

**VERTRAULICH**  
bis zur Feststellung des  
schriftlichen Ergebnisses der  
letzten nicht öffentlichen  
Ausschusssitzung durch  
die/den Vorsitzende/n!

## Stadt Heidelberg

Federführung:  
Dezernat I, Kassen- und Steueramt

Beteiligung:  
Rechtsamt

Betreff:

**Möglichkeit zur Einführung einer  
Kulturförderabgabe/Übernachsteuer  
oder ähnlichen Abgabe in Heidelberg**

# Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	31.03.2010	N	( ) ja ( ) nein	
Gemeinderat	15.04.2010	Ö	( ) ja ( ) nein	

**Inhalt der Information:**

*Der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information über die Einführung einer Kulturförderabgabe bzw. Übernachtungsteuer oder ähnlichen Abgabe zur Kenntnis.*

## A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

### 1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 1	+	Solide Haushaltswirtschaft Begründung: Die Folgen einer evtl. Übernachtungsteuereinführung sind unter dem Aspekt einer soliden Haushaltswirtschaft abzuwägen.

### 2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Die Stadt Heidelberg verfügt aufgrund ihres kulturellen Angebots und ihrer historisch geprägten Struktur über ein zahlreiches Angebot an gewerblichen Übernachtungsbetrieben.

Im Zuge des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes wurde der Mehrwertsteuersatz für Hotelübernachtungen zum 01.01.2010 von 19 % auf 7 % gesenkt. Durch eine Umfrage des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA) konnte in Erfahrung gebracht werden, dass nur 20 % des Hotelgewerbes die Steuersenkung in Form eines verminderten Übernachtungspreises an den Endverbraucher weitergeben. Der überwiegende Teil der Hotelbetreiber wird die eingesparten Finanzmittel für Investitionen und Lohnerhöhungen nutzen (60 %). Dies hätte vermutlich zur Folge, dass eine evtl. Übernachtungsteuer im Rahmen ihres Steuersatzes entweder auf den Übernachtungspreis aufgeschlagen oder durch entsprechende Einsparungen im Bereich der Investitionen/Lohnerhöhungen finanziert wird.

Daher sind folgende Zielkonflikte zu beachten:

- Zielkonflikt mit Zielen der städtischen Wirtschaftsförderung (Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Beherbergungsbetrieben angrenzender Kommunen, Zukunftsfähigkeit der Beherbergungsbetriebe).
- Zielkonflikt mit Zielen der Heidelberg Marketing GmbH (Tourismusförderung).

## B. Begründung:

### 1. Grundsätzliches/Rechtliche Zulässigkeit

Innerhalb der Verwaltung wurde bereits zurückliegend die Erhebung einer „Touristenabgabe“ geprüft. Die nachfolgenden Ausführungen basieren darauf.

#### 1.1. Begriffe

Aus den aktuellen Diskussionen zur steuerlichen Abschöpfung der durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz erzielten Einsparungen des Hotelgewerbes wurde ersichtlich, dass im Wege des kommunalen Steuerfindungsrechts zahlreiche Bezeichnungen verwendet werden, beispielsweise „Hotelsteuer“, „Bettensteuer“, „Kulturförderabgabe“, „Übernachtungsteuer“, „Touristensteuer“.

Das Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg (KAG) unterscheidet:

- Steuern (§§ 9 ff. KAG)
- Gebühren (§§ 13 ff. KAG)
- Beiträge (§§ 20 ff. KAG)

Im Allgemeinen werden die vorgenannten Begriffe unter den Oberbegriff der „Kommunalabgaben“ gefasst.

Eine Abgabe, welche aufgrund einer Übernachtung in örtlichen Beherbergungsbetrieben erhoben werden soll, ist rechtlich als Steuer einzustufen und als solche zu bezeichnen, da hierdurch eine für den Bürger nachvollziehbare Abgrenzung zu den übrigen Begriffen (Gebühren, Beiträge) erfolgt. Die Verwendung der Begriffe „Abgabe“ wie bspw. „Kulturförderabgabe“ ist insoweit irreführend.

Steuereinnahmen sind gem. § 3 Absatz 1 der Abgabenordnung (AO) Geldleistungen, die **nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung** darstellen. Dies bedeutet, die Deklaration einer Steuer sollte nicht von der Verwendung für einen bestimmten Finanzierungsbereich (wie bspw. Kultur) abhängig sein, da sie gemäß den gesetzlichen Vorgaben keine zweckgebundene Einnahmeart ist.

