



> [Navigation](#) > [Aktuelles](#) > Presseinformationen

Erneut erfolgreiche Normenkontrollanträge von Hoteliers gegen die sog. Bettensteuer: Satzungen der Stadt Lüneburg und der Gemeinde Schulenberg für unwirksam erklärt

Der 9. Senat des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts hat in zwei heute verhandelten Normenkontrollverfahren die Satzung der Hansestadt Lüneburg über die Erhebung einer Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Beherbergungsteuer) vom 3. September 2013 (Az. 9 KN 59/14) und die Satzung der Gemeinde Schulenberg im Oberharz über die Erhebung einer Übernachtungssteuer vom 22. August 2012 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 10. Dezember 2014 (Az. 9 KN 309/13) für unwirksam erklärt. Damit haben sich erneut Hoteliers erfolgreich gegen die Erhebung einer sog. „Bettensteuer“ gewehrt, nachdem der Senat bereits am 1. Dezember 2014 die Satzung der Stadt Goslar zur Erhebung einer Kultur- und Tourismusförderabgabe in den seit dem 1. Januar 2013 geltenden Fassungen für unwirksam erklärt hatte (Az. 9 KN 85/13). Allerdings beruhen die Gründe für die Unwirksamkeit der Satzungen auf jeweils unterschiedlichen rechtlichen Erwägungen:

Die Hansestadt Lüneburg erhebt eine Steuer in Höhe von 3,00 € je Übernachtung und Person in einem Hotel ab einer Klassifizierung von 4 Sternen (nach dem Klassifizierungssystem „Deutsche Hotelklassifizierung“) sowie in Höhe von 2,00 € für Beherbergungsbetriebe ohne Klassifizierung bzw. in Hotels bis zu einer Klassifizierung von einschließlich 3 Sternen. Nach den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts verstößt diese zweistufige Steuersatz-Staffelung gegen den Grundsatz der Besteuerungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Sie weist mangels ausreichender Differenzierung keinen hinreichenden Bezug zum zu steuernden Aufwand für die jeweilige Übernachtung auf. So ist es sogar möglich, dass Übernachtungen mit einem geringen Entgelt relativ wesentlich stärker belastet werden als teurere Übernachtungen. Auch hat die Hansestadt Lüneburg nicht hinreichend belegt, dass sich aus dem Klassifizierungssystem „Deutsche Hotelklassifizierung“ überhaupt tragfähige Anhaltspunkte für den jeweiligen Übernachtungsaufwand herleiten lassen.

Weiter vertritt das Gericht die Auffassung, dass die Beherbergungsteuersatzung unter einem strukturellen Vollzugsdefizit leidet, weil u. a. zahlreiche anzeigepflichtige Betriebe entgegen dem Satzungsrecht nicht herangezogen und die Angaben zur Berufsbedingtheit von Übernachtungen nicht hinreichend überprüft werden. Schließlich verstößt die in der Satzung geregelte Befugnis zum Abschluss von Ablösungsvereinbarungen über die Steuerschuld gegen höherrangiges Recht.

Die Unwirksamkeit dieser Regelungen hat zur Folge, dass die gesamte Beherbergungsteuer-satzung der Hansestadt Lüneburg unwirksam ist.

Demgegenüber hat das Oberverwaltungsgericht den Einwand der Antragstellerin, den in der Beherbergungsteuersatzung der Hansestadt Lüneburg zu Steuerschuldern erklärten Beherbergungsbetrieben fehle die für eine kommunale Aufwandsteuer erforderliche besondere rechtliche oder wirtschaftliche Beziehung zum Steuergegenstand, nicht geteilt.

