

Einlegung einer Kommunalverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wegen Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der LHM durch das Verbot einer Übernachtungssteuer durch den bay. Landesgesetzgeber (Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG), vorangegangene erfolglose Popularklage beim Bay. Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH)

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 19296

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 04.03.2026

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Einlegung einer Kommunalverfassungsbeschwerde durch die Landeshauptstadt München beim Bundesverfassungsgericht wegen des Verbots einer Übernachtungssteuer durch den bay. Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG, vorangegangene erfolglose Popularklage vor dem Bay. Verfassungsgerichtshof nach Art. 98 S. 4 BV
Inhalt	Die (subsidiäre) Popularklage der Landeshauptstadt München (zusammen mit den Städten Bamberg und Günzburg) gegen das Verbot einer Übernachtungssteuer in Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof wurde mit Entscheidung vom 14.11.2025 zurückgewiesen. Die Landeshauptstadt München begehrt eine Prüfung einer Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Form der Finanzhoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG durch das Verbot einer Übernachtungssteuer vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Vor dem BVerfG gilt ein anderer Prüfungsmaßstab als vor dem Bay. Verfassungsgerichtshof.
Gesamtkosten / Gesamterlöse	Die Finanzierung erfolgt aus eigenen Budgetmitteln.
Klimaprüfung	Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein
Entscheidungsvorschlag	Einlegung einer Kommunalverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Kommunalverfassungsbeschwerde, Verletzung des Selbstverwaltungsrechts, gesetzl. Verbot einer Übernachtungssteuer
Ortsangabe	-/-

Einlegung einer Kommunalverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wegen Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der LHM durch das Verbot einer Übernachtungssteuer durch den bay. Landesgesetzgeber (Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG), vorangegangene erfolglose Popularklage beim Bay. Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH)

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 19296

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 04.03.2026
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Bisherige Aktivitäten zur Erhebung einer städtischen Übernachtungssteuer.	2
1.1 Satzungsentwurf der Landeshauptstadt München (LHM) zur Umsetzung einer städtischen Übernachtungssteuer vom Februar 2023	2
1.1.1 Ausgangslage	2
1.1.2 Rechtliche Konsequenzen	3
1.2 Rechtliches Vorgehen gegen die Versagung der Genehmigung der städtischen ÜStS	3
1.3 Gemeinsame Popularklage der Städte München, Bamberg und Günzburg gegen das Verbot einer Übernachtungssteuer nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG	3
1.3.1 Ausgangslage	3
1.3.2 Entscheidung des BayVerfGH vom 14.11.2025	3
2. Geplante Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG).....	4
3. Anwaltliche Vertretung	5
3.1 Vertretung	5
3.2 Geschätzte Höhe	5
4. Entscheidungsvorschlag	5
5. Klimaprüfung	6
6. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten.....	6
II. Antrag des Referenten	7
III. Beschluss.....	7

I. Vortrag des Referenten

Zuständig für die Entscheidung ist direkt die Vollversammlung des Stadtrats gemäß § 4 Nr. 19 Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (GeschO), da es sich um einen Rechtsstreit von grundsätzlicher Bedeutung handelt.

1. Bisherige Aktivitäten zur Erhebung einer städtischen Übernachtungssteuer.

1.1 Satzungsentwurf der Landeshauptstadt München (LHM) zur Umsetzung einer städtischen Übernachtungssteuer vom Februar 2023

1.1.1 Ausgangslage

Die bayerische Landeshauptstadt hat seit jeher und auch weiterhin eine große Anziehungskraft auf Tourist*innen und Übernachtungsgäste aus dem In- und Ausland. Gleiches gilt auch für den Freistaat Bayern an sich, der rund 20,7 % der Gästeübernachtungen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland verzeichnen kann (Bezugsjahr 2024).

Die LHM hat in der Vergangenheit die Entwicklungen im Bereich der sog. Übernachtungs- bzw. Bettensteuer aufmerksam beobachtet. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, da sie von der Regierung von Oberbayern (ROB) im Rahmen der Haushaltsgenehmigung wiederholt dazu aufgefordert wurde, weitere Einnahmemöglichkeiten zu prüfen.

Unter den deutschen Großstädten erheben beispielsweise Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt a.M., Dresden, Dortmund, Bremen, Freiburg i. Br. eine Übernachtungssteuer oder vergleichbare Abgabe auf Grundlage der dort geltenden landesgesetzlichen Regelung.

Im März 2022 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine kommunale Übernachtungssteuer für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt.

Zu den konkreten Inhalten der verfassungsgerichtlichen Entscheidung kann auf die Ziffer 1.2 der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08022, Einführung einer Übernachtungssteuer bei der Landeshauptstadt München, Satzung über die Erhebung einer Übernachtungssteuer in Beherbergungsbetrieben in der Landeshauptstadt München (Übernachtungssteuersatzung - ÜStS) des Finanzausschusses vom 28.02.2023 / der Vollversammlung vom 01.03.2023 verwiesen werden.

Die Vollversammlung der LHM hat mit Beschluss vom 01.03.2023 eine ÜStS nach Art. 3 Abs. 3 Kommunalabgabengesetz (aF) beschlossen, die zu diesem Zeitpunkt nach Art. 2 Abs. 3 S. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) durch die Regierung von Oberbayern (ROB) als Rechtsaufsichtsbehörde genehmigungspflichtig, da es sich um die erstmalige Genehmigung einer derartigen Satzung in Bayern gehandelt hat.

Mit Bescheid vom 20.04.2023 hat die ROB die Genehmigung der ÜStS abgelehnt. Damit konnte die Satzung nicht ausgefertigt werden und in Kraft treten.

Grundlage für die Ablehnung der Genehmigung war, eine in der Zwischenzeit durch den Bay. Gesetzgeber mit Datum vom 18.03.2023 in Kraft gesetzte Änderung von Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG, der die Erhebung einer Übernachtungssteuer in Bayern seit diesem Zeitpunkt verbietet.

Bayern ist damit das einzige Bundesland, in dem keine Übernachtungssteuer erhoben werden kann.

1.1.2 Rechtliche Konsequenzen

Die Satzung konnte auf Grund der abgelehnten Genehmigung nicht in Kraft treten und befindet sich damit immer noch in einem Zwischenstadium. Nach außen gerichtete rechtliche Konsequenzen kann die Satzung nicht entfalten. Eine Übernachtungssteuer kann nicht erhoben werden.

1.2 Rechtliches Vorgehen gegen die Versagung der Genehmigung der städtischen ÜStS

Die LHM hat form- und fristgerecht gegen den Ablehnungsbescheid der ROB vom 20.04.2023 beim Verwaltungsgericht München Klage eingelegt. Diese Klage ist aktuell noch rechtshängig, aber ruhend gestellt.

Über das weitere Schicksal der Klage ist, in Abhängigkeit des Weiteren rechtlichen Vorgehens, das Gegenstand dieser Beschlussvorlage ist, zu entscheiden.

1.3 Gemeinsame Popularklage der Städte München, Bamberg und Günzburg gegen das Verbot einer Übernachtungssteuer nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG

1.3.1 Ausgangslage

Neben dem gerichtlichen Vorgehen der LHM gegen die Versagung der Satzungsgenehmigung der städt. ÜStS (Ziffer 1.2) haben sich die Städte München, Bamberg und Günzburg entschlossen, eine Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) einzulegen.

Gegenstand der Popularklage ist die Prüfung, ob eine Rechtsnorm des bayerischen Rechts (hier das Verbot der Übernachtungssteuer in Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG) gegen die Grundrechte der bayerischen Verfassung (BV) verstößt.

Auch bay. Kommunen können eine Verletzung der ihnen zustehenden Rechte in diesem Verfahren geltend machen.

Mit der Begründung der Popularklage haben sich die beteiligten Kommunen insbesondere auf eine Verletzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in der Ausprägung der Finanzhoheit berufen.

1.3.2 Entscheidung des BayVerfGH vom 14.11.2025

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat mit Entscheidung vom 14. November 2025 die Popularklage der Landeshauptstadt München, der Stadt Bamberg und der Stadt Günzburg abgewiesen.

Er hat erkannt, dass

- sich für die bayerischen Gemeinden kein originäres Steuerfindungsrecht oder ein Anspruch auf uneingeschränkte Übertragung der Normsetzungskompetenz über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ergibt.

- ein Verbot einer Verbrauch- und Aufwandsteuern durch den Gesetzgeber (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG) den Kernbereich der gemeindlichen Finanzhoheit erst dann verletzt, wenn die Gemeinden dadurch nur noch theoretisch denkbare Steuerarten erheben können, die der kommunalen Praxis, etwa wegen eines unverhältnismäßig hohen Vollzugsaufwands, weitgehend fremd sind (z.B. Katzen- oder Vogelsteuer). Das ist beim Verbot einer Übernachtungssteuer (noch) nicht der Fall.
- Gemeinden kein Recht haben, durch eigene Bewertungen oder Prognosen auf die Normsetzung durch die demokratisch legitimierte Legislative gestaltend einzuwirken.
- die prognostische Annahme des Landesgesetzgebers, dass der Tourismusbranche in Bayern durch die Erhebung örtlicher Übernachtungssteuern wirtschaftliche Nachteile entstehen würden, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.
- das gesetzliche Verbot einer Übernachtungssteuer nicht in unverhältnismäßiger Weise in die Finanzhoheit der bayerischen Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV) eingreift.

Die Entscheidung ist rund 50 Seiten lang, mit einem ausführlichen Tatbestand hinsichtlich der vorgetragenen Argumente der Kommunen, des Bay. Landtags und der Bay. Staatsregierung versehen, der sich rechtlich mit den Argumenten auseinandersetzt.

Grundsätzlich ist der Prüfungsmaßstab bei einer Popularklage das bay. Landesrecht, v.a. die Bay. Verfassung (BV).

Höherrangiges Recht wie z.B. das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) wird nur am Rande geprüft.

Gegen die Entscheidung des BayVerfGH besteht kein (direktes) Rechtsmittel.

2. Geplante Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

Aus der Sicht der Stadtkämmerei und der bisher beauftragten Rechtsanwaltskanzlei hat der BayVerfGH eine vordergründig fundierte Entscheidung in der Sache getroffen.

Bei näherer Betrachtung ist jedoch die Auslegung des Selbstverwaltungsrechtes in der Ausprägung der Finanzhoheit und der dem bay. Landtag zugestandene extrem weite Ermessensspielraum hinsichtlich des Verbots von Verbrauchs- und Aufwandssteuern und der damit einhergehenden Aushöhlung der Finanzhoheit es wert, rechtlich näher betrachtet zu werden.

Da Art 28 Abs. 2 S. 1, 3 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerische Verfassung nicht deckungsgleich sind, sondern sich aus Sicht der Landeshauptstadt München an wesentlichen Punkten unterscheiden (Art. 28 Abs. 2 GG beinhaltet auch den Aspekt der finanziellen Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung) erscheint es sinnvoll eine weitere gerichtliche Überprüfung durch das BVerfG anzuschließen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Prüfung nach hiesiger Ansicht den wesentlichen Gewährleistungsinhalt der Eigenverantwortung aus Art. 28 Abs. 2 GG verkannt und deshalb fehlerhaft dem Bayerischen Landtag das alleinige Recht zugebilligt, die tatsächlichen Auswirkungen des Verbots (bzw. des Verzichts auf ein solches Verbot) zu beurteilen, unabhängig davon, ob diese Annahmen des Gesetzgebers der Realität standhalten.

Damit beruht die gesamte Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Verbots möglicherweise auf einer falschen Prämisse.

Das Verfahren vor dem BVerfG hat grundlegende rechtliche Bedeutung.

Mit der zuerst ergangenen Entscheidung des BayVerfGH, gegen die kein direktes Rechtsmittel möglich ist, ist auch das Subsidiaritätsprinzip bei Verfassungsbeschwerden nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4 a GG (Verfassungsbeschwerde kann erst eingelegt werden, wenn vorher alle zumutbaren rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden) gewahrt.

Die Verfassungsbeschwerde kann bis zum November 2026 eingelegt werden.

Die Entwicklung wird auch in anderen bayerischen Kommunen mit großem Interesse verfolgt.

Sollte, wie empfohlen, eine Verfassungsbeschwerde eingelegt werden, ist ein weiteres Ruhen des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht München (siehe Ziffer 1.2 des Vortrags) erforderlich.

Ansonsten muss dieses Verfahren durch eine Klagerücknahme beendet werden.

3. Anwaltliche Vertretung

3.1 Vertretung

Gemäß § 22 BVerfGG kann sich die LHM nicht durch stadteigenes juristisches Personal vor dem BVerfG vertreten lassen.

Daher muss eine Vertretung beauftragt werden.

Im Verfahren vor dem BayVerfGH hat bereits eine renommierte Kanzlei das Verfahren betreut. Es ist daher aus Sicht der Stadtkämmerei sinnvoll, diese Kanzlei weiter zu mandattieren. Eine vergaberechtliche Prüfung hat ergeben, dass die Beauftragung direkt erfolgen kann.

3.2 Geschätzte Höhe

Die Verfassungsbeschwerde an sich ist kostenfrei.

Es fallen lediglich die eigenen Anwaltskosten und ggfs. Kosten für Erstellung gegnerischer Stellungnahmen an.

Hier wird ein mittlerer fünfstelliger Betrag geschätzt.

Die Finanzierung erfolgt aus dem laufenden Budget der Stadtkämmerei.

Dieses Vorgehen erscheint auch vor dem Hintergrund sinnvoll, da ein Obsiegen vor dem Bundesverfassungsgericht nicht völlig fernliegend erscheint und eine positive Entscheidung des Gerichts einen wesentlichen Einfluss der Kommunen auf künftige Gesetzesvorhaben im Bereich der Verbrauchs- und Aufwandssteuern sicherstellt.

4. Entscheidungsvorschlag

Die Stadtkämmerei empfiehlt, hinsichtlich des Verbots einer Übernachtungssteuer durch den bay. Landesgesetzgeber in Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG einzulegen und eine Überprüfung im Lichte des Art. 28 Abs. 2 GG anzustoßen.

Auch wenn Verfahren vor dem BVerfG mit vergleichsweise hohen Hürden verbunden sind, erscheint, nach interner Prüfung, aufgrund des grundsätzlichen Charakters der Fragestellung eine Verfassungsbeschwerde nicht aussichtslos. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Vorprüfung durch die bisher mandatierte Kanzlei.

Zudem ist an dieser Stelle anzumerken, dass der bay. Landesgesetzgeber in der Sitzung des Landtages vom 23.12.2025 auch das Verbot einer Verpackungssteuer beschlossen hat. Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG wurde mit Wirkung vom 01.01.2026 entsprechend geändert.

Damit wird die Möglichkeit der Erhebung von halbwegs ertragreichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern in Bayern zusätzlich weiter begrenzt und der gemeindliche Spielraum beschnitten. Der Spielraum der bay. Gemeinden zur Erhebung derartiger Steuern ist im bundesweiten Vergleich sehr stark eingeschränkt. Dies kann als ein Indiz dafür gewertet werden, dass der Gewährleistungsgehalt der Bayerischen Verfassung hinter dem des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt.

Bei Einlegung einer Verfassungsbeschwerde bleibt das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht München wegen der Versagung der Satzungsgenehmigung der städt. Übernachtungssteuersatzung ruhend gestellt.

5. Klimaprüfung

Ist Klimaschutzrelevanz gegeben: Nein

Das Thema des Vorhabens ist laut dem Leitfaden zur Klimaschutzprüfung nicht klimarelevant. Eine Einbindung des RKU ist nicht erforderlich.

6. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten

Eine weitere Abstimmung mit den Querschnittsbereichen ist nicht erforderlich.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Hr. Stadtrat Sebastian Weisenburger und die Verwaltungsbeirätin der SKA 4, Fr. Stadträtin Sonja Haider, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, allein bzw. ggf. mit weiteren interessierten bay. Kommunen eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 94 Nr. 4 a GG wegen des bay. Verbots einer Übernachtungssteuer (Art. 3 Abs. 3 S. 1 KAG) und der damit einhergehenden Verletzung des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG beim Bundesverfassungsgericht einzulegen.
2. In diesem Fall ruht das verwaltungsgerichtliche Verfahren wegen der Versagung der Genehmigung der Übernachtungssteuersatzung der LHM vor dem Verwaltungsgericht München weiter.
3. Die Stadtkämmerei wird ermächtigt, die bisher mandatierte Anwaltskanzlei für die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht weiter zu beauftragen.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei - SKA 1.23 Recht**

z. K.

V. Wv. Stadtkämmerei SKA 1.23 Recht

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Direktorium – Rechtsabteilung
An die Stadtkämmerei - SKA 4

z. K.

Am