

Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Bettensteuer^{*)}

Unter dem Stichwort „Bettensteuer“ werden seit längerer Zeit zum Teil heftige Diskussionen über die Frage der Einführung zusätzlicher sog. „Kulturförderabgaben“ geführt. Seit dem 11.7.2012 liegen nunmehr nach einer Reihe obergerichtlicher Entscheidungen, die überwiegend die Rechtmäßigkeit der Erhebung derartiger Abgaben festgestellt haben, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vor, die dieses Vorgehen in den konkret zugrunde liegenden Fällen für teilweise verfassungswidrig erachten.

Urteile des OVG Koblenz vom 17.5.2011

Den Urteilen des BVerwG lagen zwei Entscheidungen des OVG Koblenz (6 C 11408/10.OVG – Ur. vom 17.5.2011 und 6 C 11337/10.OVG – Ur. vom 17.5.2011) zugrunde.

Das OVG hat es für rechtmäßig erachtet, dass die Städte Bingen und Trier seit dem 1.1.2011 eine „Kulturförderabgabe“ bzw. eine „Kultur- und Tourismusförderabgabe“ für entgeltliche Übernachtungen in Höhe von 1 bis 3 € pro Nacht erheben. Die Abgabe ist nach Auffassung des Gerichts eine zulässige örtliche Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG. Sie kollidiere weder mit der Umsatzsteuer noch sei sie unvereinbar mit der Anfang 2010 erfolgten Umsatzsteuersenkung für Beherbergungsleistungen.

Die Abgabe sei unabhängig von ihrer Bezeichnung als örtliche Aufwandsteuer zu qualifizieren, zu deren Erhebung das rheinland-pfälzische Kommunalabgabengesetz in § 5 Abs. 2 S. 1 KAG RP – auch neben einer ebenfalls zulässigen Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen nach § 12 KAG RP – ermächtige. Das OVG begründet diese Einordnung damit, dass die Abgabe nicht für eine konkrete Gegenleistung der beiden Städte erhoben werde und den finanziellen Aufwand des Übernachtungsgastes für Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben belaste. Damit knüpfe sie an eine Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf an, der über den Grundbedarf hinausgehe. Außerdem seien beruflich veranlasste Aufenthalte der persönlichen Lebensgestaltung zuzuordnen, weil bei ihnen typischerweise berufliche Zwecke und private Aktivitäten miteinander verknüpft werden könnten.

Ferner sieht das OVG in der Beschränkung der Abgabenerhebung auf Beherbergungsbetriebe keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Der Satzungsgeber

habe einen sehr weiten Gestaltungsspielraum, welche Steuerquelle er ausschöpfe. Dabei habe er sich wegen des vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwands für die Kultur- und Tourismusförderabgabe entscheiden dürfen. Nach Auffassung des OVG belastet die Kultur- und Tourismusförderabgabe, die auf die Übernachtungsgäste umlegbar sei, angesichts ihrer Höhe die Betreiber von Beherbergungsbetrieben auch nicht unverhältnismäßig. Deshalb seien diese auch nicht in ihrer Berufsfreiheit verletzt.

Urteile des BVerwG vom 11.7.2012

Die Frage der Einordnung beruflich veranlasster Aufenthalte hat das BVerwG allerdings in seiner Entscheidung (BVerwG 9 CN 1.11 und 2.11 – Ur. vom 11.7.2012) anders beurteilt und entschieden, dass Gemeinden Steuern nur auf privat veranlasste entgeltliche Übernachtungen erheben dürfen, nicht aber auf solche, die beruflich zwingend erforderlich seien. Daher hat das BVerwG die Urteile des Oberverwaltungsgerichts geändert und die Satzungen für unwirksam erklärt.

Die Kulturförderabgabe auf Übernachtungen sei eine örtliche Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG, die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfasse, die darin zum Ausdruck komme, dass die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf (Konsum) über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehe. Diese Voraussetzung liege zwar bei entgeltlichen Übernachtungen aus privaten, insbesondere touristischen Gründen vor. Sie fehle aber bei entgeltlichen Übernachtungen, die beruflich zwingend erforderlich seien. Solche Übernachtungen dienten bei einer wertenden Betrachtung nicht der Verwendung, sondern der Erzielung von Einkommen und unterlägen daher nicht der Aufwandbesteuerung.

Zur selben Beurteilung wie die Vorinstanz gelangten die Richter allerdings in Bezug auf die Frage einer von den Klägern behaupteten Gleichartigkeit zur Umsatzsteuer. Hier urteilte das BVerwG, dass die Aufwandsteuern für privat veranlasste Übernachtungen nach einer Gesamtbewertung nicht als gleichartig mit der Umsatzsteuer anzusehen seien. Zwar wiesen sie Ähnlichkeiten mit der Umsatzsteuer auf, würden sich jedoch von ihr erheblich unterscheiden: Sie erfassten den Steuergegenstand „Entgelt für Übernachtung“ nur in einem Teilbereich (private Übernachtung) und würden nach den hier

angegriffenen Satzungen nur zeitlich begrenzt für vier bzw. sieben zusammenhängende Übernachtungstage erhoben, während die Umsatzsteuer alle Lieferungen und sonstigen Leistungen des Unternehmers beträfe und ohne eine derartige zeitliche Grenze anfallt. Die Satzungen sähen einen Steuerpauschalbetrag vor, während die Umsatzsteuer sich nach einem Hundertsatz vom Übernachtungsentgelt berechne; zudem werde die Übernachtungssteuer anders als die Umsatzsteuer nur von Erwachsenen erhoben.

Die Satzungen seien in der Rechtsfolge gleichwohl nicht nur teilweise, sondern in vollem Umfang unwirksam, weil sie nicht teilbar seien, so das BVerwG. Es fehle jegliche Regelung, wie berufsbedingte Übernachtungen von privaten zu unterscheiden seien und wie entsprechende Angaben kontrolliert werden sollten. Das führe zur Ungewissheit über die Besteuerungsvoraussetzungen, die auch nicht für eine Übergangszeit hingenommen werden könne.

Sobald die ausformulierten Entscheidungsgründe voraussichtlich im Oktober d.J. vorliegen, wird eine detaillierte Analyse des Urteils stattfinden¹⁾. Die Problematik der „kulturfördernden“ Übernachtungen wurde im vergangenen Jahr in zwei Beiträgen von DLT-Hauptgeschäftsführer Henneke mit Blick auf kommunale Steuergestaltungsmöglichkeiten eingehend aufgearbeitet. Darüber hinaus befasst sich ein jüngst erschienener Tagungsband zur 36. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft vom 19./20.9.2011 u.a. mit der Frage des Steuererfindungsrechtes als Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung²⁾. □

^{*)} Bearbeitet von Dr. Markus Mempel, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin.

¹⁾ Henneke, in: Der Landkreis 2011, 439 (453 ff.) und 613 ff.

²⁾ Wieland (Hrsg.) Kommunalsteuern- und -abgaben, DStJG, Band 35, Köln 2012, Beiträge von Waldhoff, S. 11 ff., Wernsmann, S. 95 ff. und Henneke, S. 117 ff. sowie die Wiedergabe der Diskussion ab S. 174.