Das Normenkontrollverfahren betreffend die Übernachtungsteuersatzung der Gemeinde Schulenberg im Oberharz weist die Besonderheit auf, dass die Gemeinde Schulenberg mit Wirkung zum 1. Januar 2015 aufgelöst worden ist; Rechtsnachfolgerin ist die Berg- und Universitätsstadt Clausthal-Zellerfeld. Gemäß § 8 des Gebietsänderungsvertrages gilt das bis dahin beschlossene Ortsrecht der aufgelösten Gemeinden in seinem jeweiligen räumlichen Geltungsbereich als Recht der Berg- und Universitätsstadt Clausthal-Zellerfeld fort. Noch kurz vor der Auflösung hatte die Gemeinde Schulenberg die ursprüngliche Fassung der Übernachtungsteuersatzung rückwirkend zum 1. Januar 2013 geändert und anstelle eines dreifach-gestuftes Steuersatzes (zwischen 0,60 Euro und 1,20 Euro pro Übernachtung und Person) als Steuersatz einen prozentualen Anteil (5 %) vom Übernachtungsentgelt vorgesehen.

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts verstößt die rückwirkende Änderung der Übernachtungsteuersatzung durch die 1. Änderungssatzung gegen das sich aus dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz ergebende Schlechterstellungsverbot, wonach durch die Satzung normativ sichergestellt sein muss, dass es im Rückwirkungszeitraum nicht zu Mehreinnahmen der Kommune gegenüber der früheren Satzungslage kommen kann. Als Nachweis für das Ausbleiben von Mehreinnahmen reichen die von der Gemeinde Schulenberg gefertigten Schätzungen nicht aus, zumal insoweit auch

inhaltlich Bedenken bestehen. Bei der Übernachtungsteuer scheidet eine Rückwirkung auch bereits aus grundsätzlichen Erwägungen aus, weil die bei indirekten Steuern erforderliche Abwälzbarkeit auf den eigentlich zu belastenden Übernachtenden nachträglich für die Beherbergungsbetriebe nicht mehr gegeben ist.

Der Verstoß gegen das Schlechterstellungsverbot hat zur Folge, dass es für die Zeit vom 1. Januar 2013 bis zum Tag vor der Verkündung der 1. Änderungssatzung am 13. Dezember 2014 in der Gemeinde Schulenberg keine wirksame Übernachtungssteuersatzung gegeben hat. Die in § 8 des Gebietsänderungsvertrages vorgesehene Fortgeltung der Übernachtungssteuersatzung der Gemeinde Schulenberg ab dem 1. Januar 2015 ist rechtlich ausgeschlossen, weil im übrigen Gebiet der Berg- und Universitätsstadt Clausthal-Zellerfeld eine Übernachtungsteuer nicht erhoben wird und es unzulässig ist, nur in einem Teil des Stadtgebietes - hier dem ehemaligen Gebiet der Gemeinde Schulenberg - eine Steuer zu erheben.

Da der Rat der Gemeinde Schulenberg die in Bezug auf das Kalenderjahr erhobene Übernachtungsteuer nur für den verbleibenden Zeitraum vom 13. bis 31. Dezember 2014 nicht beschlossen hätte, erstreckt sich die festgestellte Unwirksamkeit auch auf diesen Zeitraum.

Eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht hat der Senat in beiden Normenkontrollverfahren nicht zugelassen.

Artikel-Informationen

27.01.2015

Ansprechpartner/in:
Ri' in OVG Andrea Blumenkamp

Nds. Oberverwaltungsgericht
Pressestelle
Uelzener Str. 40
21335 Lüneburg
Tel: 04131-718 187
Fax: 04131-718 208

<http://www.oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de>

http://www.oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=22004&article_id=130863&psmand=134

© 2015 Niedersachsen.de | Alle Rechte vorbehalten - Vervielfältigung nur mit unserer Genehmigung

BVerwG: Vertrauensschutz bei rückwirkender Einführung eines Beitrags

NVwZ-RR 2003, 522

Vertrauensschutz bei rückwirkender Einführung eines Beitrags*GG Art. 20I; VwGO § 47I Nr. 1; NdsKAG § 9III; NdsGO § 6III 1, V***Dem Vertrauensschutz gegenüber der rückwirkenden Neueinführung eines Fremdenverkehrsbeitrags wird nicht bereits durch den Aufstellungsbeschluss zum Erlass der Beitragsatzung nach § 9III NdsKAG die Grundlage entzogen.**BVerwG, *Urteil* vom 26. 2. 2003 - 9 CN 2/02 (Lüneburg)**Zum Sachverhalt:**

Der Ast. wandte sich mit einem Normenkontrollantrag gegen die Fremdenverkehrsbeitragssatzung, die von der Ag. am 28. 12. 1998 beschlossen und am 5. 1. 1999 in deren Amtsblatt veröffentlicht worden ist. Als Inhaber eines im Erhebungsgebiet gelegenen Hotel- und Gaststättenbetriebs möchte er nicht zu einem Fremdenverkehrsbeitrag herangezogen werden, insbesondere nicht rückwirkend für das Jahr 1998. Das Normenkontrollgericht hat seinen Antrag, die Fremdenverkehrsbeitragssatzung für nichtig zu erklären, abgelehnt und ausgeführt, die von ihm gerügten Rechtsverstöße lägen nicht vor. Die Ag. sei insbesondere nicht gehindert gewesen, die Satzung gemäß ihrem § 11 rückwirkend auf den 1. 1. 1998 in Kraft zu setzen. Der Fall einer echten Rückwirkung liege nicht vor, weil die Satzung nicht nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreife. Im Fall der unechten Rückwirkung, der hier vorliege, weil die Satzung noch vor dem Ende des Veranlagungszeitraums 1998 am 28. 12. 1998 erlassen worden sei, stehe ein schutzwürdiges Vertrauen der Beitragserhebung schon deswegen nicht entgegen, weil die Beitragspflichtigen spätestens seit November 1997 durch die mit einem Anschreiben versehene Versendung eines Erhebungsbogens gewusst hätten, dass die Ag. sie zukünftig zu Fremdenverkehrsbeiträgen habe veranlagern wollen.

Gegen dieses Urteil richtete sich die vom *Senat* nur in beschränktem Umfang zugelassene Revision des Ast., die Erfolg hatte.

Aus den Gründen:

Das Urteil des Normenkontrollgerichts konnte keinen Bestand haben, soweit der Antrag abgelehnt worden ist, § 11 der Fremdenverkehrsbeitragssatzung für nichtig zu erklären. Das angefochtene Urteil beruht insoweit auf einer Verletzung von Bundesrecht (vgl. § 137I 1 VwGO). Denn die Bestimmung regelt das In-Kraft-Treten der Satzung unter Verstoß gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz, dass die Anordnung einer echten Rückwirkung - von hier nicht vorliegenden Ausnahmen abgesehen - unzulässig ist. § 11 der Fremdenverkehrsbeitragssatzung ist deswegen mit der Folge für nichtig zu erklären, dass sich das In-Kraft-Treten der Satzung nach der Auffangvorschrift des § 6V NdsGO bestimmt.

1. Wie der *Senat* bereits in seinem Zulassungsbeschluss vom 5. 8. 2002 (9 BN 12/02) erläutert hat, geht die vom Normenkontrollgericht in dem angefochtenen Urteil verlaubliche Auffassung fehl, § 11 der Satzung stelle „einen Fall unechter Rückwirkung

BVerwG: Vertrauensschutz bei rückwirkender Einführung eines Beitrags (NVwZ-RR 2003, 523
522)

dar". Dem Normenkontrollgericht ist entgangen, dass das *BVerfG* bei seiner Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung nicht auf die Beschlussfassung über die Rechtsnorm abstellt. Maßgeblich ist vielmehr der Zeitpunkt, zu dem die Rechtsnorm rechtlich existent, d.h. gültig geworden ist. Auch eine kommunale Satzung wird nicht bereits mit der Beschlussfassung des Gemeinderats gültig, sondern frühestens mit ihrer öffentlichen Bekanntmachung (vgl. hier § 6III 1NdsGO). Letztere hat nach den Feststellungen des Normenkontrollgerichts hier erst am 5. 1. 1999 stattgefunden. Mithin hat die Satzung den Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereichs in § 11 auf einen Zeitpunkt festgelegt, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Satzung rechtlich existent geworden ist. Die Rechtsfolgen der Satzung sollen danach insgesamt bereits vor dem Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung eintreten. Dies ist ein Fall der echten Rückwirkung oder - wie das *BVerfG* ebenfalls formuliert - der Rückbewirkung von Rechtsfolgen (vgl. BVerfGE 72, 200 [242] = NJW 1987, 1749).

