

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2134

IHK Flensburg | Postfach 19 42 | 24909 Flensburg

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

International,
Kompetenzzentrum Tourismus
Ihr Ansprechpartner:
Dirk Nicolaisen
Telefon:
0461 806-451
Telefax:
0461 806-9451
E-Mail:
nicolaisen@flensburg.ihk.de

4. Dezember 2013

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

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

für die Aufforderung zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf danken wir Ihnen. Da die Auswirkungen der angestrebten Änderungen des Kommunalabgabengesetzes und die Einführung der „erweiterten Tourismusabgabe“ umfassend sind, nutzen wir gern die Möglichkeit einer erneuten Meinungsäußerung.

Bereits mit unserem Schreiben vom 30. Mai 2013 haben wir uns ausführlich zum Änderungs Sachverhalt gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie sowie dem Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein geäußert. Diese Stellungnahme wurde auf Basis einer breiten Gremienbeteiligung erarbeitet, ist durch entsprechende Beschlüsse legitimiert und hat nach wie vor Gültigkeit.

Grundsätzlich begrüßen wir die Schaffung von Voraussetzungen zur erweiterten Erhebung der Tourismusabgabe, haben diese positive Bewertung aber an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die in unserer seinerzeitigen Äußerung detailliert dargestellt sind. Wir haben uns erlaubt, diesem Schreiben eine Ausfertigung/Datei unserer Stellungnahme beizufügen. Leider war es nicht möglich, ein einheitliches Meinungsbild der drei Industrie- und Handelskammern und der betroffenen Wirtschaft darzustellen.

Im Rahmen des nunmehr vorliegenden Gesetzentwurfes wird mit der Änderung des § 3 KAG unserer Forderung entsprochen, nach der eine Doppelerhebung von „Bettensteuer“ und „Tourismusabgabe“ ausgeschlossen werden sollte. Dies begrüßen wir sehr.

Leider ist im aktuellen Entwurfstext ein weiterer Ausschluss zum Thema „Doppelerhebung“ nicht vorgesehen. Nach unserer Auffassung sollte es für bereits klassifizierte Tourismusorte, die auf Basis der bisherigen Regelung eine Fremdenverkehrsabgabe/Tourismusabgabe erheben, **nicht** möglich sein, sich zugleich auch als „Tourismusort“ nach neuem Verständnis anerkennen zu lassen. Die Motivation für entsprechende Kommunen könnte darin bestehen, das von einer Tourismusabgabe zu finanzierende Budget deutlich durch die Einbeziehung

von Aufwendungen für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungsstätten zu erhöhen. Ähnlich wie bei der Bettensteuer (Doppelerhebung) sollte es zu dieser umfassenden Erweiterung der „Alt-Abgabe“ einen Ausschluss im Gesetzestext geben.

Im Sinne einer möglichst umfassenden Akzeptanz der anstehenden Änderungen des Kommunalabgabengesetzes halten wir es für hilfreich, das aktuelle Reformwerk – so wie vorgesehen - nicht zu überfrachten. Ein Erfordernis für ein zeitnahes weiteres Änderungsgesetz sehen wir nicht. Auf unsere Ausführungen vom 30. Mai d. J. weisen wir in diesem Zusammenhang noch einmal hin.

Ausdrücklich erklären wir unsere Bereitschaft, an der inhaltlichen und kommunikativen Umsetzungsbegleitung unter Federführung der Landesregierung mitzuwirken.