Bei den übrigen städtischen Aufwandsteuern knüpft der Satzungs begriff daher immer an den Gegenstand des zu versteuernden Aufwands an (bspw. Aufwand der Hundehaltung = „Hundesteuersatzung“, Aufwand der Zweitwohnungshaltung = „Zweitwohnungsteuersatzung“, Aufwand des Spielvergnügens = „Vergnügungsteuersatzung“).

Folglich müsste der steuerrechtlich relevante Aufwand der Übernachtung durch eine „Übernachtungsteuersatzung“ erfasst werden.

Bisher wird eine Übernachtungsteuer unter der aus den genannten Gründen irreführenden Bezeichnung „Kulturförderabgabe“ nur von der Stadt Weimar erhoben. In Köln muss die im Entwurf befindliche Satzung noch beschlossen und dann von dem Innenministerium und Finanzministerium Nordrhein-Westfalen genehmigt werden. Ob die Satzung tatsächlich in Kraft treten wird, ist aufgrund der politischen Machtverhältnisse unklar.

## 1.2. Rechtsgrundlage/Steuergegenstand

Die Kommunen sind befugt, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben. Die Übernachtungsteuer wäre als eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Artikel 105 Absatz 2 a Grundgesetz einzustufen. Aufwandsteuern sind Abgaben, die eine mit dem Gebrauch oder dem Innehaben bestimmter Gegenstände oder Dienstleistungen zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besteuern. Die Möglichkeit der Erhebung ergibt sich aus dem Steuerfindungsrecht nach § 9 Absatz 4 des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit einer (zu beschließenden) städtischen Übernachtungsteuersatzung.

Gegenstand der Besteuerung wäre der getätigte finanzielle Aufwand des Übernachtungsgastes für die Übernachtung (ohne Frühstück) in einem Beherbergungsbetrieb.

### 1.3. Bedenken gegen die rechtliche Zulässigkeit

Im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit einer Übernachtungsteuer bestehen unter verschiedenen Aspekten Bedenken, die derzeit von mehreren Stadtkreisen in Baden-Württemberg diskutiert und auch vom Städtetag Baden-Württemberg geteilt werden.

Die problematischen Punkte werden nachfolgend kurz angerissen; sollte die Einführung einer Übernachtungsteuer politisch gewollt sein, müsste hierzu noch eine vertiefte Rechtsprüfung zur Risikoabschätzung erfolgen. Eine „sichere“ Aussage über die Zulässigkeit der Steuer wird aber auch dann nicht möglich sein, da es im Zusammenhang mit dem bislang einzigen Vorbild - der Weimarer „Kulturförderabgabe“ - noch zu keinem Rechtsstreit kam. Wie die Rechtsprechung diese Art von Steuer bewertet, ist folglich völlig offen.

#### Übernachtung als besonderer Aufwand?

Aufwandsteuern können lediglich einen sog. „**besonderen Aufwand**“ einbeziehen, somit einen Aufwand, der eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen und Vermögen erfordert. Merkmal hierfür ist der „Konsum“ in Form eines äußerlichen und erkennbaren Zustands, für den finanzielle Mittel verwendet werden.

Bei der Übernachtungsteuer liegt der finanzielle Aufwand zweifelsfrei in der entgeltlichen Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb. Fraglich ist jedoch, inwieweit in der heutigen Zeit/Gesellschaft eine aufenthalts- bzw. urlaubsbedingte Übernachtung im Rahmen einer Städtereise als „besonderer Aufwand“ angesehen werden kann, welcher über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgeht.

#### Persönlicher Lebensbedarf bei juristischen Personen und Geschäftsreisenden?

Die Aufwandsteuer schöpft die in der Einkommensverwendung für den **persönlichen Lebensbedarf** zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ab. Juristische Personen, welche das Übernachtungsentgelt entrichten (GmbH, AG etc.), fallen daher nicht unter die Aufwandsteuer, da eine „persönliche Lebensführung“ nur unter den Personenkreis natürlicher Personen gefasst werden kann.

Daneben wäre auch jeweils der Anlass für den Aufenthalt in Heidelberg zu prüfen. Geschäftsreisende unter den Gästen übernachten aus beruflichen Gründen in der Stadt; die Entscheidung hierfür trifft der Reisende nicht selbst, sondern sein Arbeitgeber. In diesen Fällen liegt wohl kein steuerbarer Aufwand für die „persönliche“ Lebensführung vor.

#### Gleichartigkeit zwischen Übernachtung- und Umsatzsteuer?

Eine kommunale Aufwandsteuer darf nicht erhoben werden, wenn sie „**gleichartig**“ mit einer bundesgesetzlich geregelten Steuer ist. Dadurch soll eine Doppelbesteuerung vermieden werden. In dem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob beide Steuern tatsächlich eine unterschiedliche Zielrichtung verfolgen, zumal die Einführung der Übernachtungsteuer derzeit überall im Kontext mit der Verkürzung der Umsatzsteuer in der Hotelbranche diskutiert wird.

