

Beschlussvorlage Stadt Ratzeburg

Stadt Ratzeburg 2018 – 2023

Datum: 22.08.2019

SR/BeVoSr/172/2019/2

Gremium	Datum	Behandlung
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus und Stadtmarketing	03.09.2019	Ö
Hauptausschuss	09.09.2019	Ö
Stadtvertretung	23.09.2019	Ö

Verfasser: Pantelmann, Kolja

FB/Aktenzeichen: 8

IV. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe und Beratung über die Neufassung der Satzung ab 2021

Zielsetzung:

1. Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe aufgrund aktueller Rechtsprechung
2. Neufassung der Satzung über die Tourismusabgabe ab 2021

Beschlussvorschlag:

Der AWTS empfiehlt:

1.

„Die Stadtvertretung beschließt, die der Beschlussvorlage als Anlage beigefügte IV. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe als Satzung zu erlassen. Die beigefügte Anlage (Änderungssatzung) ist Bestandteil dieses Beschlusses.“

2.

„Die Stadtvertretung beauftragt die Verwaltung, für das Jahr 2021 eine Neufassung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe vorzubereiten.

Als Bemessungssystem soll der Umsatzbasis-Maßstab mit vier Vorteilsstufen verwendet werden.“

Bürgermeister

Verfasser

elektronisch unterschrieben und freigegeben durch:

Koop, Axel am 21.08.2019

Koeh, Gunnar, Bürgermeister am 22.08.2019

Sachverhalt:

Zu 1.

Im Rahmen einer Verwaltungsrechtssache erörterte die vorsitzende Richterin des Verwaltungsgerichts Schleswig die Sach- und Rechtslage und wies darauf hin, dass es der aktuellen Satzung an einer genauen Ermächtigungsgrundlage mangelt und sie daher unwirksam ist.

Das Zitiergebot umfasst nicht nur den Paragraphen, sondern auch den zutreffenden Absatz.

Der bisherige § 4 der Satzung sieht vor, dass alle Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen, Anstalten, Einrichtungen und Unternehmen, die nach ihrer Satzung oder nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen, keinen über eine Vermögensverwaltung hinausgehenden wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten und keinen gewerblichen Gewinn anstreben, von der Abgabe befreit sind, es sei denn, dass sie mit Privatbetrieben im Wettbewerb stehen, wie z.B. Kinderheime und Erholungsheime.

Diese Befreiungsregelung ist rechtswidrig, weil das kommunale Abgabenrecht eine Ermächtigungsgrundlage dafür nicht vorsieht. Auch die Vorschriften des § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i.V.m. §§ 51f. AO sind nicht anwendbar und regeln lediglich die Voraussetzungen, unter denen Körperschaften ausschließlich und unmittelbar u. a. gemeinnützige und somit steuerbegünstigende Zwecke erfüllen.

Bei der Tourismusabgabe handelt es sich jedoch nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag, der als Vorzuglast für eine konkrete Gegenleistung erhoben wird. Ungeachtet dessen kann die Anerkennung als gemeinnützig bereits deshalb nicht zur Abgabefreiheit führen, weil die mit der Gemeinnützigkeit im allgemeinen Steuerrecht verbundenen Vergünstigungen, insbesondere die Befreiung von bestimmten, allein am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Steuerarten, wie z.B. Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, auf das Recht der Vorteilsentgelte, die ihrer Natur nach Vorzuglasten zum Ausgleich besondere öffentlicher Leistungen sind, nicht anwendbar sind.

Die mangelnde Gewinnausrichtung der als gemeinnützig anerkannten Betriebe steht dem objektiven Vorteil nicht entgegen, weil dieser Vorteil auch in der vom Tourismus objektiv gebotenen Möglichkeit zur besseren Auslastung und somit zur Verlustverringerung bestehen kann.

Aus diesen Gründen ist es gleichheitswidrig, die Gemeinnützigkeit durch befreiende Satzungsnormen Rechnung zu tragen. Vielmehr darf sie allenfalls durch Billigkeitsentscheidung im Einzelfall gem. § 11 Abs. 1 Satz 1 KAG i.V.m. § 163 AO berücksichtigt werden.

Die Nichterfassung von Abgabenschuldnern führt daher grundsätzlich zu einem höheren Abgabensatz und zieht eine höhere Belastung der übrigen, nicht begünstigten Abgabepflichtigen nach sich.

Dieser Verstoß hat die Gesamtnichtigkeit der Satzung zur Folge.

Der **AWTS** hat sich in seiner Sitzung am 07.05.2019 mit der Vorlage befasst. In der Diskussion wurde insbesondere die Frage, ob es für 2019 eine neue Kalkulation geben werde, behandelt. Die Verwaltung betonte, dass es derzeit um die Herstellung

einer rechtsgültigen Satzung geht und eine **Neukalkulation für 2019 nicht vorgesehen** ist.

