

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0123/2016/IV

Datum:
30.06.2016

Federführung:
Dezernat V, Kämmereiamt (20.5)

Beteiligung:
Dezernat I, Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung
Dezernat I, Rechtsamt
Heidelberg Marketing GmbH

Betreff:
Übernachtungsteuer

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	13.07.2016	Ö	() ja () nein () ohne	
Gemeinderat	21.07.2016	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Haupt- und Finanzausschuss sowie der Gemeinderat nehmen die Information darüber, ob die Einführung einer Übernachtungsteuer zum 01.01.2017 aufwandsarm umzusetzen wäre und ob ein Teil der Mehreinnahmen eingesetzt werden könnte, um den Tourismus in Heidelberg zu stärken, zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	173.600 € pro Jahr
Einnahmen:	1.400.000 € pro Jahr
Finanzierung:	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Einführung einer Übernachtungsteuer bedingt aufgrund der atypischen Steuererhebung für das Beherbergungsgewerbe einen hohen und dauerhaften Verwaltungsaufwand, welcher mit einer entsprechend finanziellen Belastung einhergeht. Eine grundlegende Minimierung dieses Aufwands ist aufgrund einschlägiger Rechtsprechungsvorgaben nicht möglich. Daher empfiehlt die Verwaltung die Übernachtungsteuer nicht einzuführen.

Begründung:

Information über die Gespräche mit den Interessenvertretern des Beherbergungsgewerbes

Gemäß Gemeinderatsbeschluss vom 12.11.2015 (siehe Drucksache 0202/2015/IV) wurden mit den Interessenvertretern des Beherbergungsgewerbes Gespräche darüber geführt, ob die Einführung einer Übernachtungsteuer zum 01.01.2017 aufwandsarm umzusetzen wäre.

Im Zuge zweier Gespräche am 25.02. und 20.04.2016 wurde gegenüber der Verwaltung verdeutlicht, dass eine aufwandsarme Umsetzung - unter Beachtung des durch die Rechtsprechung gesetzten Rahmens und unabhängig vom jeweiligen Satzungsmodell - nicht möglich sei; womit die Steuereinführung bereits vom Grundsatz her abgelehnt wurde. Die Thematik der möglichen Mittelverwendung von steuerlichen Mehreinnahmen (Stärkung des Tourismus in Heidelberg) war vor diesem Hintergrund nicht weiter zu erörtern.

In die Gespräche wurden als Interessensvertreter der Wirtschaft die Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar (IHK), der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband e.V. (DEHOGA), Vertreter des Verkehrsvereins Heidelberg und die Heidelberg Marketing GmbH eingeladen. Seitens der DEHOGA wurden weitere Beherbergungsbetreiber in die Gesprächsrunden eingebunden.

Im Folgenden werden die wesentlichen Problemfelder kurz dargestellt:

1. Finanzielle Belastungen (Gutachten)

Durch die IHK und DEHOGA wurde zur Verdeutlichung möglicher gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches insbesondere die finanzielle Belastung (Aufwand) des Beherbergungsgewerbes belegen sollte.

Im Zuge dieses Gutachtens wurde unter anderem das prognostizierte Steueraufkommen dem städtischen Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachkosten) gegenübergestellt, wobei auf der Aufwandsseite die zu erwartenden Kosten der Beherbergungsbetriebe mit einbezogen wurden. Im Ergebnis konnte ein strukturelles Gesamtdefizit in Höhe von rund **375.000 Euro** ausgewiesen werden.

Das vollständige Gutachten kann aus **Anlage 01** entnommen werden.

Anmerkung:

Zur Verdeutlichung der Seriosität dieses Gutachtens wurden 25 Prozent des deklarierten Betriebsaufwands in Abgang genommen. Die im Gutachten skizzierte Möglichkeit von sinkenden Übernachtungszahlen hat sich in Freiburg bisher nicht bestätigt (gemäß aktueller Auswertung des statistischen Landesamts Baden-Württemberg hat sich in Freiburg die Anzahl der Übernachtungen von 1.387.635 im Jahr 2013 auf 1.448.470 im Jahr 2015 erhöht). In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass Freiburg - laut Aussage der DEHOGA - gegenüber anderen baden-württembergischen Städten eine vergleichsweise geringe Zuwachsrate (Übernachtungen) zu verzeichnen hätte. Inwieweit dies im Zusammenhang mit der Übernachtungsteuer steht, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Anmerkung (Rechtslage):

Die in dem Gutachten enthaltenen Ausführungen zum rechtlichen Hintergrund (Seiten 5-6) entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Rechtmäßigkeit der Freiburger Übernachtungsteuersatzung wurde vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 11.06.2015 ausdrücklich bestätigt (Aktenzeichen 2 S 2555/13 – vgl. Drucksache 0202/2015/IV). Das Gutachten erwähnt diese (inzwischen rechtskräftige) Entscheidung nur kurz an anderer Stelle (Seite 4, Fußnote 1).

