

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0205/2015/IV

Datum:
24.09.2015

Federführung:
Dezernat V, Kämmereiamt (20.5)

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt

Betreff:

Übernachtungsteuer

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	28.10.2015	Ö	() ja () nein () ohne	
Gemeinderat	12.11.2015	Ö	() ja () nein () 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:	173.600 € pro Jahr
Einnahmen:	1.400.000 € pro Jahr
Finanzierung:	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Besteuerung entgeltlicher Übernachtungen ist möglich, sofern diese privat veranlasst sind. Aus rechtlichen Gründen müssen beruflich veranlasste Übernachtungen zwingend von einer Besteuerung ausgenommen werden. Diese atypische Besteuerung bedingt auf Seiten der Hotellerie und Verwaltung einen hohen Verwaltungsaufwand. Die praktische Durchführung einer solchen Steuer war daher sehr umstritten und bundesweit Gegenstand verschiedener Gerichtsverfahren. Aktuell wurde vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) die Übernachtungssteuersatzung der Stadt Freiburg vollumfänglich bestätigt. Ebenso wurden durch den Bundesfinanzhof (BFH) die einschlägigen Steuergesetze der Städte Bremen und Hamburg für rechtmäßig erklärt. Eine verfassungsrechtliche Prüfung ist bisher nicht erfolgt.

Begründung:

Durch Antrag der Grünen, BL, GAL/HD P&E/gen.hd, Linke/Piraten wurde die „Einführung einer Übernachtungsteuer in Heidelberg“ als Tagesordnungspunkt aufgenommen. Hinsichtlich der bisherigen Informationen zur Übernachtungsteuer verweisen wir auf unsere Vorlage vom 04.11.2013, Drucksache 0151/2013/IV.

1. Rechtlicher Hintergrund

1.1. Begriffe

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 Begrifflichkeiten „Kulturförderabgabe“ (Köln), „City-Tax“ (Berlin), „Beherbergungsabgabe“ (Dortmund), „Kultur- und Tourismustaxe“ (Hamburg) und so weiter sind insoweit irreführend.

Bei den übrigen städtischen Aufwandsteuern knüpft der Satzungsbegriff daher immer an den Gegenstand des zu versteuernden Aufwands an (beispielsweise Aufwand der Hundehaltung = „Hundesteuer“, Aufwand der Zweitwohnungshaltung = „Zweitwohnungsteuer“, Aufwand des Spielvergnügens = „Vergnügungsteuer“). Folglich muss 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, Berlin, Hamburg, Köln, Dortmund, Erfurt und Potsdam eine Übernachtungsteuer erhoben.

Aufgrund der Tatsache, dass der VGH Baden-Württemberg mit Urteil vom 11.06.2015 (Aktenzeichen 2 S 2555/13) die Übernachtungsteuersatzung der Stadt Freiburg vollumfänglich bestätigt hat, sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit innerhalb Baden-Württembergs das Freiburger Satzungsmodell als grundlegende „Mustersatzung“ herangezogen werden. Im Folgenden werden die entsprechenden Besteuerungsgrundlagen näher vorgestellt.

Rechtsgrundlage

Die Übernachtungsteuer wäre als eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne von Artikel 105 Absatz 2a Grundgesetz einzustufen. Die Möglichkeit der Erhebung ergibt sich aus dem „Steuerfindungsrecht“ nach § 9 Absatz 4 des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit einer (gegebenenfalls noch 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 kurzzeitiger Beherbergungsmöglichkeiten ausgeübt werden (Hotel, Gasthof, Pension, Privatzimmer, Jugendherberge, Ferienwohnung, Motel, Campingplatz und ähnliche Einrichtungen).

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** (sogenannte indirekte Steuer). Eine gerechte Übernachtungsteuerlast erfordert, dass die Steuer im Ergebnis von demjenigen erbracht wird, der den von der Steuer erfassten Aufwand betreibt (Übernachtungsgast). Da die Steuer bei dem Beherbergungsbetreiber erhoben wird, muss diese auf den Übernachtungsgast abwälzbar sein. Eine solche tatsächliche Abwälzbarkeit ist möglich, da der Beherbergungsbetreiber die von ihm abzuführende Steuer unmittelbar im Wege der Preiserhöhung einpreisen kann. Darüber hinaus steht es dem Beherbergungsbetreiber frei, die Abwälzung lediglich kalkulatorisch vorzunehmen, also den von ihm zu zahlenden Betrag in die Kalkulation seiner Selbstkosten einzusetzen und in der Folge die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens geeigneten Maßnahmen - etwa Umsatzsteigerung oder Senkung der sonstigen Kosten - zu treffen (so der VGH Baden-Württemberg in der oben genannten Entscheidung).

