



IHK Lübeck - 23547 Lübeck

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2109

Ihre Zeichen/Nachricht vom
L 215
Ihre Ansprechpartnerin
Nicole Baumann
E-Mail
baumann@ihk-luebeck.de
Telefon
0451 6006-237
Fax
0451 6006-4237
Unser Zeichen
Bau/Ts

11. Juni 2007

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG)
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/1275

Sehr geehrter Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,

für die Gelegenheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) in Ihrer Sitzung am Mittwoch, den 13. Juni 2007, Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

Vorab erhalten Sie unsere schriftliche Stellungnahme zum vorgelegten Gesetzentwurf. Mit gleichlautendem Schreiben haben wir bereits Anfang Januar 2007 gegenüber Innenminister Dr. Stegner zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung genommen.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des § 10 KAG eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, in Gemeinden, in denen nur ein Gemeindeteil als Kur- oder Erholungsort anerkannt worden ist, die Abgabepflicht auch auf außerhalb des anerkannten Gebietes ansässige Personen und Personenvereinigungen durch Satzung zu erstrecken. Mit dieser Änderung soll der kommunale Handlungs- und Entscheidungsspielraum erweitert werden. Die Ausweitung der Möglichkeit, Fremdenverkehrsabgabe zu erheben, wird ausdrücklich als Entlastung und Abfederungsmaßnahme im Zusammenhang mit dem Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Die Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen führt zu einer finanziellen Belastung der gewerblichen Wirtschaft.

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Kein adäquates Finanzierungselement

Die Fremdenverkehrsabgabe ist zweckgebunden und kann nur für Fremdenverkehrswerbung und zur Deckung von Aufwendungen für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen verwendet werden. Die Fremdenverkehrsabgabe kann ferner nur von Personen erhoben werden, denen durch den Fremdenverkehr wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Die Einnahmen aus der Fremdenverkehrsabgabe können daher nicht zur Haushaltssanierung verwendet werden. Diese Form der Haushaltsfinanzierung ist sowohl nach den bisherigen Regelungen als auch nach dem neuen Entwurf des KAG aufgrund der engen Zweckbindung der Fremdenverkehrsabgabe gesetzlich nicht vorgesehen und somit rechtlich nicht möglich.

2. Bemessungsgrundlage

In die Abgabepflicht soll jeder unternehmerisch Tätige einbezogen werden. Fremdenverkehrsbeiträge können nur von Personen erhoben werden, denen durch den Fremdenverkehr wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Die Satzung muss daher für jede Branche festlegen, wie hoch der Vorteil durch den Tourismus ist und welche Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Werden in einer Satzung unterschiedliche Maßstäbe verwendet, wie z.B. die Bettenanzahl bei Beherbergungsbetrieben oder die Anzahl der Sitzplätze in Gaststätten, muss nach der Rechtsprechung im Rahmen einer Kalkulation eine Relation zwischen den verschiedenen Beitragsmaßstäben hergestellt werden. Der Gleichheitsgrundsatz erfordert, dass die einzelnen Maßstäbe hinsichtlich der Höhe der Abgabensätze aufeinander abgestimmt werden.

Darüber hinaus muss in der Satzung eine Zusammenstellung der Kosten enthalten sein, die der Gemeinde anlässlich der Förderung des Fremdenverkehrs entstanden sind und welcher Teil des Aufwandes für die Herstellung, die Anschaffung und die dem Fremdenverkehr dienenden Einrichtungen über die Fremdenverkehrsbeiträge gedeckt werden soll. Der Kalkulation muss daher auch das voraussichtliche Abgabenaufkommen entnommen werden können.

Die zu regelnden Einzelheiten haben bereits in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten und zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei den Beteiligten geführt. Die Änderung des KAG wird erneut zu Rechtsunsicherheit bei den betroffenen Unternehmen und zu neuen Rechtsstreitigkeiten führen.

