

Sächsischer Landtag
6. Wahlperiode

Gesetzentwurf

der **Staatsregierung**

Thema: **Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes**



Unterzeichner: Sächsische
Staatsregierung
Datum: 05.04.2016

Vorblatt zum

Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

A. Zielsetzung

Der Tourismus ist für den Freistaat Sachsen ein wichtiger Wirtschaftszweig. Ausbau und Weiterentwicklung des Tourismus liegen im wirtschaftspolitischen Interesse des Freistaates Sachsen, seiner Regionen und Gemeinden. Aufgrund der künftig geringer werdenden Fördermöglichkeiten sind die Destinationen in noch stärkerem Maße auf eigene Finanzierungsformen einschließlich kooperativer Finanzierungsmodelle angewiesen. Die Option, Kurtaxe und/oder Fremdenverkehrsabgabe auf der Grundlage der §§ 34 und 35 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG) zu erheben, wird für die Gemeinden immer wichtiger. Da der Begriff der „Fremdenverkehrsgemeinde“ gemäß §§ 34 und 35 SächsKAG bisher in einem weiten Sinne verstanden wurde, beruhte die Eigenfinanzierung der Gemeinden auf einer hinreichend sicheren Rechtsgrundlage.

Das Sächsische Obergericht (SächsOVG) hat jedoch in seinem Urteil zur Kurtaxsatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 9. Oktober 2014 (Aktenzeichen: 5 C 1/14) den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ i. S. d. § 34 SächsKAG restriktiv ausgelegt. Danach seien „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ nur solche Gemeinden, die – wie dies typischerweise bei Kur- und Erholungsorte der Fall ist – überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt sind. Bei diesen Gemeinden sei der Fremdenverkehr der dominierende Wirtschaftszweig oder zumindest einer der dominierenden Wirtschaftszweige und der Ortscharakter sowie die öffentliche und private Infrastruktur seien auf den Fremdenverkehr ausgerichtet. Eine „Mitprägung“ soll nach Auffassung des Gerichts nicht ausreichen, insbesondere wenn und soweit die Wirtschaftskraft der Gemeinde von anderen Faktoren erheblich stärker als vom Fremdenverkehr bestimmt würde. Die zur Kurtaxe ergangene Entscheidung betrifft wegen der Anknüpfung an den Rechtsbegriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in gleicher Weise die Fremdenverkehrsabgabe nach § 35 SächsKAG.

Das bedeutet im Ergebnis, neben anerkannten Kur- und Erholungsorten können faktisch nur noch wenige Gemeinden rechtssicher Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe erheben. Die in der „Tourismusstrategie Sachsen 2020“ der Sächsischen Staatsregierung formulierten Leitlinien zur Eigenfinanzierung der Gemeinden liefen ins Leere.

Eine restriktive Auslegung des Begriffs „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ ist mit der ursprünglichen Konzeption des Gesetzgebers, der den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in Anlehnung an das baden-württembergische Kommunalabgabengesetz weit verstanden wissen wollte, nicht vereinbar und erfordert deshalb eine gesetzliche Klarstellung. Angesichts der Entwicklung der Finanzhaushalte des Freistaates Sachsen und der Gemeinden ist es unverzichtbar, dass die Gemeinden einen Teil ihrer touristischen Aufwendungen mit eigenen Einnahmen refinanzieren können. Mit der Gesetzesänderung soll deshalb sichergestellt werden, dass künftig auch diejenigen Gemeinden, die durch den Tourismus noch nicht überwiegend im Sinne der Rechtsprechung des SächsOVG geprägt sind, eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) oder Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) erheben können.

B. Wesentlicher Inhalt

Mit der Änderung der §§ 34 und 35 des SächsKAG soll den sächsischen Gemeinden, die durch den Tourismus einen besonderen finanziellen Aufwand haben, die Möglichkeit zur Erhebung einer Gästetaxe sowie einer Tourismusabgabe zur Refinanzierung ihrer touristischen Infrastruktur – unabhängig von der Anzahl der Übernachtungen bzw. Besucher –

eröffnet werden. Indem die Touristen bzw. Gäste sowie die vom Tourismus profitierenden Unternehmen an der Finanzierung der touristischen Einrichtungen und anderer Angebote beteiligt werden, wird die Kostentragungslast auf mehrere Schultern verteilt. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die Erhebungsberechtigung vom Tourismusprofil oder dem Ausprägungsgrad des Tourismus abhängig sein soll. Gleichzeitig soll der bei der Kalkulation einer Gästetaxe und/oder Tourismusabgabe berücksichtigungsfähige Aufwand punktuell erweitert werden. Somit wird für die Gemeinden ein Anreiz geschaffen, ihre touristischen Angebote zu erweitern und zu optimieren. Die kommunale Selbstverwaltung wird dadurch insgesamt gestärkt.

Auch in anderen Bundesländern ist de lege ferenda das Recht zur Abgabenerhebung im Bereich Tourismus erweitert worden. So wurde mit Gesetz vom 22. Dezember 2015 das Kommunalabgabengesetz des Landes Rheinland-Pfalz dahingehend geändert, dass künftig alle Kommunen zur Refinanzierung des Aufwandes für die Bereitstellung von ganz oder teilweise touristischen Zwecken dienenden Einrichtungen und Veranstaltungen Gästebeiträge und Tourismusbeiträge erheben können. Das Land Brandenburg hat 2012 sein Kommunalabgabengesetz so geändert, dass alle Gemeinden des Landes einen Tourismusbeitrag erheben können. In Schleswig-Holstein sind seit 2014 nicht mehr nur Kur- und Erholungsorte, sondern auch „anerkannte Tourismusorte“ zur Erhebung von Kur- und Tourismusabgabe berechtigt.

Eine weitere Änderung ist in § 2 Absatz 2 SächsKAG vorgesehen. Mit dieser Änderung soll klargestellt werden, dass bei allen Kommunalabgaben, die auf der Grundlage einer Kalkulation festgesetzt werden, eine fehlende oder fehlerhafte Kalkulation nicht automatisch zur Nichtigkeit des Abgabensatzes führt.

Zudem soll die gleichzeitige Erhebung von Gästetaxe und/oder Tourismusabgabe einerseits sowie einer Übernachtungssteuer andererseits gesetzlich ausgeschlossen werden (vgl. § 7 Absatz 3 SächsKAG).

Mit der Streichung des § 34 Absatz 5 SächsKAG sind künftig die Bußgeld- und Strafvorschriften des SächsKAG auch auf die Gästetaxe anwendbar.

Außerdem ist eine Reihe redaktioneller Änderungen aus Gründen der Rechtsförmlichkeit vorgesehen.

C. Alternativen

Als Alternative kommt grundsätzlich auch ein Verzicht auf die Neufassung in Betracht. Dies hätte aber zur Folge, dass faktisch beinahe ausschließlich anerkannte Kur- und Erholungsorte eine Tourismusabgabe erheben dürften, wohingegen diese Möglichkeit anderen Städten und Gemeinden mit touristischer Infrastruktur und dementsprechend vorhandenem Tourismusaufkommen verwehrt bliebe bzw. eine Erhebung mit erheblicher Rechtsunsicherheit behaftet wäre.

Ein Zertifizierungsverfahren wie in Schleswig-Holstein, wonach sich Gemeinden als „Tourismusorte“ anerkennen lassen können, soll wegen des damit einhergehenden Verwaltungsaufwands nicht eingeführt werden. Eine Anknüpfung an eine bestimmte Zahl von Übernachtungen, wie sie in anderen Bundesländern erfolgt, wird als willkürlich angesehen. Im Übrigen besteht kein verfassungsrechtlicher Grund, die Erhebungsberechtigung der Gemeinden vom Umfang ihres touristischen Aufwands abhängig zu machen. Allerdings wird in den Fällen geringer finanzieller Aufwendungen für den Tourismus von der Gemeinde sorgfältig zu prüfen sein, ob der Verwaltungsaufwand für die Erhebung von Gästetaxe und/oder Tourismusabgabe noch in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erwartenden Einnahmen steht.

Eine bloße Anpassung der Anwendungshinweise zum SächsKAG oder der Erlass einer Verwaltungsvorschrift wäre nicht ausreichend, da in diesem Fall eine Auslegung des Gesetzes in Abweichung von der Rechtsprechung des SächsOVG erfolgen würde.

D. Kosten

Das Vorhaben hat keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt und auf die Haushalte der Landkreise. Auswirkungen auf die Haushalte der Gemeinden sind nicht bezifferbar. Sie hängen davon ab, ob und in welchem Umfang die Gemeinden von der Möglichkeit, Abgaben nach §§ 34 und 35 SächsKAG zu erheben, Gebrauch machen.

E. Zuständigkeit

Sächsisches Staatsministerium des Innern

Kostenblatt

Übersicht über die Auswirkungen der Kabinettsvorlage

- auf den Staatshaushalt (I.),
- die Mittelfristige Finanzplanung (I.),
- die kommunalen Haushalte (II.) und
- Bürger und Unternehmen (IV.).

I. Auswirkungen auf den Landeshaushalt/mittelfristige Finanzplanung

Kosten der in der Kabinettsvorlage vorgeschlagenen Maßnahme und damit verbundene Einnahmen (in T€):

Haushalts-/Planungsjahr	Ausgaben		Einnahmen	
	insgesamt	davon bereits im Haushalt/in der Mipla enthalten	insgesamt	davon bereits im Haushalt/in der Mipla enthalten
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	-	-	-	-

II. Auswirkungen auf die Haushalte der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte (in T€):

	Gemeinden		Landkreise		Kreisfreie Städte	
	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen
2016	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	-	-	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
2017	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	-	-	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
2018	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	-	-	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
2019	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	-	-	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar

III. Stellen

Für die in der Kabinettsvorlage vorgeschlagenen Maßnahmen sind folgende Stellen erforderlich:

2016	2017	2018	2019
-	-	-	-

davon bereits im Haushalt oder in der Mipla enthalten:

2016	2017	2018	2019
-	-	-	-

IV. Bemerkungen

z. B. über Folgekosten, finanzielle Auswirkungen bei Dritten usw.

-

Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

Vom ...

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

Das Sächsische Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418; 2005 S. 306), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28. November 2013 (SächsGVBl. S. 822) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 34 wird wie folgt gefasst:
„§ 34 Gästetaxe“.
 - b) Die Angabe zu § 35 wird wie folgt gefasst:
„§ 35 Tourismusabgabe“.
2. In § 1 Absatz 2 werden das Wort „Kurtaxe“ durch das Wort „Gästetaxe“ und das Wort „Fremdenverkehrsabgabe“ durch das Wort „Tourismusabgabe“ ersetzt.
3. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden jeweils die Wörter „oder Einheitssatzes“ durch die Wörter „Einheits- oder sonstigen Abgabensatzes“ ersetzt.
 - b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„§ 4 Absatz 4 der Sächsischen Gemeindeordnung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), die zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, bleibt unberührt.“
4. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Im Satzteil vor Nummer 1 werden die Wörter „in der jeweils geltenden Fassung“ gestrichen.
 - bb) In Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa wird das Wort „Fremdenverkehrsabgabe“ durch das Wort „Tourismusabgabe“ ersetzt.
 - cc) In Nummer 3 Buchstabe b werden die Wörter „(SächsVwVfZG) vom 19. Mai 2010 (GVBl. S. 142)“ durch die Wörter „vom 19. Mai 2010 (GVBl. S. 142), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 1 werden die Wörter „(BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850, 2852)“ durch die Wörter „in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722)“ ersetzt.
5. § 3a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 werden die Wörter „des Bundes“ durch die Wörter „vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2354), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung“ und die Angabe „SächsVwVfZG“ wird durch die Wörter „des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „BauGB“ durch die Wörter „des Baugesetzbuches“ ersetzt.
6. In § 4 Satz 4 wird die Angabe „SächsGemO“ durch die Wörter „der Sächsischen Gemeindeordnung“ ersetzt.
7. In § 5 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 sowie § 6 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 4 werden jeweils die Wörter „in ihrer jeweils geltenden Fassung“ gestrichen.
8. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Eine Steuer auf Übernachtungsleistungen darf nicht erhoben werden, wenn die Gemeinde Abgaben nach den §§ 34 oder 35 erhebt.“
 - b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
9. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „§ 97 SächsGemO“ durch die Wörter „§ 94a der Sächsischen Gemeindeordnung“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 Halbsatz 2 wird die Angabe „§ 97 Abs. 3 Halbsatz 2 SächsGemO“ durch die Wörter „§ 94a Absatz 4 Halbsatz 2 der Sächsischen Gemeindeordnung“ ersetzt.
 - bb) In Satz 3 wird die Angabe „SächsGemO“ durch die Wörter „der Sächsischen Gemeindeordnung“ ersetzt.
10. § 17 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „vom Hundert“ durch das Wort „Prozent“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 Satz 3 werden die Wörter „(SächsKomZG) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. März 2003 (SächsGVBl. S. 49, 54)“ durch die Wörter „in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 196), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970)“ ersetzt.
11. In § 8 Absatz 2 Satz 2 und in § 18 Absatz 2 Satz 3 werden jeweils die Wörter „vom Hundert“ durch das Wort „Prozent“ ersetzt.
12. § 22 Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 4 werden die Wörter „(BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. April 2002 (BGBl. I S. 1239) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,“ gestrichen.
 - b) In Satz 5 wird die Angabe „BauGB“ durch die Wörter „des Baugesetzbuches“ ersetzt.
13. In § 25 Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „§ 124 Abs. 1 BauGB“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 des Baugesetzbuches“ ersetzt.
14. In § 26 Absatz 1 Satz 4 werden die Wörter „des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz – SächsStrG) vom 21. Januar 1993

(SächsGVBl. S. 93), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. September 2003 (SächsGVBl. S. 418, 425)“ durch die Wörter „des Sächsischen Straßengesetzes vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. April 2014 (SächsGVBl. S. 234)“ ersetzt.

15. In § 23 Absatz 2 Satz 2 und § 27 Absatz 1 Satz 2 wird jeweils die Angabe „BauGB“ durch die Wörter „des Baugesetzbuches“ ersetzt.
16. § 28 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden jeweils die Wörter „vom Hundert“ durch das Wort „Prozent“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird die Angabe „BauGB“ durch die Wörter „des Baugesetzbuches“ ersetzt.
17. § 34 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 34
Gäsetaxe“.

- b) Die Absätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst:

„(1) Gemeinden können zur Deckung ihrer besonderen Kosten, die ihnen

1. für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen,
2. für die zu touristischen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen und
3. für die, gegebenenfalls auch im Rahmen eines überregionalen Verbunds, den Abgabepflichtigen eingeräumte Möglichkeit der kostenlosen oder ermäßigten Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und anderer Angebote

entstehen, eine Gäsetaxe erheben. Zu den Kosten im Sinne des Satzes 1 zählen auch die Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde bedient, soweit sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden. Die Erträge aus der Gäsetaxe sind für die in den Sätzen 1 und 2 genannten Aufgaben zweckgebunden.

(2) Die Gäsetaxe wird als Gegenleistung dafür erhoben, dass den abgabepflichtigen Personen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen, Anlagen und Angebote im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 und 3 in Anspruch zu nehmen und an den Veranstaltungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 teilzunehmen. Abgabepflichtig sind Personen, die in der Gemeinde Unterkunft nehmen, aber nicht Einwohner der Gemeinde sind oder, obwohl sie Einwohner sind, den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen in einer anderen Gemeinde haben und nicht in der die Gäsetaxe erhebenden Gemeinde arbeiten oder in Ausbildung stehen. Die Gäsetaxe kann auch von Personen erhoben werden, die in dazu geschaffenen Einrichtungen zu Heil- oder Kurzwecken betreut werden, ohne in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen; die Gäsetaxe kann in diesem Fall niedriger als für Abgabepflichtige nach Satz 2 festgesetzt werden. Durch Satzung können, insbesondere aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder weitere Ermäßigungstatbestände bestimmt werden. Die nach Tagessätzen bemessene Gäsetaxe entsteht und wird fällig kraft Satzung. § 9 Absatz 1 bleibt unberührt.“

- c) In Absatz 3 wird jeweils das Wort „Kurtaxe“ durch das Wort „Gäsetaxe“ ersetzt.
 - d) In Absatz 4 werden die Wörter „eigenen Kurtaxe“ durch die Wörter „eigenen Gäsetaxe“ und die Wörter „(SächsVwKG) in der Fassung der Bekanntmachung

vom 24. September 1999 (SächsGVBl. S. 545), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Januar 2003 (SächsGVBl. S. 2)“ werden durch die Wörter „in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. September 2003 (SächsGVBl. S. 698), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130)“ ersetzt.

e) Absatz 5 wird aufgehoben.

18. § 35 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 35

Tourismusabgabe“.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Gemeinden können zur Deckung der Kosten, die ihnen aus der Erfüllung der in § 34 Absatz 1 genannten Aufgaben und für die Tourismuswerbung entstehen, von selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Tourismusabgabe erheben.“

bb) In Satz 3 wird das Wort „Fremdenverkehrsabgabe“ durch das Wort „Tourismusabgabe“ ersetzt.

c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Fremdenverkehrsabgabe“ durch das Wort „Tourismusabgabe“ ersetzt, das Wort „einzelnen“ wird gestrichen und das Wort „Fremdenverkehr“ wird durch das Wort „Tourismus“ ersetzt.

bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Durch Satzung können auch, insbesondere aus tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände bestimmt werden.“

19. § 37 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „SächsGemO“ durch die Wörter „der Sächsischen Gemeindeordnung“ ersetzt.

b) In Absatz 7 werden die Wörter „§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz – VZOG) vom 22. März 1991 (BGBl. I S. 766) in der Fassung vom 3. August 1992 (BGBl. I S. 1464)“ durch die Wörter „§ 8 Absatz 1 des Vermögenszuordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. März 1994 (BGBl. I S. 709), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Juli 2009 (BGBl. I S. 1688) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung“ ersetzt.

Artikel 2

Bekanntmachungserlaubnis

Das Staatsministerium des Innern kann den Wortlaut des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt machen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem vorliegenden Änderungsgesetz soll der Anwendungsbereich der §§ 34 (Kurtaxe) und 35 (Fremdenverkehrsabgabe) des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG) im Hinblick auf den Kreis der heheberechtigten Gemeinden erweitert werden.

Der Tourismus ist für den Freistaat Sachsen ein wichtiger Wirtschaftszweig. Angesichts sich verringernder Fördermöglichkeiten werden die Destinationen künftig in stärkerem Maße auf eigene Finanzierungsmechanismen einschließlich kooperativer Finanzierungsmodelle zurückgreifen müssen. Die Gemeinden sind daher auf die Erhebung von Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe gemäß §§ 34 und 35 SächsKAG angewiesen. Dies korrespondiert mit den in der „Tourismusstrategie Sachsen 2020“ der Sächsischen Staatsregierung formulierten Leitlinien. Bisher bestand Einigkeit, dass der Begriff der Fremdenverkehrsgemeinde weit zu verstehen sei.

Das Sächsische Obergericht (SächsOVG) gelangt in seinem Urteil zur Kurtaxsatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 9. Oktober 2014 (Az.: 5 C 1/14) zu einer gegenteiligen Auffassung, indem es den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ i. S. d. § 34 SächsKAG restriktiv ausgelegt. Danach seien „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ nur solche Gemeinden, die überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt sind. Hierunter sollen Gemeinden fallen, in denen der Fremdenverkehr der dominierende Wirtschaftszweig oder zumindest einer von wenigen dominierenden Wirtschaftszweigen sei und der Ortscharakter sowie die öffentliche und private Infrastruktur auf den Fremdenverkehr ausgerichtet seien. Eine „Mitprägung“ solle nach Auffassung des Gerichts nicht ausreichen, insbesondere wenn und soweit die Wirtschaftskraft der Gemeinde von anderen Faktoren erheblich stärker als vom Fremdenverkehr bestimmt würde. Diese zur Kurtaxe ergangene Entscheidung betrifft wegen der Anknüpfung an den Rechtsbegriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in gleicher Weise die Fremdenverkehrsabgabe nach § 35 SächsKAG. Das bedeutet, neben anerkannten Kur- und Erholungsorten können faktisch nur noch wenige Gemeinden rechtssicher Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe erheben. Dies ist mit der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers nicht vereinbar, der den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in Anlehnung an das baden-württembergische Kommunalabgabengesetz weit verstanden wissen wollte.

Mit der Gesetzesänderung wird Gemeinden, die durch den Tourismus einen besonderen finanziellen Aufwand haben, die Möglichkeit eröffnet, von den Nutzern der Einrichtungen und Angebote eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) und von der Tourismuswirtschaft eine Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) zu erheben. Dabei soll es nicht mehr darauf ankommen, dass der Tourismus der dominierende oder einer der dominierenden Wirtschaftszweige in der Gemeinde ist.

Zudem werden die bei der Ermittlung der Gästetaxe und der Tourismusabgabe berücksichtigungsfähigen Aufwendungen erweitert.

Gästetaxe und Tourismusabgabe können nebeneinander erhoben werden, da sich der Kreis der jeweiligen Abgabepflichtigen unterscheidet. Freiwillige, kooperative Modelle der Tourismusfinanzierung von Gemeinde und regionaler Wirtschaft bleiben von der Gesetzesänderung unberührt. Sie sind, wie in der Tourismusstrategie Sachsen 2020 ausdrücklich hervorgehoben wird, auch weiterhin eine geeignete Alternative zur Finanzierung touristischer Angebote.

Mit der Gesetzesänderung ist es denjenigen Gemeinden, die eine Gästetaxe und/oder Tourismusabgabe erheben, untersagt, zusätzlich eine sog. Betten- oder Übernachtungssteuer zu erheben. Somit wird eine doppelte Belastung der Unternehmen und Gäste vermieden.

Darüber hinaus sind geringfügige inhaltliche und eine Reihe redaktioneller Änderungen vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Überschrift wird an die geänderte Bezeichnung der Abgabenart angepasst.

Zu Buchstabe b

Die Überschrift wird an die geänderte Bezeichnung der Abgabenart angepasst.

Zu Nummer 2

Bei der Änderung handelt es sich um begriffliche Anpassungen, die aus der Änderung der §§ 34 und 35 resultieren.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung in § 2 Absatz 2 Satz 1 wird klargestellt, dass bei allen Kommunalabgaben, die auf der Grundlage einer Kalkulation festgesetzt werden, eine fehlende oder fehlerhafte Kalkulation nicht automatisch, sondern nur dann zur Nichtigkeit der Festsetzung der Abgabensätze in der jeweiligen Abgabensatzung führt, wenn die zulässigen Höchstsätze überschritten werden.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Doppelbuchstabe bb

Bei der Änderung handelt es sich um eine begriffliche Anpassung, die aus der Änderung der Bezeichnung der Abgabeart in § 35 resultiert.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 6

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 7

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 8

Zu Buchstabe a

Die Erhebung von Gästetaxe und Tourismusabgabe stellt wie die Steuer auf Übernachtungsleistungen für die Gemeinden lediglich eine Option dar. Über die konkrete Abgabenart entscheidet der Gemeinderat nach freiem Ermessen.

Mit dem Verbot, neben der Gästetaxe oder der Tourismusabgabe zusätzlich Steuern auf Übernachtungsleistungen zu erheben, soll verhindert werden, dass Unternehmen, insbesondere Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe, aber auch die Gäste zusätzlich belastet werden. Damit wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, da Doppelbelastungen durch Kommunalabgaben in der Tourismus- und Beherbergungsbranche ausgeschlossen sind. Das gesetzliche Verbot greift auch nicht über das erforderliche Maß hinaus in die Finanzhoheit der Gemeinden ein, da diesen die freie Entscheidung über die Wahl der Abgabenart verbleibt.

Zu Buchstabe b

Hierbei handelt es sich um eine notwendige Folgeänderung aufgrund der Einführung des neuen Absatzes 3.

Zu Nummer 9

Zu Buchstabe a

Die Anpassung ist aufgrund der Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013 (SächsGVBl. S. 822) erforderlich.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Anpassung ist aufgrund der Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013 (SächsGVBl. S. 822) erforderlich.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 10

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung wird die veraltete Wendung „vom Hundert“ durch eine zeitgemäßere Angabe ersetzt.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 11

Mit der Änderung wird die veraltete Wendung „vom Hundert“ durch eine zeitgemäßere Angabe ersetzt.

Zu Nummer 12

Zu Buchstabe a

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 13

Die Änderung ist aufgrund der Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) durch Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) erforderlich. Die Zulässigkeit von Erschließungsverträgen ist nunmehr in § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 BauGB geregelt.

Zu Nummer 14

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 15

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 16

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung wird die veraltete Wendung „vom Hundert“ durch eine zeitgemäßere Angabe ersetzt.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Nummer 17

Zu Buchstabe a

Die Änderung der Bezeichnung der Abgabe hat klarstellenden Charakter. Da die Erhebung dieser Abgabe nicht nur anerkannten Kur- und Erholungsorten sowie vergleichbaren Orten offen stehen soll, sondern allen Gemeinden, die eine touristische Infrastruktur vorhalten, ist der bislang verwendete Begriff der Kurtaxe irreführend.

Zu Buchstabe b

Mit der Änderung des § 34 soll sichergestellt werden, dass künftig die Gemeinden, denen durch den Tourismus ein besonderer finanzieller Aufwand entsteht, berechtigt sind, eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) sowie eine Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) zu erheben. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Tourismus zu den dominierenden Wirtschaftszweigen einer Gemeinde zählt.

Die vorgesehenen Änderungen in § 34 sind nicht mit einer Änderung des Charakters dieser Abgabe verbunden. Die künftig als „Gästetaxe“ bezeichnete Kommunalabgabe ist wie die bisherige Kurtaxe eine „Abgabe eigener Art“, ein Vorteilsentgelt für die Möglichkeit der Inanspruchnahme touristischer Einrichtungen und Veranstaltungen.

Am Kreis der Abgabepflichtigen ändert sich ebenfalls nichts. Zudem bleibt es auch künftig bei der strengen Zweckbindung der Abgabe, d. h. die Erträge aus der Gästetaxe können nur zur Deckung des touristischen Aufwandes einer Gemeinde verwendet werden. Aus Gründen der Transparenz und zur Vermeidung einer Kostenüberdeckung ist eine Kalkulation zu erstellen.

a) Änderung in Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1:

Die Gästetaxe soll grundsätzlich von jeder Gemeinde erhoben werden können, die touristische Angebote und Einrichtungen vorhält oder systematisch Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durchführt.

