VGH München, Urteil v. 03.07.2025 – 4 N 23.1980

Titel:

Gültigkeit einer Kurbeitragssatzung

Normenkette:

BayKAG Art. 7 Abs. 4

Leitsätze:

1. Die Verpflichtung zur Ausstellung und Aushändigung einer elektronischen Gästekarte durch Beherbergungsbetriebe ist mangels gesetzlicher Grundlage unwirksam. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Verpflichtung der Beherbergungsbetriebe zur Erhebung des Kurbeitrags und zur Haftung gegenüber der Gemeinde für den Eingang des Beitrags findet ihre Grundlage in den speziell für Kurbeiträge geltenden Gesetzesbestimmungen der Art. 7 Abs. 4 S. 1 und S. 5 KAG. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag gegen Kurbeitragssatzung, Feststellungsinteresse bei außer Kraft getretenen Vorschriften, satzungsrechtliche Inpflichtnahme der Beherbergungsbetriebe, Pflicht zur Ausstellung einer elektronischen Gästekarte, keine Gesamtnichtigkeit der Satzung, Kurbeitragssatzung, Gästekarte, Kurbeitrag, Beherbergungsbetriebe

Fundstellen:

KommJur 2025, 381
LSK 2025, 15656

Tenor

I. § 4 Abs. 1 Satz 2 der Satzung für die Erhebung eines Kurbeitrags im Markt ... (Kurbeitragssatzung – KBS) vom 14. Dezember 2022 in der Fassung de Änderungssatzung vom 19. Mai 2023 wird für unwirksam erklärt. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.

II. Die Antragstellerin und der Antragsgegner tragen jeweils die Hälfte der Kosten des Verfahrens.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens vorläufig vollstreckbar. Die Beteiligten dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweils andere Beteiligte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragstellerin betreibt im Gemeindegebiet des Antragsgegners ein Gästehaus mit sechs Ferienwohnungen. Ihr am 3. November 2023 gestellter Normenkontrollantrag richtet sich gegen die am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Kurbeitragssatzung (KBS) des Antragsgegners vom 14. Dezember 2022 in der Fassung der am 1. November 2023 in Kraft getretenen Änderungssatzung vom 19. Mai 2023. Als nicht ortsansässige Wohnungsvermieterin wendet sich die Antragstellerin dagegen, eine elektronische Gästekarte ausgeben und freischalten zu müssen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KBS) sowie den Kurbeitrag zu erheben und für dessen Eingang beim Antragsgegner zu haften (§ 8 Abs. 1 KBS).

2
Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KBS erhält der Beitragspflichtige zum Nachweis der Entrichtung des Kurbeitrags eine elektronische Gästekarte, die personenbezogen ausgestellt wird und nicht übertragbar ist. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS wird die elektronische Gästekarte „im Falle des § 6 Abs. 4 i.V.m. § 7 KBS“ vom Beherbergungsbetrieb und „im Falle des § 6 Abs. 5 KBS“ vom Antragsgegner bzw. seinem Tourismusbüro ausgegeben und für den Zeitraum des Aufenthalts freigeschaltet. Natürliche und juristische Personen, die Kurbeitragspflichtige beherbergen oder ihnen Wohnraum überlassen, sind nach § 7 Abs. 1 KBS verpflichtet, die von den Kurbeitragspflichtigen abzugebenden Meldungen an das Tourismusbüro des Antragsgegners mit dem EDV-System „A.-W.-Card“ weiterzuleiten; in Papierform meldende Vermieterbetriebe haben nach

§ 7 Abs. 2 KBS die Beitragspflichtigen schriftlich an- und abzumelden, sofern sich diese nicht selbst gemeldet haben. Nach § 8 Abs. 1 KBS sind die in § 7 KBS bezeichneten Beherbergungsbetriebe verpflichtet, den Kurbeitrag zu erheben; sie haften dem Antragsgegner gegenüber gesamtschuldnerisch mit dem Kurbeitragspflichtigen für die ordnungsgemäße Erhebung und den Eingang des Beitrags.

