



An
die Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel
per Email

Donnerstag, 5. Dezember 2013

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung (Drucksache 18/1136)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Davon machen wir gerne Gebrauch und übermitteln Ihnen die folgende Stellungnahme.

1. Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Der Gesetzentwurf sieht im Kern vor, dass neben den Kur- und Erholungsorten künftig auch weitere anerkannte Tourismusorte eine Tourismusabgabe (früher: Fremdenverkehrsabgabe) erheben können sollen. Dieses Ansinnen wird von uns ausdrücklich begrüßt.

Die bisherige Fremdenverkehrsabgabe hat sich als Instrument bewährt, die besonderen Aufwendungen für die touristische Infrastruktur und Werbung in den Kur- und Erholungsorten teilweise auf diejenigen umzulegen, die davon einen wirtschaftlichen Vorteil haben. Umfangreiche Rechtsprechung und Kommentierung erlauben es den Kommunen, rechtssichere Satzungen zu erlassen, wenn sie sich an den vorgeschlagenen Mustern orientieren.

Die Verwendung der Mittel aus der Tourismusabgabe ist zweckgebunden. Sie kann nur erhoben werden, wenn von der Gemeinde nachgewiesen wird, dass in entsprechendem Umfang Aufwendungen für die touristische Infrastruktur und Werbung getätigt worden sind. Diese Kalkulation muss offengelegt werden. Die Tourismusabgabe orientiert sich an dem Vorteilsbegriff des Kommunalabgabenrechts. Derjenige, der durch das Handeln der Kommune einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, soll sich an-

gemessen an dem dafür notwendigen Aufwand beteiligen. Dieses Prinzip wird von uns ausdrücklich befürwortet.

Die Ausweitung der erhebungsberechtigten Gemeinden über die reinen Kur- und Erholungsorte hinaus ist sachgerecht. Seit langem spielt der Tourismus als Wirtschaftsfaktor in vielen weiteren Gemeinden in Schleswig-Holstein eine bedeutende Rolle. Auch diese Gemeinden wenden teilweise erhebliche Finanzmittel auf, um für den Tourismus zu werben sowie touristische Anlagen zu erstellen und zu unterhalten. Darum ist es konsequent, auch diesen Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, eine Tourismusabgabe zu erheben.

Wir begrüßen es, dass nach dem Gesetzentwurf dennoch eine formale Anerkennung als „sonstiger Tourismusort“ gefordert wird. Denn der Vorteilsbegriff des Kommunalabgabenrechts fordert besondere Anstrengungen für die Förderung des Tourismus. Die im Gesetzentwurf aufgelisteten Kriterien, die in einer Verordnung weiter ausgeführt werden sollen, erscheinen uns sachgerecht, um Tourismusorte mit besonderem Fremdenverkehrsaufwand abzugrenzen.

Obwohl es also in der Theorie viele gute Argumente für die Tourismusabgabe gibt, ergeben sich in der Praxis dennoch Probleme. Die Tourismusabgabe ist für die Gemeinden Segen und Fluch zugleich.

Neben der Einnahmeerhöhung bewirkt eine gültige Tourismusabgabensatzung in der Tendenz, dass Forderungen an die Gemeinde, mehr Geld für touristische Infrastruktur und Werbung auszugeben, zurückhaltender erhoben werden. Denn jede Ausweitung der Aufwendungen führt immer dazu, dass sich der Abgabesatz erhöht. Alle, die vom Tourismus profitieren, müssen dann dafür höhere Beiträge aufbringen. Insofern wird man sich auf solche Maßnahmen beschränken, die für alle Beteiligten auch tatsächliche Vorteile versprechen.

Auf der anderen Seite ist die Einführung einer Tourismusabgabe mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden, weil jedem Abgabepflichtigen ein individueller Vorteil zugerechnet werden muss, der ihm mittelbar oder unmittelbar aus dem Tourismus erwächst. Dazu muss in jedem einzelnen Fall der tourismusbedingte Gewinn ermittelt werden. Als pauschale Hilfsgröße erlaubt die Rechtsprechung den Gemeinden, in einer Satzung für jede Branche Vorteilsstufen festzulegen, die den Anteil des tourismusbedingten Umsatzes am Gesamtumsatz abbilden sollen. Multipliziert mit den tatsächlichen Umsatzzahlen ergibt sich der touristische Umsatz. Dieser wird dann mit einem durchschnittlichen Gewinnsatz, der auf Erhebungen der Finanzämter beruht, multipliziert. So erhält man den auf den Tourismus zurückgehenden Gewinn als Vorteilsmaßstab. Der umlagefähige Tourismusaufwand wird durch die Gesamtsumme der Vorteilsmaßzahlen geteilt, damit ergibt sich der anzuwendende Abgabesatz. Diese Berechnungen müssen jährlich aktualisiert werden. Das ist für die Verwaltung sehr aufwendig.

Die Tourismusabgabe ist in den Kommunen oft sehr Streitbehaftet. Einerseits können Gewerbetreibende ohne Betriebssitz im Erhebungsort nicht zur Abgabe herangezogen werden und andererseits fällt es schwer, den Vorteilsmaßstab für die Selbständigen und Unternehmen „gerecht“ festzulegen.

Eine Gemeinde kann immer nur solche natürlichen und juristischen Personen zur Tourismusabgabe heranziehen, die ihren Wohn- oder Betriebssitz innerhalb der eigenen Gemeinde haben oder dort ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nicht erfasst werden können jedoch beispielsweise Handwerker- oder sonstige Dienstleistungen von Unternehmen, die ihren Betriebssitz außerhalb haben. Dieses führt zwangsläufig zu einer Wettbewerbsverzerrung. Ortsansässige Unternehmen müssen bei der Kalkulation die Tourismusabgabe einbeziehen, während dies Konkurrenten von außerhalb nicht müssen. Nicht ortsgebundene Dienstleister (z.B. Hausmeisterdienste, Gebäudereinigungen) können ihren Betriebssitz in Nachbarorte verlegen, um sich damit der Tourismusabgabe zu entziehen.

Zum anderen stellt die Rechtsprechung die Forderung, dass ausnahmslos alle Selbständigen und Unternehmer zur Abgabe herangezogen werden, die auch nur einen theoretischen Vorteil von einer erhöhten Tourismusfrequenz haben. Die Aufgabe für den Satzungsgeber, alle potentiellen Vorteilsinhaber untereinander abgewogen und gerecht zu berücksichtigen, erweist sich in der Praxis als kaum durchführbar. Als Beispiel möge die Stadt Bad Segeberg gelten, die gerade erst eine Satzung über die Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe nach altem Recht verabschiedet hat. In den Medien wurde das Beispiel eines Zahnarztes angeführt:

Auch ein Zahnarzt hat Vorteile aus der touristischen Attraktivität seines Praxisstandortes. Die unmittelbaren Vorteile bestehen in der Behandlung von Touristen, mittelbare Vorteile ergeben sich aus der Behandlung von Patienten, die wiederum ihr Einkommen aus dem Tourismus erzielen. Somit ist ein Zahnarzt zwangsläufig zur Tourismusabgabe heranzuziehen. In Bad Segeberg sind die Zahnärzte in die niedrigste Vorteilsstufe mit dem Vorteilssatz 20 Prozent eingestuft. Auf diesen Umsatzvorteil wird dann der durchschnittliche Gewinnanteil gelegt, der nach der Satzung der Stadt Bad Segeberg bei Zahnärzten 40 Prozent betragen soll.

Von den betroffenen Zahnärzten werden diese pauschalierten Werte vehement bestritten. Weder der Vorteilssatz noch der durchschnittliche Gewinnanteil würden der Realität entsprechen. Nur im Ausnahmefall würden Touristen am Urlaubsort den Zahnarzt aufsuchen und dann in der Regel auch nur eine Notfall-Schmerzbehandlung in Anspruch nehmen. An dieser könne der Zahnarzt jedoch deutlich weniger verdienen als beispielsweise an einem Zahnersatz, der keinen touristischen Bezug aufweist. Dass die Zahnärzte in Bad Segeberg auch Patienten von außerhalb behandeln, liege nicht an der touristischen Bedeutung des Ortes, sondern an der Funktion als Mittelzentrum.

Sollten die betroffenen Zahnärzte durch entsprechende Erhebungen nachweisen können, dass die in der Satzung festgelegten Vorteilssätze und durchschnittlichen Gewinnanteile tatsächlich erheblich von der Realität abweichen, so wäre die Stadt gezwungen, ihre Satzung entsprechend anzupassen oder abweichende Einzelfallregelungen zu treffen. Auf jeden Fall ist mit einer sehr großen Zahl von Widersprüchen gegen die Abgabebescheide zu rechnen.

Die Stadt Bad Segeberg ist anerkannter Kurort und Mittelzentrum zugleich. Dieses Beispiel zeigt, dass die ohnehin nicht einfachen Probleme der Tourismusabgabe in Orten höherer Zentralitätsstufe noch größer sind. Denn die Unterscheidung zwischen Tourismus und zentralörtlichen Funktionen ist in der Praxis nur schwer zu ziehen. Beispielsweise eine Fußgängerzone ist in Timmendorfer Strand

oder Westerland sicherlich als touristische Einrichtung zu sehen, in Bad Segeberg dient sie aber eher der zentralen Versorgungsfunktion. Bei der Festlegung der Abgabemaßstäbe ist es praktisch unmöglich, zwischen Handels- und Dienstleistungsangeboten zu unterscheiden, die vornehmlich dem touristischen Bedarf oder vornehmlich dem zentralörtlichen Bedarf zuzurechnen sind. Höherwertige Handels- und Dienstleistungsangebote, die sich ja gerade in einem zentralen Ort konzentrieren sollen, erleiden durch die Tourismusabgabe einen Standortnachteil. Es ist daher zu befürchten, dass die ohnehin streitbefangene Einführung einer Tourismusabgabe in Orten höherer Zentralitätsstufe auf noch größere politische Schwierigkeiten stößt.

Aus diesen Gründen werden Kommunen sehr genau abwägen müssen, ob sie sich für oder gegen eine Tourismusabgabe entscheiden, selbst dann, wenn sie anerkannte Tourismusorte sind. Es gibt eine Reihe von ernstzunehmenden Schwierigkeiten, die bei gründlicher Abwägung zu der Entscheidung führen können, auf die Einführung zu verzichten. Selbst wenn eine Kommune hohe Tourismusaufwendungen hat, kann dennoch ein Verzicht auf diese zusätzliche Einnahmemöglichkeit geboten sein.

Deshalb sollte die Gesetzesänderung ausdrücklich nur als zusätzliches Angebot für die Kommunen verstanden werden. Keinesfalls darf das Recht zur Abgabenerhebung in diesem Fall gleichzeitig als Verpflichtung aufgefasst werden, selbst wenn nach §76 Abs. 2 Gemeindeordnung Kommunen ihre Finanzmittel in erster Linie aus Entgelten und nur nachrangig aus allgemeinen Steuermitteln bestreiten sollen. Die Kommunalaufsicht sollte daran gehindert werden, die Einführung einer Tourismusabgabe künftig als Voraussetzung für Konsolidierungshilfen, Fehlbedarfszuweisungen oder sonstige staatliche Zuwendungen zu fordern. In jedem Einzelfall müssen die Vor- und Nachteile der Tourismusabgabe sehr gründlich abgewogen werden, dies kann am ehesten die jeweilige Kommunalvertretung vor Ort.

2. Änderung der Gemeindeordnung

Die Feststellung in der Gesetzesbegründung, dass es vielen Kommunen nicht gelingt, zeitgerecht bis 2013/2014 die notwendigen Jahresabschlüsse nach Umstellung auf die doppelte Buchführung vorzulegen, ist zweifelsohne richtig. Deshalb ist es konsequent, die Frist für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses zu verlängern.

Gleichzeitig muss aber auch gesehen werden, dass es sehr wohl Kommunen in Schleswig-Holstein gibt, die die notwendigen Voraussetzungen für den Gesamtabchluss fristgerecht erfüllt haben. Offenbar gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen, wie qualifiziert und mit welchem Nachdruck an der Umstellung auf die doppelte Buchführung gearbeitet wurde. Insbesondere größere Städte und Gemeinden waren gut beraten, bei der Umstellung externe Beratung durch spezialisierte Wirtschaftsprüfer oder andere Beratungsunternehmen in Anspruch zu nehmen.

Die verlängerte Frist für die Aufstellung von Gesamtab schlüssen sollte deshalb unbedingt damit verbunden werden, die noch fehlenden Schritte zur endgültigen Einführung der doppelten Buchführung in allen Kommunen mit Nachdruck zu betreiben. Deshalb sollte die Kommunalaufsicht in jedem Fall, in dem bislang noch kein Gesamtab schluss vorgelegt werden kann, einen verbindlichen Zeitplan für die endgültige Einführung der doppelten Buchführung verlangen und dessen Einhaltung überwa-

chen. Die jetzt eingeräumte Fristverlängerung darf nicht den falschen Eindruck erwecken, als könne man mit entsprechendem Zuwarten auf weitere Fristverlängerung hoffen.

Städte und Gemeinden, die nicht plausibel nachweisen, dass sie bis einschließlich 2018 einen vollständigen und korrekten Gesamtabschluss aufstellen können, sollten von der Kommunalaufsicht dazu veranlasst werden, rechtzeitig externe Beratung und Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

Gerne sind wir bereit, unsere Positionen im mündlichen Vortrag und in Diskussionen weiter zu vertiefen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Altmann', written in a cursive style.

Dr. Aloys Altmann
Präsident