Das Vorhandensein einer touristischen Infrastruktur (vgl. dazu die Ausführungen unter Buchstabe b) sowie die Feststellung eines kausalen finanziellen Aufwands rechtfertigen bereits für sich eine Abgabenerhebung. Ob und in welchem Umfang von der Ermächtigung

Gebrauch gemacht wird, liegt im Ermessen der Gemeinde und richtet sich im Übrigen nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

b) Änderungen in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2:

Mit dem Begriff „Tourismus“ soll der als veraltet angesehene Begriff „Fremdenverkehr“ ersetzt werden. Der Begriff des Tourismus wird dabei i. S. d. Tourismusdefinition der Welttourismusorganisation („Touristen sind Personen, die zu Orten außerhalb ihres gewöhnlichen Umfeldes reisen und sich dort für nicht mehr als ein Jahr aufhalten aus Freizeit- oder geschäftlichen Motiven, die nicht mit der Ausübung einer bezahlten Aktivität am besuchten Ort verbunden sind.“) weit verstanden. Er umfasst insbesondere:

- Tagungs- und Kongresstourismus,
- Messtourismus,
- Geschäftstourismus,
- Kulturtourismus,
- Städtetourismus,
- Jugendtourismus und Senientourismus,
- Erholungstourismus,
- Heil-, Kur- und Gesundheitstourismus.

Zum Tourismus gehören sowohl die privaten Besuche als auch die berufsbezogenen Reisen (z. B. Kongresstourismus und Messtourismus), jedoch nicht das berufliche Pendlerwesen. Aufenthalte zu Heil- oder Kurzwecken fallen ebenfalls unter den weiten Tourismusbegriff. Die Dauer des Aufenthaltes ist kein geeignetes Abgrenzungskriterium.

Mit der Formulierung „für touristische Zwecke bereitgestellte Einrichtungen“ bzw. „zu touristischen Zwecken durchgeführte Veranstaltungen“ wird klargestellt, dass jedenfalls Einrichtungen, die der allgemeinen Daseinsvorsorge dienen, nicht berücksichtigungsfähig sind. Es muss sich vielmehr um Einrichtungen und Angebote handeln, mit denen zielgerichtet und vordergründig touristische Bedarfe gedeckt werden. Einrichtungen oder Angebote der Daseinsvorsorge können im Regelfall nicht mehr als „für touristische Zwecke bereitgestellt“ angesehen werden, weil bei ihnen der Tourismus gerade nicht im Vordergrund steht.

Auch eine Touristeninformation kann eine berücksichtigungsfähige Einrichtung sein, sofern und soweit sie mit ihrem Informationsangebot den Touristen während ihres Aufenthalts als Informationsquelle dient (z. B. durch die Bereitstellung von kostenlosen Stadtplänen oder Übernachtungsverzeichnissen sowie von allgemeinem Informationsmaterial zu touristischen Einrichtungen). Entsprechendes gilt für einen Internetauftritt der Gemeinde. Reine Tourismuswerbung ist hingegen nicht berücksichtigungsfähig. Die Gästetaxe als Entgeltabgabe kann nur für solche Vorteile erhoben werden, die dem Touristen durch die Nutzungsmöglichkeit der touristischen Infrastruktur entstehen. Die kommunale Tourismuswerbung stellt keine derartige, von Touristen nutzbare Leistung dar.

c) Absatz 1 Satz 1 Nummer 3:

Nummer 3 ermöglicht die Berücksichtigung sog. Gästecard-Leistungen bei der Ermittlung des gästetaxfähigen Aufwandes. Gemeint sind damit Leistungen, die Inhabern einer sog. Gästecard kostenlos oder zu einem ermäßigten Preis zur Verfügung gestellt werden. Die der Gemeinde aus dem Angebot der kostenfreien bzw. ermäßigten Benutzung entstehenden Kosten für derartige Leistungen sind gästetaxfähig. Dies gilt auch dann, wenn die Leistungen, die mit der sog. Gästecard kostenlos oder zu ermäßigten Tarifen in Anspruch genommen werden, nicht von der Gemeinde selbst, sondern von Dritten erbracht werden, die Gemeinde dafür aber einen finanziellen Ausgleich an den Dritten zu leisten hat (vgl. auch § 34 Absatz 1 Satz 2 neu).

d) Absatz 1 Satz 2:

Mit dem neuen Satz 2 wird klargestellt, dass Kosten eines Dritten unter bestimmten Voraussetzungen bei der Kalkulation der Gästetaxe berücksichtigungsfähig sind.

In der Rechtsprechung ist mittlerweile anerkannt, dass die Gemeinde nicht zwangsläufig selbst Träger der in Absatz 1 Satz 1 genannten Einrichtungen, Veranstaltungen oder Angebote sein muss. Bedient sich die Gemeinde eines Dritten (z. B. einer Tourismus-GmbH, eines Tourismusvereins, eines Zweckverbandes oder anderer öffentlich-rechtlicher Kooperationsformen), um eine Einrichtung i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 herzustellen, zu erweitern oder zu unterhalten, eine Veranstaltung i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 durchzuführen oder mit Hilfe einer sog. Gästecard bestimmte Leistungen kostenlos oder ermäßigt anzubieten (Absatz 1 Satz 1 Nummer 3), und ist sie vertraglich verpflichtet, die von Dritten erbrachten Leistungen abzugelten, handelt es sich bei dem Leistungsentgelt um gästetaxfähigen Aufwand, da er der Gemeinde durch die Inanspruchnahme des Dritten für Maßnahmen i. S. d. Absatzes 1 Satz 1 entsteht. Entsprechendes gilt auch für eine zu diesem Zweck vertraglich vereinbarte Verlustabdeckung oder Zuschusszahlung der Gemeinde. Dabei kann es auch hier nur um solche Angebote gehen, mit denen zielgerichtet touristische Bedarfe gedeckt werden.

e) Änderung in Absatz 2 Satz 1:

In Satz 1 wird gegenüber der bisherigen Fassung eine Ergänzung um die mit einer sog. Gästecard nutzbaren Angebote i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 vorgenommen. Vom Begriff der „Angebote“ erfasst sind die kostenlose oder ermäßigte Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Inanspruchnahme sonstiger Vergünstigungen.

f) Änderung in Absatz 2 Satz 2:

Da Absatz 1 Satz 1 auf die Gemeinde als solche abstellt, kann in Satz 2 vereinfachend ebenfalls auf „die Gemeinde“ abgestellt werden. Es ist gleichwohl zulässig, bei der Erhebung der Gästetaxe verschiedene Gästetaxzonen einzuführen, um dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zu genügen, z. B. wenn nach den örtlichen Gegebenheiten zu erwarten ist, dass bestimmte Gäste, obwohl sie im Gemeindegebiet Unterkunft nehmen, die dortigen touristischen Einrichtungen deutlich weniger frequentieren und dies dazu führt, dass der mit der Abgabe abzugeltende Vorteil abnimmt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2000, Az.: 11 CN 1/00). Die Beschränkung der Gästetaxerhebung auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebietes ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn die touristischen Einrichtungen durch Gäste eines Ortsteils regelmäßig nicht genutzt werden und deshalb kein abzugeltender Vorteil besteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es bei der Beurteilung, ob ein abzugeltender Vorteil bestehen kann, nicht sachgerecht ist, allein auf den Ort der Unterkunft abzustellen. Infolge der allgemeinen Mobilität sind Gäste in der Regel nämlich ohne Weiteres in der Lage, die in einer nahe gelegenen anderen Ortschaft befindlichen Einrichtungen in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerwG a. a. O.).

Hinsichtlich des abgabepflichtigen Personenkreises ergeben sich durch die vorliegende Novellierung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage keine Änderungen. Im Unterschied zu Steuern auf Übernachtungsleistungen sind Personen, die berufsbedingt in der Gemeinde übernachten (z. B. anlässlich von Tagungen, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen), grundsätzlich gästetaxpflichtig. Auch diesen Personen wird grundsätzlich die Möglichkeit geboten, die touristischen Einrichtungen und Angebote zu nutzen. Davon zu unterscheiden sind die sog. Berufspendler, d. h. die Einwohner der Gemeinde, die zwar ihren Lebensmittelpunkt in einer anderen Gemeinde haben, aber in der die Gästetaxe erhebenden Gemeinde arbeiten oder dort in Ausbildung stehen. Diese Personengruppe ist nicht gästetaxpflichtig.

g) Änderungen in Absatz 2 Sätze 3 bis 5:

Hierbei handelt es sich um begriffliche Anpassungen als notwendige Folgeänderungen und um eine Anpassung aus Gründen der Rechtsförmlichkeit.

Zu Buchstabe c

Hierbei handelt es sich um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung.

Zu Buchstabe d

Hierbei handelt es sich zum einen um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung. Zum anderen ist eine Anpassung aufgrund zwischenzeitlicher Änderungen des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes erforderlich.

Zu Buchstabe e

Mit der Streichung des Absatzes 5 sollen Verstöße gegen Mitwirkungspflichten im Verfahren zur Erhebung der Gästetaxe künftig nach den Regelungen des SächsKAG behandelt werden.

Die bisherige Regelung sah für die kommunale Kurtaxe und die staatliche Kurtaxe bezüglich der Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen abgabenrechtliche Pflichten noch eine einheitliche Rechtslage vor (vgl. Begründung zum Entwurf eines Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, LT-Drs. 1/2843, Buchstabe B, zu § 34 Kurtaxe, letzter Absatz. Hierfür besteht jedoch kein Erfordernis, zumal in den sächsischen Gemeinden mit Staatsbädern keine kommunale Kurtaxe erhoben wird. Es ist vielmehr konsequenter, auch bei der Gästetaxe die für alle anderen Kommunalabgaben bei Verstößen geltenden Sanktionsvorschriften anzuwenden.

Zu Nummer 18

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung der Bezeichnung von „Fremdenverkehrsabgabe“ in „Tourismusabgabe“ wird veränderten Sprachgepflogenheiten Rechnung getragen. Der Begriff „Fremdenverkehr“ wird weitestgehend als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Dem Begriff „Tourismus“ liegt das gleiche Verständnis zugrunde wie in § 34.

Eine materiell-rechtliche Änderung erfolgt mit der Änderung des Begriffs nicht.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Mit der Änderung in Absatz 1 Satz 1 wird – wie bei der Gästetaxe – die Möglichkeit zur Erhebung von Tourismusabgaben ausdrücklich für alle Gemeinden, die systematisch Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durchführen, eröffnet.

Der bislang verwendete Begriff der Fremdenverkehrsförderung wird zur Vermeidung von Missverständnissen gestrichen. Stattdessen wird durch einen ausdrücklichen Verweis auf die in § 34 Absatz 1 genannten Zwecke klargestellt, dass bei der Tourismusabgabe grundsätzlich die gleichen touristisch motivierten Kosten berücksichtigungsfähig sind, wie bei der Gästetaxe. Zusätzlich können im Bereich der Tourismusabgabe allerdings Kosten für die Tourismuswerbung angesetzt werden. Die Tourismuswerbung kommt dem Kreis der Tourismusabgabepflichtigen zu Gute, in dem potenzielle Gäste auf die Gemeinde aufmerksam gemacht werden, sich in der Folge für einen Aufenthalt in der Gemeinde entscheiden und damit den Abgabepflichtigen wirtschaftliche Vorteile bringen können.

Begrenzt wird die Abgabenerhebung – wie bislang die Fremdenverkehrsabgabe auch – durch zwei Kriterien: Die Gemeinde muss einen zu refinanzierenden Aufwand für touristische Zwecke haben. Dabei ist für die Gemeinde auch der Aufwand berücksichtigungsfähig, der bei einem Dritten entsteht, soweit sie verpflichtet ist, diesen abzugelten. Es sind nur diejenigen Personen und Unternehmen abgabepflichtig, die durch den Tourismus unmittelbare oder mittelbare wirtschaftliche Vorteile erlangen. Unmittelbare Vorteile erwachsen den selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, die mit den Gästen direkt Geschäfte abschließen. Denjenigen, die mit den Nutznießern unmittelbarer Vorteile im Rahmen der für den Tourismus stattfindenden Bedarfsdeckung entgeltliche Geschäfte tätigen, erwachsen mittelbare Vorteile (vgl. SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003, Az.: 5 D 11/01).

Zu Doppelbuchstabe bb

Bei der Ersetzung des „Fremdenverkehrs“ durch „Tourismus“ handelt es sich um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung der Änderung der Bezeichnung dieser Abgabenart. Eine materiell-rechtliche Änderung ist damit nicht verbunden; es bleibt auch bei der Tourismusabgabe bei der bereits bislang für die Fremdenverkehrsabgabe geltenden strengen Zweckbindung.

Zu Buchstabe c

Zu Doppelbuchstabe aa

Bei der Ersetzung des Begriffs „Fremdenverkehrsabgabe“ durch den Begriff „Tourismusabgabe“ und des Begriffs „Fremdenverkehr“ durch den Begriff „Tourismus“ in Absatz 2 Satz 1 handelt es sich um begriffliche Anpassungen als notwendige Folgeänderungen der Änderung der Bezeichnung der Abgabenart.

In Absatz 2 Satz 1 wird zudem das Wort „einzelnen“ gestrichen, da es an dieser Stelle überflüssig und im Zweifel missverständlich ist. Für die Bemessung der Tourismusabgabe kann es grundsätzlich immer nur auf den Vorteil ankommen, den der jeweilige Abgabepflichtige hat bzw. haben kann. Dabei ist anerkannt, dass aus verwaltungstechnischen Gründen Betriebe und Personen zu einer einheitlich zu bemessenden Gruppe zusammengezogen werden können, soweit sie annähernd gleiche Gewinnmöglichkeiten aus dem Tourismus haben (vgl. SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003, Az.: 5 D 11/01). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein (Urteil vom 17. März 2013, Az.: 2 LB 40/07) verwiesen.

Zu Doppelbuchstabe bb

Mit der Ergänzung werden die Gemeinden ermächtigt, durch Satzung z. B. aus tourismuspolitischen Gründen Ermäßigungs- oder Befreiungstatbestände vorzusehen. In Betracht kommen hier insbesondere Vergünstigungen für den Fall der Beteiligung der potenziell Abgabepflichtigen an freiwilligen Modellen zur Tourismusfinanzierung der Gemeinde. Dadurch kann ein Anreiz gesetzt werden, dass sich die vom Tourismus profitierenden Unternehmen an der Finanzierung touristischer Angebote auf freiwilliger Basis beteiligen und damit entsprechende Modelle fördern. Ermäßigungen und Befreiungen sind insoweit allerdings nur in dem Umfang zulässig, als den Abgabepflichtigen aus ihrer freiwilligen Beteiligung an der Tourismusfinanzierung der Gemeinde nachweislich ein finanzieller Aufwand entstanden ist. Im Übrigen können nur solche privaten Aktivitäten als abgabemindernd berücksichtigt werden, die zur Förderung des Tourismus geeignet sind. Tourismusabgabensatzungen, die dies nicht hinreichend berücksichtigen, würden gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abgabengerechtigkeit verstoßen.

Zu Nummer 19

Zu Buchstabe a

Die Änderung ist aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Buchstabe b

Die Änderung ist zum einen aufgrund der Änderung des Vermögenszuordnungsgesetzes (VZOG) durch Artikel 16 des Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung registerrechtlicher und anderer Verfahren (Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz – RegVBG) vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2182, 2225) und im Weiteren aus Gründen der Rechtsförmlichkeit erforderlich.

Zu Artikel 2 (Bekanntmachungserlaubnis)

Im Interesse der Überschaubarkeit der gesetzlichen Regelungen des sächsischen Kommunalabgabenrechts wird das Staatsministerium des Innern ermächtigt, den Wortlaut

des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung bekannt zu machen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V.
Glacisstraße 3, 01099 Dresden

nur per E-Mail
Sächsisches Staatsministerium
des Innern
Referatsleiterin 21
Frau Ursel Bechtel
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

Ihre Nachricht vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter	Az. / ID-Nr.	Telefon	Datum
28.10.2015	23a- 2270.00/12	BI	Herr Bla- zek	792.06; 792.07/ 093856	-170	04.12.2015

Stellungnahme des SSG zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG)

Sehr geehrte Frau Bechtel,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Ihres Hauses Stellung nehmen zu können.

Bevor wir im Einzelnen Stellung nehmen, müssen wir wie immer darauf hinweisen, dass unsere Stellungnahme unter Gremienvorbehalt steht. Änderungen und Ergänzungen unserer Stellungnahme bleiben daher vorbehalten.

1. Grundsätzliches, insbesondere: Ausgangssituation

Wir halten es für dringend erforderlich, dass die §§ 34, 35 SächsKAG und die damit in Verbindung stehenden Regelungen novelliert werden.

Im Rahmen der 2011 verabschiedeten „**Tourismusstrategie 2020**“ des Freistaates Sachsen stellt die „Finanzierung touristischer Aufgaben“ durch stärkere Ausschöpfung der „Eigeneinnahmen der Destinationen“ einen wichtigen Baustein dar (siehe dort S. 19). Es sollte deshalb den sächsischen Kommunen möglich sein, touristische Infrastruktur neben Steuer- und allgemeinen Haushaltsmitteln und neben Benutzungsentgelten, die von allen Benutzern entrichtet werden, auch durch sachnahe andere Instrumente **rechtssicher** zu refinanzieren.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V.

Glacisstraße 3
01099 Dresden
Telefon 0351 8192-0
Telefax 0351 8192-222
Internet:

<http://www.ssg-sachsen.de>

E-Mail:
post@ssg-sachsen.de

Steuernummer: 202/141/03088

So erreichen Sie uns:
Straßenbahnlinien
3, 7, 8
Haltestelle Carolaplatz,
6, 13 Haltestelle
Rosa-Luxemburg-Platz
oder per Bahn
Bahnhof Dresden-Neustadt

Die wichtigste Rolle sollten dabei **zweckgebundene Abgaben** spielen, die wirtschaftlich von den Touristen und anderweitigen Besuchern getragen werden, die den Freistaat Sachsen bereisen (nach dem Gesetzentwurf und auch unseren Vorstellungen in Zukunft die **Gästetaxe**).

Ein weiteres Instrument kann die Erhebung einer zweckgebundenen Abgabe darstellen, mit der sich die unmittelbar und mittelbar beteiligten selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen an der Tourismusförderung finanziell beteiligen (nach dem Gesetzentwurf: die **Tourismusabgabe**). Aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten für eine Ermittlung und Bemessung der Vorteile sind in vielen Kommunen alternativ zu einer Abgabenerhebung nach § 35 SächsKAG auch **freiwillige Finanzierungsmodelle** im Gespräch.

Aufgrund unserer bisherigen verbandsinternen Meinungsbildung sehen wir den Schwerpunkt bei einer **Qualifizierung der bisherigen Kurtaxe zu einer modernen Gästetaxe**. Es geht nicht darum, die einheimischen Unternehmen und Betriebe finanziell stärker zu belasten. Die Touristen sollen einen größeren Beitrag zur Finanzierung touristischer Infrastruktur leisten.

Nach den ursprünglichen Intentionen des 1993 eingeführten Kommunalabgabengesetzes sollten nicht nur prädikatisierte Kur- und Erholungsorte zur Erhebung von Kurtaxen und Fremdenverkehrsabgaben berechtigt sein, sondern auch **sonstige Fremdenverkehrsgemeinden**.

Bis zu der Entscheidung des SächsOVG vom 9. Oktober 2014 – 5 C 1/14 – zur Kurtaxensatzung der Landeshauptstadt Dresden herrschte in Fachkreisen die Auffassung vor, dass der Begriff der Fremdenverkehrsgemeinde **sehr weit auszulegen** sei. Danach sei im Prinzip jede Gemeinde zur Abgabenerhebung ermächtigt, die ein Angebot i.S.d. § 34 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG bisheriger Fassung („zu Heil-, Kur- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen und zu diesem Zweck durchgeführte Veranstaltungen“) bereithält.

Vgl. Abschnitt XXXIV. Nr. 1 der Anwendungshinweise zum SächsKAG vom 12. August 2014 (SächsABI. S. 996, 1034); Büchel, in: Büchel/Patt, SächsKAG-Kommentar, Stand Dezember 2013, § 34 Rdn. 9 ff. sowie § 35 Rdn. 9 ff.

Mit der Entscheidung des SächsOVG tritt nunmehr Rechtsunsicherheit bei den in Betracht kommenden „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden“ ein, da der Senat zwar die Landeshauptstadt Dresden als „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ ausschließt, aber nicht hinreichend konkrete, berechenbare und damit verallgemeinerbare Abgrenzungsmerkmale für andere Kommunen definiert.

Rechtssicher erhoben werden können Kurtaxen und Fremdenverkehrsabgaben damit zurzeit nur noch von den förmlich anerkannten Kur- und Erholungsorten. Die Rechtsunsicherheit erfasst sowohl den Geltungsbereich des § 34 SächsKAG als auch den des § 35 SächsKAG, weil dort die Erhebungsberechtigungen im Gleichlauf geregelt sind.

Nach Auffassung des SächsOVG ist „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ nur eine Kommune, die vergleichbar den staatlich anerkannten Kur- und Erholungsorten überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt wird und die aus allgemeinen Steuermitteln allein ihre Aufgaben nicht finanzieren kann. Danach reicht es für die Erhebung der Kurtaxe also nicht aus, dass der Fremdenverkehr einen Wirtschaftsfaktor unter mehreren darstellt, auch wenn er von erheblicher Bedeutung in der Kommune ist.

Überraschenderweise argumentiert der 5. Senat auch und vor allem mit der Systematik des Sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs. Nach den §§ 5 bis 9 SächsFAG würden bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen mittleren und größeren Kommunen aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen höhere Finanzbedarfe zugeordnet, ihre Einwohner seien dadurch höher gewichtet. Kleinere Kommunen erhielten demzufolge deutlich weniger Finanzzuweisungen, sowohl absolut als auch in Relation zu ihrer Einwohnerzahl. Kur- und Erholungsgäste würden im kommunalen Finanzausgleich dem gegenüber nicht gewichtet. Diese Kommunen seien deshalb auf ergänzende Finanzquellen aus den §§ 34, 35 SächsKAG angewiesen. Der Senat bringt damit letztlich zum Ausdruck, dass von vorneherein nur „kleinere“ Gemeinden als „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ in Betracht kommen. Wo hier genau die Grenze zu ziehen ist, bleibt aber unklar.

Es ist innerhalb des kommunalen Abgabenrechts ein Novum, dass die Befugnis zu Erhebung einer leistungsbezogenen Abgabe unter anderem von der Einwohnerzahl und der Einordnung in das kommunale Finanzausgleichssystem abhängig sein soll. Diese einengende Sichtweise entspricht nicht dem ursprünglich Gewollten. Ihr kann in Ansehung der **Einnahmenbeschaffungsgrundsätze** der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) auch ordnungspolitisch nicht gefolgt werden.

Danach sollen kommunale Leistungen **vorrangig** über **Leistungsentgelte** und erst **nachrangig** über allgemeine Steuer- und andere Haushaltsmittel finanziert werden (§ 73 Abs. 2 SächsGemO). Leistungsentgelte knüpfen normalerweise an ein bestimmtes Angebot bzw. an die Kosten bestimmter Infrastrukturen an, die vorgehalten werden. Weder die Steuerkraft, noch die sonstige Finanzausstattung der abgabenerhebenden Kommune spielen dabei eine Rolle.

Nach den letzten Erkenntnissen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) wenden 59 Kommunen die Instrumente Kurtaxe und/oder Fremdenverkehrsabgabe an. Im Jahr 2013 wurden Kurtaxen i.H.v. 4,008 Mio. EUR und Fremdenverkehrsabgaben i.H.v. 0,632 Mio. EUR eingenommen. Von den 59 Kommunen haben 32 ihre Satzungen als „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ erlassen. Somit sind 54 % der abgabenerhebenden Kommunen vom Urteil des SächsOVG betroffen; der ganz überwiegende Anteil dürfte die strengen Kriterien des SächsOVG nicht erfüllen.

Wir gehen davon aus, dass nach einer Verbesserung (insbesondere Klarstellung) der Rechtsgrundlagen vor allem im Bereich des § 34 SächsKAG sich die Zahl der Kommunen, die von einer Erhebungsermächtigung Gebrauch machen, erweitern wird. Es ist uns bekannt, dass zahlreiche Kommunen kurz vor der Verabschiedung einer Kurtaxe- oder Fremdenverkehrsabgabensatzung standen, die Vorhaben aber wegen der jüngsten Entwicklung wieder gestoppt hatten.

Alles in allem gehen wir davon aus, dass sich nach einer entsprechenden Modernisierung der Rechtsgrundlagen die Zahl der abgabenerhebenden Kommunen im oberen zweistelligen Bereich bewegen wird. Eine extensive Ausweitung der Abgabenerhebungen ist aber nicht zu befürchten.

Nur das Vorhandensein von touristischen Einrichtungen, Anlagen und Veranstaltungen und die Feststellung eines dafür getätigten gemeindlichen Aufwands **von einiger Bedeutung** rechtfertigen eine Abgabenerhebung.

Da es bei der strengen Zweckbindung beider Abgaben bleibt und infolgedessen auch Kalkulationen zu erstellen sind,

vgl. zur Fremdenverkehrsabgabe SächsOVG, Normenkontrollurteil vom 29. Januar 2003 – 5 D 11/01 –; VG Dresden, Urteil vom 21. Dezember 2000 – 7 K 1435/98 –

scheidet eine Kostenüberdeckung aus. Wirtschaftlich vertretbar ist die Einführung der Abgaben nur, wenn sie eine Bagatellgrenze deutlich überschreitet und in keinem Missverhältnis zu den Verwaltungskosten der Abgabenerhebung steht.

2. Zur Neuregelung des § 34 SächsKAG

Wir halten hier den Entwurf und seine Begründung in weiten Teilen für konsensfähig und tragen ihn insoweit mit. Wir sehen allerdings in einigen Details noch Verbesserungsbedarf. Außerdem bitten wir um eine Erweiterung und Präzisierung der Gesetzesbegründung.

Wir schlagen für den § 34 Abs. 1 SächsKAG folgende andere Formulierung vor, wobei die Abweichungen zum Referentenentwurf im Änderungsmodus markiert sind:

§ 34 Gästetaxe

(1) Gemeinden können eine Gästetaxe erheben, um ihre Kosten

1. für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder sonstigen touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen,
2. für die zu ~~touristischen~~ diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen,
3. für die Tourismusförderung.
4. für die, gegebenenfalls auch im Rahmen eines überregionalen Verbunds, den ~~Abgabepflichtigen~~ Gästen eingeräumte Möglichkeit der kostenlosen oder ermäßigten Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und anderer Angebote, und
5. für die Erfüllung sonstiger touristische Aufgaben

zu decken. Zu den Kosten im Sinne des Satzes 1 zählen auch die Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde bedient, soweit sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden. Die Erträge aus der Gästetaxe sind für die in Satz 1 und 2 genannten Aufgaben zweckgebunden.

