



Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes
(KAG)**

Federführend ist das Innenministerium

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A. Problem

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) des Landes ermächtigt die Tourismusgemeinden Schleswig-Holsteins für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen von den Ortsfremden eine so genannte Kurabgabe zu erheben. Rechtsgrundlage hierfür ist § 10 Abs. 1 KAG in Verbindung mit einer Ortssatzung.

Abgabeschuldner sind die einzelnen Ortsfremden, also Gäste, die sich im Gemeindegebiet aufhalten. Damit ist der Kreis der Abgabeschuldner extrem groß, die Höhe der jeweiligen Abgabeschuld gleichzeitig stets niedrig. Im Regelfall bedient sich die Gemeinde der Gastgebenden und legt diesen für jeden Einzelfall die Gastmelde-, Kurabgabe-Einziehungs- und Abführungspflichten auf. Rechtlich verantwortlich bleibt jedoch der einzelne Gast. Damit haftet eine Vielzahl von Einzelpersonen gegenüber der Gemeinde für die Erbringung der Kurabgabeschuld. Dieses Verfahren führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl für die Gemeinde als auch für die Gastgebenden.

B. Lösung

Um das Verwaltungsverfahren für die Erhebung der Kurabgabe zu vereinfachen und damit auch Kosten zu sparen, hat der Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. einen Vorschlag für die Änderung des Kommunalabgabengesetzes unterbreitet. Im Kern der neuen Regelung soll den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, im Rahmen der Ausgestaltung ihrer Satzung zu wählen, ob sie die Kurabgabe nach dem bisherigen Verfahren oder zukünftig im Wege einer so genannten Gastgeber-Kurabgabe erheben will.

Die Gastgeber-Kurabgabe wäre eine indirekte Abgabe, kurabgabepflichtig wären zukünftig die Gastgebenden, die den Anteil der Kurabgabe in den Übernachtungspreis mit einzukalkulieren hätten. Der bereits oben beschriebene Umstand der Haftung einer Vielzahl von Einzelpersonen gegenüber der Gemeinde würde sich bei der Erhebung einer Gastgeber-Kurabgabe zugunsten einer überschaubaren Anzahl von Gastgebenden als Kurabgabepflichtige verändern. Der Vollzug der Kurabgabbeerhebung wäre deutlich erleichtert. Ein ähnliches Verfahren findet sich bei der Vergnügungssteuer.

Einem weiteren Umstand könnte damit wirksam begegnet werden: dem Kurabgabe-Betrug. So war jüngst in der Presse zu lesen, dass der Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. davon ausgehe, dass der Kurabgabe-Betrug in den Bädern an Nord- und Ostsee den Kommunen ein Defizit in Millionenhöhe beschere. Daher sei bereits eine interne Arbeitsgruppe der IHK und dem DEHOGA mit der Entwicklung eines neuen Systems befasst (Lübecker Nachrichten vom 26.08.2011).

Mit der Einführung einer Gastgeber-Kurabgabe könnte in Zukunft ein System geschaffen werden, wonach das Verwaltungsverfahren vereinfacht würde, aufwendige Kontrollen entfielen und Einnahmeausfälle durch Kurabgabe-Betrug wirksam vermieden würden.

Der Landesgesetzgeber würde den Kommunen durch die Gesetzesänderung ein Wahlrecht einräumen, welches Erhebungssystem jeweils bevorzugt eingeführt werde. Damit könnte die Diskussion zwischen den Gemeinden und den Gastgebenden vor Ort unter Berücksichtigung der ortstypischen Besonderheiten und Erfordernisse geführt werden. Dem Ziel der Landesregierung, die Selbstverantwortung der Kommunen zu stärken, wäre damit voll Rechnung getragen.

Bundesweit gibt es bislang nur ein Bundesland, in welchem ein ähnliches Modell eingeführt wurde: Baden-Württemberg. Schleswig-Holstein würde damit ein Vorreiterrolle einnehmen und den Kommunen ein modernes Abgabenmanagementinstrument anbieten.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Die Erhebung der Kurabgabe im Wege einer so genannten Gastgeberkurabgabe vereinfacht das Verwaltungsverfahren sowohl seitens der Kommunen (erhebliche Reduzierung der Kurabgabeschuldner von einer Vielzahl von Einzelpersonen auf einen überschaubaren Kreis der Gastgebenden) als auch seitens der Gastgebenden (Erhebungsmöglichkeit der Kurabgabe über das Übernachtungsentgelt). Weiterhin ist davon auszugehen, dass sich der Aufwand der bislang erforderlichen Kontrollen durch die Kommunen deutlich reduziert, was im Ergebnis zu Einsparungen bei den Personalkosten führt. Einnahmeverluste, die den Kommunen durch Kurabgabe-Betrug entstehen, werden gemindert. Die Einsparmöglichkeiten in den jeweiligen Kommunen hängen von den örtlichen Gegebenheiten ab und können daher nicht beziffert werden. Insgesamt wird die eigenverantwortliche Ausgestaltung der Einnahmebeschaffung und somit die Finanzhoheit der Kom-

munen gestärkt.

Die Umstellung bei der Erhebung der Kurabgabe in eine so genannte Gastgeber-Kurabgabe hätte für die betroffenen Beherbergungsunternehmen und sonstigen Vermieter zur Folge, dass diese durch das indirekte Abgabesystem, den ihnen entstehenden Abgabenaufwand, den sie nunmehr direkt den Kommunen schulden, in den Übernachtungspreis zukünftig miteinzukalkulieren hätten. In der Folge könnte sich der Übernachtungspreis, der die Abgabe einschließt, erhöhen. Einem möglichen Einwand der Beherbergungsunternehmen, dass dies zu Nachteilen im Wettbewerb führen werde, könnte entgegen gehalten werden, dass sich die Kosten für den Aufwand der bisherigen Einzelerhebung gleichzeitig reduzieren würden. Ein weiterer positiver Effekt könnte sein, dass Kurgäste und Touristen selbst nicht mehr für die Erbringung der Kurabgabenschuld verantwortlich sein werden. Ein modernes Kurabgabesystem ist ein nicht zu unterschätzender Werbefaktor. Dem Argument, geringfügige Preiserhöhungen hätten erhebliche Auswirkungen im Wettbewerb, kann vor dem Hintergrund der Summe an Entlastungsfaktoren daher nicht gefolgt werden.

E. Information des Landtages

Die Unterrichtung des Landtages nach § 2 PIG erfolgte parallel zur Zuleitung des Gesetzentwurfs an die kommunalen Landesverbände.

F. Federführung

Federführend ist das Innenministerium.

**Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes
Vom**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 10 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 27), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2007 (GVOBl. Schl.-H. S. 362), wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 3 wird folgender Absatz eingefügt:

„(4) Die Gemeinde kann anstatt von den ortsfremden Personen im Sinne des Absatzes 2 die Kurabgabe allgemein von den in Absatz 3 Satz 1 und 2 bezeichneten Gastgeberinnen und Gastgebern erheben (Gastgeber-Kurabgabe). Als Gastgeber gelten auch die in Absatz 2 Satz 2 genannten Ortsfremden. Die Gastgeber-Kurabgabe ist nach der tatsächlichen Anzahl der gewährten Übernachtungen zu bemessen; es können Vorausleistungen auf die zu erwartende Kurabgabeschuld erhoben werden. Die Vorausleistungen sollen anhand der durchschnittlichen Bettenauslastung der vorangegangenen Jahre berechnet werden. Ortsfremde Personen, welche keine Unterkunft nehmen, sind im Falle der Anwendung der Gastgeber-Kurabgabe für die Nutzung von öffentlichen Einrichtungen oder die Teilnahme an Veranstaltungen zur Entrichtung von Entgelten heranzuziehen.“

2. Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden Absätze 5 bis 8.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Peter Harry Carstensen
Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein

Klaus Schlie
Innenminister

Begründung

Allgemeiner Teil

In zahlreichen Städten und Gemeinden Schleswig-Holsteins werden besondere Einrichtungen vorgehalten, die den Gästen zu Kur- und Erholungszwecken dienen (Kurahäuser, Schwimmbäder, Promenaden, Wander- und Radwege, etc.). Damit ist ein besonderer finanzieller Aufwand für die jeweiligen Gemeinden verbunden, bei dem es nicht vertretbar erscheint, diesen der Allgemeinheit aufzubürden. Daher räumt das Kommunalabgabengesetz (KAG) in § 10 den als Kur- und Erholungsorte anerkannten Gemeinden die Möglichkeit ein, eine entsprechende Ortsatzung zu erlassen und für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der Kureinrichtungen von den so genannten Ortsfremden eine Kurabgabe zu erheben. Diese Regelung findet sich in so oder so ähnlich in nahezu allen Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer.

Die Besonderheit der Kurabgabe ist ihr Vorteilscharakter. Das heißt, die Gäste entrichten diese Abgabe für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten kommunalen Einrichtungen. Mit den Einnahmen soll die Gemeinde diejenigen Aufwendungen decken, die ihr durch die über den üblichen für den örtlichen Bedarf bereitgestellten Kur- und Erholungseinrichtungen entstehen. Die Kurabgabe ist demnach zweckgebunden zu verwenden.

An dieser Stelle zeigt sich sehr deutlich der Unterschied zu der so genannten Bettensteuer oder auch Kultursteuer genannt. Obgleich sie begrifflich der herkömmlichen Kurabgabe sehr ähnlich ist, verfolgt sie einen unterschiedlichen abgabensystemischen Ansatz und darf daher in der Diskussion nicht miteinander verwechselt werden.

Exkurs: Bei der Bettensteuer handelt es sich um eine klassische kommunale (Aufwand-) Steuer, die von den Gemeinden, vorbehaltlich ihrer Verfassungsmäßigkeit, die aktuell Gegenstand der Prüfung in mehreren Gerichtsverfahren ist, erhoben werden kann. Aufwandsteuern sind Steuern auf die Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf (BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, juris) und können als direkte Steuern oder als indirekte Steuern ausgestaltet sein. Weiterhin gilt, dass es sich bei Steuern –anders als bei der Kurabgabe– um Geldleistungen handelt, die nicht zweckgebunden und damit keine Gegenleistungen für eine besondere Leistung sind. Vielmehr werden Steuern erhoben, um der ertragsberechtigten Körperschaft Mittel für den allgemeinen Finanzbedarf zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu verschaffen. Sie sind haushaltsrechtlich gesehen allgemeine Deckungsmittel und dürfen nicht bestimmten Zwecken vorbehalten werden (§ 3 Abs. 1 Satz 3 KAG).

Einzelbegründung

Zu § 10 KAG

Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kurabgabe ist § 10 Abs. 1 KAG in Verbindung mit einer entsprechenden Ortssatzung.

Abgabeschuldner sind die einzelnen Ortsfremden, also Gäste, die sich im Gemeindegebiet aufhalten. Damit ist der Kreis der Abgabeschuldner extrem groß, die Höhe der jeweiligen Abgabeschuld gleichzeitig stets niedrig. Im Regelfall bedient sich die Gemeinde der Gastgebenden und legt diesen für jeden Einzelfall die Gastmelde-, Kurabgabe-Einziehungs- und Abführungspflichten auf. Rechtlich verantwortlich bleibt jedoch der einzelne Gast. Damit haftet eine Vielzahl von Einzelpersonen gegenüber der Gemeinde für die Erbringung der Kurabgabeschuld. Dieses Verfahren führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl für die Gemeinde als auch für die Gastgebenden.

Um das Verwaltungsverfahren für die Erhebung der Kurabgabe zu vereinfachen und damit auch Kosten zu sparen, soll dieses Erhebungssystem durch die Änderung des Kommunalabgabengesetzes eine Erweiterung erfahren.

Im Kern der neuen Regelung soll den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, im Rahmen der Ausgestaltung ihrer Satzung zu wählen, ob sie die Kurabgabe nach dem bisherigen Verfahren oder zukünftig im Wege einer so genannten Gastgeber-Kurabgabe erheben will.

Die Gastgeber-Kurabgabe wäre eine indirekte Abgabe, kurabgabepflichtig wären zukünftig die Gastgebenden, die den Anteil der Kurabgabe in den Übernachtungspreis mit einzukalkulieren hätten. Für die Gastgebenden entstünden durch die Umlagefähigkeit keine Abgabelasten, die sie selbst zu tragen hätten. Auch für die Gäste bliebe der Aufwand für die Übernachtung insoweit der gleiche, als dass lediglich die ohnehin zu entrichtende Kurabgabe bereits in dem Übernachtungspreis enthalten wäre.

Vorteil für die Städte und Gemeinden wäre, dass sich die Haftung einer Vielzahl von Einzelpersonen gegenüber der Gemeinde bei der Erhebung einer Gastgeber-Kurabgabe zugunsten einer überschaubaren Anzahl von Gastgebenden als Kurabgabepflichtige verändern würde. Der Vollzug der Kurabgabbeerhebung wäre deutlich erleichtert. Ein ähnliches Verfahren findet sich bei der Vergnügungssteuer.

Mit der Regelung in Abs. 4 Satz 2 würde sichergestellt werden, dass auch Zweitwohnungsinhaber weiterhin zur Kurabgabe herangezogen werden könnten. Wie nach derzeitiger Rechtslage auch, dürfte die Kurabgabe von den Zweitwohnungsinhabern weiterhin pauschal erhoben werden.

Mit dem Hinweis in Absatz 4 Satz 5 wird deutlich, dass Ortsfremde, die sich im Gemeindegebiet aufhalten, ohne dort Unterkunft zu nehmen, so genannte Tagesgäste, auch an den Kosten für die Kureinrichtungen beteiligt werden sollen. Dies soll im Wege der Entgelterhebung an den von der Gemeinde geeignet zu verwaltenden Stellen wie Strandzugänge, Veranstaltungen, Eintrittsgelder, etc. sichergestellt werden. Die dadurch erzielten Einnahmen müssten entsprechend bei der Kalkulation der Kurabgabe berücksichtigt werden und in die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der Kureinrichtungen einfließen.

Nach Absatz 4 Satz 3 wäre die Abgabeschuld nach der tatsächlichen Bettenauslastung zu berechnen. Damit würde gewährleistet sein, dass den Unterkunftgebern keine Nachteile aus einer schwankenden Gäste-Auslastung erwachsen würden.

Die Vorausleistungen auf die Gastgeber-Kurabgabe wären anhand der durchschnittlichen Bettenauslastung der vorangegangenen Jahre zu berechnen. Da hier der Durchschnitt der letzten drei Jahre zugrunde gelegt werden soll, würde eine von Sonderentwicklungen unabhängige Berechnung gewährleistet werden.

Der Landesgesetzgeber würde den Kommunen durch die Gesetzesänderung ein Wahlrecht einräumen, welches Erhebungssystem jeweils bevorzugt eingeführt werde. Damit könnte die Diskussion zwischen den Gemeinden und den Gastgebern vor Ort unter Berücksichtigung der ortstypischen Besonderheiten und Erfordernisse geführt werden. Die den Städten und Gemeinden gewährte Entscheidungshoheit dient auch dem Ziel der Landesregierung, die Selbstverantwortung der Kommunen, insbesondere deren Finanzverantwortung durch erweiterte Möglichkeiten regional angepasster Einnahmebeschaffungsmodalitäten, zu stärken.