

Tourismusverband Schleswig-Holstein e. V. · Wall 55 · 24103 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Vorsitzenden Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tourismusverband Schleswig-Holstein e. V.
Wall 55
24103 Kiel
Telefon 0431 / 560 105-0
Telefax 0431 / 560 105-19
info@tvsh.de
www.tvsh.de

Per E-Mail an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

22.04.2026

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 20/3857

Sehr geehrter Herr Kürschner,

der Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. (TVSH) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum oben genannten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften. Für die nachfolgende Stellungnahme hat der TVSH als tourismuspolitische Vertretung seine Mitglieder einbezogen und intensive Gespräche mit Fachexpert:innen geführt.

Der TVSH begrüßt grundsätzlich die im Rahmen des Gesetzentwurfes vorgesehenen Anpassungen im Bereich der Tourismusfinanzierung zur Stärkung der Rechtssicherheit und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums im Hinblick auf die freiwillige Aufgabe Tourismus in Schleswig-Holstein.

Der Tourismus ist mit einem jährlichen Bruttoumsatz von 10,8 Milliarden Euro ein zentraler Wirtschafts- und Standortfaktor für Schleswig-Holstein. Über Steuereinnahmen leistet er einen maßgeblichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Für Bund, Länder und Kommunen generiert der Schleswig-Holstein-Tourismus jährlich allein aus Mehrwert- und Einkommensteuer ein Steueraufkommen in Höhe von über 1,0 Milliarden Euro wovon rund 275 Millionen Euro direkt in den Landeshaushalt Schleswig-Holstein fließen. Hinzu kommen Einnahmen aus Grundsteuer, Gewerbesteuer, Tourismusabgabe sowie Kur- bzw. Gästeabgabe. Dadurch trägt der Tourismus unmittelbar zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur bei. Ohne die Investitionen in den Tourismus - gegenfinanziert durch tourismusinduzierte Erträge, Abgaben und Steuereinnahmen - könnte die kommunale und betriebliche Infrastruktur in der bestehenden Quantität und Qualität nicht aufrechterhalten werden. Umso bedeutender sind daher die nachhaltige Sicherung und Stärkung des touristischen Finanzierungssystems.

Auf eine Vielzahl der mit dem Gesetz adressierten Problemstellungen hatte der TVSH bereits Anfang 2024 in einem Argumentationspapier seiner Arbeitsgruppe Finanzierung und

als künftige Herausforderungen und Risiken für die Tourismusfinanzierung in Schleswig-Holstein hingewiesen.

Gleichzeitig ergeben sich weiterhin zentrale Anmerkungen und Änderungsbedarfe auf die im Folgendem näher eingegangen wird.

Änderung des Kommunalabgabengesetzes: § 3 Abs. 5 KAG-E

Der TVSH begrüßt grundsätzlich die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit der künftig parallelen Erhebung von einer Steuer auf Übernachtungsleistungen und einer Tourismusabgabe als eine Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume.

Mit dem Beschluss v. 22.03.2022 hat das BVerfG etwaige Verfassungsbeschwerden gegenüber der Übernachtungssteuer zurückgewiesen und ihre Rechtssicherheit deutlich gestärkt. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der TVSH grundsätzlich zweckgebundene Abgaben, die nachweisbar für die kommunalen touristischen Aufwendungen verwendet werden, bevorzugt. Aus touristischer Sicht sind Gästeabgabe und Tourismusabgabe deshalb bessere Instrumente zur Finanzierung des Tourismus als die Übernachtungssteuer, welche als allgemeines Deckungsmittel keinerlei Zweckbindung unterliegt. Die Einnahmen aus der Übernachtungssteuer fließen jeweils in den allgemeinen kommunalen Haushalt. Eine Transparenz über die Verwendungen des Übernachtungssteueraufkommens findet in der Regel nicht statt. Insofern besteht ein gewisses Risiko, dass Kommunen diese Einnahmen zur Finanzierung von Pflichtaufgaben nutzen und die Mittel nicht für touristische Zwecke eingesetzt werden.

Im Einzelfall und abhängig von örtlichen Gegebenheiten kann die Übernachtungssteuer für gewisse Kommunen als Finanzierungsinstrument mit geringeren Erhebungsaufwand durchaus interessant sein. Wenn sich eine Kommune tatsächlich für die Übernachtungssteuer entscheiden sollte, dann müsse aus Sicht des TVSH unbedingt auch eine politische Willensbekundung für die touristische Verwendung des Aufkommens aus der Übernachtungssteuer erfolgen. Die Deckung von Haushaltslöchern durch die Einführung einer Übernachtungssteuer lehnt der TVSH in diesem Zusammenhang ab.

Eine parallele Erhebung von Übernachtungssteuer und Tourismusabgabe ermöglicht eine ausgewogenere Verteilung der finanziellen Lasten, so dass damit eine faire Heranziehung aller Unternehmen, die direkt oder indirekt vom Tourismus profitieren, realisierbar ist. Der Ausschluss der gleichzeitigen Erhebung von Übernachtungssteuer und Kur- bzw. Gästeabgabe bleibt damit weiterhin bestehen.

Änderung des Kommunalabgabengesetzes: § 10 Abs. 1 KAG-E

Seitens des TVSH wird die geplante Erweiterung des abgabenberechtigten Kreises der Kurabgabe auf anerkannte Tourismusorte und die damit verbundene Umbenennung der „Kurabgabe“ in „Gästeabgabe“ grundsätzlich begrüßt.

Die neue Regelung schafft zusätzlichen Finanzierungsspielraum sowie eine breitere Finanzierungsbasis für als Tourismusort anerkannte Gemeinden und ermöglicht eine Beteiligung der Gäste an den Kosten für touristische Infrastruktur und Angebote. Damit können kommunale Haushalte erheblich entlastet werden und ermöglichen neue Investitionen in die Qualität der touristischen Angebote.

Gleichzeitig hebt der TVSH hervor, dass bei einem potenziell steigenden Anreiz zur Anerkennung als Tourismusort weiterhin klare Qualitätskriterien bestehen müssen und die besonderen Standards der Kurorte nicht relativiert werden dürfen.

Unter diesen Voraussetzungen wird gewährleistet, dass sowohl neue als auch etablierte Tourismusstandorte langfristig profitieren, ohne dass die besondere Stellung der Kur- und Erholungsorte in Schleswig-Holstein geschwächt wird.

Übergang von der Kurabgabe zur Gästeabgabe

Wie zuvor beschrieben erweitert der Gesetzentwurf die bisherige Kurabgabe zu einer Gästeabgabe und ermöglicht deren Anwendung auch für anerkannte Tourismusorte.

In diesem Zusammenhang setzt sich der TVSH ausdrücklich für eine gesetzliche Übergangsvorschrift ein, wonach bestehende Kurabgabesatzungen bis zum Erlass neuer Gästeabgabesatzungen fortgelten, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Hintergrund ist die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein im Zusammenhang mit der Umstellung der Fremdenverkehrsabgabe auf die Tourismusabgabe. Das Gericht wertete den Systemwechsel als Einführung einer neuen Abgabenart, wodurch bestehende Satzungen ihre Rechtsgrundlage verlieren konnten. Um die damit verbundenen finanziellen Ausfälle durch fehlende Einnahmen in der Übergangsphase dringend zu vermeiden, plädiert der TVSH ausdrücklich für eine gesetzliche Übergangsvorschrift.

Aus den genannten Gründen schlagen wir in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Finanzierung und Abgaben des TVSH nachfolgende Formulierung für eine solche Übergangsvorschrift in Gestalt eines neuen Art. 10 vor, wobei der bisherige Art. 10 dann zu Art. 11 werden würde.

3

„Art. 10 Übergangsvorschrift

Kurabgabesatzungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgemacht worden sind, bleiben vom Inkrafttreten dieses Gesetzes unberührt. Die Regelungen in § 10 Abs. 1 bis 6 des Kommunalabgabengesetzes in ihrer im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Fassung bleiben anwendbar auf Änderungssatzungen, mit denen gemäß Satz 1 fortgeltende Kurabgabesatzungen geändert werden.

Art. 11 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Ggf. zu ergänzende Begründung zu Art. 10

Art. 10 Satz 1 hat klarstellende Bedeutung. Selbst wenn man die Gästeabgabe nach diesem Gesetz als eine im Vergleich zur vorangegangenen Kurabgabe neue, andere Abgabenart ansehen wollte (so etwa Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 14. September 2017 – 2 KN 3/15 – für die zum 01.08.2014 erfolgte Einführung der Tourismusabgabe anstelle der vorherigen Fremdenverkehrsabgabe), so würden zuvor wirksam erlassene Kurabgabesatzungen fortgelten. Denn wirksam erlassene Satzungen werden nicht dadurch unwirksam, dass nachträglich ihre Satzungsermächtigung entfällt (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1977 – 2 BvR 812/74 –, BVerfGE 44, 216-227, juris-Rn. 26). Art. 10 Satz 2 hat dagegen konstitutive Bedeutung. Erweisen sich in der Vergangenheit

erlassene Kurabgabesatzungen etwa anlässlich von Rechtsstreitigkeiten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wegen formeller oder materieller Mängel für unwirksam, stünde mit der oben genannten Rechtsprechung des OVG Schleswig der Gemeinde ohne die Übergangsregelung des Art. 10 Satz 2 keine Möglichkeit mehr zur Verfügung, durch (gegebenenfalls rückwirkende) Änderungssatzungen den Mangel der Kurabgabesatzung zu beheben.“

Wir bitten um entsprechende Berücksichtigung des Formulierungsvorschlages für eine gesetzliche Übergangsregelung, da eine solche Regelung insbesondere das laufende Verfahren absichern und den Gemeinden ausreichend Zeit zur Anpassung ihrer Satzungen geben würde.

Weitere Anmerkung: Notwendigkeit einer Mustersatzung

Vor dem Hintergrund, dass das OVG die damalige Einführung der Tourismusabgabe nicht als eine modifizierte Fremdenverkehrsabgabe mit neuem Namen, sondern gewissermaßen als völlig neu eingeführte Abgabenart betrachtete, dürfte dies nun auch für den Wechsel von der Kurabgabe zur Gästeabgabe gelten. Die Gemeinden werden deshalb nicht umhinkommen, zeitnah neugefasste Gästeabgabensatzungen zu beschließen und diese an die Stelle ihrer bisherigen Kurabgabesatzungen zu setzen.

In diesem Zusammenhang wäre die Bereitstellung einer Mustersatzung für die neue Gästeabgabe aus Sicht der Kommunen äußerst zweckdienlich. Gerne erklärt der TVSH seine Bereitschaft, an der Erarbeitung einer solchen Mustersatzung mitzuwirken.

4

Änderung des Kommunalabgabengesetzes: § 10 Abs. 8 KAG-E

Die vorgesehene Einführung einer Fehlertoleranz in Bezug auf die Kalkulation von Abgaben wird als positiv bewertet, da formale Fehler nicht mehr zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung führen. Die bisherigen Auffassungen in der Rechtsprechung führten dazu, dass solche geringfügigen Abweichungen in der Kalkulation zur Unwirksamkeit ganzer Satzungen führten. Somit wird den Kommunen mehr Rechtssicherheit bei der Gestaltung ihrer Satzungen gegeben und der administrative Aufwand reduziert.

Zusammenfassend stellt die geplante Regelung einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Rechtssicherheit dar. Sie ermöglicht es den Kommunen, ihre Satzungen praxistauglich und rechtssicher zu gestalten, ohne dass unverhältnismäßige Risiken durch geringfügige Abweichungen entstehen.

Änderung des Kommunalabgabengesetzes: § 10 Abs. 9 KAG-E

Die Neuregelung des § 10 Abs. 9 KAG-E ermöglicht eine pauschale Kalkulation des gemeindlichen Eigenanteils für Kur- und Tourismuseinrichtungen. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand in den Kommunen und schafft mehr Rechtssicherheit.

Der TVSH begrüßt den grundsätzlichen Ansatz einer Pauschalierung des gemeindlichen Eigenanteils zur Entlastung der Verwaltungen, kritisiert jedoch den im Gesetzentwurf vorgesehenen Mindestsatz von 20 Prozent ausdrücklich.

Ein gesetzlich festgelegter Mindest-Gemeindeanteil von 20 Prozent bei der Kalkulation der Kur- und Tourismusabgabe würde in nahezu allen großen touristischen Orten Schleswig-Holsteins – etwa Büsum, Grömitz, St. Peter-Ording, Sylt oder Fehmarn – eine Verdoppelung oder sogar Verdreifachung der bisher in den Satzungen festgesetzten Eigenanteile bedeuten. Die bisherigen Sätze beruhen auf anerkannten Berechnungsmodellen, die die pauschale Nutzung der Einheimischen der pauschalen Nutzung der Gäste gegenüberstellen. Eine derart drastische Erhöhung wäre für die touristischen Orte finanziell nicht tragbar. Die dringend notwendigen Investitionen in die touristische Infrastruktur könnten unter diesen Rahmenbedingungen so nicht mehr finanziert werden.

Zur Veranschaulichung der weitreichenden finanziellen Auswirkungen eines gemeindlichen Mindestsatzes von 20 Prozent – insbesondere für Kommunen, deren Haushalte aus verschiedenen Gründen bereits erheblich unter Druck stehen – werden nachfolgend anhand ausgewählter führender Tourismusorte in Schleswig-Holstein beispielhaft die Auswirkungen dargestellt. Die Berechnungen wurden dem TVSH freundlicherweise direkt von den Kommunen für diese Stellungnahme zur Verfügung gestellt:

- Gemeinde Büsum: Ein Mindest-Eigenanteil von 20 % würde eine Mehrbelastung von ca. 1,7 Mio. Euro bedeuten. Der derzeitige Eigenanteil beträgt 5,21 %.
- Gemeinde St. Peter-Ording: Ein Mindest-Eigenanteil von 20 % würde eine Mehrbelastung von ca. 2,5 Mio. Euro bedeuten. Der aktuelle Eigenanteil beträgt 6 %.
- Gemeinde Grömitz: Ein Mindest-Eigenanteil von 20 % würde eine Mehrbelastung von ca. 1,25 Mio. Euro bedeuten. Der derzeitige Eigenanteil beträgt 11,73 %.
- Stadt Fehmarn: Ein Mindest-Eigenanteil von 20 % würde eine Mehrbelastung von ca. 800.000 Euro bedeuten. Der derzeitige Eigenanteil beträgt 10 %.

5

Wie die Beispiele zeigen, liegen die bisherigen gemeindlichen Eigenanteile zur Kalkulation der Aufwendungen für die Kurabgabe deutlich unter den im Gesetzentwurf vorgesehenen 20 %. Die daraus resultierenden finanziellen Mehrbelastungen müssten durch Einnahmen gedeckt werden, die nicht im Zusammenhang mit den für Kur- und Erholungszwecke bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen und Veranstaltungen stehen (z. B. Steuereinnahmen), damit die Kommunen den erhöhten Eigenanteil aufbringen können.

Angesichts der bereits äußerst angespannten Haushaltslage vieler Kommunen würde eine zusätzliche Belastung durch einen Mindest-Gemeindeanteil eine gravierende Verschärfung der finanziellen Situation darstellen und gefährden die positive Entwicklung der Schleswig-Holstein-Tourismus.

Zusätzlich bestünde die Gefahr, dass die vorgesehene Pauschalierung auf 20 % gleichzeitig eine entsprechende Kürzung des Vorsteuerabzugs in entsprechender Höhe nach sich ziehen könnte, was dann im Ergebnis eine weitere finanzielle Belastung aus Sicht der Gemeinden darstellt.

Aus den genannten Gründen schlagen wir in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Finanzierung und Abgaben des TVSH eine alternative Ausgestaltung des § 10 Abs. 9 KAG-E vor:

„(9) Bei der Bestimmung des Mindestsatzes des gemeindlichen Eigenanteils ist die Gemeinde befugt, einen Einheitssatz für die voraussichtliche Inanspruchnahme aller gästeabgabefähigen Einrichtungen und Veranstaltungen durch Einwohnerinnen und Einwohner festzulegen. Der Wert kann pauschaliert und nicht einrichtungsbezogen ermittelt werden. Der Einheitssatz ergibt sich ist aus dem Vorteilsverhältnis zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern und Gästen. Dabei kann der Einwohnervorteil mit dem 28-fachen der Einwohnerzahl und der Gästevorteil aus der Summe von Übernachtungen, Tagesgästen und dem 28-fachen der Zweitwohnungsinhaberinnen und Zweitwohnungsinhaber errechnet werden.“

Der TVSH bittet ausdrücklich um Berücksichtigung der alternativen Formulierung, da die finanziellen Auswirkungen für die ohnehin bereits angespannten kommunalen Haushalte andernfalls gravierend wären.

Bei Rückfragen oder Gesprächsbedarf stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Jürgen Lütje
Vorsitzender TVSH

Peter Douven
Stv. Vorsitzender TVSH

Manfred Wohnrade
Stv. Vorsitzender TVSH

Dr. Catrin Homp
Geschäftsführerin TVSH