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

Bemessungsgrundlage / Steuersatz / Erhebungszeitraum und Erklärung

Die Steuer bemisst sich nach dem für die Übernachtung geschuldeten Entgelt ohne Nebenleistungen (zum Beispiel Frühstück) und Umsatzsteuer (Nettoentgelt). Der Steuersatz sollte - gleich den Städten Freiburg, Köln, Potsdam oder Berlin - **5 vom Hundert** der vorgenannten Bemessungsgrundlage betragen.

Beispiel

Die Steuer fällt pro Person an. Teilen sich zwei Personen ein Doppelzimmer und zahlen hierfür ein Nettogesamtentgelt in Höhe von 100 Euro, entfallen auf jeden (rein rechnerisch) 50 Euro, womit pro Person 2,50 Euro, also insgesamt 5,00 Euro, Übernachtungsteuer entstehen.

Minderjährige sollten von der Steuer befreit sein.

Aus verwaltungsökonomischen Gründen wäre die Übernachtungsteuer pro Quartal zu erheben und spätestens mit Ablauf des 15. Tages nach Quartalsende durch den Beherbergungsbetrieb beim Kämmereiamt, unter Nachweis des Nettoübernachtungs-entgeltes, anzumelden. Der Beherbergungsbetrieb ist dazu verpflichtet, die Anzahl der steuerpflichtigen Übernachtungen zu ermitteln, den daraus resultierenden Steuerbetrag zu errechnen und abzuführen. Die sogenannte Steueranmeldung steht einer Steuerfestsetzung, unter Vorbehalt der Nachprüfung, gleich. Alternativ könnte eine vierteljährliche Steuererklärung verlangt werden, aufgrund welcher ein gesonderter Steuerbescheid erlassen wird.

1.4. Bisherige Rechtsprechung

Die theoretische Möglichkeit der Einführung einer Übernachtungsteuer wurde durch zwei Grundsatzurteile des Bundesverwaltungsgerichts bejaht (vergleiche BVerwG, Urteile vom 11.07.2012, Aktenzeichen 9 CN 1.11 und 9 CN 2.11). Kernpunkt dieser Entscheidungen war unter anderem die Feststellung, dass 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 war indes Gegenstand verschiedener Gerichtsverfahren. Hierbei ging es insbesondere um die Frage, wie eine rechtssichere (nachweisbare/überprüfbare) Unterscheidung zwischen beruflich und privaten Übernachtungen gelingen soll, da eine entsprechende „Abfrage“ nur durch den Beherbergungsbetrieb (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.

Mit der Entscheidung des auch für Heidelberg zuständigen VGH Baden-Württemberg vom 11.06.2015 wurde die Freiburger „Übernachtungssteuersatzung“ vollumfänglich bestätigt. Die Revision wurde nicht zugelassen, woraufhin Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wurde. Die Entscheidung des VGH ist somit noch nicht rechtskräftig.

Fast parallel zu diesem Urteil erging vor dem obersten Finanzgericht (Bundesfinanzhof) eine Revisionsentscheidung zu den „Bettensteuergesetzen“ der Stadtstaaten Bremen und Hamburg (vergleiche Urteile vom 16.07.2015, Aktenzeichen II R 31/14, II R 32/14 und II R 33/14). Diese wurden ebenfalls für rechtmäßig erklärt. Weiterführende Details sind jedoch nicht bekannt, da die jeweiligen Urteilbegründungen zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung noch nicht ausgefertigt wurden. Es kann davon ausgegangen werden, dass entsprechende Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegt werden.

1.5. Abschließende Beurteilung der Rechtslage

In Anbetracht der Tatsache, dass sowohl das Bundesverwaltungsgericht, als auch der Bundesfinanzhof grundsätzlich die Zulässigkeit einer Übernachtungsteuer bejaht haben, kann zu diesem Zeitpunkt von einer gefestigten Rechtsprechung in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit gesprochen werden. Wann und ob diese Auffassung auch von verfassungsrechtlicher Seite bestätigt wird, ist derzeit nicht absehbar.

Eine rechtliche Unsicherheit besteht außerdem, da die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg noch nicht rechtskräftig ist (siehe oben) und vom Bundesverwaltungsgericht wieder aufgehoben werden könnte.

Sollte der Gemeinderat gleichwohl schon jetzt die Einführung einer Übernachtungsteuer für Heidelberg beschließen, empfiehlt die Verwaltung dringend, das Freiburger Satzungsmodell als maßgebende Satzungsgrundlage heranzuziehen (vergleiche Punkt 1.2), da die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg die Satzung mit ziemlicher Sicherheit – analog der jetzt ergangenen Entscheidung des VGH – bestätigen würde (vorbehaltlich einer abweichenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts). Dies könnte außerdem dazu beitragen, Klageverfahren von vornherein zu vermeiden, da für potentielle Kläger die (fehlenden) Erfolgsaussichten aufgrund der Vergleichbarkeit mit dem Freiburger Fall abschätzbar sind.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu konstatieren, dass den Kommunen ein effizientes Instrument zur Überprüfung der Gästeangaben fehlt (Stichwort „Steuergerechtigkeit“). Dies wird insbesondere am Beispiel des Personenkreises „selbstständige Geschäftsreisende“ deutlich. Hier kann nur die selbstständig tätige Person Angaben dazu machen, ob der Heidelberger Aufenthalt beruflich zwingend war oder nicht. Ein weiterführender Überprüfungsaufwand seitens der Verwaltung (nachträgliche Anforderung von Belegen et cetera) steht unseres Erachtens und in Anbetracht der zu klärenden (persönlichen) Steuerpflicht in Höhe von beispielsweise 5,00 Euro zweifelsfrei außer Verhältnis zum damit verbundenen Ertrag und wäre aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht sinnvoll. Eine solche Überprüfung ist jedoch, aus Gründen der „Steuergerechtigkeit“, zwingend durchzuführen (Kontrolle des Steuervollzugs; zumindest durch Stichproben).

2. Finanzielle Auswirkungen / weitere Vorgehensweise / Einführungszeitpunkt

2.1. Finanzielle Auswirkungen (Steuereinnahmen, Sach- und Personalkosten)

Unter Anwendung des üblichen Steuersatzes in Höhe von 5 vom Hundert könnten nach vorsichtiger Schätzung steuerliche Einnahmen in Höhe von zirka 1.400.000 Euro pro Jahr generiert werden. Demgegenüber stehen Sach- und Personalkosten in Höhe von zirka 173.600 Euro pro Jahr. Der detaillierte Kalkulationsweg kann aus Anlage 01 entnommen werden.

Die deutlich gestiegenen Steuereinnahmen resultieren gegenüber unserer Einschätzung aus 2013 insbesondere aus dem stetigen Anstieg der Übernachtungen in Heidelberg, welche mit einer längeren (durchschnittlichen) Aufenthaltsdauer einhergehen. Zudem haben die Erfahrungen aus Freiburg gezeigt, dass der Anteil privat motivierter Gäste durchaus höher liegen dürfte.

Die Einnahmen aus der Übernachtungsteuer sind generell nicht zweckgebunden und fließen somit als Deckungsmittel in den Haushalt ein. Dort können sie vorrangig zur Begrenzung der Neuverschuldung beziehungsweise zum Schuldenabbau eingesetzt werden. Damit wäre auch den Forderungen des Regierungspräsidiums in der Genehmigung des Haushaltsplans 2015/2016 Rechnung getragen. Denkbar wäre auch einen Teil der Verbesserung zum Beispiel für den Betrieb beziehungsweise die Finanzierung des neuen Konferenzentrums einzusetzen, da dies sicherlich positive Effekte für die ortsansässige Hotellerie mit sich bringen würde.

2.2. Weitere Vorgehensweise / Einführungszeitpunkt

Letztendlich ist die Steuereinführung eine politische Entscheidung.

Sollte der Gemeinderat eine dahingehende Steuer beschließen, so ist davon auszugehen, dass Hotellerie und deren Vertreter (DEHOGA) massive Kritik äußern werden, da die Übernachtungsteuer einen finanziellen und verwaltungsbezogenen Mehraufwand zu Lasten der Beherbergungsbranche bedingt. Aufgrund der gegebenen Branchengröße erfordert die Steuereinführung einen vorherigen Informationsaustausch zwischen Vertretern der Stadtspitze und Hotellerie. Unter Abgleich der Erfahrungen aus anderen Städten wird diese Vorgehensweise dringend angeraten.

Die eventuelle Steuereinführung sollte, unter Berücksichtigung einer angemessenen (notwendigen) Vorlaufzeit innerhalb der Hotellerieverwaltung und hinsichtlich organisatorischer Vorarbeiten, frühestens zum 01.01.2017 erfolgen (Inkrafttreten).

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 Einführung einer Übernachtungsteuer liegt im Interesse einer soliden Haushaltswirtschaft.
AB 4	-	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 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 (Tourismusförderung).

gezeichnet
Hans-Jürgen Heiß

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Kalkulation steuerlicher Mehrertrag, Sach- und Personalkosten