3. Kein unmittelbarer Vorteil

Mit der Fremdenverkehrsabgabe sollen alle Unternehmen an den Kosten beteiligt werden, die die Gemeinde durch Tourismuswerbung und touristische Einrichtungen hat. D.h. die Unternehmen, die vermehrt durch Touristen Einnahmen erzielen, sollen die Kosten einer Steigerung der Attraktivität des Standortes mit tragen. Problematisch ist, dass es auch in einem Kur- oder Erholungsort Unternehmen gibt, denen weder direkt noch indirekt durch den Fremdenverkehr wirtschaftliche Vorteile geboten werden. So hat beispielsweise ein Industrieunternehmen, das Produkte für andere Unternehmen zur Weiterverarbeitung und nicht für den Endverbraucher herstellt, keinen Vorteil durch den Fremdenverkehr.

Andererseits werden nicht alle Personen und Personenvereinigungen erfasst, die aus dem Kur- oder Erholungsort Vorteile ziehen. Die Fremdenverkehrsabgabe ist bereits nach der bisherigen Regelung des KAG ortsgebunden und erfasst nicht die Unternehmen, die ihren Betrieb außerhalb der abgabenerhebenden Gemeinde haben. Daran wird sich auch durch den Änderungsvorschlag der Landesregierung nichts ändern. Die Abgabepflicht erstreckt sich daher nach wie vor auf ortsansässige Unternehmen in der erhebenden Gemeinde. Die Fremdenverkehrsabgabe bleibt somit ungerecht.

4. Aktuelle Rechtsprechung zur Fremdenverkehrsabgabe

In einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren entschied das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht (OVG 2 LB 40/05; BVerwG 10 B 44.06), dass im Rahmen der Kalkulation zur Fremdenverkehrsabgabe nur Aufwendungen berücksichtigungsfähig seien, die der Gemeinde im Rahmen der Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung ihrer öffentlichen Einrichtungen selbst entstünden. Bedient sich eine Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer juristischen Person des Privatrechts, ist deren Aufwand nicht automatisch Aufwand der zur Abgabenerhebung berechtigten Gemeinde. Vielmehr bedarf es nach Auffassung des Gerichts einer Vertragsgestaltung der Gemeinde mit der in privater Rechtsform betriebenen Erholungseinrichtung, so dass bei der Gemeinde „Fremdleistungskosten“ anfallen. Nur diese sind im Rahmen der Beitragskalkulation berücksichtigungsfähig.

Auch diese aktuelle Rechtsprechung verdeutlicht, dass die Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe mit nicht unerheblichen, rechtlichen Problemen behaftet ist. Daher bedarf es aus unserer Sicht einer grundlegenden Überarbeitung der Regelungen des KAG zur Fremdenverkehrsabgabe. Die von der Landesregierung vorgelegte Änderung des KAG genügt diesen Anforderungen nicht.

5. Anerkennung von Kur- und Erholungsorten

Die staatliche Anerkennung gemäß der Landesverordnung über die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort ist die Voraussetzung für die Erhebung von Kurabgabe und Fremdenverkehrsabgabe. So setzt z.B. die Anerkennung als Erholungsort erstens eine landschaftlich bevorzugte und klimatisch begünstigte Lage, zweitens Einrichtungen, die der Ruhe, der Entspannung, der sportlichen Betätigung dienen und drittens einen entsprechenden Ortscharakter mit aufgelockerter Bebauung und Grünzonen voraus. Durch die Änderung des KAG wird die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe im gesamten Gemeindegebiet zulässig, auch wenn ein Gemeindeteil nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort erfüllt. Mit der Gesetzesänderung wird offensichtlich die gesamte Systematik des Anerkennungsverfahrens hinfällig.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob in gleicher Weise wie die Erweiterung der Abgabenerhebung auch die Förderkulisse für Investitionsmaßnahmen im gewerblichen Bereich oder in die öffentliche Infrastruktur der Kur- oder Erholungsorte angepasst wird. Eine entsprechende Ausweitung der Förderung im Gegenzug zur Erweiterung der Abgabenerhebung wäre nur logisch und konsequent.

6. Belastung der Wirtschaft

Die Belastung der Wirtschaft ist bereits heute groß genug und lässt keinen Spielraum für weitere Abgaben. Die Ausweitung der Fremdenverkehrsabgabe als zusätzliche

Abgabe ist nicht tragbar für die betroffene Wirtschaft und wird unweigerlich zu Preissteigerungen führen. Sind auf der Fremdenverkehrsabgabe beruhende Preissteigerungen am Markt nicht durchsetzbar, muss die Abgabe vom Unternehmen selbst getragen werden. Dies geht insbesondere zu Lasten der klein- und mittelständischen Wirtschaft.

Die Unternehmen müssen ferner mit Belastungen durch die Umsatzsteuererhöhung auf 19 % rechnen, zumindest dort, wo sich die Umsatzsteuererhöhung am Markt durch eine entsprechende Preiserhöhung aufgrund der Wettbewerbssituation nicht realisieren lässt. Auch hier sind insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen betroffen.

Die Tourismuswirtschaft ist mehrfach betroffen. Das Tourismus-Gutachten der Unternehmensberatung Roland Berger, das am 06. Juli 2006 in Kiel von Wirtschaftsminister Austermann vorgestellt wurde, sieht ein Handlungskonzept vor, das u.a. von der Tourismuswirtschaft erhebliche Anstrengungen im Bereich der Angebotsinfrastruktur und der Qualitätssteigerung des Tourismus fordert. Mit der Änderung des KAG wird dieser bedeutende Wirtschaftszweig doppelt finanziell belastet. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass die Tourismuswirtschaft ohnehin in den letzten Jahren mit schweren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu kämpfen hatte.

7. Behinderung des Wettbewerbs

Die Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe behindert generell den Wettbewerb mit anderen Fremdenverkehrsregionen. Ein Unternehmen, das in einer Fremdenverkehrsabgabe erhebenden Gemeinde ansässig ist, muss die Fremdenverkehrsabgabe mit in seinen Preis einkalkulieren. Das Unternehmen in der Nachbargemeinde muss dies nicht. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und schadet insgesamt dem Wirtschaftsstandort. Bereits bestehende Wettbewerbsnachteile gegenüber Nachbargemeinden werden so verschärft. Insgesamt steht die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe den Bemühungen entgegen, die Attraktivität der Region zu steigern.

Es kommt aber auch zu einer Ungleichbehandlung zwischen ortsansässigen und fremden Unternehmen, die Umsätze im Kur- oder Erholungsort erbringen. In der Regel ist zwar vorgesehen, dass auf alle dort erbrachten Umsätze Fremdenverkehrsabgabe zu zahlen ist. In einer anderen Gemeinde ansässige Unternehmen können aber rechtlich nicht zur Abgabe gezwungen werden. Auch diese bisher bereits bestehende Ungleichbehandlung bleibt.

Ferner ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass in einer als Kur- oder Erholungsgebiet anerkannten Gemeinde häufig ein höherer Hebesatz bei der Gewerbesteuer angewandt wird als in den nicht anerkannten Nachbargemeinden. So wird die Ungleichbehandlung noch größer.

8. Bürokratische Last

Bei der Einführung der Fremdenverkehrsabgabe stellt sich auch die Frage der Verhältnismäßigkeit des Aufkommens im Verhältnis zu den Verwaltungskosten bei der Veranlagung und der Bearbeitung von Bescheiden. Die Einnahmen stehen häufig in keinem Verhältnis zu dem bürokratischen Aufwand, der für die Erarbeitung gerichtsfester Satzungen und die Umsetzung der Erhebung erforderlich ist.

Insbesondere vor dem Hintergrund des angestrebten Bürokratieabbaus sollte eine Überprüfung der Kosten/Nutzen-Relation erfolgen, die zunächst eine Zuordnung der entstandenen Kosten erforderlich macht. Im Rahmen der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Kommunen von der Kameralistik auf die Doppelte Buchführung in Konten (Doppik) sind die mit der Erhebung und Einziehung der Fremdenverkehrsabgabe entstandenen Verwaltungs-/Personalkosten feststellbar.

Die Auffassung der Landesregierung, zusätzliche Kosten für die öffentlichen Haushalte seien nicht zu erwarten, teilen wir daher ebenfalls nicht. Nach unserer Einschätzung wird es zu erheblichen Verwaltungskosten bei der Erhebung und Bearbeitung der Abgaben- bzw. Widerspruchsbescheide kommen. Wie oben bereits dargelegt, kann eine Gemeinde Abgaben - anders als Steuern – nicht nach freiem Ermessen festlegen, sondern muss diese kalkulieren. Diese Kalkulation bedarf einer Zusammenstellung aller Kosten, die der Gemeinde anlässlich der Förderung des Fremdenverkehrs entstanden sind. Die Zusammenstellung dieser Kosten führt zu Verwaltungsaufwand und somit zu Verwaltungskosten.

9. Verbesserte Finanzsituation der Gemeinden

Aufgrund der guten Konjunktur fallen die Steuereinnahmen höher aus als geplant. Auch die schleswig-holsteinischen Kommunen können sich über höhere Steuereinnahmen freuen. So nimmt beispielsweise die Stadt Lübeck in 2006 7,5 Mio. Euro Gewerbesteuern mehr ein als ursprünglich angenommen. Die Finanzplanung des Lübecker Haushaltes 2006 ging ursprünglich von Gewerbesteuerereinnahmen in Höhe von 59 Mio. Euro aus, die Gewerbesteuerereinnahmen belaufen sich tatsächlich auf 66,5 Mio. Euro. Die aktuell positive Entwicklung der Steuereinnahmen trägt zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bei und führt zu einer verbesserten Finanzsituation der Gemeinden. Auch für das Jahr 2007 werden die Einnahmen nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im November höher liegen. Die Umsatzsteuererhöhung ab 2007 um 3%, an der auch die Länder und Gemeinden beteiligt sind, lassen außerdem weiter steigende Steuereinnahmen der Kommunen vermuten.

10. Privatinitiative zur Tourismusförderung durch PACT-Gesetz

Der Landtag hat bereits Mitte 2006 das sog. PACT-Gesetz verabschiedet. Mit dem Gesetz soll eine Stärkung der innerstädtischen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe sowie des Tourismus erreicht werden. Auf der Grundlage des Gesetzes können Kommunen künftig auf Initiative von Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümern Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung durchführen. Die Gesetzesinitiative wurde mit der Notwendigkeit begründet, Kommunen und die lokale Wirtschaft in ihren Bemühungen zu unterstützen, attraktivere Innenstädte zu schaffen. Hauptanliegen ist die Aufwertung von Stadtquartieren, um im Wettbewerb mit dem großflächigen Einzelhandel am Rande der Städte bestehen zu können. Über die Einrichtung eines sog. PACT-Bereiches beschließt die Gemeindevertretung auf Antrag von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern.

Der Gesetzgeber hat durch das PACT-Gesetz die Möglichkeit geschaffen, auch touristische Bereiche aufgrund privater Initiative zu fördern. Im Unterschied zur Fremdenverkehrsabgabe können die privaten Antragsteller unmittelbar auf das Konzept Einfluss nehmen und die Fördermaßnahmen nach eigenen Vorstellungen gestalten. So können die betroffenen Unternehmen und Hauseigentümer selbst

darüber entscheiden, welche Maßnahmen zur Förderung des Tourismus sinnvoll sind.

Die Auffassung der Landesregierung, keine Alternative zur Ausweitung der Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe zu haben, teilen wir daher nicht. Die Möglichkeit der Förderung des Fremdenverkehrs besteht durch das PACT-Gesetz bereits. Eine Ausweitung der Fremdenverkehrsabgabe ist nicht erforderlich. Die Änderung des KAG wird aus rein fiskalischen Gründen veranlasst und nicht, um den Tourismus besonders zu fördern. Damit verfehlt die Gesetzesänderung ihren Zweck.

Die vorgesehene Änderung des KAG ist eine Gesetzesänderung mit dem Ziel, öffentliche Haushalte zu entlasten. Es handelt sich um eine aus rein fiskalischen Erwägungen getroffene Entscheidung. Eine Einbeziehung von tourismus- und fremdenverkehrswirtschaftlichen Gesichtspunkten hat nicht stattgefunden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe zu einer Belastung des Wirtschaftsstandortes führt, wird die Änderung des KAG von der IHK Schleswig-Holstein abgelehnt.

Mit freundlichen Grüßen



Nicole Baumann
IHK Schleswig-Holstein
Federführung Steuern