Wir halten es zunächst für erforderlich, hinsichtlich der Zweckbindung **Gleichlauf zwischen § 34 und § 35 SächsKAG** herzustellen. Deshalb sollte auch die „Tourismusförderung“ mit in den Katalog aufgenommen werden. Der Tatbestand „Tourismusförderung“ beinhaltet nach unseren Vorstellungen Informations-, Werbe- und Fördermaßnahmen aller Art, unter anderem auch Zuschüsse für Veranstaltungen und Maßnahmen Dritter, die dem touristischen Profil der Gemeinde dienen. Weiterhin halten wir einen Auffangtatbestand für erforderlich („für die Erfüllung sonstiger touristische Aufgaben“).

Die in der Gesetzesbegründung (siehe dort S. 11) erfolgende Abgrenzung zwischen Informationsangeboten einerseits und Tourismuswerbung andererseits (die nicht mehr von der Zweckbindung erfasst sei) überzeugt nicht. Die Grenzen sind in der Praxis fließend und es ist davon auszugehen, dass auch Tourismuswerbung einen Mehrwert für Touristen **und** für die Tourismuswirtschaft insgesamt generiert.

Ebenso scheinen uns die Ausführungen zu „Einrichtungen, die touristischen Zwecken dienen“ (vgl. S. 11 oben) missverständlich zu sein. Viele Einrichtungen dienen der Nutzung durch die Einwohner, haben aber gleichzeitig eine über die Gemeinde hinausgehende Ausstrahlungskraft und gehören zu den touristischen Sehenswürdig-

keiten (Beispiel: Heimatmuseum). Insofern wäre es sachgerechter, wenn darauf abgestellt würde, dass die touristische Nutzung **ein** wesentliches Motiv für die Bereitstellung der Einrichtung ist (nicht: **das** wesentliche Motiv). Folgerichtig wäre dann wieder der Nachsatz, wonach Einrichtungen, die **ganz überwiegend** durch die Einwohner genutzt werden, nicht mehr darunter fallen.

In der Gesetzesbegründung sind unseres Erachtens noch zwei weitere Aspekte zu vertiefen bzw. sie sind dort aus Klarstellungsgründen anzusprechen.

Zum einen sollten in der Begründung zu § 34 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG auch Mitgliedschaften in Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Zweckverbände), andere öffentlich-rechtliche Kooperationsformen (z. B. Zweckvereinbarungen) und Mitgliedschaften in Interessensverbänden (z. B. Landestourismusverband) erwähnt werden. Auch in diesen Fällen bedient sich die Gemeinde eines Dritten und entrichtet Umlagen oder Mitgliedsbeiträge, die unserer Auffassung nach unter die Zweckbindung des § 34 Abs. 1 SächsKAG fallen sollen.

Zum anderen sollte in der Gesetzesbegründung nochmals bekräftigt werden, dass – hier in bewusstem Gegensatz zur Rechtslage in anderen Bundesländern – **auch berufsbedingte Übernachtungen** von der Gästetaxepflicht erfasst werden sollen. Solche Übernachtungen (z. B. anlässlich von Tagungen oder ähnlichen Veranstaltungen) rechtfertigen grundsätzlich keine andere abgabenrechtliche Behandlung als rein privat bedingte Übernachtungen. Die von § 34 Abs. 1 Satz 1 erfassten Einrichtungen, Anlagen und Veranstaltungen werden erfahrungsgemäß auch von Gästen genutzt, die aus beruflichen Gründen **vorübergehend** Unterkunft nehmen und gerade deshalb gezielt auch Kur-, Erholungs- und Fremdenverkehrsorte aufsuchen (beispielsweise anlässlich von Tagungen und Kongressen). Davon zu unterscheiden sind Einwohner, die aus Gründen der Arbeitsaufnahme oder der Berufsausbildung **dauerhaft** einen Wohnsitz in der Gemeinde begründen und nicht gästetaxepflichtig werden können. Von dieser Differenzierung ging in Bezug auf die Kurtaxe auch schon die seinerzeitige Gesetzesbegründung aus (LT-Drs. 1/2843, S. 38).

Die Möglichkeit, auch berufsbedingte Übernachtungen zu veranlassen, stellt überdies ein wichtiges Abgrenzungsmerkmal zur Übernachtungssteuer dar und trägt zur Attraktivität einer künftigen Gästetaxe bei.

3. Zur Neuregelung des § 35 SächsKAG

Wir halten auch hier den Entwurf und seine Begründung in weiten Teilen für konsensfähig und tragen ihn insoweit mit.

Gleichwohl schlagen für den § 35 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG folgende andere Formulierung vor, wobei die Abweichungen zum Referententwurf im Änderungsmodus markiert sind:

§ 35 Tourismusabgabe

(1) Gemeinden können zur Deckung des gemeindlichen ihrer Aufwands Kosten für die Förderung des Tourismus Erfüllung touristische Aufgaben (§ 34 Abs. 1 Satz 1 und 2) von selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Tourismusabgabe erheben. [...]

Wir halten, wie bereits ausgeführt, einen Gleichlauf zwischen § 34 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 35 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG für zielführend. Insofern sollte auch in § 35 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG anstelle des „Aufwands“ der im SächsKAG auch anderer Stelle einschlägige Kostenbegriff zur Anwendung gelangen.

4. Konkurrenzen zwischen den §§ 34, 35 SächsKAG und einer Aufwandsteuer auf Übernachtungsleistungen

Der Entwurf für einen neuen § 7 Abs. 3 SächsKAG erscheint nicht geglückt. Bereits der Wortlaut lässt mehrere Interpretationen zu.

Unserer Auffassung nach besteht zwischen dem Anwendungsbereich des § 35 SächsKAG (künftig: Tourismusabgabe) und einer kommunalen Aufwandsteuer nach § 7 Abs. 2 SächsKAG auf Übernachtungsleistungen („Übernachtungssteuer“) keine Konkurrenz. Hingegen ist im Hinblick auf die wirtschaftliche Belastung und auf die Erhebungstechnik eine Konkurrenz zwischen Gästetaxe und Übernachtungssteuer festzustellen.

Es sollte unstrittig sein, dass Gästetaxe und Tourismusabgabe nebeneinander erhoben werden dürfen und darin keine unzulässige Doppelbelastung der Tourismus- und Beherbergungsbranche bzw. der Touristen zu erblicken ist.

Nach Inkrafttreten des SächsKAG ist sogar die Auffassung vertreten worden, dass das gleichzeitige Erheben beider Abgaben (Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe) dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit in höherem Maße entspricht als das Erheben nur einer der beiden Abgaben, vgl. Nr. 35.1.6 Anwendungshinweise zum SächsKAG vom 5. Mai 1994 (SächsABl. S. 842).

Damit vergleichbar ist zweifellos die Situation, dass eine Übernachtungssteuer nach § 7 Abs. 2 SächsKAG und eine Tourismusabgabe nach § 35 SächsKAG nebeneinander erhoben werden. Die Übernachtungssteuer belastet wirtschaftlich – mit Ausnahme der berufsbedingt Übernachtenden – den gleichen Personenkreis wie eine Gästetaxe.

Diese Überlegungen vorausgeschickt, halten wir folgende Formulierung für einen neuen § 7 Abs. 3 SächsKAG für zielführend:

(3) Eine Steuer auf Übernachtungsleistungen darf nicht erhoben werden, wenn die Gemeinde eine Abgaben nach den §§ 34 und 35 erhebt.

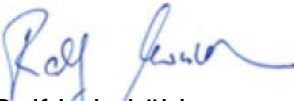
5. Sonstige Regelungen

Die zahlreichen redaktionellen Änderungen, insbesondere auch die Ergänzung des § 2 Abs. 2 SächsKAG, sind zwingend erforderlich und finden auch unsere volle Zustimmung.

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass sowohl im Verfahrensrecht als auch im materiellen Abgabenrecht mannigfaltiger weiterer Reformbedarf im SächsKAG festzustellen ist. Dieser sollte aus unserer Sicht aber nicht zum Gegenstand des vorliegenden Gesetzesvorhabens gemacht werden, das möglichst zeitnah zum Abschluss kommen sollte.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass mit dem Gesetzentwurf der Staatsregierung und einer Umsetzung unserer ergänzenden Vorschläge die dringend notwendige Modernisierung der tourismuspolitischen Finanzierungsinstrumente gelingen wird. Davon werden nach unserer festen Überzeugung alle Akteure und vor allem das Reiseland Sachsen nachhaltig profitieren.

Mit freundlichem Gruß



Ralf Leimkühler
Stellvertretender Geschäftsführer



SÄCHSISCHER LANDKREISTAG

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Geschäftsstelle Käthe-Kollwitz-Ufer 88, 01309 Dresden

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
Referat 21 - Verfassungs-, Verwaltungs-
recht, Normprüfung, Parlamentswahlen,
Glücksspielrecht
Referatsleiterin
Frau Ursel Bechtel
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

Bearbeiter: Herr Groneberg
Tel.: (0351) 3 18 01 28
Fax: (0351) 3 18 01 44
E-Mail: slkt@landkreistag-sachsen.de
Homepage: www.landkreistag-sachsen.de
Aktenzeichen: 963.01 / 134305 / Gro/Loe

Datum: 2015-12-08

vorab per E-Mail: annett.forberg@smi.sachsen.de

Ihr Aktenzeichen: 23a-2270. 00/12

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

Stellungnahme des Sächsischen Landkreistages

Sehr geehrte Frau Bechtel,

in obiger Angelegenheit bedanken wir uns für die Übermittlung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes und für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Vorbehaltlich einer abweichenden Beschlussfassung unserer zuständigen Gremien, über die wir Sie umgehend informieren würden, dürfen wir Ihnen mitteilen, dass gegen den vorliegenden Gesetzentwurf seitens des Sächsischen Landkreistages keine Einwendungen bestehen.

Die Landkreise werden durch den Gesetzentwurf nicht unmittelbar berührt. Im Hinblick auf die betroffenen Kommunen bestehen aber aus unserer Sicht keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf.

Das damit verfolgte Anliegen, künftig allen Kommunen, in denen der Tourismus zwar eine beachtliche, aber noch nicht überwiegende Prägung bewirkt, die Möglichkeit zur Erhebung einer Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe zu geben, kann von uns unterstützt werden.

Auch gegen die Umbenennung der Kurtaxe in „Gästetaxe“ sowie der Fremdenverkehrsabgabe in „Tourismusabgabe“ sind von unserer Seite keine Einwendungen veranlasst.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Beachtung unserer Anmerkungen im weiteren Verfahren.

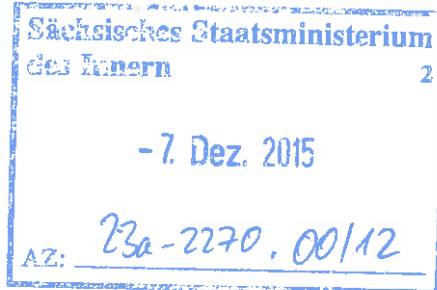
Mit freundlichen Grüßen

Jacob



SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF
Postfach 10 10 50 | 04010 Leipzig

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
01095 Dresden



Ihr/e Ansprechpartner/-in
Dr. Jens Porzucek

Durchwahl
Telefon +49 341 3525-1223
Telefax +49 341 3525-1999

jens.porzucek@
srh.sachsen.de*

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
2-2270/27 6170/15

Leipzig,
4. Dezember 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes
hier: Anhörung

Zu dem Gesetzentwurf nimmt der Sächsische Rechnungshof wie folgt Stellung:

Nach der aktuell geltenden Fassung der §§ 34 und 35 SächsKAG können „Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ eine Kurtaxe (§ 34 SächsKAG) bzw. Fremdenverkehrsabgabe (§ 35 SächsKAG) erheben. Mit der Neufassung des SächsKAG entfällt die Beschränkung der besonderen Abgaben auf spezielle Gemeinden. In der Fassung des Entwurfs für ein geändertes SächsKAG ist in §§ 34 und 35 von „Gemeinden“ die Rede. Damit verzichtet der Entwurf auf die Exklusivität, die Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe nach der aktuellen Fassung für Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden haben.

Mit der Kurtaxe gemäß § 34 SächsKAG decken Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden ihren gemeindlichen Aufwand für die Herstellung und Benutzung der von ihnen zu Kur- und Erholungszwecken vorgehaltenen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen.¹ Die Fremdenverkehrsabgabe nach § 35 SächsKAG dient Kurorten, Erholungsorten und sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden dazu, den gemeindlichen Aufwand für die Fremdenverkehrsförderung zu decken.² Den genannten Orten entstehen aufgrund ihres besonderen Charakters und ihrer spezifischen Einrichtungen, Anlagen und Veranstaltungen besondere finanzielle Lasten, die sie nicht ausschließlich aus allgemeinen öffentlichen Mitteln in vertretbarer Weise bestreiten können.³

Hausanschrift:
Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

www.srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente.

¹ Büchel, in: ders./Patt, Sächsisches Kommunalabgabengesetz – Kommentar, § 1 Rn. 21.

² Büchel, in: ders./Patt, Sächsisches Kommunalabgabengesetz – Kommentar, § 1 Rn. 22.

³ Lichtenfeld, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 11 Rn. 1.

Das SächsOVG hat in seiner Entscheidung vom 09.10.2014 darauf hingewiesen, dass die beiden Abgaben der Sondersituation von Kur- und Erholungsorten Rechnung tragen. Bei den in §§ 34 und 35 SächsKAG (aktuelle Fassung) genannten Orten handelt es sich typischerweise um kleinere Kommunen, die aufgrund einer geringen Einwohnerzahl und Steuerkraft regelmäßig eher geringe eigene Steuereinnahmen erzielen und geringere Zuweisungen erhalten.⁴

Im Einzelnen:

1. Nach **§ 7 a) (3) SächsKAG (neu)** soll gelten: „Eine **Steuer auf Übernachtungsleistungen** darf nicht erhoben werden, wenn die **Gemeinde Abgaben nach den §§ 34 und 35 SächsKAG** erhebt.“

Die **Steuer auf Übernachtungsleistungen** ist im SächsKAG nicht geregelt. Es ist nicht ersichtlich, dass bzw. inwiefern sie sich von den genannten Abgaben unterscheidet. Die Neuregelung geht insofern in's Leere. Daran ändert auch die Ergänzung in

§ 2 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG (neu) „§ 4 Abs. 4 SächsGemO ... bleibt unberührt“⁵ nichts. Siehe im Übrigen nachfolgend Punkt 2 zu der Möglichkeit Abgaben nach den **§§ 34 und 35 SächsKAG** zu erheben.

Die Gemeindeordnung enthält in § 4 auch keine „andere abgabenrechtliche Regelung“, die dem SächsKAG vorginge. Folglich fehlt auch der neuen Satzung der Stadt Dresden die erforderliche Rechtsgrundlage.

2. Nach **§ 34 SächsKAG (neu)** können die Gemeinden eine Gästetaxe erheben, um (1) ihre Kosten für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der **zu touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen**; (2) für die **zu touristischen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen** und (3) für die ... den Abgabepflichtigen eingeräumte **Möglichkeit der kostenlosen oder ermäßigten Benutzung des ÖPNV und anderer Angebote zu decken. Zu den Kosten im Sinne des Satzes 1 zählen auch die Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde bedient, soweit sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden.** Die Erträge aus der Gästetaxe sind für die in den Sätzen 1 und 2 genannten Aufgaben zweckgebunden. Nach **§ 35 SächsKAG** können Gemeinden zur **Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Förderung des Tourismus von selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere Vorteile erwachsen**, eine Tourismusabgabe erheben.

Nach der Begründung zum Referentenentwurf soll eine Gästetaxe **oder** eine Fremdenverkehrsabgabe erhoben werden (s. Seite 6); allerdings gehen § 7 a) (3) SächsKAG (neu) und die weiteren Regelungen davon aus, dass beide Regelungen kumuliert werden können. Dazu heißt es auf Seite 13 der Begründung zu **§ 35 SächsKAG**, die Förderung des Tourismus umfasse **neben den in § 34 Abs. 1 SächsKAG genannten Zwecken auch die Tourismuswerbung**. Der SRH hat erhebliche Zweifel daran, dass diese Regelungen verfassungsrechtlichen Anforderungen

⁴ SächsOVG, Urteil vom 09.10.2014, Rn. 31 ff., zitiert nach juris.

⁵ (4) Satzungen, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften zustande gekommen sind, gelten ein Jahr nach ihrer Bekanntmachung als von Anfang an gültig zustande gekommen.

gen genügen können, soweit sie entgegen § 7 a (3) SächsKAG (neu) eben doch die Möglichkeit eröffnen den Abgabenschuldner mehrfach zu belasten. Wenn infolge der Neuregelung für den Anwendungsbereich des § 35 SächsKAG im Wesentlichen die Tourismuswerbung verbleibt, hätte das zunächst im Wortlaut der Regelung Ausdruck finden müssen. Daran schließt sich dann allerdings die Frage an, inwiefern es überhaupt eine kommunale Aufgabe ist, für den Tourismus zu werben und ob es sich nicht um umsatzsteuerbare Leistungen handelt. Ebenso hat das SMI nicht dargelegt, inwieweit eine Rechtsgrundlage dafür bestehen sollte, Gästesteuer zugunsten der Dritten zu erheben, die aufgrund Beauftragung für die Kommunen tätig werden, gleiches gilt für die Heranziehung zur Finanzierung von Angeboten des ÖPNV⁶. Diese werden bereits durch den Bund aus dem Mineralölsteueraufkommen bezuschusst (Straßenbaufinanzierungsgesetz Art. 1 ff. und Regionalisierungsmittel gem. § 5 Regionalisierungsgesetz des Bundes)⁷

„Mit Einführung des § 2b UStG⁸ entfällt die Bezugnahme der Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand auf das Bestehen eines Betriebs gewerblicher Art nach § 4 KStG. Stattdessen orientiert sich § 2b Abs. 1 UStG sehr eng an dem Wortlaut des Art. 13 MehrwertsteuersystemRichtlinie (MwStSysRL), der auf europäischer Ebene vorgibt, wie die Mitgliedstaaten die Umsatzbesteuerung öffentlicher Stellen auszugestalten haben.

Danach ist eine jPdöR mit einer Tätigkeit für die sie Zolle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhebt (entgeltliche Tätigkeit), nicht als Unternehmer i.S.d. Umsatzsteuergesetzes anzusehen, wenn die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sind.

- Es muss sich um eine Tätigkeit handeln, die der jeweiligen jPdöR im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt obliegt (Der Rechtsprechung des BFH zufolge ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, soweit die öffentliche Hand auf privatrechtlicher Grundlage durch Vertrag tätig wird.) und
- die Nichtbesteuerung darf nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen“

Handelt es sich um umsatzsteuerbare Leistungen, so **verbleibt im Anwendungsbereich der bundesrechtlichen Regelungen zur Umsatzsteuer kein Raum für eine „gleichartige“ kommunale Regelung (Art. 105 Abs. 2 a GG: (2a) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.)**.

3. Der SRH hat weiterhin erhebliche rechtliche Bedenken in Bezug auf die Vorstellung des SMI, mit dem SächsKAG eine Möglichkeit für ausnahmslos alle Kommunen zu eröffnen, Gästetaxe oder Tourismusabgabe zu erheben. Im Unterschied zu allge-

⁶ § 1 Regionalisierungsgesetz (1) Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

(2) Die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, werden durch Landesrecht bestimmt.

⁷ **Art 106a GG** Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

⁸ Am 24.09.2015 hat der Deutsche Bundestag das „Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung zum Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ („JStG 2016“) verabschiedet. Der Bundesrat muss dem Gesetz noch zustimmen. Quelle: kommunalwirtschaft.eu

meinen Steuern setzen Verbrauchs- und Aufwandssteuerungen einen konkreten „besonderen“ Aufwand im Interesse und verursacht durch einen bestimmten Kreis von Abgabepflichtigen voraus. Dies im Einzelnen darzulegen, würde zu weit führen. **Verwiesen sei auf die Entscheidung des BFH vom 15.07.2015, II R 33/14 zur Verfassungsmäßigkeit des hamburgischen Kultur- und Tourismustaxengesetz, gegen die am 24.11.2015 Verfassungsbeschwerde eingelegt worden ist (BVerfG, 1 BvR 2886/15).** Im Gegensatz zur sächsischen Neu-Regelung sind in Hamburg zumindest alle diejenigen Reisenden ausgenommen gewesen, die zur Einkünfteerzielung sich als Gäste in der Stadt aufhielten. Dies gerade um die sonst aus dem Gesichtspunkt der „Gleichartigkeit“ bestehenden Konflikte zur bundesgesetzlichen Umsatzbesteuerung zu vermeiden (s.o. Punkt 2). Wie das verfassungsrechtliche Verfahren ausgehen wird – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Neuregelungen zur Umsatzbesteuerung in Bezug auf die Anforderungen der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU, bleibt abzuwarten. Auch hierin liegen jedoch erhebliche Risiken für den rechtlichen Bestand der vorgesehenen Neuregelung.

Wir erinnern bei dieser Gelegenheit daran, dass anlässlich der turnusmäßigen Beratung zwischen den Abteilungen 2 des SMI und SRH am 01.04.2014 in Dresden der Vertreter des Referates 37 des SMI mitteilte, dass das SMI mit dem SRH übereinstimme, dass § 69 SächsBRKG eine Kalkulation der Vorhaltekosten in der derzeit geltenden Fassung nicht zulässt. Deshalb sollte die Vorschrift möglichst noch als Teil des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/2016 neu geregelt werden.

gez. i. V. Stefan Rix
Vizepräsident

gez. Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Beglaubigt
Klau
Mitarbeiterin





LANDESDIREKTION SACHSEN
09105 Chemnitz

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referat 23a

– im Post austausch –

Ihr/-e Ansprechpartner/-in
Kraft Großmann

Durchwahl
Telefon +49 351 825-2125
Telefax +49 351 825-9201

kraft.gressmann@
lds.sachsen.de*

Geschäftszeichen
(bitte bei Antwort angeben)
DD21-2223/4/7

Dresden,
2. Dezember 2015

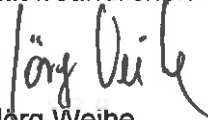
**Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes,
Stellungnahme zum Gesetzentwurf;**
Ihr Schreiben vom 28. Oktober 2015, Ihr Az.: 23a-2270.00/12

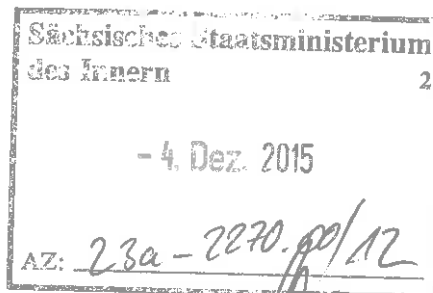
Sehr geehrte Damen und Herren,

aus der Sicht der Landesdirektion Sachsen bestehen keine Bedenken zu dem von Ihnen übersandten Gesetzentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG). Die mit der beabsichtigten Änderung der §§ 34 und 35 SächsKAG verbundene Erhöhung der Klarheit und Rechtssicherheit der beiden Regelungen begrüßen wir.

Wir gehen davon aus, dass sich der künftige Verwaltungsaufwand zur Erhebung der Gästetaxe (§ 34 SächsKAG-Entwurf) und der Tourismusabgabe (§ 35 SächsKAG-Entwurf) aufgrund der weitgehenden Ähnlichkeit der Neuregelungen zu den Vorgängerregelungen nicht wesentlich von dem zur Erhebung der Kurtaxe und/oder der Tourismusabgabe (nach den §§ 34 und 35 SächsKAG in der derzeit geltenden Fassung) bei den Gemeinden, die diese Abgaben erheben, schon bisher anfallenden Verwaltungsaufwand unterscheiden wird.

Mit freundlichen Grüßen


Jörg Weihe
Referatsleiter Kommunalwesen



Postanschrift:
Landesdirektion Sachsen
09105 Chemnitz

Besucherschrift:
Landesdirektion Sachsen
Stauffenbergallee 2
01099 Dresden

www.lds.sachsen.de

Bankverbindung:
IBAN
DE82 8505 0300 3153 0113 70
BIC OSDD DE 81
Kto.-Nr. 3 153 011 370
BLZ 850 503 00
Ostsächsische Sparkasse
Dresden

Verkehrsverbindung:
Straßenbahnlinie 11
(Waldschlösschen)
Buslinie 64 (Landesdirektion)

Für Besucher mit Behinderungen
befinden sich gekennzeichnete
Parkplätze vor dem Gebäude.

*Bitte nutzen Sie für elektronisch
signierte und verschlüsselte Dokumente
ausschließlich die E-Mail-Adresse
post@lds.sachsen.de



Landestourismusverband Sachsen e.V. · Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referat 23a
Referatsleiter
Herrn Dirk-Martin Christian
Wilhelm-Buck-Straße 2
01097 Dresden

Datum 03.12.2015
Ihre Nachricht vom
Bearbeiter ak

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes
(Aktenzeichen: 23a-2270.00/12)
Stellungnahme des Landestourismusverbandes Sachsen e.V.**

Sehr geehrter Herr Christian,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (Referentenentwurf) Stellung nehmen zu können.

Der Landestourismusverband Sachsen e.V. (LTV SACHSEN) ist der tourismuspolitische Dachverband der regional organisierten Tourismusorganisationen in Sachsen sowie tourismusrelevanter Vereine und Verbände. Als neutrale, unabhängige Plattform für Facharbeit auf dem Tourismussektor bündeln wir die Erkenntnisse und Erfahrungen unserer Mitglieder und sonstiger mit touristischen Fragen befasster Akteure im Freistaat Sachsen. Gern bringt der Landestourismusverband Sachsen e.V. sein Erfahrungswissen zum Themenkomplex „Tourismusfinanzierung“ im Freistaat Sachsen auch im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren ein.

Der Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG-RefE) ist den Mitgliedern des LTV Sachsen zur Kenntnis gegeben worden. Die Stellungnahmen die uns bis zum 24.11.2015 vorlagen wurden entsprechend verarbeitet. Der besseren Lesbarkeit und Übersichtlichkeit halber stellen wir zunächst nachfolgendes Inhaltsverzeichnis voran. :

Landestourismusverband Sachsen e.V.
Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden
Telefon +49 351 49191-0
Fax +49 351 49191-29
E-Mail info@ltv-sachsen.de
Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
Ostsächsische Sparkasse Dresden
SWIFT-BIC
OSDDDE33XXX
IBAN
DE95 8505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
Präsident des Sächsischen Landtages
Ehrenpräsidenten Erich Iltgen
Präsident des Sächsischen Landtages a.D.
Andreas Lämmel
Mitglied des Deutschen Bundestages
Direktor Manfred Böhme



Inhaltsverzeichnis

1.	Grundsätzliche Vorbemerkungen.....	Seite 3
2.	Zum SächsKAG-RefE im Einzelnen.....	Seite 5
a)	Grundlegendes: Neue Terminologie (Gästetaxe, Tourismusabgabe) und zeitgemäßer Regelungsansatz.....	Seite 5
b)	Keine kommunale Steuer auf Übernachtungsleistungen („Übernachtungssteuer“).....	Seite 5
aa)	Kumulationsverbot (§ 7 III SächsKAG-RefE) nicht ausreichend und auch nicht schlüssig.....	Seite 7
aaa)	Kumulatives oder alternatives Vorliegen von Gästetaxe und Tourismusabgabe als Tatbestandsvoraussetzung.....	Seite 7
bbb)	Gründe für das partielle Verbot <u>nicht</u> überzeugend.....	Seite 8
bb)	Regelungsalternativen: Verbot der Erhebung von Aufwandssteuern auf Übernachtungen.....	Seite 9
aaa)	Vorzugsvariante: Eindeutiges gesetzliches Verbot der Übernachtungssteuer.....	Seite 10
bbb)	Hilfsweise: Eindeutige Klarstellung zum Ausschluss der Übernachtungssteuer in Gesetzesbegründung und Anwendungshinweisen.....	Seite 14
c)	Zu § 34 SächsKAG-RefE (Gästetaxe).....	Seite 17
aa)	Erhebungsberechtigung: Gemeinden, die touristischen Aufwand haben.....	Seite 17
bb)	Erstattungsfähiger Aufwand.....	Seite 18
aaa)	Tourismusmarketing.....	Seite 18
bbb)	Auffangklausel.....	Seite 19
ccc)	Teilweise oder vollständige Deckung.....	Seite 19
cc)	Zonierung.....	Seite 19
dd)	Tagestourismus.....	Seite 19
d)	Zu § 35 SächsKAG-RefE (Tourismusabgabe).....	Seite 21
aa)	Erhebungsberechtigung.....	Seite 21
bb)	Zonierung (Typisierung im Hinblick auf Gemeindegebiet).....	Seite 21
cc)	Typisierung von Vorteilsgruppen.....	Seite 22
3.	Zusammenfassung.....	Seite 23

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Der Tourismus in Sachsen hat sich mit einem kontinuierlichen Wachstum in den letzten Jahren zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Derzeit sichert der Tourismus in Sachsen ca. 200.000 Beschäftigten Arbeit und Beschäftigung im Land. Die Tourismuswirtschaft ist von einer kleinteiligen Struktur geprägt, allerdings sind die Arbeitsplätze regional verankert und nicht exportierbar. Wir gehen davon aus, dass für rund 57% aller sächsischen Kommunen Tourismus ein relevanter Wirtschaftsbereich ist.

Um die positive Entwicklung im Tourismus weiter voranzutreiben hat der Freistaat Sachsen 2011 die „Tourismusstrategie 2020“ auf den Weg gebracht. Ziel dieser Strategie ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dazu zählt auch die nachhaltige Finanzierung touristischer Aufgabe im sogenannten privat-öffentlichen Modell (Unternehmen, öffentliche Hand).

Die Finanzierung touristischer Aufgaben stellt ein Zusammenspiel von Akteuren im öffentlichen und privaten Bereich dar. Dieses Zusammenspiel ist sehr komplex und wird von unterschiedlichen Bedingungen beeinflusst. Deutschlandweit wird zu den Herausforderungen diskutiert, vielfältige Aktivitäten sind zu verzeichnen – bis hin zur Gesetzgebung. Dabei sind sich die Experten einig: ordnungspolitischen Vorrang haben freiwillige Lösungen, unter Einbeziehung möglichst aller Profiteure und in enger Abstimmung zwischen öffentlichen und privaten Partnern. Wenn das nicht greift, stehen die Fremdenverkehrsabgabe und Kurtaxe als bewährte Instrumente gemäß KAG zur Verfügung. **Daraus ist zu folgern, dass eine einseitige Belastung des Beherbergungsgewerbes mit Modellen wie „Bettensteuer“ als unverhältnismäßig, nicht sachgerecht, bürokratisch und verfassungswidrig abgelehnt wird.** Der Kreis der Mit-Finanzierer muss sich orientieren am Kreis der Nutznießer, abzuleiten aus dem volkswirtschaftlichen Ansatz der direkten und indirekten „Gewinner“ im Tourismus: der Kommune, dem Gast und den Unternehmen. Hier setzen Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe seit jeher an.

Dies setzt allerdings voraus, dass das **rechtliche Instrumentarium** für die Städte und Gemeinden auch **geeignet** ist, die für die Refinanzierung touristischer Aufgaben benötigten Mittel **rechtssicher** erheben zu können. Der LTV SACHSEN ist seit Jahren bestrebt, über die bestehenden kommunalen (Re-)Finanzierungsmöglichkeiten (vor allem: Fremdenverkehrsabgabe, Kurtaxe und freiwillige Finanzierungsmodelle) zu informieren und die Städte oder Gemeinden bei der Umsetzung zu unterstützen. Hieraus sind zwei bundesweit

Landestourismusverband Sachsen e.V.
Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden
Telefon +49 351 49191-0
Fax +49 351 49191-29
E-Mail info@ltv-sachsen.de
Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
Ostsächsische Sparkasse Dresden
SWIFT-BIC
OSDDDE81XXX
IBAN
DE95 8505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
Präsident des Sächsischen Landtages
Ehrenpräsidenten Erich Ilgen
Präsident des Sächsischen Landtages a. D.
Andreas Lämmel
Mitglied des Deutschen Bundestages
Direktor Manfred Böhme



beachtete Handreichungen zur Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe in Kommunen (2013) und zur Etablierung von freiwilligen Finanzierungsmodellen (2014) hervorgegangen.

Die Erfahrungen unserer Mitglieder bei der praktischen Umsetzung der sächsischen Tourismusstrategie 2020 vor Ort zeigen aber deutlich, dass das Sächsische Kommunalabgabengesetz mit der Kurtaxe (§ 34 SächsKAG) und Fremdenverkehrsabgabe (§ 35 SächsKAG) Instrumente vorhält, bei denen es Anwendungsprobleme gibt. Diese sind – wie die Begründung zum SächsKAG-RefE mit Recht hervorhebt - nicht ausschließlich, aber doch sehr stark auch Folge einer jüngeren **restriktiven Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts**.

Das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts zur Kurtaxesatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 9. Oktober 2014 (Aktenzeichen: 5 C 1/14) hat zu Rechtsunsicherheit bei 32 Kommunen geführt und die Folge, dass die Erhebung von tourismusspezifischen Abgaben wie Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe erheblich erschwert wird. Faktisch können bei enger Auslegung des Urteils nur noch staatlich anerkannte Kur- (15) und Erholungsorte (34) eine Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe erheben können. Von heute 59 Kommunen haben 32 ihre Satzung auf der Grundlage einer „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ erstellt. Somit sind 54% dieser Kommunen vom Urteil des OVG Bautzen betroffen und befinden sich seitdem im rechtsunsicheren Raum. Diese Betroffenheit schlägt sich in einer Summe von rund 2,5 Mio. € pro Jahr nieder, die zurzeit vakant werden. Dies gilt es auch im Kontext der Entwicklung der Finanzhaushalte des Freistaat Sachsen und der Gemeinden zu bewerten.

In der Folge führt das zur finanziellen Destabilisierung der Tourismuskommunen und der Destinationen, deren Ertüchtigung eine der Kernziele der „Tourismusstrategie 2020“ ist. Auch vor diesem Hintergrund und des Kabinettsbeschlusses zur „Tourismusstrategie 2020“ ist der Freistaat aufgefordert, den Kommunen wieder einen Gestaltungsspielraum zur Finanzierung touristischer Aufgaben einräumen. Zukünftig könnten bei der Erhebungsberechtigung für alle Orte mit touristischen Aufwand aus unserer Sicht ca. 245 Orte die Kurtaxe und/ oder Fremdenverkehrsabgabe nutzen. Das würde die touristische Entwicklung nachhaltig stabilisieren und einen Schub für Investitionen, Qualität und Innovationen in den Regionen auslösen.

Der LTV SACHSEN begrüßt deshalb nachdrücklich den vorliegenden Referentenentwurf. Dieser sollte jetzt entschlossen – mit den von uns vorgeschlagenen Modifizierungen – in und durch das Gesetzgebungsverfahren geführt werden.

Landestourismusverband Sachsen e.V.
Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden
Telefon +49 351 49191-0
Fax +49 351 49191-29
E-Mail info@ltv-sachsen.de
Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
Ostsächsische Sparkasse Dresden
SWIFT-BIC
OSDDDE81XXX
IBAN
DE95 6505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
Präsident des Sächsischen Landtages
Ehrenpräsidenten Erich Iltgen
Präsident des Sächsischen Landtages a.D.
Andreas Lämmerl
Mitglied des Deutschen Bundestages
Direktor Manfred Böhme



Wir unterstützen den Referentenentwurf insbesondere darin, eine moderne und praxistaugliche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, nach der alle Städte und Gemeinden in Sachsen, die einen touristischen Aufwand vorweisen können, zur Erhebung von Kurtaxe (Gästetaxe) und Fremdenverkehrsabgabe (Tourismusabgabe) berechtigt sind. Aus unserer Sicht ist das die Grundlage für den Ausschluss der Erhebung von sogenannten „Übernachtungssteuern“.

Vor diesem Hintergrund appellieren wir auch an den Gesetzgeber, nicht auf „halbem“ Wege stehen zu bleiben, sondern im Zuge der Novellierung die Chance zu ergreifen, über die notwendige und sinnvolle Regelung der Erhebungsberechtigung hinaus, auch weitere der in der Praxis im Zusammenhang mit der Finanzierung touristischer Aufgaben auftretenden Probleme gesetzgeberisch zu bewältigen oder zumindest in der Gesetzesbegründung eindeutig zu würdigen. Auf diese Weise könnten sowohl potentielle Vollzugshindernisse (etwa: Unsicherheiten bei der Typisierung in kommunalen Abgabensatzungen) von vornherein beseitigt werden als auch tourismuspolitischen Fehlentwicklungen („Übernachtungssteuer“) wirksam begegnet werden.

2. Zum SächsKAG – RefE im Einzelnen

Diese generellen Anmerkungen vorausschickend, nehmen wir im Folgenden zum SächsKAG RefE (Bearbeitungsstand: 7. Oktober 2015) wie folgt Stellung:

a) Grundlegendes: Neue Terminologie (Gästetaxe, Tourismusabgabe) und zeitgemäßer Regelungsansatz

Wir befürworten die neu eingeführte Terminologie, wonach die bisherige Kurtaxe künftig als „Gästetaxe“ und die Fremdenverkehrsabgabe künftig als „Tourismusabgabe“ bezeichnet werden. Die neue Begrifflichkeit „Gästetaxe“ unterstreicht, dass in Zukunft *alle* Gemeinden – nicht allein (faktisch) Kur- und Erholungsorte -, die einen touristischen Aufwand aufweisen, erhebungsberechtigt sind. Gleichzeitig wird deutlich, wer für die beiden Abgaben abgabepflichtig ist: Für die Gästetaxe der Gast, für die Tourismusabgabe die vom Tourismus profitierenden Unternehmen. Die Abkehr vom veralteten Begriff „Fremdenverkehr“ und die Einführung des zeitgemäßen Begriffs „Tourismus“ entsprechen den zwischenzeitlich geänderten Sprachgepflogenheiten. Zudem wird für den Rechtsanwender wesentlich deutlicher, welcher Adressatenkreis Abgabenschuldner ist, nämlich einerseits die Gäste, andererseits die Tourismusprofiteure.

Aber auch im Übrigen ist der Regelungsansatz des **Referentenentwurfs zeitgemäß**. Er berücksichtigt im Einklang mit der **Tourismusstrategie Sachsen 2020¹** den Ansatz, den Dreiklang des Finanzierungssystems: Einbeziehung von Profiteuren des Tourismus, Gästen und der Kommunen zu ertüchtigen. Dies setzt voraus, dass den Städten und Gemeinden die Möglichkeit gegeben wird, private Mittel durch die Erhebung von Gästetaxe bzw. Tourismusabgabe einzuwerben. Erhebungsberechtigt sollen **alle Städte und Gemeinden sein, wenn sie einen touristischen Aufwand haben**, z.B. weil sie touristische Angebote eröffnen, touristische Infrastruktur schaffen bzw. erhalten, touristisches Marketing realisieren und sich in die Destinationsmanagementorganisation (Tourismusverbände) einbringen. Dabei kommt es nicht auf eine *überwiegende* touristische Prägung der Gemeinde an oder ob andere unklare, qualitative oder quantitative normative Zuschreibungen oder ob formale Prädikatisierungen (z.B. Kurort) erfüllt werden. Dagegen spricht auch nicht, dass der Begriff „Kurtaxe“ auf einer langen Tradition gründet. Dies ist unbestritten und mag – sofern diese Tradition betont werden soll – auf kommunaler Ebene Anlass dafür sein, die Satzung als „Kurtaxesatzung“ und die Gästeabgabe als „Kurtaxe“ zu bezeichnen. Soweit die Erhebungsgrundlage in der Satzung rechtsklar bezeichnet ist, sind derartige Bezeichnungen – auch weiterhin - unproblematisch möglich. Im Übrigen ist es auch nach geltender Rechtslage so, dass die Erhebung der Kurtaxe nach § 34 SächsKAG nicht exklusiv den Kurorten und Erholungsorten vorbehalten ist, sondern auch den sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden.

Freiwillige, kooperative Modelle bleiben von der Diskussion natürlich unberührt und sind – wie in der Tourismusstrategie Sachsen 2020 hervorgehoben auch weiterhin gegenüber hoheitlichen Finanzierungsstrategien ein gegebenenfalls auch vorzuziehendes Mittel. Sinnvoll und geboten wäre aus Sicht des LTV SACHSEN, die „freiwilligen Modelle“ in der Gesetzesbegründung an passender Stelle in Erinnerung zu rufen.

b) Keine kommunale Steuer auf Übernachtungsleistungen („Übernachtungssteuer“)

Aus Sicht des Landestourismusverbandes Sachsen muss allerdings von der Novellierung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes zugleich ein **deutliches Signal** an die sächsischen Städte und Gemeinden ausgehen, **dass kommunale Aufwandssteuern²** ein tourismuspolitisch **falscher Weg** sind, die Finanzierung touristischer Aufgaben sachgerecht zu organisieren (dazu noch im Einzelnen sogleich bb)): Anders als bei Tourismusabgabe und

¹ Die Tourismusstrategie wurde im Koalitionsvertrag 2014-2019 (CDU Sachsen/SPD Sachsen) bestätigt, vgl. S. 21.

² Wie etwa die sogenannte „Übernachtungssteuer“, „Bettensteuer“ oder „Tourismussteuer“.

Gästetaxe³ fehlt den kommunalen Übernachtungssteuern die **Zweckbindung**, die auch für die Akzeptanz der Abgabepflichtigen aus unserer Sicht essentiell ist. Zudem fehlt es bei einer Übernachtungssteuer – anders als bei §§ 34, 35 SächsKAG – auch am Kalkulationserfordernis, so dass hier die Gefahr besteht, dass durch Übernachtungssteuern zu hohe Belastungen, respektive Einnahmen generiert werden.

Der Referentenentwurf thematisiert – erstmals – jetzt auch Steuern auf Übernachtungsleistungen; er sieht in Bezug auf „Übernachtungssteuern“ eine **Neuregelung in § 7 III SächsKAG** vor, wonach eine kommunale Steuer auf Übernachtungsleistungen („Übernachtungssteuer“) nicht erhoben werden darf, wenn die Gemeinde „Abgaben nach den §§ 34 und 35 erhebt“.

Diese Regelung ist in jedem Fall aus tourismusfachlicher Sicht nicht ausreichend, möglicherweise sogar **kontraproduktiv** und mit ihrer derzeitigen Begründung auch **nicht überzeugend** (dazu aa). § 7 III KAG-RefE sollte deshalb überarbeitet werden, wobei wir – ausgehend von der Forderung, diese Steuerart in Sachsen gesetzlich auszuschließen – verschiedene Regelungsalternativen zur Diskussion stellen möchten (nachfolgend unter bb)).

Im Einzelnen:

aa) Kumulationsverbot (§ 7 III SächsKAG-RefE) nicht ausreichend und auch nicht schlüssig

Die vorgeschlagene Regelung in § 7 III SächsKAG-RefE enthält – ähnlich wie § 3 V des Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes – ein **Kumulationsverbot der Übernachtungssteuer**. Ein solches Teilverbot der Übernachtungssteuer – konkret: Verbot der Kumulierung mit Abgaben nach §§ 34 oder 35 SächsKAG – ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

aaa) Kumulatives oder alternatives Vorliegen von Gästetaxe und Tourismusabgabe als Tatbestandsvoraussetzung

Die vorgeschlagene Regelung ist zunächst nicht eindeutig. Aus der Gesetzesformulierung „wenn die Gemeinde Abgaben nach den §§ 34 und 35 erhebt“ ergibt sich nicht, ob das Verbot

³ Die Einzelbegründung zum SächsKAG-RefE hebt die strenge Zweckbindung für die Gästeabgabe auf S. 10 und für die Tourismusabgabe auf S. 13 auch – zu Recht – deutlich hervor.

ein alternatives oder kumulatives Vorliegen von Gästetaxe und Tourismusabgabe voraussetzt. Der Wortlaut des § 7 III SächsKAG-RefE legt nahe, dass das Verbot der Übernachtungssteuer nur dann greift, wenn eine Gemeinde *sowohl* eine Gästetaxe *als auch* – zusätzlich – eine Tourismusabgabe erhebt. Es gibt aber nur wenige Kommunen in Sachsen, die sowohl eine Kurtaxe als auch eine Fremdenverkehrsabgabe eingeführt haben, obwohl dies – nach der ursprünglichen Konzeption des SächsKAG – der vom historischen Gesetzgeber angenommene Regelfall gewesen ist. Dass eine Kommune zudem als drittes Instrument auch noch eine Übernachtungssteuer erhebt, dürfte in der kommunalen Praxis kaum politisch durchsetzbar sein, sodass das Kumulierungsverbot der Übernachtungssteuer praktisch leer laufen würde. In der Gesetzesbegründung zu § 7 III RefE-SächsKAG scheint dagegen deutlich eine Alternativität, also Gästetaxe *oder* Tourismusabgabe gemeint zu sein. Hier regen wir – sollte an dieser Regelung entgegen unserer zentralen Forderung (dazu sogleich unten bb)) festgehalten werden – eine Klarstellung in § 7 III SächsKAGRefE an, durch Ersetzung des Wortes „und“ durch das Wort „oder“.

bbb) Gründe für das partielle Verbot nicht überzeugend

Wir sind der Auffassung, dass die Übernachtungssteuern – nicht nur *zusätzlich* zu den in §§ 34 und 35 KAG geregelten Instrumenten – sondern **generell als unzulässig** erkannt werden müssen (dazu unten bb). Die jetzige Regelung die nur ein konkretes Kumulationsverbot statuiert, könnte im Ergebnis sogar so verstanden werden, dass der Normgeber den Steuern auf Übernachtungsleistungen landesrechtlich den „Ritterschlag“ erteilt, sie also nur im Kumulationsfall als unzulässig erachtet. Damit fiel der Normgeber aber deutlich hinter den Rechtsstand zurück, der nach Maßgabe der Anwendungshinweise des SMI zur Auslegung des SächsKAG (2014) als herrschend angesehen wurde: Nach zutreffender Auffassung der Anwendungshinweise sind Übernachtungssteuern in Sachsen nicht nur konkret in Konkurrenz zu bestehenden Abgaben nach § 34 SächsKAG oder § 35 SächsKAG ausgeschlossen, sondern – unabhängig von der konkreten Erhebung der Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe – schon auf der Ebene der Erhebungskompetenz (Grenzen des kommunalen Steuerfindungsrechts).⁴ Es mag sein, dass dieser rechtsdogmatische Ansatz der Anwendungshinweise mit Blick auf die Restriktionstendenzen in der Rechtsprechung des *Sächsischen Oberverwaltungsgerichts* für eine Übergangszeit diskutabel gewesen sein mag; mit der jetzt vorgenommenen Neuregelung der §§ 34 f. SächsKAG ist die in den Anwendungshinweisen Ihres Hauses zum Vollzug des SächsKAG vertretene Rechtsauffassung

⁴ SMI, Anwendungshinweise zum Vollzug des SächsKAG (2014), S. 21.

allerdings nach unserer Einschätzung nicht in Frage zu stellen, sondern gesetzgeberisch zu bekräftigen (dazu sogleich bb)).

Darüber hinaus sind die Gründe, die in der Einzelbegründung zu § 7 III SächsKAG-RefE für das Kumulationsverbot der Übernachtungssteuer angeführt werden, auch nicht überzeugend: Die Regelung soll laut der Gesetzesbegründung dem Ziel dienen, **Doppelbelastungen** durch Kommunalabgaben zu vermeiden. Eine Doppelbelastung hinsichtlich der Tourismusabgabe (ehemals: Fremdenverkehrsabgabe) kann jedoch nicht eintreten, weil bei **Tourismusabgabe** und Übernachtungssteuer grundsätzlich **unterschiedliche Abgabenschuldner** belastet werden: Es ist zwar möglich, dass (mittelbarer) Steuerschuldner der Übernachtungsbetrieb ist, der gleichzeitig aufgrund einer Tourismusabgabensatzung abgabepflichtig wäre. Die Steuerschuld knüpft jedoch auch in diesem Falle an die *besondere Leistungsfähigkeit des Gastes* an. Der Übernachtungsbetrieb wird nur mittelbar verpflichtet, weil der Satzungsgeber von einer Abwälzung der Steuer auf den Übernachtungsgast ausgeht. Eine Doppelbelastung tritt also allenfalls mittelbar und vorübergehend und nur für bestimmte Tourismusprofiteure (Übernachtungsbetriebe) ein. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass Schuldner der Tourismusabgabe nicht nur Übernachtungsbetriebe sind, sondern **sämtliche Unternehmen**, die unmittelbar oder mittelbar vom Tourismus profitieren. Eine Doppelbelastung könnte **allenfalls hinsichtlich der Gästetaxe** befürchtet werden. Die Übernachtungssteuer zielt als Aufwandsteuer auf die besondere Leistungsfähigkeit des *Gastes* ab, sodass grundsätzlich der Gast steuerpflichtig ist und eine Doppelbelastung hinsichtlich der Gästetaxe, bei der ebenfalls der Gast abgabepflichtig ist, denkbar ist. Letztlich mag dies auf sich beruhen, da aus unserer Sicht das Kumulationsverbot ohnehin zugunsten einer weiter gehenden Regelung zu verwerfen ist (hierzu sogleich bb)).

bb) Regelungsalternativen: Verbot der Erhebung von Aufwandssteuern auf Übernachtungen

Im Einklang mit der Tourismusstrategie Sachsen 2020 und auf der bisherigen Linie der Anwendungshinweise zum Vollzug des SächsKAG fordert der LTV SACHSEN anstelle eines *partiellen Verbots* (Kumulationsverbot) ein eindeutiges **Verbot der Übernachtungssteuer** in Sachsen (zur konkreten Umsetzbarkeit sogleich aaa)). Sollte dieser Anregung nicht gefolgt werden können, müsste – dies freilich nur hilfsweise – zumindest § 7 III RefE (Kumulierungsverbot) entfallen und bedarf es statt dessen einer eindeutigen **Distanzierung von Übernachtungssteuern in der Gesetzesbegründung** zu §§ 34 f. KAG, die dann

Landestourismusverband Sachsen e.V.
Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden
Telefon +49 351 49191-0
Fax +49 351 49191-29
E-Mail info@ltv-sachsen.de
Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
Ostsächsische Sparkasse Dresden
SWIFT-BIC
OSDDDE31XXX
IBAN
DE95 8505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
Präsident des Sächsischen Landtages
Ehrenpräsidenten Erich Iltgen
Präsident des Sächsischen Landtages a.D.
Andreas Lämmel
Mitglied des Deutschen Bundestages
Direktor Manfred Böhme



Grundlage für eine zusätzliche Klarstellung im Zuge der Fortschreibung der Anwendungshinweis zum Sächsischen Kommunalabgabengesetz wäre (dazu unten bbb)).

aaa) Vorzugsvariante: Eindeutiges gesetzliches Verbot der Übernachtungssteuer

Der LTV Sachsen tritt klar für ein gesetzliches **Verbot der Übernachtungssteuer** bei gleichzeitiger Ertüchtigung der tradierten Instrumente der §§ 34 f. SächsKAG ein.

Die Übernachtungssteuer sollte in Sachsen *generell* untersagt werden, weil sie einerseits zwar an einen touristisch bedingten Aufwand beim Gast anknüpft, andererseits dem Tourismus jedoch nicht zu Gute kommt. Schließlich müssen die Einnahmen aus einer Übernachtungssteuer – anders als bei Gästetaxe und Tourismusabgabe – **nicht zweckgebunden** eingesetzt und zuvor kalkulatorisch untersetzt werden. Die Einnahmen aus der Übernachtungssteuer fließen in den allgemeinen Haushalt und dienen damit nicht der Förderung des Tourismus. Gerade weil für den Tourismus mittelfristig weniger öffentliche Mittel in Aussicht gestellt werden, der Tourismus aber gleichzeitig ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist, können allein zweckgebundene Finanzierungsinstrumente einen weiterhin erfolgreichen Tourismus mit seinen positiven gesamtwirtschaftlichen und –gesellschaftlichen Auswirkungen sichern.

- Dieser politische Ansatz wurde schon in der **Tourismusstrategie Sachsen 2020** – die in den Koalitionsvertrag eingeflossen ist - ausdrücklich hervorgehoben:

„Anzusprechen sind hier die Nutzung der Möglichkeiten der Eigenfinanzierung aus der Erhebung von Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe oder anderer, für den Tourismus **zweckgebundener, Finanzierungsinstrumente** (möglichst freiwillige Vereinbarungen wie z. B. ein Tourismusfonds von Stadt und regionaler Wirtschaft).

(...)

Es liegt auf der Hand, dass nach Lage der Dinge diese Instrumente der Finanzierung kurzfristig an die Stelle weitreichender staatlicher Förderung treten

müssen, soll die Entwicklung des Tourismus in Sachsen nicht stagnieren.“⁵
 [Hervorhebungen nicht im Original]

- Darüber hinaus hat sich auch das **Sächsische Staatsministerium des Innern** bislang – wie erwähnt – in seinen Anwendungshinweisen zum Sächsischen Kommunalabgabengesetz mit zutreffenden systematischen Erwägungen ausdrücklich gegen die Zulässigkeit von Übernachtungssteuern ausgesprochen, weil dies die landesrechtlich vorgesehenen Instrumente Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe entwertete.⁶
- Die Übernachtungssteuer ist nicht geeignet den Tourismus zu fördern. Aus diesem Grunde hat sich etwa der **Bayerische Landtag** in einem grundsätzlichen Beschluss gegen die Einführung von Übernachtungssteuersatzungen in Bayern ausgesprochen: Dies widerspreche dem übergeordneten Ziel der Stärkung des Tourismus in Bayern.⁷ In Bayern gibt es soweit ersichtlich wegen dieser Erklärung keine Übernachtungssteuersatzungen.⁸

Ein generelles kommunalabgabengesetzliches Verbot der Übernachtungssteuer wäre auch **rechtlich zulässig**:

Dies wird im Grundsatz nicht ernsthaft bestritten; die kommunale Erhebungsberechtigung ist eine vom Freistaat Sachsen abgeleitete Kompetenz. Die (gemeindlich erhobene) Übernachtungssteuer ist **Aufwandssteuer** im Sinne des **Art. 105 Ila 1 GG**. Sie ist insoweit Ausdruck der den *Ländern* – hier: dem Freistaat Sachsen - durch Art. 105 Ila GG zugewiesenen ausschließlichen Steuergesetzgebungskompetenz. Eine **Übertragung dieser Kompetenz** durch den Landesgesetzgeber auf die *Gemeinden* ist zulässig, soweit die Grenzen des Art. 105 Ila GG nicht überschritten werden.⁹ Für den Freistaat Sachsen ist dies bislang durch § 7 SächsKAG erfolgt. Eine Grenze für das Verbot der Erhebung einer Aufwandssteuer bestünde erst dort, wo der **Kernbereich der finanziellen**

⁵ Tourismusstrategie Sachsen 2020, S. 31.

