
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 N 75/15

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

der R_____ GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Komplementärin R_____ GmbH,
diese vertreten durch den geschäftsführenden Gesellschafter,
R_____, _____ S_____

Antragstellerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dahmen und Unger,
Gartenstraße 34, 99867 Gotha

gegen

die Stadt Suhl,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 98527 Suhl

Antragsgegnerin

wegen

Kurbeitrags, Fremdenverkehrsbeitrags,
hier: Normenkontrollverfahren

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hinkel, die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern und die Richterin am Verwaltungsgericht Kunz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Januar 2019 **für Recht erkannt:**

Die Kurbeitragssatzung der kreisfreien Stadt Suhl vom 20. Juni 2014, veröffentlicht am 30. Juni 2014, wird für nichtig erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Kurbeitragssatzung der Antragsgegnerin, der Stadt Suhl.

Die Antragstellerin betreibt das R_____ Hotel in Suhl. Das Hotel wurde im Jahr 1979 errichtet. Es ist heute nach dem DeHoGa-Standard mit vier Sternen klassifiziert und verfügt über 290 Zimmer und Suiten. Nach eigenen Angaben hat es eine Auslastung von 60 %.

Die Antragsgegnerin ist seit 1. September 2013 staatlich anerkannter Erholungsort. Am 11. Juni 2014 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin eine Satzung zur Erhebung eines Kurbeitrages. Nach Erteilung der Genehmigung durch das Thüringer Landesverwaltungsamt sowie Zulassung der vorzeitigen Bekanntmachung und Ausfertigung am 20. Juni 2014 veröffentlichte die Antragsgegnerin die Satzung am 30. Juni 2014 im Suhler Amtsblatt.

Die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Kurbeitragssatzung hat auszugsweise folgenden Inhalt:

„§ 3

Erhebungszeitraum

- (1) Der Kurbeitrag wird in der Zeit vom 01.01. bis einschließlich 31.12. eines jeden Jahres erhoben.
- (2) Im Jahr 2014 wird der Kurbeitrag in der Zeit vom 01.07. bis einschließlich 31.12. erhoben.

§ 4

Beitragspflichtiger Personenkreis

- (1) Kurbeitragspflichtig sind alle Personen, die sich im Erhebungsgebiet zu Erholungszwecken aufhalten und denen mindestens für eine Nacht eine Übernachtungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt wird (Übernachtungsgast), ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts zu haben und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Erholungseinrichtungen und zur Teilnahme an den Gästeveranstaltungen geboten wird (Dienstreisende sind erst ab der zweiten Übernachtung kurbeitragspflichtig).
- (2) Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob und in welchem Umfang Anlagen, die Erholungszwecken dienen, tatsächlich in Anspruch genommen werden.

§ 5

Ausnahmen

- (1) Die Stadt Suhl kann die Kurbeitragspflichtigen auf Antrag ganz oder teilweise von der Zahlung des Kurbeitrages befreien (§ 15 Thüringer Kommunalabgabengesetz i. V. m. § 227 Abgabenordnung).
- (2) Von der Entrichtung eines Kurbeitrages sind ohne Antragsstellung befreit:
1. Personen, die als Hausbesuch bei einer im Erhebungsgebiet wohnhaften Familie unentgeltlich Aufnahme finden,
 2. Schülerklassen oder Reisegruppen, welche sich überwiegend zu Bildungszwecken im Erhebungsgebiet aufhalten
 3. Kranke, die sich im SRH Klinikum befinden
 4. Personen, die im Erhebungsgebiet ihren Nebenwohnsitz haben
 5. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres
 6. bei Familien (Eltern und Großeltern) mit mehreren kurbeitragspflichtigen Kindern, alle kurbeitragspflichtigen Kinder ab dem zweiten Kind.

§ 9

Aufzeichnungs- und Meldepflicht

(1) Die Wohnungsgeber (gewerblichen Wohnungsvermieter, die Inhaber von Hotels, Pensionen und Gaststätten und ähnlichen Einrichtungen, Wohnungsinhaber) die gegen Entgelt vorübergehend Zimmer zur Verfügung stellen, sind verpflichtet, jeden Übernachtungsgast zur Entrichtung des Kurbeitrages an- und abzumelden. Die Meldungen werden unter Verwendung des vorgeschriebenen Formulars (Meldeschein siehe Anlage) vorgenommen.

(2) Der Kurbeitragspflichtige ist verpflichtet, die melderechtlich vorgeschriebenen Angaben, sowie den Tag der Ankunft und den vorgesehenen Abreisetag auf dem Meldeschein anzugeben und zu unterschreiben. Sofern er Befreiung beansprucht, sind außerdem die zur Darlegung der satzungsgemäßen Befreiungsvoraussetzungen erforderlichen Angaben zu machen (Alter und Anzahl der Kinder, Behinderung, Dienstreisedauer).

(3) Der Wohnungsgeber hat ein Verzeichnis über die aufgenommenen und gemäß Absätze 1 und 2 zu meldenden Gäste zu erstellen und fortlaufend zu führen. Hierzu verwendet er Durchschriften der vorgeschriebenen Meldescheine. Sie sind für 1 Jahr ab der letzten Eintragung aufzubewahren. Der Beauftragte der Stadt Suhl ist berechtigt, die Belegung der Beherbergungsstätte an Hand der Eintragungen im Verzeichnis und der tatsächlichen Belegung zu prüfen. Das Prüfergebnis ist durch den Wohnungsgeber oder dessen Vertreter durch Unterschrift zu bestätigen.

(4) Der Wohnungsgeber hat die mit den gem. § 9 Abs. 2 vorgeschriebenen Angaben vollständig ausgefüllten Meldescheine bis zum 10. Kalendertag nach Ablauf des jeweiligen Kalendervierteljahres (10.01., 10.04., 10.07., 10.10.) bei der Stadt Suhl abzugeben.

§ 10

Einzug und Abführung des Kurbeitrages, Haftung

(1) Der Wohnungsgeber hat den satzungsgemäßen Kurbeitrag von den Kurbeitragspflichtigen am Tag der Abreise für die Aufenthaltsdauer einzuziehen und jeweils bis zum 10. Kalendertag nach Ablauf des jeweiligen Kalendervierteljahres (10.01.,10.04.,10.07.,10.10.) an die Stadt Suhl oder im Ortsteil Goldlauter - Heidersbach an die Verwaltungsstelle Zellaer Straße 54 oder im Ortsteil Vesser an die Verwaltungsstelle Schmiedefelder Straße 11 abzuführen.