Dies könnte zudem dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens widersprechen, da der örtliche Steuergesetzgeber nur insoweit in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers eingreifen darf, als seine Regelung nicht der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung zuwider läuft.

#### 1.4. Steuerträger/Steuerschuldner

**Steuerträger** ist der Übernachtungsgast. Dieser betreibt den von der Steuer erfassten Übernachtungsaufwand.

Der Beherbergungsbetreiber ist zur Abführung der Steuer verpflichtet und somit **Steuerschuldner**. Eine gerechte Übernachtungsteuerlast erfordert, dass die Steuer im Ergebnis von demjenigen erbracht wird, der den von der Steuer erfassten Aufwand betreibt (Übernachtungsgast). Die Steuer wird jedoch bei dem Beherbergungsbetreiber erhoben; daher muss diese auf den Übernachtungsgast abwälzbar sein. Hierfür genügt die **grundsätzliche Möglichkeit** einer kalkulatorischen Überwälzung in dem Sinne, dass der Steuerschuldner (Beherbergungsbetreiber) den von ihm abgeführten Steuerbetrag in die Kalkulation seiner Selbstkosten einsetzen und hiernach die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens geeigneten Maßnahmen (bspw. Preiserhöhung, Umsatzsteigerung oder Senkung sonstiger Kosten) treffen kann. Diese Möglichkeit trifft für einen Beherbergungsbetrieb im vollen Umfang zu.

#### 1.5. Steuersatz/Ertrag

Der Steuersatz wäre in der Übernachtungsteuersatzung festzulegen. Er orientiert sich am Nettoübernachtungsentgelt (ohne Frühstück). Derzeit sind bei den Kommunen Köln, Stuttgart, Mannheim, Tübingen etc. Steuersätze in Höhe von 4 – 7 % im Gespräch.

Der Ertrag der Übernachtungsteuer (Aufwandsteuer) steht nach Artikel 106 Absatz 6 Satz 1 Grundgesetz den Gemeinden zu.

#### 1.6. Steuermaßstab (Bemessungsgrundlage)

Die Aufwandsteuer verlangt im Falle der Möglichkeit einen wirklichkeitsnahen Steuermaßstab (sog. Wirklichkeitsmaßstab). Dies bedeutet, die Steuererhebung müsste grundsätzlich am tatsächlich erbrachten Aufwand anknüpfen. Anknüpfungspunkt bei der Übernachtungsteuer ist das Nettoübernachtungsentgelt (ohne Frühstück).

#### 1.7. Erhebungszeitraum

Die Übernachtungsteuer wäre aus verwaltungsökonomischen Gründen pro Quartal zu erheben und spätestens mit Ablauf des 15. Tages nach Quartalsende bei dem Kassen- und Steueramt unter Nachweis des Nettoübernachtungsentgeltes anzumelden.

## 2. Daten/Finanzielle Auswirkungen

### 2.1. Grunddaten

Beherbergungsdaten 2009 (Quelle: Statistisches Landesamt BW 16.02.2010)

#### 7. Beherbergung im Reiseverkehr in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs Januar bis Dezember 2009 a) Beherbergungsbetriebe insgesamt

Kreis Region Regierungsbezirk Land	Ankünfte		Darunter		Übernachtungen		Darunter	
	insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	Auslands- gäste	Veränderung gegenüber Vorjahr	insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	Auslands- gäste	Veränderung gegenüber Vorjahr
	1 000	%	1 000	%	1 000	%	1 000	%
Stadtkreise Heidelberg	495,3	- 6,1	197,2	- 12,1	920,9	- 4,3	343,6	- 10,3

#### Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt 1,8 Tage.

Nach den Zahlen des Statistischen Landesamts sind die Gästemeldungen (Ankünfte) für den Zeitraum von **Januar bis einschließlich Dezember 2009 gegenüber dem Vorjahr um 6,10 % gesunken**. Es ist von einer weiter anhaltenden negativen Entwicklungstendenz der Heidelberger Gästemeldungen auszugehen.

#### Durchschnittlicher Übernachtungspreis in Heidelberg

##### Hotellerie

Es wurden 50 Übernachtungsbetriebe zur Berechnung herangezogen. Der durchschnittliche Übernachtungspreis liegt nach unseren Ermittlungen für

Einzelzimmer bei 59,21 € pro Tag (netto ohne Frühstück) und für

Doppelzimmer bei 79,29 € pro Tag (netto ohne Frühstück).

##### Jugendherberge und Campingplatz

Pauschal 24,50 € pro Tag

### 2.2. Finanzielle Auswirkungen – Einnahmen

#### Jugendherberge und Campingplatz

Unter Beachtung der Gesamtankunftsanzahl in Höhe von 495.300 Ankünften (vgl. Statistiktabelle) und in Abzug der Hotellerieankünfte (448.200) werden für Jugendherberge und Campingplatz 47.100 Ankünfte kalkuliert.

Daraus ergibt sich ein Nettoübernachtungsentgelt

*Gesamt:* = 1.153.950 €

## Hotellerie

Die Hotellerie konnte für das Jahr 2009 insgesamt 448.200 Gästemeldungen verzeichnen.

Darauf aufbauend wurde folgende **Annahme** getroffen:

1/3 Einzelgäste = 149.400 Einzelzimmer (entspricht 149.400 Gästemeldungen)  
2/3 Paare = 149.400 Doppelzimmer (entspricht 298.800 Gästemeldungen)

Daraus ergibt sich ein Nettoübernachtungsentgelt

Einzelzimmer = 8.845.974 €  
Doppelzimmer = 11.845.926 €

**Gesamt:** = 20.691.900 €

**Gesamtentgelt = 21.845.850 € (Hotellerie, Jugendherberge und Campingplatz)**

Diesem Gesamtentgelt ist die durchschnittliche Übernachtungsdauer zugrunde zu legen:

21.845.850 € x 1,80 Tage

**Übernachtungsentgelt (netto) p.a. = 39.322.530 €**

**Unter Berücksichtigung des vorgenannten Übernachtungsentgelts könnten im Rahmen der Statistik 2009 folgende Jahressteuereinnahmen kalkuliert werden (inklusive Geschäftsreisender, siehe Seite 3.3 „Persönlicher Lebensbedarf bei juristischen Personen und Geschäftsreisenden“):**

Steuerjahreseinnahmen bei <b>Steuersatz 4%</b>	<b>1.572.901 €</b>
Steuerjahreseinnahmen bei <b>Steuersatz 5%</b>	<b>1.966.127 €</b>

### 2.3. Finanzielle Auswirkungen – Ausgaben

Im Falle der Einführung einer Übernachtungsteuer ist mit einer erheblichen Anzahl von Widersprüchen zu rechnen, welche sich insbesondere in der Einführungsphase niederschlagen wird. Verbandsbetriebene Musterklageverfahren können ebenfalls nicht ausgeschlossen werden.

In der Einführungsphase entstehen einmalige Kosten (Personal- und Sachkosten). Ebenso ist möglicherweise eine Aufstockung des Personals für den laufenden Betrieb erforderlich. Die zu erwartenden Einnahmen der Übernachtungsteuer werden jedoch voraussichtlich die Personalkosten erheblich überschreiten.

Hinsichtlich des Personalbedarfs wurde durch das Personal- und Organisationsamt folgende Annahme getroffen:

- 2 Personen für die Einführungsphase
- 1 Person für die laufende Sachbearbeitung

Bei tatsächlicher Steuereinführung bedarf es einer abschließenden methodischen Personalbemessung.

### 3. **Bewertung für Heidelberg**

#### 3.1. Rechtssicherheit

Es wird darauf hingewiesen, dass die Übernachtungsteuer in Form einer „Kulturförderabgabe“ bisher nur in Weimar erhoben wird. Diese Steuerform wurde, im Gegensatz zu den geläufigen kommunalen Steuersatzungen, bis zum heutigen Tage noch keiner höchstrichterlichen Rechtsprechung unterzogen. Die mögliche Einführung einer Übernachtungsteuersatzung kann daher **nicht als eine rechtlich abgesicherte Steuererhebung** angesehen werden.

#### 3.2. Wirtschaftsstandort Heidelberg

Im Übrigen werden die Heidelberger Hotels auch durch Provisionen für Zimmervermittlungen belastet, die im Allgemeinen bei 10 % des Übernachtungsentgelts liegen. Durch die evtl. Einführung einer Übernachtungsteuer erfolgt eine zusätzliche Abgabenverpflichtung welche mit den Belangen/Folgen des Wirtschaftsstandorts Heidelberg unter Berücksichtigung der sinkenden Gästemeldungen, dem bestehenden Investitionsbedarf der Beherbergungsbetriebe und der städtischen Tourismusförderung abzuwägen ist.

gezeichnet  
In Vertretung

Bernd Stadel