Prof. Dr. Roman Götze

DTV Deutscher Tourismusverband

Knappe Kassen - große Herausforderungen: Wie kann Tourismus vor Ort gut finanziert werden?

Ein „Parforceritt“ durch die Finanzierungsinstrumente des kommunalen Abgabenrechts

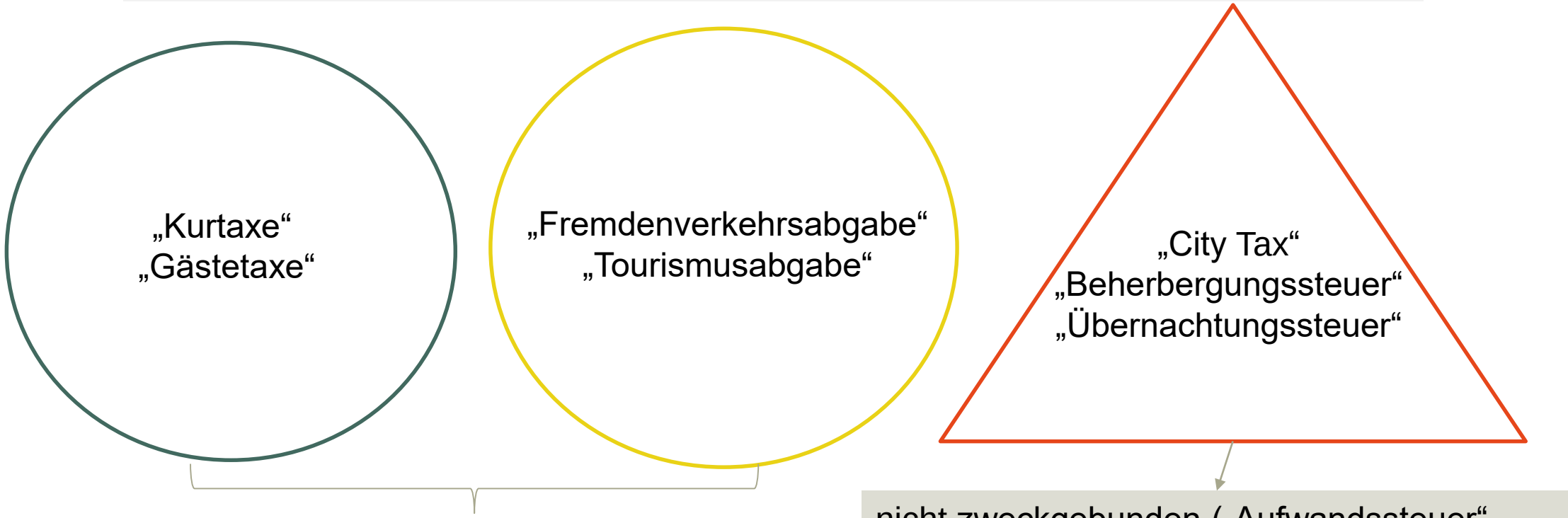
GÖTZE RECHTSANWÄLTE

Deutscher Tourismustag, Bielefeld, 23.11.2023
Prof. Dr. Roman Götze, Petersstraße 15, 04109 Leipzig
www.goetze.net

1. Überblick

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Finanzierung touristischer Aufgaben und Infrastruktur durch kommunale Abgaben



zweckgebunden
Kalkulationserfordernis

nicht zweckgebunden („Aufwandssteuer“, Art. 105 IIa GG); kein Kalkulationserfordernis

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Welche Gemeinde kann erheben?

„Kurtaxe“
„Gästetaxe“

„Fremdenverkehrsabgabe“
„Tourismusabgabe“

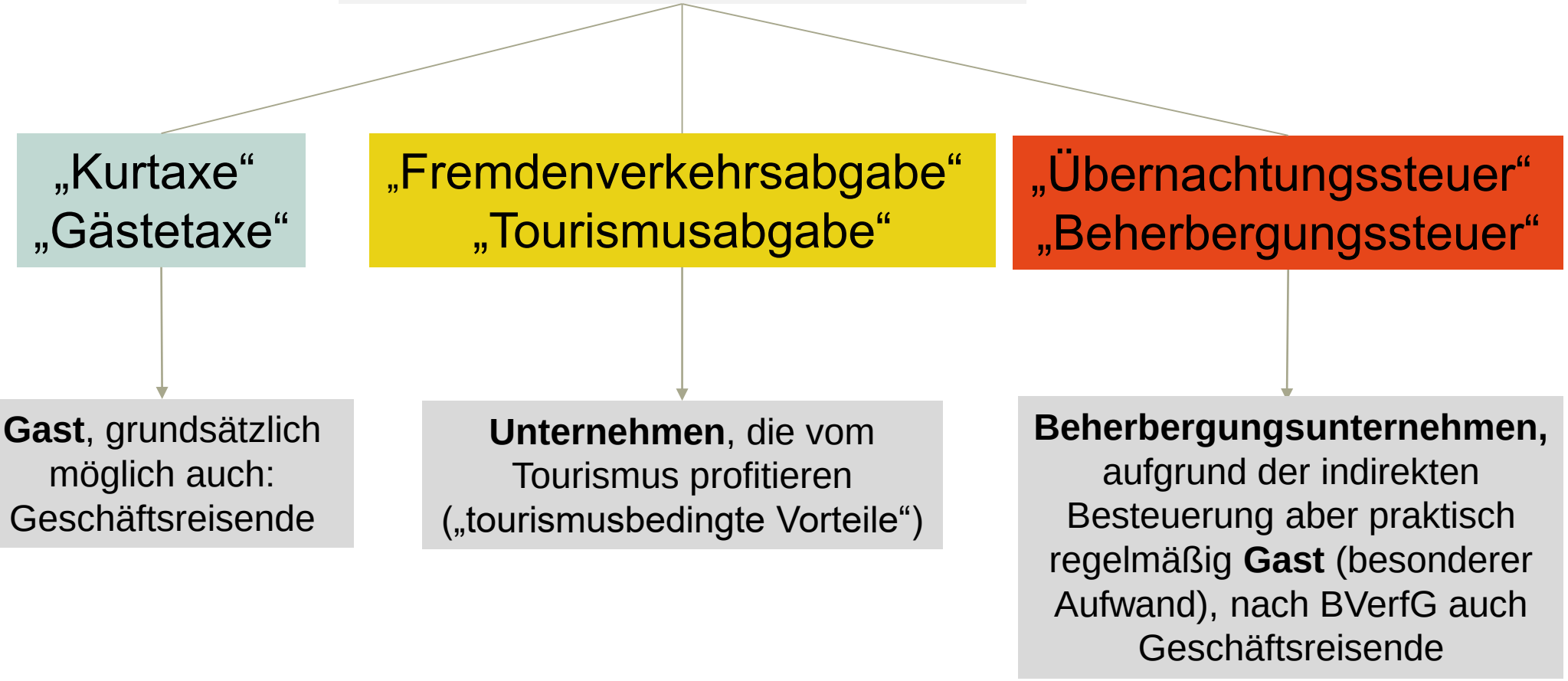
„Übernachtungssteuer“
„Beherbergungssteuer“

Je nach Landesrecht: **prädikatisierte Gemeinden**, z.B. Kurorte, Erholungsorte, in manchen Bundesländern sogenannte „**Tourismusgemeinden**“ oder auch **andere Gemeinden**, sofern sie „besondere Aufwendungen“ für touristische Aufgaben haben

Jede Gemeinde

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Wer ist Kostenschuldner?



Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

„Kurtaxe“
„Gästetaxe“

„Fremdenverkehrsabgabe“
„Tourismusabgabe“

„Übernachtungssteuer“
„Beherbergungssteuer“

„Currywurstgericht mit Pommes“
(Landtagsanhörung zur Novellierung der §§ 34 f. SächsKAG)

a. Übernachtunssteuer, City-Tax etc.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Bundesverfassungsgericht

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 22. März 2022

1 BvR 2868/15

1 BvR 2886/15

1 BvR 2887/15

1 BvR 354/16

(Übernachtungsteuer)

1. Gegenstand der Aufwandsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG) ist die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf. Als Aufwand gilt dabei ein äußerlich erkennbarer Konsum, für den finanzielle Mittel verwendet werden und der typischerweise Ausdruck und Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist, ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser Konsum finanziert wird und welchen Zwecken er des Näheren dient (Bestätigung von BVerfGE 65, 325 <347>; 114, 316 <334>). Eine verfassungsrechtliche Pflicht, von der Aufwandbesteuerung abzusehen, kann sich nicht aus der Zuständigkeitsnorm des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, sondern allenfalls aus den Grundrechten ergeben. Daher kann auch eine beruflich veranlasste Übernachtung Gegenstand der Aufwandsteuer sein.