2. Eine Regelung mit echter Rückwirkung lässt das Rechtsstaatsprinzip nur in sehr engen Grenzen zu. Denn zu den Grundlagen des Rechtsstaats zählt die Rechtssicherheit, die das Vertrauen der Bürger in die geltende Rechtsordnung schützt. Insbesondere Abgabengesetze, die in schon abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen, sind deswegen nur insoweit zulässig, als der Vertrauensschutz ausnahmsweise keinen Vorrang beansprucht. In dem Vertrauensschutz findet das Rückwirkungsverbot somit nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze.

Zu den Grenzen des Vertrauensschutzes im Abgabenrecht hat das *BVerfG* eine umfangreiche Kasuistik entwickelt (vgl. BVerfGE 72, 200 [249ff.] = NJW 1987, 1749; BVerfGE 97, 67 [80ff.] = NJW 1998, 1547; BVerfGE 105, 17 [36ff.] = NJW 2002, 3009 = JuS 2003, 286 m. Anm. *Selmer*), die in ihren Einzelheiten nicht dargestellt zu werden braucht (Überblick z.B. bei *Spindler*, DStR 1998, 953 [955ff.]). Denn jedenfalls bei der Neueinführung einer Abgabe - wie sie hier in Rede steht - muss der Abgabepflichtige im Allgemeinen nicht damit rechnen, dass er rückwirkend veranlagt wird.

Deswegen hilft nicht der von der Ag. geäußerte Gedanke weiter, der Satzungsbeschluss sei noch vor Ablauf des Kalenderjahres 1998 - nämlich am 28. 12. 1998 - zu Stande gekommen. Zwar ist der Ag. darin zu folgen, dass bereits durch diesen in öffentlicher Sitzung gefassten Satzungsbeschluss die Rechtfertigung für einen weiteren Vertrauensschutz entfiel. Denn das *BVerfG* sieht - parallel dazu - bei Bundesgesetzen den Beschluss des Bundestages (vgl. BVerfGE 72, 200 [262] = NJW 1987, 1749) bzw. auch des Bundesrates (vgl. BVerfGE 87, 48 [61] = NVwZ 1992, 1182) als entscheidend dafür an, dass der wesentliche - wenn auch nicht der einzige und nicht der letzte - Unsicherheitsfaktor für das „Ob“ und das „Wie“ der Neuregelung entfällt. Maßgeblich ist dafür der Gedanke, dass von diesem Zeitpunkt an das zu erwartende Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens offen zu Tage“ liegt und „von jedem zur Kenntnis genommen werden“ kann. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dieser Überlegung aber nicht, dass dem Vertrauensschutz auch bereits vor dem 28. 12. 1998 die Grundlage entzogen war.

Soweit die Ag. unter Hinweis auf § 5 II der Satzung meint, der Vertrauensschutz sei für den gesamten Veranlagungszeitraum 1998 entfallen, weil der Fremdenverkehrsbeitrag erst mit Ablauf dieses Kalenderjahres und damit nach dem Beschlusszeitpunkt entstanden sei, ist dem nicht zu folgen.

Zwar wird etwa im Einkommensteuerrecht aus dem Grundsatz der Jahresbezogenheit gefolgert, dass die Abgabepflichtigen noch bis zum Ablauf des Veranlagungszeitraums mit nachteiligen Änderungen rechnen müssen (vgl. BVerfGE 72, 200 [252ff.] = NJW 1987, 1749). Diese Einschränkung des Vertrauensschutzes greift aber nur bei Änderungen einer Abgabe durch, die in der Vergangenheit bereits erhoben wurde. Zumindest dann, wenn die neu eingeführte Abgabe für die Abgabepflichtigen typischerweise abwälzbar sein soll, kann dem Vertrauensschutz nicht in der von der Ag. vorgeschlagenen Weise nachträglich die Grundlage entzogen werden. Das Normenkontrollgericht hat den von der Ag. erhobenen Fremdenverkehrsbeitrag als eine abwälzbare Abgabenform eingestuft.

Denn bei der Frage, ob der Beitrag „erdrosselnde“ Wirkung hat, hat das Normenkontrollgericht dem Ast. die Möglichkeit, die Mehrkosten „in seine Preiskalkulation einzustellen“, ausdrücklich entgegengehalten. Diese den Beitrag abwägende Preiskalkulation ist nicht mehr zu bewerkstelligen, wenn der Beitrag erst mit dem Jahresende rückwirkend auf das gesamte Kalenderjahr eingeführt wird.

Eine weitergehende Einschränkung des Vertrauensschutzes ergibt sich entgegen der Ansicht der Ag. auch nicht aus dem Aufstellungsbeschluss vom 30. 9. 1997 und der anschließenden Erhebung, die im November 1997 stattgefunden hat. Dieses Vorgehen der Ag. fand seine Grundlage in der Vorschrift des § 9III NdsKAG, wonach eine Auskunftspflicht der potenziell Beitragspflichtigen (vgl. § 9 NdsKAG) „schon vor Erlass der Satzung“ entsteht, wenn der Rat beschließt, eine Fremdenverkehrsbeitragssatzung zu erlassen. Dabei geht es darum, von den potenziell Beitragspflichtigen vorweg die Auskünfte zu erlangen, „die zur Beurteilung ihrer Beitragspflicht und zur Schaffung der Bemessungsgrundlagen“ notwendig sind. Ziel der gesetzlichen Regelung ist es nicht, später eine rückwirkende Neueinführung der Beitragspflicht zu rechtfertigen. Insofern bewegt sich die Gemeinde, wenn sie nach § 9III NdsKAG verfährt, auf der Ebene, die im staatlichen Bereich ihre Parallele in der Vorbereitung einer gesetzlichen Neuregelung hat. Derartige Vorbereitungen (Kabinettsbeschlüsse, Einbringung von Gesetzentwürfen usw.) hat das BVerfG gerade nicht ausreichen lassen, um den Vertrauensschutz entfallen zu lassen (vgl. BVerfGE 72, 200 [261] = NJW 1987, 1749). In diesem Zusammenhang mag zu erwähnen sein, dass es bis zum Satzungsbeschluss vom 28. 12. 1998 ungewiss war, ob eine Fremdenverkehrsbeitragssatzung zu Stande kommen würde. Noch durch Beschluss vom 15. 12. 1998 war auf der Grundlage einer kontroversen Diskussion ein Satzungsbeschluss im Gemeinderat mehrheitlich abgelehnt worden.

Schließlich kann die Ag. dem Vertrauensschutz nicht mit Erfolg unter Berufung auf zwingende Gründe des Gemeinwohls entgegneten (zu diesem Rechtfertigungsgrund vgl. BVerfGE 72, 200 [260] = NJW 1987, 1749 m.w. Nachw.). Bei der Neueinführung eines Fremdenverkehrsbeitrags geht es nicht um die Beseitigung von Missständen, die sich in Ausnutzung der bisherigen Gesetzeslage entwickelt haben, so dass den Abgabepflichtigen eine im Grunde nicht gerechtfertigte Vergünstigung entzogen wird (vgl. dazu BVerfGE 97, 67 [82f.] = NJW 1998, 1547). Die Erhebung des Fremdenverkehrsbeitrags soll vielmehr lediglich zu einer - wenn auch von der Kommunalaufsicht geforderten - finanziellen Entlastung des Gemeindehaushalts führen. Im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Haushalts ist der Einnahmeausfall, der für das Jahr 1998 von der Ag. unvermeidlich hingenommen werden muss, begrenzt und geringfügig.

Der Vertrauensschutz, den das Rechtsstaatsprinzip fordert, muss unter diesen Gegebenheiten dem fiskalischen Interesse vorgehen (vgl. BVerfGE 30, 367 [391] = RzW 1971, 309).

Anm. d. Schriftltg.:

Zur Nacherhebung eines Erschließungsbeitrags vgl. *OVG Münster*, NVwZ-RR 2003, 301. Zu den Anforderungen an die Bestimmtheit von Satzungsregelungen *OVG Weimar*, NVwZ-RR 2003, 229.