

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0151/2013/IV

Datum:
04.11.2013

Federführung:
Dezernat V, Kämmereiamt (20.5)

Beteiligung:
Dezernat I, Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung
Dezernat I, Rechtsamt

Betreff:

Fremdenverkehrsabgabe auf Übernachtungen

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	13.11.2013	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	21.11.2013	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Haupt- und Finanzausschuss sowie der Gemeinderat nehmen die Information über die Rechts- und Sachlage zur Besteuerung von entgeltlichen Übernachtungen (sogenannte „Bettensteuer“) zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	205.100 € pro Jahr
Einnahmen:	637.400 € pro Jahr
Finanzierung:	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Besteuerung entgeltlicher Übernachtungen ist grundsätzlich möglich, sofern diese privat veranlasst sind. Aus rechtlichen Gründen müssen beruflich veranlasste Übernachtungen jedoch zwingend von einer Besteuerung ausgenommen werden. Die praktische Durchführung einer solchen Steuer ist daher sehr umstritten und bundesweit Gegenstand verschiedener Gerichtsverfahren. Die Verwaltung empfiehlt, zunächst eine klärende „Rechtsprechungstendenz“ abzuwarten. Die Steuereinführung bedingt Vorabgespräche zwischen Vertretern der Stadtführung und Hotellerie. Der Interessenverband DEHOGA wurde bereits über die Einbringung dieser Informationsvorlage in Kenntnis gesetzt und entsprechend informiert (vergleiche **Anlage 02**).

Begründung:

Durch Antrag der Grüne/gen.hd/BL wurde die „Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe auf Übernachtungen“ als Tagesordnungspunkt aufgenommen. Hinsichtlich der einschlägigen Antragsbezeichnung und -begründung geht die Verwaltung davon aus, dass damit die Prüfung der sogenannten „Bettensteuer“ gemeint ist.

1. Rechtlicher Hintergrund

1.1. Begriffe

Aus den aktuellen Entwicklungen zur steuerlichen Abschöpfung von entgeltlichen Übernachtungen („Bettensteuer“) wurde ersichtlich, dass im Rahmen des kommunalen Steuerfindungsrechts zahlreiche Bezeichnungen verwendet werden, beispielsweise „Kulturförderabgabe“ (Köln), „City-Tax“ (Berlin), „Beherbergungsabgabe“ (Dortmund), „Kultur- und Tourismustaxe“ (Hamburg) usw.

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

Steuereinnahmen sind gemäß § 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 beispielsweise Kultur/Fremdenverkehr) 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 (beispielsweise Aufwand der Hundehaltung = „Hundesteuer“, Aufwand der Zweitwohnungshaltung = „Zweitwohnungsteuer“, Aufwand des Spielvergnügens = „Vergnügungsteuer“). Folglich müsste der steuerrechtlich relevante Aufwand der Übernachtung durch eine „Übernachtungsteuer“ erfasst werden.

1.2. Rechtsgrundlage / Steuergegenstand / Steuerträger und Steuerschuldner

Innerhalb Baden-Württembergs wurde bisher nur durch die Stadt Freiburg die Einführung einer Übernachtungsteuer ab dem Jahre 2014 beschlossen. Andernorts wird beispielsweise durch die Städte Bremen, Dortmund, Erfurt, Hamburg, Köln und Lübeck eine Übernachtungsteuer erhoben.

Aufgrund der Tatsache, dass die Hansestadt Hamburg ihre „Hamburgische Kultur- und Tourismustaxe“ sehr stark an den rechtlichen Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts ausgerichtet hat (vergleiche Punkt 1.4), wird das Hamburger Satzungsmodell als grundlegende „Mustersatzung“ herangezogen. Im Folgenden werden die entsprechenden Besteuerungsgrundlagen näher vorgestellt.

Rechtsgrundlage

Die Kommunen sind befugt örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben. Die Übernachtungsteuer wäre als eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne von Artikel 105 Absatz 2a 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.

Steuergegenstand

Gegenstand der Besteuerung wäre der getätigte finanzielle Aufwand des Übernachtungsgastes für die Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb. Als Beherbergungsbetrieb gilt jeder Betrieb, bei dem Tätigkeiten zur Bereitstellung von kurzzeitigen Beherbergungsmöglichkeiten ausgeübt werden.

Steuerträger und Steuerschuldner

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

Der Beherbergungsbetreiber ist zur Abführung der Steuer verpflichtet und somit **Steuerschuldner** (so genannte indirekte Steuer). 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 einsetzt und hiernach die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens geeigneten Maßnahmen (beispielsweise Preiserhöhung, Umsatzsteigerung oder Senkung sonstiger Kosten) treffen kann. Diese Möglichkeit trifft für einen Beherbergungsbetrieb im vollen Umfang zu.

1.3. Eigentliche Steuererhebung (Bemessungsgrundlage, Steuerpauschalsätze, Erhebungszeitraum und Erklärung)

Bemessungsgrundlage / Steuerpauschalsätze / Erhebungszeitraum und Erklärung

Die Steuer bemisst sich nach dem für die Übernachtung geschuldeten Entgelt ohne Nebenleistungen (zum Beispiel Frühstück) und Umsatzsteuer (Nettoentgelt).

Aus rechtlichen und verwaltungsökonomischen Gründen sowie unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands innerhalb der Hotellerie wird eine Steuer nach gestaffelten Steuerpauschalsätzen erwogen (vergleiche für Heidelberg angepasstes Beispiel der Hansestadt Hamburg – ausgerichtet an Steuersatz in Höhe von 5 % des Nettoentgelts):

Steuer je Übernachtungsgast bei einem Nettoentgelt **von bis zu**

10 Euro _____	0 Euro,
25 Euro _____	1 Euro,
50 Euro _____	2 Euro,
100 Euro _____	4 Euro,
150 Euro _____	6 Euro,
200 Euro _____	8 Euro.

Beispiel

Die Steuer fällt pro Person an. Teilen sich zwei Personen ein Doppelzimmer und zahlen dafür (netto) 100 Euro, entfallen auf jeden (rechnerisch) 50 Euro, womit pro Person 2 Euro Übernachtungssteuer entstehen.

Minderjährige sollten von der Steuer befreit sein.

Aus verwaltungsökonomischen Gründen wäre die Übernachtungssteuer pro Quartal zu erheben und spätestens mit Ablauf des 15. Tages nach Quartalsende durch den Beherbergungsbetrieb beim Kämmereiamt, unter Nachweis des Nettoübernachtungsentgeltes, anzumelden. Der Beherbergungsbetrieb ist dazu verpflichtet, die Anzahl der steuerpflichtigen Übernachtungen zu ermitteln, den daraus resultierenden Steuerbetrag zu errechnen und abzuführen.

1.4. Bisherige Rechtsprechung

Die grundsätzliche theoretische Möglichkeit einer Übernachtungssteuer wurde bereits durch das Bundesverwaltungsgericht bejaht (vergleiche BVerwG, Urteile von 11.07.2012, Rechtssache 9 CN 1.11 und 9 CN 2.11). Kernpunkt dieser Entscheidungen war unter anderem die Feststellung, dass jedoch nur privat getätigte Übernachtungen einer Besteuerung unterzogen werden können. Zwingend beruflich veranlasste Übernachtungen dienen der Einkommenserzielung und können nicht besteuert werden. In der Folge ergibt sich somit die Notwendigkeit, dass zwischen privaten und beruflichen Übernachtungen unterschieden werden muss.

Die praktische Durchführung einer kommunalen Übernachtungssteuer ist derzeit Gegenstand verschiedener Gerichtsverfahren. Hier geht es insbesondere um die Frage, wie eine rechtssichere (nachweisbare/überprüfbare) Unterscheidung zwischen beruflich und privaten Übernachtungen gelingen soll; da eine entsprechende „Abfrage“ nur durch die Hotellerie (Steuerschuldner) – direkt vor Ort – vorgenommen werden kann. Mit anderen Worten: Der Gast hat gegenüber dem Beherbergungsbetrieb anzugeben, ob die Übernachtung privat oder beruflich veranlasst ist. Die berufliche Notwendigkeit ist entsprechend nachzuweisen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir exemplarisch auf drei Urteile, welche im Ergebnis zu einer kontroversen Rechtsauffassung führen:

1. Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 27.11.2012, Rechtssache 19 K 2007/11 unter anderem

Gerichtlicher Streitgegenstand war die Beherbergungssatzung der Stadt Dortmund. Das Gericht hat die Satzung für nichtig erklärt, obwohl die Stadt Dortmund innerhalb ihrer Satzung bereits die notwendige Unterscheidung zwischen beruflichen und privaten Übernachtungen vorgesehen hat. In diesem Zusammenhang führt das Gericht im Wesentlichen aus (vergleiche gerichtliche Pressemitteilung vom 27.11.2012):

*„[...] Die Satzung kehre die Beweislast für die Entstehung der Steuerpflicht faktisch zu Lasten der Beherbergungsbetriebe und zu Gunsten der Stadt um. Dies sei nicht gerechtfertigt, weil die Hoteliers keine rechtliche Handhabe hätten, die für die Differenzierung zwischen privat und beruflich veranlassten Übernachtungen notwendigen Angaben vom Hotelgast zu erlangen. Aus diesem Grunde fehle es auch an der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit der Steuerschuld für die Betriebe. **Schließlich sei die Steuergerechtigkeit verfahrensrechtlich nicht gewährleistet. Weil die Stadt über keine effektiven Instrumente zur Überprüfung der Angaben der Gäste zum Übernachtungszweck verfüge, unterliege letztlich nur der „ehrliche“ Gast der Besteuerung [...].**“*

Die Stadt Dortmund hat gegen diese Entscheidung vor dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen Berufung eingelegt (Aktenzeichen 14 A 316/13). Über diese wurde am 23.10.2013 wie folgt entschieden:

2. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 23.10.2013, Rechtssache 14 A 314/13 unter anderem

Das Oberverwaltungsgericht hat durch vier Urteile vom 23.10.2013 (Aktenzeichen 14 A 314 bis 317/13) die Dortmunder Beherbergungssatzung ebenfalls für nichtig erklärt.

Zur Begründung führt das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen an, dass nur der Beherbergungsgast und nicht der Beherbergungsbetreiber Steuerschuldner sein könne. Da für den Beherbergungsbetreiber nur eine beschränkte Beziehung zum steuerbegründenden Merkmal gegeben sei (private Übernachtung in alleiniger Kenntnis des Übernachtungsgastes), wäre nur der Gast als Steuerschuldner heranzuziehen. Dem Beherbergungstreiber könne indes - ähnlich einer Kurtaxe - eine Steuerentrichtungspflicht auferlegt werden (vergleiche gerichtliche Pressemitteilung vom 23.10.2013).

Dieses aktuelle Urteil verwirft vollständig die bisherige Systematik zur Steuererhebung (durch welche stets der Beherbergungsbetreiber als Steuerschuldner deklariert wurde) und betrifft alle derzeit bekannten (kommunalen) Übernachtungssteuersatzungen.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht zugelassen. Dagegen kann die Stadt Dortmund vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. Inwieweit die Stadt Dortmund davon Gebrauch macht, ist zum Zeitpunkt der hiesigen Vorlagenerstellung noch nicht absehbar (aufgrund aktueller Sachlage).

3. Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 07.02.2013, Rechtssache 4 KN 1/12

Gerichtlicher Streitgegenstand war die Übernachtungssteuersatzung der Hansestadt Lübeck. Auch hier wurde innerhalb der Satzung die notwendige Unterscheidung zwischen beruflichen und privaten Übernachtungen vorgenommen. Das Gericht hat die Satzung für rechtmäßig erklärt (vergleiche gerichtliche Pressemitteilung vom 08.02.2013):

*„[...] Den Einwänden [...] dass die Satzung den Hoteliers eine unverhältnismäßige Mitwirkung bei der Steuererhebung auferlege, ist der 4. Senat des OVG nicht gefolgt. [...] Der organisatorische Aufwand, zwischen privaten und berufsbedingten Übernachtungen zu unterscheiden, könne bewältigt werden. **Die Überprüfung, ob Angaben des Gastes zu berufsbedingten Übernachtungen richtig seien, obliege allerdings der Stadt Lübeck und nicht den Beherbergungsbetrieben [...]**“.*

Aus vorgenannter Gegenüberstellung wird ersichtlich, dass unter anderem die dem Beherbergungsgewerbe auferlegte Beweislast zur Unterscheidung von beruflichen und privaten Übernachtungen einer unterschiedlichen (gerichtlichen) Bewertung unterliegt. Weiterführend wird der Aspekt der „Steuergerechtigkeit“ hinsichtlich des kommunalen Instrumentariums zur Überprüfung der Gästeangaben kontrovers bewertet; wonach letztendlich nur das Bundesverfassungsgericht eine allgemeinverbindliche Rechtsprechung herbeiführen kann. Wann mit einer dahingehenden Entscheidung zu rechnen ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Eine mittelfristige Entscheidung ist jedenfalls nicht zu erwarten (erfahrungsgemäß nicht innerhalb der nächsten fünf Jahre).

Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt festzuhalten, dass den Kommunen ein effektives Instrument zur Überprüfung der Gästeangaben fehlt (Stichwort „Steuergerechtigkeit“). Dies wird insbesondere am Beispiel des Personenkreises „selbstständige Geschäftsreisende“ deutlich. Hier kann nur die selbständig tätige Person Angaben dazu machen, ob der Heidelberger Aufenthalt beruflich zwingend war oder nicht. Ein weiterführender Überprüfungsaufwand seitens der Verwaltung (nachträgliche Anforderung von Belegen etc.) steht in Anbetracht der zu klärenden (persönlichen) Steuerpflicht in Höhe von beispielsweise 4,00 Euro (Übernachtung in Zimmer zwischen 50 und 100 Euro) zweifelsfrei außer Verhältnis zum damit verbundenen Ertrag und verbietet sich aus verwaltungsökonomischen Gründen.