2. a) Das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG schränkt das Steuererfindungsrecht der Länder über die örtlichen Verbrauch- und Auf-wandsteuern ein. Für die Beurteilung der Gleichartigkeit kommt es auf eine Gesamtbetrachtung der konkreten Ausgestaltung einer Aufwandsteuer einerseits, eventuell gleichartiger Bundessteuern andererseits an. Eine weitreichende Sperrwirkung für das Besteuerungsrecht von Ländern und Kommunen ist damit nicht verbunden.

b) Eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben ist bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig, weil sie weder – wie die Umsatzsteuer – auf alle Aufwendungen gleichermaßen erhoben wird, noch aus einer Steuerquelle schöpft, die der Bund bereits einer besonderen Besteuerung unterzogen hat.

3. Der Gesetzgeber kann beruflich veranlasste Übernachtungen von der Aufwandbesteuerung ausnehmen, muss dies aber nicht.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Übernachtungssteuer

Bundesverfassungsgericht

(1) steht – wie jede Steuer (§ 3 AO) – **nicht in einem Gegenleistungsverhältnis** zu bestimmten Staatsaufgaben, sondern dienen der **Erzielung von Einnahmen (Rdnr. 79)**

(2) ist örtliche **Aufwandssteuer** (Art. 105 IIa 1 GG), besteuert wird die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf (als Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit), ohne dass es darauf ankommt, von wem und mit welchen Mitteln dieser Konsum finanziert wird (Rdnr. 80 ff.).

(3) **„Bagatellsteuer“**, zudem **indirekte Steuer**, da sie den von den Übernachtungsgästen betriebenen Aufwand für die entgeltliche Übernachtung trifft (Rdnr. 85) - Weitergabe an Übernachtungsgast möglich

(4) ist **nicht mit Umsatzsteuer „gleichartig“** (Rdnr. 91 ff.)

b. Kurtaxe/Gästetaxe

… die „Schere“ zwischen den verschiedenen KAG der Länder geht weit auseinander

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

SächsKAG

§ 34
Gästetaxe

(1) [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 Gästetaxe erheben. [2]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. [3]Die Erträge aus der Gästetaxe sind für die in den Sätzen 1 und 2 genannten Aufgaben zweckgebunden. [4]Kurorte und anerkannte Erholungsorte können die Abgabe nach Satz 1 auch weiterhin als Kurtaxe bezeichnen.

Gästecardleistungen

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

SächsKAG

(2) [1]Die Gästetaxe 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. [2]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 Gästetaxe erhebenden Gemeinde arbeiten oder in Ausbildung stehen. [3]Die Gästetaxe 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 Gästetaxe kann in diesem Fall niedriger als für Abgabepflichtige nach Satz 2 festgesetzt werden. [4]Durch Satzung können, insbesondere aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder weitere Ermäßigungstatbestände bestimmt werden. [5]Die nach Tagessätzen bemessene Gästetaxe entsteht und wird fällig kraft Satzung. [6]§ 9 Absatz 1 bleibt unberührt.

(3) [1]Wer Personen gegen Entgelt beherbergt oder zu Heil- oder Kurzwecken betreut, einen Campingplatz oder eine Hafenanlage mit Schiffsliegeplatz betreibt, kann durch Satzung verpflichtet werden, die bei ihm verweilenden oder in Behandlung befindlichen ortsfremden Personen der Gemeinde zu melden sowie die Gästetaxe einzuziehen und an die Gemeinde abzuführen; er haftet insoweit für die Einziehung und Abführung der Gästetaxe. [2]Durch Satzung können die in Satz 1 genannten Pflichten Reiseunternehmen auferlegt werden, wenn die Gästetaxe in dem Entgelt enthalten ist, das die Reiseteilnehmer an die Reiseunternehmer zu entrichten haben.

(4) In den Gemeinden mit Staatsbädern kann anstelle der Erhebung einer eigenen Gästetaxe nach Absatz 1 die Gemeinde einvernehmlich am Aufkommen der Kurtaxe nach § 25 des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes beteiligt werden, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sind.[4]

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Ähnlich wie in Sachsen: KAG Rh.-Pf.

§ 12

Tourismus- und Gästebeiträge

(1) …

(2) Gemeinden können für die Herstellung, den Betrieb und die Unterhaltung der ganz oder teilweise touristischen Zwecken dienenden Einrichtungen sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Gästebeitrag erheben. Beitragspflichtig sind alle Personen, die in der Gemeinde Unterkunft nehmen, ohne dort eine Hauptwohnung zu haben, und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten wird. Beitragspflichtig ist nicht, wer sich in der Gemeinde zu Unterrichts- oder Ausbildungszwecken oder bei Verwandten ohne Zahlung eines Entgeltes zum vorübergehenden Besuch aufhält. Durch die Beitragssatzung können aus wichtigen Gründen weitere Personen von der Beitragspflicht befreit werden. Die Nutzungsmöglichkeit derjenigen Personen, die sich in der Gemeinde aufhalten, ohne Unterkunft zu nehmen, ist bei der Beitragskalkulation angemessen zu berücksichtigen.

(3) Wer Personen gegen Entgelt beherbergt oder einen Campingplatz betreibt, kann durch Satzung verpflichtet werden, von den bei ihm verweilenden ortsfremden Personen den Gästebeitrag einzuziehen und an die Gemeinde abzuliefern; er haftet insoweit für die Einziehung und Abführung des Beitrags. Dies gilt auch für die Inhaber von Kuranstalten und ähnlichen Einrichtungen, soweit der Gästebeitrag auch von Personen erhoben wird, die diese Einrichtung benutzen, ohne in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

§ 10 KAG – Kur- und Tourismusabgaben

KAG S.-H.

(1) Gemeinden und Gemeindeteile können als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt werden.

(2) Im Bereich der Anerkennung als Kur- oder Erholungsort kann für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe erhoben werden. Als Aufwendungen der Gemeinde gelten auch Kosten, die ihr im Rahmen eines überregionalen Verbunds entstehen, der den Kur- und Erholungsgästen die Möglichkeit der kostenlosen Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs einräumt. Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde zur Durchführung der in Satz 1 und 2 beschriebenen Maßnahmen bedient, gelten als Aufwendungen der Gemeinde, wenn sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden. Mehrere Gemeinden, die als Kur- oder Erholungsort anerkannt worden sind, können eine gemeinsame Kurabgabe erheben, deren Ertrag die Gesamtaufwendungen für die in Satz 1 und 2 genannten Maßnahmen nicht übersteigen darf.

(3) Die Kurabgabe wird von allen Personen, die im Erhebungsgebiet Unterkunft nehmen oder eine Unterkunft innehaben, ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu haben (ortsfremd), als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen die Möglichkeit geboten wird, öffentliche Einrichtungen zu benutzen und an Veranstaltungen teilzunehmen. Die Kurabgabe kann stattdessen oder ergänzend auch von ortsfremden Personen erhoben werden, die sich im Erhebungsgebiet ohne Unterkunftnahme aufhalten und denen die in Satz 1 genannten Möglichkeiten geboten werden.

(…)

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

KAG NRW

§ 11
Kurbeiträge und Fremdenverkehrsbeiträge

(1) Die **Gemeinden, die nach dem Kurortegesetz ganz oder teilweise als Kurort anerkannt sind**, können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil- oder Kurzwecken in dem anerkannten Gebiet bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag erheben. Ist Träger der in Satz 1 genannten Einrichtungen und Anlagen ganz oder überwiegend ein Gemeindeverband, so kann nur dieser den Kurbeitrag erheben; die Satzung kann in diesem Falle bestimmen, daß die Gemeinde einen angemessenen Anteil an dem Kurbeitragsaufkommen für ihre eigenen Aufwendungen im Sinne des Satzes 1 erhält.

(2) Der Kurbeitrag wird von den Personen, die in dem nach Absatz 1 Satz 1 anerkannten Gebiet Unterkunft nehmen, ohne in ihm die alleinige Wohnung oder die Hauptwohnung im Sinne des § 21 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) in der jeweils geltenden Fassung zu haben, als Gegenleistung dafür erhoben, daß ihnen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen und Anlagen in Anspruch zu nehmen und an den Veranstaltungen teilzunehmen; die Satzung kann an die Stelle der Hauptwohnung im Sinne des § 21 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) in der jeweils geltenden Fassung den Wohnsitz im Sinne der §§ 7 bis 11 des Bürgerlichen Gesetzbuches setzen. Der Kurbeitrag kann auch von Personen erhoben werden, die in der Gemeinde außerhalb des nach Absatz 1 Satz 1 anerkannten Gebietes zu Heil- oder Kurzwecken Unterkunft nehmen. Er kann ferner erhoben werden von Personen, die in den dazu geschaffenen Einrichtungen zu Heil- oder Kurzwecken betreut werden, ohne in der Gemeinde Unterkunft zu nehmen. Die Kurbeiträge nach den Sätzen 2 und 3 können niedriger als die nach Satz 1 festgesetzt werden. § 6 bleibt unberührt.

(3) Wer Personen zu Heil- oder Kurzwecken gegen Entgelt beherbergt, wer ihnen als Grundeigentümer Unterkunftsmöglichkeiten in eigenen Wohngelegenheiten, z. B. Fahrzeugen oder Zelten, gewährt oder wer sie in den Fällen des Absatzes 2 Satz 3 in eigenen Einrichtungen betreut, kann durch die Satzung verpflichtet werden, diese Personen der Gemeinde oder dem Gemeindeverband zu melden, den Kurbeitrag einzuziehen und an die Gemeinde oder den Gemeindeverband abzuliefern; er haftet insoweit für den Kurbeitrag.

(…)

c. Tourismusabgabe

… die „Schere“ zwischen den verschiedenen KAG der Länder geht weit auseinander

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

SächsKAG

§ 35
Tourismusabgabe

(1) [1]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. [2]Für nicht am Ort ansässige Personen oder Unternehmen besteht die Abgabepflicht, soweit eine Betriebsstätte im Sinne von § 12 der Abgabenordnung gegeben ist. [3]Die Erträge aus der Tourismusabgabe sind für die in Satz 1 genannten Aufgaben zweckgebunden.

(2) [1]Die Tourismusabgabe bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem Abgabepflichtigen aus dem Tourismus erwachsen. [2]Das Nähere ist durch Satzung (§ 2) zu bestimmen. [3]Durch Satzung können auch, insbesondere aus tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände bestimmt werden.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

KAG Rh.-Pf.

§ 12
Tourismus- und Gästebeiträge

(1) Gemeinden können für die Tourismuswerbung und für die Herstellung, den Betrieb und die Unterhaltung der ganz oder teilweise touristischen Zwecken dienenden Einrichtungen sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Tourismusbeitrag erheben. Beitragspflichtig sind alle selbständig tätigen Personen und alle Unternehmen, denen aufgrund des Tourismus unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Die Beitragspflicht erstreckt sich auch auf solche Personen und Unternehmen, die ohne in der Gemeinde ihren Wohn- oder Betriebssitz zu haben, vorübergehend in der Gemeinde erwerbstätig sind.

(…)

(4) Die Beiträge nach den Absätzen 1 und 2 können nebeneinander oder neben Benutzungsgebühren nach § 7 Abs. 1 erhoben werden. Das Gebiet, in dem der Beitrag nach Absatz 1 oder Absatz 2 erhoben wird, wird nach den örtlichen Verhältnissen und entsprechend den Vorteilen im Sinne des Absatzes 1 oder der Nutzungsmöglichkeit im Sinne des Absatzes 2 von der Gemeinde durch Satzung bestimmt.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

KAG S.-H.

(7) Gemeinden können laufende Tourismusabgaben für Zwecke der Tourismuswerbung und zur Deckung von Aufwendungen

1. nach Absatz 2 Satz 1 erheben, wenn sie ganz oder teilweise als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind,

2. für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen erheben, wenn sie ganz oder teilweise als Tourismusort anerkannt sind.

Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend. Soweit eine Gemeinde teilweise als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt ist, bestimmt sie durch Satzung das Gebiet, in dem sie eine Tourismusabgabe erhebt, nach ihren örtlichen Verhältnissen und entsprechend den Vorteilen durch den Tourismus für die in der Gemeinde selbständig tätigen Personen und Personenvereinigungen. Sie kann Vorausleistungen bis zur voraussichtlichen Höhe der Tourismusabgabe erheben.

(8) Die Tourismusabgabe wird von Personen und Personenvereinigungen erhoben, denen durch den Tourismus wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

§ 11 KAG NRW

(4) Die **Gemeinden, die nach dem Kurortegesetz ganz oder teilweise als Kurort oder als Erholungsort anerkannt sind** sowie die **Gemeinden, in denen die Zahl der Fremdübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt**, können für die Fremdenverkehrswerbung und für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Fremdenverkehrsbeitrag erheben. § 6 bleibt unberührt.

(5) Der Fremdenverkehrsbeitrag wird von den Personen und den Unternehmen erhoben, denen durch den Fremdenverkehr unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Die Beitragspflicht erstreckt sich auch auf solche Personen und Unternehmen, die, ohne in der Gemeinde ihre Wohnung oder ihren Betriebssitz zu haben, vorübergehend in der Gemeinde erwerbstätig sind. Die Gemeinden können die Erhebung des Fremdenverkehrsbeitrages auf ein nach ihren örtlichen Verhältnissen durch Satzung bestimmtes Gebiet beschränken.

2. Standortbestimmung

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Wo stehen wir?

Die Erhebung **zweckgebundener touristischer Abgaben (Kurtaxe, Gästetaxe, Tourismusabgabe etc.)** begegnet zahlreichen Problemlagen, angefangen beim Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden, über das Kalkulationserfordernis und den gerichtsfesten Nachweis der Kalkulationsprämissen. Je größer und zentralörtlicher eine Stadt ist, desto schwieriger ist die Kalkulation. Der Gegenwert dessen ist aber eine – akzeptanzsteigernde – Zweckgebundenheit der Mittel.

Übernachtungssteuern, City-Taxes etc. gelten als einfacher und rechtssicher zu implementieren. Allerdings ist die *de jure* fehlende Zweckbindung der eingenommenen Mittel ein erhebliches Akzeptanzproblem, zumal dann, wenn in Zeiten knapper Kassen „Begehrlichkeiten“ anderer Ressorts aufkommen…

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

Was ist zu tun?

Influenzieren: Der Tourismus braucht vor allem in denjenigen Bundesländern, die über kein tourismusfreundliches Instrumentarium verfügen, einen neuen Impuls. Der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden sollte geöffnet werden, die Zweckbindung beibehalten werden und zugleich der Katalog der abgabefähigen Leistungen modernisiert werden, etwa um Mobilitätsangebote zu schaffen.

Praktische Anleitung geben: Die Städte und Gemeinden, benötigen fachliche Handreichungen, Mustersatzungen und Unterstützung.

Fördern: Es bedarf einer maßgeschneiderten Förderkulisse, die den Gemeinden ermöglicht, externen Sachverstand z.B. für die Kalkulation bzw. Datenerhebung in Anspruch zu nehmen.

Deutscher Tourismustag: Tourismusfinanzierung

LANDESTOURISMUSVERBAND ACHSEN

01.01.2020

Handreichung zur Etablierung eines freiwilligen Finanzierungsmodells

Mehr erfahren

01.01.2017

Handreichung zur Finanzierung touristischer Aufgaben (2017)

Mehr erfahren

LANDESTOURISMUSVERBAND ACHSEN

Handreichung zur
Finanzierung touristischer Aufgaben

Projektbearbeitung:
Landestourismusverband Sachsen e.V.
und GÖTZE Rechtsanwälte

GÖTZE RECHTSANWÄLTE

Ich freue mich auf Ihre Fragen und eine interessante Diskussion!

Prof. Dr. Roman Götze,
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Honorarprofessor am Fachbereich
Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

GÖTZE
RECHTSANWÄLTE

Prof. Dr. Roman Götze, Petersstraße 15, 04109 Leipzig
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht