

Universitätsstadt Tübingen
Fachbereich Finanzen
Berthold Rein, Telefon: 204-1220
Gesch. Z.: 22/960-00

Vorlage 558a/2010
Datum 02.12.2010

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung**

zur Kenntnis im:

Betreff: Kulturförderabgabe/Bettensteuer

Bezug: Antrag 558/2010 der SPD

Anlagen: Bezeichnung:

Zusammenfassung:

Die Rechtmäßigkeit der Erhebung einer Kulturförderabgabe/Bettensteuer wird kontrovers beurteilt und ist daher umstritten. Eine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Thematik gibt es noch nicht. Die Verwaltung hält die juristische Argumentation des Städtetags für schlüssig, die gegen die Zulässigkeit spricht.

Die Verwaltung beabsichtigt aktuell nicht, diese Abgabe einzuführen.

Ziel:

Information des Gemeinderats zu den Haushaltsberatungen 2011

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die SPD-Fraktion hat beantragt, den Gemeinderat über die Möglichkeit der Einführung einer Abgabe auf Hotelübernachtungen (Übernachtungssteuer) zu informieren. Meist wird in diesem Zusammenhang auch von einer Bettensteuer oder Kulturförderabgabe gesprochen.

2. Sachstand

Rechtliche Beurteilung

Der Finanzausschuss des Städtetags Baden-Württemberg hat die Zulässigkeit der Erhebung der sogenannten Bettensteuer gutachtlich prüfen lassen.

Das Gutachten von Dr. Volker Stehlin (Anwaltskanzlei Graf von Westphalen, Freiburg) kommt zu folgendem Gesamtergebnis:

Die Einführung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen ist nicht möglich. Es fehlt bereits an dem erforderlichen „besonderen Aufwand zur Lebensführung“ und damit an der Grundvoraussetzung für die Einführung einer Aufwandssteuer.

Es spricht zudem viel für die Gleichartigkeit der Bettensteuer mit der Umsatzsteuer. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie vom Beherbergenden erhoben werden soll.

Der Finanzausschuss hat aber beschlossen, an die Mitgliedstädte keine Empfehlung bezüglich der Erhebung der Bettensteuer abzugeben

Grundsätzlich gilt, dass die Erhebung der Bettensteuer in Form einer kommunalen Aufwandsteuer auf der Grundlage von § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz erfolgen müsste. Nach den in der Rechtsprechung zur Aufwandsteuer entwickelten Grundsätzen, sind Aufwandsteuern Abgaben, die eine mit dem Gebrauch oder dem Innehaben bestimmter Gegenstände oder Dienstleistungen zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besteuern. Aufwandsteuern können lediglich einen sog. „besonderen“ Aufwand einbeziehen, somit einen Aufwand, der eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen und Vermögen erfordert. Merkmal hierfür ist der „Konsum“ in Form eines äußerlichen und erkennbaren Zustands, für den finanzielle Mittel verwendet werden. Bei der Bettensteuer würde ein solcher Aufwand in der Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb bestehen.

Im Gutachten wird ausgeführt, dass bezüglich der Bettensteuer jedoch fraglich sei, ob in einer Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb in der heutigen Zeit überhaupt ein „besonderer“ Aufwand gesehen werden könne, der über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehe. Dieser Aspekt sei in Weimar, wo die Steuer erstmals eingeführt wurde, noch nicht Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung gewesen. Insbesondere bei beruflich veranlassten Übernachtungen (z.B. Handlungsreisende, Kongress- oder Messebesucher), stelle die Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb einen Teil der Berufsausübung dar, der zur normalen Lebensführung eines solchen Hotelgastes gehöre.

Nichts anderes gelte aber auch für Übernachtungen zu touristischen Zwecken. Die Urlaubsreise sei eine Massenerscheinung, die keine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit widerspiegeln. Den Urlaub werde man als Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs ansehen

müssen. Die statistischen Angaben seien eindeutig. Nach den Angaben des statischen Bundesamts hätte es im Jahr 2008 bundesweit ca. 370 Mio. Übernachtungen gegeben.

Eine örtliche Aufwandsteuer darf auch bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sein. Das Merkmal der „Gleichartigkeit“ wird im Gutachten in Bezug auf die Umsatzsteuer als sehr problematisch eingestuft, vor allem wenn die Steuer bei den Beherbergungsbetrieben erhoben würde. Ähnlich werde zwar auch bei der Vergnügungssteuer verfahren (Aufsteller ist Steuerschuldner), welche nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von einer Gemeinde erhoben werden dürfe. Allerdings sei gerade zur Vergnügungssteuer zu sagen, dass das BVerfG die Frage nach der Gleichartigkeit der Steuer mit der Umsatzsteuer nicht verneint habe. Vielmehr habe es darauf abgestellt, dass es sich bei der Vergnügungssteuer um eine herkömmliche Aufwandsteuer handle. Als solche sei sie zulässig. Bei neu einzuführenden Steuern hingegen sei die Gleichartigkeit explizit zu prüfen. Das Risiko sei sehr groß, dass die Bettensteuer von den Gerichten als mit der Umsatzsteuer gleichartig und damit rechtswidrig angesehen werde.

Von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart wurde ebenfalls ein Gutachten zur Rechtmäßigkeit einer Kulturabgabe in Auftrag gegeben. Dieses von Herrn Prof. Dr. Klaus Rosenzweig (KSB INTAX, Hannover) erstellte Gutachten kommt zum genau gegenteiligen Ergebnis, nämlich dass eine „Übernachtungssteuer“ rechtlich zulässig sei.

Demnach gehöre die Übernachtung in Hotels und anderen Beherbergungsunternehmen nicht zum normalen Lebensunterhalt. Der Übernachtungsaufwand sei auch dann als Steuergegenstand geeignet, wenn die Übernachtung erfolgt, um anderswo als im Heimatort berufliche Pflichten zu erfüllen.

Außerdem sei keine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer gegeben, da die Steuer nur einen kleinen Teilbereich des Steuergegenstandes der Umsatzsteuer betreffe. Wenn man die technische Ausgestaltung der Steuer, also den Steuermaßstab betrachte, lasse sich natürlich nicht bestreiten, dass ein prozentualer Steuermaßstab, zumindest im Blick auf eine Proportionalität, an die Umsatzsteuer erinnere. Im Blick auf diesen Gesichtspunkt könne man - unter Verwerfung der übrigen Überlegungen - diese gleiche technische Ausgestaltung zum Anlass nehmen, um schon deshalb von einer Gleichartigkeit beider Steuerarten auszugehen. Dieser Angriffspunkt lasse sich allerdings dadurch vermeiden, dass man Übernachtungspreisgruppen bilde und für sie feste Steuerbeträge festsetze.

Erfahrungen mit der Bettensteuer bzw. Kulturförderabgabe

In Baden-Württemberg ist keine Gemeinde bekannt, welche bereits eine Bettensteuer eingeführt hat. Die Stadt Weimar erhebt seit dem Jahr 2005 eine „Kulturförderabgabe“. Die Einnahmen belaufen sich seit Einführung der Abgabe auf rund 500.000 € pro Jahr. 2009 fanden in Weimar 620.000 Übernachtungen statt.

Die Stadt Köln hat die Abgabe zum 01.10.2010 eingeführt. Auf Grundlage von ca. 4 Mio. Übernachtungen werden jährliche Einnahmen von 15 bis 20 Mio. € erwartet. Die Erhebung als örtliche Aufwandsteuer wurde durch das Ministerium für Inneres und Kommunales sowie das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen genehmigt. Hintergrund ist eine Regelung im Kommunalabgabengesetz NRW, nach welcher für eine Satzung, mit der eine im Land bisher nicht erhobene Steuer erstmalig oder erneut eingeführt werden soll, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die vorstehenden Ministerien bedarf. Die Ministerien

weisen allerdings darauf hin, dass sie nicht alle mit der Erhebung verbundenen, rechtlichen Risiken als ausgeräumt betrachten.

Verwendung der Einnahmen

Bei der Kulturförderabgabe bzw. Bettensteuer handelt es sich um eine Steuer gem. § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans gilt das Gesamtdeckungsprinzip. Es besagt, dass alle Einnahmen insgesamt zur Deckung aller Ausgaben dienen. Es ist daher nicht möglich, die Einnahmen aus einer solchen Steuer zwingend der Kulturförderung zuzuordnen. Für die Kulturförderung werden aktuell ca. 3,7 Mio. € aufgewandt.

Verwaltungsaufwand

Für die Sachbearbeitung wäre – je nach Modellvariante – eine halbe oder ganze Stelle in EG6 erforderlich. Hierbei ist von jährlichen Personalkosten in Höhe von 18.750 bis 37.500 € auszugehen. Zusammen mit den Sachkosten dürfte ein Gesamtaufwand von rund 25.000 bis 50.000 € entstehen.

Nebeneffekte der Besteuerung

Wie sich die Einführung einer Bettensteuer auf das Image von Tübingen und die Zahl der Übernachtungen auswirken würde, ist schwer zu sagen. Grundsätzlich ist damit zu rechnen, dass ein bestimmter Anteil der Übernachtungsgäste ins nahegelegene Umland ausweichen würde. In welchem Ausmaß dies der Fall sein würde, ist aber nicht abschätzbar. Ebenso wenig ist absehbar, ob Kongresse oder ähnliche Veranstaltungen von Tübingen abwandern würden.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung beabsichtigt nicht, eine Abgabe auf Übernachtungen in Hotels und anderen Beherbergungsunternehmen einzuführen.

4. Lösungsvarianten

Die Abgabe wird trotz der damit verbundenen rechtlichen Risiken eingeführt.

5. Finanzielle Auswirkungen

In Tübingen fanden in den Jahren 2007 – 2009 jeweils rund 200.000 Übernachtungen im Reiseverkehr statt. Für die überschlägige Berechnung wird von einem Pauschalbetrag pro Übernachtung ausgegangen. Bei einem Betrag von 1,00 oder 1,50 € pro Übernachtung ergeben sich Einnahmen von 200.000 bis 300.000 €.