



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Amt für Finanzen und
Beteiligungen

02.11.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Asseth

Telefon: 492-2220

Asseth@stadt-muenster.de

Betrifft

Novellierung der Beherbergungssteuersatzung der Stadt Münster

Beratungsfolge

07.11.2023	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
08.11.2023	Hauptausschuss	Vorberatung
08.11.2023	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat stimmt der Novellierung der Beherbergungssteuersatzung vom 18.03.2016 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 13.07.2017 und damit der Ausweitung der Besteuerung auf beruflich bzw. dienstlich veranlassten Reisen zu.
2. Die anliegende Satzung über die Erhebung einer Beherbergungssteuer im Gebiet der Stadt Münster (Anlage 1) wird beschlossen.
3. Die Satzung tritt zum 01.01.2024 in Kraft.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haus- haltsjahr	Betrag €	Bemerkungen
Produkt- gruppe	1601	Allgemeine Finanz- wirtschaft			
Zeile	01	Steuern und ähnli- che Abgaben	2024 ff.	3.500.000	

Im Haushaltsplan-Entwurf 2024 sind die Erträge aus der Beherbergungssteuer bei der o. g. Produktgruppe in Höhe von 3,5 Mio. Euro jährlich veranschlagt.

Begründung:

1. Anlass

In der Sitzung des Ausschusses für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft am 07.12.2022 ist der Haushaltsbegleitantrag „Update für die Beherbergungssteuer“ der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD sowie der Ratsgruppe Volt mehrheitlich beschlossen worden. Durch Beschluss des Rates am 14.12.2022 sind hierfür zusätzliche Erträge in den Haushaltsplan 2023 ab dem Haushaltsjahr 2024 in Höhe von 1 Mio. Euro eingestellt worden.

Aufgrund des Haushaltsbegleitantrags hat die Verwaltung eine Novellierung der Beherbergungssteuersatzung vorbereitet, die unter anderem beruflich veranlasste Reisen einschließt.

2. Rechtliche Situation und Verfassungsmäßigkeit von Steuern auf Übernachtungsleistungen lt. Bundesverfassungsgericht

Mit der Vorlage V/0800/2017 vom 22.09.2017 „Evaluation der Beherbergungssteuer der Stadt Münster“ wurde die damalige allgemeine rechtliche Situation zur Einführung örtlicher Übernachtungssteuern bzw. Kulturförderabgaben sowie die Rechtsposition der Stadt Münster hinsichtlich der eingeführten Beherbergungssteuer im Stadtgebiet Münster beschrieben. Anschließend hat sich folgende rechtliche Entwicklung ergeben:

Am 03.03.2017 erhob ein Münsteraner Hotelier gegen die auf Basis einer Satzung zum 01.07.2016 eingeführte Beherbergungssteuer der Stadt Münster Klage vor dem Verwaltungsgericht Münster (Az: 7 K 1489/17). Nachdem das Verwaltungsgericht Münster in seinem Schreiben vom 19.05.2022 den Kläger darauf hingewiesen hatte, dass das Bundesverfassungsgericht die seit über sechs Jahren anhängigen Verfahren über die Erhebung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben in der Freien Hansestadt Hamburg, Freien Hansestadt Bremen und der Stadt Freiburg im Breisgau als mit dem Grundgesetz vereinbar hält (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.03.2022 (Az.: 1 BvR 2868/15; 1 BvR 2886/15; 1 BvR 2887/15; 1 BvR 354/16), wurde die vor dem Verwaltungsgericht anhängige Klage vom Münsteraner Hotelier am 27.05.2022 zurückgezogen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Beschluss vom 22.03.2022 heraus, dass Gegenstand einer Aufwandsteuer im Wesentlichen die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf ist und typischer Weise Ausdruck und Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bedeute, jedoch ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser Konsum finanziert wird und welchen Zwecken der (Übernachtungs-) Aufwand im Näheren dient. Aus diesem Grund können auch beruflich veranlasste Übernachtungen Gegenstand einer Aufwandsteuer sein. Daher sei dem Gesetzgeber bzw. hier den Satzungsgebern freigestellt, ob beruflich veranlasste Übernachtungen von der Aufwandbesteuerung ausgenommen würden oder nicht.

Dem vorausgegangen war ein Grundsatzurteil vom 11.07.2012 des Bundesverwaltungsgerichts Leipzig (Az: 9 C 1.11), wonach die Erhebung einer Steuer auf beruflich veranlasste Übernachtungen zunächst als verfassungswidrig eingestuft wurde. Das Bundesverwaltungsgericht vertrat die Ansicht, dass unter einer örtlichen Aufwandsteuer eine Steuer zu verstehen sei, die die besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen berücksichtigt, die dadurch zum Ausdruck kommt, dass Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf über die Befriedigung der lebensnotwendigen Grundbedürfnisse hinaus, verwendet wird. Darunter fallen ausschließlich Aufwendungen, die mit der Verwendung von Einkommen (Konsum) zusammenhängen, nicht aber Aufwendungen zur Erzielung von Einkommen.

Eine im November 2022 gestartete Umfrage der Stadt Münster an die Steuerämter der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ergab, dass Satzungsgeber, sofern in der Vergangenheit eine Steuer auf Übernachtungs- bzw. Beherbergungsleistungen von diesen kreisfreien Städten erhoben wurde, bislang berufliche Übernachtungen in NRW von der Besteuerung freigestellt haben.

Der hiermit für die Beherbergungsbetriebe in der Praxis zu leistende Aufwand war jedoch nicht unbeachtlich, denn für eine Steuerbefreiung mussten bereits bei der Buchung im Vorhinein entsprechende Nachweise erbracht werden.

Die Umfrage aus November 2022 ergab ferner, dass nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.03.2022 und der Feststellung der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz einige Städte in NRW aufgrund der nun bestehenden Rechtssicherheit beabsichtigen, künftig eine Kulturförderabgabe in Form einer Übernachtungs- bzw. Beherbergungssteuer auf Basis einer Satzung zu erheben.

3. Wesentliche Satzungsanpassungen, fiskalische Wirkung, Erhebungsverfahren, strukturelles Vollzugsdefizit, Verzicht auf Befreiungen

a. Wesentliche Satzungsanpassungen

In § 2 Abs. 1 der beigefügten Satzung ist die Einschränkung der bisherigen Satzung auf private Übernachtungen entfallen. Darüber hinaus sind Tiny Apartments und ähnliche Einrichtungen, die in den vergangenen Jahren zur Kurzzeitunterbringung für Geschäftsreisende im Stadtgebiet Münster entstanden sind, in die Beherbergungssteuersatzung aufgenommen worden (ebenfalls § 2 Abs. 1 BehStS).

b. Fiskalische Wirkung

Die Verwaltung geht davon aus, dass die im Haushaltsbegleitantrag bezifferte Ertragssteigerung um 1 Mio. Euro durch die Ausweitung der Steuer auf beruflich veranlasste Reisen eine gute Planungsgröße für den Haushalt darstellt. Die tatsächlich erzielten Erträge im Haushaltsjahr 2024 werden evaluiert und die Haushaltsansätze der Folgejahre bei Bedarf angepasst.

c. Erhebungsverfahren

Das bisher durchgeführte Steueranmeldeverfahren und die Abrechnung der Steuer (Festsetzungs- und Erhebungsverfahren) haben sich als praktikabel erwiesen und sind etabliert. Wie bei anderen Steuerarten auch, erfolgt der größte Teil der Steueranmeldungen und Steuerzahlungen form- und fristgemäß. Für die steuerliche Erfassung von Beherbergungsbetrieben wird nach regelmäßig durchgeführter interner Recherche auf einschlägigen Onlineportalen, in den Medien, in Anzeigenmagazinen oder über weitere Informationsmedien auf Basis der Beherbergungssteuersatzung geprüft, ob es sich um einen zur Steuerentrichtung verpflichteten Beherbergungsbetrieb handelt. Sollte dies der Fall sein, wird den betroffenen Betrieben im Nachgang ein steuerlicher Erfassungsbogen übersandt.

Bezugnehmend auf Punkt 1c des Haushaltsbegleitantrages zu den Mitwirkungspflichten von Airbnb und ähnlichen Internetplattformen hat der Europäische Gerichtshof (EUGH) mit Datum vom 27.04.2022 unter dem Zeichen C-674 / 20 konstatiert, dass diese Plattformen den Kommunen und den Steuerbehörden Auskunft über die von ihnen vermittelten Unterkünfte geben müssen. Die Onlineportale erhalten unter Bezugnahme auf das EUGH-Urteil zu Beginn eines Kalenderjahres vom Amt für Finanzen und Beteiligungen die Aufforderung, die Kunden (in der Regel private Wohnungsanbieter) der Stadt Münster für Zwecke der Besteuerung mitzuteilen.