Es bleibt allerdings zweifelsfrei zu konstatieren, dass durch die atypische Aufwandsbesteuerung weiterführende Anforderungen an das Beherbergungsgewerbe gestellt werden, welche im Ergebnis zu entsprechenden Kosten führen (Personal- und Sachkosten).

In diesem Kontext wurde durch die Gesprächsteilnehmer abschließend darauf hingewiesen, dass - im Gegensatz zur Freiburger Hotellerie - die Heidelberger Betriebe mit den Beherbergungsbetrieben angrenzender Kommunen in direkter Konkurrenz stehen (Metropolregion Rhein-Neckar). Daher ist zu befürchten, dass eine Verteuerung der hiesigen Übernachtungspreise zu einer entsprechenden „Gästepwanderung“ führen könnte.

2. Bürokratischer Aufwand der Beherbergungsbetreiber

Die durch die Rechtsprechung bedingte (bundesländerübergreifende) Systematik der Übernachtungsteuererhebung erfordert, im Gegensatz zu den traditionellen Aufwandsteuern, einen außerordentlichen Verwaltungsaufwand zu Lasten der Beherbergungsbetreiber. Dem Beherbergungsbetreiber wird eine gewisse Schlüsselfunktion übertragen, da dieser als Steuerschuldner für eine rechtmäßige Steuererklärung und Steuerabführung verantwortlich ist:

Im Regelfall soll beim Check-In eine Abfrage erfolgen, ob der Grund des Aufenthalts privater oder beruflicher Natur ist (in diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass in der Praxis – entgegen satzungsrechtlicher Vorgaben – teilweise auf eine direkte Abfrage verzichtet wird [beispielsweise lediglich Hinweis in Buchungsbestätigung]). Eine berufsbedingte Übernachtung wäre mittels einer Arbeitgeber- beziehungsweise Eigenbescheinigung nachzuweisen, welche sich steuerbefreiend auswirken würde. Die jeweiligen Übernachtungsvorgänge sind zu dokumentieren und im Rahmen der Steuererhebung pro Quartal zu erklären. Die Steuererklärung ist mit einer immensen Vielfalt von Beherbergungsarrangements in Einklang zu bringen. Täglich wechselnde Tageskontingente mit entsprechend variierenden Zimmerpreisen, Auslands- und Portalbuchungen, Vertragsarrangements et cetera müssen, in Verbindung mit individuellen Übernachtungszwecken, durch die Beherbergungsbetreiber zu einer satzungsgerechten Bemessungsgrundlage zusammengeführt werden, welche im Zuge einer möglichen Außenprüfung auch kontrollierbar sein muss. Im Gegensatz zu anderen Aufwandssteuern (wie beispielsweise Hunde- oder Vergnügungsteuer) liegt der nach den gängigen Modellen erhobene Übernachtungssteuer kein einheitlicher Steuergegenstand zugrunde, welcher - unter einfachster Anwendung des Steuersatzes - zu einem verwaltungsarmen Besteuerungsverfahren führen würde.

3. Zielkonflikt Heidelberg Marketing GmbH

Aus Sicht der Heidelberg Marketing GmbH ist es als negativ zu betrachten, dass aus rechtlichen Gründen private Übernachtungsgäste zur Zahlung der Übernachtungssteuer aufgefordert werden müssen und der Kongressteilnehmer nicht (aufgrund beruflicher Notwendigkeit). Diese Unterscheidung hinterlässt ein subjektives Ungerechtigkeitsgefühl. Mit Hilfe des Stadtmarketings soll der Tourist schließlich dazu animiert werden nicht als Tagestourist sondern als Übernachtungsgast zu bleiben; vorgenannte Besteuerung würde dieses Ziel konterkarieren.

Abschließend geben wir zu bedenken, dass eine aktive Zusammenarbeit zwischen der Heidelberg Marketing GmbH und der Hotellerie besteht. Diese umfasst im Wesentlichen die Unterstützung in Bezug auf Pressereisen, die Zimmervermittlung (Abrufkontingente), das Sponsoring von Hotelzimmer (Freikontingente) bei Events wie beispielsweise dem Heidelberger Frühling und vieles andere mehr. Diese Unterstützung/Förderung würde nach Einführung der Übernachtungsteuer, so die Aussage der Hotellerie, minimiert oder gar wegfallen. Somit erhöht sich der finanzielle Aufwand der Heidelberg Marketing GmbH für vorgenannte Aktivitäten; beziehungsweise ist mit einer geringeren Gewinnerzielung beziehungsweise mit Verlusten in Sachen Zimmervermittlung zu rechnen.

4. Krankheitsbedingte Übernachtungen in Heidelberg

Weiterführend ist auf diejenigen Übernachtungen hinzuweisen, deren Notwendigkeit sich aus medizinischen Gründen ergibt. In diesem Zusammenhang wird vollinhaltlich auf das aktuelle Schreiben von Herrn Prof. Dr. Adler (Vorstandsvorsitzender Universitätsklinikum Heidelberg) verwiesen (siehe Anlage 02). Sollte eine Übernachtungsteuer eingeführt werden, so bedürften derartige „Übernachtungsfälle“ einer entsprechenden Berücksichtigung (sprich Steuerbefreiung).

Anmerkung zu Anlage 02:

Denkbar wäre eine begrenzte Steuerbefreiung für Übernachtungen in Angehörigenzimmern der jeweiligen Krankenhausbetriebe beziehungsweise für entsprechend ausgelagerte Zimmerkontingente in Heidelberger Beherbergungsbetrieben. Eine grundsätzliche Steuerbefreiung für sämtliche Übernachtungen, welche aus medizinischen Gründen notwendig wären, ist jedoch nicht zu befürworten (beispielsweise sind Patienten aus den Golfstaaten als eher wohlhabende Klientel zu betrachten). Eine zusätzliche Übernachtungsteuerbelastung wäre für vorgenannten Personenkreis, im Gegensatz zu den anfallenden Behandlungskosten, lediglich ein geringfügiger (zusätzlicher) Kostenaufwand.

5. Problematik in Bezug auf Privatzimmeranbieter

Sogenannte Privatzimmeranbieter, welche über Internetportale wie beispielsweise „AirBnB“ ihre Zimmer zur kurzfristigen Übernachtung gegen Entgelt zur Verfügung stellen, wären aus Gründen der Steuergleichheit ebenfalls zur Übernachtungsteuer heranzuziehen.

Die konkreten Adressen der jeweiligen Anbieter sind jedoch anonymisiert; wonach unter anderem die Stadt Freiburg bisher keine entsprechende Übernachtungsteuer erheben konnte. Förmliche Auskunftersuchen an die Portalbetreiber wurden bisher verweigert, der Erfolg einer zwangsweisen Informationseinholung ist fraglich (Portalbetreiber befindet sich im Ausland).

Im Rahmen einer möglichen Steuerumsetzung ist also davon auszugehen, dass nicht alle Privatzimmeranbieter ermittelt werden können. In diesem Fall wären weiterführende Maßnahmen zu ergreifen (verstärkter Außendienst, Informationsschreiben an Grundstückseigentümer et cetera).

6. Abschließende Empfehlung der Verwaltung

In Anbetracht der vorgenannten Erläuterungen empfiehlt die Verwaltung von der Einführung einer Übernachtungsteuer abzusehen. Im Zuge dieser Empfehlung wird insbesondere auf die in der Anlage beigefügten Schreiben der jeweiligen Interessenvertreter verwiesen.

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: Steuerliche Mehreinnahmen liegen grundsätzlich im Interesse einer soliden Haushaltswirtschaft.
AB 4	-	Stärkung von Mittelstand und Handwerk. Begründung: Die Einführung einer Übernachtungsteuer führt in der Beherbergungsbranche zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, welcher mit finanziellen Mehrbelastungen einhergeht.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Eine Übernachtungsteuer würde entweder auf den Übernachtungspreis aufgeschlagen oder 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 (Förderung des Übernachtungstourismus, Zusammenarbeit mit der Beherbergungsbranche).

gezeichnet
Hans-Jürgen Heiß

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Gutachten der DEHOGA / IHK
02	Schreiben Universitätsklinikum Heidelberg
03	Vortrag Frau Dr. Caroline von Kretschmann (Europäischer Hof)
04	Schreiben VDGA (Verband für Dienstleistung Groß- und Außenhandel Baden-Württemberg e.V.)
05	Schreiben Industriekreis Heidelberg e.V.