



Vf. 3-VII-23

München, 21. November 2025

Landesrechtliches Verbot einer kommunalen Übernachtungsteuer mit der Bayerischen Verfassung vereinbar

Pressemitteilung

zur

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 14. November 2025**

Mit Entscheidung vom 14. November 2025 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof eine Popularklage der Landeshauptstadt München und zweier weiterer bayerischer Städte gegen das landesrechtliche Verbot einer kommunalen Übernachtungsteuer in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG als unbegründet abgewiesen. In der im März 2023 vom Landesgesetzgeber vorgenommenen Erweiterung des Katalogs der unzulässigen Verbrauch- und Aufwandsteuern um diese Steuerart liegt keine verfassungswidrige Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit als Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV). Das Verbot der Erhebung einer Übernachtungsteuer berührt weder eine originäre Besteuerungskompetenz der Gemeinden, noch wird dadurch der Kernbereich der gemeindlichen Finanzautonomie verletzt. Der gesetzliche Ausschluss dieser Form einer örtlichen Aufwandsteuer ist auch nicht unverhältnismäßig.

I.

1. Nach Art. 3 Abs. 1 des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes (KAG) können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit diese

nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Davon ausgenommen sind allerdings schon seit Langem eine Getränkesteuer, eine Jagdsteuer, eine Speiseeissteuer und eine Vergnügungssteuer, die gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG nicht erhoben werden dürfen.

Seit dem Jahr 2005 hat eine Vielzahl von Städten und Gemeinden in anderen Bundesländern eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben im Gemeindegebiet eingeführt. Diese sog. Übernachtungssteuer, Hotelsteuer oder Bettensteuer beläuft sich zumeist auf einen niedrigen Prozentsatz des Übernachtungspreises und wird in der Regel vom Übernachtungsgast bei der Buchung oder der Anmeldung im Beherbergungsbetrieb bezahlt. Im Jahr 2010 beschloss die Landeshauptstadt München erstmals eine Satzung über die Erhebung einer Übernachtungssteuer; die in Bayern für eine bisher nicht erhobene kommunale Steuer nach Art. 2 Abs. 3 Satz 1 KAG erforderliche Genehmigung lehnte die Rechtsaufsichtsbehörde jedoch ab. Am 22. März 2022 (BVerfGE 161, 1) wies das Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden verschiedener Hotelbetriebe gegen die Erhebung einer Übernachtungssteuer in drei anderen Bundesländern zurück. Nachdem in der Folge Bestrebungen bayerischer Gemeinden zum Erlass von Übernachtungssteuersatzungen bekannt wurden, hat der Landesgesetzgeber mit Änderungsgesetz vom 10. März 2023 den Katalog der generell unzulässigen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG um die Übernachtungssteuer erweitert.

2. Dagegen wenden sich die Antragstellerinnen, drei bayerische Städte, mit ihrer Popularklage. Ihrer Auffassung nach verletzt das Verbot der Übernachtungssteuer die kommunale Finanzhoheit als Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden.

3. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung halten die Popularklage für unbegründet.

II.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage abgewiesen. Die Aufnahme auch einer Übernachtungsteuer in den Verbotskatalog des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Die den Antrag stellenden Städte können zwar im Wege der Popularklage zulässig geltend machen, dass das landesgesetzliche Verbot einer Übernachtungsteuer die Gemeinden in ihrem grundrechtsähnlichen Recht verletzt, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV). In der Sache verstößt die angegriffene Regelung jedoch nicht gegen dieses Recht in seiner Ausprägung als kommunale Finanzhoheit (Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV).

1. Das Selbstverwaltungsrecht des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden, eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgabenbereich, zu dem auch die kommunale Finanzhoheit gehört. Sie haben nach Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken, zu denen neben Beiträgen, Gebühren und Sonderabgaben auch gemeindliche Steuern gehören.

Das Selbstverwaltungsrecht und die kommunale Finanzhoheit sind aber nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Der Gesetzgeber darf auch diesen Bereich näher umschreiben und im Einzelnen festlegen. Er darf die Schranken des Selbstverwaltungsrechts allerdings nicht in einer Weise ziehen, dass es ausgehöhlt wird. Kernbereich und Wesensgehalt sind für ihn unantastbar.