3
Die Antragstellerin trägt zur Begründung ihres gegen die Kurbeitragssatzung gerichteten Normenkontrollantrags vor, § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS sei nicht von einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Fehlerhaft sei bereits der dort enthaltene Verweis auf „§ 6 Abs. 4 KBS i.V.m. § 7 KBS“, da § 6 Abs. 4 KBS gerade für den Fall gelte, dass der Kurbeitragspflichtige nicht in einem Beherbergungsbetrieb im Sinne des § 7 KBS übernachte. Da wohl § 6 Abs. 3 KBS gemeint sei, liege ein offensichtliches Redaktionsversehen vor. Nach der gesetzlichen Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 KAG könne zwar derjenige, der Personen beherberge oder ihnen Wohnraum überlasse, in der Satzung verpflichtet werden, diese Personen der Gemeinde zu melden sowie den Beitrag einzuheben und an die Gemeinde abzuführen; auch könne die Satzung bestimmen, dass Daten elektronisch zu übermitteln seien und dass die genannten Personen neben den Beitragspflichtigen als Gesamtschuldner hafteten. Art. 7 Abs. 4 KAG genüge aber nicht als Ermächtigungsgrundlage für eine Verpflichtung des Beherbergungsbetriebs, dem Gast eine elektronische Gästekarte auszustellen. Auch Art. 2 Abs. 1 Satz 3 KAG stelle hierfür keine taugliche Ermächtigungsgrundlage dar. Die Antragstellerin wehre sich nicht gegen das Übermittlungsverfahren, sondern gegen die Verpflichtung zur Ausstellung einer elektronischen Gästekarte an den beitragspflichtigen Gast. Bei dieser Karte handle es sich auch nicht um einen besonderen Meldeschein nach § 30 BMG. Sie diene nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KBS dem Nachweis der Entrichtung des Kurbeitrags; ihr Regelungsgehalt gehe damit über die Erfüllung und den Nachweis der Meldeverpflichtung nach den §§ 29, 30 BMG hinaus. Ausweislich des Internetauftritts des Antragsgegners könnten die Gäste dank der Karte auch zahlreiche ermäßigte und kostenlose Leistungen in Anspruch nehmen. Da die Antragstellerin nicht Adressatin der Regelungen im Bayerischen Gesetz zum Melde-, Pass- und Personalausweiswesen (BayGMPP) sei, biete auch Art. 4 BayGMPP, wonach auf dem Meldeschein zwecks Erhebung eines Fremdenverkehrs- oder Kurbeitrags oder einer Kurtaxe auch der Tag der tatsächlichen Abreise zu erheben sei, keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage. Die fehlende Ermächtigungsgrundlage für § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS führe nach dem Rechtsgedanken des § 139 BGB zur Gesamtunwirksamkeit der Satzung, da ohne Anwendung dieser Norm keine rechtmäßige Restregelung verbleibe. Die elektronische Gästekarte diene dem Nachweis der Entrichtung des Kurbeitrags; der Antragsgegner führe regelmäßige Kontrollen durch. Eine andere Nachweismöglichkeit als durch die Gästekarte sehe die Satzung nicht vor. Ohne die Karte könnten die Beitragspflichtigen nicht die zahlreichen ermäßigten und kostenlosen Leistungen in Anspruch nehmen, so dass der Sinn und Zweck der Kurbeitragserhebung obsolet werde.

