutz, Schulbau, ÖPNV, bezahlbarer Wohnraum etc., dringend erforderlich wären. Nimmt man alle diese Herausforderungen im Bereich der Pflichtaufgaben zusammen, wird der Spielraum für freiwillige Aufgaben wie beispielsweise Kultureinrichtungen sehr eng.

Andere Möglichkeiten zu einer vergleichbaren Erhöhung der Einnahmen werden im Bereich der Aufwandsteuern nicht gesehen.

Zu dieser verfassungsrechtlichen Fragestellung holt die Stadtkämmerei derzeit ein Gutachten bei einer renommierten Kanzlei ein. In einer ersten Einschätzung hat diese aber die Sinnhaftigkeit einer Beschreitung des Rechtswegs bereits attestiert. Der Inhalt dieses Gutachtens wird dem Stadtrat noch rechtzeitig vor der Beschlussfassung über diese Vorlage zur Kenntnis gegeben werden.

Mögliche Wege, ein solches Verbot auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen, wären eine Klage vor den Verwaltungsgerichten gegen die Versagung der Satzungsgenehmigung durch die Regierung von Oberbayern einerseits und die Popularklage andererseits.

Die Popularklage ist eine bayerische Besonderheit, die es ermöglicht, jedes bayerische Gesetz bei begründeten Anhaltspunkten vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof auf die Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung überprüfen zu lassen. Hierzu würde ein Auftrag des Stadtrats an die Verwaltung ausreichen, ein solches Verfahren einzuleiten.

Die Beschreitung des Verwaltungsrechtswegs würde einen Akt der Regierung von Oberbayern - wie die Versagung der Genehmigung – erfordern. Um die Versagung zu ermöglichen, müsste die Satzung vom Stadtrat beschlossen und anschließend förmlich der Regierung von Oberbayern zur Genehmigung zugeleitet werden.

Dieser Weg würde ggf. auch den Weg zum Bundesverfassungsgericht eröffnen, wenn das Verwaltungsgericht eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht für angezeigt hält. Ob eine solche Vorlage tatsächlich stattfindet, ist schwer einschätzbar.

Danach aktuell bekanntem Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens das Verbot erst am 02.03.2023 im Landtag beschlossen werden dürfte, wäre es möglich, den Beschluss in der Vollversammlung des Stadtrats zuvor, nämlich am 01.03.2023, zu fassen und unmittelbar der Regierung vorzulegen.

Unabhängig davon wäre nach Einschätzung der beauftragten Kanzlei eine Beschlussfassung im Stadtrat auch nach Inkrafttreten des Verbots nicht rechtswidrig, da das KAG nur die Erhebung der Steuer - also den Versand von Bescheiden -, nicht aber den Beschluss einer Satzung verbieten würde.

Um der Stadt sämtliche Möglichkeiten des Rechtsschutzes zu eröffnen, schlägt die Stadtkämmerei dem Stadtrat vor, mit dieser Beschlussvorlage zunächst die Satzung zu beschließen und der Regierung vorzulegen. Gleichzeitig soll die Verwaltung vorsorglich sowohl mit der Beschreitung des Verwaltungsrechtswegs als auch mit der Erhebung einer Popularklage beauftragt werden.

Selbstverständlich bleibt es dem Stadtrat unbenommen nach einem Obsiegen auf einem der Rechtswege noch Änderungen der Satzung zu beschließen. Die Stadtkämmerei wird den Stadtrat laufend über aktuelle Entwicklungen beschlussmäßig befassen.

Die Satzung ist mit der Rechtsabteilung des Direktoriums hinsichtlich der formellen Belange abgestimmt.

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 Einführung einer Übernachtungssteuer bei der Landeshauptstadt München zustimmend zu Kenntnis.
2. Die Satzung über die Erhebung einer Übernachtungssteuer in Beherbergungsbetrieben in der Landeshauptstadt München (Übernachtungssteuersatzung – ÜstS) wird gemäß Anlage 1 beschlossen.
3. Der Stadtrat nimmt den voraussichtlichen Personalbedarf zur Kenntnis. Bei Vorliegen der Genehmigung durch die Regierung von Oberbayern wird die Stadtkämmerei beauftragt den tatsächlich erforderlichen Personalbedarf sowie den konkreten Sachmittelbedarf dem Stadtrat in einer gesonderten Beschlussvorlage zur Entscheidung vorzulegen.
4. Der Stadtrat beauftragt die Stadtkämmerei für den Fall des Verbots der Erhebung einer Übernachtungssteuer durch den Freistaat Bayern mit der Beschreitung des Verwaltungswegs gegen versagende Bescheide der Regierung von Oberbayern sowie mit der Erhebung einer Popularklage gegen das Gesetz zum Verbot einer Übernachtungssteuer. Ebenso wird die Stadtkämmerei mit der Mandatierung einer geeigneten Rechtsanwaltskanzlei beauftragt.
5. 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 Revisionsamt

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Direktorium – Rechtsabteilung (3fach)

an die Stadtkämmerei SKA 4.2

z. K.