2. In der angegriffenen Regelung liegt keine verfassungswidrige Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit. Das Verbot der Erhebung einer Übernachtungsteuer berührt weder eine originäre Besteuerungskompetenz der Gemeinden, noch wird dadurch der Kernbereich der gemeindlichen Finanzautonomie verletzt. Der gesetzliche Ausschluss dieser Form einer örtlichen Aufwandsteuer ist auch nicht unverhältnismäßig.

a) Mit dem Verbot einer Übernachtungsteuer greift der Gesetzgeber nicht in ein den bayerischen Gemeinden ursprünglich zustehendes, d. h. verfassungsunmittelbares Steuerfindungsrecht ein. Weder die Bayerische Verfassung noch das Grundgesetz verleiht den Gemeinden eine selbstständige Ermächtigung, für ihr jeweiliges Ortsgebiet neue Steuerarten zu kreieren.

b) Die Erweiterung des Katalogs der unzulässigen Steuern um die Übernachtungsteuer berührt nicht den Kernbereich der gemeindlichen Finanzhoheit. Das den Gemeinden mit Art. 3 Abs. 1 KAG übertragene Recht, Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben, wird durch die Aufnahme der Übernachtungsteuer in den Verbotskatalog des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG weder rechtlich noch faktisch beseitigt, sondern lediglich in seiner gegenständlichen Reichweite weiter eingeschränkt. Die Gemeinden können die bisher eingeführten Aufwandsteuern (Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer) weiterhin erheben. Darüber hinaus steht ihnen die Möglichkeit offen, Satzungen über neue Verbrauch- oder Aufwandsteuern zu erlassen, auch wenn deren erstmalige Einführung nach Art. 2 Abs. 3 Satz 1 KAG einem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Den Gemeinden verbleibt trotz des neuen Verbots ein hinreichender Spielraum für die Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern.

c) Das Übernachtungsteuerverbot ist unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative nicht unverhältnismäßig. Es ist zur Erreichung eines legitimen Zwecks sowohl geeignet als auch erforderlich und stellt sich im Rahmen der gebotenen Abwägung auch nicht als unangemessene Einschränkung der gemeindlichen Finanzhoheit dar.

aa) Das Verbot der Übernachtungsteuer soll primär die in Bayern ansässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes vor einem weiteren Anstieg der Übernachtungspreise schützen, der sich im Ergebnis abträglich auf die Attraktivität des Tourismus als einem zentralen Wirtschaftszweig und auf die dort vorhandenen Arbeitsplätze auswirken würde. Es verfolgt darüber hinaus den allgemeinen Zweck, auf diese Weise die einheimische Tourismusbranche zu schützen. Die Regelung soll durch eine Änderung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen einen nachhaltigen Fördereffekt bewirken. Diese Form der

Wirtschaftsförderung stellt einen verfassungsrechtlich legitimen (Art. 153 BV) und auch von der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG gedeckten Normzweck dar.

bb) Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass das Übernachtungsteuerverbot zur Förderung der Tourismusbranche in Bayern geeignet ist. Die nicht näher erläuterte These der Antragstellerinnen, die Preiserhöhung aufgrund der Steuerbelastung könne allenfalls eine ergebnisneutrale partielle Umverteilung der Nachfrage innerhalb Bayerns bewirken, besitzt schon nur geringe Plausibilität und stellt die gegenteilige Annahme des Gesetzgebers nicht grundlegend in Frage. Ebenso wenig dazu geeignet sind die grundsätzlichen Zweifel der Antragstellerinnen daran, dass eine Übernachtungsteuer in den steuererhebenden Gemeinden überhaupt einen Rückgang der Nachfrage und damit eine Beeinträchtigung des Tourismus zur Folge haben würde. Denn der Gesetzgeber durfte aufgrund allgemeiner ökonomischer Erwägungen annehmen, dass im Fall der Erhebung örtlicher Übernachtungsteuern weniger Gäste die Angebote der bayerischen Beherbergungsbetriebe wahrnehmen würden als ohne eine solche Steuer, sodass der Tourismusbranche wirtschaftliche Nachteile entstehen würden. Er war auch nicht verpflichtet, den besonderen Verhältnissen einzelner Gemeinden durch differenzierende Regelungen oder gar durch völligen Regelungsverzicht Rechnung zu tragen. Es kommt auf den Regelfall und damit auf die Auswirkungen der angegriffenen Vorschrift auf die Gesamtheit der bayerischen Kommunen an, nicht auf die Situation einzelner Gemeinden.

cc) Das Übernachtungsteuerverbot ist auch erforderlich. Der Gesetzgeber durfte annehmen, dass kein in die Finanzhoheit der Gemeinden weniger stark eingreifendes Regelungsinstrument zur Verfügung steht, mit dem sich der verfolgte Zweck ebenso effektiv erreichen ließe wie mit dem Verbot. Sowohl in der von den Antragstellerinnen als Alternative vorgeschlagenen gesetzlichen Beschränkung der Übernachtungsteuer auf einen maximal zulässigen Steuersatz, z. B. in Höhe von vier oder fünf Prozent, als auch in einem etwaigen Genehmigungsvorbehalt lägen zwar mildere Mittel. Durch diese ließe sich aber das Regelungsziel nicht ebenso wirksam wie mit der generellen Verbotsregelung erreichen.

dd) Das Übernachtungsteuerverbot ist schließlich verhältnismäßig im engeren Sinn. Die gebotene Abwägung zwischen dem durch das Verbot bewirkten Verlust einer möglichen gemeindlichen Steuerquelle und dem mit der Regelung verfolgten Zweck der Förderung des Tourismus in Bayern führt zu dem Ergebnis, dass keine unzumutbare Beschränkung der kommunalen Finanzhoheit vorliegt.

Der Gesetzgeber durfte es als ein gewichtiges Gemeinwohlinteresse ansehen, die bayerischen Beherbergungsbetriebe vor einem – von ihnen nicht beeinflussbaren – zusätzlichen Kostenfaktor in Gestalt einer bislang nicht erhobenen Aufwandsteuer zu schützen. Durch die Erhebung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen verringert sich für die gewerblichen Anbieter dieser Dienstleistung der für eine erfolgreiche wirtschaftliche Betätigung benötigte finanzielle Spielraum, auch wenn sich die Mehrkosten auf die Übernachtungsgäste abwälzen lassen. Ein durch Preiserhöhungen drohender Rückgang der Besucherzahlen kann sich zudem über die unmittelbar betroffenen Betriebe hinaus auf eine Vielzahl touristischer Angebote auswirken und damit diesen wichtigen Wirtschaftszweig, der in Bayern weitgehend durch kleine und mittlere Betriebe geprägt ist, spürbar beeinträchtigen.

Verglichen mit diesem legitimen staatlichen Interesse wiegt die in dem Übernachtungsteuerverbot liegende Beschränkung der gemeindlichen Finanzhoheit insgesamt weniger schwer. Soweit die Antragstellerinnen auf die schwierige Haushaltslage vieler bayerischer Gemeinden hinweisen, sieht die Bayerische Verfassung für dieses generelle Problem einen anderen Lösungsweg vor. Den Gemeinden steht nach Art. 83 Abs. 2 Satz 3 BV ausdrücklich ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung zu. Danach hat der Staat die finanzielle Mindestausstattung so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, also neben den Pflichtaufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen. Bei der Erfüllung dieses Anspruchs steht dem Gesetzgeber allerdings ein weiter normativer Entscheidungsspielraum zu. Die Gemeinden können daraus kein Recht auf Zuweisung bestimmter Einnahmequellen oder auf unveränderten Fortbestand bisheriger Regelungen ableiten. Erhalten sie neben den Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer sowie aus ihrem Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer noch ausreichende staatliche Zuwendungen z. B. nach

dem Bayerischen Finanzausgleichsgesetz, ist damit der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung erfüllt.

Zutreffend verweisen die Antragstellerinnen darauf, dass es sich bei der Übernachtungssteuer in denjenigen Städten und Gemeinden, die eine hohe Zahl von Übernachtungen aufweisen, um eine potenziell besonders ertragreiche Steuerart handelt. Unter diesem Blickwinkel liegt in dem Verbot eine gravierende Beschränkung des Rechts der Gemeinden zur selbstständigen Erschließung neuer Finanzierungsquellen. Dies relativiert sich aber bei einem Blick auf die Gesamteinnahmen der bayerischen Kommunen. Selbst wenn man dabei (bezogen auf das Jahr 2024) nur die Gemeindesteuern betrachtet, stellen bei einem Gesamtertrag von ca. 25,6 Mrd. € die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern mit ca. 102 Mio. € nur einen ganz geringen Anteil von knapp 0,4 Prozent dar. Daher sind die Auswirkungen auf die kommunale Finanzwirtschaft jedenfalls insgesamt nicht so gewichtig, dass der vom Gesetzgeber mit der Verbotsregelung im Interesse der bayerischen Tourismuswirtschaft verfolgte Förderzweck dahinter verfassungsrechtlich zwingend zurücktreten müsste.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