Darüber hinaus erfolgt bereits mit dem Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung eine enge Zusammenarbeit bezüglich der Wohnraumschutzsatzung unter den Maßgaben des am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen

(Wohnraumstärkungsgesetz NRW – WohnStG NRW). Nach dem WohnStG NRW sind Kurzzeitvermietungen grundsätzlich bis zu 90 Tage im Jahr erlaubt, dennoch werden für jegliche Art von Wohnraumzweckentfremdung (genehmigungsfreie, genehmigungspflichtige und sonstige Zweckentfremdungen nach dem WohnStG NRW) Wohnraumidentifikationsnummern erteilt. Sämtliche auf Plattformen angebotene Wohnungen dürfen nur noch mit einer erteilten Wohnraumidentifikationsnummer beworben werden.

Über die beim Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung je Kalenderjahr erteilten Wohnraumidentifikationsnummern werden dem Amt für Finanzen und Beteiligungen, Abteilung Steuern, die dazugehörigen Namen und Adressen jährlich bereitgestellt. Künftig lassen sich somit anhand der erteilten Wohnraumidentifikationsnummern zur Steuerentrichtung verpflichtete „Beherbergungsbetriebe“ (u.a. private Wohnungsanbieter auf Onlineportalen) ermitteln.

Im Ergebnis hat sich die Prüfbarkeit der Erfassung von privaten Wohnungsanbietern (z. B. als Ferienwohnungsanbieter) auf Online-Portalen für die Feststellung der Steuerentrichtungsverpflichtung verbessert. Punkt 3 des Haushaltsbegleitantes wird über die zuvor geschilderte Vorgehensweise umgesetzt.

d. Strukturelles Vollzugsdefizit

Ein strukturelles Vollzugsdefizit liegt vor, wenn die Satzung zwar sowohl eine Besteuerung als auch behördliche Kontrollmechanismen vorsieht, (unehrliche) Steuerpflichtige sich aber systematisch ihren Steuerentrichtungspflichten mangels effektiver Kontrollen entziehen können. Dies ist immer dann der Fall, wenn für die Kontrolle der Steuerentrichtungspflichtigen kein Prüf- und Außendienst zur Verfügung steht. Ein strukturelles Vollzugsdefizit kann in diesen Fällen zu einer Verfassungswidrigkeit einer ansonsten verfassungskonformen Regelung - vorliegend die Beherbergungssteuersatzung der Stadt Münster - führen, wenn dadurch der Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG durch einen nicht gleichheitsgerechten Steuervollzug verletzt wird (vgl. Hey in Tipke/Lang, § 3 Rn. 111 - 113; Seer in Tipke/Kruse, § 85 AO Rn. 14 - 15).

Zur Vermeidung eines strukturellen Vollzugsdefizits wird im Amt für Finanzen und Beteiligungen zeitnah ein Prüf- und Außendienst für die Beherbergungssteuer installiert. Dieser wird zukünftig dafür Sorge tragen, dass die der Stadt Münster in § 10 der Beherbergungssteuersatzung vorbehaltenen Prüfungsrechte ordnungsgemäß wahrgenommen werden. Da ein strukturelles Vollzugsdefizit bereits vorliegen kann, wenn der Satzungsgeber zwar in der Satzung durch ein jederzeitiges Prüfungsrecht eine gleichmäßige Besteuerung beabsichtigt hat (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022 – 1 BvR 2868/15, Rn. 142 ff.), den letztlich Vollzug der Besteuerung im Sinne einer Belastungsgleichheit (Erfassung und Kontrolle aller Steuerpflichtigen bzw. Steuerentrichtungsverpflichteten) aufgrund von Personalmangel aber nicht sicherstellen kann, ist es erforderlich, dass der Prüfdienst zukünftig seine Prüfergebnisse in gerichtsfesten Außendienstberichten und/oder Aktenvermerken dokumentieren wird. Der Prüfdienst wird insbesondere für die Ermittlung von neuen Beherbergungsbetrieben zuständig sein. Dafür wird dieser u. a. einen Abgleich von Onlineportalen mit Wohnraumidentifikationsnummern in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung oder Recherchearbeiten im Internet durchführen. Darüber hinaus wirkt der Prüfdienst darauf ein, dass die in der Satzung verankerten Besteuerungsgrundsätze gleichheitsgerecht angewandt werden. Um effektive Kontrollen durchführen zu können wird der Prüfdienst oftmals im Außendienst tätig sein. Diese Vorgehensweise stellt u. a. eine wirksame Strategie zur verbesserten Überprüfung der Steuerabführung und Rechtmäßigkeit bei der Vermietung von Ferienwohnungen dar. In regelmäßigen Abschnitten sind überdies vor Ort bei den Beherbergungsbetrieben Buchführungsunterlagen der zur Steuerentrichtung verpflichteten Beherbergungsbetriebe zu prüfen.

