

IHK Schleswig-Holstein | 24100 Kiel

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Frau Christine Holinka
Postfach 7125
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3718

Federführung Tourismus

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

29.02.2012

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) – Gastgeber-Kurabgabe

Sehr geehrte Frau Holinka,

für die Zuleitung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) - Gastgeber-Kurabgabe – danken wir Ihnen. Gern nutzen die IHK Schleswig-Holstein (IHK SH) und der DEHOGA Schleswig-Holstein (DEHOGA) die Möglichkeit, zum Inhalt der angestrebten Gesetzesänderung und zum Verfahren Stellung zu nehmen.

Grundsatz und Verfahren

Seit mehreren Jahren sind wir gemeinsam mit dem Tourismusverband Schleswig-Holstein (TV SH) bemüht, für die Erhebung der Kurabgabe gästeeorientierte Modelle zu entwickeln, die den Aufwand der in das Erhebungsverfahren eingebundenen Beherbergungsbetriebe kostenneutral reduzieren. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation vieler Tourismuskommunen war allerdings auch unstrittig, dass unter Beachtung des Grundsatzes der Beitragsgerechtigkeit kaum Spielraum für eine Reduzierung des Abgabenaufkommens bestehen dürfte. Vielmehr wurden Verfahrensweisen diskutiert, die auch bei den die Abgabe erhebenden Kommunen zu Kosteneinsparungen durch Verwaltungsvereinfachung führen würden. Die „Gastgeber-Kurabgabe“, deren Einführung den Gemeinden nun durch Änderung des KAG wahlweise ermöglicht werden soll, entspricht dem Sachstand der vertraulichen Beratungen der Arbeitsgruppe der genannten Organisationen und wird daher grundsätzlich begrüßt.

Wir bedauern allerdings, dass ohne abschließende Klärung noch offener Punkte (siehe inhaltliche Stellungnahme) und ohne Abstimmung mit den bisher am Prozess beteiligten Organisationen, mit einem erheblichen Zeitdruck das Änderungsverfahren des KAG eingeleitet

wurde. Die Orientierung an Wahlperioden und ein daraus abgeleiteter Handlungsdruck werden den weit reichenden Auswirkungen einer Gastgeber-Kurabgabe nicht gerecht.

Abgesehen von noch zu klärenden fachlichen Fragen (z. B. Umsatzsteuerverfahren) und der leider von Ihrem Hause nicht gewährten Fristverlängerung für die Abgabe unserer Stellungnahme, die eine umfassende Gremienbefassung erschwerte, fällt die Änderung des KAG und die Einführung der Gastgeber-Kurabgabe in eine Zeit, in der die Beherbergungsbetriebe in den Tourismusregionen mit zusätzlichen Steuer- und Abgabelasten konfrontiert werden. Neben der häufig zu verzeichnenden Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze steht in vielen Gemeinden die Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe bzw. die Erhöhung der Abgabesätze bevor. Überlagert wird dieses Szenario allerdings durch die Diskussion über die Einführung einer sog. „Bettensteuer“ oder „Kulturabgabe“. Mit diesem fragwürdigen Abgabekonstrukt würden ausschließlich die Beherbergungsbetriebe belastet. Durch die Einführung einer Gastgeber-Kurabgabe und dem Wechsel der Abgabepflicht vom Gast auf den Gastgeber käme auf die Betriebe eine weitere „neue Qualität“ der Zahlungsverpflichtung zu. Nach derzeitigem Stand der vorgesehenen Änderung des KAG wird durch die Einführung der Gastgeber-Kurabgabe den jeweiligen Kommunen nicht die Erhebung von „Bettensteuern“ oder „Kulturabgaben“ untersagt. Die Unternehmen sehen sich also möglicherweise auf drei „Abgabebenen“ (ohne Gewerbesteuer) betroffen.

Dieses zeitliche Zusammentreffen ist extrem unglücklich, schränkt die Offenheit der Unternehmen gegenüber einer grundsätzlich positiv zu bewertenden Veränderung des Kurabgabesystems ein und sollte nach unserer Auffassung Anlass sein, die angestrebte Änderung des KAG zu einem späteren Zeitpunkt vorzusehen oder die Wahlmöglichkeit der Kommunen erst mit Zeitversatz zuzulassen. Eine entsprechende Verfahrensweise käme der Rechtssicherheit der Gastgeber-Kurabgabe entgegen und würde zu einer breiteren Akzeptanz beitragen.

Zu den Inhalten

Durch die Eröffnung der Alternative, die Kurabgabe der Übernachtungsgäste in Form einer indirekten Abgabe unmittelbar von den Unterkunftgebern (Gastgebern) zu erheben, wird das Verfahren des Kurabgabeeinzugs wesentlich vereinfacht und erleichtert.

Der Gast zahlt nur noch den Übernachtungspreis. Er erhält einen Ausweis (Kurkarte) – entweder als Durchschrift seines Meldescheines oder in anderer, auch elektronischer Form – und kann damit die öffentlichen Kur- und Erholungseinrichtungen und die Veranstaltungen kostenfrei oder zu vergünstigten Konditionen nutzen.

Gegenüber dem Gast tritt die Kurabgabe optisch nicht mehr in Erscheinung. In der Außenwirkung kommt es zu einer deutlichen Imageverbesserung, und zwar sowohl auf der Seite der Gemeinden als auch auf der Seite der Gastgeber, da der Gast nicht mehr mit der Kurabgabe konfrontiert wird. Dies ist aus Sicht der IHK SH und des DEHOGA eine der wesentlichen Verbesserungen und kann sich durch Berücksichtigung im Tourismusmarketing als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Tourismusdestinationen erweisen.

Aus Sicht der Unternehmen entfällt die seit langem vielerorts beklagte Arbeitsbelastung, die gerade aus der persönlichen Schuldnerstellung der Gäste resultiert. So muss der Beherbergungsbetrieb dem Gast gegenüber nicht mehr die Kurabgabe rechtfertigen.

Weitere Entlastungen im bürokratischen Aufwand könnten sich für die Beherbergungsbetriebe ergeben. Das nach dem herkömmlichen Erhebungsverfahren doch recht aufwändige Einziehen der Kurabgabe vom Gast und die regelmäßige, zumeist in monatlichen Abständen erfolgende Abführung der eingezogenen Kurabgabebeträge an die Gemeinde würden entfallen. Auch die Errechnung der Kurabgabeschuld in jedem Einzelfall (Anzahl Personen, ggfs. Ermäßigungstatbestände berücksichtigen) wäre nicht mehr erforderlich. Stattdessen erhält der Gastgeber einmal pro Jahr einen Abgabenbescheid für das betreffende Veranlagungsjahr, auf den während der Saison Vorausleistungen zu erbringen sind.

Auch auf Seiten der Abgaben erhebenden Körperschaft ergeben sich Vorteile. Die monatliche Abrechnung mit den Gastgebern entfällt. Die Gemeinde hat es mit einer erheblich geringeren Zahl von Abgabepflichtigen zu tun (nach dem herkömmlichen Verfahren ist Abgabepflichtiger der einzelne Gast; der Gastgeber ist lediglich Haftender; nach dem Alternativverfahren hingegen ist der Gastgeber unmittelbar Abgabepflichtiger).

Folgende Punkte bedürfen vor Einführung der Gastgeber-Kurabgabe der Klärung, bzw. der Abstimmung:

- Die Gastgeber-Kurabgabe wird gegenüber dem Gastgeber geltend gemacht; sie erhöht dessen Betriebsausgaben. Er wird diese zusätzliche Belastung über den Preis an den Gast weitergeben, wodurch sich der Umsatz des Gastgebers erhöht. Auf diesen Umsatz muss der Gastgeber Umsatzsteuer zahlen. Da aber die mit der Kurabgabe bezahlte Leistung der Gemeinde nicht gegenüber dem Gastgeber, sondern gegenüber dem Gast erbracht wird, darf die Gemeinde gegenüber dem Gastgeber bei ihr auf die Kurabgabe (gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 UStG) entstehende Umsatzsteuer – aufgrund einer derzeit (noch) bestehenden Regelungslücke in der Umsatzsteuerdurchführungsverordnung – nicht ausweisen. Infolgedessen hat der Gastgeber keine Möglichkeit, seinerseits die Vorsteuer geltend zu machen. Dies gilt jedenfalls noch, solange die Verordnungsermächtigung des § 15 Abs. 5 Nr. 2 UStG noch nicht in der UStDV konkret für Fallkonstellationen wie die der Gastgeber-Kurabgabe umgesetzt worden ist. Diese Frage sollte mit dem Finanzministerium abgestimmt werden, damit jedenfalls mittelfristig die für das Dreieck-Leistungsverhältnis bestehende Verordnungsermächtigung des § 15 Abs. 5 Nr. 2 UStG umgesetzt werden kann. Hier bitten wir dringend um eine Initiative der Landesregierung Schleswig-Holstein über den Bundesrat, um die erforderliche bundesrechtliche Verordnungsregelung zu schaffen.
- Eine ähnliche Problematik tritt auch auf, wenn der Gastgeber seine Unterkünfte im Rahmen von Pauschalangeboten oder über Buchungsportale anbietet. Denn in der Regel wird die Provision der Buchungsportale auf den (Brutto-)Preis, den der Gast zahlt, bezogen.
- Viele Gastgeber sind durch langfristige Verträge mit Reiseveranstaltern in der Preisgestaltung gebunden. Bei Einführung der Gastgeber-Kurabgabe müssen diese Verträge nachverhandelt werden. Das erfordert ebenso einen bürokratischen Aufwand wie die Berücksichtigung der Abgabenlast in der betriebswirtschaftlichen Gesamtkalkulation der Unternehmen. Auch bei der Überarbeitung der „Altverträge“ ist die Umsatzsteuerfrage relevant.

- Ferner wird eine Wettbewerbsverzerrung befürchtet, wenn eine Gemeinde die Kurabgabe nach der herkömmlichen Erhebungsform einzieht, eine andere aber die Erhebungsform der Gastgeber-Kurabgabe anwendet. Wie seinerzeit bereits in der Arbeitsgruppe empfohlen, könnte durch die Erprobung der neuen Gastgeber-Kurabgabe in Pilotregionen/Gemeinden Wettbewerbsverzerrungen weitgehend vermieden werden. Nach erfolgreichem Probelauf sollte dann möglichst flächendeckend das neue System zum Einsatz kommen.
- Weiterhin ergibt sich aus unserer Sicht – wie bereits geschildert - ein unglückliches zeitliches Zusammentreffen mit der zusätzlichen Belastung der Gastgeber durch die – umstrittene, derzeit bundesgerichtlich noch nicht entschiedene - „Bettensteuer/Kulturabgabe“-Diskussion. Ein möglicher Lösungsansatz könnte in der Ergänzung des § 3 KAG bestehen; eine Ausschlussklausel in dem Sinne: „Eine Aufwandsteuer auf örtliche Beherbergungen darf nicht erhoben werden, wenn die Kurabgabe als Gastgeber-Kurabgabe (§10 Abs. 4) erhoben wird“, wäre sinnhaft.
- Grundsätzlich sind die IHK SH und der DEHOGA ohnehin der Ansicht, dass die Bettensteuer kein geeignetes Instrument zur kommunalen Finanzierung darstellt. Neben der weiterhin bestehenden Rechtsunsicherheit werden insbesondere die fehlende Erhebungsgerechtigkeit und die fehlende Zweckbindung für touristische Aufgaben kritisiert. In anderen Bundesländern führt der DEHOGA derzeit Klageverfahren gegen die Erhebung der Bettensteuer.
- Hinsichtlich der Einbeziehung der Tagesgäste in die Abgabepflicht bedarf der Entwurf des Änderungsgesetzes in Art. 1 Nr. 1 Abs. 4 Satz 3 der Korrektur. Schon in den letzten Jahrzehnten war nach dem bisherigen Kurabgabe-Einzugsverfahren die Erfassung der Tagesgäste äußerst problematisch und kaum in die Praxis umzusetzen, bzw. führte zu erheblichem Unmut bei unseren Gästen und war in keiner Weise „gästeorientiert“. Tagesgäste sollten über die Benutzerentgelte an der Mitfinanzierung des Aufwands für Kur- und Erholungseinrichtungen beteiligt werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die detaillierten Ausführungen in der Stellungnahme des Tourismusverbandes Schleswig-Holstein.

Weiteres Vorgehen

Neben unserer grundsätzlichen Empfehlung, bei der Einführung der Gastgeber-Kurabgabe „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ walten zu lassen und auch Verzögerungen bei der Änderung des KAG in Kauf zu nehmen, halten wir folgende Punkte für besonders bedeutend:

1. Eine Einführung auf gemeindlicher Ebene kann erst nach der zumindest auf Ebene des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums gefundenen Lösung der o. g. Umsatzsteuerproblematik beginnen.
2. 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. Dies war übrigens auch erklärter Wunsch des Tourismusverbandes, des DEHOGA und der IHK SH, und zwar vor einer Gesetzesinitiative. Dem wurde, ebenso wie der erbetenen Fristverlängerung für die Abgabe der Stellungnahme, bedauerlicherweise nicht Rechnung getragen. Hier bietet sich nun als Heilung ei-

ne inhaltliche und kommunikative Umsetzungsbegleitung durch eine gemeinsame Projektgruppe bestehend aus DEHOGA, IHK SH, Tourismusverband und kommunalen Landesverbänden unter Federführung des Innenministeriums an. Neben der Umsetzungsbegleitung dürfte die Erarbeitung eines Satzungsmusters die zentrale Aufgabe sein.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dirk Nicolaisen
Geschäftsbereichsleiter
IHK Flensburg

Federführung Tourismus
IHK Schleswig-Holstein



Peter Bartsch
Präsident
DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.