Der AWTS empfahl den o.g. Beschlussvorschlag mit 7 Ja-Stimmen, 0 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen.

Der **Hauptausschuss** hat sich in seiner Sitzung am 13.05.2019 mit der Vorlage befasst.

Es kam der Einwand, dass die Streichung des § 4 „Befreiungen“ der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe Gebührenerhebungen z.B. bei Vereinen und Veranstaltungen zur Folge haben könnte, die nicht gewollt seien.

Die Verwaltung erläuterte, dass die Befreiungsregelung gem. des aktuellen § 4 rechtswidrig sei, weil das kommunale Abgabenrecht hierfür keine Ermächtigungsgrundlage vorsehe. Dieser Verstoß hätte die Gesamtnichtigkeit zur Folge. Durch Streichung des § 4 wäre die Rechtmäßigkeit der Satzung wieder hergestellt.

Es schloss sich eine rege Diskussion an, in der vorgeschlagen wurde, den Tagesordnungspunkt zurück in den AWTS zur erneuten Beratung zu verweisen und die Anregung, der Verwaltung den Prüfauftrag zu geben, wie rechtssicher gewährleistet werden kann, dass alle im aktuellen § 4 aufgeführten Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen, Anstalten, Einrichtungen und Unternehmen keine Tourismusabgabe leisten müssen.

Es wurde zudem vorgeschlagen, die Satzung wie von der Verwaltung vorgeschlagen zu beschließen und ggf. Billigkeitsentscheidungen im Einzelfall zu treffen.

Der Vorsitzende ließ daraufhin über die Zurückweisung des Tagesordnungspunktes abstimmen.

Geänderter Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss stimmt dem Beschlussvorschlag des AWTS nicht zu und empfiehlt der Stadtvertretung, die der Beschlussvorlage als Anlage beigefügte IV. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe zur erneuten Beratung in den Fachausschuss (AWTS) zu verweisen.

9 Ja-Stimmen, 0 Nein-Stimmen, 1 Enthaltung

Die **Stadtvertretung** hat sich in ihrer Sitzung am 17.06.2019 mit der Vorlage befasst

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass bei vorliegender geänderter Beschlussvorlage das juristische Problem bestehen bliebe: Würde der § 4 der Satzung nicht gestrichen, dann wäre die Satzung rechtswidrig, würde er hingegen gestrichen werden, seien z.B. auch bei gemeinnützigen Vereinen Gebühren zu erheben.

Weiter wurde darauf hingewiesen, dass eine rechtswidrige Satzung auch rückwirkend rechtmäßig geheilt werden könne.

Der Vorsitzende ließ über den geänderten Beschlussvorschlag abstimmen.

Geänderter Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss stimmt dem Beschlussvorschlag des AWTS nicht zu

und empfiehlt der Stadtvertretung, die der Beschlussvorlage als Anlage beigefügte IV. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe zur erneuten Beratung in den Fachausschuss (AWTS) zu verweisen.

21 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen

Die Verwaltung legt dem AWTS die Vorlage erneut vor.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass durch Streichung des § 4 - „Befreiungen“ – ein **abgeschlossener Katalog** vorliegt, wer zur Zahlung der Tourismusabgabe herangezogen wird. **Vereine sind in diesem Katalog nicht aufgeführt.**

Eine Neukalkulation für 2019 muss somit nicht erfolgen.

Die Verwaltung weist zudem darauf hin, dass die Kalkulation für 2019 mit den daraus resultierenden Änderungen nicht beschlossen wurde – es werden die Sätze von 2018 zugrunde gelegt.

Zu 2.

Für die Neufassung der Tourismusabgabesatzung ist die Überarbeitung der Maßstabseinheiten und Vorteilssätze zu empfehlen.

Außerdem ist zu überlegen, welches Bemessungssystem zukünftig als Grundlage dienen soll.

Am 31.07.2019 fand eine Besprechung von Herrn Koop und Herrn Pantelmann mit Herrn Warnke von TREUKOM, der die Kalkulation der Tourismusabgabe vornimmt, statt.

Herr Warnke stellte die zwei üblichen Bemessungssysteme mit ihren Vor- und Nachteilen vor.

Bemessungssysteme („Maßstäbe“):

1. **Realgrößenmaßstab** (Anzahl Betten, Sitzplätze, Beschäftigte als eher „klassische Maßstäbe“)
2. **Umsatzbasis-Maßstab** (tourismusbedingter Umsatz als „zeitgemäßer Maßstab“)

Der **Realgrößenmaßstab** als relativ „starrer“ Maßstab hat zwar den **Vorteil**, dass er im Vergleich zu einem Geldbetragsmaßstab einen **geringeren Verwaltungsaufwand** im Veranlagungsverfahren erzeugt. **Nachteilig** erscheint beim Realgrößenmaßstab aber sein **strukturelles Gerechtigkeitsdefizit**, auf das die Verwaltungsrechtsprechung immer wieder dann hinweist, wenn die Maßstabseinheiten nicht angemessen oder unvollständig sind oder im Verhältnis der verschiedenen abgabepflichtigen Personen untereinander nicht hinreichend abgewogen sind. In diesem Fall haben die Gerichte in Schleswig den Realgrößenmaßstab wiederholt als für rechtswidrig erklärt.

Beim **Umsatzbasis-Maßstab** besteht demgegenüber der **Vorteil**, dass er **lagebedingte Ertragsunterschiede** der auf den Tourismus ausgerichteten Betriebe **ausgleicht** und zudem relativ **leicht** anhand von Finanzamt-Unterlagen **zu verifizieren** ist. **Nachteilig** wirkt sich der möglicherweise doch **höhere**

Verwaltungsaufwand aus: es müssen jährlich Umsatzerklärungen angefordert und ausgewertet, ggf. Schätzungen vorgenommen werden und diese dann im etwaigen Rechtsbehelfsverfahren wieder durch nachgemeldete Umsatzzahlen ersetzt werden. Von Seiten der Rechtsprechung wird außerdem kritisch angemerkt, dass er vom beitragsrechtlichen Grundgedanken, den objektiv vom Tourismus gebotenen Vorteil zu messen, abweiche, indem er auf das individuell erzielte Umsatzergebnis abstellt.

Welches der beiden Bemessungssysteme der Satzungsgeber den Vorzug geben sollte, muss grundsätzlich angesichts der örtlichen Bedingungen beurteilt werden, die sowohl eine gerechte Veranlagung gewährleisten als auch der Verwaltungspraktikabilität nicht entgegenstehen. Erkennbar wahrzunehmen ist jedoch die **zunehmende Bedeutung des umsatzbasierten Bemessungssystems**, das sich bei den Gemeinden in **Schleswig-Holstein inzwischen fast durchgängig durchgesetzt** hat und von der schleswig-holsteinischen Verwaltungsrechtsprechung gebilligt wird.

Die **Vorteilssätze** sind ebenfalls differenziert zu kalkulieren. Durch den Vorteilssatz wird letztlich **festgelegt, wie hoch** bei der zu beurteilenden natürlichen oder juristischen Person **der Anteil der aus dem Tourismus erwachsenden Vorteile** an den Gesamteinnahmen ist.

Das OVG Schleswig hat in zugrundeliegenden Fällen die Bildung von vier Vorteilsstufen als ausreichend befunden und ausdrücklich gebilligt:

Vorteilsstufe 1 (Vorteilssatz z.B. 25%): Unternehmen, die mittelbare, geringe Vorteile haben, weil sie zwar keine Leistungen für den Feriengast erbringen, aber für Betriebe, die unmittelbar Leistungen für die Gäste erbringen. Z.B. Blumengeschäfte, Handwerker, Bauunternehmer, Tischlereien.

Vorteilsstufe 2 (Vorteilssatz z.B. 50%): Unternehmen, die mittelbare, nicht nur geringe Vorteile haben, die sowohl von Ortsfremden als auch Ortsansässigen frequentiert werden. Z.B. Apotheken, Bäckereien, Buchhandlungen, Handarbeitseinzelhandel, Tankstellen.

Vorteilsstufe 3 (Vorteilssatz z.B. 75%): Unternehmen, die unmittelbare, geringe Vorteile haben, d.h. überwiegend, aber nicht ausschließlich auf den Tourismus ausgerichtet sind.

Vorteilsstufe 4 (Vorteilssatz z.B. 100%): Unternehmen, die unmittelbare, nicht nur geringe Vorteile durch den Tourismus erzielen, d.h. Betriebe, die nahezu ausschließlich auf den Tourismus ausgerichtet sind.

Entscheidet sich die Stadt Ratzeburg für die Fortführung der Erhebung einer Tourismusabgabe und folgt sie der verwaltungsgerichtlichen Empfehlung einer Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, sollte zumindest die Möglichkeit eines Wechsels des Bemessungssystems hin zum Umsatzbasis-Maßstab nicht außer Acht gelassen werden. Die jährlichen Umsätze wären bei den Abgabepflichtigen jährlich abzufragen.

Zusammen mit der ebenfalls satzungsmäßigen Festlegung von Vorteilstufen und Gewinnsätzen wäre die Abgaberegulung und -veranlagung nicht weniger transparent wie folgendes Beispiel einer Methode des umsatzbasierten Maßstabes verdeutlicht:

Betriebsart	Umsatz	Gewinnsatz *)	Vorteilstufe	Vorteilsatz	Summe der Messbeträge
Blumengeschäft	10.000,00	20%	1	25%	500,00
Apotheke	10.000,00	8%	2	50%	400,00
Pizzeria	10.000,00	30%	3	75%	2.250,00
Hotel	10.000,00	22%	4	100%	2.200,00
Summe					5.350,00
zu deckender Aufwand					150,00 €
Summe der Messbeträge (Umlageeinheiten)					5.350,00
Abgabesatz					2,80%

Die Betriebe würden in diesem Beispiel zu folgenden Tourismusabgaben herangezogen werden:

	Blume	Apotheke	Pizzeria	Hotel	Summe
Jahresumsatz	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	
Gewinnsatz	20%	8%	30%	22%	
Vorteilsatz	25%	50%	75%	100%	
Abgabesatz	2,80%	2,80%	2,80%	2,80%	
Tourismusabgabe	14,02 €	11,22 €	63,08 €	61,68 €	150,00 €

*) branchendurchschnittliche Gewinnsätze ergeben sich aus jährlich veröffentlichten Richtsatzsammlungen des Bundesministeriums der Finanzen

Auswirkungen überarbeiteter Bemessungsgrundlagen

Unabhängig vom gewählten Maßstab der Bemessungsgrundlagen (Umsatz oder Realgrößen) **bleibt das zu erwartende Aufkommen der Tourismusabgabe unverändert**. Es werden nach wie vor nur die nach den abgabenrechtlichen Vorschriften zulässigen Kosten auf die Tourismusabgabe umgelegt. Von diesem Kostendeckungsprinzip abweichende Mehr- oder Mindereinnahmen (wie im Gebührenrecht) sind in den folgenden Veranlagungszeiträumen zu verrechnen. Ein Wechsel des Bemessungssystems hin zum umsatzbasierten Maßstab würde innerhalb der einzelnen Personengruppen bzw. Betriebsarten allerdings zu teilweise spürbaren Mehr- bzw. Minderbelastungen einzelner Abgabepflichtiger führen. Hat beispielsweise ein „schlecht laufendes“ Restaurant mit bis zu 150 Sitzplätzen und unterdurchschnittlichem Umsatz bisher aufgrund der großen Sitzplatzanzahl eine relativ hohe Abgabe der Stufe 10 von 1.262 € zahlen müssen, könnte sich der unterdurchschnittliche Umsatz dieses Restaurants bei einem Wechsel auf den Umsatzmaßstab auf eine vergleichsweise deutlich geringere Tourismusabgabe auswirken.

Hat andererseits ein in exponierter Lage gelegenes Hotel mit überdurchschnittlichen tourismusbedingten Umsätzen bisher die Abgabe der Stufe 3 (66 €) zahlen müssen, könnte sich für dieses Hotel die Tourismusabgabe nach einem Wechsel auf den Umsatzmaßstab merklich erhöhen.

Eine grundlegende Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen bzw. anstehende Umstellungsarbeiten im Zusammenhang mit einem möglichen Wechsel des Bemessungssystems setzen entsprechende Beschlüsse voraus und erzeugen zunächst höheren Verwaltungs- und Kalkulationsaufwand. Für das anstehende Veranlagungsjahr 2020 würde die Tourismusabgabe auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Bemessungseinheiten vorgenommen werden.

Soweit entschieden, sollten ggf. anstehende Umstellungsarbeiten zum Systemwechsel und die Neufassung der Satzung dennoch zügig vorangetrieben werden.

Grundsätzlich können Änderungen des Abgabenmaßstabes, die zu einer Umschichtung der Belastungsverhältnisse der Abgabepflichtigen führen, nur für die Zukunft vorgenommen werden.

Die Verwaltung empfiehlt, für das Jahr 2021 eine Neufassung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe vorzubereiten. Als Bemessungssystem sollte der Umsatzbasis-Maßstab mit vier Vorteilsstufen verwendet werden, da er eine gerechtere Erhebung der Abgabe beinhaltet.

Finanzielle Auswirkungen:

Durch die Ausführung des vorgeschlagenen Beschlusses entstehen folgende Auswirkungen auf den Haushalt:

Keine; Kalkulation für 2019 ist abgeschlossen; es wurden die Sätze von 2018 veranlagt

Anlagenverzeichnis:

IV. Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Tourismusabgabe

mitgezeichnet haben: