Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2102

Der Hauptgeschäftsführer

Einzelhandelsverband Nord e.V. – Postfach 1969 – 24018 Kiel

Schleswig-Holsteinischen Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Barbara Ostmeier
Die Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel

Einzelhandelsverband
Nord e. V.
Hamburg ▪ Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern

Vorab per Email: innenausschuss@landtag.ltsh.de

29.11.2013
Bö/HGF/-mas
29.11.13 Landtag SH
Tourismusabgabe.docx

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) und der Gemeindeordnung (GO)
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 18/1136

Sehr geehrte Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Gelegenheit, zu dem o. a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Wir hatten hierzu bereits im Mai diesen Jahres zum Vorentwurf die Gelegenheit erhalten. Der neuerliche Gesetzentwurf weicht davon nur unwesentlich ab. Daher verweisen wir vollinhaltlich auf unsere Stellungnahme vom 30.05.2013 und führen die darin gemachten Anmerkungen erneut an. Zur Vermeidung von Wiederholungen haben wir die Stellungnahme noch einmal beigefügt.

Der aktuelle Entwurf weicht allerdings insofern von der Ursprungsversion ab, als dass eine Ergänzung vorgenommen wurde, dass gleichzeitig die Erhebung einer sogenannten Bettensteuer in denjenigen Fällen verboten werden soll, in denen eine Gemeinde eine Tourismus- und Kurabgabe erhebt.

Das Ansinnen halten wir grundsätzlich für richtig. Eine Doppelbelastung darf auf keinen Fall entstehen. Wir bleiben aber bei unserer grundsätzlichen Skepsis sowohl gegen die Bettensteuer als auch gegen die Tourismusabgabe.

Ergänzend möchten wir unter Aufrechterhaltung unserer grundsätzlichen Bedenken gegen die Tourismusabgabe darauf hinweisen, dass die Formulierung des Gesetzentwurfs zu § 10 Absatz 8 KAG um ein weiteres Tatbestandsmerkmal zu ergänzen wäre. Nach dem aktuellen Wortlaut reicht der bloße Beschluss der Gemeindevertretung, eine Tourismusabgabe zu erheben, aus, um befugt zu sein, von allen Personen und Personenvereinigungen, denen durch den Tourismus wirtschaftliche Vorteile geboten werden, diejenigen Auskünfte einzuholen, die sie zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage benötigt. Aus unserer Sicht kann eine Gemeinde allenfalls dann dazu befugt sein, wenn sie

Einzelhandelsverband Nord e.V.
Hopfenstraße 65
24103 Kiel
Telefon (04 31) 9 74 07-0
Telefax (04 31) 9 74 07-24
www.ehv-nord.de

Kieler Volksbank eG
BLZ 210 900 07
KTO 90 004 507
IBAN DE77210900070090004507
BIC GENODEF1KIL
Amtsgericht Kiel - VR 2162 KI
Präsident: Hans-Jürgen Frick

auch die Voraussetzungen des § 10 Absatz 6 erfüllt, also als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt ist. Dieses „Tatbestandsmerkmal" sollte ergänzt werden. Gleichzeitig sollte in diesem Zusammenhang darüber nachgedacht werden, wer zur Datenermittlung berechtigt ist. Soll es die Gemeinde oder die Gemeindevertretung sein?

Für Fragen stehen wir selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

RA D. Böckenholt
Hauptgeschäftsführer

Der Hauptgeschäftsführer

Einzelhandelsverband Nord e.V. – Postfach 1969 – 24018 Kiel

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und
Technologie des Landes Schleswig-Holstein
Tourismusreferat VII 337
Frau Ina Maria Wille
Düsternbrooker Weg 94
24105 Kiel

Einzelhandelsverband Nord e. V.
Hamburg • Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern

Vorab per Email: InaMaria.Wille@wimi.landsh.de

30.05.2013
Bö/HGF/-mas
30.05.13 WiMi Tourismusabgabe FINAL.docx

Tourismusabgabe
Anerkennung von Kur- und Erholungsorten (KurortVO) in Zusammenhang mit der Änderung des KAG
Ihr Zeichen: VII 337 / 634.016-1

Sehr geehrte Frau Wille,

haben Sie zunächst nochmals recht herzlichen Dank für die Fristverlängerung zur Abgabe einer Stellungnahme. Die Meinungsbildung für die Einzelhandelsorganisation hat aufgrund der Komplexität und der unterschiedlichen Betroffenheit der Unternehmen eine intensive Beratung in den Gremien erforderlich gemacht.

Von der Möglichkeit, zur geplanten Änderung der Kurortverordnung (KurotVO) Stellung zu nehmen, machen wir hiermit gerne Gebrauch. Da die Thematik eng mit der vom Innenministerium ebenfalls geplanten Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) und der Einführung einer Tourismusabgabe zusammen hängt, erlauben wir uns, gegenüber beiden Ministerien eine gleichlautende Stellungnahme zur gesamten Thematik abzugeben.

Vorbemerkung:

Bevor wir zur Bewertung der gewollten Verordnungsänderungen kommen, bitten wir zur Kenntnis zu nehmen, auf welchen Nährboden eine zusätzliche Abgabe für den Einzelhandel fallen werden. Die Umsätze im Einzelhandel in Schleswig-Holstein verharren auf geringem Niveau. Im vergangenen Jahr gab es einen nominalen Zuwachs von gerade einmal 2 %. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate gab es tatsächlich keinen Zuwachs. Die Prognose für dieses Jahr liegt bei nominal 1 %, was preisbereinigt ein leichtes Minus bedeutet. Der Anteil des Einzelhandels am privaten Konsum ist seit einigen Jahren rückläufig und der Online Handel gewinnt rasant Marktanteile. Gleichzeitig steigt die Verkaufsfläche kontinuierlich. Rote Verkaufsflächenproduktivitäten sind die Folge. Der Wettbewerbsdruck ist immens und geht vor allem zum Nachteil der selbständigen, inhabergeführten Unternehmen und vornehmlich zu Lasten derer, die in den teuren Innenstadtlagen ansässig sind.

Einzelhandelsverband Nord e.V.
Hopfenstraße 65
24103 Kiel
Telefon (04 31) 9 74 07-0
Telefax (04 31) 9 74 07-24
www.ehv-nord.de

Kieler Volksbank eG
BLZ 210 900 07
KTO 90 004 507
IBAN DE77210900070090004507
BIC GENODEF1KIL
Amtsgericht Kiel - VR 2162 KI
Präsident: Hans-Jürgen Frick

Aus der Sicht des Handels stellt damit zunächst einmal jede zusätzliche Steuer oder Abgabe eine weitere finanzielle Belastung für das Unternehmen dar, die die eigene Leistungsfähigkeit einschränkt und den wirtschaftlichen Erfolg schmälert. Der Einzelhandelsverband Nord lehnt daher grundsätzlich jede zusätzliche Abgabe- und Steuermehrbelastung ab.

Wenn dennoch der politische Wille sich über diese grundsätzliche Ablehnung hinwegsetzt, bleibt genau zu prüfen, ob mit einer Abgabe die Grundsätze der Gleichheit, Leistungsfähigkeit, Betroffenheit und Angemessenheit gewahrt sind. Auch wenn dies vorliegend den Kommunen in der konkreten Ausformulierung obliegt, so gilt es u.E. diese Aspekte bereits bei der Ermächtigungsnorm zu berücksichtigen. Wie wir unten ausführen, sind die genannten Grundsätze nach unserer Auffassung durch die geplante Tourismusabgabe verletzt.

Zu prüfen ist zudem, ob es sich bei der zu finanzierenden Aufgabe um eine hoheitliche Aufgabe handelt, die grundsätzlich von der öffentlichen Hand wahrzunehmen ist oder ob die öffentliche Hand anstelle der privaten Wirtschaft agiert. Da die Verwaltung in der Regel nicht effizienter und wettbewerbsfähiger wirtschaftet als ein privates Unternehmen, darf eine öffentliche Abgabe nicht zur Förderung und Subventionierung unwirtschaftlicher öffentlicher Betriebe herangezogen werden, während zugleich einem privat wirtschaftenden Betrieb die Marktchancen dadurch erschwert werden. Gerade im Tourismus gibt es viele Bereiche, die über die rein hoheitliche Tätigkeit des Staates im Sinne einer Daseinsvorsorge und Erhaltung von Infrastruktur hinaus gehen und die besser unternehmerisch, in privatwirtschaftlicher Form erbracht werden könnten (z.B. Vermarktungs- und Vermittlungstätigkeiten von teil-öffentlichen Tourismusagenturen).

Es steht zu befürchten, dass selbst bei einer Zweckbindung der Abgabe die Mittel unsachgemäß und zur Quersubventionierung anderer Bereiche verwendet werden. Der Finanzbedarf aller Kommunen ist groß und wird weiter wachsen. Ist eine Abgabe erst einmal geschaffen, ist sie vergleichsweise einfach zu erhöhen. Auch aus diesem Grund lehnt der Handel eine weitere kommunale Abgabe ab. Stattdessen werden die Kommunen aufgefordert, konsequenter zu sparen.

Bedeutung der Tourismusförderung:

Die Tourismuswirtschaft ist in Schleswig-Holstein ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Der jährliche Umsatz durch Tourismus liegt bei knapp 11 Mrd. Euro, wovon etwa 3,4 Mrd. Euro allein durch den Tagestourismus erwirtschaftet werden. Der Norden erfreut sich nach wie vor großer Beliebtheit auch für kurze Urlaubsreisen, so dass grundsätzlich noch von einer wachsenden Bedeutung des Tourismussektors auszugehen ist.

Zum Gesetzentwurf zur Änderung des KAG:

Der Einzelhandel trägt bereits heute in großem Umfang zur Attraktivitätssteigerung, vor allem an den touristischen Orten bei. Das Einkaufen in der Freizeit und im Urlaub gehört zu den beliebtesten Freizeitbeschäftigungen. *(Laut einer aktuellen Studie zur Häufigkeit von Shopping in der Freizeit, gehen 26 Prozent der Deutschen in ihrer Freizeit häufig shoppen. 65 Prozent tun dies ab und zu, nur acht Prozent nie. Damit ist Shopping eine der verbreitetsten Freizeitbeschäftigungen Quelle: www.statista.com).* Gerade die Bäderregelung, die den Bummel und den Erlebniskauf an Sonntagen ermöglicht, lockt viele Touristen in die Orte. Die offenen Geschäfte mit dekorativen Auslagen, touristischen Sortimenten und besonderen Angeboten sorgen für Frequenz, Lebendigkeit und führen zu einer gesunden Symbiose mit vielen gastronomischen, kulturellen und touristischen Attraktionen. Hierfür investiert der Handel bereits in großem Umfang und über das an nicht-touristischen Orten übliche Maß hinaus in Sortimente, Ladengestaltung und natürlich in Personal.

Die weit überwiegende Verkaufsfläche an den touristisch attraktiven Standorten ist von Einzelhandelsunternehmen angemietet. Die Ladenmieten sind immer dort besonders hoch, wo die Frequenz an potentiellen Kunden hoch ist. Letztendlich bezahlen die Einzelhandelsunternehmen mit den teuren Ladenmieten bereits für das touristische aufkommen. Gleichzeitig befördern sie durch ihr Engagement die Besucherzahlen. Eine Tourismusabgabe stellt daher eine doppelte Belastung für viele Einzelhandelsunternehmen dar. Profitieren würden in erster Linie die Eigentümer der Handelsimmobilien. Tourismusförderung, die durch eine zusätzliche Abgabe finanziert wird, fördert im Idealfall die Attraktivität einer Standortgemeinde. Dies wird jedoch gleichzeitig zu Mieterhöhungen führen. Die Unternehmen würden also neben der Abgabe mit einer folgenden Mietererhöhung belastet. Der oben beschriebene Nährboden, auf den die Kostensteigerungen für die Unternehmen fallen, bereitet uns für die Einzelhandelssituation in Schleswig-Holstein große Sorgen.

Natürlich sehen auch wir die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur zu erhalten. Natürlich sind dazu Investitionen erforderlich, die über die reinen Erhaltungsinvestitionen hinausgehen und zusätzliche neue Trends und Akzente aufgreifen. Wir wissen auch, dass der Wegfall der EU-Förderung in diesem Bereich ab 2014 (bisher 5,4 Mrd. Euro pro Jahr) Schleswig-Holstein vor große Herausforderungen stellen wird.

Um diesen Wegfall zu kompensieren und die Mittel für notwendige Investitionen zu sichern, bieten sich grundsätzlich folgende Alternativen:

a) Leistungen / Aufgaben senken – Effizienz steigern

Eine Senkung der Leistung führt zu weniger attraktivem Angebot und damit zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen touristischen (Nachbar-)Regionen. Allerdings sollte die Möglichkeit der Effizienzsteigerung im oben beschriebenen Sinne geprüft werden, nämlich ob gewisse Leistungen nicht besser und wirtschaftlicher durch private Anbieter erbracht werden können.

b) Auf freiwillige Beteiligungen setzen

Bereits heute werden viele Leistungen im touristischen Bereich von privaten Sponsoren erbracht. Viele Handelsunternehmen unterstützen auf diese Weise zahlreiche, vor allem lokale und regionale Aktionen, die anders nicht denkbar wären. Bei einer Umstellung nur auf freiwillige Beteiligungen wären die Einnahmen jedoch nicht konstant quantifizierbar und kalkulierbar. Zudem würde es viele Trittbrettfahrer hervorbringen und somit eine große Ungerechtigkeit zwischen Zahlern und Nutznießern geben. Dennoch wird es ohne freiwilliges Engagement auch zukünftig nicht gehen. Was auch immer man macht, es ist ratsam, bestehendes freiwilliges Engagement nicht durch Verpflichtungen an anderer Stelle zu verlieren. Das wäre aus unserer Sicht aber für viele Beiträge aus dem Handel zu befürchten, wenn eine Tourismusabgabe eingeführt wird.

c) Einnahmen erhöhen (Kurtaxe, Tourismusabgabe und Bettensteuer)

Kurtaxe
Die Kurtaxe ist zwar nicht sonderlich beliebt und fördert im Zeitpunkt der Erhebung auch nicht gerade die Attraktivität des Tourismusstandorts. Sie wirkt jedoch dennoch positiv in den Tourismusbereichen. Es werden „Fördermittel" eingenommen und zwar von denjenigen, für die die touristischen Attraktionen unterhalten und weiterentwickelt werden. Die Kurtaxe sollte daher auch zukünftig als Finanzierungsquelle dienen.

Bettensteuer
Die Bettensteuer hat einen großen Nachteil. Sie fließt in den allgemeinen Haushalt der Kommunen. Es fehlt gegenüber der Kurtaxe und der Tourismusabgabe die Zweckbindung. Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzierungssituation für den Tourismusbereich in den nächsten Jahren sollte man allerdings auch diese Finanzierungsquelle nicht fallen lassen. Vielleicht kann sie im Kontext mit der Kurtaxe und freiwilligen Beteiligungen „überschaubar" gehalten werden.

Tourismusabgabe
Die Tourismusabgabe soll von allen Branchen und Wirtschaftsbereichen finanziert werden, die vom Tourismus profitieren. Aus unserer Sicht ist der Verordnungsentwurf insoweit zu unbestimmt und wird schon deswegen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Wann profitiert jemand? Denkt man dabei auch an die Eigentümer von Immobilien, deren Immobilienwerte und/oder Mieteinahmen steigen? Denkt man an die Bus-, Reise- und Fährunternehmen, die die Touristen befördern und nicht in der jeweiligen Kommune ihren Sitz haben? Denkt man an die Deutsche Bahn, die an der Attraktivität unserer Orte verdient, indem Sie unsere Gäste befördert? Profitieren nicht auch sämtliche Lieferanten der Tourismusstandorte vom Tourismus, auch wenn sie ihren Unternehmenssitz nicht in der abgabeerhebenden Kommune haben? Warum soll das Unternehmen bezahlen, dass seinen Sitz am Ort hat, während der Wettbewerber die Abgabe nicht zahlen muss, obwohl er denselben Markt bedient, nur ein paar Kilometer weiter im weniger tourismusorientierten Ort seinen Sitz hat. Es entstehen Standort- und Wettbewerbsnachteile für heimische Unternehmen gegenüber auswärtigen. Vollzugsdefizite sind vorprogrammiert.

Die Kommunen formen die Abgabenlast aus. Der konkrete Schlüssel, nach dem diese Abgabelast erhoben wird, ist somit nicht bekannt. Einer Belastung zuzustimmen, deren Höhe bisher unbekannt ist, lehnen wir ab. Wir befürchten enorme Abgrenzungs- und Definitionsschwierigkeiten, von denen letztendlich viele vor den Gerichten landen werden. Die Grundsätze der Belastung nach Gleichheit, Leistungsfähigkeit, Betroffenheit und Angemessenheit dürften nur schwer zu wahren sein. Zudem werden der bürokratische Aufwand sowie die Ermittlungs- und Verwaltungskosten extrem hoch sein.

Wenn zudem jede Kommune ihre eigenen Maßstäbe definiert, sind Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kommunen zu befürchten. Insbesondere, wenn nur ausgewählte Kommunen erhebungsberechtigt sind. Was ist zum Beispiel mit der Tankstelle, die nicht in einem anerkannten Erholungsort angesiedelt ist, aber auf der Anreisestrecke vieler Touristen liegt. Sie muss zukünftig keine Abgabe zahlen, während die weniger frequentierte Tankstelle im anerkannten Tourismusort kräftig zur Kasse gebeten wird. Die Überwälzung der zusätzlichen Kosten auf den Kunden wird aufgrund des harten Wettbewerbs kaum möglich sein. Klagen und Auseinandersetzungen vor Gerichten sind nahezu vorprogrammiert.

Die Tourismusabgabe soll einer strikten Zweckbindung unterliegen. Das ist, wenn sie denn gegen unsere Empfehlung dennoch kommt, zu begrüßen. In der Realität wird diese strikte Bindung aber kaum durchzuhalten sein. Wer soll sie überprüfen? Wo werden die Kriterien offen gelegt? Wer hat Einspruchsrechte?

Die Tourismusabgabe könnte zur Sicherung der Leistungs- und Lebensfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen, insbesondere bei steigenden Anforderungen und steigendem Tourismusaufkommen. Allerdings bringt sie zugleich hohe Wettbewerbsnachteile für die heimische Wirtschaft im Vergleich zu den Regionen im benachbarten In- und Ausland. Da die Wirtschaftsunternehmen versuchen werden, die zusätzlichen Kosten über die Preise abzuwälzen, wird das touristische Angebot in Schleswig-Holstein damit komparativ teurer. Die Kunden – nicht nur Touristen – müssen dies zahlen. Die Touristen haben die Möglichkeit, einen anderen Urlaubsort zu wählen. Die heimische Bevölkerung nicht. Sie zahlt letztendlich die höchste Last für ein Angebot, dass sie selbst kaum nutzt.

Zusätzliche Abgaben schwächen die Finanzkraft der Betriebe und damit auch deren finanzielle Möglichkeiten, in eigene Modernisierungsmaßnahmen zu investieren. Die Summe der steuerlichen Belastungen führt gerade viele mittelständische, inhabergeführte Handelsunternehmen bereits heute in die Gefahr einer Substanzbesteuerung. Jede weitere Abgabe schwächt die Leistungs- und Innovationskraft der Branche.

Ist eine Tourismusabgabe erst einmal eingeführt, so erhöhen sich die Abgabensätze erfahrungsgemäß sehr schnell. Die Kommunen werden sich umgekehrt aus ihrer Verantwortung und ihrem finanziellen Engagement immer weiter zurückziehen. Dabei ist der Handel bereits heute sehr engagiert, den regionalen Tourismus vor Ort zu fördern. Er leistet bei vielen Organisationen und Projekten seinen Beitrag. Für diese ehrenamtlichen und Sponsoring-Aktivitäten wären mit der Einführung einer Tourismusabgabe weniger Mittel vorhanden. Die Bereitschaft, sich über die öffentliche Abgabe hinaus zu beteiligen, würde gegen Null gehen.

Zur Änderung der KurortVO

Neben den oben ausgeführten Bedenken, die gegen die gemeinsam zu betrachtenden Änderungen der Rechtsnormen sprechen, geben wir abschließend zu bedenken, dass die Entwurfsdefinition der Tourismusorte in der KurortVO eine ungewünschte Wechselwirkung mit der gerade beschlossenen Bäderverordnung (BäderVO) hervorrufen könnte. Orte, die die vergleichsweise niedrige Schwelle der Definition des Tourismusortes nach § 4a KurortVO erfüllt haben, werden auf Aufnahme in die BäderVO drängen, sofern sie noch nicht zum Geltungsbereich gehören. Eine gewollte örtliche Erweiterung des Anwendungsbereichs der KurortVO steht der gewollten restriktiven Handhabung beim Geltungsbereich der BäderVO entgegen.

Fazit

Der Einzelhandel lehnt die Einführung einer Tourismusabgabe, wie mit dem Entwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und dem Entwurf KurortVO verfolgt, strikt ab.

Die wirtschaftlich angespannte Lage vieler Einzelhandelsbetriebe gibt keinerlei Spielraum für weitere Belastungen. Der Handel engagiert sich bereits gegenwärtig und über die Maßen hinaus, um den Tourismus im Lande attraktiv zu gestalten.

Die Kommunen sollten vielmehr angehalten werden, zu prüfen, ob Leistungen nicht besser und wirtschaftlicher durch private Anbieter wahrgenommen werden können. Zudem stehen mit der Kurtaxe, der Fremdenverkehrsabgabe und der Bettensteuer ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Eine Ermächtigungsgrundlage, die es neben den Kur- und Erholungsorten auch Tourismusorten erlaubt, eine Abgabe zu erheben, führt zu ungerechten Ergebnissen. Eine Diskriminierung von Unternehmen an Standorten, die die Abgabe erheben und solchen, die sie nicht erheben, muss vermieden werden.

Für Fragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

RA D. Böckenholt
Hauptgeschäftsführer