⁶ SMI, Anwendungshinweise zum Vollzug, des SächsKAG (2014), S. 21.

⁷ Vgl. Beschluss des Bayerischen Landtags vom 22.02.2011 – Drs. 16/7520.

⁸ So jedenfalls die Übersicht des DEHOGA mit Stand August 2015 über die Städte, die eine Übernachtungssteuer eingeführt/bzw. aus politischen/rechtlichen Gründen wieder verworfen haben, abzurufen unter: http://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/05_Themen/Steuer/Bettensteuer/Bettensteuer_Generalkarte_0815.pdf.

⁹ BVerfG, Beschl. v. 6.12.1983 – 2 BvR 1275/79 –, Rn. 62 f. (zitiert nach juris); BVerfG, Urf. v. 7.5.1998 – 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 –, Rn. 69 (zitiert nach juris).

Eigenverantwortung als Ausfluss des **gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts** aus Art. 28 II GG bzw. Art. 82 II SächsVerf. nicht mehr gewährleistet wäre oder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt ist. Bleibt der Kernbereich hingegen unangetastet und verhält sich die Finanzausstattung der einzelnen Gemeinde adäquat zu ihren Aufgaben, folge aus Art. 28 II 3 GG keine über Art. 104a ff. GG hinausgehende, eigenständige Abgabenhoeheit der Gemeinde.¹⁰ Denn aus dem Grundgesetz – insbesondere aus Art. 28 II GG – ergibt sich kein unmittelbares Steuerfindungsrecht.¹¹ Jedenfalls besteht **kein Recht auf bestimmte Steuerarten**¹², soweit die Maßgaben des Art. 28 II 3 Hs. 2 GG gewahrt sind¹³.

Die durch Art. 105 IIa GG den Ländern zugewiesene Kompetenz zur Regelung umfasst allerdings auch das Ausschlussrecht.¹⁴ Insofern ist zunächst – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf die vorhandenen Verbote verschiedener Aufwandsteuern in den **Kommunalabgabengesetzen anderer Bundesländer** zu verweisen:

- Baden-Württemberg: Hundesteuerpflicht (§ 9 III KAG BW).
- Bayern: Verbot Getränkesteuer, Jagdsteuer, Speiseeissteuer, Vergnügungssteuer (Art. 3 III 1 KAG BAY); Steuer auf das Innehaben einer Wohnung ist beschränkt (Art. 3 III 2 KAG BAY).
- Brandenburg: Verbot Jagdsteuer und Jagderlaubnissteuer (§ 3 I 2 KAG BBG); Subsidiarität von Steuern gegenüber Gebühren und Beiträgen, mit Ausnahme der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer (§ 3 II 1 KAG BBG).
- Mecklenburg-Vorpommern: Verbot Jagdsteuer (§ 3 I 3 KAG MV).

¹⁰ *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Edition: 24 (Stand: 1.3.2015), Art. 28, Rn. 56.

¹¹ *Buchberger*, Kleine Gemeindesteuern, Deutsches Anwaltsinstitut e.V. – Vortragspapier der 21. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht vom 29.1.2015, S. 3; *Dreier*, in: *Dreier*, GG, 2. Auflage (2006), Art. 28 Rn. 155 (zitiert nach *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Edition: 24 (Stand: 1.3.2015), Art. 28 Rn. 54.6); *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, 73. EL (2014), Art. 28 II, Rn. 77 m. w. N.; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, 5. Auflage (2009), Art. 28 Rn. 87 m. w. N.; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Auflage (2011), Art. 28 Rn. 97 sowie Art. 105 Rn. 40.

¹² *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Auflage (2014), Art. 28 Rn. 14.

¹³ BVerfG, Beschl. v. 27.10.2010 – 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04 –, Rn. 67 (zitiert nach juris).

¹⁴ Vgl. nur: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Auflage (2014), Art. 105, Rn. 29; *Kube*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Edition: 24 (Stand: 1.3.2015), Art. 105 Rn. 46.

- Niedersachsen: Verbot Getränkesteuer und Schankerlaubnissteuer (§ 3 III NKAG); Zuweisung Jagdsteuer an Landkreise und kreisfreie Städte (§ 3 II 1 NKAG); Subsidiarität von Steuern gegenüber Gebühren und Beiträgen, mit Ausnahme der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer (§ 3 IV NKAG).
- Nordrhein-Westfalen: Verbot Jagdsteuer (§ 3 I 2 KAG NRW); Verbot Gaststättenerlaubnissteuer (§ 3 I 3 KAG NRW); Subsidiarität von Steuern gegenüber Gebühren und Beiträgen, mit Ausnahme der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer (§ 3 II KAG NRW).
- Rheinland-Pfalz: Mindestanforderungen an Gemeinden bzgl. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Jagdsteuer, Schankerlaubnissteuer (§ 3 III, IV, § 4 I, II KAG RP).
- Saarland: Pflicht zur Erhebung von Hundesteuer (§ 3 III KAG SL); Jagd- und Schankerlaubnissteuer sind Gemeindeverbänden und kreisfreien Städten vorbehalten (§ 3 IV 1 KAG SL); Subsidiarität von Steuern mit Ausnahme der Hundesteuer (§ 3 V KAG LS).
- Sachsen-Anhalt: Verbot Jagdsteuer (§ 3 II KAG LSA).
- Schleswig-Holstein: Verbot Vergnügungssteuer auf Filmvorführungen in Filmtheater (§ 3 II 2 KAG SH); Verbot Gaststättenerlaubnissteuer, Verbot Getränkesteuer (§ 3 IV KAG SH); (Kumulations-)Verbot Übernachtungssteuer soweit Kur- oder Tourismusabgabe erhoben werden (§ 3 V KAG SH).

Soll eine bestimmte Aufwandssteuer landesgesetzlich verboten werden, bedarf dies einer gesetzlichen Regelung sowie eines hinreichend sachlichen Grundes. Außerdem muss das Verbot verhältnismäßig sein. Hinsichtlich des Verbots einer (Zweit-)Wohnungssteuer hat der *Bayerische Verfassungsgerichtshof*¹⁵ die Verfassungsmäßigkeit der Regelung angenommen, da – neben der Einhaltung kompetenzrechtlicher Voraussetzungen – insbesondere hinreichende sachliche Gründe für das Verbot bestünden.

¹⁵ BayVerfGH, Ur. v. 27.3.1992 – Vf. 8-VII-89 –, NVwZ 1993, 163.

Anhand dieser (für die Rechtslage in Sachsen übertragbaren) Entscheidung des *Bayrischen Verfassungsgerichtshofes* (BayVerfGH) lassen sich praktische Vorgaben für die Anforderungen an einen Ausschluss einer Steuer gewinnen. Der *Bayerische Verfassungsgerichtshof* bejahte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Ausschlussregelung in Art. 3 III BayKAG, nach der die **Besteuerung des Innehabens einer Wohnung verboten** war. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung bedürfte es einer **Güterabwägung** zwischen dem betroffenen Bereich der Selbstverwaltung (hier: Finanzhoheit) und „den durch dessen Begrenzung zu schützenden übergeordneten Interessen des öffentlichen Wohls“. ¹⁶ Dabei müssten „hinreichend sachliche Gründe“ vorliegen. ¹⁷ Erforderlich und geboten ist also eine fachlich unterlegte, sachbezogene Begründung. Im Zusammenhang mit dem Schutz des Kernbereichs der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden stellte der *Bayerische Verfassungsgerichtshof* allerdings auch – wie hier vertreten – fest, dass die Gemeinden **keinen Anspruch auf das Erschließen bestimmter Steuerquellen** haben. ¹⁸ Vor diesem Hintergrund werde der Kernbereich finanzieller Eigenverantwortung auch nicht verletzt, soweit die landesrechtlich bestehende grundlegende Befugnis zur Erhebung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern bestehen bleibe. ¹⁹ Diese bleibe beim Verbot nur einer *bestimmten* Aufwandssteuer jedoch weiter bestehen und werde im Lichte der Bandbreite möglicher denkbarer (anderer) Steuern auch nicht (faktisch) abgeschafft. ²⁰ Diese Überlegungen sind unseres Erachtens ohne Weiteres auch auf den Ausschluss der Übernachtungssteuer übertragbar.

Ein **Verbot der Übernachtungssteuer** könnte wie folgt formuliert werden:

§ 7 III SächsKAG:

„Eine Steuer auf Übernachtungsleistungen darf nicht erhoben werden.“

bbb) Hilfsweise: Eindeutige Klarstellung zum Ausschluss der Übernachtungssteuer in Gesetzesbegründung und Anwendungshinweisen

¹⁶ BayVerfGH, UrT. v. 27.3.1992 – Vf. 8-VII-89 –, NVwZ 1993, 163 (165).

¹⁷ BayVerfGH, ebd.

¹⁸ BayVerfGH, ebd.

¹⁹ BayVerfGH, ebd.

²⁰ BayVerfGH, ebd.

Falls das – vorzugswürdige – *gesetzliche* Verbot der Übernachtungssteuer nicht geregelt wird, sollten zumindest die Gesetzesbegründung und nachfolgend die Anwendungshinweise zum Sächsischen Kommunalabgabengesetz klar verdeutlichen, dass die **Übernachtungssteuer** in Sachsen **ungeeignetes – und unzulässiges – Finanzierungsmittel** ist.

In den **Anwendungshinweisen** zum bisherigen Sächsischen Kommunalabgabengesetz war – wie mehrfach erwähnt - bereits darauf hingewiesen worden, dass aus Sicht des Staatsministeriums des Innern Übernachtungssteuern unzulässig sind:

„b) Landesrechtliche Grenzen des Steuerfindungsrechts

Der sächsische Gesetzgeber macht – anders als einige andere Länder – keinerlei inhaltliche Vorgaben für die Erhebung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern. Das SächsKAG enthält auch keinen Genehmigungsvorbehalt für neuartige Aufwand- und Verbrauchsteuern.

Allerdings findet das gemeindliche Steuerfindungsrecht dort seine Grenze, wo die Einführung neuer örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern dazu führen würde, dass andere kommunalabgabenrechtliche Vorschriften praktisch leerlaufen. So ist es nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern zum Beispiel nicht zulässig, touristisch motivierte Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben mit einer örtlichen Aufwandsteuer („Übernachtungssteuer“) zu belegen. Denn mit der Kurtaxe (§ 34 SächsKAG) stellt das Gesetz bereits eine Abgabenart zur Verfügung, deren Gegenstand – ebenso wie bei der Übernachtungssteuer – die Übernachtung („Unterkunftsnahme“; siehe § 34 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG) ist.“²¹ [Hervorhebungen nicht im Original]

Unter Verweis auf die fehlende Zweckbindung der Einnahmen aus Übernachtungssteuern und dem Ziel des Freistaats den Tourismus trotz rückläufiger staatlicher Mittel zu fördern, sollte sich **in der Gesetzesbegründung** an passender Stelle und bekräftigend in den fortzuschreibenden Anwendungshinweisen zum Sächsischen Kommunalabgabengesetz gegen Übernachtungssteuern in Sachsen ausgesprochen werden.

Falls im Gesetzesentwurf kein gesetzliches Verbot der Übernachtungssteuer geregelt werden soll und auch die hilfsweise vorgeschlagene klare Positionierung gegen die Einführung von

²¹ SMI, AnwHinwKAG 2014, S. 21.

Übernachtungssteuern nicht für möglich erachtet wird, sollte alternativ zumindest eine Nachrangigkeit dieser Steuern eindeutig geregelt werden: Das bislang vorgesehene (partielle) Verbot der Übernachtungssteuer müsste – wenn dieser Ansatz konsequent zu Ende gedacht wird – ohne weiteres zu einer Rangfolge der Finanzierungsinstrumente variiert werden. Die Regelung wäre so zu konfigurieren, dass **vorrangig Gästetaxe und Tourismusabgabe** erhoben werden sollen und die **Übernachtungssteuer** als weniger geeignetes Finanzierungsmittel gegenüber diesen Instrumenten **subsidiär** ist.

Eine tourismusfachliche Rechtfertigung für diesen Ansatz ergäbe sich bruchlos und überzeugend aus der Tourismusstrategie Sachsen 2020, in der die *zweckgebundenen* Finanzierungsinstrumente besonders hervorgehoben werden.²² Für eine solche Rangfolge spricht auch die im Referentenentwurf vorgeschlagene Verortung des Verbots in § 7 III SächsKAG-RefE (Gemeindesteuern): Schließlich hätte der Referentenentwurf anstelle oder neben der Verbotsregel in § 7 III SächsKAG-RefE eine Regelung in den §§ 34, 35 SächsKAG-RefE vorsehen können, wonach Gästetaxe und Tourismusabgabe unzulässig wären, wenn bereits eine Übernachtungssteuer existiert. Eine Klarstellung wäre in rechtlicher wie auch tourismusfachlicher Hinsicht wünschenswert.

In **einigen Bundesländern**²³ gilt eine gesetzlich geregelte, generelle Subsidiarität von Steuern gegenüber Beiträgen und Gebühren, zum Beispiel in § 3 II 1 des Brandenburgischen KAG:

„(2) Die Gemeinden sollen Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Dies gilt nicht für die Erhebung der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer.“

In **Sachsen** könnte eine solche Rangfolge – falls unseren weiter gehenden Vorschlägen nicht gefolgt wird - wie folgt gesetzlich zum Ausdruck kommen:

§ 7 III SächsKAG:

„Eine Steuer auf Übernachtungsleistungen darf nur erhoben werden, wenn die Gemeinde aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen weder eine Gästetaxe nach § 34 noch eine Tourismusabgabe nach § 35 erheben kann. Die Gründe für die Einführung einer Übernachtungssteuer sind darzulegen.“

²² Tourismusstrategie Sachsen 2020, S. 31.

²³ Vgl. § 3 II 1 BbgKAG, § 3 IV 1 NdsKAG, § 3 II 1 KAG-NRW, § 3 V KAG-SL.

c) Zu § 34 SächsKAG-RefE (Gästetaxe)

Im Folgenden wird zu den Regelungsvorschlägen hinsichtlich der **Gästetaxe** Stellung genommen, insbesondere zur Erhebungsberechtigung (aa)), zum erstattungsfähigen Aufwand (bb), zu Zonierungen (dazu cc)) und zur Einbeziehung von Tagestouristen (dd)).

Im Einzelnen:

aa) Erhebungsberechtigung: Gemeinden, die touristischen Aufwand haben

Wir befürworten mit Nachdruck die Erweiterung der erhebungsberechtigten Gemeinden dahingehend, dass künftig alle **Gemeinden, die einen touristischen Aufwand** aufweisen, eine Gästetaxe erheben können.

In der Gesetzesbegründung²⁴ (Fassung Referentenentwurf) ist allerdings mehrfach von einer *beachtlichen* Prägung der Gemeinde durch den Tourismus die Rede. Auf solche **normativen Zuschreibungen**, die möglicherweise erneut einschränkende Interpretationsbestrebungen Vorschub leisten könnten, sollte **verzichtet** werden. Nach unserem Verständnis muss es ausreichend sein, dass eine nicht prädikatisierte Gemeinde nachweisbaren touristischen Aufwand hat. In der Praxis wird – schon wegen des **Kalkulationserfordernisses** – die Erhebung der Gästetaxe ohnehin nur in Betracht gezogen werden, wenn dieser Aufwand eine gewisse Größenordnung aufweist. Dies wird verkannt, wenn in einzelnen Stellungnahmen zum SächsKAG-RefE Bedenken erhoben werden, einzelne Gemeinden – die beim besten Willen keinen nachweisbaren touristischen Aufwand haben – könnten Tourismusabgaben erheben. Diese Besorgnis ist unbegründet. Einschränkende Formulierungen (etwa: „beachtlich“) sollten deshalb in den Gesetzesmaterialien unterbleiben.

In ähnlicher Weise trifft diese Kritik auch die Formulierung, es solle mit der Gesetzesänderung sichergestellt werden, dass künftig alle Kommunen, in denen der Tourismus zwar eine beachtliche, aber *noch* nicht überwiegende Prägung im Sinne der Rechtsprechung des *Sächsischen Obergerichts* bewirkt, zur Erhebung von Gästetaxe und Tourismusabgabe nunmehr berechtigt sein sollen.²⁵ Diese Formulierung könnte später

²⁴ Vgl. etwa auf S. 6 (Allgemeiner Teil) oder S. 10 (zu Buchstabe b).

²⁵ Vgl. etwa in der Gesetzesbegründung auf S. 6 unter Allgemeiner Teil oder auf S. 10 unter zu Buchstabe b).

dahingehend (fehl)interpretiert werden, dass die Gemeinde zumindest die Chance haben muss, dass der Tourismus künftig überwiegend prägend sein wird. Diese Prognose würde den Kreis von sächsischen Städten und Gemeinden die eine Gästetaxe nutzen könnten erheblich einschränken. Es müsste weiterhin definiert werden an welchem Maßstab (z.B. Wirtschaftskraft Tourismus im Vgl. zu anderen Branchen) die „überwiegende Prägung“ gemessen wird. Das Wort „noch“ sollte deshalb (a.a.O.) gestrichen werden.

bb) Erstattungsfähiger Aufwand

In Bezug auf den erstattungsfähigen Aufwand begrüßen wir die systematischere, nummerierte **Auflistung** der verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen durch die Gästetaxe. Darüber hinaus befürworten wir, die nunmehr ausdrücklich gesetzlich geregelte Berücksichtigung von **Gästecardleistungen**. Gästecardleistungen spielen gerade insbesondere in Verbindung mit freizeitbezogenen Angeboten des ÖPNV eine große Rolle. Auch die Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen **Kosten eines Dritten** in den erstattungsfähigen Aufwand einzustellen, ist sinnvoll.

Wünschenswert wäre es aus unserer Sicht jedoch künftig auch das Tourismusmarketing und die Beteiligung an den Destinationsmanagementorganisationen (Tourismusverbänden) für refinanzierbar zu erklären (aaa) sowie eine Auffangklausel für weitere, derzeit noch nicht näher definierbare Verwendungsmöglichkeiten zu schaffen (bbb)). Darüber hinaus sollte es im Gesetzestext – nicht bloß in der Begründung – geregelt sein, dass der touristische Aufwand durch die Einnahmen der Gästetaxe teilweise oder voll gedeckt werden kann (unten ccc)).

Im Einzelnen:

aaa) Tourismusmarketing

Es ist aus tourismusfachlicher Sicht nicht überzeugend, dass das Tourismusmarketing in Zusammenarbeit mit den Destinationsmanagementorganisationen weiterhin nicht – wie bei der Fremdenverkehrsabgabe/Tourismusabgabe – über die Gästetaxe refinanziert werden können soll. Die dafür gegebene Begründung, dass die Gästetaxe als Entgeltabgabe auf den Vorteil des Gastes abstelle, der Gast vom Marketing aber generell nicht profitiere und es deshalb nicht über die Gästetaxe refinanzierbar sei, begegnet erheblichen Zweifeln. Insbesondere Werbung, die einen hohen Informationsgehalt hat (z.B. Gastgeberverzeichnisse, Überblicke über die Sehenswürdigkeiten, Wanderkarten), hat nachweislich einen Mehrwert für den Gast. Daher sollte **Marketing** in den erstattungsfähigen Aufwand einbezogen werden.

Landestourismusverband Sachsen e.V.
Messering 8 // Haus F · 01067 Dresden
Telefon +49 351 49191-0
Fax +49 351 49191-29
E-Mail info@ltv-sachsen.de
Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
Cstsächsische Sparkasse Dresden
SWIFT-BIC
OSDDDE81XXX
IBAN
DE95 8505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
Präsident des Sächsischen Landtages
Ehrenpräsidenten Erich Ittgen
Präsident des Sächsischen Landtages a.D.
Andreas Lämmel
Mitglied des Deutschen Bundestages
Direktor Manfred Böhme



bbb) Auffangklausel

Wir empfehlen mit Blick auf die Enumerierung einzelner Aufwandspositionen zusätzlich eine Auffangklausel aufzunehmen, mit der weitere derzeit **noch nicht definierbare, touristische Kostenpositionen** in Zukunft unter den Gästetaxe-Tatbestand gefasst werden können. Unter einer weiteren Ziffer sollte § 34 I SächsKAG um „sonstige touristische Aufgaben“ ergänzt werden. Die Gesetzesbegründung kann auch diesbezüglich klarstellen, dass diese Aufgaben nur dann refinanzierbar sind, wenn sie dem Gast nutzen bzw. den enumerierten Kostenpositionen vergleichbar sind.

ccc) Teilweise oder vollständige Deckung

Die Gesetzesbegründung weist auf S. 10 zu Recht auf Folgendes hin: „Ob und in welchem Umfang die Ermächtigung ausgeschöpft wird, liegt im Ermessen der Gemeinde und richtet sich im Übrigen nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.“ Wir teilen die Rechtsauffassung, dass der touristische Aufwand teilweise oder vollständig gedeckt werden kann, halten aber eine **Klarstellung im Gesetz** für wünschenswert.

cc) Zonierung

Die Gesetzesbegründung weist auf S. 12 unter lit. f) darauf hin, dass auch Zonierungen im Sinne der Abgabengerechtigkeit zulässig sind. Diese Auffassung teilen wir, halten aber auch insofern eine **Klarstellung im Gesetz** für geboten.

Wir schlagen vor, dem § 34 I einen **Satz 4** anzufügen:

„Die Erhebung kann auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden.“

dd) Tagestourismus

Wir regen an in die Novellierung die Möglichkeit aufzunehmen, die es eindeutig ermöglicht, die Gästetaxe auch von **Tagestouristen** zu erheben. Tagesgäste (Ausflügler und Geschäftsreisen) sind in Sachsen ein touristisches Schwergewicht. Insgesamt werden durch diese Gäste 149,4 Millionen Aufenthaltstage pro Jahr erbracht, d.h. auf eine Übernachtung kommen 8,1 Tagesreisen. Der Tagestourismus ist damit das größte touristische Marktsegment in Sachsen.

Bislang werden jedoch Tagestouristen nur in geringem Maße an den touristisch bedingten Kosten beteiligt. Die Einbeziehung von allen Tagestouristen könnte nicht nur zu mehr Abgabengerechtigkeit führen (Gleichstellung von Übernachtungs- und Tagesgästen). Sie könnte auch **erhebliche zusätzliche Einnahmen** für die Kommunen generieren, die wiederum aufgrund der Zweckbindung die Steigerung bzw. Sicherung der touristischen Qualität ermöglichen.

Die oftmals vorgebrachten Bedenken, die Einbeziehung von Tagestouristen sei nicht umsetzbar, nicht praktikabel oder zu bürokratisch sind aus hiesiger Sicht unbegründet. Es sei darauf hingewiesen, dass bereits im **derzeit geltenden Gesetz** von bestimmten Tagestouristen eine Kurtaxe verlangt wird. § 34 II 3 1.HS SächsKAG:

„Die Kurtaxe kann auch von Personen erhoben werden, die in den dazu geschaffenen Einrichtungen zu Heil- oder Kurzwecken betreut werden, **ohne in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen (...)**“ [Hervorhebungen nicht im Original]

In ähnlicher Weise sollten – nicht zuletzt aus Gleichbehandlungsgründen – alle anderen Tagestouristen gästetaxepflichtig sein, sofern sie touristische Einrichtungen, Anlagen oder Veranstaltungen nutzen und hier vor Ort die Möglichkeit besteht die Gästetaxe zu erheben. Welche touristische Einrichtungen, Anlagen oder Veranstaltungen als Anknüpfungspunkt für die Erhebung der – ggf. ermäßigten – Gästetaxe gelten, könnte die Gemeinde selbst durch Satzung festlegen, weil dies von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten abhängt.

Die Einbeziehung von (weiteren) Tagestouristen könnte aus unserer Sicht wie folgt in § 34 II 3 SächsKAG geregelt werden:

„Die Gästetaxe kann auch von Personen erhoben werden,
 1. die in den dazu geschaffenen Einrichtungen zu Heil- oder Kurzwecken betreut werden, ohne in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen (...),
 2. die als Tagestouristen bestimmte, in der Satzung festgelegte Einrichtungen, Anlagen oder Veranstaltungen in Anspruch nehmen.“

d) Zu § 35 SächsKAG-RefE (Tourismusabgabe)

Vorauszuschicken ist, dass eine Synchronisierung von § 34 und § 35 SächsKAG noch in stärkerem Maße sinnvoll und möglich wäre. In diesem Zusammenhang wäre aus unserer Sicht dringend zu prüfen, ob auch der **Tatbestand der beiden Kommunalabgaben** – etwa der Katalog der umlagefähigen Aufwandsgruppen bei Gästetaxe und Tourismusbeitrag - noch **stärker zu synchronisieren** ist. Hier wäre sogar denkbar, dass § 35 I SächsKAG im Sinne einer Rechtsgrundverweisung auf § 34 I SächsKAG Bezug nimmt. Dies würde zugleich die Anwendung dieser Normen aus unserer Sicht vereinfachen, da hier in Bezug auf den umlagefähigen Aufwand keine erheblichen Unterschiede bestehen. Dies wäre umsetzbar durch einen durch Semikolon abgetrennten Teilsatz in § 35 I 1 SächsKAG RefE:

„; im Übrigen gilt § 34 Absatz 1 entsprechend.“

Im Folgenden wird zur Tourismusabgabe im bisherigen Referentenentwurf Stellung genommen und zunächst zur Erhebungsberechtigung aller Gemeinden (dazu aa)), sodann zu Zonierungen (weiter bb)) und zu Typisierungen von Vorteilsgruppen (sodann cc)) ausgeführt.

Im Einzelnen:

aa) Erhebungsberechtigung

Wir befürworten die Erweiterung der erhebungsberechtigten Gemeinden dahingehend, dass **künftig alle Gemeinden**, die einen touristischen Aufwand aufweisen, eine Tourismusabgabe erheben können. Auf die Hinweise und Anregungen im Kontext der Gästetaxe nehmen wir Bezug.

bb) Zonierung (Typisierung im Hinblick auf Gemeindegebiet)

Wir weisen darauf hin, dass in der Gesetzesbegründung zu § 35 SächsKAG-RefE – anders als zur Gästetaxe – eine Aussage zur Zulässigkeit von **Zonierungen** fehlt. Gerade bei Tourismusabgabensatzungen können Zonierungen aufgrund der Gegebenheiten im Gemeindegebiet (etwa: touristisch geprägtes Zentrum, eher gering touristisch geprägte Peripherie) geboten sein oder zumindest die Abgabenerhebung erheblich erleichtern. Wir halten daher eine **gesetzliche Klarstellung** für sinnvoll, dass (auch) bei Tourismusabgabensatzungen

mit Blick auf das Gemeindegebiet, in dem die Abgabe erhoben werden soll, Zonen gebildet werden können. Hier kann auf den Regelungsvorschlag zur Gästetaxe verwiesen werden.

cc) Typisierung von Vorteilsgruppen

Der Gesetzesentwurf weist in seiner Begründung unter Nr. 18 c) darauf hin, dass „aus verwaltungstechnischen Gründen Betriebe und Personen zu einer einheitlich zu bemessenden Gruppe zusammengezogen werden können, soweit sie annähernd gleiche Gewinnmöglichkeiten aus dem Tourismus haben.“ Die Gesetzesbegründung bestätigt damit die Möglichkeit der Gemeinde **typisierende Vorteilsgruppen** zu bilden. Eine große Erleichterung würde es aber für die kommunale Praxis darstellen, wenn der Gesetzgeber es – zumindest in der Gesetzesbegründung – als **ausreichend** erachten würde, wenn (**nur**) **vier Vorteilsgruppen** gebildet werden, wie dies z.B. nach der Rechtsprechung des *Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts*²⁶ zur vergleichbaren Rechtslage in Schleswig –Holstein möglich ist.

Insofern schlagen wir vor, in § 35 II SächsKAG – etwa als neuen Satz 2 – folgenden Satz einzufügen:

„In der Satzung können in typisierender Weise für Vorteilsgruppen branchenübergreifend einheitliche Vorteilssätze und weitere Abgabengrundlagen bestimmt werden.“

In der Gesetzesbegründung (Einzelbegründung zu § 35 II Satz 2 SächsKAG) könnte hierzu folgendes erläutert werden:

„Der neue Satz 2 regelt, dass die Vorteilsgruppen branchenübergreifend und typisierend festgelegt werden können. Dies soll die Praktikabilität der Tourismusabgabe für die Gemeinden erleichtern.“

Bei der Bestimmung von typisierten Vorteilsgruppen könnte sich zum Beispiel an der Entscheidung des Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Urt. v. 17.03.2008 – 2 LB 40/07) orientiert werden. Das Gericht hat es als zulässig erachtet im Wege der Typisierung vereinfachend 4 Vorteilsstufen zu bilden:

- **Vorteilsstufe 1 (Vorteilssatz von 25 %):** Unternehmen, die mittelbare, geringe Vorteile haben, weil sie zwar keine Leistungen für den Feriengast erbringen aber für die Betriebe, die unmittelbar die Leistungen für die Gäste erbringen. Für diese Gruppe ist typisch, dass sie überwiegend für Ortsansässige die Leistung erbringen (z.B. Blumengeschäfte, Handwerker, Bauunternehmer, Tischlereien).

²⁶ OVG SH, Urt. v. 17.03.2008 – 2 LB 40/07.

- **Vorteilsstufe 2 (Vorteilssatz von 50 %):** Unternehmen, die mittelbare, nicht nur geringe Vorteile haben, die sowohl von Ortsfremden, als auch von Ortsansässigen frequentiert werden (z.B. Apotheken, Bäckereien, Buchhandlungen, Handarbeitseinzelhandel, Tankstellen).
- **Vorteilsstufe 3 (Vorteilssatz von 75%):** Unternehmen, die unmittelbare, geringe Vorteile haben, d.h. überwiegend, aber nicht ausschließlich auf Tourismus ausgerichtet sind.
- **Vorteilsstufe 4 (Vorteilssatz von 100%):** Unternehmen, die unmittelbare, nicht nur geringe Vorteile durch den Tourismus erzielen, d.h. Betriebe die nahezu ausschließlich auf den Tourismus ausgerichtet sind.

Es ist denkbar, dass je nach den konkreten örtlichen Gegebenheiten die unmittelbar und die mittelbar bevorteilten Abgabepflichtigen zu jeweils einer Vorteilsgruppe zusammengefasst werden.

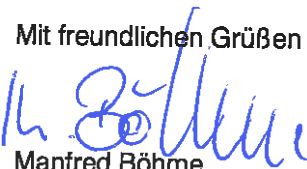
Ein unmittelbarer Vorteil aus dem Fremdenverkehr erwächst solchen Personen oder Unternehmen, die selbst in geschäftlicher Verbindung mit Fremden stehen oder für diese Dienstleistungen erbringen. Einen mittelbaren Vorteil aus dem Fremdenverkehr ziehen demgegenüber Personen oder Unternehmen, die mit den am Fremdenverkehr unmittelbar verdienenden Kreisen im Rahmen der für die Fremden notwendigen Bedarfsdeckung Geschäfte tätigen. (OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17.01.2014 – 6 A 10919/13 –, juris).“

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wir den Gesetzesentwurf grundsätzlich begrüßen. Die Schaffung einer zeitgemäßen kommunalen Satzungsermächtigung zur Erhebung zweckgebundener und durch Kalkulation transparent darzulegenden Abgaben in Bezug auf kommunalen Aufwand ist für die Förderung des Tourismus notwendig. Diese Möglichkeit muss allen Gemeinden zur Verfügung stehen, die einen nachweisbaren Aufwand für den Tourismus haben.

Wir bitten um Prüfung unserer Änderungsanregungen und stehen gern für Erläuterungen zu dieser Stellungnahme zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


 Manfred Böhme
 Verbandsdirektor


 Andrea Kis
 Referentin Grundsatzfragen

Landestourismusverband Sachsen e.V.
 Messerling 8 // Haus F · 01067 Dresden
 Telefon +49 351 49191-0
 Fax +49 351 49191-29
 E-Mail info@ltv-sachsen.de
 Internet www.ltv-sachsen.de

Bankverbindung
 Sächsische Sparkasse Dresden
 SWIFT-BIC
 OSDDDE81XXX
 IBAN
 DE95 8505 0300 3100 3872 78

Präsident Dr. Matthias Rößler MdL
 Präsident des Sächsischen Landtages
 Ehrenpräsidenten Erich Ittgen
 Präsident des Sächsischen Landtages a.D.
 Andreas Lämmel
 Mitglied des Deutschen Bundestages
 Direktor Manfred Böhme


 serviceQualität
 DEUTSCHLAND

Stellungnahme

DEHOGA Sachsen Positionspapier zum Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

Einleitung

Der DEHOGA Sachsen ist prinzipiell gegen zusätzliche Abgaben oder Gebühren, sofern diese nicht vom Sächsischen Kommunalabgabengesetz in der jetzigen Fassung gedeckt sind, weil dadurch die Wirtschaftlichkeit der touristischen Leistungsträger beeinträchtigt wird. Es ist festzuhalten, dass die Erhebung solcher Abgaben zu einer Verteuerung des Aufenthalts für Besucher und Touristen führt und daher mit rückläufigen Besucher- oder Touristenzahlen in den Gemeinden zu rechnen ist. Das wiederum führt zu verminderten Einnahmen der Unternehmer und damit auch zu verminderten Steuereinnahmen an Gewerbe-, Umsatz- und Ertragssteuern.

Bewertung

1. Der DEHOGA Sachsen begrüßt die Ersetzung des Begriffs Fremdenverkehr durch den zeitgemäßen Begriff Tourismus.

2. Im Artikel 1, Punkt 8, a) des Referentenentwurfs ist formuliert: (3) „Eine Steuer auf Übernachtungsleistungen darf nicht erhoben werden, wenn die Gemeinde Abgaben nach den §§ 34 und 35 erhebt.“ Damit ist sichergestellt, dass es zu keiner Doppelbelastung kommt. Bei einer Steuer auf Übernachtungsleistungen fließen die Einnahmen in den allgemeinen Haushalt, während die Einnahmen aus der Gästetaxe und der Tourismusabgabe zweckgebunden zu verwenden sind. Dieser Vorschlag geht in die richtige Richtung, dennoch fordern wir ein generelles Verbot einer Steuer auf Übernachtungsleistungen.

3. Die neuen Formulierungen in

§ 34 (1) „Gemeinden können eine Gästetaxe erheben, um ihre Kosten ...“
und

§ 35 (Satz 1) „Gemeinden können ... eine Tourismusabgabe erheben ...“

bedeuten, dass jede Gemeinde, gleich welcher touristischen Prägung, diese Paragraphen zur Anwendung bringen und eine Gästetaxe und/oder eine Tourismusabgabe einführen

kann. Es fehlen Bestimmungen darüber, wann eine Gemeinde eine Gästetaxe und/oder eine Tourismusabgabe einführen kann. Im Interesse der Rechtssicherheit ist es sinnvoll, darüber eine Regelung in das Kommunalabgabengesetz aufzunehmen.

Nach der bisherigen Regelung zur Kurtaxe heißt es zumindest noch, dass Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden eine Kurtaxe erheben können. Damit konnte eine gerichtliche Überprüfung klären, ob die Gemeinde, die eine Kurtaxe erheben will, unter die Oberbegriffe subsumiert werden kann.

(Siehe Urteil des Sächsischen Obergerichtes vom 9.10.2014, 5 C 1/14, mit dem die Kurtaxe der Stadt Dresden als rechtswidrig erachtet wurde, weil Dresden eben kein Kurort oder keine "sonstige Fremdenverkehrsgemeinde" ist.)

Wie soll nach dem vorliegenden Referentenentwurf gerichtlich überprüft werden, ob eine Gemeinde befugt ist, eine Gästetaxe zu erheben, wenn keine Voraussetzungen formuliert bzw. geregelt sind. Damit ist jeder Gemeinde die Möglichkeit eröffnet, eine Gästetaxe zu erheben.

Daneben fällt auf, dass jedwede Regelungen fehlen, die eine differenzierte Erhebung von Tourismusabgaben gestattet. Denkbar wäre beispielsweise, dass man in Randgebieten einer touristischen Gemeinde geringere Tourismusabgaben erhebt, als im Stadtzentrum, um eine möglichst faire Erhebung zu gewährleisten.

Unternehmer in Randgebieten profitieren vom Tourismus eventuell, je nach tatsächlichen Gegebenheiten, weniger als andere Unternehmen.

Wenn man in das SächsKAG eine Regelung aufnimmt, die eine differenzierte Höhe der Tourismusabgabe je nach "Vorteil" möglich macht, sollten weitergehende Regelungen aufgenommen werden, dass die jeweilige Gemeinde auch die notwendigen Informationen durch Erhebung bei den Betroffenen erhalten kann.

Denkbar ist folgende Formulierung:

Beschließt die Gemeindevertretung eine Tourismusabgabe zu erlassen, so haben alle in der Gemeinde selbständig tätige natürlichen und juristischen Personen auf Verlangen der Gemeinde die zur Schaffung der Bemessungsgrundlagen für diese Abgaben erforderlichen Auskünfte, auch schon vor Erlass der Satzung, zu erteilen. Dies erstreckt sich auch auf selbständig tätige natürliche und juristische Personen, die ohne Wohnsitz oder Betriebsstätte in der Gemeinde vorübergehende Leistungen im Erhebungsgebiet anbieten.

4. Im Urteil des Sächsischen Obergerichtes (Urt. vom 9.10.2014, 5 C 1/14, Pkt. 30) wird auf die Entstehungsgeschichte der Kurtaxerhebung verwiesen: „Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ können in der Regel ihre vielfältigen Aufgaben nicht (allein) aus allgemeinen Steuermitteln finanzieren. Deshalb eröffnet ihnen dieses Gesetz die Möglichkeit, die Nutznießer von Einrichtungen und Anlagen des Fremdenverkehrs an den Kosten zu beteiligen. Die Gäste werden über die Kurtaxe und die örtlichen Betriebe über die Fremdenverkehrsabgabe (§ 35) herangezogen.

An anderer Stelle des gleichen Urteils (Pkt. 34) wurde die Satzung der Stadt Dresden zur Erhebung einer Kurtaxe aus dem Grund für ungültig erklärt, da Dresden „nicht überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt sei“.

Im vorliegenden Referentenentwurf wird die bisherige Formulierung „Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ durch den Begriff „Gemeinden“ ersetzt. Das bedeutet, dass jede Gemeinde, die auch nur im Ansatz vorhandene touristische Leistungen anbieten kann, eine Gästetaxe und/oder eine Tourismusabgabe einführen kann.

Mit der grundsätzlichen Präzisierung des Begriffes der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden“ hat das Oberverwaltungsgericht Bautzen mit der Formulierung „Gemeinden, die überwiegend vom Tourismus geprägt sind“ Klarheit geschaffen, dass es um qualitative und quantitative Faktoren bei der Charakterisierung von Gemeinden in Bezug auf deren Relevanz zu touristischen Leistungen geht.

Mit dem im Referentenentwurf gewählten Begriff der „Gemeinden“ spielen diese Faktoren de facto keine Rolle mehr und beziehen sich ausschließlich auf die finanzielle Stärkung aller Gemeinden, sofern sich der Begriff Tourismus auch nur im entferntesten Maße auf diese anwenden lässt.

5. Wir schlagen daher folgende Formulierung von § 34 (1) vor:

Kur- und Erholungsorte können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil- und Kurzwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen eine Kurtaxe erheben. Die Erträge aus der Kurtaxe sind für die in Satz 1 genannten Aufgaben zweckgebunden.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist ebenfalls eine klare Formulierung, dass der Gast der Schuldner der Kurtaxe ist, und die Gewerbetreibenden oder Selbständigen diese nur für die Stadt oder Gemeinde einziehen.

Mit dieser Formulierung kann die herausgehobene Bedeutung der Kur- und Erholungsorte im sächsischen Qualitätstourismus gestärkt werden.

6. Entscheidend und sehr zu begrüßen ist in der Formulierung des § 35, dass Gemeinden „... zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Förderung des Tourismus von selbständig Tätigen, natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Tourismusabgabe erheben...“ können.

Wir schlagen vor, die im § 35 getroffene Formulierung des Begriffs „Gemeinden“ mit dem Begriff „..., die überwiegend vom Tourismus geprägt sind, ...“ zu ergänzen.

Dresden, 08.12.2015

Finanzierung des Tourismus in Sachsen – Zur Erhebung von Fremdenverkehrsabgabe und Kurtaxe sowie Bettensteuer

Positionspapier der Vollversammlung der IHK Chemnitz vom 26.09.2011

Im Rahmen der Erarbeitung einer neuen Tourismusstrategie für den Freistaat Sachsen (Tourismusstrategie 2020) wird zur Finanzierung des Tourismus erwogen, konsequent auf Bausteine, wie Fremdenverkehrsabgabe und Kurtaxe zu setzen. Wir werten dies als ein Signal zur Erhöhung öffentlicher Abgaben und Steuern.

Zweifelsohne ist es angebracht, sich mit der Finanzierung auch des Themas Tourismus kritisch auseinanderzusetzen. Dies muss jedoch tiefgründig, sachgerecht und der Bedeutung des Tourismus angemessen erfolgen. Der Tourismus ist ein bedeutender, oft unterschätzter Wirtschaftsfaktor. Pro Jahr werden im Tourismus in Sachsen 7,2 Mrd. € Umsatz von über 217.000 Beschäftigten erwirtschaftet. Ein erheblicher Anteil reflektiert sich dabei aus dem Tagestourismus (157,0 Mio. Tagesreisende/42,3 Mio. Übernachtungsgäste). Zudem ist der Tourismus ein bedeutender Imageträger für Sachsen. Weltweit wirbt Sachsen mit seinen breit aufgestellten, attraktiven touristischen Potenzialen. Dementsprechend muss sich der Tourismus in künftigen Strategien und Engagements des Freistaates wiederfinden.

Die angedachte Verschiebung wesentlicher Finanzierungselemente des Tourismus auf die Gewerbetreibenden kann aus unserer Sicht eine solide Basisfinanzierung der Destinationen nicht ersetzen. Auch kann es bei einer beachtlichen Wertschöpfung im Tourismus nicht angehen, dass künftig nur noch die Kommunen mit Höchstfördersätzen unterstützt werden sollen, die Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe erheben. Hier sollen Kopplungseffekte zwischen kommunalen Finanzierungsstrategien und staatlichen Förderprogrammen hergestellt werden, die einen gravierenden Eingriff in die kommunale Finanzhoheit darstellen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Erhebung von Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe nur dann für die Unternehmer nachvollziehbar ist, wenn wirtschaftliche Effekte nachweisbar sind und Transparenz zum Einsatz der Mittel besteht. In Kommunen, die seit Jahren Fremdenverkehrsabgabe erheben, ist den Unternehmen und sonstigen Veranlagten überwiegend nicht bekannt, wofür diese Abgabe verwendet wird.

Eine besondere Fehlentwicklung im Freistaat Sachsen, auch im Vergleich zu anderen Bundesländern, wird insbesondere dann deutlich, wenn Orte mit geringer Fremdenverkehrsintensität eine Fremdenverkehrsabgabe erheben. Nach den gesetzlichen Bestimmungen der meisten Bundesländer - mit Ausnahme Sachsens - dürfen Gemeinden nur dann eine solche Abgabe erheben, wenn die Zahl der Übernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt bzw. wenn die Gemeinden oder Gemeindeteile als Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind.

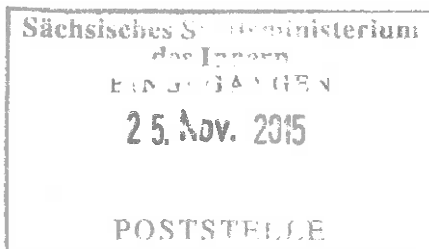
Eine weitere Fehlentwicklung stellt die Einführung einer sogenannten „Bettensteuer“ dar. Hier wird eine Branche ungerechtfertigt belastet, ohne dass ein direkter Bezug zur Mittelverwendung, z. B. zur Finanzierung von Kultureinrichtungen, herstellbar ist.

Die IHK Chemnitz sieht sich in der Pflicht, den falschen Ansätzen zur künftigen Finanzierung des Tourismus entgegenzusteuern. Wir vertreten deshalb folgende Positionen:

1. Grundsätzlich dürfen die Unternehmen nicht durch zusätzliche Gebühren, Abgaben und Steuern belastet werden!
2. Sofern eine Kommune plant, Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe zu erheben, muss dies durch ein Votum der Mehrheit der Betroffenen gedeckt sein.
Die daraus resultierenden Einnahmen müssen ausschließlich und zusätzlich für Maßnahmen zur Förderung des Tourismus bei voller Transparenz des Einsatzes der Mittel verwendet werden!
In Kommunen, in denen vorgenannte Prämissen nicht erfüllt sind, können weder Fremdenverkehrsabgabe noch Kurtaxe erhoben werden!
3. Förderinstrumentarien des Freistaates für Gebietskörperschaften dürfen nicht an die Erhebung von Gebühren, Abgaben und Steuern gekoppelt werden!
4. Gebietskörperschaften dürfen nur dann zur Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe berechtigt sein, wenn die Zahl der Übernachtungen in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt!
5. Grundsätzlich wird die Einführung einer „Bettensteuer“ abgelehnt, weil sie zu einer einseitigen, diskriminierenden Belastung des Beherbergungsgewerbes führt!

Chemnitz, den 26. September 2011

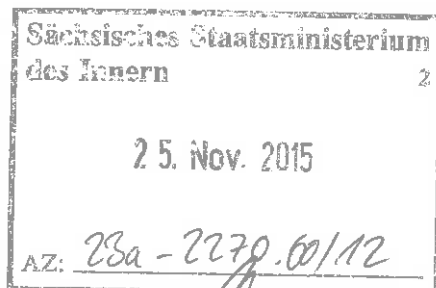
Die Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer Chemnitz



Hans-Joachim Wunderlich
Hauptgeschäftsführer
Industrie- und Handelskammer
Chemnitz

L
Tch.

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referat 23 a
Referatsleiter
Herrn Dirk-Martin Christian
Wilhelm-Buck-Straße 2-4
01097 Dresden



A: G
V.
1. Mitte Symposium
auswerten
2. T. 3.12. 2015
24.11.2015
25/11

Anhörungsverfahren
Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG)

Sehr geehrter Herr Christian,

mit E-Mail vom 06.11.2015 bat uns der Landestourismusverband Sachsen e. V. um Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf. Gern nehmen wir zu diesem Entwurf Stellung.

Unser Haus engagiert sich in hohem Maße für den Tourismus. Wir betätigen uns zum Beispiel im Vorstand des Landestourismusverbandes Sachsen e. V., sind Gesellschafter der Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH, Mitglied und in Person des Hauptgeschäftsführers der IHK Chemnitz Stellvertretender Vorstandsvorsitzender des Tourismusverbandes Erzgebirge e. V., Mitglied im Tourismusverband Vogtland e. V. und im Tourismusregion Zwickau e. V. Uns ist durchaus bewusst, dass der Erhalt und Ausbau der touristischen Infrastruktur entsprechend der Gästeerwartungen die Kommunen vor große Herausforderungen stellt. Gleichermaßen betrifft dies aber auch die Unternehmen.

Entsprechend unseres gesetzlichen Auftrages haben wir den Referentenentwurf im Sinne der Interessenvertretung aller Mitgliedsunternehmen der Industrie- und Handelskammer Chemnitz (IHK) ausgleichend und abwägend zu bewerten. In diesem Kontext hat die Vollversammlung der IHK bereits am 26.09.2011 das Positionspapier „Finanzierung des Tourismus in Sachsen – Zur Erhebung von Fremdenverkehrsabgabe und Kurtaxe sowie Bettensteuer“ (als Anlage beigelegt) mit folgenden zusammenfassenden Forderungen verabschiedet:

- Grundsätzlich dürfen die Unternehmen nicht durch zusätzliche Gebühren, Abgaben und Steuern belastet werden.
- Sofern eine Kommune plant, Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe zu erheben, muss dies durch ein Votum der Mehrheit der Betroffenen gedeckt sein. Die daraus resultierenden Einnahmen müssen ausschließlich und zusätzlich für Maßnahmen zur Förderung des Tourismus bei voller Transparenz des Einsatzes der Mittel verwendet werden! In Kommunen, in denen vorgenannte Prämissen nicht erfüllt sind, können weder Fremdenverkehrsabgabe noch Kurtaxe erhoben werden.
- Förderinstrumentarien des Freistaates für Gebietskörperschaften dürfen nicht an die Erhebung von Gebühren, Abgaben und Steuern gekoppelt werden.



- Gebietskörperschaften dürfen nur dann zur Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe und/oder Kurtaxe berechtigt sein, wenn die Zahl der Übernachtungen in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt.
- Grundsätzlich wird die Einführung einer „Bettensteuer“ abgelehnt, weil sie zu einer einseitigen, diskriminierenden Belastung des Beherbergungsgewerbes führt.

Vor dem Hintergrund dieser Positionierung bleibt im Ergebnis zu dem vorliegenden Referentenentwurf Folgendes auszuführen:

1. Allgemeines

Gemäß den Ausführungen des Allgemeinen Teils der Begründung (S. 1, 10) soll mit der Gesetzesänderung sichergestellt werden, „dass künftig alle Kommunen, in denen der Tourismus zwar eine beachtliche, aber noch nicht überwiegende Prägung im Sinne der Rechtsprechung des SächsOVG bewirkt, berechtigt sind, Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) oder Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) zu erheben. Die Begründungen zu §§ 34, 35 SächsKAG-E sprechen auf den Seiten 10 und 13 von „Gemeinden, die systematisch Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durchführen, ...“.

Unabhängig davon, dass die „beachtliche, aber noch nicht überwiegende Prägung“ sowie „systematische Förderungen des Tourismus“ nicht nur unbestimmte, sondern auch vielmehr unauslegbare Rechtsbegriffe sind, finden sich diese Voraussetzungen selbst nicht im Gesetzestext – denn dieser spricht sowohl in § 34 als auch § 35 SächsKAG-E lediglich von „Gemeinde“.

Das bedeutet, dass jede Gemeinde berechtigt ist, eine Gästetaxe und eine Tourismusabgabe zu erheben.

Kein Bundesland ermöglicht es im jeweiligen Kommunalabgabengesetz, dass alle Kommunen Kurtaxe und/oder Fremdenverkehrsabgabe erheben können. Die Regelungen sind immer an bestimmte Voraussetzungen gebunden, so unter anderem an die Anerkennung als Kurort, Heilbad, Luftkurort, Badeort oder staatlich anerkannter Erholungsort. Des Weiteren räumen Bundesländer, wie z. B. Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bayern und Nordrhein-Westfalen, die Möglichkeit der Erhebung von Fremdenverkehrsabgabe ein, wenn im Ort in der Regel die Übernachtungen das Siebenfache der Einwohneranzahl übersteigen. Bei dieser Voraussetzung wird vermutet, dass Vorteile für Unternehmen aus dem Tourismus generiert werden können.

Betrachtet man die Kommunen im Freistaat Sachsen, hier speziell im Kammerbezirk Chemnitz, so muss eingeschätzt werden, dass nur in wenigen Orten der Tourismus eine bedeutende – prägende – Rolle spielt.

Aus den vorgenannten Gründen ist es deshalb abzulehnen, dass die Finanzierungsinstrumente Gästetaxe und Tourismusabgabe flächendeckend in allen Gemeinden ohne konkret definierte Voraussetzungen und Ziele erhoben werden dürfen.

Gleiches gilt für die in der Begründung (S. 12) aufgeführte Möglichkeit, „bei der Erhebung der Gästetaxe verschiedene Gästetaxozonen einzuführen, um dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zu genügen,...“. Jede Maßnahme der Verbesserung der Abgabengerechtigkeit wird grundsätzlich unterstützt – der vorliegende Ansatz geht jedoch fehl. Unabhängig davon, dass unklar (wenn nicht gar unmöglich) ist, eine belastbare Frequenz der Touristen zu ermitteln, wird auch diese Möglichkeit nicht im Gesetz – sondern nur in der Begründung – erwähnt, so dass es bereits an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage bei einer gewollten Umsetzung der Eingrenzung mangelt.

2. § 2 Abs. 2 S. 1 SächsKAG-E

Satz 1 enthält die Erweiterung der Begrifflichkeit des „Einheitssatzes“ auf den „Einheits- oder sonstigen Abgabensatz“. Begründet wird dies als Klarstellung, wonach „bei allen Kommunalabgaben, die auf der Grundlage einer Kalkulation festgesetzt werden, eine fehlende oder fehlerhafte Kalkulation nicht automatisch“ zur Nichtigkeit führt, sondern nur bei Überschreitung der Höchstsätze (S. 7 der Begründung).

Seite 10 der Begründung zu § 34 SächsKAG-E stellt hingegen fest, dass - um eine Kostenüberdeckung zu vermeiden - eine Kalkulation zu erstellen ist. Eine vorgelegte Kalkulation sollte zwingende Voraussetzung jeder Erhebung sein.

Konsequenterweise sind sodann in § 2 Abs. 2 S. 1 SächsKAG-E die Wörter „oder fehlende“ zu streichen, so dass der Satz 1 des § 2 Abs.2 SächsKAG-E wie folgt lauten würde:

„Die fehlerhafte ~~oder fehlende~~ Ermittlung des Betriebskapitals, eines Beitrags-, Gebühren-, Einheits- oder sonstigen Abgabensatzes führt nur dann zur Nichtigkeit seiner Festsetzung in der Abgabensatzung, wenn die nach diesem Gesetz zulässige Höchstgrenze des Beitrags-, Gebühren- oder Einheitssatzes überschritten ist.“

3. § 7 Abs. 3 SächsKAG-E

Generell ist der mit der Einführung des Absatzes 3 einhergehende Gedanke zu begrüßen. Jedoch sollte es nicht nur ein Verbot zur Erhebung einer so genannten Betten- oder Übernachtungssteuer im Sinne einer doppelten Belastung von Unternehmen und Gästen geben, sondern sollte es **generell nicht möglich sein**, eine Steuer oder Abgabe auf Übernachtungsleistungen zu erheben, die nicht zweckgebunden für die Tourismusförderung durch die Gemeinde eingesetzt werden kann.

4. § 34 SächsKAG-E

Mit der Gästetaxe gefördert werden sollen „für touristische Zwecke bereitgestellte Einrichtungen und Anlagen“ bzw. „zu touristischen Zwecken durchgeführte Veranstaltungen“ - nicht berücksichtigungsfähig sollen die Einrichtungen zur allgemeinen Daseinsvorsorge sein. Die touristische Nutzung soll das wesentliche Motiv für die Bereitstellung der Einrichtung sein. Dem widerspricht der Gedanke der einzuführenden Gästecard sowie das damit einhergehende Angebot der **kostenlosen bzw. ermäßigten Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs** als Einrichtung, die gerade ganz überwiegend durch die Einwohner genutzt wird und daher nicht als für touristische Zwecke bereitgestellt anzusehen ist.

Zudem erstaunt die Einschränkung in der Begründung, dass der besondere Bezug zu Tourismuszwecken **nicht unmittelbar** gegeben sein muss - vielmehr es genüge, wenn die Einrichtung diese Zwecke nur mittelbar bzw. indirekt fördere; S. 11 der Begründung. Hierdurch wird keine Rechtsklarheit gewonnen werden.

Zu den Gästetaxen sowie der notwendigen Kalkulation verweisen wir auf unsere Ausführung unter den Ziffern 1. (Allgemeines) sowie 2. (§ 2 Abs. 2 S. 1 SächsKAG-E).

5. § 35 SächsKAG-E

5.1

Die Änderung des Gesetzes verfolgt unter anderem das Ziel der Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Urteil des SächsOVG vom 09.10.2014 (Az.: 5 C 1/14) und damit einhergehend die Beseitigung der Rechtsunsicherheit. Dieses Ziel kann mit der vorliegenden Formulierung nicht erreicht werden.

Weiterhin bleibt es insbesondere bei den unbestimmten Rechtsbegriffen

- besonderer wirtschaftlicher Vorteil sowie
- der Problematik der unmittelbar und mittelbar bevorteilten Unternehmen.

Diese unbestimmten Rechtsbegriffe sind zur Herstellung der gewollten Rechtssicherheit mit Ansatzpunkten sowie Kriterien zu deren Ermittlung zu unterlegen und zugleich mit einer **Darlegungs- und Beweislast der Gemeinden** zu untersetzen. Das heißt, können die Gemeinden den besonderen Vorteil den betroffenen Unternehmen nicht darlegen, hat eine Erhebung einer Tourismusabgabe zu unterbleiben.

Jede Gemeinde sollte zudem verpflichtet werden, die **Zweckmittelbindung** den betroffenen Unternehmen **regelmäßig zu dokumentieren**. Dies könnte zum Beispiel über das gemeindeeigene Amtsblatt oder als Informationsanlage zum Abgabebescheid erfolgen.

Vor dem Hintergrund, dass es gemäß § 35 SächsKAG-E nunmehr jeder Gemeinde ermöglicht werden soll, eine Tourismusabgabe zu erheben, sollte eine regelmäßige **Evaluation der Satzung** – zum Beispiel nach 3 Jahren – verpflichtend vorgeschrieben werden, um die **Erfolge der Tourismusförderung** zu beurteilen und die notwendige Kalkulation regelmäßig an die Erfordernisse anzupassen.

5.2

Die Rechtsprechung hat zudem klargestellt, dass die Abgabepflichtigen zur rechtmäßigen Gestaltung einer Satzung sämtlich ermittelt und erfasst werden müssen (u. a. VG Stade, 05.07.2012, 4 A 1182/10). Die Begründung lässt diesbezüglich leider weiterhin Fragen offen.

5.3

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass grundsätzlich Unternehmen nicht durch zusätzliche Gebühren, Abgaben und Steuern belastet werden sollten. Die Erhebung einer Tourismusabgabe ist nur dann für die Unternehmer nachvollziehbar, wenn wirtschaftliche Effekte nachweisbar sind, Transparenz zum Einsatz der Mittel besteht und die Abgabe von den Unternehmen mitgetragen wird. Deshalb präferiert die IHK Chemnitz freiwillige Modelle zur Finanzierung touristischer Aufgaben (siehe auch beigefügtes Positionspapier). Dies entspricht auch den tourismuspolitischen Positionen 2014 des Landestourismusverbandes Sachsen e. V. (siehe Seite 6 des genannten Papiers).


Aus unserer Sicht sollte Sachsen keinesfalls eine „Vorreiterrolle“ bei der zusätzlichen Erhebung von Steuern, Gebühren und Abgaben einnehmen.

Wir stehen Ihnen für einen konstruktiven Dialog gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Hans-Joachim Wunderlich

Anlage

Positionspapier der IHK Chemnitz vom 26.09.2011,
Tourismuspolitische Positionen 2014 des Landestourismusverbandes Sachsen e. V. 

Verteiler

Kopie des Schreibens an den Landestourismusverband Sachsen e. V. zur Kenntnis



Industrie- und Handelskammer
zu Leipzig

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
EINGEGANGEN
08. Feb. 2016
POSTSTELLE

Hauptgeschäftsführer

Bearbeiter/in:
André Grüner

IHK zu Leipzig | Postanschrift: 04091 Leipzig

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
Referat 23a
Referatsleiter
Herrn Dirk-Martin Christian
01095 Dresden

Telefon:
0341 1267-1259

Telefax:
0341 1267-1422

E-Mail:
gruener@leipzig.ihk.de

Ihre IHK Ident-Nummer:

Datum:
3. Februar 2016

Handwritten notes:
Fu-ky
i.V. 8/12/16



Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG)

Sehr geehrter Herr Christian,

mit dem Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes soll die Grundlage für die rechtssichere Erhebung von Finanzierungsbeiträgen für touristische Angebote und Leistungen der Kommunen in Form einer Gästetaxe bzw. Tourismusabgabe geschaffen werden.

Die in diesem Kontext geplante Ausdehnung der Befugnis zur Erhebung von Kommunalabgaben im Hinblick auf den Kreis der heheberechtigten Städte und Gemeinden sowie einige vorgesehene Regelungen sehen wir kritisch. Nach Beratung des Gesetzentwurfes im Gastronomie- und Tourismusausschuss der IHK zu Leipzig senden wir Ihnen beiliegend unsere Stellungnahme.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Hinweise für die anstehende Kabinettsbefassung des Gesetzentwurfs, die nach unserem Kenntnisstand für März vorgesehen ist.

Für Fragen und den weiteren fachlichen Austausch stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Dr. Thomas Hofmann
Dr. Thomas Hofmann
Anlage *Handwritten mark*

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
-8. Feb. 2016
AZ: 23a-2270.00/12

Handwritten mark: A-6



**Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig
zum Gesetzentwurf zur Änderung
des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes
(SächsKAG)**

-Referentenentwurf-

Der vorliegende Gesetzentwurf soll dazu dienen, den Anwendungsbereich der §§ 34 und 35 dahingehend zu erweitern, dass im Grundsatz alle sächsischen Kommunen, die touristische Angebote und Leistungen vorhalten, ermächtigt werden, auf Grundlage eines örtlichen Gemeinderatsbeschlusses eine Gästetaxe (begrifflich im Sinne der bisherigen Kurtaxe) bzw. eine Tourismusabgabe (begrifflich im Sinne der bisherigen Fremdenverkehrsabgabe) zu erheben. Dies soll nach dem Urteil des Sächsischen Obergerichts vom 9. Oktober 2014 zur Kurtaxsatzung der Landeshauptstadt Dresden insbesondere der nunmehr erforderlichen engen Auslegung des Begriffs der „Sonstigen Fremdenverkehrsge-
meinde“ Rechnung tragen, die die Möglichkeit zur Erhebung von Kurtaxen bzw. Fremdenverkehrsabgaben stark begrenzen würde.

Die Bedeutung des Tourismus als zukunftsfähiger Wirtschaftszweig ist für Sachsen unbestritten. Wir bekennen uns deshalb auch zu den Grundsätzen der „Tourismusstrategie Sachsen 2020“. Eines der Handlungsfelder, die darin festgeschrieben sind, besagt, dass Gemeinden und Regionen zur Tourismusförderung eigene Finanzierungsquellen stärker ausschöpfen sollen, bevor sie Unterstützungen durch den Freistaat in Anspruch nehmen. Dieser Ansatz ist prinzipiell zu begrüßen, fordert er doch von den regionalen Akteuren eine größere Eigenverantwortlichkeit und Subsidiarität für die örtliche Tourismuspolitik und -strategie. Konkret wird im Handlungsfeld der Tourismusförderung darauf abgestellt, verstärkt Kurtaxen und Fremdenverkehrsabgaben – oder andere zweckgebundene Finanzierungsinstrumente – zu erheben.

Die nicht zweckgebundene, sogenannte „Betten-/Übernachtungssteuer/Kulturförderabgabe“ ist in diesem Zusammenhang klar abzulehnen, da hier eben nicht gewährleistet ist, dass entsprechende Einnahmen der Unterhaltung und dem Ausbau touristischer Angebote dienen, sondern vornehmlich den allgemeinen kommunalen Finanzbedarf decken.

Aus unserer Sicht gilt es generell abzuwägen zwischen den berechtigten Interessen der Kommunen zur Generierung von Finanzmitteln einerseits und einer weiter steigenden Belastung der Unternehmen andererseits – im Gastgewerbe und darüber hinaus. Die lokale Wirtschaft leistet bereits heute mit ihrer örtlichen Steuerkraft einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Leistungen – mithin auch für touristische Angebote und Leistungen. Eine Ausdehnung der Befugnis zur Erhebung von Abgaben für Städte und Gemeinden ist daher kritisch zu bewerten. Neue und zusätzliche Belastungen der Unternehmen lehnen wir ab. Die mit der Gesetzesnovelle beabsichtigte faktische Loslösung des Heberechts von einer touristischen Prägung einer Gemeinde eröffnet diesbezüglich weitgehende Möglichkeiten.

Das bereits heute zulässige Modell der Fremdenverkehrs-/Tourismusabgabe erscheint in diesem Zusammenhang zu unkonkret hinsichtlich der unterstellten Kausalität des wirtschaftlichen Vorteils, den ein Gewerbebetrieb allein durch seinen Standort in einer touristisch geprägten Gemeinde erlangt. Gerade in den Kommunen, die heute nicht Kurort oder staatlich anerkannter Erholungsort sind, erscheint eben dieser Beitrag zu Umsatz- und letztlich Gewinnmehrungen nicht belegt. Dies dürfte auf viele der aktuell 63 Gemeinden im IHK-Bezirk Leipzig zutreffen, die zwar durchaus touristische Angebote vorhalten können, aber eben nicht in ihrer Wirtschaftsstruktur durch den Fremdenverkehr geprägt sind. Die erforderliche Ausfüllung der gesetzlichen Normen des SächsKAG durch eine kommunale Satzung birgt hier dennoch zahlreiche Unsicherheiten für die Unternehmen hinsichtlich der Abgrenzung der betroffenen Unternehmen und der Bemessung unterschiedlicher Abgabenhöhen.

Mithin kann – in Grenzen – nur dem Modell der Gästetaxe zugestimmt werden, die die Reisenden bzw. Besucher an der Finanzierung touristischer Angebote beteiligt. Da sich eine (zu hohe) Gästetaxe in der Gesamtschau auch auf die Attraktivität einer Reisedestination auswirken wird, dürfte den Gemeinden hier per se eine größere Sensibilität bei der Bemessung der Abgabenhöhe unterstellt werden.

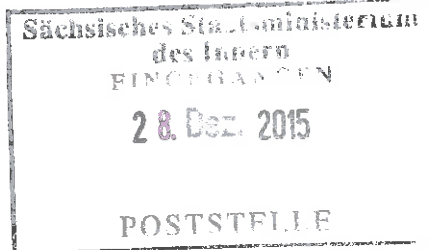
Im Ergebnis fordern wir für die Kabinettsbefassung und die weitere Beratung des Gesetzentwurfes im parlamentarischen Verfahren:

- **Verankerung eines gesetzlichen Verbotes für die Erhebung nicht zweckgebundener kommunaler Betten-/Übernachtungssteuern/Kulturförderabgaben anstelle des derzeit vorgesehenen (milderen) Kumulierungsverbotes mit der Gästetaxe/Tourismusabgabe**
- **Überprüfung der Tourismusabgabe unter der Maßgabe, dieses Instrument abzuschaffen**
- **Verpflichtung der Gemeinden, bei Inanspruchnahme des Heberechts für die Gästetaxe einen erkennbaren Mehrwert für die Abgabenschuldigen zu schaffen und diesen aus Gründen der besseren Transparenz auch mit dem Erlass der örtlichen Satzung zu verknüpfen und zu kommunizieren**
- **Schaffung einer Regelung zur Einbeziehung von Tagesgästen in die Gästetaxe, da dieses Segment einen erheblichen Teil des touristischen Aufkommens generiert und somit auch einen zu refinanzierenden gemeindlichen Aufwand erzeugt**
- **Überprüfung der geplanten Regelung nach § 34 Abs. 1 Nr. 3 SächsKAG-E, wonach die kostenlose oder ermäßigte Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs in die Kalkulation der Gästetaxe einbezogen werden kann. Es handelt sich hierbei – zumindest im Bereich des allgemeinen Linienverkehrs – um Leistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge, die auch der örtlichen Bevölkerung zu Verfügung stehen und nicht primär touristischen Zwecken dienen. Eine solche Regelung würde die Prinzipien der Finanzierung des ÖPNV verschleiern.**



Sächsischer Heilbäderverband e. V.

Sächsischer Heilbäderverband e. V. • Messering 8, Haus F • 01067 Dresden
Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referat 21, Verfassungs-, Verwaltungsrecht,
Normprüfung, Parl. Wahlen, Glücksspielrecht
Referatsleiterin Frau Bechtel
01095 Dresden



Dresden, 23. Dezember 2015

Handwritten signature and date: 23/12

Stellungnahme des Sächsischen Heilbäderverbandes e.V. zum vorliegenden Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

- 1. Fr To 7.12*
- 2. 7.12 A*

Sehr geehrte Frau Bechtel,

hiermit möchten wir zum vorliegenden Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes Stellung nehmen. Entsprechend eines Telefonats Ende November 2015 mit Ihrem Referat ist dies noch bis Ende 2015 möglich, damit diese Eingang in die weitere Arbeit am Entwurf für die Änderungen des Gesetzes findet.

Wir haben zum vorliegenden Referentenentwurf den sachkundigen Rat eines Fachmanns für Verwaltungsrecht, Herrn Rechtsanwalt Lothar Hermes aus Dresden eingeholt, die die vielfältigen rechtlichen Bedenken gegen die vorgesehenen Änderungen des Kommunalabgabengesetzes in der derzeit vorliegenden Fassung auch unter juristischen Gesichtspunkten bestätigt.

Bitte sehen Sie die darauf aufbauende, folgende Stellungnahme aber keinesfalls als den vordergründigen Versuch des Sächsischen Heilbäderverbands an, den Status quo aufrecht zu erhalten, sondern als kritisch-konstruktives Mitwirken einer auch binnenwirtschaftlich bedeutenden Tourismussparte, der staatlich prädikatisierten Orte, die als einzige über differenzierte (praktische) langjährige Erfahrungen mit den Möglichkeiten und Problemen einer solchen Taxe verfügen - und dies über die Grenzen des Freistaats hinaus.

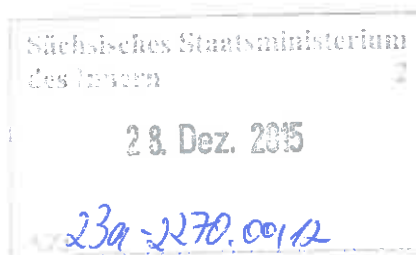
Wir sehen es deshalb schlichtweg als unsere Pflicht an, darauf einzuwirken, dass nicht die volkswirtschaftliche Dimension der Investitionen in sächsische Heilbäder und Kurorte gefährdet wird bzw. der Tourismus in Sachsen als Ganzes bundesweit in Verruf gerät.

Gerne bieten wir jederzeit unsere Expertise an, um die sicherlich wohl gemeinte Intention in ein funktionsfähiges und am Ende für die Beteiligten nützliches Gesetz zu konkretisieren.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Prof. Dr. med. Karl-Ludwig Resch

Prof. Dr. med. Karl-Ludwig Resch
Präsident



Geschäftsstelle
Sächsischer Heilbäderverband e.V.
Messering 8, Haus F
01067 Dresden

Telefon 0351 8975930
Telefax 0351 8975939
info@kursachsen.de
www.kursachsen.de

Präsident
Prof. Dr. med. Karl-Ludwig Resch
Geschäftsführer
Helfried Böhme

Ostsächsische Sparkasse Dresden
IBAN DE80 8505 0300 3120 2169 67
BIC OSDDDE81XXX
Ust-IdNr. DE 191239655

Stellungnahme des Sächsischen Heilbäderverbandes e.V. zum vorliegenden Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

I. Änderungsentwurf zum SächsKAG RE

1. Ausgangssituation

Der Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (nachfolgend: SächsKAG RE) sieht vor, dass in § 34 SächsKAG der Begriff „Kurtaxe“ durch das Wort „Gästetaxe“, und in § 35 der Begriff „Fremdenverkehrsabgabe“ durch „Tourismusabgabe“ ersetzt wird. Dabei soll es zukünftig jeder Gemeinde ermöglicht werden, für ihre Einrichtungen und Anlagen, die auch von Touristen genutzt werden können, eine Gästetaxe und eine Tourismusabgabe per Satzung zu erheben.

Mit der Erweiterung der Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen sollen auch die Voraussetzung für ein mittel- und langfristiges Zurückfahren der Finanzzuweisungen des Landes an die Kommunen geschaffen werden.

Auslöser für diese Gesetzesinitiative ist das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts (SächsOVG) vom 09.10.2014, Az. 5 C 1/14, zur Fremdenverkehrsabgabe der Landeshauptstadt Dresden. Das Gericht hatte die zugrunde liegende Satzung für unwirksam erklärt, da sie nicht von der gesetzlichen Ermächtigung gedeckt sei. Der Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in § 35 SächsKAG müsse restriktiv ausgelegt werden. Somit seien nur solche Gemeinden erhebungsberechtigt, die überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt seien. Dieser müsse der oder zumindest einer der dominierenden Wirtschaftszweige sein. Auch müsse der Ortscharakter sowie die öffentliche und private Infrastruktur auf den Fremdenverkehr ausgerichtet sein (so auch VGH Mannheim zu dem gleichartigen § 43 Abs. 1 KAG BW).

2. Änderung des § 34 SächsKAG

In § 34 SächsKAG RE soll der Begriff „Kurtaxe“ durch „Gästetaxe“ ersetzt werden. Nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 - 3 SächsKAG RE soll die Gästetaxe eine Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Anlagen und Angeboten, wie sie in § 34 Abs. 1 Nr. 2 bis 3 SächsKAG beschrieben sind, darstellen. Im neuen Text wird die bisherige Formulierung „der zu Heil-, Kur- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen“ ersetzt durch die Formulierung „zu touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen“

Eine nähere Definition dieses Begriffs ist nicht vorgesehen. Der Referentenentwurf geht offenbar davon aus, dass eine Zuordnung der in Frage kommenden Einrichtungen und Anlagen „zu touristische Zwecke“ ebenso problemlos möglich ist, wie dies bei Kureinrichtungen der Fall ist.

§ 34 Abs. 1 S 2 SächsKAG RE ermöglicht es den Gemeinden zukünftig, sich für die Bereitstellung touristischer Angebote Dritter zu bedienen (z. B. Tourismus-GmbH) und sich gegenüber diesen vertraglich zur Verlustabdeckung oder zur Zuschusszahlung zu verpflichten. Die Kosten, die dem Dritten für die Bereitstellung seines touristischen Angebotes entstehen, können dadurch ebenfalls in den beitragsfähigen Kalkulationsaufwand mit einbezogen werden.

Eine solche Regelung war in § 34 SächsKAG bei der Kurtaxe bislang nicht enthalten. - anders als etwa in § 11 Abs. 1 S. 2 KAG BW, § 9 Abs. 1 KAG-LSA, §§ 10 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 2 NW -.

Erhalten bleibt der Kreis der Abgabepflichtigen, wie er in dem bisherigen § 34 SächsKAG festgelegt ist. Dies sind die Personen, die in der Gemeinde Unterkunft nehmen, nicht aber Einwohner der Gemeinde sind, oder aber Einwohner, die den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen in einer anderen Gemeinde haben und nicht in der Gästetaxe erhebenden Gemeinde arbeiten oder in der Ausbildung stehen (wohl Zweitwohnsitzpersonen).

Durch Satzung können dann aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen Befreiungs- oder weitere Ermäßigungstatbestände bestimmt werden.

Die Gästetaxe soll nach Tagessätzen zu bemessen sein.

3. Änderung des § 35 SächsKAG

§ 35 SächsKAG RE soll zukünftig allen Kommunen in Sachsen die Erhebung einer Tourismusabgabe ermöglichen, die von den selbstständig tätigen natürlichen und juristischen Personen einer Gemeinde per Satzung erhoben wird.

§ 35 Abs. 1 S. 1 SächsKAG soll folgende Fassung erhalten:

„Gemeinden können zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Förderung des Tourismus von selbstständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Fremdenverkehrsabgabe erheben.“

Die Formulierung „Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ werden durch „Gemeinden“ ersetzt. Der Terminus „Fremdenverkehrsförderung“ wird durch den Begriff „Förderung des Tourismus“ und das Wort „Fremdenverkehr“ durch „Tourismus“ ersetzt. Ansonsten wird der Wortlaut der Vorschrift beibehalten. Damit wird jeder Kommune die Möglichkeit zur Erhebung einer Tourismusabgabe, unabhängig von der Bedeutung des Wirtschaftszweigs für ihr Gebiet, eingeräumt.

II. Rechtslage in anderen Bundesländern

In den meisten Bundesländern ist die Erhebung von Kur- und Fremdenverkehrsabgaben auf staatlich oder sonst anerkannte Kur- und Erholungsorte beschränkt, so in Mecklenburg-Vorpommern (§ 11 Abs. 1 KAG MV) und Niedersachsen, § 9 KAG-Nds., Nordrhein-Westfalen, § 11 Abs. 1 KAG-NW für Kurorte, § 13 Abs. 1 HKAG. Nur wenige Bundesländer räumen anderen als anerkannten Kur- und Erholungsorten die Möglichkeit zur Erhebung von Kurtaxen bzw. Fremdenverkehrsabgaben ein. Hierzu zählen neben Baden-Württemberg, das die Begriffe Kurtaxe und Fremdenverkehrsgemeinde wie in der geltenden Regelung in Sachsen (§ 43 Abs. 1 KAG BW für die Kurtaxe, § 44 KAG BW für die Fremdenverkehrsbeiträge) verwendet, auch Bayern und Nordrhein-Westfalen. Bayern verlangt zusätzlich, dass die Zahl der fremden Übernachtungen im Jahr in der Regel das 7-fache der Einwohnerzahl übersteigt, Art. 6 KAG By (so auch Nordrhein-Westfalen und Thüringen).

Eine Tourismusabgabe eingeführt hat auch Schleswig-Holstein mit seinem § 10 Abs. 6 i. V. m. Abs. 1 und 9 KAG, in Kraft getreten zum 01.07.2014. Allerdings ist die Erhebung staatlich anerkannter „Tourismusorten“ vorbehalten.

Brandenburg hat durch die Ende 2012 in Kraft getretene Änderung des § 11 Abs. 5 BraKAG alle Gemeinden befugt, einen Tourismusbeitrag zu erheben. Danach können sie „für die Tourismuswerbung und für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Tourismuszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie den zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen eine Tourismusabgabe erheben“. Dieser entspricht inhaltlich dem § 35 SächsKAG RE.

Damit gestattet Brandenburg als bislang einziges Bundesland grundsätzlich jeder Gemeinde die Erhebung einer Tourismusabgabe. Abgabepflichtig sind Personen und Unternehmen, denen durch den Tourismus besondere unmittelbare oder mittelbare wirtschaftliche Vorteile entstehen.

Sachsen wäre das einzige Bundesland, das darüber hinaus und zusätzlich auch von allen Gästen eine Taxe („Gästetaxe“) erheben würde.

III. Fragestellungen des Sächsischen Heilbäderverbandes e. V.

Für den Sächsischen Heilbäderverband e. V. stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. **Sind die in den vorliegenden Referententwurf geplanten Änderungen des Sächsischen KAG, auch im Zusammenhang mit anderen bestehenden Gesetzen, so dem Sächsischen Kurortgesetz, rechtskonform?**
2. **Lassen sich für die Gemeinden auf der Basis der Ermächtigungsgrundlagen rechtssichere Abgabensatzungen erheben?**

1. **Zu Frage 1.**

1.1. **zu § 34 SächsKAG RE**

1.1.1. Aufgabe des Vorteilsprinzips aufgrund Unbestimmtheit des Begriffs „Einrichtungen und Anlagen, die zu touristischen Zwecken bereitgestellt werden“

Da es sich ihrer Rechtsnatur nach um einen Beitrag handelt, setzt auch die Erhebung einer Gästetaxe voraus, dass dem Beitragspflichtigen ein besonderer Vorteil in der Weise entsteht, dass ihm die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Anlagen und Veranstaltungen geboten wird, die spezifisch für ihn bereitgestellt werden. Der Vorteil muss demnach die Eigenschaft eines speziellen Entgeltes aufweisen (vgl. dazu näher Driehaus-Lichtenfeld. KAG Kommentar, § 11 Rn. 6).

Eine erhebliche Rechtsunsicherheit wird daher bei dem Erlass einer Satzung zur Einführung einer Gästetaxe bei der Frage entstehen, welche Einrichtungen der Kommune mit ihren Herstellungs- und Unterhaltungskosten in die Beitragskalkulation eingestellt werden dürfen.

Der in § 34 SächsKAG RE neu eingeführte Begriff „der zu touristischen Zwecken bereit gestellten Einrichtungen und Anlagen“ findet im Gesetz keine nähere Erläuterung. Eine Definition findet sich lediglich für die „öffentliche Einrichtungen“. Darunter sind nach § 9 Abs. 1 SächsKAG Anlagen zu verstehen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen. Nach der Rechtsprechung zur Kurtaxe ist eine restriktive Auslegung des Begriffs „zu Kur- oder Fremdenverkehrszwecken bereitgestellt“ nicht geboten. Demnach könnte erst unter den Begriff „Anlagen, die zu touristischen Zwecken bereitgestellt sind“, eine undifferenzierte Vielzahl der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde subsumiert werden.

Für die Kurtaxe ist allerdings anerkannt, dass die Aufwendungen der Gemeinde für Einrichtungen und Veranstaltungen sowohl bei den Sach- wie auch den Personalkosten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Heil-, Kur- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken stehen müssen (OVG Koblenz, Ur. v. 14.02.1995, a. a. O., juris Rn 28, Lichtenfeld, in Driehaus, KAG-Kommentar, § 11, Rn. 10). Sie dient in den Kurorten, Erholungsorten und Fremdenverkehrsorten der Finanzierung für die einer speziellen Infrastruktur, die ohne den Kurortstatus allein für die Einwohner nicht errichtet würde. Beitragsfähig ist im Grunde nur ein relativ eng begrenzter Kreis an Einrichtungen und Anlagen, die zu speziell Kurzwecken errichtet werden.

In der Kommentierung werden als zu Kurzwecken dienend nur diejenigen Einrichtungen angesehen, die typischerweise von Kurgästen für die Erhaltung und Wiederherstellung ihrer körperlichen und seelischen Gesundheit benutzt werden. Dazu werden folgende Einrichtungen und Veranstaltungen gezählt:

- Musikveranstaltungen sowie Einrichtungen für diese
- Bücherei
- Kurhäuser, Kurparkanlagen und Kurbänke
- Hallenbad und Freibad
- Parkanlagen und Gartenanlagen nebst Parkplätzen
- Wanderwege und Schutzhütten
- Touristenbusse

(Driehaus-Lichtenfeld, KAG, § 11, Rn. 10)

Der Kurgast erhält zudem eine Kurkarte, mittels derer er in den meisten Kureinrichtungen zu vergünstigten Nutzungsentgelten Zugang erhält (ein Privileg, das er durch die Kurtaxe auch gegenüber Ortsansässigen und Tagesgästen erhält). Dies unterstreicht und konkretisiert den besonderen Vorteil, der ihm durch die Bereitstellung der Kureinrichtung geboten wird.

Handelt es sich um Einrichtungen, die Erholungszwecken bzw. generell dem Fremdenverkehr dienen, so muss der Hauptzweck der Einrichtung, die Erholung für Fremde bzw. der Fremdenverkehr sein. Je nach örtlichen Gegebenheiten können dies also insbesondere Strandpromenaden, Wanderwege, Langlaufloipen und Lesesäle sein. (OVG Lüneburg, Urteil vom 06.05.1971 - III A 56/50, Urteil vom 13.11.1990 - 9 K 11/ 89). Für Fremdenverkehrsorte hat das SächsOVG ausgeführt, dass nur solche Anlagen beitragsfähig sind, die speziell Touristen zugutekommen, zumindest aber vorwiegend wegen dieser eingerichtet werden. Es dürfte nicht ausreichend sein, dass eine solche Abgabe erhoben wird für Einrichtungen, die ebenso gut, in gleichem Umfang oder sogar vorrangig den Gemeindeeinwohnern zugutekommen (vgl. SächsOVG, Urt. v. 09.10.2014. Tz. 32 ff., so auch VG Köln, Urteil vom 06.07.2011, 24 K 6736/10).

Einrichtungen zur allgemeinen Daseinsvorsorge wie etwa Straßen- oder Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen sind somit nicht beitragspflichtig.

Es fragt sich, ob gemessen an den vorstehenden Maßstäben der Begriff „zu touristischen Zwecken bereitgestellte Anlagen und Einrichtungen“ eine sachgerechte Abgrenzung von nicht beitragsfähigen Einrichtungen und Anlagen ermöglicht. Daran bestehen erhebliche Zweifel.

Nach dem im Urteil des SächsOVG vom 09.10.2014 mitgeteilten Sachverhalt hatte die LHS Dresden bei insgesamt 11 städtischen oder von der Stadt mitfinanzierten kulturellen Einrichtungen den prozentualen Anteil der auswärtigen Besucher errechnet und einen entsprechend hohen Anteil in die Kostenseite der Beitragskalkulation eingestellt (wobei alle Museen in einer Position zusammengefasst waren). Dazu zählten Aufwendungen für Einrichtungen, die lediglich zu 1% (Staatsoperette, Theater der Jungen Generation) oder 3 % (Dresdner Philharmonie) von Touristen besucht werden. Nur eine einzige Einrichtung, nämlich das „Dienstleistungsentgelt Tourismus“ wies mit 60 % eine überwiegende Nutzung durch Touristen auf.

Dem Gesetzesentwurf liegt damit offenbar die Vorstellung zugrunde, dass Kommunen ihre kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen (Theater, Museen, Ausstellungs- und Veranstaltungshallen, städtische Orchester und Bibliotheken, aber auch der Zoo, Schwimmbäder, klassische jährlich wiederkehrende Feste, Musikfestspiele) mit der Gästetaxe ganz oder teilweise durch Gäste finanzieren können. Nach der Begründung des Referentenentwurfes sollen den Kommunen weitreichende neue Einnahmemöglichkeiten erschlossen und damit einhergehend die Voraussetzung für ein Zurückfahren staatlicher Zuschüsse an diese geschaffen werden. Dieses Ziel lässt sich wohl nur mit einer weiten Auslegung des Begriffs „zu touristischen Zwecken bereitgestellte Anlagen und Einrichtungen“ erreichen.

Bei der Gästetaxe besteht die Gefahr, dass die vorhandenen öffentlichen Einrichtungen, insbesondere kultureller Art, die der allgemeinen Daseinsvorsorge dienen, von Touristen mit einem automatischen zusätzlichen Beitrag mitfinanziert werden, ohne dass sie zu diesen einen besonderen Bezug aufweisen oder (wie dies bei der bisherigen Kurtaxe der Fall ist) einen konkreten, nachvollziehbaren Gegenwert erhalten. Die Möglichkeit zur Mitbenutzung durch Touristen, bedeutet nicht, dass sie für sie „bereitgestellt sind“. Denn der Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen steht i. d. R. allen Einwohnern und auch Nichteinwohnern im Rahmen ihres Widmungszwecks offen.

Wenn anteilige Kosten von Einrichtungen in die Beitragskalkulation eingestellt werden, die einen Anteil touristischer Nutzung von weniger als 50 % aufweisen, so ist dies ein mehr als deutliches Indiz dafür, dass diese Anlagen keinen spezifisch touristischen Bezug aufweisen. Somit bekommt der Tourist keinen besonderen Vorteil geboten, der eine Beitragserhebung rechtfertigen könnte.

Selbst wenn man die gesetzliche Ermächtigung des § 34 SächsKAG RE noch als verfassungskonform erachtet, so wird jedoch jede Kommune bei der Bestimmung der beitragspflichtigen Einrichtungen und Anlagen sich auf rechtlich dünnes Eis begeben, wenn sie dabei über den Kreis der klassischerweise für den Tourismus errichteten Anlagen hinauszugehen versucht. Jeder Versuch, mit diesem Abgabement nachhaltige Einnahmen zu generieren, läuft vorhersehbar Gefahr, durch eine Gerichtsentscheidung gestoppt zu werden.

1.1.2. Diskriminierung von Touristen

Die Einführung einer Gästetaxe bewirkt grundsätzlich zunächst einmal, dass die Touristen für die Benutzung kultureller Einrichtungen in einer Kommune de facto mehr bezahlen als Einheimische, ohne dass ihnen andererseits ein besonderer Vorteil durch diese Einrichtungen geboten wird, vgl. dazu soeben unter 1.1.3.

Wer sich als Tourist für mehrere Tage in einer Stadt aufhält, wird künftig mit einer Gästetaxe belastet. Löst er eine Eintrittskarte für eine durch die Einnahmen aus der Gästetaxe bezuschusste Einrichtung, so zahlt er zusätzlich den ganz normalen Eintrittspreis (sofern er nicht eine Reduzierung aufgrund einer Gästekarte erhält, wie dies bei der derzeitigen Kurtaxe in Verbindung mit der Kurkarte der Fall ist). Damit hat er in der Praxis in vielen Fällen einen Beitrag und ein Benutzungsentgelt für eine Einrichtung aufzuwenden, die nicht für ihn, sondern für die Einheimischen errichtet und bereitgestellt worden ist. Dies ist rechtssystematisch nicht zulässig, jedenfalls nicht im Rahmen einer Beitragserhebung.

Bei den Kurorten verhält es sich genau umgekehrt: dort sind die Einrichtungen speziell für die Kurgäste errichtet (und Qualitätsstandards über das Kurortegesetz gesetzlich geregelt und den Landesfachbeirat hoheitlich kontrolliert). Sie erhalten bei Ankunft eine Kurkarte, die ihnen den Eintritt zu den Kureinrichtungen zu vergünstigten Preisen ermöglicht.

Die Kurtaxe ist daher doppelt gerechtfertigt: Sie ist Gegenleistung für besondere, allein oder vorwiegende den Kurgästen zur Verfügung gestellte Vorteile. Sie ermöglicht zudem den Zugang bzw. Zutritt zu den Kureinrichtungen zu reduzierten Entgelten.

Selbst wenn das Gesetz zwingend eine Gästekarte vorschreiben würde, wäre damit noch kein besonderer Vorteil für die Touristen begründet. Der Nachteil einer Beitragszahlung wäre allenfalls durch den Vorteil eines günstigeren Zugangs zu (welchen?) Einrichtungen der allgemeinen Daseinsvorsorge ausgeglichen.

1.1.3. fehlende oder erschwerte Nachprüfbarkeit der Beitragskalkulation

Die zweckgebundene Verwendung der erhobenen Abgabe lässt sich schon für die zuständigen Organe der Kommune schwer, für die Beitragspflichtigen aber wohl de facto gar nicht nachprüfen.

Dafür müsste für jede einzelne öffentliche Einrichtung jährlich eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben stattfinden. Auf der Einnahmenseite müssten sämtliche Einnahmen aus Gebühren (Nutzungsentgelte), Beiträgen (Gästetaxe anteilig und Tourismusabgabe anteilig) und sonstige Einnahmen (staatliche Zuschüsse, städtischer Eigenanteil) ausgewiesen werden. Ferner müsste für jede Einrichtung nahezu jährlich ermittelt werden, zu welchem Anteil sie von abgabepflichtigen Personen (Touristen) genutzt wird. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Einnahmenseite die Ausgabenseite nicht oder nicht wesentlich übersteigt.

All dies lässt sich insbesondere durch Dritte mit vertretbarem Aufwand nicht überprüfen. Noch weniger nachprüfbar wird die Kalkulation, wenn sich die Gemeinde bei der Bereitstellung touristischer Angebote zukünftig Dritter bedient. Denn nach § 34 Abs.1 S. 2 SächsKAG wird es zukünftig den Gemeinden ermöglicht, sich für die Bereitstellung des touristischen Angebotes eines Dritten zu bedienen (z. B. Tourismus-GmbH). Ihm gegenüber kann sie sich vertraglich zur Verlustabdeckung oder zur Zuschusszahlung verpflichten mit der Folge, dass diese Kosten dann ebenfalls in den beitragsfähigen Kalkulationsaufwand mit einbezogen werden (vgl. OVG Lüneburg U. v. 26.02.2002 – 9 K 2694/99, BVerwG, Beschl. v. 05.08.1998, 2 S 669/94).

Bei der Kurtaxe, die lediglich in Kurorten erhoben wird, ist eine solche Regelung gerechtfertigt und angemessen. Wegen der durch gesetzliche Bestimmungen eng gefassten Definition des Begriffs „von zu Kurzwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen“ kommen hier i. d. R. nur solche Einrichtungen Privater in Betracht, die vorwiegend zu Kurzwecken hergestellt waren und an denen die Kommune i. d. R. selbst beteiligt sind (etwa eine Kurbetriebs-GmbH).

Dies gilt aber nicht bei einer Ausdehnung auf sämtliche Einrichtungen, die (in irgendeiner Weise) dem Tourismus dienen. Das sind im Zweifel alle Einrichtungen, die Touristen anlocken. Erforderlich wäre wohl nur ein Vertrag, in dem der Private sich der Kommune gegenüber verpflichtet, seine Einrichtung/Anlage für die Zwecke der Erweiterung des touristischen Angebotes zugänglich zu machen bzw. zu erhalten. Im Gegenzug verpflichtet sich die Stadt zur Übernahme eines bestimmten Kostenanteils oder zum Verlustausgleich. Ein privates Unternehmen, das Tourismusangebote (im weitesten Sinne) vorhält, kann seine Kosten über den Umweg der Stadt zumindest zum Teil durch die Touristen über einen Beitrag finanzieren lassen.

Eine solche Konstellation lädt geradezu zu Missbrauch ein.

Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung wäre zweifelhaft, ob die Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens, aufgrund derer ein von der Kommune vertraglich zu tragender Fixkostenanteil oder Verlustausgleich zu tragen wäre, überhaupt zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden kann.

Zudem entsteht ein erheblicher Aufwand bei der Ermittlung des Touristenanteils, weil er für jede Einrichtung erhoben werden muss. Dieser wird sich kaum verlässlich ermitteln lassen. Im Grunde muss ja bei jeder Einrichtung der Anteil auswärtiger Besucher gesondert erfasst werden. Das fängt an bei den Touristen, die z.B. für mehrere Wochen nach Dresden kommen und endet bei den Besuchern aus Berlin, die lediglich für eine bestimmte Veranstaltung anreisen, ohne in Dresden zu übernachten.

1.2. Einführung einer Tourismusabgabe (§ 35 SächsKAG RE)

1.2.1. Rechtsnatur

Bei der Tourismusabgabe handelt es sich wie bei der Fremdenverkehrsabgabe um einen Beitrag eigener Art (so OVG Bautzen, Urteil vom 29.01.2003 – 5 D 11/01 – Tz. 54). Zwar ist hier eine konkrete Gegenleistung der Gemeinde bzw. ein entsprechend abstrakter individuell zurechenbarer Vorteil (wie es für eine Gebühr oder einen Beitrag erforderlich wäre) nicht erforderlich (so Lichtenfels-Driehaus, KAG, § 11, Rn. 66 ff).

Eine Abgabepflicht entsteht aber nur bei Gewerbetreibenden oder Unternehmen, denen durch die Tourismusförderung zwingend ein wirtschaftlicher Vorteil zufließt (nicht lediglich ideeller Art), auch wenn dieser unmittelbarer oder lediglich mittelbarer Natur sein kann.

Abgabepflichtig sind aber nur selbständig tätige juristische oder natürliche Personen.

Besondere wirtschaftliche Vorteile bestehen in erhöhten Verdienst und Gewinnmöglichkeiten, die dem Beitragspflichtigen aus dem Tourismus erwachsen (vgl. für den Fremdenverkehr VGH Mannheim, Ur. v. 6.11.2008 – 2 S 669/07).

Unter unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteilen werden verstanden die Einnahmen, die Hoteliers, Anbieter von speziellen Sportkursen, die regelmäßig von Touristen genutzt werden etc. (Skikurse, Surfkurse, etc.) in einem Erholungsort erzielen. Mittelbare wirtschaftliche Vorteile erzielen Unternehmen, die solche unmittelbar profitierenden Unternehmen beliefern, deren Unternehmen unmittelbar mit den Touristen in Kontakt kommen und durch sie Geld einnehmen. Dazu zählen Handwerksbetriebe, die unmittelbar touristische Einrichtungen beliefern, aber auch Lebensmittelgeschäfte, sonstiger Einzelhandel, bei dem Touristen üblicherweise einkaufen.

Genannt werden aber auch Notare und andere sonstige Freiberufler.

Der Fremdenverkehrsbeitrag ist somit eine Gegenleistung für Fremdenverkehraufwendungen der Gemeinde, die einem Unternehmen erhöhte Umsätze und Verdienstmöglichkeiten verschafft.

1.2.2. keine rechtssichere Eingrenzung des abgabepflichtigen Personenkreises

Bei der in § 35 SächsKAG RE angedachten Tourismusabgabe stellt sich die Frage, wer durch die Bereitstellung von Einrichtungen zu touristischen Zwecken einen mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil erlangt bzw. erlangen kann.

Bei einem vergleichsweise kleinen Erholungsort mit einer hohen Gästezahl ist davon auszugehen, dass nicht nur den Inhabern von Gästepensionen und Ferienwohnungen ein Vorteil zufließt, sondern auch den örtlichen Lebensmittelläden, Bäckern und ähnlichen Geschäften.

Erweitert man die Tourismusabgabe auf Kommunen, in denen der Tourismus nur eine relativ untergeordnete Rolle spielt, so wird es zum Teil sehr schwierig nachzuweisen, dass ein Unternehmen durch den Tourismus tatsächlich einen, wenn auch nur mittelbaren, aber doch fühlbaren wirtschaftlichen Vorteil erlangt oder erlangen kann. Je größer die Einwohnerzahl und je geringer die Bedeutung des Tourismus, desto schwerer ist die Ermittlung des auch nur mittelbaren Vorteils.

Die Kommune kann dem kaum durch Beschränkung des Kreises der Abgabepflichtigen begegnen. Denn wegen des genannten Grundsatz der konkreten Vollständigkeit müssen sämtliche in Betracht kommende Abgabepflichtige ermittelt und erfasst werden, so VG Stade, Ur. vom 05.07.2012 – 4 A 1182/10, Rdnr. 37.

1.3 Neuregelungen sind wegen Unbestimmtheit und fehlender Transparenz bei ihrer Umsetzung abzulehnen

1.3.1 Gästetaxe

Wenn jede Kommune für eine Vielzahl von Einrichtungen und Anlagen, die grundsätzlich jedermann offen stehen, eine Gästetaxe verlangen kann, fehlt es bei der Gästetaxe an dem geforderten besonderen Vorteil, der dem Touristen geboten werden muss.

Es sind ja nur wenige öffentliche Einrichtungen denkbar wie etwa Bildungseinrichtungen oder Friedhöfe, die von Touristen typischerweise nicht besucht werden.

Demgegenüber muss für (übernachtende) Gäste der Eindruck entstehen, dass sie gegenüber der ortsansässigen Bevölkerung bzw. gegenüber Tagesgästen benachteiligt werden, da sie zu den allgemein erhobenen „Nutzungsgebühren“ einen „pauschalierten Zuschlag“ in Form einer Gästetaxe bezahlen müssten.

1.3.2 Tourismusabgabe

Bei der Tourismusabgabe dürfte bei den in Betracht kommenden Abgabepflichtigen der geforderte mittelbare wirtschaftliche Nachweis eines zumindest mittelbar durch den Tourismus verursachten möglichen wirtschaftlichen Vorteils in vielen Fällen kaum zu erbringen sein.

1.3.3 Gästetaxe vs. Kurtaxe

Der Gesetzgeber gibt also den Kommunen ein Instrument von zweifelhaftem Wert in die Hand. Das gilt insbesondere dann, wenn sich das Land bei den Kürzungen bei den Zuweisungen an dem fiktiven Einnahmepotential aus der Gästetaxe orientieren wird.

Vor allem aber diskreditiert die vorgesehene Gästetaxe die seit langem eingeführte und von den Kurgästen akzeptierte kommunale Abgabe der Kurtaxe.

Die Kurorte sind aufgrund der Regelungen des Kurortgesetzes und der dazu ergangenen Anerkennungsverordnung u. a. verpflichtet, den Ortscharakter insgesamt auf die spezifischen Belange der Kur hin auszurichten, einen hohen Standard der hygienischen Verhältnisse zu gewährleisten, ein breites Angebot an kulturellen und sportlichen Einrichtungen vorzuhalten, sowie die öffentlichen Gebäude barrierefrei zu gestalten, vgl. § 2 Abs. 2 ANVO SächsKurG. Wer allein diese Verordnung durchliest, vermag zu erkennen, mit welchen erheblichen Investitionskosten deren Umsetzung verbunden ist. Hier hat die Kurtaxe seit Generationen in Deutschland wie in angrenzenden Staaten ihre nachvollziehbare und deshalb auch allenthalben akzeptierte Begründung

Wegen der fehlenden klaren Begriffsdefinition „touristischer Angebote“ bei der Gästetaxe und der gleichzeitig eingeräumten gesetzlichen Möglichkeit, wonach quasi jede private Einrichtung, die von Touristen besucht wird, sich über den Umweg der Stadt beitragsfinanzieren lassen kann, wird bei den Touristen zwangsläufig der Eindruck entstehen, dass mit Gästen alle möglichen Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge und deren angeblichen oder tatsächlichen touristischen Mehrwert oder -aufwand mitfinanziert werden muss, an deren Besuch sie nicht das geringste Interesse hat. Auch wird er sich die Frage stellen, ob er nicht für Verluste aus privatem Missmanagement geradezu entstehen hat, wenn sich die Kommune gegenüber dem privaten Dritten zur Verlustübernahme bereiterklärt hat.

Sächsische Heilbäder und Kurorte wären gezwungen, ihre etablierte Kurtaxe (und deren restriktive Rahmenbedingungen) in Richtung einer problematischen Gästetaxe zu „downgraden“, verbunden mit einem Imagenachteil und mittelfristig mit strukturellen Nachteilen gegenüber der einschlägigen Konkurrenz in den übrigen Bundesländern oder freiwillig in der bisherigen Form beizubehalten um den Preis eines klaren Wettbewerbsnachteils gegenüber allen anderen (mehr oder weniger) touristisch engagierten Kommunen, da sie die Einnahmen aus der Kurtaxe dann viel weniger opportunistisch einsetzen könnten.

Vor diesem Hintergrund ist schließlich auch zu befürchten, dass Wettbewerber (insbesondere die Tourismuswirtschaft anderer Bundesländer) und Presse ein pauschales, emotionsbefrachtetes Argument gegenüber der sächsischen Tourismuswirtschaft in die Hand bekämen.

2. zu Frage 2: Lassen sich für die Gemeinden auf der Basis der Ermächtigungsgrundlage rechtssichere Abgabensatzungen erheben?

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, da sowohl Gästetaxe als auch Tourismusabgabe von der Ausgestaltung her kaum mehr die für einen Beitrag konstitutiven Merkmale beinhalten.

Wegen der Konturenlosigkeit und Unbestimmtheit des Begriffs „zu touristischen Zwecken bereitgestellt“ in § 34 Abs. 1 S. 1 SächsKAG RE wird es einer Kommune kaum möglich sein wird, eine rechtssichere Satzung zur Erhebung einer Gästetaxe zu verabschieden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie versucht, eine Vielzahl von kommunalen Einrichtungen die bei ihnen entstehenden Aufwendungen bei der Beitragskalkulation zu veranschlagen. Werden sie nicht überwiegend von Touristen benutzt, besteht die Gefahr, dass der durch ihre Nutzungsmöglichkeit dem Touristen bereitgestellte beitragsrechtliche Vorteil später durch ein Gericht verneint wird.

War es schon bei der Beitragskalkulation von Abwasseranlagen vergleichsweise schwer, den Kreis der Anlagen zu bestimmen, die in die Beitragskalkulation eingehen durfte, so dürfte dies verglichen mit den Anlagen, die im Rahmen einer Gästetaxe in einer entsprechenden Kalkulation eingestellt werden dürfen, eine einfache Aufgabe gewesen sein.

In all diesen Fällen können Touristen mit einiger Aussicht auf Erfolg gegen diese Satzung klagen.

Wenn man hingegen die Beitragsfinanzierung auf Einrichtungen beschränkt, die tatsächlich überwiegend, d.h. zu mehr als 50 % von Touristen genutzt werden, dürfte sich wiederum das Beitragsvolumen stark reduzieren.

Aber auch für diese Einrichtungen wäre zu fragen, ob den (übernachtenden) Touristen ein besonderer Vorteil geboten wird oder ob sie nicht auch hier gegenüber Ortsansässigen bzw. Tagestouristen diskriminiert würden.

Mit einer hohen Anzahl von Klagen ist auch bei der in § 35 SächsKAG RE geplanten Tourismusabgabe zu rechnen. Streitpunkt dürfte hier sein, welche selbständig tätigen natürlichen oder juristischen Personen wegen eines ihnen mittelbar zufließenden wirtschaftlichen Vorteils überhaupt abgabepflichtig gemacht werden können. Klagen dürften stets von Seiten derjenigen Unternehmen angestrengt werden, die zur Zahlung einer Tourismusabgabe verpflichtet sind werden.

Die gesetzliche Ermächtigung zur Einführung einer Gästetaxe und einer Tourismusabgabe hat daher für die Kommunen höchst zweifelhaften Wert.

Der vorliegende Referentenentwurf zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes erscheint aus den genannten Gründen in mehrfacher Hinsicht ungeeignet, den Tourismus in Sachsen allgemein und den Gesundheitstourismus in den sächsischen Heilbädern und Kurorten im Besonderen zu fördern. Er wird sich vorhersehbar als Bumerang für Kommunen und die Tourismuswirtschaft erweisen.

Im Ergebnis der vorliegenden Analyse des beauftragten Rechtsanwaltes appellieren wir deshalb im Namen der Mitglieder unseres Verbandes an Politik und Verwaltung, die geplanten Änderungen des Kommunalabgabengesetzes nochmals grundlegend auf ihre Sinnhaftigkeit und Praktikabilität zu überprüfen und ggf. von dem geplanten Alleingang Abstand zu nehmen, wenn nicht nachvollziehbar und zuverlässig die damit zu erwartenden Vorteile die apparenten Nachteile überwiegen.

Für dabei entstehende Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. med. Karl-Ludwig Resch
Präsident