4
Der Antragsgegner tritt dem Antrag entgegen. Der Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS komme nicht die von der Antragstellerin angenommene Verpflichtungswirkung zu. Ausweislich ihres Wortlauts („wird die elektronische Gästekarte ausgegeben“) werde keine Verpflichtung der Beherbergungsbetriebe zur Ausgabe der elektronischen Gästekarte an die kurbeitragspflichtigen Gäste begründet, sondern lediglich die gängige Verwaltungspraxis geschildert, wonach die den Kurbeitrag erhebenden Beherbergungsbetriebe auch die elektronische Gästekarte ausgäben und für den Aufenthaltszeitraum der Gäste freischalteten. Da der Regelung insoweit keine belastende Regelungswirkung zukomme, habe es auch keiner gesonderten Ermächtigungsgrundlage bedurft. Im Übrigen überspanne die Antragstellerin die Anforderungen an die Regelungsdichte einer solchen Grundlage, hier des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 KAG. Dieser bestimme, dass derjenige, der Personen beherberge, in der Satzung verpflichtet werden könne, die Personen der Gemeinde zu melden, den Betrag einzuheben und an die Gemeinde abzuführen. Die Kurkarte, hier die elektronische Gästekarte, stelle den Zahlungsnachweis, also die Quittung für die Entrichtung des Kurbeitrags, dar und betreffe damit lediglich den Verwaltungsvollzug. Dass der Beherbergungsbetrieb bei der Einhebung des Kurbeitrags als Quittung bzw. Gegenleistung auch die Gästekarte aushändige, sei damit von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 KAG ohne weiteres umfasst. Soweit sich die Antragstellerin auch „vorsorglich gegen die Verpflichtung gemäß § 8 Abs. 1 KBS, den Kurbeitrag einzuheben und dem Markt … … gegenüber für den Eingang des Betrages zu haften“ wehre, seien Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

5

In Erwiderung hierzu erklärte die Antragstellerin, nach der Verwaltungspraxis des Antragsgegners ergebe sich aus der Satzung sehr wohl eine Verpflichtungswirkung. Bei der A.-W.-Card handle es sich nicht nur um die Quittung für die Entrichtung des Kurbeitrages; sie begründe vielmehr einen Anspruch auf eine Vielzahl weiterer Leistungen. Da die Antragsgegnerin ab November 2024 eine ausschließlich digitale A.-W.-Card einführen wolle, werde um Mitteilung gebeten, ob eine entsprechende Satzungsänderung geplant sei. In diesem Fall könne die Normenkontrolle unter der Voraussetzung einer Kostenübernahme durch den Antragsgegner für erledigt erklärt werden

6
Der Antragsgegner teilte dazu mit, die bisherige Gästekarte (A.-W.-Card) solle im November 2024 durch einen elektronischen sog. A.-W.-Pass ersetzt werden. Zu dessen Aktivierung erhalte der Gast nach seiner Buchung vom Gastgeber die Zugangsdaten. Es werde ein QR-Code generiert, mit dem die jeweiligen Kureinrichtungen genutzt und die Veranstaltungen besucht werden könnten. Eine Erledigung des Normenkontrollverfahrens trete dadurch aber bereits deshalb nicht ein, weil durch die Umstellung die Übergabe an den Gast durch Gastgeber nicht (vollständig) entfallen solle. Bei Gästen, die keine elektronischen Geräte nutzen könnten oder wollten, solle ein Papierausdruck mit dem QR-Code gefertigt und dem Gast übergeben werden. In diesen Fällen werde die Übergabe der Gästekarte durch die Übergabe des Papierausdrucks mit QR-Code durch den Gastgeber ersetzt. Im Übrigen gebe es Angebote, für deren Inanspruchnahme nach wie vor eine haptische (Zusatz-) Karte erforderlich sei, z.B. für die Nutzung eines Skilifts. Auch hierfür sei nach wie vor die Aushändigung an den Gast vorgesehen. Der Gastgeber werde damit auch zukünftig damit betraut werden, die „Surrogate“ der elektronischen Gästekarte im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS (Übermittlung der Zugangsdaten, Papierausdruck mit QR-Code, haptische Zusatzkarten) an die Gäste auszugeben. Zeitlich sei noch nicht absehbar, wann und wie die Satzung für die Erhebung eines Kurbeitrags angepasst werde.

7
Hierzu erklärte die Antragstellerin, ein erledigendes Ereignis liege in der nunmehr geänderten praktischen Handhabung durch den Antragsgegner. Danach müsse die Antragstellerin keine physische, elektronische Chipkarte mehr ausgeben, sondern ihr werde vom Antragsgegner ein pdf-Dokument bzw. ein digitaler Code übermittelt, der von ihr an die jeweiligen Mieter digital weitergeleitet werde. Da der Antragsgegner im letzten Schriftsatz aber ausdrücklich erklärt habe, dass in bestimmten Fällen weiterhin die Aushändigung einer Karte durch den Gastgeber vorgesehen sei, habe sich der Rechtsstreit nicht erledigt, so dass darüber streitig zu entscheiden sei.