Die mit Installation eines Prüfdienstes entstehenden Personalaufwendungen gestalten sich aufkommensneutral, da durch Intensivierung der Recherchen insbesondere bei neu auftretenden Steuerentrichtungspflichtigen auf Onlineportalen das erzielte Mehrergebnis die Personalaufwendungen kompensieren wird.

e. Verzicht auf Befreiungen

Die Novelle der Beherbergungssteuersatzung der Stadt Münster sieht keine Befreiungen von der Beherbergungssteuer mehr vor. Als Satzungsgeberin hat die Stadt Münster einen weitreichenden Gestaltungsspielraum. Daher ist es grundsätzlich denkbar, Steuerbefreiungstatbestände in die Beherbergungssteuersatzung aufzunehmen. Ausnahmen von der satzungsmäßigen Steuerpflicht müssen aber am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtet sein. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus, dass dem Gesetz- oder Satzungsgeber bei der Erschließung von Steuerquellen zwar ein weitreichender Gestaltungsspielraum zusteht. Entscheidet er, dass einzelne Sachverhalte von einer satzungsmäßigen Steuerpflicht ausgenommen werden, andere hingegen nicht, so ist der allgemeine Gleichheitssatz nicht verletzt, wenn finanzpolitische, volkswirtschaftliche, sozialpolitische oder steuertechnische Erwägungen die verschiedene Behandlung rechtfertigen. Die Gestaltungsfreiheit des kommunalen Satzungsgebers endet aber dort, wo die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es objektiv keinen nachvollziehbaren Grund für eine Ungleichbehandlung gibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978 – 2 BvR 154/74 - Rn. 64).

Befreiungstatbestände unterliegen daher gerichtlich überprüfbaren Grenzen und bedürfen einer sorgfältigen Rechtfertigung, da Steuerbefreiungen zunächst zu einer Ungleichbehandlung gegenüber dem Kreis der Steuerpflichtigen führen. Das bedeutet, dass eine bestimmte Gruppe von Begünstigten gemessen am Gleichheitssatz nicht willkürlich bessergestellt werden darf als eine nicht ausdrücklich von einer Steuerbefreiung erfassten Gruppe oder Institution (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022 – 1 BvR 2868/15, Rn. 123). Demzufolge ist in der Satzung der Kreis der Begünstigten so genau zu beschreiben, dass einerseits keine Zweifel im Hinblick auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete Bestimmtheitsgebot aufkommen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) und zudem der Gleichheitssatz beachtet wird. Alle potenziell von der entsprechenden Zielsetzung erfassten Personen oder Personengruppen sind zwingend in dem Befreiungstatbestand zu definieren.