(2) Der Wohnungsgeber haftet gegenüber der Stadt Suhl für die rechtzeitige und vollständige Einziehung und Abführung des Kurbeitrages. Der Wohnungsgeber und der Kurbeitragspflichtige haften gegenüber der Stadt Suhl gesamtschuldnerisch für die rechtzeitige und vollständige Entrichtung des Kurbeitrages.“

In den sog. „Informationen zum Kurbeitrag“ der Stadtverwaltung Suhl, dort unter Nummer 2 („2. Von wem wird der Kurbeitrag erhoben?“) ist näher ausgeführt:

„2. Von wem wird der Kurbeitrag erhoben?

Entsprechend der Kurbeitragssatzung der kreisfreien Stadt Suhl sind alle Personen, die sich im Erhebungsgebiet zu Erholungszwecken aufhalten und denen mindestens für eine Nacht eine Übernachtungsmöglichkeit gegen Entgelt zur Verfügung gestellt wird (Übernachtungsgast) ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts zu haben und denen zumindest die Möglichkeit zur Benutzung der Erholungseinrichtungen und zur Teilnahme an den Gästeveranstaltungen geboten wird, kurbeitragspflichtig. Auch Dienstreisende sind ab der zweiten Übernachtung kurbeitragspflichtig. Dienstreisender ist, wer sich aus Anlass der Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit vorübergehend an einem anderen Ort als an seiner regelmäßigen Arbeitsstätte aufhält. Keine Dienstreisenden sind somit Handwerker, Montagearbeiter usw. Unter Dienstreisenden im Sinne der Kurbeitragssatzung sind damit lediglich Teilnehmer an Tagungen, Messen, Kongressen, Fortbildungen oder ähnlichen Veranstaltungen zu verstehen.“

Unter Nummer 3 ist näher ausgeführt:

„3.Von wem wird der Kurbeitrag nicht erhoben?

Ein Kurbeitrag wird nicht erhoben von Personen, welche als Hausbesuche bei einer im Erhebungsgebiet wohnhaften Familie unentgeltlich Aufnahme finden (Besuche von Familienangehörigen oder ähnliches).

Keine Kurbeitragspflicht entsteht zudem für Schülerklassen oder Reisegruppen, welche sich überwiegend zu Bildungszwecken in Suhl aufhalten. Dies sind insbesondere Schüler auf Klassenfahrten oder Studenten auf Studienreisen. Nicht kurbeitragspflichtig sind damit auch Schüler, welche sich aus Gründen ihrer schulischen oder beruflichen Ausbildung im Erhebungsgebiet aufhalten (zum Beispiel Berufsschüler).

Sowohl Patienten, welche sich im SRH Klinikum befinden als auch Personen, welche in Suhl ihren Nebenwohnsitz haben, unterfallen ebenfalls nicht der Kurbeitragspflicht.“

Am 6. Februar 2015 hat die Antragstellerin beim Thüringer Obergericht Antrag auf Normenkontrolle der Kurbeitragssatzung gestellt.

Zur Begründung trägt sie vor, sie sei antragsbefugt. Sie werde durch die Kurbeitragssatzung wirtschaftlich benachteiligt und in ihren Grundrechten verletzt. Eine der Hauptzielgruppen ihres Hotels liege im Bereich der Tagungs- und Geschäftsreisenden, die ca. 45 % der Gäste ausmachten.

Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Sie rüge, dass die Kurzfristigkeit des beschlossenen Kurbeitrages nicht im Ansatz eine geordnete Umsetzung habe gewährleisten können.

Die Regelung der Kurbeitragssatzung zur Heranziehung von Dienstreisenden zu Kurbeiträgen sei zu beanstanden. Die Regelung des § 4 der Satzung zum beitragspflichtigen Personenkreis beziehe sich auf § 9 Abs.2 ThürKAG. Der Klammerzusatz in § 4 Abs. 1 der Satzung zu Dienstreisenden („Dienstreisende sind

erst ab der zweiten Übernachtung kurbeitragspflichtig“) enthalte mit dem Begriff des „Dienstreisenden“ einen unbestimmten Rechtsbegriff. Zudem stehe der Klammerzusatz im Widerspruch zur Regelung des § 4 Abs. 1 der Satzung sowie zu § 9 Abs. 2 ThürKAG.

Auch die Ausführungen in den „Informationen zum Kurbeitrag“ der Stadtverwaltung Suhl, dort unter Nummer 2 („2. Von wem wird der Kurbeitrag erhoben?“) trügen nicht zur Klarstellung bei. So könne angesichts der Regelung des § 9 ThürKAG sowie der Regelung des § 4 Abs. 1, 1. Halbsatz der Satzung nicht nachvollzogen werden, warum Dienstreisende, die sich aus Anlass der Ausübung der beruflichen Tätigkeit in Suhl aufhielten, ab der zweiten Übernachtung kurbeitragspflichtig sein sollten. Zur Rechtsklarheit trage auch nicht bei, dass dort im Widerspruch dazu „Handwerker, Montagearbeiter usw.“ ausdrücklich aus dem Regelungsgehalt der „Dienstreisenden“ ausgenommen würden und der Regelungsumfang lediglich auf „Teilnehmer an Tagungen, Messen, Kongressen, Fortbildungen oder ähnlichen Veranstaltungen“ beschränkt werde. Erfolgten Veranstaltungen aus beruflichen Gründen, so stehe einer Heranziehung zu einem Kurbeitrag die Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG entgegen, wonach beitragspflichtig diejenigen Personen seien, die sich in dem anerkannten Gebiet zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken aufhielten. Es sei auf den Zweck des Aufenthaltes abzustellen. Ein Kurbeitrag könne nur von Personen erhoben werden, die nicht beruflich oder geschäftlich in Suhl übernachteten.

Die Regelung zur Kurbeitragspflicht bei Dienstreisenden ab der zweiten Übernachtung sei auch willkürlich. Dies führe zu einer Verletzung des Art. 3 GG. Für nicht der Regelung des § 9 Abs. 2 ThürKAG unterfallende Übernachtungen könne in Ermangelung eines Aufenthaltes zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken überhaupt keine Kurbeitragspflicht bestehen. Die Regelung, wonach die Beitragspflicht ab einer zweiten Übernachtung bestehe, sei auch „beitragssystematisch unmöglich“.

Aus der Auslegung des § 9 Abs. 2 ThürKAG könne nur gefolgert werden, dass eine Abfrage gegenüber dem Gast erfolgen müsse, die auf den Grund der Übernachtung abziele. Gebe der Gast berufliche, geschäftliche oder dienstliche Belange an, könne die Übernachtung nicht dem Kurbeitrag unterfallen. Die Antragsgegnerin bleibe die Erklärung schuldig, was etwa unter einer „reinen Berufsausbildung“ zu verstehen sei. Gleiches gelte auch für die Verwendung des Begriffs „Dienstreisen“. Es werde lediglich auf Vermutungen abgestellt, ohne eine objektive Anwendung von

Tatbestandsmerkmalen vornehmen zu können, ohne die aber eine Kurbeitragspflicht nicht entstehen könne. Durch die inhaltlich unklare Regelung könne die Antragstellerin eine Kurbeitragspflicht bei den Dienstreisenden nicht zweifelsfrei feststellen. Insoweit könne es ihr auch nicht zugemutet werden, rechtswidrig nicht beitragspflichtige Personen für den Kurbeitrag in Anspruch zu nehmen und sich insoweit selbst rechtlichen Repressalien auszusetzen.

Die Antragstellerin rügt ferner die Regelungen der Kurbeitragssatzung über die Aufzeichnungs- und Meldepflichten des Beherbergers und Wohnungsgebers gemäß § 9 der Satzung. Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 sei die dem Bund zugewiesene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Grundgesetz durch ein Bundesmeldegesetz wahrgenommen worden. Das am 1. Mai 2015 in Kraft getretene Bundesmeldegesetz habe erstmals bundesweit einheitliche und unmittelbar geltende melderechtliche Vorschriften getroffen. In den §§ 29 ff. seien die besonderen Meldepflichten und Meldescheine für das Beherbergungsgewerbe normiert. Gemäß § 55 Abs. 4 könne durch Landesrecht das Muster der Besonderen Meldescheine bestimmt werden. Gemäß § 25 Abs. 3 ThürMeldeG dürften für Zwecke der Erhebung des Kurbeitrags nach § 9 ThürKAG erforderliche Angaben erhoben und verarbeitet und Durchschriften der besonderen Meldescheine gefertigt werden. Der Meldepflichtige sei im Meldeschein darauf hinzuweisen. Dies sei dem Meldeschein der Anlage zur Satzung nicht zweifelsfrei zu entnehmen. Ob die Regelung des § 9 Abs. 1 und 2 der Satzung mit dem geltenden Datenschutzrecht vereinbar sei, müsse einer gesonderten rechtlichen Würdigung unterzogen werden.

Die Antragstellerin beantragt,

die Kurbeitragssatzung der kreisfreien Stadt Suhl vom 20. Juni 2014, veröffentlicht am 30. Juni 2014, für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie macht geltend, der Antrag sei weder zulässig noch begründet.

Sie habe bereits erhebliche Zweifel an einer Antragsbefugnis der Antragstellerin. Als juristische Person des Privatrechts sei die Antragstellerin zwar antragsberechtigt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Für die Antragsbefugnis sei jedoch erforderlich, dass die Antragstellerin durch die streitgegenständliche Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten möglicherweise verletzt sei oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden drohe. Insbesondere sei die von der Antragstellerin behauptete wirtschaftliche Benachteiligung für das Erfordernis der Antragsbefugnis mangels Unmittelbarkeit nicht ausreichend.

Ungeachtet dessen sei der Normenkontrollantrag auch unbegründet. Von einer Kurzfristigkeit des Satzungsbeschlusses könne keine Rede sein. Die Antragsgegnerin genieße bereits seit dem 1. September 2013 den Status als „Staatlich anerkannter Erholungsort“.

Soweit die Antragstellerin den kurbeitragspflichtigen Personenkreis im Hinblick auf die sog. Dienstreisenden rüge, werde darauf hingewiesen, dass wesentliches Merkmal für die Erhebung des Kurbeitrags die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Kureinrichtungen und/oder der Kurveranstaltungen sei; es komme nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme durch den jeweiligen Gast an. Die jeweilige Kommune dürfe und müsse dabei regelmäßig von der widerleglichen Vermutung ausgehen, dass es ihren Übernachtungsgästen rechtlich und tatsächlich möglich sei, die betreffenden Einrichtungen und Veranstaltungen in Anspruch zu nehmen bzw. zu besuchen. Die Vermutung zugunsten der Kommune sei auch deshalb erforderlich, weil der jeweilige Übernachtungsgast viel eher in der Lage sei, entsprechende Umstände darzulegen, die einer Kurbeitragspflicht entgegenstünden. Es könne daher schon allein aufgrund des enormen Verwaltungsaufwandes für die Kommunen nicht deren Aufgabe sein, den einzelnen Übernachtungsgästen jeweils ihre Kurbeitragspflicht nachzuweisen. Die Kurbeitragspflicht gelte demnach zunächst jedenfalls auch für die Dienstreisenden. Allerdings könne es sich hierbei nicht um Personen handeln, die die Übernachtung ausschließlich zu Zwecken der reinen Berufsausübung benötigten. Dienstreisende im Sinne der Satzung seien vielmehr Teilnehmer an Tagungen, Messen, Kongressen, Fortbildungen oder ähnlichen Veranstaltungen.

Auch seien die Dienstreisenden gemäß § 4 Abs. 1 der Satzung für die erste Übernachtung von ihrer Kurbeitragspflicht befreit. Damit trage die Antragsgegnerin

einerseits dem Umstand Rechnung, dass Teilnehmer an Tagungen, Messen, Kongressen, Fortbildungen oder ähnlichen Veranstaltungen die Möglichkeit hätten, die jeweiligen Kureinrichtungen in Anspruch zu nehmen. Andererseits berücksichtige sie, dass deren Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Einrichtungen wesentlich geringer sei als bei reinen Erholungsgästen.

Der vorgehaltene Verstoß gegen Art. 3 GG sei nicht nachvollziehbar. Dienstreisende im Sinne der Kurbeitragssatzung - die Teilnehmer an Tagungen, Messen, Kongressen, Fortbildungen oder ähnlichen Veranstaltungen - seien bereits nicht vom Begriff der Berufsausübenden erfasst. Es sei allgemein bekannt, dass derartige Veranstaltungen hinsichtlich des zeitlichen Umfangs regelmäßig so angelegt seien, dass den Teilnehmern ausreichend Zeit zur Inanspruchnahme der Kureinrichtungen zur Verfügung stehe. Lägen im Einzelfall tatsächlich Umstände vor, nach denen eine mögliche Inanspruchnahme der Kureinrichtungen von Beginn an ausgeschlossen sei, stehe es den Übernachtungsgästen frei, der Antragsgegnerin die entsprechenden Umstände darzulegen.

Die Antragsgegnerin habe auch nicht gegen das Melderecht verstoßen. Die Art und Weise der Umsetzung der Satzung könne nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein. Für die Erhebung der Daten seien die in der Anlage der Satzung abgedruckten Meldescheine zu verwenden. Auch die den Datenschutz betreffende Rüge sei haltlos.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakten des Verfahrens (ein Band) sowie auf die von der Antragsgegnerin zum Normsetzungsverfahren vorgelegten Unterlagen (eine Heftung), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Beratung waren.

Entscheidungsgründe

I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Er ist fristgemäß nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erhoben (1.). Die Antragstellerin verfügt auch über die gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis (2.).

1. Der Antrag ist am 6. Februar 2015 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht gestellt worden, mithin innerhalb der einjährigen Antragsfrist seit Bekanntmachung der Satzung (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) am 30. Juni 2014.

2. Die Antragstellerin ist als Betreiberin eines Hotels auch antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Diese Bestimmung verlangt für den Normenkontrollantrag, dass der Antragsteller geltend macht und hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird oder dass er durch die Norm oder deren Anwendung rechtlich betroffen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Dezember 2011 - 3 BN 1.11 - juris Rdnr. 3; VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 73 m. w. N.). Dies bedeutet, dass die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts durch die angegriffene Rechtsvorschrift geltend gemacht werden muss; die behauptete Rechtsverletzung muss also auf die angegriffene Rechtsvorschrift zurückgehen. Das gilt allerdings nicht nur bei unmittelbarer, sondern gegebenenfalls auch bei einer nur mittelbaren Betroffenheit. Entscheidend ist, dass sich die behauptete Rechtsverletzung der angegriffenen Norm zuordnen lässt. Das ist der Fall, wenn die Belange Dritter in einer von den Interessen der Allgemeinheit abgehobenen Weise in den Schutzbereich der Norm einbezogen sind und daraus auf ein subjektives Recht dieser Personen auf Berücksichtigung bei der Normgebung zu schließen ist, im Gegensatz zu einer Regelung, die ausschließlich dem Wohl der Allgemeinheit oder dem Schutz anderer dient (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 73 m. w. N.).

Nach diesem Maßstab ist die Antragstellerin antragsbefugt. Zwar ist sie als juristische Person selbst nicht kurbeitragspflichtig. Sie hat aber bei Übernachtungen als Wohnungsgeber bzw. Beherberger den satzungsgemäßen Kurbeitrag von den Kurbeitragspflichtigen einzuziehen und an die Antragsgegnerin abzuführen (§ 9 Abs. 3 ThürKAG i. V. m. § 6 Abs. 3, § 10 Abs. 1 der Satzung) und ist insoweit auch Haftungsschuldnerin im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 ThürKAG i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 1 der Satzung; zugleich haftet sie als Wohnungsgeber neben dem Kurbeitragspflichtigen gesamtschuldnerisch für die rechtzeitige und vollständige Entrichtung des Kurbeitrags (§ 9 Abs. 3 Satz 3 ThürKAG i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 2

der Satzung) (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 74 f.). Da die Haftung der Antragstellerin als Beherberger in dem Sinne akzessorisch ist, dass die fremde Abgabenschuld, für die gehaftet wird, auch bestehen muss (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 30. November 2000 - 1 L 125/00 - juris Rdnr. 49: „keine Haftung ohne Schuld“), beschweren alle Rechtsvorschriften, die die Kurbeitragspflicht der beherbergten Personen selbst betreffen, mittelbar auch die Antragstellerin (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 26. November 2014 - 1 K 14/11 - juris Rdnr. 28; vgl. Lichtenfeld, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, zu § 11 Rdnr. 60 m. w. N., Stand März 2019).

Der Annahme einer Antragsbefugnis steht nicht entgegen, dass der Haftungstatbestand an die Verpflichtung zum Einzug und zur Abführung des Kurbeitrags anknüpft und damit für die Haftung ein Verstoß des Beherbergers gegen die ihm auferlegten Pflichten Voraussetzung ist (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 75 m. w. N.) und eine Haftung nicht gegeben ist, wenn der Kurgast die Zahlung der Abgabe gegenüber dem Beherberger verweigert, ohne dass dieser - wie auch vorliegend - die Möglichkeit hat, die Pflicht zur Zahlung durchzusetzen, mithin die Möglichkeit zur Einziehung hat. Auch wenn damit offen ist, ob tatsächlich eine Haftung besteht, ändert dies nichts daran, dass die Antragstellerin jedenfalls potentiell rechtlich betroffen und folglich antragsbefugt ist (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 75).

II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die Kurbeitragsatzung ist zwar in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden (1.). Die angegriffenen Satzungsbestimmungen verstoßen jedoch in materiell-rechtlicher Hinsicht gegen höherrangiges Recht (2.). Die Teilunwirksamkeit der Satzung führt zu ihrer Gesamtnichtigkeit (3.).

1. Die Kurbeitragsatzung der Antragsgegnerin ist formell wirksam. Die Antragstellerin hat insoweit keine Rügen erhoben. Diesbezügliche Mängel sind auch nicht ersichtlich. Der Stadtrat der Antragsgegnerin war für den Satzungsbeschluss zuständig (§ 22 Abs. 3 Satz 1 ThürKO i. V. m. § 26 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO im Umkehrschluss; Senatsurteil vom 23. Mai 2017 - 4 N 114/13 - S. 7 des amtlichen Umdrucks); er beschloss die Satzung in seiner Sitzung am 11. Juni 2014 (Bl. 28 des Verwaltungsvorgangs [VA]). Auf Ersuchen der Antragsgegnerin mit Schreiben vom

16. Juni 2014 (Bl. 27 VA) ließ das Thüringer Landesverwaltungsamt als Rechtsaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 17. Juni 2014 (Bl. 26 VA) die vorzeitige Bekanntmachung der Satzung gemäß § 2 Abs. 5 Satz 3 ThürKAG zu (Bl. 27 VA). Die entsprechend § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKO am 20. Juni 2014 ausgefertigte Satzung (Bl. 24 VA) wurde am 30. Juni 2014 im Suhler Amtsblatt ordnungsgemäß bekannt gemacht (Bl. 17 ff. VA).

2. Die Satzung verstößt jedoch in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht. Sie wird den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht.

Ermächtigungsgrundlagen sind, wie in der Einleitungsformel der Satzung aufgeführt, neben der allgemeinen kommunalrechtlichen Satzungsermächtigung nach der Thüringer Kommunalordnung die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften der §§ 2 und 9 ThürKAG. Die Kurbeitragssatzung wird zwar den allgemeinen Vorgaben zum Erlass von kommunalen Abgabensatzungen nach § 2 Abs. 1 ThürKAG gerecht (a.), sie genügt aber nicht den nach § 9 ThürKAG zur Erhebung von Kurbeiträgen vorgegebenen speziellen materiell-rechtlichen Anforderungen (b.).

a. Nach § 2 Abs. 1 ThürKAG werden Abgaben aufgrund einer besonderen Satzung erhoben. Hiernach muss die Satzung den Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen. Diesen formalen Anforderungen genügt die Kurbeitragssatzung der Antragsgegnerin. Weder hat die Antragstellerin entsprechende Rügen erhoben noch hat der Senat insoweit begründete Zweifel.

b. Den materiell-rechtlichen Anforderungen an die nach § 9 ThürKAG zulässige Erhebung von Kurbeiträgen wird die Kurbeitragssatzung der Antragsgegnerin jedoch nicht gerecht.

Gemäß § 9 Abs. 1 ThürKAG können Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort oder Erholungsort staatlich anerkannt sind, für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken in dem anerkannten Gebiet bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen sowie für die, gegebenenfalls auch im Rahmen eines überregionalen Verbundes, den Kur- und Erholungsgästen

eingräumte Möglichkeit der kostenlosen Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs einen Beitrag (Kurbeitrag) erheben. Gemäß § 9 Abs. 2 ThürKAG sind beitragspflichtig alle Personen, die sich in dem nach Absatz 1 anerkannten Gebiet zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken aufhalten, ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts zu haben, und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten ist. Sind die Vorteile, die den Beitragspflichtigen aus den Einrichtungen und Veranstaltungen erwachsen können, verschieden groß, so ist dies durch entsprechende Abstufung der Beitragshöhe zu berücksichtigen. Die Satzung kann aus wichtigen Gründen die vollständige oder teilweise Befreiung von der Beitragspflicht vorsehen. In der Satzung können die in Absatz 2 Satz 1 bezeichneten Personen verpflichtet werden, der Gemeinde unverzüglich die für die Feststellung der Beitragspflicht notwendigen Angaben zu machen. Nach § 9 Abs. 3 ThürKAG kann in der Satzung derjenige, der Personen beherbergt, verpflichtet werden, diese Personen der Gemeinde zu melden, ferner den Beitrag zu kassieren und an die Gemeinde abzuführen. Die Satzung kann bestimmen, dass die zur Beitragsabführung verpflichteten Personen neben den Beitragspflichtigen als Gesamtschuldner haften.

Die Antragsgegnerin ist staatlich anerkannter Erholungsort (aa.). Bei der nach den Regelungen der vorliegenden Satzung ausgestalteten Abgabenart handelt es sich - in Abgrenzung zu anderen zulässigen Abgabenarten - um einen Kurbeitrag im Sinne des § 9 ThürKAG (bb.). Der in § 7 der Satzung festgesetzte Beitragssatz ist nicht zu beanstanden (cc.). Die angegriffene Satzung enthält jedoch keine wirksame Bestimmung des Kreises der Beitragsschuldner; der nach § 4 Abs. 1 der Satzung festgelegte kurbeitragspflichtige Personenkreis entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 9 Abs. 2 ThürKAG (dd.). Darüber hinaus ist auch § 9 Abs. 2 Satz 2 der Satzung nicht mit höherrangigem Recht vereinbar (ee.).

aa. Die Antragsgegnerin ist seit dem 1. September 2013 als staatlich anerkannter Erholungsort i. S. d. § 10 Thüringer Kurortegesetz (ThürKOG) anerkannt.

bb. Bei der nach der Satzung als Kurbeitrag bezeichneten Abgabe handelt es sich entsprechend der Regelungen der Satzung auch um einen Kurbeitrag i. S. d. § 9 Abs. 1 ThürKAG.

Gemäß § 1 Abs. 2 der Satzung erhebt die Stadt Suhl für die teilweise Deckung des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag, der laut der Satzung eine öffentlich-rechtliche Abgabe ist. Diese Satzungsbestimmung orientiert sich offenkundig an der Regelung des § 9 Abs. 1 ThürKAG über die Erhebung eines Kurbeitrages.

Der Kurbeitrag, teilweise auch als Kurtaxe bezeichnet, ist eine Kommunalabgabe eigener Art, die in erster Linie beitrags-, daneben aber auch gebührenrechtliche Merkmale aufweist. Sie wird als Gegenleistung dafür erhoben, dass dem kurbeitragspflichtigen Personenkreis die Möglichkeit geboten wird, die zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen sowie die für den gleichen Zweck durchgeführten Veranstaltungen zu besuchen, und dient der Deckung des Aufwands, der der Gemeinde für die Herstellung und Unterhaltung bzw. die Durchführung der genannten Einrichtungen und Veranstaltungen entsteht (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 84).

Unerheblich ist, dass die Antragsgegnerin zur Erhebung einer Kulturförderabgabe nach § 6 Abs. 1 ThürKAG berechtigt wäre. Sowohl im rechtswissenschaftlichen Schrifttum als auch in der Rechtsprechung wird - unter anderem auch zu vergleichbaren kommunalabgabenrechtlichen Bestimmungen anderer Bundesländer - die Auffassung vertreten, die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten der Aufwendungen für die Fremdenverkehrsförderung bzw. für Heil-, Kur- oder Erholungszwecke stünden, soweit ihre Voraussetzungen vorliegen, gleichberechtigt nebeneinander (vgl. ThürOVG, Beschluss vom 17. August 2011 - 3 EN 1514/10 - S. 16 des amtlichen Umdrucks m. w. N.).

cc. Der in § 7 der Satzung mit 2,00 € bzw. (ermäßigt) 1,00 € pro Übernachtung festgesetzte Kurbeitragsatz ist nicht zu beanstanden. Der Antragsgegnerin entsteht auch ein kurbeitragsfähiger Aufwand.

Zu den mit Kurbeiträgen finanzierbaren gemeindlichen Einrichtungen und Veranstaltungen, die Kur- oder Erholungszwecken dienen, zählen neben den eigentlichen Bade- oder Kureinrichtungen beispielsweise auch Sport- und Unterhaltungsanlagen oder Spazier- und Wanderwege wie auch Ski- und

Loipenstrecken (vgl. BayVGH, Urteil vom 1. August 2016 - 4 BV 15.844 - juris Rdnr. 22 m. w. N.). Es ist hier weder bestritten noch sonst zweifelhaft, dass die Antragsgegnerin über entsprechende Erholungseinrichtungen verfügt.

Ob und in welchem Umfang eine Gemeinde ihren nach § 9 Abs. 1 ThürKAG beitragsfähigen Aufwand durch die Erhebung eines Kurbeitrags (mit-)finanziert, steht in ihrem Ermessen (für die vergleichbare bayerische Regelung des Art. 7 Abs. 1 BayKAG vgl. BayVGH, Urteil vom 1. August 2016 - 4 BV 15.844 - juris Rdnr. 22 m. w. N.). Die Höhe des Kurbeitrags ist durch den der Gemeinde entstehenden Aufwand begrenzt. Der Stadt- oder Gemeinderat als zuständiger Ortsgesetzgeber kann den Kurbeitragsatz fehlerfrei nur auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Kalkulation festsetzen. In die Kalkulation sind die kurbeitragsfähigen Kosten einzustellen, die der Gemeinde während des Kalkulationszeitraums voraussichtlich entstehen und die sie auf den Kreis der Abgabenschuldner umlegen will (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 85).

Eine die kurbeitragsfähigen Aufwendungen vollständig erfassende Kalkulation ist dabei nicht erforderlich, wenn von der Gemeinde - wie im vorliegenden Fall - eine volle Deckung dieser Aufwendungen nicht angestrebt wird (vgl. die Begründung der Kurbeitragskalkulation Bl. 14 ff. VA, insb. Bl. 14 oben, Bl. 15 unten, Bl. 16 VA). Eine nur überschlägige Ermittlung der kurbeitragsfähigen Aufwendungen reicht aus, wenn sich auch auf ihrer Grundlage mit Sicherheit feststellen lässt, dass der Kostendeckungsgrundsatz sowie das Verbot der Doppelfinanzierung beachtet sind (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 85 m. w. N.). Das ist hier offenkundig der Fall.

dd. Die angegriffene Satzung enthält indes keine wirksame Bestimmung des Kreises der Beitragsschuldner. Eine kommunale Kurbeitragsatzung hat bei der Festlegung der Abgabebetstände die gesetzlichen Vorgaben, hier des § 9 ThürKAG zu beachten (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 26. November 2014 - 1 K 14/11 - juris Rdnr. 40 ff. m. w. N.). Dem wird die Kurbeitragsatzung der Antragsgegnerin mit der Regelung des § 4 der Satzung über den beitragspflichtigen Personenkreis nicht gerecht.

Wie ausgeführt sind beitragspflichtig gemäß § 9 Abs. 2 ThürKAG alle Personen, die sich in dem nach Absatz 1 anerkannten Gebiet zu Heil-, Kur- oder

Erholungszwecken aufhalten, ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts zu haben, und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten ist. Sind die Vorteile, die den Beitragspflichtigen aus den Einrichtungen und Veranstaltungen erwachsen können, verschieden groß, so ist dies durch entsprechende Abstufung der Beitragshöhe zu berücksichtigen. Die Satzung kann aus wichtigen Gründen die vollständige oder teilweise Befreiung von der Beitragspflicht vorsehen.

Gemäß § 4 Abs. 1 ohne den Klammerzusatz der Kurbeitragssatzung sind kurbeitragspflichtig alle Personen, „die sich im Erhebungsgebiet *zu Erholungszwecken* aufhalten und denen mindestens für eine Nacht eine Übernachtungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt wird (Übernachtungsgast), ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts zu haben und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Erholungseinrichtungen und zur Teilnahme an den Gästeveranstaltungen geboten wird“. Das entspricht dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG.

Soweit allerdings der Bestimmung des § 4 Abs. 1 der Kurbeitragssatzung der folgende Klammerzusatz nachgestellt ist

„(Dienstreisende sind erst ab der zweiten Übernachtung kurbeitragspflichtig).“,

verstößt die Regelung gegen die gesetzliche Vorgabe des § 9 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG (1). Sie ist auch nicht etwa durch § 9 Abs. 2 Satz 2 oder Satz 3 ThürKAG gedeckt (2).

(1) Die Regelung des Klammerzusatzes des § 4 Abs. 1 der Kurbeitragssatzung verstößt gegen die Vorgabe der gesetzlichen Ermächtigungsnorm des § 9 Abs. 2 ThürKAG. Danach können nur die Personen kurbeitragspflichtig sein, die sich in dem (hier) als Erholungsort anerkannten Gebiet zu (Heil-, Kur- und) Erholungszwecken aufhalten. Nach allgemeinem Sprachgebrauch ist ein Aufenthalt zu Kur- oder Erholungszwecken ein nicht nur ganz kurzfristiges Verweilen in dem Kur- oder Erholungsort zumindest auch mit dem Motiv, durch die an diesem Ort gebotenen Kur- oder Erholungsmittel einen Erfolg für die körperliche, geistige oder seelische Gesundheit zu erzielen. Motiv des Aufenthalts muss also die Erhaltung, Förderung der Gesundheit oder die Vorbeugung gegen Erkrankungen sein (vgl. Oehler/Kudzielka, ThürKAG, Kommentar, Ziffer 4.1 S. 5 zu § 9, Stand Januar 2019

und Engelbrecht in: Schieder/Happ, BayKAG, Kommentar Erl. zu Art. 7 Rdnr. 19 m. w. N., 3. Auflage Stand Juli 2015). Zwar ist dabei nicht erforderlich, dass der Kur- oder Erholungszweck das ausschließliche Motiv für den Aufenthalt ist. Dieses Motiv darf nur nicht völlig in den Hintergrund treten.

Demgegenüber scheiden Aufenthalte für die Erhebung eines Kurbeitrags aus, die im Wesentlichen anderen als touristischen oder Heilzwecken dienen, wie beispielsweise berufliche, geschäftliche, dienstliche, gesellschaftliche oder familiäre Gründe (vgl. dazu auch die Amtliche Begründung zu der mit § 9 ThürKAG vergleichbaren Regelung des § 7 BayKAG in BayLT Drs. 7/5192, S. 18).

Gemessen daran hat die Antragsgegnerin in mit § 9 Abs. 2 ThürKAG nicht vereinbarer Weise den beitragspflichtigen Personenkreis zu weit bestimmt. Zwar entspräche § 4 Abs. 1 der Kurbeitragssatzung ohne den Klammerzusatz dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 ThürKAG. Ohne den Klammerzusatz wäre es möglich, § 4 Abs. 1 der Kurbeitragssatzung nicht nur auf eindeutige, sondern auch auf Zweifelsfälle anzuwenden und einzelfallbezogen im Wege der Subsumtion argumentativ zu begründen, warum ein mehreren Zwecken dienender Aufenthalt zu einer Kurbeitragspflicht führt oder nicht. Dann könnten auch Anwendungshinweise hilfreich und sinnvoll sein, in denen (eindeutig zuzuordnende) Fallgruppen gebildet und für eine Bewertung von Zweifelsfällen konkretisierende Kriterien festgelegt werden.

Mittels des Klammerzusatzes in § 4 Abs. 1 der Kurbeitragssatzung wird der beitragspflichtige Personenkreis jedoch unzulässigerweise auch auf Dienstreisende ausgedehnt, die nach § 9 Abs. 2 ThürKAG nicht beitragspflichtig sein dürfen. Die uneingeschränkte Verwendung des Begriffes der Dienstreisenden erfasst schon dem Wortlaut nach auch diejenigen, die ausschließlich oder im Wesentlichen zu dienstlichen, geschäftlichen oder vergleichbaren Zwecken im Ort übernachten.

Soweit die erste Übernachtung eines Dienstreisenden von der Beitragspflicht ausgenommen ist, rechtfertigt dies keine andere Einschätzung. Diese nur zeitliche Differenzierung berücksichtigt nicht, dass auch ein mehr als eine Übernachtung beanspruchender Aufenthalt, der ausschließlich oder im Wesentlichen dienstlichen Zwecken dient, nach § 9 Abs. 2 ThürKAG keine Beitragspflicht auslösen darf. Ebenso wenig ermöglicht diese nur nach der Zahl der Übernachtungen

differenzierende Regelung eine (generalisierende) Abgrenzung von Zweifelsfällen, in denen ein Aufenthalt nicht nur ausschließlich oder ganz überwiegend Erholungszwecken oder dienstlichen Zwecken dient. Es gibt keine Anknüpfungspunkte dafür, die die Vermutung rechtfertigen könnten, dass der Erholungszweck bei einem Aufenthalt zu dienstlichen Zwecken ab der zweiten Übernachtung nicht mehr untergeordnet ist.

Allein der Umstand, dass auch ein ausschließlich oder überwiegend zu dienstlichen Zwecken übernachtender Gast objektiv die Möglichkeit hat, die bereit gestellten Erholungseinrichtungen zu nutzen, rechtfertigt die Erhebung eines Kurbeitrags nicht. Dies gilt ebenso in gleichem Maße für Einwohner oder z. B. Montagearbeiter, für die auch die Antragsgegnerin nicht bestreitet, dass sie nicht kurbeitragspflichtig sind. Auch sie sind objektiv in der Lage, nach Arbeitsende Erholungseinrichtungen in Anspruch zu nehmen. Ausgehend vom Sinn und Zweck des Kurbeitrags, handelt es sich jedoch nicht um eine „Aufenthaltssteuer“ für Ortsfremde, sondern um eine Abgabe, die von den Personen erhoben wird, denen die Kur- oder Erholungseinrichtungen eines Kur- oder Erholungsortes zur Verfügung gestellt werden (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 28. Februar 2002 - 2 S 2283/01 - juris Rdnr. 25).

Soweit sich die Antragsgegnerin zur näheren Definition der Begriffe des Dienstreisenden und des Erholungsreisenden nach § 4 Abs. 1 der Satzung auf ihre Anwendungshinweise in den sog. Informationen der Stadtverwaltung zum Kurbeitrag bezieht und danach etwa meint, die Regelung des Klammerzusatzes in § 4 Abs. 1 der Satzung beziehe sich auf Tagungsteilnehmer oder Fortzubildende als Dienstreisende, nicht aber auf Handwerker oder Montagearbeiter oder sonst beruflich Tätige, für die die Kurbeitragspflicht nicht gelte, führt auch dies nicht zur Gesetzeskonformität der angegriffenen Satzungsregelung des § 4 Abs. 1. Bei den Anwendungshinweisen handelt es sich um verwaltungsinterne Vollzugsregelungen der Stadtverwaltung, die die Wirksamkeit der Kurbeitragssatzung voraussetzen, aber nicht herbeiführen können.

(2) Die Regelung des § 4 Abs. 1 der Satzung hat auch nicht etwa im Hinblick auf § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 ThürKAG Bestand, soweit die Regelung des § 4 Abs. 1 der Satzung Dienstreisende - im Umkehrschluss des Klammerzusatzes - für die erste Übernachtung von der Kurbeitragspflicht befreit.

Sind hiernach die Vorteile, die den Beitragspflichtigen aus den Einrichtungen und Veranstaltungen erwachsen können, verschieden groß, so ist dies durch entsprechende Abstufung der Beitragshöhe zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG). Um eine Beitragsabstufung handelt es sich nicht, weil nicht der Beitragssatz (wie in § 7 der Satzung) reduziert wird.

Darüber hinaus kann die Satzung aus wichtigen Gründen die vollständige oder teilweise Befreiung von der Beitragspflicht vorsehen (§ 9 Abs. 2 Satz 3 ThürKAG). So können mit Befreiungsregelungen insbesondere soziale Gesichtspunkte bei der Erhebung des Beitrags Berücksichtigung finden; dies sind etwa Gründe, die an die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit oder die besondere Schutzbedürftigkeit von Personengruppen anknüpfen, nicht aber wie hier an die Dauer des Aufenthalts von Dienstreisenden (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 26. November 2014 - 1 K 14/11 - juris Rdnr. 41 f.; vgl. Engelbrecht, in: Schieder/Happ, Bayerisches KAG, Kommentar, Erl. zu Art. 7 Rdnr. 17 m. w. N., 3. Aufl. 15. Lfg. Juli 2015). Daran hat sich die Antragsgegnerin erkennbar bei der Ausgestaltung der Befreiungstatbestände in § 5 der Kurbeitragssatzung orientiert. Derartige Gründe rechtfertigen eine Befreiung von der Kurbeitragspflicht für die erste Übernachtung eines Dienstreisenden nicht. Es handelt sich bei der Regelung in dem Klammerzusatz nicht um eine Befreiung von einer eigentlich verwirklichten Beitragsschuld, sondern um eine Begrenzung des Abgabentatbestandes.

ee. Mit höherrangigem Recht unvereinbar ist auch § 9 Abs. 2 Satz 2 der Kurbeitragssatzung. Nach dieser Bestimmung hat der Kurbeitragspflichtige die zur Darlegung der satzungsgemäßen Befreiungsvoraussetzungen erforderlichen Angaben zu machen (Alter und Anzahl der Kinder, Behinderung, Dienstreisedauer). Mit dieser Regelung knüpft die Antragsgegnerin erkennbar an das dem Steuer- und Abgabenrecht zugrunde liegende Deklarationsprinzip an, das es aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität ermöglicht, zur Feststellung der für die Abgabenerhebung relevanten Tatsachen an die Erklärung des Abgabepflichtigen anzuknüpfen (vgl. § 88 AO; vgl. Senatsurteil vom 23. Mai 2017 - 4 N 114/13 - S. 10 des amtlichen Umdrucks; BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - juris Rdnr. 115).

Sowohl § 9 Abs. 2 Satz 2 der Satzung als auch der nach der Satzung maßgebliche Meldeschein ermöglichen jedoch nur Angaben zu den in § 5 Abs. 2 der Satzung geregelten Befreiungstatbeständen. Demgegenüber wird es dem Abgabepflichtigen

nicht ermöglicht, Angaben dazu zu machen, warum ein Aufenthalt ausschließlich oder im Wesentlichen dienstlichen Zwecken dient und deshalb der Beitragstatbestand eigentlich nicht erfüllt ist. Die Ausgestaltung des § 9 Abs. 2 Satz 2 der Satzung knüpft demzufolge erkennbar auch an die aus den o. g. Gründen nichtige Bestimmung des § 4 Abs. 1 der Satzung an, die ab der zweiten Übernachtung auch für ausschließlich oder überwiegend Dienstreisende eine Beitragspflicht vorsieht.

3. Die Unwirksamkeit der angegriffenen satzungsrechtlichen Teilregelungen hat auch die Gesamtnichtigkeit der Kurbeitragsatzung der Antragsgegnerin zur Folge.

Etwas anderes wäre nur dann anzunehmen, wenn die nichtigen Teilregelungen von den übrigen Regelungen abteilbar wären und die Restregelung sinnvoll bliebe (§ 139 BGB analog) und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass diese auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1/11 - juris Rdnr. 30 f. m. w. N.).

Davon ist vorliegend nicht auszugehen. Bei einer nur auf den Klammerzusatz des § 4 Abs. 1 der Satzung und den § 9 Abs. 2 der Satzung bezogenen Teil-Nichtigerklärung bliebe offen, welche Angaben insbesondere in Zweifelsfällen zur Unterscheidung der dienstlich, geschäftlich oder beruflich veranlassten Übernachtungen von den privaten Übernachtungen vom Übernachtungsgast zu machen wären. Die Satzung enthält insoweit keine Rest-Regelungen (und auch keinen Vordruck), die den Übernachtungsgästen eine den gesetzlichen Anforderungen an eine Kurbeitragspflichtigkeit entsprechende Deklarationsmöglichkeit eröffneten und die der Antragsgegnerin die notwendige Verifizierung solcher Angaben ermöglichten. Dann müsste die Antragsgegnerin nach § 15 Abs. 1 Nr. 3a) ThürKAG i. V. m. § 88 AO selbst ermitteln. Das war erkennbar nicht gewollt. Für die Antragsgegnerin, die Übernachtungsgäste als Abgabepflichtige und die Wohnungsgeber bzw. Beherbergungsbetriebe als eventuelle Haftungsschuldner entstünde eine selbst für einen Übergangszeitraum bis zum Erlass entsprechender ergänzender Regelungen nicht hinnehmbare Situation der Ungewissheit. Abgabenrechtliche Regelungen müssen aber für die Betroffenen hinreichend bestimmt und voraussehbar sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1/11 - juris Rdnr. 31 m. w. N.).

Auch ist es Sache der Antragsgegnerin zu entscheiden, wie sie ergänzende Regelungen ausgestaltet (beispielsweise durch von den Übernachtungsgästen gegebenenfalls vorzulegende Arbeitgeberbescheinigungen über das berufliche Erfordernis der jeweiligen Übernachtungen, wie dies in manchen anderen Städten praktiziert wird) oder ob sie den damit verbundenen Aufwand meiden und deshalb von der Erhebung der Abgabe bei jedenfalls auch dienstlich, geschäftlich oder beruflich veranlasstem bzw. motiviertem Aufenthalt insgesamt absehen will (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1/11 - juris Rdnr. 31 m. w. N.).

4. Ob die Regelung des § 9 der Kurbeitragssatzung auch wegen der Ausgestaltung der Meldepflichten des Wohnungsgebers rechtlichen Bedenken unterliegt, kann offen bleiben. Verstöße gegen das Landes- oder Bundesmelderecht oder gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen drängen sich auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragstellerin nicht auf (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14. September 2017 - 2 S 2439/16 - juris Rdnr. 92 ff., insb. Rdnr. 95 zum Bundesmeldegesetz).

5. Der Vorhalt der Antragstellerin, die Kurzfristigkeit des Satzungsbeschlusses habe keine geordnete Umsetzung gewährleisten können, konnte für sich gesehen keine Bedenken an der Wirksamkeit der Satzung begründen.

Wohnungsgeber und Beherberger mussten ohnehin seit der Anerkennung der Antragsgegnerin als staatlich anerkannter Erholungsort am 1. September 2013 (vgl. Bl. 31 VA, Begründung für den Erlass der Kurbeitragssatzung) mit dem Erlass einer Kurbeitragssatzung rechnen. Auch hat die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung am 17. Januar 2019 eingeräumt, dass die Antragsgegnerin nach Verleihung des Status als Erholungsort bereits Informationsveranstaltungen für die Wohnungsgeber durchgeführt und diesen Satzungsentwürfe zur Verfügung gestellt habe, auch die DEHOGA sei seinerzeit schon mit den Entwürfen befasst worden. Es sei auch besprochen worden, dass die Satzung zum 1. Juli 2014 in Kraft treten solle.

Darüber hinaus enthält die zum 1. Juli 2014 in Kraft gesetzte Satzung in § 14 ohnehin eine Übergangsregelung, wonach der Kurbeitrag für Übernachtungen nicht erhoben werde, die beim Wohnungsgeber bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung bereits verbindlich für die Zeit bis zum 31. Dezember 2014 gebucht worden seien.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 VwGO).

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

– ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Hinkel

von Saldern

Kunz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 2, 3 GKG).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Hinkel

von Saldern

Kunz