

<i>Betreff</i> Erhebung der Tourismusabgabe in der Stadt Plön Hier: Weiteres Vorgehen

<i>Fachbereich:</i> Fachbereich 2 - Finanzen und interner Service	<i>Datum</i> 15.11.2023
<i>Sachbearbeitung:</i> Felix Senz	
<i>Aktenzeichen:</i>	

<i>Beratungsfolge (Zuständigkeit)</i>	<i>Sitzungstermin</i>	<i>Status</i>
Hauptausschuss der Stadt Plön (Vorberatung)	27.11.2023	Ö
Ratsversammlung der Stadt Plön (Entscheidung)	13.12.2023	Ö

Sachverhalt:

1. Grundsätzliches

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 10.08.2020 beschlossen, die Tourismusabgabe anhand des umsatzbezogenen Maßstabes zu erheben. Grundlage für diesen Beschluss war eine Anmerkung des Gemeindeprüfungsamtes dahingehend, dass der umsatzbezogene Maßstab gegenüber dem bisher angewandten Realgrößenmaßstab (z.B. Anzahl der Betten, Arbeitskräfte, Quadratmeter der Verkaufsfläche etc.) eine höhere Abgabengerechtigkeit und damit verbunden mehr Rechtssicherheit gewährleisten würde.

Der Umstellungsprozess hat sich aus verschiedenen Gründen verzögert und gelangte 2023 zur Umsetzung. Für die Erstellung der Kalkulation war es notwendig, alle Abgabepflichtigen mit der Bitte um Mitteilung ihrer Umsätze aus dem Vorjahr anzuschreiben. Die Anzahl der Rückläufer liegt bei unter 50 Prozent.

Im Rahmen einer Informationsveranstaltung, deren Durchführung gemeinsam mit der zur Umsetzung beauftragten Firma KUBUS GmbH erfolgte, wurde seitens der Abgabepflichtigen harsche Kritik und Unmut über den neuen Maßstab geäußert. Insbesondere war auch hier festzustellen, dass, trotz aller Erklärungen zum Steuergeheimnis und der Rechtmäßigkeit der Erhebung, die größte Schwierigkeit darin besteht, die Umsätze gegenüber der Stadt offen zu legen.

Darüber hinaus wurde im Rahmen des Umstellungsprozesses deutlich, dass die Berechnung und die künftige Veranlagung der Tourismusabgabe anhand des umsatzbezogenen Maßstabes einen erheblichen Mehraufwand mit sich bringt.

Auf diese Problematik hatte Frau Bürgermeisterin Radünzel die Fraktionsvorsitzenden in ihrer E-Mail vom 23.10.2023 hingewiesen und gleichzeitig darum gebeten, diese Thematik im Ältestenrat zu besprechen.

Der Ältestenrat tagte am 08.11.2023 und thematisierte umfassend den Umstellungsprozess und die Erhebung der Tourismusabgabe. Auf die im Verlauf der

Sitzung aufgetretenen Fragen wird in dieser Verwaltungsvorlage umfassend eingegangen.

2. Rechtssicherheit des Realgrößenmaßstabs

Rechtsgrundlage für die grundsätzliche Möglichkeit der Erhebung einer Tourismusabgabe bildet § 10 Abs. 6 des Kommunalabgabengesetzes Schleswig-Holstein (KAG). Da der Vorteil für die verschiedenen Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr unterschiedlich ist, sind aufgrund des Grundsatzes der Abgabengerechtigkeit die Abgabepflichtigen auch unterschiedlich zu belasten. Dabei ist zu fordern, dass diejenigen Pflichtigen, die in etwa gleiche Vorteile haben, auch nach Maßstab und Abgabensatz gleichgestellt sind und dass diejenigen, die vom Fremdenverkehr größere Vorteile haben, aufgrund des Maßstabes des Abgabensatzes auch höhere Abgaben zahlen müssen als die Pflichtigen mit wahrscheinlich geringeren Vorteilen (vgl. OVG Schleswig, Urteile vom 04.10.1995, KStZ 1997 S. 93 ff.).

Die Tourismusabgabe ist eine Entgeltsabgabe, die ihre Erhebung von einer gemeindlichen Leistung abhängig macht. Die gemeindliche Leistung ist dabei die Deckung der Aufwendungen der Gemeinde für bestimmte eigene Leistungen zur Förderung des Fremdenverkehrs.

Bei Entgeltsabgaben ist der Abgabenmaßstab grundsätzlich so zu bemessen, dass damit die Vorteile aus einer gemeindlichen Leistung oder der Inanspruchnahme einer solchen möglichst genau abgebildet werden (Wirklichkeitsmaßstab). Da jedoch der wirtschaftliche Vorteil, nämlich die durch den Fremdenverkehr ermöglichte Steigerung des Umsatzes bzw. der Einnahmen oder der fremdenverkehrsbedingte mögliche Ertragszuwachs, nicht genau festgestellt werden kann, kann die Bemessung nur nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab erfolgen. Dabei sind gewisse Typisierungen bei der Festlegung der einzelnen Bemessungsmerkmale nicht nur zulässig, sondern praktisch unumgänglich. Danach ist es nicht erforderlich, dass die auf einen Abgabepflichtigen entfallende Abgabe in einem genauen Verhältnis zu seinem wirklich aus dem Fremdenverkehr gezogenen Vorteil steht; es genügt eine angenäherte Verhältnismäßigkeit, die einer sich aus der Lebenserfahrung ergebenden pauschalierten Wahrscheinlichkeit Rechnung trägt (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 17. März 2008 – 2 LB 40/07 –, Rn. 28, zit. n. juris).

Bei der Wahl eines solchen Maßstabes bieten sich grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten. Diese sind zum einen der Realgrößenmaßstab und zum anderen der umsatzbezogene Maßstab.

Beim Realgrößenmaßstab wird das Maß des gezogenen Vorteils an bestimmte betriebliche Realgrößen geknüpft. Es werden Kategorien von Abgabepflichtigen gebildet und durch die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses sowohl innerhalb dieser Kategorien wie auch zwischen diesen Kategorien ein Bemessungssystem entwickelt.

Der umsatzbezogene Maßstab stellt hingegen auf den fremdenverkehrsbedingten Teil (Vorteilssatz) der umsatzsteuerbereinigten Einnahmen des Pflichtigen ab. Dabei wird der gesamte Jahresumsatz mit einem geschätzten (kalkulierten) fremdenverkehrsbedingten Anteil und einem betriebsarttypischen Gewinnsatz multipliziert. Es ergibt sich somit der wahrscheinliche tourismusbedingte Gewinn des

Abgabepflichtigen, der als Bemessungsgrundlage mit dem Abgabensatz multipliziert wird.

Beide Maßstäbe sind bis heute rechtlich zulässig. Der umsatzbezogene Maßstab ist die weitaus verbreitetste Methode für die Berechnung der Tourismusabgabe in Schleswig-Holstein. Der Realgrößenmaßstab findet demnach zwar nur noch in vereinzelt Gemeinden Anwendung, ist in der Rechtsprechung aber weiterhin anerkannt.

Der Hinweis des Gemeindeprüfungsamtes im Prüfbericht hatte zum Inhalt, dass der umsatzbezogene Maßstab eine höhere Rechtssicherheit gewährleiste. Hierzu sei ausgeführt, dass die notwendige Schaffung der Vorteilseinheiten (z.B. Anzahl der Betten, Arbeitskräfte etc.) und deren Vergleichbarkeit untereinander kompliziert ist. Wegen der Verschiedenartigkeit der zu erfassenden Gewerbebranche und Personengruppen ist der Maßstab jeweils auf die Besonderheiten einzelner Gruppen von Pflichtigen auszurichten. Die Eigenart dieser Bemessungsvariante bringt es mit sich, dass sie auf dem Nebeneinander einer Vielzahl nur schwer oder gar nicht vergleichbarer Größen basiert und so die Leistungen sehr verschiedener Arten von Unternehmen des Fremdenverkehrs auf sehr verschiedene Weise bemessen werden (vgl. Bayer/Elmenhorst, KStZ 1995 S. 141, 169).

Die in den Anlagen zur Tourismusabgabebesatzung aufgelisteten abgabepflichtigen Tätigkeiten und deren ggf. von der grundsätzlich anzusetzenden Anzahl der Arbeitskräfte abweichenden festgelegten Vorteilseinheiten sind infolgedessen nur kompliziert zu erfassen. In Fällen, in denen die unterschiedlichen Vorteilseinheiten und deren Vergleichbarkeiten nicht hinreichend bestimmt sind, können entsprechende Abgabebesatzungen gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen.

Die Rechtsprechung bietet für die Schaffung der von der grundsätzlich anzuwendenden Anzahl der Arbeitskräfte abweichenden Vorteilseinheiten nur wenige von Anfang an als rechtssicher einstuftbare Beispiele. Die Bildung der Vorteilseinheiten bedarf demgemäß großer Sorgfalt.

Der Hinweis des Gemeindeprüfungsamtes bezieht sich auf genau diese Problematik. Das Gemeindeprüfungsamt sieht daher in dem umsatzbezogenen Maßstab eine größere Rechtssicherheit, da nur die Betriebsarten an sich in den Vorteilsstufen einzuordnen sind und keine Vorteilseinheiten mehr gebildet werden müssen.

Abschließend bleibt jedoch zu konstatieren, dass sowohl der Realgrößenmaßstab als auch der umsatzbezogene Maßstab rechtlich anerkannt sind.

Ob und inwieweit dies in der Zukunft so bleibt, liegt in der Entscheidungsgewalt der zuständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

3. Alternative Mischvariante aus dem umsatzbezogenen Maßstab und dem Realgrößenmaßstab

Im Rahmen des Umstellungsprozesses kam zudem die Frage auf, ob die Möglichkeit bestünde, dass die Tourismusabgabe anhand eines Maßstabes erhoben wird, der aus einer Mischung aus dem Realgrößenmaßstab und dem umsatzbezogenen Maßstab besteht. Dieser Vorschlag war seitens einiger Abgabepflichtiger geäußert worden. Frau Bürgermeisterin Radünzel hatte diesen Vorschlag aufgenommen und

im Ältestenrat angesprochen. Zu diesem Zeitpunkt wurde diese Mischvariante rechtlich geprüft.

Die Überlegungen gingen dahingehend, dass die Tourismusabgabe für die Abgabepflichtigen der Vorteilsstufen 1 und 2 (jeweils mittelbarer Vorteil) nach dem Realgrößenmaßstab und die Vorteilsstufen 3 und 4 (jeweils unmittelbarer Vorteil) nach dem umsatzbezogenen Maßstab berechnet werden sollte.

Die rechtliche Prüfung wurde von der Verwaltung vorgenommen. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass ein solcher Mischmaßstab im Hinblick auf die Abgabengerechtigkeit und das Bestimmtheitsgebot von Anfang an als rechtswidrig bewertet wird.

Zunächst würde sich, wie bereits unter Punkt 2 beschrieben, ein Problem bei der Schaffung der Vorteilseinheiten ergeben. Auch bei den ersten zwei Vorteilsstufen gibt es von der grundsätzlich zugrunde zu legenden Anzahl der Arbeitskräfte abweichende Vorteilseinheiten (z.B. Ladengeschäfte, Fahrschulen usw.). Selbst wenn die Vorteilseinheiten aus der aktuellen Tourismusabgabesatzung übernommen würden, müssten diese dann aber noch mit den festgelegten Gewinnsätzen der Vorteilsstufen 3 und 4 vergleichbar sein. Zum Beispiel müsste hier nachvollziehbar sein, inwieweit bestimmte Umsatzhöhen mit bestimmten Realgrößen vergleichbar sind. Die Herstellung dieser Vergleichbarkeiten ist nicht möglich.

Darüber hinaus ergäbe sich durch diese Mischvariante eine rechtliche Ungleichbehandlung, da die Abgabepflichtigen nicht nach dem gleichen Maßstab veranlagt würden.

Mit der Firma KUBUS GmbH wurde diese Thematik im Vorwege besprochen. Auch seitens der Fachfirma werden hier rechtliche Probleme gesehen. Gemeinden, die eine solche Maßstabsvariante anwenden, sind der Verwaltung und der Firma KUBUS GmbH nicht bekannt. Problematisch wäre diese Mischvariante auch im Hinblick auf die Erstellung der Kalkulation.

Eine Mischung beider Maßstäbe ist infolgedessen rechtlich ausgeschlossen.

4. Empfehlung

Aufgrund des unter Punkt 1 beschriebenen Sachverhaltes und der mittlerweile begrenzten Zeitschiene ist es nicht mehr möglich, den Zeitpunkt der Umstellung einzuhalten. Vorgesehen für die Umsetzung war aufgrund des letzten Beschlusses des Hauptausschusses ursprünglich der 01.01.2024.

Im Ältestenrat wurde daher bereits besprochen, dass der Umstellungszeitpunkt um ein weiteres Jahr, also auf den 01.01.2025, verschoben werden sollte und die Beratungen in diesem Bereich fortgeführt werden sollten. Der Beschlussvorschlag dafür würde wie folgt lauten:

Hauptausschuss:

Der Hauptausschuss empfiehlt der Ratsversammlung, den Umstellungszeitpunkt, die Tourismusabgabe anhand des umsatzbezogenen Maßstabes zu erheben, um ein Kalenderjahr vom 01.01.2024 auf den 01.01.2025 zu verschieben.

Ratsversammlung:

Der Umstellungszeitpunkt, die Tourismusabgabe anhand des umsatzbezogenen Maßstabes zu erheben, wird um ein Kalenderjahr vom 01.01.2024 auf den 01.01.2025 verschoben.

Nach dieser Beschlussfassung wäre der Umstellungsprozess im Kalenderjahr 2024 erneut anzugehen bzw. könnten die politischen Gremien weitere Beratungen in diesem Bereich anstreben.

Alternativ könnte aufgrund der von der Verwaltung bereits durchgeführten rechtlichen Prüfung ein Beschluss gefasst werden, der die gänzliche Einstellung des Umstellungsprozesses zum Inhalt hätte.

Aufgrund des erheblichen Mehraufwandes, den die Umstellung der Bemessungsgrundlage und die weitere Bearbeitung der Tourismusabgabe in den nächsten Jahren mit sich bringt und aufgrund der mangelnden Akzeptanz der Abgabepflichtigen der neuen Maßstabsvariante gegenüber, empfiehlt die Verwaltung, von der Umstellung generell Abstand zu nehmen und auch in den kommenden Jahren die Tourismusabgabe anhand des Realgrößenmaßstabes zu erheben. Im Falle einer gerichtlichen Entscheidung darüber, dass der Realgrößenmaßstab rechtlich keine Akzeptanz mehr genießt, wäre eine Umstellung unumgänglich. Dies ist aktuell jedoch nicht absehbar.

Für den Fall, dass die politischen Gremien einen solchen Beschluss über die generelle Beendigung des Umstellungsprozesses fassen möchten, würde die Beschlussempfehlung wie folgt lauten:

Hauptausschuss:

Der Hauptausschuss empfiehlt der Ratsversammlung, von der Umstellung der Bemessungsgrundlage zur Erhebung der Tourismusabgabe vom bisherigen Realgrößenmaßstab auf den umsatzbezogenen Maßstab abzusehen und die Tourismusabgabe weiterhin anhand des aktuell geltenden Realgrößenmaßstabes zu erheben. Sofern eine gerichtliche Entscheidung dazu führt, dass der Realgrößenmaßstab für die Erhebung der Tourismusabgabe rechtlich nicht mehr zulässig ist, müsste die Umstellung der Bemessungsgrundlage dann erfolgen.

Ratsversammlung:

Die Ratsversammlung beschließt, von der Umstellung der Bemessungsgrundlage zur Erhebung der Tourismusabgabe vom bisherigen Realgrößenmaßstab auf den umsatzbezogenen Maßstab abzusehen und die Tourismusabgabe weiterhin anhand des aktuell geltenden Realgrößenmaßstabes zu erheben. Sofern eine gerichtliche Entscheidung dazu führt, dass der Realgrößenmaßstab für die Erhebung der Tourismusabgabe rechtlich nicht mehr zulässig ist, müsste die Umstellung der Bemessungsgrundlage dann erfolgen.

5. Abschließendes

In einem fernmündlichen Gespräch zwischen der Verwaltung und dem GPA wurde die Thematik insgesamt besprochen. In dem Gespräch wurde deutlich, dass das GPA in dem umsatzbezogenen Maßstab deutlich mehr Abgabengerechtigkeit und

Rechtssicherheit sieht. Somit hält das GPA an der Wechselempfehlung fest.

Wie in der Sitzung des Ältestenrats gewünscht, wird die Präsentation der Firma KUBUS GmbH zum Maßstabswechsel dieser Verwaltungsvorlage als Anlage beigefügt.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Klimarelevanz & Begründung: Positiv Negativ keine

Beschlussvorschlag:

Beschlussempfehlungen siehe Punkt 4 in dieser Verwaltungsvorlage. Beschluss wird nach der Beratung gewählt.

I.A.
Senz

Anlagen:

-Präsentation zum Maßstabswechsel der Tourismusabgabe von der Firma KUBUS GmbH