Deshalb schlägt die Verwaltung die Novellierung der Beherbergungssteuersatzung ohne Befreiungstatbestände vor. Damit entfällt zum einen der Befreiungstatbestand aus § 2 Abs. 4 der aktuellen Beherbergungssteuersatzung, der sämtliche Übernachtungen für schulische oder für sonstige Ausbildungs- oder Fortbildungszwecke von einer Besteuerung befreite. Zum anderen wird in der neu gefassten Beherbergungssteuersatzung auf eine Aufnahme von Befreiungstatbeständen beispielsweise für überbetriebliche Ausbildungen verzichtet. Dieses Ansinnen, insbesondere die sog. überbetriebliche Lehrlingsunterweisung als Ausnahmetatbestand in die Satzung aufzunehmen, ist im Vorfeld der Satzungs- und Vorlagenerstellung unter anderem durch die Handwerkskammer Münster an die Verwaltung herangetreten worden. Die Verwaltung hat daher dieses Begehren und eine mögliche Aufnahme des vorgeschlagenen Ausnahmetatbestandes intensiv geprüft und kommt schlussendlich zu dem Ergebnis, dass sich mit einer Aufnahme von Befreiungstatbeständen für überbetriebliche Ausbildungen erhebliche Risiken in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot und das Gleichbehandlungsgebot ergeben würden. Diese Regelung würde dem Grundsatz widersprechen, dass im Wesentlichen gleiche Fälle gleich besteuert oder von der Besteuerung ausgenommen werden müssen. Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass nur eine sehr weitreichende Befreiung für Übernachtungen im Rahmen von Ausbildungen in der Satzung einigermaßen rechtssicher wäre. Allerdings bestünde auch bei dieser umfassenden Regelung die Gefahr, dass die Befreiungstatbestände als willkürlich angegriffen würden und somit einer gerichtlichen Kontrolle nicht standhielten. Kläger könnten rügen, dass die Satzung Auszubildende gegenüber anderen Personengruppen bevorzuge, die sich ebenfalls für ihre künftige berufliche Laufbahn qualifizierten. Beispielhaft sind hier Studierende, Famulanten oder Doktoranden zu nennen. Sollten die Satzungsinhalte einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten, könnten die Verwaltungsgerichte die Unwirksamkeit der gesamten Satzung feststellen, was erhebliche Ertragsausfälle zur Folge hätte.

Mit dem Verzicht auf Befreiungstatbestände kommt die Stadt Münster überdies einer Empfehlung des Bundesverfassungsgerichts nach. Das stuft die Beherbergungssteuer aufgrund ihres Anteils am Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden als Bagatellsteuer ein (vgl. auch Verwaltungsgesichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Dezember 2021 – 2 S 457/21, Rn. 85) und stellt daher fest, dass an die Regelungsdichte der Satzungsbestimmungen keine überzogenen Anforderungen zu stellen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022 – 1 BvR 2868/15, Rn. 63). Einfache Regeln führen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes dazu, dass der Aufwand der Steuererhebung nicht außer Verhältnis zum Steuerertrag gerät. Der Verzicht auf die Ermittlung individueller Absichten der Übernachtungsgäste dient somit der Praktikabilität der Steuererhebung und reduziert somit den administrativen Aufwand der Beherbergungsbetriebe sowie der Gemeinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022 – 1 BvR 2868/15, Rn. 82).

Aufgrund der zukünftigen Besteuerung aller Übernachtungen gegen Entgelt und des Verzichtes auf tiefergehende Differenzierungen innerhalb der Beherbergungssteuersatzung wird der Organisationsaufwand für die Beherbergungsbetriebe im Rahmen ihrer Verpflichtungen als Steuerentrichtungspflichtige zukünftig deutlich reduziert. So haben die Beherbergungsbetriebe als Steuerentrichtungspflichtige bei Befreiungen, wie sie in der bisherigen Satzung vorgesehen sind, bereits im Vorhinein bei der Buchung oder Reservierung auf Befreiungstatbestände zu achten und in diesem Zuge zu entscheiden, ob sie den vorliegenden Sachverhalt unter die Befreiungstatbestände der Satzung subsumieren können und ob dafür die vorgelegten Nachweise ausreichen. Da die Mitarbeitenden der Betriebe im Regelfall nicht über tiefergehende juristische respektive steuerrechtliche Kenntnisse verfügen, um rechtssicher eine Entscheidung im Falle einer Buchung treffen zu können, sollte man sie fortan bei der Bearbeitung von beherbergungssteuerrelevanten Buchungssachverhalten entlasten. Überdies werden in Zukunft für die Betriebe nachträgliche Stornierungsbuchungen entfallen, wenn Gäste nachträglich noch Nachweise über mögliche Steuerbefreiungen erbracht haben. Und schließlich entfällt für die Betriebe die nach § 12 Abs. 1 Ziffer 4 Buchstabe a KAG NRW i. V. m. § 147 AO geltende zehnjährige Aufbewahrungsfrist für Nachweise zur Steuerbefreiung. Für den künftigen Verzicht auf Befreiungstatbestände spricht also neben Rechtssicherheit auch der Bürokratieabbau, welcher mit der Erhebung der Beherbergungssteuer einhergeht.

In Vertretung

gez.
Christine Zeller
Stadtkämmerin

Anlagen:

Anlage A

Anlage 1: Satzung über die Erhebung einer Beherbergungssteuer im Gebiet der Stadt Münster