8
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

9
Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin, über den mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden kann (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist zulässig, hat aber nur teilweise Erfolg.

I.

10
Der Antrag richtet sich bei sachgerechtem Verständnis (§ 88 VwGO) nicht insgesamt gegen die Kurbeitragssatzung vom 14. Dezember 2022 in der Fassung der Änderungssatzung vom 19. Mai 2023, sondern nur gegen die von der Antragstellerin im Einzelnen bezeichneten Vorschriften des § 4 Abs. 1 Satz 2 und § 8 Abs. 1 KBS. Dass der Antragsschriftsatz vom 3. November 2023 allgemein auf die damalige Satzung Bezug nimmt, ist ersichtlich Ausdruck der von der Antragstellerin vertretenen Rechtsauffassung, wonach die Unwirksamkeit des § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS nach dem Rechtsgedanken des § 139 BGB zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung führen müsse.

II.

11
Die von der Antragstellerin begehrte Feststellung kann nur hinsichtlich der angegriffenen Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS getroffen werden.

12
1. § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS, wonach in bestimmten Fällen die elektronische Gästekarte vom Beherbergungsbetrieb ausgegeben und für den Zeitraum des Aufenthalts freigeschaltet wird, ist mit höherrangigem Recht unvereinbar und daher unwirksam.

13
a) Die Regelung begründet nicht nur einen Anspruch der nach § 1 KBS beitragspflichtigen Personen, nach der Zahlung des Kurbeitrags eine für den jeweilige Aufenthaltszeitraum geltende elektronische Gästekarte zu erhalten, sondern zugleich die satzungsrechtliche Verpflichtung des zur Meldung verpflichteten Beherbergungsbetriebs (§ 7 KBS), d.h. in den Fällen des § 6 Abs. 3 KBS (die Erwähnung des Absatzes 4 stellt offenkundig ein Schreibversehen dar), eine solche Karte auszugeben, freizuschalten und dem Beitragspflichtigen zu übergeben bzw. zu übermitteln.

14
Dass die örtlichen Beherbergungsbetriebe nicht bloß auf freiwilliger Grundlage in das Verfahren der Gästekartevergabe einbezogen werden sollten, ergibt sich im Umkehrschluss aus der Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 KBS, wonach die Karte nur dann vom Antragsgegner bzw. seinem Tourismusbüro ausgegeben und freigeschaltet wird, wenn der Kurbeitragspflichtige nicht in einem solchen Beherbergungsbetrieb übernachtet. Eine Regelung, wonach der Betriebsinhaber die Ausstellung der Karte ablehnen und den Beitragspflichtigen an eine gemeindliche Stelle verweisen kann, sieht die Satzung nicht vor. Die in der Pflicht zur Ausstellung einer individualisierten Gästekarte liegende rechtliche Belastung wird auch nicht aufgewogen durch den Umstand, dass einzelne Betriebsinhaber möglicherweise an dieser Verfahrensweise interessiert sind, weil sie die persönliche Übergabe der zur vergünstigten Nutzung von Tourismusangeboten berechtigenden Karte als willkommenes Mittel der Werbung und der Kundenbindung nutzen können. Insbesondere für Beherbergungsbetriebe wie denjenigen der Antragstellerin, die keine ortsansässige Niederlassung besitzen und daher nicht bzw. nur mit gesteigertem Aufwand vor Ort in unmittelbaren Kontakt zu den Kurgästen treten können, bedeutet die Pflicht zur Ausstellung und Aushändigung einer elektronischen Gästekarte eine nicht unwesentliche Erschwernis im Betriebsablauf.

15
b) Für die durch § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS begründeten Rechtspflichten der Beherbergungsbetriebe, mit denen in die Berufsausübungsfreiheit der jeweiligen Betriebsinhaber eingegriffen wird, fehlt es an der nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlichen formell-gesetzlichen Grundlage.

16
aa) Die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 und 2 KAG, wonach derjenige, der Personen beherbergt oder ihnen Wohnraum überlässt, in der Satzung verpflichtet werden kann, diese Personen der Gemeinde auf elektronischem Weg zu melden sowie den Betrag einzuheben und an die Gemeinde abzuführen, reicht insoweit als Ermächtigungsnorm nicht aus. Die Bestimmung deckt zwar die in § 6 und § 6a KBS normierten Verpflichtungen der Beherbergungsbetriebe gegenüber dem Antragsgegner zur Meldung und zur Beitragserhebung. In der Ausstellung und Aushändigung bzw. Übermittlung einer beim Beitragspflichtigen verbleibenden elektronischen Gästekarte liegt aber kein mit der Meldung oder mit der Beitragserhebung notwendig zusammenhängender Vorgang, sondern eine eigenständige Leistung, die den Beitragspflichtigen für die Zeit ihres Aufenthalts eine Reihe von Preisvorteilen bei zahlreichen Freizeitangeboten in der Region verschafft. Die von den Beherbergungsbetrieben ausgestellte und für bestimmte Personen „freigeschaltete“ Karte ist somit nicht lediglich ein Zahlungsnachweis im Sinne einer Quittung, sondern dient vor allem dazu, dass sich die Inhaber gegenüber verschiedenen öffentlichen und privaten Stellen als gemeldete Kurgäste zum Zweck der Inanspruchnahme weiterer Leistungen ausweisen können.

17
bb) Die Verpflichtung zur Ausstellung eines solchen Dokuments kann auch nicht auf die gemäß Art. 7 Abs. 4 Satz 3 KAG anwendbare Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 Satz 3 KAG gestützt werden, wonach in der Satzung für die elektronische Übermittlung der für die Ermittlung und Festsetzung der Abgaben erforderlichen Daten Bestimmungen über diese Daten und zum Übermittlungsverfahren getroffen werden können. Die Ausstellung einer in den Besitz des Beitragspflichtigen übergehenden Gästekarte durch den Beherbergungsbetrieb betrifft weder die zu übermittelnden beitragsrelevanten Daten noch das Verfahren ihrer Übermittlung an den Antragsgegner; ersteres ist vielmehr in § 6 Abs. 1 KBS, letzteres in § 7 KBS geregelt.

18
Da die in § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS enthaltenen eigenständigen Verpflichtungen der Beherbergungsbetriebe auch in den von der Antragstellerin erwähnten melderechtlichen Vorschriften keine gesetzliche Grundlage finden, sind die genannte Vorschrift von Anfang an unwirksam.

19
2. Demgegenüber sind rechtliche Bedenken hinsichtlich der von der Antragstellerin ebenfalls angegriffenen Vorschrift des § 8 Abs. 1 KBS weder im vorliegenden Verfahren konkret dargelegt worden noch sonst ersichtlich. Die dort normierte Verpflichtung der in § 7 KBS bezeichneten Beherbergungsbetriebe zur Erhebung des Kurbeitrags und zur Haftung gegenüber dem Antragsgegner für den Eingang des Beitrags findet ihre Grundlage in den speziell für Kurbeiträge geltenden Gesetzesbestimmungen der Art. 7 Abs. 4 Satz 1 und Satz 5 KAG.

20
3. Die Unwirksamkeit (lediglich) der Bestimmung des § 4 Abs. 1 Satz 2 KBS hat entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht entsprechend dem Rechtsgedanken des § 139 BGB die Gesamtunwirksamkeit der Kurbeitragssatzung zur Folge. Die Übergabe oder anderweitige Übermittlung einer elektronischen Gästekarte durch den Beherbergungsbetrieb dient primär dem Interesse der beitragspflichtigen Kurgäste an einer sofortigen Inanspruchnahme der vergünstigten Freizeitangebote in der Region. Der Wegfall dieser Möglichkeit steht weder einer vollständigen Erhebung des Kurbeitrags auf der Grundlage der übrigen Vorschriften entgegen, noch hindert er den Antragsgegner daran, den gemeldeten Gästen entsprechend der in § 4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 KBS vorgesehenen Verfahrensweise eine elektronische Gästekarte durch Antragsgegner selbst bzw. sein Tourismusbüro ausstellen zu lassen.

IV.

21
Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

22
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

23
Der Antragsgegner hat die Entscheidungsformel zu Nr. I Satz 1 des Tenors gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO in derselben Weise zu veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre.