

Titel:

Aufrundung des pauschalierten Kurbeitrags für Zweitwohnungsinhaber

Normenkette:

BayKAG Art. 7 Abs. 7 S. 5

Leitsatz:

Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer nach Art. 7 Abs. 2 Satz 5 KAG ist eine maßvolle Aufrundung statistisch ermittelter Werte zulässig. Die quantitative Zulässigkeit der Aufrundung hängt von der qualitativen Belastbarkeit der gewählten Ermittlungsmethode ab. (Rn. 14)

Schlagworte:

Kurbeitragsatzung, Zweitwohnungsinhaber, Pauschalierung, Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer, Aufrundung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 10.02.2016 – Au 6 K 15.1451

Fundstelle:

BeckRS 2017, 121786

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 10. Februar 2016 (Au 6 K 15.1451) wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

III. Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 752,93 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger, der bis zum 16. Oktober 2015 Inhaber einer Zweitwohnung im Gemeindegebiet des Beklagten war, wendet sich gegen die Erhebung eines pauschalierten Kurbeitrags für die Jahre 2010 bis 2015. Die Entrichtung eines pauschalierten Jahreskurbeitrags für Zweitwohnungsinhaber und ihre Familienangehörigen ist in § 7 Abs. 2 Satz 1 der Satzung des Beklagten über die Erhebung eines Kurbeitrags (Kurbeitragsatzung – KBS) vom 4. Dezember 2001 vorgesehen.

2

Mit Bescheiden vom 12. Juni 2014 und 8. Januar 2015 setzte der Beklagte gegenüber dem Kläger einen Kurbeitrag in Höhe von jährlich 130,00 Euro für die Jahre 2010 bis 2015 fest; mit Änderungsbescheid vom 5. Februar 2016 wurde die Pauschale für das Jahr 2015 auf 102,93 Euro herabgesetzt. Die gegen die Beitragsbescheide erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. Februar 2016 ab. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Kurbeitragsatzung bestünden keine Bedenken. Die Höhe des pauschalierten Jahreskurbeitrags, ausgehend von einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 50 Tagen, sei nicht zu beanstanden. Insbesondere habe keine Verpflichtung des Beklagten bestanden, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer neu zu ermitteln. Die vom Beklagten im November 2014 durchgeführte unverbindliche Umfrage bei den Zweitwohnungsinhabern lasse schon aufgrund ihrer methodischen Schwächen keine Rückschlüsse auf einen etwaigen Überprüfungsbedarf zu. Sie habe auch tatsächlich keine belastbaren und aussagekräftigen neuen Erkenntnisse ergeben. Schließlich sei die Kurbeitragsatzung – angesichts der Reichweite des von der Pauschalierung erfassten Personenkreises – auch nicht wegen einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG nichtig.

3

Gegen dieses Urteil wendet sich der Kläger mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung, mit dem er ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung geltend macht. Der Beklagte tritt dem Zulassungsvorbringen entgegen.

4

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

5

1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg, weil der allein geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils nicht durchgreift (§ 124 Abs. 2 Nr. 1, § 124a Abs. 2 Satz 2 VwGO). Solche Zweifel sind nur gegeben, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 9.6.2016 – 1 BvR 2453/12 – NVwZ 2016, 1243/1244 m.w.N.). Dies ist hier nicht der Fall.

6

Der Kläger trägt vor, die Rechtswidrigkeit der Beitragsbescheide ergebe sich daraus, dass der Beklagte über keine wirksame Kurbeitragssatzung verfüge. Die vom Beklagten bei der Bemessung des pauschalen Kurbeitrags zugrunde gelegte durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 50 Tagen sei sachlich nicht gerechtfertigt. Für den Beklagten sei eine Nachbesserungspflicht entstanden, weil sich die maßgeblichen Umstände gegenüber den auf das Jahr 1996 bezogenen Feststellungen zur Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 50 Tagen grundlegend geändert hätten und der Beklagte dies auch erkannt habe. Das in einem anderen Verfahren ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 8. Oktober 2014 stehe dem nicht entgegen, weil der Beklagte durch seine Umfrage bei den Zweitwohnungsinhabern vom November 2014 gezeigt habe, dass auch er von der Überprüfungsbedürftigkeit der Ermittlungen zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer ausgehe. Die Ergebnisse zu Frage 10 der Umfrage vom November 2014 seien durchaus zur Feststellung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer geeignet. Bereinige man die Berechnung des Beklagten um diverse Fehler, errechne sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Mittelwerte lediglich eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 42 Tagen pro Jahr. Die Abweichung von 16% sei nicht mehr vom Beurteilungsspielraum des Beklagten gedeckt.

7

Mit diesen Ausführungen vermag der Kläger keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zu begründen. Die angefochtenen Beitragsbescheide sind sowohl dem Grunde nach (dazu a) als auch hinsichtlich der Höhe der Pauschalierung (dazu b) rechtmäßig ergangen.

8

a) Gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 5 KAG können die Gemeinden für Inhaber von Zweitwohnungen in der Abgabesatzung eine pauschale Abgeltung des Kurbeitrags vorschreiben. Diese Pauschalierungsmöglichkeit besteht, wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung entschieden hat, nur für den Zweitwohnungsinhaber selbst, nicht auch für seinen Ehegatten oder sonstige Familienangehörige (BayVGh, U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 40 ff.). § 7 Abs. 2 Satz 1 KBS stellt daher nur insoweit eine geeignete Rechtsgrundlage für die Erhebung des pauschalierten Jahreskurbeitrags des Beklagten dar, als er den Zweitwohnungsinhaber selbst zur Entrichtung verpflichtet. Der Umstand, dass eine Erstreckung der Pauschalierung auf weitere Personen nach neuerer Rechtsprechung nicht (mehr) möglich ist, kann jedoch dem Zulassungsantrag – unabhängig davon, dass diese erstinstanzlich diskutierte Frage im Zulassungsvorbringen nicht thematisiert wurde – nicht zum Erfolg verhelfen. Eine Unwirksamkeit der auf weitere Personen bezogenen Satzungsteilnorm hat nicht die Ungültigkeit der gesamten Pauschalierungsvorschrift des § 7 KBS und erst recht nicht die Ungültigkeit der gesamten Kurbeitragssatzung zur Folge (vgl. BayVGh, U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 58). Die Kurbeitragsbescheide des Beklagten vom 12. Juni 2014 und 8. Januar 2015 richten sich allein an die Person des Klägers als Inhaber der Zweitwohnung. Das „Ob“ der Pauschalierung wurde daher erstinstanzlich zu Recht gebilligt.

9

b) Auch hinsichtlich des „Wie“ der Pauschalierung, also bezüglich der Höhe des jährlichen pauschalen Kurbeitrags, unterliegt das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts keinen ernstlichen Zweifeln. Die in § 7 Abs. 1 KBS geregelte Höhe des jährlichen pauschalen Kurbeitrags knüpft mit ihrer Festsetzung auf 130,00 Euro, wie sich aus dem Zusammenspiel mit der Beitragshöhe für Einzelanmelder nach § 4 Abs. 2 KBS ergibt, an einen Aufenthalt von 50 Tagen im Kurgebiet an. Die Zugrundelegung dieser durchschnittlichen Aufenthaltsdauer ist nicht zu beanstanden. Zur ihrer Ermittlung hat der Beklagte eine geeignete Methode herangezogen (aa), die sich nicht aufgrund späterer Erkenntnisse als überholt erwiesen hat (bb). Angesichts der materiellen Richtigkeit des gefundenen Ergebnisses kommt es auf eine Verletzung prozeduraler Pflichten des Beklagten nicht an (cc).

10

aa) Nach Art. 7 Abs. 2 Satz 5 KAG hat sich die pauschale Abgeltung des Kurbeitrags an der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Zweitwohnungsinhaber in der Gemeinde zu orientieren. Das Gesetz schreibt nicht vor, wann und auf welche Weise die Gemeinde die durchschnittliche Aufenthaltsdauer zu ermitteln hat. Für die Art der Ermittlung können sich verschiedene Methoden anbieten, etwa eine Befragung bzw. sonstige Angaben von Zweitwohnungsinhabern (zur Auskunftspflicht vgl. Art. 7 Abs. 2 Satz 4 Hs. 2 KAG) oder die Berücksichtigung von Erfahrungswerten, die sich z.B. aus einer großen Anzahl von abgeschlossenen Pauschalierungsvereinbarungen mit Zweitwohnungsinhabern ergeben haben (BayVGh, U.v. 13.8.1999 – 4 B 97.973 – BayVGh n.F. 53, 8/12 f. = NVwZ 2000, 225/226). Eine nachträgliche Kalkulation, bezogen auf den Zeitpunkt des Satzungserlasses, ist zur Rechtfertigung der vorgefundenen oder gegriffenen Beitragssätze ausreichend. Aus dem Gesetzeswortlaut („zu orientieren hat“) ergibt sich, dass Art. 7 Abs. 2 Satz 5 KAG keine mathematisch genaue Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer verlangt, sondern den Gemeinden einen Beurteilungs- bzw. Einschätzungsspielraum eröffnet (stRspr; grundlegend BayVGh, U.v. 30.12.1993 – 4 N 92.2513 – GK 1994 Rn. 150; U.v. 13.8.1999 – 4 B 97.973 – BayVGh n.F. 53, 8/13 f. = NVwZ 2000, 225/226; zuletzt bestätigt durch U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 52 ff.).

11

Hieran gemessen ist die ursprüngliche Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer seitens des Beklagten nicht zu beanstanden. Wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, legt die Kurbeitragsatzung vom 4. Dezember 2001 dieselbe durchschnittliche Aufenthaltsdauer wie ihre Vorgängersatzung zugrunde. Diese basierte auf einer Auswertung der zwischen dem Beklagten und den Zweitwohnungsinhabern für das Jahr 1996 freiwillig abgeschlossenen Pauschalierungsvereinbarungen sowie der in diesem Zeitraum registrierten Übernachtungen. Damit zog der Beklagte einen methodisch geeigneten, zahlenmäßig repräsentativen und inhaltlich aussagekräftigen Ermittlungsansatz heran (vgl. BayVGh, U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 54), der im Übrigen vom Verwaltungsgericht Augsburg bestätigt wurde (U.v. 18.12.2002 – Au 5 K 00.1628 – juris Rn. 28) und vom Kläger in seinem Zulassungsvorbringen nicht in Zweifel gezogen wird (vgl. S. 2 des Schriftsatzes vom 9.4.2016). Zuletzt hat das Verwaltungsgericht diese Vorgehensweise im Oktober 2014 – also in zeitlicher Nähe zum Erlass der streitgegenständlichen Bescheide vom 12. Juni 2014 und 8 Januar 2015 – gebilligt (VG Augsburg, U.v. 8.10.2014 – Au 6 K 13.1562 – juris Rn. 20 ff.). Anhand dieser Kriterien hat sich für das Kalenderjahr 1996 eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von gut 50 Tagen ergeben, welche die satzungsmäßig festgesetzte Beitragshöhe von 130,00 Euro rechtfertigt.

12

bb) Die solchermaßen ermittelte durchschnittliche Aufenthaltsdauer konnte der Beklagte seinem pauschalierten Jahreskurbeitrag auch im streitgegenständlichen Zeitraum zugrunde legen. Entgegen der Ansicht des Klägers wird diese Einschätzung durch die Ergebnisse der vom Beklagten im November 2014 bei den Zweitwohnungsinhabern durchgeführten Umfrage nicht in Zweifel gezogen. Sie wird vielmehr durch die neueren Erkenntnisse (rückblickend) bestätigt. Dies gilt unabhängig von der erstinstanzlich diskutierten Frage, welche Zielrichtung die Umfrage verfolgte, die ausweislich des Anschreibens dazu diente, „besser auf die Bedürfnisse von Zweitwohnungen in O. eingehen zu können“. Die – wenn auch auf freiwilliger Basis erfolgte – Befragung der Abgabepflichtigen ist ungeachtet ihrer vom Verwaltungsgericht dargelegten methodischen Schwächen grundsätzlich zur Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer geeignet. Tragfähig erscheint diejenige Berechnungsvariante, die eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 45,83 Tagen ergeben hat (1). Sie ermöglichte es in den Jahren 2010 bis 2015, weiterhin von einer

durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 50 Tagen auszugehen (2). Zusätzliche Faktoren bestätigen die Richtigkeit dieses Ergebnisses (3).

13

(1) Frage 10 der aus zwölf Fragen bestehenden gemeindlichen Umfrage ist auf die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Zweitwohnungsinhaber pro Jahr bezogen. Für die Beantwortung sind – neben der Angabe „0“ – jeweils Korridore von 10 Tagen vorgesehen, wobei die maximal mögliche Angabe „über 100 Tage“ lautet. Die Auswertung des Beklagten ergab in der Variante 1 – innerhalb der Korridore jeweils mit Höchsttagen gerechnet – eine Aufenthaltsdauer von 50,46 Tagen und in der Variante 2 – innerhalb der Intervalle jeweils im Mittel gerechnet – eine Aufenthaltsdauer von 45,83 Tagen. Da es um die Ermittlung einer „durchschnittlichen“ Aufenthaltsdauer geht, liegt es nahe, innerhalb eines Intervalls die jeweiligen Mittelwerte heranzuziehen. Ausgehend von dieser Vorentscheidung erscheint die weitere Vorgehensweise des Beklagten sachgerecht, für die oberste Kategorie „über 100 Tage“ ebenfalls einen Mittelwert zu bilden. Die Kurbeitragspflicht trifft nach Art. 7 Abs. 2 Satz 1 KAG Personen, die im Kurggebiet nicht ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts haben, sich dort also nicht vorwiegend aufhalten (vgl. bis 31.10.2015 Art. 15 MeldeG bzw. nunmehr § 22 Bundesmeldegesetz). Vor diesem Hintergrund durfte der Beklagte in der höchsten Kategorie durchaus 130 Tage im Mittel ansetzen und war nicht – wie das Zulassungsvorbringen meint – auf 101 Tage beschränkt. Ebenfalls zu Recht hat der Beklagte die 30 Rückläufer, die eine Nutzung von 0 Tagen im Jahr angegeben haben, nicht in sein Berechnungsergebnis einfließen lassen. Nach Art. 7 Abs. 2 Satz 6 KAG entfällt die Pauschalierung, wenn der Zweitwohnungsinhaber nachweist, dass er sich im Veranlagungszeitraum nicht in der Gemeinde aufgehalten hat. An die hierfür erforderliche substantiierte Darlegung dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden (BayVGh, U.v. 6.2.2007 – 4 BV 05.2550 – ZKF 2007, 142; U.v. 30.1.2008 – 4 B 05.3218 – juris Rn. 21 ff.; U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 42).

14

(2) Ausgehend von dem statistisch ermittelten Wert von 45,83 Aufenthaltstagen war die Zugrundelegung einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 50 Tagen gerechtfertigt. Da der Gesetzgeber lediglich von einer Orientierungsgröße spricht, ist nach ständiger Senatsrechtsprechung eine „maßvolle Aufrundung“ der statistisch ermittelten Werte möglich (vgl. BayVGh, U.v. 13.8.1999 – 4 B 07.973 – VGh n.F. 53, 8/14 f. = NVwZ 2000, 225/227: Erhöhung von 43,73 auf 50 Tage). Deren absolute oder relative Höhe kann nicht abstrakt beziffert werden, sondern richtet sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalls. Die quantitative Zulässigkeit der Aufrundung hängt von der qualitativen Belastbarkeit der gewählten Ermittlungsmethode ab. Deren Aussagekraft steht und fällt mit der Genauigkeit ihrer empirischen Grundlagen. So erscheint die vom Beklagten ursprünglich praktizierte Auswertung der freiwillig abgeschlossenen Pauschalierungsvereinbarungen verlässlicher und aussagekräftiger als unverbindliche Selbstausskünfte der Kurgäste, deren Repräsentativität begrenzt ist (vgl. BayVGh, U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 54). Dies betrifft nicht nur die Bereitschaft der Kurgäste, überhaupt an einer – sich potentiell zu ihren Lasten auswirkenden – Befragung teilzunehmen, sondern auch die inhaltliche Tragfähigkeit ihres Antwortverhaltens. Hier hat der Beklagte 1.803 Zweitwohnungsinhaber angeschrieben und zur maßgeblichen Frage 10 einen Rücklauf von 913 Antworten erhalten. Dies entspricht einer Rücklaufquote von – nur, aber auch immerhin – 51%. Der Umstand, dass sich 55 Personen nicht zu Frage 10 geäußert haben, kann dem Kläger nicht zugutekommen. Im Übrigen ist nach der Lebenserfahrung bei (freiwilligen) Angaben zur Selbstveranlagung in finanziellen Dingen nicht auszuschließen, dass die tatsächliche durchschnittliche Aufenthaltsdauer – trotz wahrheitsgemäßer Angaben eines Teils der Zweitwohnungsinhaber – etwas höher als der statistisch ermittelte Wert liegt (BayVGh, U.v. 13.8.1999 – 4 B 07.973 – VGh n.F. 53, 8/14 = NVwZ 2000, 225/227).

15

(3) Die Tragfähigkeit des so gefundenen, eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 50 Tagen tragenden Ergebnisses wird durch weitere Erkenntnisquellen bestätigt. So lässt das Gesamtbild der statistischen Erhebung des Beklagten eine Schwerpunktbildung im Bereich von 20 bis 60 Aufenthaltstagen erkennen. Auch der im Gerichtsverfahren angestellte Vergleich mit den Kurbeitragsatzungen der benachbarten Gemeinden, die von einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer zwischen 40 und 50 Tagen ausgehen, rechtfertigt anhand der bisherigen Erfahrungen die Schlussfolgerung, dass die vom Beklagten festgesetzte Nutzungsdauer nicht außerhalb – wenn auch wohl am oberen Rand – des gemeindlichen Einschätzungsspielraums liegt. Eine grundlegende Änderung der maßgeblichen Umstände, sei es im

regionalen Vergleich zu anderen Kurgemeinden oder im temporalen Vergleich zu den Verhältnissen des Jahres 1996 im Kurgemeinde des Beklagten, ist weder vom Kläger substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich. So bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die früheren Zahlen angesichts demographischer und sozialer Veränderungen bzw. eines geänderten Urlaubs- und Freizeitverhaltens nicht mehr valide sein könnten. Der vom Zulassungsvorbringen in den Vordergrund gerückte bloße Zeitablauf von 18 Jahren seit der erstmaligen Ermittlung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer genügt für eine solche Annahme nicht.

16

cc) Da die Zugrundelegung von 50 Aufenthaltstagen materiell gerechtfertigt ist, kommt es auf eine Verletzung der erstinstanzlich diskutierten Beobachtungs-, Anpassungs- und Nachbesserungspflichten nicht entscheidungserheblich an. Wie oben dargelegt, reicht eine auf den Satzungserlass bezogene nachträgliche Kalkulation zur Rechtfertigung der vorgefundenen Beitragssätze aus. Daher kann eine bloß formale Verletzung prozeduraler Pflichten nicht die objektive Richtigkeit des gefundenen Ergebnisses in Zweifel ziehen. Insoweit müssen die vom Senat in anderem Kontext – in Bezug auf die kommunale Hundesteuer – entwickelten Grundsätze erst recht gelten. Danach kann eine Regelung nicht allein wegen einer fortdauernden Verletzung der Beobachtungspflicht rechtswidrig werden, sondern nur wegen einer unterbliebenen inhaltlichen Nachbesserung, die aufgrund nachträglich zu Tage getretener Umstände zwingend geboten gewesen wäre (BayVGh, U.v. 26.9.2012 – 4 B 12.1389 – VGh n.F. 65, 183/195 = BayVBI 2013, 369; B.v. 10.1.2013 – 4 ZB 11.1425 – juris Rn. 7 f.; jeweils m.w.N.). Gerade angesichts der Geringfügigkeit des Kurbeitrags (zu diesem Kriterium BVerfG, B.v. 15.11.1994 – 1 BvR 1675/91 – BayVBI 1995, 112) muss der Aufklärungs- und Ermittlungsaufwand überschaubar bleiben und darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Gemeinde führen. Dementsprechend kann weder eine lückenlose Einzelbefragung aller Zweitwohnungsinhaber noch eine kontinuierliche Aktualisierung des zugrunde liegenden Datenmaterials verlangt werden. Andernfalls liefe der Sinn und Zweck der Pauschalierung leer, die gerade an die durchschnittliche und nicht an die tatsächliche Aufenthaltsdauer anknüpft (BayVGh, U.v. 30.9.2016 – 4 N 14.546 – GK 2017 Rn. 72 = juris Rn. 55).

17

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG.

18

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

19

Dr. Zöllner Dr. Schübel-Pfister Dengler