

Stadt Neustadt a. Rbge.
Fachdienst Finanzwesen

Neustadt a. Rbge., 28.11.2025

1. Vermerk

Prüfung der Befreiung Minderjähriger von der Beherbergungssteuer

Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Digitalisierung am 20.11.2025 wurde die Überprüfung der Möglichkeiten der Befreiung Kinder und Jugendlicher von der Beherbergungssteuer beantragt. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt Hannover auf die Besteuerung Minderjähriger verzichtet.

Stellungnahme der Verwaltung

Rechtliche Würdigung Rechtsanwalt Richard Elmenhorst (Schreiben vom 12.11.2025)

Mit Schreiben vom 12.11.2025 (per Mail versandt am 12.11.2025) hat Herr Richard Elmenhorst (Fachanwalt für Verwaltungsrecht) hinsichtlich der Befreiung Minderjähriger von der Beherbergungssteuer ausgeführt, dass die Feststellung der Umsätze, die durch Minderjährige erzielt werden, aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben rechtswirksam nicht möglich ist. Der Stadt Neustadt a. Rbge. ist der Nachweis, welche Umsätze auf Minderjährige entfallen, versagt, da die personenbezogenen Daten der Gäste - mangels deren Steuerschuldnerstellung - nicht erhoben werden dürfen. Folglich können die Umsätze, die der Steuerbefreiung Minderjähriger unterliegen, nicht verifiziert bzw. überprüft werden und der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung ist nicht mehr gegeben.

In Bezug auf die datenschutzrechtliche Einordnung führte Herr Elmenhorst aus, dass Gegenteiliges bei Schulfahrten gelten könnte, da hier keine personenbezogenen Daten erhoben werden müssen.



Rechtliche Würdigung Rechtsanwalt Christian von Waldthausen (Mail vom 27.11.2025)

Herr von Waldthausen (Fachanwalt für Verwaltungsrecht) hat mit Mail vom 27.11.2025 zu der Fragestellung „Möglichkeiten der Befreiung von Kindern und Jugendlichen“ wie folgt Stellung genommen:

„Zum einen ist das Prinzip der Abgabengerechtigkeit gem. Art. 3 Grundgesetz (GG) und das damit verbundene Gebot zu beachten, gleichmäßig Steuern zu erheben, wenn der betreffende Tatbestand verwirklicht ist. So hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg mit Urteil vom 01.12.2014 - 9 KN 85/13 - entschieden, dass es mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung unvereinbar ist, eine Übernachtungssteuer ohne eine sachliche Rechtfertigung nur in Teilen des Gemeindegebiets zu erheben.

Wenn also Befreiungen oder Ermäßigungen in einer Steuersatzung geregelt werden sollen, so bedürfen dieser einer sachlichen Rechtfertigung, da anderenfalls nicht nur die Befreiung unwirksam ist, sondern - wie im oben zitierten Fall des OVG Lüneburg vom 1.12.2014 - die gesamte Steuersatzung. Der Satzungsgeber darf daher nur unter Beachtung des Willkürverbots Steuerbefreiungen vorsehen (vgl. BVerfG, B. v. 31.10.2016 - 1 BvR 871/13). Er darf auf diese Weise das Verhalten der Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken. In seiner Entscheidung, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen er fördern will, ist er weitgehend frei. Er hat einen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Eine Steuerbefreiung darf sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der Umstände stützen. Der Kreis der Begünstigten muss sachgerecht abgegrenzt sein (so Henke, Kommunale Steuern, § 4 Rn. 19).

Grundsätzlich verwirklichen Übernachtungen von Kindern und Jugendlichen genauso den Steuertatbestand wie die Übernachtung von Erwachsenen. Es mag sein, dass es mit Blick auf den Steuergegenstand, also den Aufwand für eine Übernachtung, sachgerecht sein kann, Kinder und Jugendliche hiervon auszunehmen, um damit deren Übernachtungen im Stadtgebiet zu fördern. Ohne eine diese Befreiung billigende Rechtsprechung bleibt aber ein rechtliches Risiko. Denn ob eine solche Befreiung eine steuerliche Ungleichbehandlung rechtfertigt, beruht letztlich auf einer Auslegung des Begriffs „sachlicher Grund“, die unterschiedlichen Beurteilungen zugänglich ist.

Darüber hinaus hat Herr Kollege Elmenhorst zutreffend auf das strukturelle Vollzugsproblem hingewiesen, wenn die Befreiung an einen Tatbestand anknüpfen soll, dessen Daten der Steuerschuldner nicht erheben kann, um den (erforderlichen) Nachweis hierfür zu führen. Denn anderenfalls müsste die Stadt „blind vertrauen“, was notwendiger-



weise zu Kontrolldefiziten führt (mithin zu einer Konstellation, in welcher - salopp formuliert - möglicherweise der „Ehrliche der Dumme“ ist). Derartige strukturelle Vollzugsdefizite hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits im Steuerrecht beanstandet (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.06.1991 - 2 BvR 1493/89, sog. Zinsurteil). Wengleich der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim bei Befreiungen beruflich bedingter Übernachtungen kein strukturelles Vollzugsdefizit gesehen hat (vgl. VGH Mannheim U. v. 11.6.2015 - 2 S 2555/13, vgl. Freese, in: Freese u.a., NKAG, Loseblattkommentar, § 3 Rn. 358), heißt das nicht, dass sich dem das OVG Lüneburg für die hier in Rede stehende Konstellation anschließt. Mit Blick auf die oben zitierte Entscheidung des OVG Lüneburg zur Unwirksamkeit einer Übernachtungssteuersatzung (Goslar) muss ich aufgrund anwaltlicher Vorsicht eher davon ausgegangen werden, dass der Senat derartige Befreiungen kritisch würdigt.

Auch tatsächlich besteht für eine derartige Befreiung möglicherweise kein Anlass. Denn die Stadt erhebt bislang einen Tourismusbeitrag. Hierüber ist zum obigen Aktenzeichen ein Verfahren vor dem OVG Lüneburg anhängig. Wenn die Stadt für die Bemessung des Tourismusbeitrages einen umsatzbezogenen Maßstab wählt, dann wirkt sich dies bei den Gästen rechtlich genauso aus, wie die Erhebung einer Beherbergungssteuer. Denn der Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusbeitrag ist typischerweise auf Abwälzung auf die Gäste angelegt (vgl. so ausdrücklich OVG Lüneburg, U. v. 26.2.2002 - 9 K 2694/99, bestätigt durch BVerwG, U. v. 26.2.2003 - 9 CN 2.02). Der Unterschied bestünde also darin, dass die Beherbergungssteuer dem Gast gegenüber offen / transparent ausgewiesen wird und, dass sie lediglich bei Beherbergungsbetrieben erhoben wird und nicht wie die Tourismusabgabe bei einer Vielzahl von Betrieben.“

Darüber hinaus hat Herr von Waldthausen zu der Fragestellung „Befreiung der Schulfahrten/Klassenfahrten von der Beherbergungssteuer“ wie folgt Stellung genommen:

„Die vorstehend genannten Grundsätze gelten auch für die Befreiung von Schul- und Klassenfahrten. Grundsätzlich sehe ich dies genauso kritisch, wie Herr Kollege Elmenhorst. Zutreffend weist Herr Kollege Elmenhorst darauf hin, dass es - anders als bei der Befreiung von Kindern und Jugendlichen - möglicherweise nicht dasselbe Nachweis - und damit Vollzugsproblem gebe. Dann könnte ggf. mit dem VGH Mannheim (vgl. VGH Mannheim U. v. 11.6.2015 - 2 S 2555/13, vgl. Freese, in: Freese u.a., NKAG, Loseblattkommentar, § 3 Rn. 358) angenommen werden, es gebe kein strukturelles Vollzugsdefizit, so dass nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstoßen würde. Mit anderen Worten: eine Befreiung von der Beherbergungssteuer kommt eher bei Schul- und Klassenfahrten in Betracht. Aber auch diese Annahme beruht auf einer Auslegung, die im Streitfall einer anderen Würdigung zugänglich ist.“



Die telefonische Rücksprache mit dem Niedersächsischen Städtetag am 27.11.2025 bestätigte die uns vorliegenden Aussagen der Rechtsanwälte Elmenhorst und von Waldthausen zur Befreiung Minderjähriger.

Bezüglich der Fragestellung „Freistellung von Jugendherbergen von Beherbergungssteuer“ verwies Frau Dr. Kirsten Hendricks (Niedersächsischer Städtetag) mit Mail vom 19.11.2025 auf die damit einhergehende Gefährdung der Abgabengerechtigkeit (§ 3 GG), die bei einer Befreiung Einzelner ohne speziellen Differenzierungsgrund, voraussichtlich nicht mehr gegeben wäre.

Bezüglich des Arguments im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Digitalisierung am 20.11.2025, die Stadt Hannover verzichte auf die Besteuerung Minderjähriger, hat die telefonische Rücksprache mit der zuständigen Mitarbeiterin der Stadt Hannover am 26.11.2025 ergeben, dass die erforderliche Datenerhebung „Vordruck - Erklärung zu Minderjährigen“ zur Freistellung Minderjähriger von der Beherbergungssteuer seitens der Stadt Hannover aktuell überprüft werde.

Im Ergebnis ist die Freistellung Minderjähriger von der Beherbergungssteuer ohne rechtliches Risiko nicht möglich. Hinzu kommt das möglicherweise vorliegende Nachweis- und Vollzugsdefizit, dass aufgrund der Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung bei der Identifizierung Minderjähriger vorliegen kann.

Hinsichtlich der Befreiung der Schulfahrten/Klassenfahrten wird eine Möglichkeit gesehen, die voraussichtlich mit der Datenschutz-Grundverordnung vereinbar ist. Diese Befreiung beruht ebenfalls auf einer Auslegung und Argumentation, die im Klagefall von einem Gericht ggf. anders bewertet werden kann.

Im Auftrag

gez.

Andrea Reiter