Gern sind wir bereit, auch im Rahmen einer persönlichen Anhörung, die Inhalte unserer Stellungnahme ausführlicher zu erläutern.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dirk Nicolaisen
Stv. Hauptgeschäftsführer

Anlage:
Stellungnahme vom 30. Mai 2013

IHK Flensburg | Postfach 19 42 | 24909 Flensburg

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und
Technologie des Landes Schleswig-Holstein
Frau Ina Maria Wille
VII 337/634.016-1
Postfach 7128
24171 Kiel

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
Frau Christine Holinka
IV 323/162.760
Postfach 7125
24171 Kiel

**International,
Kompetenzzentrum Tourismus**
Ihr Ansprechpartner:
Dirk Nicolaisen
Telefon:
0461 806-451
Telefax:
0461 806-459
E-Mail:
nicolaisen@flensburg.ihk.de

/ 30. Mai 2013

Kommunales Abgabenrecht – Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG); Tourismusabgabe sowie Anerkennung von Kur- und Erholungsorten; Änderung der KurortVO

Sehr geehrte Frau Holinka, sehr geehrte Frau Wille,

für die Zuleitung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) zum Thema Tourismusabgabe und den Entwurf einer Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort (KurortVO) danken wir Ihnen. Gern nutzen wir die Möglichkeit, zum Inhalt und den möglichen Auswirkungen der angestrebten Gesetzes- und Veränderungsänderungen Stellung zu nehmen.

Für die uns im Rahmen der Anhörung eingeräumte Fristverlängerung bedanken wir uns auf diesem Wege noch einmal ausdrücklich. Angesichts der umfassenden Auswirkungen der von Ihnen angestrebten Gesetzes- und Veränderungsänderungen für die gewerbliche Wirtschaft Schleswig-Holsteins haben die drei Industrie- und Handelskammern in Flensburg, Kiel und Lübeck einen breiten Meinungsbildungsprozess unter Beteiligung der Fach- und Beschlussgremien initiiert. So wurde beispielsweise in einer gemeinsamen Sondersitzung der Tourismus- und Handelsgremien der drei IHKs allein das o. g. Thema in den Mittelpunkt der Tagesordnung gestellt. Wenngleich die von diesen Fachgremien erarbeitete und mit überwiegender Mehrheit beschlossene Positionierung empfiehlt, den Änderungen des KAG und der KurortVO unter bestimmten Voraussetzungen zuzustimmen, war es auch nach umfassenden Diskussionen in den weiteren Beschlussgremien der einzelnen Häuser leider nicht möglich, ein landeseinheitliches Meinungsbild der betroffenen Wirtschaft darzustellen. Allein die IHK Flensburg vermag sich - so der Stand bis zum heutigen Tage - der Empfehlung der Fachgremien anzuschließen.

Grundaussage

Die Schaffung der Voraussetzungen zur erweiterten Erhebung der Tourismusabgabe durch Änderung des Kommunalabgabengesetzes Schleswig-Holstein (KAG) und Änderung der Landesverordnung über die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort (KurortVO) wird von der IHK Flensburg grundsätzlich begrüßt. Dieses positive Votum wird jedoch mit der Forderung nach einem ausdrücklichen, gesetzlichen Verbot der „Bettensteuer“ in den die Tourismusabgabe erhebenden Kommunen verknüpft. Eine entsprechende Regelung sollte nach unserer Auffassung in § 3 KAG aufgenommen werden.

Auch die, in der vorgelagerten Diskussion von verschiedenen Seiten geforderte, Verknüpfung mit der Einführung einer Gastgeber-Kurabgabe wird von unserer Seite zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Auf unsere Stellungnahme vom 8. Februar 2012 weisen wir in diesem Zusammenhang hin. Da zahlreiche formal- und steuerrechtliche Fragen zur Gastgeber-Kurabgabe noch geklärt werden müssen, ist eine für die Wirtschaft verträgliche Lösung gegenwärtig noch nicht in Sicht. Schließlich würden die Unternehmen des Gastgewerbes mit einer weiteren Abgabe belastet. Wir empfehlen, mit einem deutlichen Zeitversatz von mindestens fünf Jahren, das Thema Gastgeber-Kurabgabe in einem weiteren Änderungsverfahren zu bearbeiten.

Die Einbindung weiterer Reformpunkte in das jetzige Regelungsverfahren lehnen wir – mit Ausnahme der Aufnahme einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden, vor dem Satzungserlass Auskünfte von den potenziell Tourismusabgabepflichtigen zur Maßstabsgestaltung und Differenzierung der Vorteilssätze einholen zu dürfen – ebenfalls ab. Der jetzige Verfahrensschritt sollte im Sinne einer möglichst umfassenden Akzeptanz nicht überfrachtet werden.

Wie kaum eine andere Abgabe wird - wie schon in der Vergangenheit die Fremdenverkehrsabgabe - auch die neue Tourismusabgabe in zahlreichen rechtlichen Beurteilungen und Verfahren überprüft werden. Der Vermeidung von unklaren Rechtsbegriffen und der Anfertigung von begleitenden Ausführungshilfen für die Kommunen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu.

Die Ablösung des Begriffes „Fremdenverkehrsabgabe“ durch die Formulierung „Tourismusabgabe“ wird begrüßt.

Allgemeine Bemerkungen

Tourismusförderung ist ein elementarer Bestandteil der Wirtschaftsförderung. Die Unternehmen stellen nur einen Teil des touristischen Angebotes dar, andere Angebote sind öffentlich finanziert und Unternehmen nutzen wiederum die öffentliche Infrastruktur und das öffentlich finanzierte Tourismusmarketing für ihre eigenen Produkte. Das Vorhalten der örtlichen und regionalen touristischen Infrastruktur ist auch zukünftig eine Hauptaufgabe der öffentlichen Hand.

Bislang verfügen lediglich anerkannte Kur- und Erholungsorte über die Möglichkeit, auf der Grundlage des § 10 Kommunalabgabengesetzes (KAG) in Verbindung mit einer Ortssatzung eine Fremdenverkehrsabgabe (zukünftig Tourismusabgabe) zu erheben.

Durch die nunmehr vorgesehenen Änderungen des KAG und der KurortVO wird auch anderen Städten und Gemeinden, die über ein ausgeprägtes Maß an touristischer Infrastruktur und dementsprechend über ein deutlich erhöhtes Tourismusaufkommen verfügen, die Möglichkeit eröffnet, sich als Tourismusorte anerkennen zu lassen. Neben den bisher schon traditionell klassifizierten Tourismus-Kommunen - z. B. an der Lübecker Bucht, auf den Nordfriesischen Inseln oder St. Peter-Ording, Glücksburg und Büsum, etc. - dürften dann auch Städte wie Lübeck, Kiel und Flensburg von dem neuen Abgabement Gebrauch machen wollen. Entsprechende Signale haben wir bereits erhalten. Entscheidet sich eine Kommune, die Tourismusabgabe einzuführen, kann auch für die Unternehmen in diesen hinzukommenden Orten, die nicht direkt im Tourismussegment tätig sind, eine Abgabepflicht entstehen.

Abgabepflichtig sind bzw. werden keineswegs nur Unternehmen des Gastgewerbes oder der touristischen Dienstleistungssegmente. Auf Basis der Ermittlung sog. „Vorteilssätze“ (die anhand eines tourismusbedingten Umsatzanteils berechnet werden) sind alle im Gemeindegebiet lebenden selbständigen Personen und Personenvereinigungen (auch Freiberufler etc.) - in unterschiedlicher Höhe - abgabepflichtig. Für größere Unternehmen des Handels kann es je nach Ausgestaltung der Satzung zu jährlichen Abgabezahlungen in mittlerer fünfstelliger Höhe kommen. Vor dem Hintergrund dieser Betroffenheit mehrerer Branchen wird deutlich, welchen Stellenwert die Erarbeitung eines legitimierten Meinungsbildes für die Selbstverwaltungsorganisation der Wirtschaft haben muss.

Die Unternehmen des Landes stehen einer deutlich wachsenden Steuer- und Abgabenlast gegenüber. Die Diskussion über den aktuellen Änderungsprozess der Tourismusabgabe, die Bettensteuer/Kulturförderabgabe, die mögliche Umwandlung der Kurabgabe zur Gastgeber-Kurabgabe und steigende Gewerbesteuerhebesätze tragen nicht gerade zu einer Offenheit der Wirtschaft gegenüber neuen Finanzierungsmodellen bei. Die direkt im Tourismussegment tätigen Leistungsträger stehen den Änderungen des KAG und der KurortVO weitaus aufgeschlossener gegenüber als Unternehmen des Handels und des Dienstleistungssegmentes. Finanzierungssicherheit auf kommunaler Ebene für Leistungen im touristischen Marketing und im Bereich der Infrastruktur sind u. a. Beweggründe einer Befürwortung der Einführung einer erweiterten Tourismusabgabe.

In den Städten Lübeck und Flensburg sind es Betriebe des Beherbergungsbereiches, die direkt von der Einführung der „Bettensteuer/Beherbergungssteuer/Kulturförderabgabe“ betroffen sind. Mit diesem fragwürdigen Abgabekonstrukt wird ausschließlich ein Betriebssegment belastet und das Abgabeaufkommen ist nicht zweckgebunden, kann also zur allgemeinen Haushaltsdeckung der Kommune verwendet werden. Außerdem ist der Erhebungsaufwand für die Betriebe bei den einzelnen Gästen enorm und bürokratisch (Einzelbefragung, ob geschäftlich oder touristisch reisend erforderlich), der Imageschaden ist erheblich. Ein Verbot der Erhebung der Bettensteuer für die Kommunen, die die Tourismusabgabe bereits erheben oder künftig erheben wollen ist daher aus unserer Sicht zwingend. Nähere Hinweise hierzu entnehmen Sie bitte den weiteren Ausführungen.

Mit der Motivation, eine möglichst gerechte Lastenverteilung für alle Nutznießer touristischer Wertschöpfung zu schaffen, hat es in einigen Mittelzentren des Landes in den vergangenen Jahren Initiativen aus der Wirtschaft gegeben, die zum Ziel hatten, der jeweiligen Kommune die Einführung einer Tourismusabgabe (alt Fremdenverkehrsabgabe) zu ermöglichen. In Husum ist beispielsweise mit starker Unterstützung des Handels und der Tourismuswirtschaft vor einigen Jahren eine entsprechende Abgabe eingeführt worden. In Heide gibt es derzeit ähnliche Bestrebungen. In einzelnen Regionen des Landes scheint es durchaus eine gewisse Offenheit gegenüber neuen Finanzierungsmodellen im Tourismus zu geben. Auch die freiwillige Beteiligung von Unternehmen an PACT-Initiativen einzelner Standorte scheint diese Entwicklung - jedenfalls in unserem IHK-Bezirk - zu bestätigen.

Für die nicht ganz kleine Gruppe von Unternehmen aller Branchen in bereits klassifizierten Kur- und Erholungsorten, die bereits zum jetzigen Zeitpunkt zur Zahlung einer Tourismus-/Fremdenverkehrsabgabe herangezogen wird, scheint das Thema „Doppelerhebung“ - ähnlich wie für die Betriebe in den die Bettensteuer erhebenden Oberzentren - akut zu werden. Nach den derzeit vorliegenden Änderungstexten wird es den bereits anerkannten Kur- und Erholungsorten möglich sein, sich auch als „Tourismusort“ klassifizieren zu lassen. Dies könnte für entsprechende Kommunen dann interessant sein, wenn erwogen wird, das von einer Tourismusabgabe zu finanzierende Budget deutlich durch die Einbeziehung von Aufwendungen für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungsstätten zu erhöhen. Ähnlich wie bei der Bettensteuer sollte es zu dieser Möglichkeit der Doppelerhebung bzw. umfassenden Erweiterung der „Alt-Abgabe“ einen Ausschluss im Gesetzestext geben.

Entscheidend für die Akzeptanz der erweiterten Tourismusabgabe ist die Transparenz des Umsetzungsprozesses in den Kommunen und die strikte touristische Zweckbindung, sowohl bei der Berechnung der durch die Tourismusabgabe zu finanzierenden gemeindlichen Aufwendungen als auch bei der Verwendung des Abgabeaufkommens. Hierzu sollten für die Kommunen klare Handlungsempfehlungen erarbeitet werden.

Einzelpunkte Kommunalabgabengesetz

- Es ist zu befürchten, dass einzelne Gemeinden - insbesondere diejenigen, welche die „Bettensteuer“ bereits eingeführt haben - die „Bettensteuer“ neben der Tourismusabgabe auch weiter erheben werden. Dies wäre nach unserer Auffassung nach dem derzeitigen Entwurf zwar zulässig, da die Bettensteuer einerseits und die neu zu schaffende Tourismusabgabe andererseits keine gleichartigen Abgaben darstellen, sondern sich in ihrem abgabenrechtlichen Charakter wesentlich unterscheiden. Während die Bettensteuer eine örtliche Aufwandsteuer darstellt, ist die Tourismusabgabe als Beitrag bzw. als beitragsähnliches Entgelt zu qualifizieren. Um aber eine Mehrfachbelastung der Unternehmen / Beherbergungsbetriebe in diesen Gemeinden - und damit eine deutliche Wettbewerbsverzerrung zwischen den unterschiedlichen Standorten von Beherbergungsbetrieben - zu vermeiden, schlagen wir vor, durch eine entsprechende Regelung in § 3 KAG die Erhebung der Bettensteuer in Schleswig-Holstein durch den Landesgesetzgeber ausdrücklich zu verbieten. Das ausdrückliche Erhebungsverbot für einzelne Abgaben (als Ausnahme von der Generalklausel des § 1 Abs. 1 KAG) ist zulässig und auch bereits im KAG, z. B. für die Gaststätterlaubnissteuer und die Schankerlaubnissteuer, umgesetzt (vgl. § 3 Abs. 4 KAG).
- Mit der Einführung der erweiterten Tourismusabgabe würde der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden nicht unerheblich erweitert. Damit stellt sich - insbesondere in größeren Städten - in besonderem Maße das Problem, die Vorteilssätze (%-Sätze für den tourismusbedingten Anteil am Umsatz) nach der Lage der Betriebsstätte im Gemeindegebiet differenzieren zu müssen, also unterschiedliche Vorteilszonen zu bilden. Die Bemessungsgrundlagen dafür, z. B. die erzielten Gastronomie- und Einzelhandelsumsätze, müssen nach den örtlichen Gegebenheiten ermittelt und im Rahmen des kommunalen Ermessens in Ortsrecht umgesetzt werden. Derartige Grundlagendaten mit örtlichem Bezug sind nur teilweise aus allgemein zugänglichen Quellen, wie der Umsatzsteuerstatistik, abzuleiten. Um diesem Mangel abzuwehren, wäre es sinnvoll, wie z. B. in Niedersachsen schon seit 1992 praktiziert, ein satzungsvorbereitendes Erhebungsverfahren durch die Kommunen zu ermöglichen. Inwieweit hierzu eine Ermächtigungsgrundlage durch das KAG erforderlich ist, sollte überprüft werden.
- In § 10, Abs. 6 des Änderungsentwurfs des KAG wird für die anerkannten „Tourismusorte“ die Möglichkeit der Refinanzierung von Aufwendungen um „... Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen ...“ erweitert. Dies halten wir für sehr kritisch, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Kommunen die von Ihnen in der Einzelbegründung zu Punkt 2 und Punkt 4 dargestellten Voraussetzungen einer tatsächlichen touristischen Nutzung der Kultureinrichtungen, der Berechnung des Gesamtbudgets, das über eine Tourismusabgabe zu refinanzieren ist, auch tatsächlich zugrunde legen. Da wir in Gesprächen mit verschiedenen kommunalen Vertretern bereits Hinweise erhielten, die darauf hindeuten, dass Aufwendungen für Kultureinrichtungen wie Theater, Museen und Veranstaltungshäuser möglichst umfassend in die Refinanzierung einbezogen werden sollen, bedarf es zum Entgeltcharakter und dem Erfordernis einer tatsächlichen (auch nachzuweisenden) touristischen Nutzung einer deutlichen Präzisierung. Sollte dies im KAG und der KurortVO nicht darstellbar sein, empfehlen wir, von der Refinanzierungsmöglichkeit des Kultursegmentes Abstand zu nehmen. Allein die Tatsache des Vorhandenseins kultureller Einrichtungen kann nach unserem Verständnis nicht dazu führen, dass die Gesamtaufwendungen hierfür mit bis zu 70% in das Refinanzierungsbudget einfließen. Die Zweckbindung

bei der Verwendung des Abgabeaufkommens sollte - da systematisch verbunden - auch bei der Berechnung der Gesamtaufwendungen gelten.

- Dem Thema Offenheit und Transparenz kommt im Zuge der vorgesehenen Änderungen eine besondere Bedeutung zu. Ebenso wie diese im Rahmen der Berechnung touristisch induzierter Umsatzanteile von den Unternehmen eingefordert wird, kann erwartet werden, dass die Kommunen die Abgabengerechtigkeit ernst nehmen und auch Berechnungsgrundlagen offenlegen.

Einzelpunkte KurortVO

- Grundsätzlich halten wir die Erweiterung der KurortVO, unter § 4a mit den dort festgelegten „weichen“ Parametern für „Tourismusorte“, für problematisch. Während für Kur- und Erholungsorte die zu erfüllenden Voraussetzungen recht konkret beschrieben sind, bleiben sie für die neue Ortskategorie vage. Das Anerkennungsverfahren durch den Beirat bekommt dadurch ein besonderes Gewicht. Die Präzisierung des „Gäste- und Tourismusaufkommens“ wäre hilfreich. Es bleibt bei dem vorgelegten Entwurf unklar, ob hierbei an Gäste- und Übernachtungsaufkommen, an Tourismusintensität (Übernachtungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl) oder an das Aufkommen an Tagesgästen gedacht wird.
- Da durch die erweiterte Tourismusabgabe eine Vielzahl von Unternehmen verschiedenster Branchen betroffen sein wird, regen wir an, dass auch ein IHK-Vertreter von der zuständigen obersten Landesbehörde in den „Beirat für Kurorte“ berufen wird. Es sollte schließlich erwogen werden, auch die Bezeichnung dieses Beirates zu ändern / ergänzen. „Beirat für Kur- und Tourismusorte“ wäre nach unserer Auffassung der treffendere Begriff.

Weiteres Vorgehen

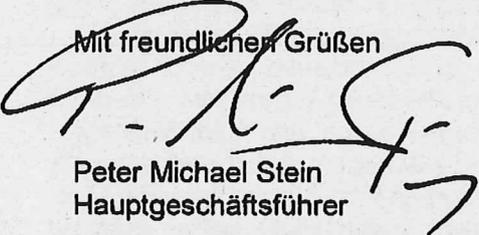
Neben unserer grundsätzlichen Empfehlung, bei der Änderung des KAG und der KurortVO zur Einführung einer erweiterten Tourismusabgabe „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ walten zu lassen, sprechen wir uns auch noch einmal ausdrücklich dafür aus, das Änderungsverfahren nicht durch Aufnahme weiterer Regelungsinhalte zu überfrachten.

Die formulierten noch zu klärenden Punkte bedürfen einer seriösen Abwägung in Bezug auf eine rechtssichere, von den Betrieben akzeptierte und für die Gemeinden praktikable Umsetzung. Hier bietet sich eine inhaltliche und kommunikative Umsetzungsbegleitung durch eine gemeinsame Projektgruppe, möglicherweise bestehend aus IHK, Tourismusverband, DEHOGA und kommunalen Landesverbänden unter Federführung der Landesregierung an.

Gern sind wir bereit, in einem persönlichen Gespräch, die Inhalte dieser Stellungnahme ausführlicher zu erläutern.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Michael Stein
Hauptgeschäftsführer

PS: Kompletten Service und umfassende Wirtschaftsinfos rund um die Uhr finden Sie auf www.ihk-schleswig-holstein.de