2. Finanzielle Auswirkungen / weitere Vorgehensweise

2.1. Finanzielle Auswirkungen (Steuer Mehreinnahmen, Sach- und Personalkosten)

Unter Anwendung der oben genannten Steuerpauschalsätze könnten nach vorsichtiger Schätzung steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von circa 637.400 Euro pro Jahr generiert werden. Demgegenüber stehen Sach- und Personalkosten in Höhe von circa 205.100 Euro pro Jahr. Der detaillierte Kalkulationsweg kann aus **Anlage 01** entnommen werden.

2.2. Weitere Vorgehensweise

Vorabgespräche bei Steuereinführung

Angesichts der kontroversen Rechtsprechung wäre die Steuereinführung letztendlich eine politische Entscheidung.

Sollte die Stadt Heidelberg eine dahingehende Steuer beschließen, so ist davon auszugehen, dass Hotellerie und deren Vertreter (DEHOGA) - gleich wie in den Städten Hamburg, Dortmund, Köln, Freiburg etc. - entsprechende Musterklagen ankündigen bzw. einreichen werden, da die Übernachtungsteuer letztendlich einen **finanziellen und verwaltungsbezogenen Mehraufwand zu Lasten der Beherbergungsbranche** bedingt.

Aufgrund der gegebenen Branchengröße erfordert die eventuelle Steuereinführung einen vorherigen Informationsaustausch zwischen Vertretern der Stadtführung und Hotellerie. Unter Abgleich der Erfahrungen aus anderen Städten (vergleiche beispielsweise Köln, Freiburg) wird diese Vorgehensweise dringend empfohlen.

Klärende Rechtsprechungstendenz

Wie unter Punkt 1.4 dargestellt, wird die praktische Durchführung der „Bettensteuer“ in der Rechtsprechung kontrovers diskutiert. Sollte sich die Einschätzung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen / Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen durchsetzen, würde dies dazu führen, dass die Besteuerung von Übernachtungen zwar theoretisch zulässig, aber praktisch nicht umsetzbar und damit im Ergebnis doch (faktisch) unzulässig wäre beziehungsweise müsste die Systematik der Steuererhebung hinsichtlich des Steuerschuldners völlig neu überdacht werden, welches wiederum weitere (kontroverse) Gerichtsverfahren implizieren würde.

Gesetzt den Fall, dass eine Übernachtungsteuer erwogen bzw. angestrebt wird, sollte die Steuereinführung aufgrund der derzeit erheblichen Rechtsunsicherheit zunächst zurückgestellt werden, bis eine deutliche „Rechtsprechungstendenz“ vorliegt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die „Mustersatzung“ der Hansestadt Hamburg ebenfalls Gegenstand eines laufenden Rechtsstreits ist (FG Hamburg, Aktenzeichen 2 K 25/13 und 2 K 169/13).

Vor diesem Hintergrund sollte zumindest die erstinstanzliche Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg (Kultur- und Tourismussteuer Hamburg) und das von der DEHOGA angekündigte Normenkontrollverfahren gegen die Freiburger Übernachtungsteuersatzung abgewartet werden (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg).

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	+ / -	Ziele: Solide Haushaltswirtschaft Begründung: Die Einführung einer Übernachtungsteuer liegt im Interesse einer soliden Haushaltswirtschaft. Aufgrund der derzeit unsicheren Rechtslage ist jedoch damit zu rechnen, dass gegen die neue Besteuerung geklagt würde, was für die Stadt mit einem Kostenrisiko verbunden wäre.
AB 4	-	Ziele: Stärkung von Mittelstand und Handwerk Begründung: Die Einführung einer Übernachtungsteuer führt in der Hotellerie- und Beherbergungsbranche zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, welcher mit finanziellen Mehrbelastungen einhergehen könnte.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Eine eventuelle Übernachtungsteuer würde im Rahmen ihres Steuerpauschalsatzes entweder auf den Übernachtungspreis aufgeschlagen oder würde durch entsprechende Einsparungen (innerhalb des jeweiligen Beherbergungsbetriebes) finanziert werden.

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).

Bezüglich des Prozess- und Kostenrisikos gilt:

- Angesichts der unsicheren Rechtslage und im Hinblick auf die laufenden Klageverfahren anderer Städte, die eine Klärung der kritischen Rechtsfragen erwarten lassen, sollte die Einführung einer Übernachtungsteuer noch zurückgestellt werden.

gezeichnet

Dr. Eckart Würzner

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Kalkulation steuerlicher Mehrertrag, Sach- und Personalkosten
A 02	Stellungnahme DEHOGA