

Tourismus nachhaltig und fair finanzieren:

Die Tourismusabgabe

1. Wirtschaftsfaktor Tourismus	2
2. Finanzierungsmodelle für den Tourismus	6
2.1 Gesetzlich geregelte Modelle	6
2.2 Freiwillige Modelle	12
3. Die Tourismusabgabe	13
3.1 Finanzierbare Ausgaben	14
3.2 Rechtsgrundlage: Kommunalabgabengesetz	14
3.3 Grundprinzipien des Abgabenrechts	20
3.4 Umsetzung durch Abgabesatzung	21
3.5 Musterbeispiele und -satzungen.....	24
4. Die DTV-Position: Die Sicherstellung der Finanzierung des Tourismus	25

1. Wirtschaftsfaktor Tourismus

Deutschland ist das Land mit den meisten Übernachtungen in Europa. Mit 436,2 Millionen Übernachtungen hat das Reiseland Deutschland auch 2015 seine Spitzenposition im Ranking der europäischen Urlaubsländer bestätigt.¹ Zählt man noch 71,4 Millionen Übernachtungen in Ferienhäusern und –wohnungen hinzu, die nicht statistisch erfasst werden, dann wird die halbe Milliarde an Übernachtungen in Deutschland bereits übersprungen.² Seit nunmehr sechs Jahren in Folge kann der Deutschlandtourismus Übernachtungsrekorde vermelden. Rekorde, die die grundlegende Stabilität und Leistungsfähigkeit der deutschen Tourismuswirtschaft eindrucksvoll belegen. Der Tourismus ist für viele Städte und Gemeinden einer der wichtigsten Wirtschaftsbereiche und Finanzierungsquelle. Vom Tourismus profitieren neben den Gästen, Einwohnern und Unternehmen verschiedener Branchen auch die Kommunen selbst.

Doch Erfolg im Tourismus ist kein Selbstläufer. Die Rahmenbedingungen ändern sich, die Akteure stehen vor stetig neuen Herausforderungen. Der Wettbewerb und die Ansprüche der Gäste steigen. Gefragt sind qualitativ hochwertige und zeitgemäße touristische Angebote. Aber Qualität kostet Geld. Eine gute touristische Infrastruktur mit attraktiven Angeboten muss nicht nur erhalten, sondern kontinuierlich verbessert werden. Nur so kann der Deutschlandtourismus wettbewerbsfähig bleiben und dauerhaft Beschäftigung und Auskommen schaffen.

Viele deutsche Städte und Gemeinden stehen jedoch vor Finanzproblemen. In Zeiten angespannter kommunaler Haushaltslagen fällt die Finanzierung der freiwilligen Aufgabe Tourismus zunehmend dem Rotstift zum Opfer.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission die Förderfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen im Bereich Tourismus für die nächste Förderperiode 2014-2020 stark eingeschränkt hat. Zahlreiche Kommunen (und auch Bundesländer) sind deshalb auf der Suche nach neuen Einnahmequellen.

In über 60 deutschen Städten ist die „Bettensteuer“ in den letzten Jahren eingeführt worden, wobei sie in 48 Städten wieder gerichtlich aufgehoben, ausgesetzt, politisch

¹ Quelle: Statistische Bundessamt, Wiesbaden 2016

² Quelle: FeWo-direkt/Deutscher Ferienhausverband e. V.: Wirtschaftsfaktor Ferienhausmarkt in Deutschland, Frankfurt/Main 2015. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014.

abgelehnt oder abgeschafft wurde. Derzeit (Stand: Januar 2016) wird die Bettensteuer in 23 deutschen Städten erhoben. Ein Finanzierungsmodell, das kritisch diskutiert wird. Denn für eine dauerhafte Tourismusfinanzierung ist es unerlässlich, alle Unternehmen zu beteiligen, die vom Tourismus profitieren und diese Mittel ausschließlich für den Tourismus zu verwenden. Die Einnahmen der Bettensteuer, auch als „Kulturförderabgabe“, „Übernachtungssteuer“ oder „City Tax“ bekannt, belasten aber einseitig die Beherbergungsbetriebe und fließen in den allgemeinen Haushalt der Kommunen. Eine verbindliche Verwendung der Einnahmen für touristische oder auch kulturelle Zwecke ist nicht möglich. Aus diesem Grund hält der DTV die Bettensteuer als Finanzierungslösung für ungeeignet. In dieser Broschüre informieren wir über Finanzierungsmodelle, die tatsächlich dem Tourismus zugutekommen, sowie deren Umsetzung in der Praxis. Dies ist in erster Linie die Tourismusabgabe.

Warum muss in den Tourismus investiert werden?

Investitionen in den Tourismus sind aktive Wirtschaftsförderung. 2,9 Millionen Erwerbstätige sind im Deutschlandtourismus beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von sieben Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland. Die unmittelbaren Effekte der von Touristen nachgefragten Güter und Dienstleistungen – dazu gehören Flug- und Bahntickets oder Hotelbuchungen – summieren sich zu einer Bruttowertschöpfung von 97 Milliarden Euro. Das macht einen Anteil von 4,4 Prozent an der gesamten Bruttowertschöpfung der deutschen Volkswirtschaft aus. Die Tourismusbranche leistet damit einen deutlich höheren Beitrag zur Bruttowertschöpfung als die Kraftfahrzeugindustrie oder die Bankwirtschaft. Die Konsumausgaben der in- und ausländischen Gäste in Deutschland belaufen sich auf fast 280 Milliarden Euro.³

Die Mehrheit der touristischen Betriebe sind kleine und mittlere Unternehmen mit standortgebundenen Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Hierin zeigt sich die besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Tourismus für Betriebe, Kommunen und Länder. Denn ein lebendiger Tourismus kann Abwanderung in strukturschwachen ländlichen Gebieten entgegenwirken.

³ Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft: Wirtschaftsfaktor Tourismus Deutschland, Berlin 2012. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2010.

Investitionen in die touristische Infrastruktur, wie beispielsweise Mobilitätsangebote und Ortsgestaltung, fallen in die Kernkompetenz der Gemeinden, Städte und Kreise. Der DTV appelliert an die öffentliche Hand, die touristische Infrastruktur sicherzustellen und weiter in den Wirtschaftsfaktor Tourismus zu investieren. Denn eine gute Erreichbarkeit ihres Reiseziels ist entscheidend für die Gäste.

Es lohnt sich in Sanierung und Modernisierung der Gebäude, in verbesserten Service sowie in die Mitarbeiterqualifizierung zu investieren. Denn entscheidend für den Gast bei der Wahl seines Reiseziels ist nicht allein der Preis – vor allem die Qualität muss stimmen. Diese Qualitätsverbesserungen müssen dem Gast mittels kreativer Marketingkonzepte auf Landes-, Regional- und lokaler Ebene überzeugend kommuniziert werden.

Die Wirkungsspanne des Wirtschaftsfaktors Tourismus reicht also von den Beschäftigungseffekten bei den direkten und indirekten Profiteuren, den Investitionen in die Infrastruktur bis hin zu den immateriellen Auswirkungen, wie Image oder Bekanntheit des Tourismusortes.

Wer profitiert vom Tourismus?

Der Gast profitiert von Investitionen in die touristische Infrastruktur, wie beispielsweise in die Beschilderung von Rad- und Wanderwegen, Veranstaltungen und sonstigen touristischen Dienstleistungen der kommunalen Tourismuseinrichtungen wie Gästebetreuung und Information.

Die Betriebe, vor allem die klassischen Betriebe der Tourismuswirtschaft wie Beherbergungsbetriebe und Gastronomie profitieren vom durch den Tourismus generierten Umsatz. Aber auch tourismusrelevante Dienstleistungsunternehmen wie beispielsweise Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen, Verkehrsbetriebe, Taxigewerbe, Ausflugsschiffahrt, Fahrradvermieter, Busreiseveranstalter und andere Branchen – vor allem der Einzelhandel – profitieren ebenfalls von Übernachtungsgästen und Tagestouristen. Die Vorleistung oder Zulieferung anderer nicht dem Tourismus zuzuordnender Branchen der 2. Umsatzstufe, wie z. B. Handwerk, Gesundheitswirtschaft, Landwirt-

schaft/Weinanbau, Zulieferer, Kreditwirtschaft und Werbebranche machen ein attraktives touristisches Angebot erst möglich. Sie profitieren indirekt vom touristischen Umsatz.

Die Kommune und ihre Bürger profitieren von höheren Gewerbesteuererinnahmen und partizipieren indirekt an den tourismusbedingten Steuereinnahmen des Bundes aus der Mehrwertsteuer. Das touristische Engagement von Gemeinden hat neben den ökonomischen Effekten auch vielfältige andere positive Wirkungen. Die in der Tourismusbranche beschäftigten Menschen tragen zu einem positiven und freundlichen Image des Gastgeberlandes Deutschland bei. Touristische Angebote stärken Attraktivität und Bekanntheit von Städten und Regionen und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt.

Was muss insgesamt finanziert werden?

Gemeinden haben typischerweise folgende Ausgaben für den Tourismus, die es zu finanzieren gilt:

- Grundaufgaben der Touristinformationen: Gästebetreuung (Information, Beschwerdemanagement, Erstellung von Gastgeberverzeichnissen, Pflege von Internetseiten, Unterkunftsvermittlung, Organisation von Kongressen und Tagungen), Imagearbeit, Innenmarketing, Qualitätsinitiativen
- Marketing, Standortwerbung, Wirtschaftsförderung, Beteiligung am übergeordneten Destinationsmarketing, interkommunale und überregionale Zusammenarbeit
- Personalkosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den o.g. Leistungen stehen
- Pflege und Entwicklung der Infrastruktur, beispielsweise die Neuerrichtung, Erweiterung und Unterhaltung touristischer Einrichtungen, wie Wanderwege, Touristinformationen, Kurhäuser, Langlaufloipen, Schwimmbäder, Parkplätze, Lesesäle touristische Angebote und Kulturveranstaltungen

Wie sollte sich eine Finanzierung zusammensetzen?

In den letzten Jahren ging es im Tourismus stetig bergauf. Auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten hat sich der Tourismus als stabile Größe und Arbeitsplatzgarant bewährt. Diese für Wohlstand und positives Image so bedeutende Branche kann – mit finanzieller Unterstützung aller derjenigen, die vom Tourismus profitieren – auch weiterhin für sichere Arbeitsplätze, Investitionen, Steuern und im Ergebnis für einen hoch attraktiven Standort sorgen.

Die Finanzierung der lokalen Tourismusorganisationen ruht gegenwärtig auf drei Säulen:

1. Finanzierung aus Mitteln der öffentlichen Hand
2. Erwirtschaftete Eigenmittel (Erlöse aus Vermittlungsprovisionen, Führungen, Veranstaltungen etc.); diese sind jedoch strukturbedingt rückläufig
3. Beteiligung der Gäste (z.B. Kurtaxe) und der Tourismuswirtschaft an der Finanzierung der touristischen Aufgaben

In dieser Broschüre wenden wir uns ausschließlich dem dritten Punkt zu.

2. Finanzierungsmodelle für den Tourismus

2.1 Gesetzlich geregelte Modelle

Rechtsgrundlage für alle gesetzlich geregelten Finanzierungsmodelle sind die Kommunalabgabengesetze der Länder.

2.1.1 Begriffsklärung

In der Diskussion über die Tourismusfinanzierung durch kommunalabgabenrechtliche Modelle werden verschiedene Begrifflichkeiten verwendet. Um eine einheitliche Sprache und ein besseres Verständnis zu gewährleisten, sollen an dieser Stelle die wichtigsten Begriffe zunächst kurz definiert werden:

- Kurtaxe: Die Kurtaxe ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe besonderer Art. Rechtsgrundlage ist auch hier das jeweilige bundeslandspezifische Kommunalabgabengesetz. Einnahmen aus der Kurtaxe sind zweckgebunden und können

von der Gemeinde ausschließlich dafür verwandt werden, den Aufwand zu decken, der für das Bereithalten von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen geleistet werden muss (z. B. Mitfinanzierung von geführten Wanderungen, Radtouren oder Stadtführungen oder der Strand- und Parkpflege). Abgabepflichtig ist jeder Gast. Häufig sind mit der Kurtaxe zusätzliche Vorteile für den Gast verbunden, z. B. freier Eintritt in Kurparks und zu Stränden, Ermäßigungen bei Ausstellungen und Sehenswürdigkeiten oder ermäßigte bzw. kostenlose Fahrten mit Bus und Bahn in der Region.

Synonyme Begriffe: Kurabgabe, Kurbeitrag, Ortstaxe

- **Tourismusabgabe:** Die Tourismusabgabe (früher Fremdenverkehrsbeitrag) bietet Gemeinden die Möglichkeit, für den spezifischen Aufwand, den sie für die touristische Förderung hat, einen **Beitrag** von Personen und Unternehmen zu erheben, die aus dem Tourismus wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Erhoben werden darf die Tourismusabgabe nur in Gemeinden, die aufgrund des jeweils geltenden Landeskommunalabgabengesetzes dazu berechtigt sind.

Synonyme Begriffe: Fremdenverkehrsbeitrag, Fremdenverkehrsabgabe, Tourismusbeitrag

- **Bettensteuer:** Die Bettensteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes (GG), die für Übernachtungen erhoben wird. Mit der Bettensteuer werden alle entgeltlichen Beherbergungen (mit Ausnahme beruflich zwingend erforderlicher Beherbergungen) besteuert.

Synonyme Begriffe: Kulturabgabe, Kulturförderabgabe, Tourismusförderabgabe, City Tax, Beherbergungsabgabe

2.1.2 Einordnung in das System der kommunalen Abgaben

„Kommunalabgaben“ ist der Oberbegriff für öffentliche Abgaben, die z.B. eine Gemeinde von den in ihrem Verwaltungsgebiet ansässigen Personen oder Unternehmen fordern kann und die ihr zufließen.

Es gibt verschiedene Arten von Kommunalabgaben:

- Steuern
- Gebühren

- Beiträge
- sonstige Abgaben/Sonderabgaben

Steuern

Der Begriff der Steuer ist in § 3 Abgabenordnung (AO) definiert. Dort heißt es wörtlich:
„Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Das Grundgesetz räumt Kommunen das Recht ein, Grundsteuer, Gewerbesteuer sowie örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Bettensteuer) selbst zu erheben. Kommunale Steuern tragen zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben bei. **Sie sind nicht zweckgebunden.** Das ist ein wesentlicher Unterschied zu den anderen genannten Kommunalabgaben, die dazu dienen, bestimmte Aufgaben zu finanzieren z. B. Straßenbau, Wasserversorgung, Friedhofswesen oder eben einen touristischen Aufwand.

Beispiel Bettensteuer:

Die Bettensteuer setzt am Aufwand des Übernachtungsgastes für entgeltliche Übernachtung in Beherbergungsbetrieben an, indem entweder eine Pauschale oder prozentuale Abgabe auf den Übernachtungspreis oder eine nach Größe oder Art der Beherbergungsbetriebe gestaffelte Abgabe pro Nacht erhoben wird.

Zwischen 2010 und 2016 wurden Bettensteuern in mittlerweile über 60 Städten eingeführt. Vorreiter war die Stadt Köln, die seit 2010 fünf Prozent des Übernachtungspreises von Kölner Beherbergungsbetrieben verlangt. Dem Vorbild Kölns folgte beispielsweise 2013 die Stadt Hamburg mit der „Kultur- und Tourismustaxe“, weitere Städte zogen nach. Auch in Berlin muss der Übernachtungsgast seit Januar 2014 eine Bettensteuer zahlen, hier nennt sich die Abgabe "City Tax". Weitere Städte, welche Übernachtungsabgaben fordern, sind

derzeit: Flensburg, Wismar, Bremen, Bremerhaven, Lüneburg, Dresden, Eisenach, Erfurt, Goslar, Weimar, Freiburg, Gera, Hürtgenwald, Kirchheim, Schwerin, Potsdam, Kleve, Bonn und Dortmund.⁴

In rund 40 Städten wurden Bettensteuern aber auch gerichtlich aufgehoben, ausgesetzt oder abgeschafft.⁵ Eine Tendenz lässt sich daraus allerdings nicht ableiten: Noch im Juli 2015 wies der Bundesfinanzhof die Revision von zwei Hoteliers gegen die Bremer und Hamburger Bettensteuer zurück und erklärte die Bettensteuern für private Übernachtungen in Hamburg und Bremen für zulässig und verfassungsgemäß (Az: II R 32/14, Bremen und II R 33/14, Hamburg). Die Hoteliers haben gegen die Entscheidung mittlerweile Verfassungsbeschwerde eingelegt.

Nach Bremen und Hamburg muss sich das Bundesverfassungsgericht nun auch mit der Freiburger Bettensteuer auseinandersetzen. Ein Freiburger Hotelier, der mit seiner Klage gegen die seit Januar 2014 erhobene Freiburger Bettensteuer erfolglos bis vor das Bundesverwaltungsgericht gezogen war, setzt sich ebenfalls mit einer Verfassungsbeschwerde gegen die Freiburger Übernachtungsabgabe zur Wehr.

Das Bundesland Bayern hat sich ganz gegen die Einführung einer Bettensteuer entschieden. Auch in Sachsen-Anhalt wird aktuell keine Bettensteuer erhoben. Im Bundesland Schleswig-Holstein dürfen nach dem neuen Kommunalabgabengesetz nicht gleichzeitig Bettensteuer und Kurabgabe oder Tourismusabgabe in einem Ort erhoben werden. In Sachsen soll es für Gemeinden künftig ebenfalls nicht mehr möglich sein, Tourismusabgabe und Bettensteuer gleichzeitig zu verlangen.

⁴ Quelle: DEHOGA Bundesverband (Stand: Januar 2016). In Münster wird ab 01. Juli 2016 eine Beherbergungsteuer erhoben, in Kleve seit 01. Januar 2016. In Heidelberg wurde vom Stadtrat der Beschluss gefasst, eine Bettensteuer zum 01. Januar 2017 einzuführen.

⁵ Quelle: DEHOGA Bundesverband, Stand: Januar 2016.

Gebühren

Kommunale Gebühren werden für eine konkrete Gegenleistung erhoben. Sie werden differenziert in Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeiten der Verwaltung (z. B. für die Ausstellung eines Passes, einer Geburtsurkunde) und in Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (z. B. Bibliothek, Museum, Schwimmhalle). Gebühren sind demzufolge nur bei tatsächlicher Nutzung einer Leistung zu zahlen.

Beiträge

Beiträge werden erhoben, um die Bürger an Ausgaben der Kommunen für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen zu beteiligen. Ein Beitrag wird für die konkrete Erstellung bzw. Verbesserung einer Einrichtung bzw. Anlage erhoben (z. B. bei Straßen, Wegen und Plätzen). Der laufende Unterhalt und die Instandsetzung dürfen hingegen nicht einfließen. Eine tatsächliche Inanspruchnahme ist – im Unterschied zur Gebühr – nicht erforderlich. Es genügt, dass der Beitragspflichtige die Möglichkeit hat, diese Einrichtung oder Anlage zu nutzen.

Sonstige Abgaben/Sonderabgaben (z. B. Kurtaxe, Tourismusabgabe)

Unter diesen Typus fallen alle kommunalen Abgaben, die den Kategorien Steuern, Gebühren und Beiträgen nicht eindeutig zugeordnet werden können. Diese sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

Beispiel Kurtaxe:

Die Kurtaxe ist eine Mischform aus Gebühr und Beitrag. Sie wird erhoben, gleichgültig, ob die Tourismuseinrichtungen genutzt werden oder nicht. Geschäftsreisende können durch eine Regelung in der jeweiligen Kurtaxengesetzgebung von der Zahlung der Kurtaxe freigestellt werden.

In allen Bundesländern (mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg) kann auf Grundlage des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes ein Kurbeitrag bzw. eine Kurtaxe erhoben werden. Das Erhebungsrecht beschränkt

sich in den meisten Bundesländern auf Gemeinden und Gemeindeteile, die beispielsweise als Kur- oder Erholungsort staatlich anerkannt sind. Lediglich in **Baden-Württemberg** (u.a. auch „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“), **Sachsen** (u.a. auch „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“) und **Schleswig-Holstein** (u.a. Anerkennung als „Tourismusort“) ist der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden zur Zeit weiter gefasst. Zuletzt wurde in **Hessen** das Kommunalabgabengesetz zum 1. Januar 2016 geändert. Künftig dürfen dort auch weitere Gemeinden, die als „Touristenorte“ anerkannt sind, von Privatreisenden einen zweckgebundenen Kurbeitrag erheben.⁶

Da sich das touristische Aufgabenspektrum im Laufe der Jahre verändert hat, werden zunehmend auch **Mobilitätsangebote** als Verwendungszweck für die Kurtaxe diskutiert.⁷ Bislang gibt es nur in **Baden-Württemberg** eine klare gesetzliche Grundlage im Kommunalabgabengesetz zur „kostenlosen Nutzung des ÖPNV“. In **Schleswig-Holstein** wurde das Kommunalabgabengesetz im Mai 2016 geändert, um künftig Touristen in ganz Schleswig-Holstein eine kostenlose ÖPNV-Nutzung ermöglichen. Die Gesetzesänderung hat zunächst einem Modellprojekt den Weg geebnet: aus den Kurabgaben in den Tourismusregionen der Westküste wird eine Gästekarte entwickelt, die den Urlaubern dann die kostenlose und fahrscheinlose Nutzung des ÖPNV erlaubt. Langfristig ist es das Ziel, dass Touristen mit ihrer Kurkarte den öffentlichen Personennahverkehr in ganz Schleswig-Holstein und in Hamburg nutzen können und Gemeinden einen Teil ihrer Einnahmen aus der Kurabgabe für dieses Angebot einsetzen.

Beispiel Tourismusabgabe:

Die Tourismusabgabe ist ein beitragsähnliches Entgelt. Zahlen muss sie jeder selbständig Tätige, der über eine gewisse Dauer einen zurechenbaren wirt-

⁶ Das hessische Wirtschaftsministerium arbeitet derzeit noch an der Umsetzungsverordnung. Wann diese in Kraft treten könnte, ist noch nicht bekannt.

⁷ Vgl. dazu die [dwif-Studie zu nachhaltigen Mobilitätskonzepten für Touristen im öffentlichen Verkehr mit Fokus auf Regionen im Bereich von Großschutzgebieten \(Grundlagenuntersuchung\)](#), erschienen im Februar 2016.

schaftlichen Nutzen durch den Tourismus hat. Die Gemeinden sind dazu verpflichtet, in einer Tourismusabgabebesatzung festzulegen, welcher Teil ihrer Ausgaben für die Herstellung, Anschaffung etc. ihrer Einrichtungen, die dem Tourismus dienen, über die Tourismusabgabe gedeckt werden soll.

2.2 Freiwillige Finanzierungsmodelle

Es existieren auch Modelle zur Tourismusfinanzierung, die auf Freiwilligkeit beruhen⁸. Diese sind allerdings lediglich als ergänzende Finanzierungslösung gedacht. Insbesondere im Bereich des Tourismusmarketings beteiligen sich vor allem Hotellerie und Gastronomie in Form von Geldmitteln an der Finanzierung.

Die finanzielle Beteiligung wird den Unternehmen freigestellt. Bei der konkreten Ausgestaltung von freiwilligen Finanzierungsmodellen haben die Gemeinden freie Hand. Es gibt Fonds-Modelle, Umlagen-Modelle und Pool-Modelle.

Beispiel Nürnberg:

Die Stadt Nürnberg hat sich 2010 für ein Fonds-Modell entschieden, das zu gleichen Teilen von der Stadt und der Nürnberger Tourismusbranche getragen wird. Auf drei Jahre angelegt, wurde das Modell nach deutlich erkennbaren Erfolgen bereits verlängert. Das Finanzvolumen beträgt pro Jahr 500.000 Euro. Mit diesem Betrag können zusätzliche, gemeinsam beschlossene Maßnahmen im Marketing durchgeführt werden. Der Tourismusfonds wurde um drei Jahre von 2016 bis 2018 verlängert; die Stadt investiert hierfür weitere 750.000 Euro. Das Nürnberger Modell hat Vorbildcharakter für andere Städte.

Beispiel Rostock:

Im Jahr 2010 entschied sich die Hansestadt Rostock für ein Umlage-Modell und

⁸ Eine Ausarbeitung des Tourismus- und Heilbäderverbandes Rheinland-Pfalz e.V. zu freiwilligen Finanzierungsmodellen für den Tourismus finden Sie unter: <http://www.tourismusnetzwerk.info/2014/03/31/neuer-leitfaden-fuer-kommunen-nachhaltige-finanzierung-kommunaler-touristischer-aufgaben/>. Eine Ausarbeitung des Landestourismusverbandes Sachsen e. V. („Finanzierung touristischer Aufgaben im Freistaat Sachsen: Handreichung zur Etablierung eines „freiwilligen Finanzierungsmodells“ zur Erfüllung touristischer Aufgaben in Kommunen“) finden Sie unter: http://ltv-sachsen.de/csdata/download/1/de/140207_thv_pfalz_1666.pdf

entwickelte ein Konzept zur finanziellen Sicherung des touristischen Marketings. Im Rahmen einer Stadtmarketingoffensive wurde die Rostocker Gesellschaft für Tourismus und Marketing mbH gegründet und eine freiwillige Marketingumlage als öffentlich-privates Finanzierungsmodell eingeführt. Der Anreiz zur Teilnahme besteht für die örtlichen Tourismusakteure darin, dass sie bestimmte Basisleistungen (Internetauftritt, Ermäßigungen bei Messeauftritten und im Gästeverzeichnis) nutzen können und von projektbezogenen Aktivitäten zusätzlich profitieren. Die Höhe der Beteiligung richtet sich bei den Beherbergungsbetrieben nach der Bettenanzahl bzw. bei touristischen Leistungsträgern nach dem Umsatz. Die Verwendung der Einnahmen wird durch einen Fachbeirat, der sich aus Mitgliedern des Netzwerkes zusammensetzt, mitbestimmt und gestaltet. In 2015 konnten so insgesamt 500.000 Euro zusätzliche finanzielle Mittel für das touristische Marketing der Hansestadt erzielt werden.

Beispiel München:

Das 2012 initiierte Modell ist eine Weiterentwicklung des Nürnberger Modells. Im Rahmen des „Münchner Modells“ beteiligen sich Unternehmen der Tourismuswirtschaft an der Konzeption einer zielgruppenorientierten Tourismusstrategie für München. Grundlage ist ein Tourismusfonds, in den sowohl die Stadt als auch die Wirtschaft zu gleichen Teilen Geld einzahlen. Elementarer Bestandteil ist der Tourismusförderverein „Tourismusinitiative München e.V.“ (TIM e.V.), dem möglichst viele touristische Leistungsträger angehören sollen. Er hat die Aufgabe, die finanziellen Mittel seitens der Wirtschaft für den Fonds zu beschaffen und zu verwalten. Über die Mittelverwendung entscheidet eine 15-köpfige Kommission, der Vertreter der Stadt und Wirtschaft angehören.

3. Die Tourismusabgabe

Mit der Tourismusabgabe haben Gemeinden die Möglichkeit, einen Teil ihrer Aufwendungen zur Förderung des Tourismus zu decken, indem sie einen Beitrag von allen Personen und Unternehmen erheben, die aus dem Tourismus wirtschaftlichen Nutzen

ziehen. Die Einführung einer Tourismusabgabe setzt voraus, dass die erhebende Gemeinde konkret nachweisbare Ausgaben zur Förderung des Tourismus hat. Durch die Tourismusabgabe werden alle zur Mitfinanzierung der touristischen Aufwendungen herangezogen, die durch den Tourismus begünstigt werden. Die Tourismusabgabe hat eine lange Tradition und wird als sachgerecht und verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Sie kann nur in Gemeinden erhoben werden, die durch das geltende Kommunalabgabengesetz dazu berechtigt sind.

3.1 Finanzierbare Ausgaben

Die Gemeinden können mit der Tourismusabgabe Kosten abdecken, die ihnen durch folgende Leistungen entstehen:

- Infrastrukturelle Maßnahmen wie Neuerrichtung, Erneuerung, Erweiterung und Unterhaltung touristischer Einrichtungen
- Personalkosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den o.g. Leistungen stehen
- touristische Angebote und Veranstaltungen, die in erster Linie tourismusfördernd wirken
- Tourismuswerbung

Diese touristischen Ausgaben dürfen über die Tourismusabgabe refinanziert werden. Kommunen sind aber dazu verpflichtet, einen Teil der Kosten selbst zu tragen, den sogenannten Eigenanteil. Grund dafür ist, dass auch Einheimische die Möglichkeit haben, Tourismusangebote zu nutzen. Auch Kosten, die durch andere Finanzierungsmittel, wie meist durch die Kurtaxe, gedeckt werden, dürfen nicht auch noch im Rahmen der Aufwandsermittlung für die Tourismusabgabe berücksichtigt werden.

3.2 Rechtsgrundlage: Kommunalabgabengesetz (KAG)

Voraussetzung für die Erhebung einer Tourismusabgabe ist zunächst, dass die Gemeinde dazu im jeweiligen Kommunalabgabengesetz ermächtigt ist. Nur dann können

die Gemeinden in einem zweiten Schritt Tourismusabgabebesatzungen erlassen. Dabei stellt sich die rechtliche Situation in den Ländern höchst unterschiedlich dar:

- Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Rheinland Pfalz eröffnen in ihren KAG bereits die Möglichkeit der Erhebung einer Tourismusabgabe bzw. eines Tourismusbeitrags in allen Tourismusgemeinden und insbesondere auch in Städten.
- In Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen orientiert sich der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden am Verhältnis von Einwohner- und Übernachtungszahl. So muss die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigen.
- In allen anderen Ländern sind ausschließlich Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- und Erholungsorte staatlich anerkannt sind, zur Erhebung einer Tourismusabgabe bzw. Fremdenverkehrsabgabe berechtigt.

In **Schleswig-Holstein** hatte der Landtag im Juni 2014 die Ausweitung des KAG beschlossen, um den Weg zur Erhebung einer landesweiten Tourismusabgabe zu ebnen. Die Erhebung einer Tourismusabgabe ist jetzt in allen Tourismusorten des Landes und damit auch außerhalb von prädikatisierten Erholungs- und Kurorten möglich. Begrifflich abgeschafft wurde die bisherige „Fremdenverkehrsabgabe“ und durch den Begriff „Tourismusabgabe“ ersetzt.⁹ Wenn eine Gemeinde eine Tourismus- oder Kurabgabe verlangt, darf sie keine Bettensteuer erheben (vgl. § 3 Abs. 5 KAG Schleswig-Holstein).

Mitte Dezember 2015 beschloss der Landtag in **Rheinland-Pfalz** die Änderungen des neuen Kommunalabgabengesetzes, das seit dem 1. Januar 2016 gilt (bisher benötigten Gemeinden, um einen „Fremdenverkehrsbeitrag“ zu erheben, ein touristisches Prädikat. Erhebungsberechtigt waren somit nur Gemeinden, die mit einer Artbezeichnung nach § 1 Abs. 1 oder 2 des Kurortegesetzes anerkannt waren). Jetzt kann jede Gemeinde, die Aufwendungen für den Tourismus hat, den Beitrag – neuerdings als

⁹ Vgl. § 10 KAG Schleswig-Holstein: http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/porta/t/pva/page/bsshoprod.psm/action/portlets.jw.MainAction?p1=e&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtree-TOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-KAGSH2005V8P10&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint

„Tourismusbeitrag“ statt Fremdenverkehrsbeitrag bezeichnet – auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes erheben.¹⁰

Auch **Sachsen** strebt eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes an. Die Gesetzesänderung war nötig geworden, weil das Sächsische Obergericht (SächsOVG) in seinem Urteil zur Kurtaxesatzung der Landeshauptstadt Dresden den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ restriktiv ausgelegt hatte.¹¹ Nach der Rechtsprechung des SächsOVG können derzeit nur diejenigen Gemeinden einen Teil ihrer touristischen Aufwendungen mit eigenen Einnahmen finanzieren, die überwiegend vom Tourismus geprägt sind. Die Novellierung soll daher Rechtssicherheit für die erhebungsberechtigten Gemeinden bringen und sicherstellen, dass künftig mehr Gemeinden eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) oder Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) erheben können. Im Mai und Juni 2016 soll es öffentliche Anhörungen in den Landtagsausschüssen geben, damit das Gesetz noch im Herbst 2016 vom Landtag beschlossen werden kann.

Zuletzt wurde in **Hessen** das Kommunalabgabengesetz zum 1. Januar 2016 geändert. Bislang konnten dort nur anerkannte Kur- und Erholungsorte einen Kurbeitrag erheben. Künftig dürfen darüber hinaus auch weitere Gemeinden, die als „Touristenorte“ anerkannt sind, von Privatreisenden einen zweckgebundenen Kur- oder Tourismusbeitrag für „die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen“ erheben.¹² Die Höhe dieser Beiträge sollen die Gemeinden selbst festlegen dürfen. Das hessische Wirtschaftsministerium arbeitet derzeit aber noch an der Umsetzungsverordnung. Wann diese in Kraft treten könnte, ist noch nicht bekannt.

Auch in **Niedersachsen** steht eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes bevor. Das neue KAG beinhaltet nicht nur eine dem heutigen Sprachgebrauch angepasste

¹⁰ Vgl. § 12 KAG Rheinland-Pfalz: http://landesrecht.rlp.de/portal/portal/t/1x1n/page/bsrlpprod.psm/action/portlets.jw.MainAction?p1=h&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-KA-GRPv9P12&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint

¹¹ Urteil vom 9.10.2014, Az. 5 C 1/14

¹² Vgl. § 13 KAG Hessen: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=146356566127866853&sessionID=14872054463740021&chosenIndex=Dummy_nv_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=146167,15

Umbenennung der tourismusspezifischen Beitragsarten („Kur- und Fremdenverkehrsbeitrag“) in „Gäste- und Tourismusabgabe“. Insbesondere bringt die geplante Änderung auch die Ausweitung des Kreises der erhebungsberechtigten Kommunen mit sich: Bisher dürfen nur Gemeinden, die als Kurorte, Erholungsorte oder Küstenbadeorte staatlich anerkannt sind, den Aufwand für die Schaffung, Erhalt und Betrieb der kommunalen Tourismuseinrichtungen auf Gäste und diejenigen Gewerbetreibenden umlegen, die vor Ort in besonderem Maße vom Tourismus profitieren. Diese Möglichkeit soll künftig auch Gemeinden eröffnet werden, die zwar eine gewisse touristische Prägung haben, aber nicht das Prädikat Kur-, Erholungs- oder Küstenbadeort tragen. Ende März 2016 hat die Niedersächsische Landesregierung beschlossen, den Gesetzesentwurf in den Landtag einzubringen.

Im **Saarland** wird über die Einführung einer Tourismusabgabe und eine entsprechende Änderung des Kommunalabgabengesetzes diskutiert. In **Sachsen** wurde eine umfangreiche Handreichung zur Umsetzung der Tourismusabgabe ausgearbeitet.¹³

Die für die Tourismusabgabe relevanten Paragraphen der KAGe aus Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sind nachfolgend zitiert.

§ 35 KAG Sachsen (Auszug)

Fremdenverkehrsabgabe

(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Fremdenverkehrsförderung von selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Fremdenverkehr im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Fremdenverkehrsabgabe erheben. Für nicht am Ort ansässige Personen oder Unternehmen besteht die Abgabepflicht, soweit eine Betriebsstätte im Sinne

¹³ Handreichung zur Einführung der Fremdenverkehrsabgabe (FVA), Stand: Mai 2013; zu finden unter: http://ltv-sachsen.de/csdata/download/1/de/ltv_handreichung_fva_mit_deckblatt_finale_fassung_1383.pdf

von § 12 der Abgabenordnung gegeben ist. Die Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe sind für die in Satz 1 genannten Aufgaben zweckgebunden.

(2) Die Fremdenverkehrsabgabe bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem einzelnen Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr erwachsen. Das Nähere ist durch Satzung (§ 2) zu bestimmen.

§ 44 KAG Baden-Württemberg (Auszug)

Fremdenverkehrsbeiträge

(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können zur Förderung des Fremdenverkehrs und des Erholungs- und Kurbetriebs für jedes Haushaltsjahr von allen natürlichen Personen, die eine selbstständige Tätigkeit ausüben, und von allen juristischen Personen Fremdenverkehrsbeiträge erheben, soweit ihnen in der Gemeinde aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen.

(2) Der Fremdenverkehrsbeitrag bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem Beitragspflichtigen aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb erwachsen. § 43 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Durch Satzung kann bestimmt werden, dass auf die Beitragsschuld angemessene Vorauszahlungen zu leisten sind.

§ 11 KAG Brandenburg (Auszug):

Tourismusabgabe

(5) Gemeinden können für die Tourismuswerbung und für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Tourismuszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Tourismusbeitrag erheben. § 6 bleibt unberührt.

(6) Der Tourismusbeitrag wird von den Personen und den Unternehmen erhoben, denen durch den Tourismus besondere unmittelbare oder mittelbare 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.

§ 10 KAG Schleswig-Holstein (Auszug; neu seit Juni 2014):

Tourismusabgaben

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

(6) 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.

§ 12 KAG Rheinland Pfalz (Auszug; neu seit Januar 2016):

Tourismusbeitrag

(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.

(1a) Beschließt der Rat, eine Tourismusbeitragssatzung zu erlassen, so haben die in der Gemeinde selbstständig tätigen Personen und Unternehmen der Gemeinde auf Verlangen die zur Beurteilung ihrer Beitragspflicht und zur Schaffung der Bemessungsgrundlagen für den Beitrag erforderlichen Auskünfte schon vor Erlass der Satzung zu erteilen.

3.3 Grundprinzipien des Abgabenrechts

Gemeinden sind gesetzlich dazu gehalten, niemanden übermäßig zu belasten. Als Ausdruck dieser Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz gemäß Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes sind bei der Einführung einer Tourismusabgabe durch die Gemeinden folgende Prinzipien des Kommunalabgabenrechts einzuhalten:

3.3.1 Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit

Dieser schreibt vor, dass eine Abgabe nur gefordert werden darf, wenn der Abgabenschuldner einen gesetzlichen oder Gesetzesabgeleiteten Abgabentatbestand erfüllt. Als Abgabenschuldner bezeichnet man die Person, die eine Abgabenschuld für eigene Rechnung zu erfüllen hat. Die Abgabenschuld entsteht, sobald die Person den Tatbestand verwirklicht, den die Satzung für die Leistungspflicht formuliert.

3.3.2 Das Prinzip der Abgabengerechtigkeit

Dieser Grundsatz wird aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 31 des Grundgesetzes abgeleitet. Er hat zweierlei Bedeutung: Zum einen gebietet er, den Abgabenanspruch gegenüber jedermann, der laut Rechtsvorschrift abgabepflichtig ist, durchzusetzen. Gesetzliche Ausnahmen von diesem Grundsatz bestehen nur unter sehr engen Voraussetzungen.

Zum anderen muss die Abgabenlast gerecht auf die Abgabenschuldigen verteilt werden. Welcher Verteilungsmaßstab geeignet ist, hängt von der Abgabengattung ab. Im Beitragsrecht bestimmt sich der Verteilungsmaßstab nach dem Vorteil, der sich aus der Nutzungsmöglichkeit ergibt. Würde man beispielsweise die Einkommensverhältnisse der Abgabenschuldigen als Verteilungsmaßstab zu Grunde legen, entspräche dies nicht dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit.

3.3.3 Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip besagt, dass Gebühren und Beiträge in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Leistung stehen müssen. Die Höhe der Abgabe muss sich

daran orientieren, wie groß der Vorteil ist, den Bürgerinnen und Bürger haben. Derjenige, der von einer Leistung einen Vorteil hat, soll nach Maßgabe dieses Vorteils über eine entsprechende Abgabe zur Finanzierung dieser Leistung herangezogen werden. Zu beachten ist aber, dass das Äquivalenzprinzip nicht zu eng verstanden werden darf. Es reicht aus, wenn zwischen den Abgaben und der damit korrespondierenden Leistung kein offensichtliches Missverhältnis besteht.

3.4 Umsetzung durch Abgabesatzung

3.4.1 Satzungspflicht

Die Tourismusabgabe darf nur aufgrund einer kommunalen Satzung erhoben werden. Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Satzungsautonomie gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erlassen werden. Satzungen sind in ihrem Geltungsbereich begrenzt auf das Gebiet der Gemeinde, die die Satzung erlassen hat. Sie gelten für alle Einwohner sowie für sonstige Personen, die im Gemeindegebiet Grundstücke besitzen oder ein Gewerbe betreiben oder die sich im Gemeindegebiet aufhalten und gemeindliche Einrichtungen benutzen.

3.4.2 Welche Mindestanforderungen muss die Satzung inhaltlich erfüllen?

In den Kommunalabgabengesetzen wird ein bestimmter Mindestinhalt der Abgabensatzung vorgeschrieben. Da die Kommunalabgabengesetze Landesgesetze sind, können die Anforderungen in den einzelnen Bundesländern abweichend formuliert sein.

Von folgendem Pflichtinhalt kann ausgegangen werden:

Wer ist zahlungspflichtig (Abgabeschuldner)?

Die Satzung muss regeln, wer Abgabenschuldner ist. Als Abgabenschuldner bezeichnet man die Person, die eine Abgabenschuld für eigene Rechnung zu erfüllen hat. Die Abgabenschuld entsteht, sobald die Person den Tatbestand verwirklicht, den die Satzung für die Leistungspflicht formuliert.

Die Tourismusabgabe wird von selbständig Tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Tourismus im Gemeindegebiet ein wirtschaftlicher Vorteil erwächst, erhoben. Dieser Vorteil kann unmittelbarer, wie bei Betrieben der 1. Umsatzstufe; z. B. Beherbergungsbetriebe, Dienstleistungsbetriebe, Gastronomie und/oder mittelbarer Art sein, wie bei Betrieben der 2. Umsatzstufe, z. B. Handwerks- und Handelsbetriebe, Steuerberater. Ein solcher Vorteil wird bereits dann als gegeben angesehen, wenn durch den Tourismus eine erhöhte Verdienstmöglichkeit besteht. Konkret betrifft das neben Hoteliers und Gastronomen vor allem Einzelhändler, deren Umsätze in beachtlichem Maße von Urlaubern und Tagestouristen bestimmt werden. Der Gleichheitsgrundsatz verlangt es, dass sämtliche Abgabepflichtigen – zumindest als Gruppe – ermittelt und erfasst werden. Hierzu kann es aber auch genügen, mit einer Auffangvorschrift „sonstige Personen und Unternehmen mit abgabenrelevanten Vorteilen aus dem Tourismus“ einzubeziehen, wenn der Kreis der Abgabepflichtigen nicht genau vorhersehbar ist.

Wofür muss gezahlt werden (Abgabetatbestand)?

Abgabetatbestand ist der in der Satzung abstrakt definierte Sachverhalt, dessen Verwirklichung die Abgabepflicht auslöst, also das „Ob“ der Abgabbeerhebung.

Wie viel muss man zahlen (Abgabenmaßstab und Abgabensatz)?

Abgabenmaßstab nennt man die Bemessungsgrundlage, mit der - unter Anwendung des Abgabensatzes - die Abgabe errechnet und festgesetzt wird. In der Regel entspricht sie bei der Tourismusabgabe dem wirtschaftlichen Vorteil, der dem Abgabeschuldner durch den Tourismus entstanden ist.

Unter dem Abgabensatz ist der Geldbetrag zu verstehen, der nach der jeweiligen Bemessungsgrundlage errechnet wurde. Für die Bemessung der konkreten Höhe der Abgabe eines Abgabenschuldners sind drei Faktoren von Relevanz:

Abgabenmaßstab

Der Abgabenmaßstab wird für jeden Abgabenschuldner individuell anhand der in der Satzung festgelegten Definition ermittelt. Für die Tourismusabgabe bietet

es sich an, den Umsatz bzw. Gewinn als Abgabenmaßstab zu definieren. Zwar können auch andere Faktoren z. B. Bettenzahl oder Anzahl der Beschäftigten als Maßstab herangezogen werden, in Anbetracht der unterschiedlichen Branchen, die vom Tourismus profitieren, ist aber der Gewinn als Maßstab am praktikabelsten. Um den Gewinn zu ermitteln, bietet es sich an, in die Abgabensatzung eine Erklärungspflicht des Abgabeschuldners über die Höhe seines Gewinns aufzunehmen.

Vorteilssatz

Der Vorteilssatz wird durch Schätzung ermittelt. Er bezeichnet den aus dem Tourismus erwachsenden Vorteil an den Gesamteinnahmen. Der Vorteilssatz wird im Rahmen der Abgabensatzung für gleichartige Gruppen von Abgabepflichtigen (z.B. Inhaber von Beherbergungsbetrieben) festgelegt. Dabei hat die Gemeinde ein recht weites Ermessen.

Zu berücksichtigen sind auch ortspezifische Merkmale. Dies wird üblicherweise umgesetzt, indem das in der Satzung festgelegte Gebiet entsprechend der touristischen Relevanz in unterschiedliche Zonen eingeteilt wird z. B. Industriegebiet, Ortsmitte, Strandnähe. So kann der Vorteilssatz auch innerhalb einer Gruppe von Abgabepflichtigen gerecht differenziert werden.

Hebesatz

Der Hebesatz ist der dritte Faktor bei der Berechnung der konkreten Abgabe. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Einnahmen der Gemeinde auch nur dem tatsächlich deckungsfähigen Aufwand entsprechen (Kostendeckungsprinzip). Er ist seitens der Gemeinde auf Grundlage einer genauen Kalkulation, d.h. nicht nach freiem Ermessen, festzulegen.

Wann muss gezahlt werden?

In der Satzung kann der Zeitpunkt der Fälligkeit auf einen bestimmten Kalendertag, auf den Monats-, Quartals- oder Jahresbeginn, aber auch auf den Zeitpunkt der Ent-

stehung der Abgabenschuld festgesetzt werden. Abgaben, die durch Bescheid festgesetzt werden, sollten nach Ablauf einer bestimmten Frist nach Zugang des Bescheides fällig werden.

3.5 Musterbeispiele und -satzungen

Zahlreiche Länderorganisationen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes verfügen über Mustersatzungen, welche den Mitgliedskommunen zur Verfügung stehen. In Rheinland-Pfalz werden die Mustersatzungen aufgrund der Änderung des KAG (Gäste- und Tourismusbeitrag) derzeit überarbeitet. In Niedersachsen und Baden-Württemberg gibt es ebenfalls Mustersatzungen für Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat für seine Mitgliedskommunen eine Muster-Fremdenverkehrsbeitragssatzung erstellt. In Sachsen wird es künftig für die Gästetaxe und die Tourismusabgabe Mustersatzungen geben.

Brandenburg

In Brandenburg wurde bereits Ende 2012 das Kommunalabgabengesetz geändert. Die Gesetzesänderung hat zu einer Erweiterung des § 11 Abs. 5 KAG geführt. Danach dürfen nun alle Gemeinden Brandenburgs mit Aufwendungen für den Tourismus Tourismusbeiträge erheben. Zuvor war dies ausschließlich Gemeinden vorbehalten, die ganz oder teilweise als Kurort oder als Erholungsort anerkannt sind, sowie Gemeinden, in denen die Zahl der Fremdübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt.

Diese Gesetzesänderung leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung der touristischen Infrastruktur. Die in Brandenburg bewährte Praxis der Erhebung von Tourismusbeiträgen wird beibehalten. Diese Lösung bietet zahlreiche Vorteile gegenüber anderen Instrumenten der Tourismusfinanzierung, insbesondere kann auf die mit Rechtsunsicherheiten behaftete Bettensteuer verzichtet werden.

Die konkrete Umsetzung der Tourismusabgabe durch örtliche Satzungen steht gemäß § 11 Abs. 5 KAG Brandenburg im Ermessen der Gemeinden. Die Gemeinden können die Einführung eines Tourismusbeitrages auf die jeweilige Eignung vor Ort prüfen und

die hier gebotene Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen dieses Instruments selbstständig vornehmen.

Bei der Ausarbeitung einer Satzung als Grundlage für die Erhebung einer Tourismusabgabe ist es ratsam, dass die Gemeinden sich zumindest in Teilen an Satzungen orientieren, die bereits gerichtlich geprüft und als rechtswirksam befunden wurden. Die vollständige Übernahme einer Satzung einer anderen Gemeinde ist allerdings nicht möglich, da die jeweiligen örtlichen Besonderheiten unbedingt beachtet werden müssen. Andernfalls droht die Unwirksamkeit der Satzung.

Beispiel: Satzung über die Erhebung eines Tourismusbeitrages in der Landeshauptstadt Potsdam¹⁴ (Entwurf einer Tourismusbeitragssatzung), Stand 16.4.2013

4. Die DTV-Position: Die Sicherstellung der Finanzierung des Tourismus

Eine moderne touristische Infrastruktur mit positiven Effekten für die gesamte Wirtschaft aufzubauen und zu erhalten ist das vorrangige Ziel des DTV. Dafür müssen wir gemeinsam ein rechtssicheres, dauerhaftes und zukunftsfähiges Finanzierungsmodell entwickeln. Nur so bleibt Deutschland ein innovatives und erfolgreiches Reiseland. Bei der Bewertung der sich bietenden Mittel zur Finanzierung kommt der DTV zu folgenden Ergebnissen:

Die Bettensteuer

Die Bettensteuer als Mittel einer dauerhaften und gerechten Tourismusfinanzierung lehnen wir ab.

- Durch die Bettensteuer wird ausschließlich die Beherbergungsbranche belastet.

¹⁴ Die Stadt Potsdam hat sich zwar für die Einführung einer Bettensteuer entschieden, verfügt jedoch über einen ausgearbeiteten Entwurf einer Tourismusabgabesatzung. Den Entwurf finden Sie unter: <http://egov.potsdam.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=20810&options=4#searchword>

- Einnahmen aus dem Tagestourismus sowie tourismusbedingte Einnahmen anderer Branchen und hier insbesondere des Einzelhandels, werden nicht einbezogen.
- Sie führt zu einem hohen Bürokratieaufwand, bei Hoteliers wie Gemeinden.
- Die Einführung einer Bettensteuer garantiert keine Verbesserung der Tourismusfinanzierung, da sie grundsätzlich nicht zweckgebunden verwendet werden muss.

Freiwillige Finanzierungsmodelle

Freiwillige Modelle können durchaus einen Beitrag zur Verbesserung der Finanzierung leisten. Sie können allerdings nur flankierend wirken – auch bei der Tourismusfinanzierung gilt „Freiwilligkeit vor Zwang“, den vielen Vorteilen von freiwilligen Modellen stehen aber u.a. auch erhebliche Hürden bei der Umsetzung gegenüber.

- Positiv zu bewerten ist, dass unterschiedlichste Tourismusakteure gemeinsam mit der öffentlichen Hand nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und Mitbestimmung ihren Beitrag leisten und Verantwortung übernehmen.
- Es ist Ziel solcher Modelle, für zusätzliche Einnahmen – insbesondere im Bereich des Marketings – zu sorgen. Sie sind nicht dazu geeignet, den kompletten Finanzbedarf für touristische Aufwendungen einer Gemeinde abzudecken.
- Freiwillige Modelle bergen die Gefahr einer ungerechten Lastenverteilung, da sie nicht verhindern können, dass Trittbrettfahrer profitieren, ohne einen eigenen Beitrag geleistet zu haben. Dies kann zu einer schwindenden Akzeptanz bei den Zahlungswilligen führen.
- Dadurch bedingt sich eine geringere Planungssicherheit für die Zukunft.
- Der Betreuungsaufwand ist vergleichsweise hoch. Es sind intensive Öffentlichkeitsarbeit, Partnerbetreuung und -akquise nötig.
- Freiwillige Modelle sind nur bei hinreichender Größe, Professionalität und Schlagkraft der Destination nachhaltig umsetzbar.

Die Tourismusabgabe

- Um die Tourismusabgabe umzusetzen, benötigt es keiner neuen Gesetze, sondern einer Modifizierung bzw. Ausweitung bestehender rechtlicher Grundlagen
- Die Tourismusabgabe sichert die Finanzierung der notwendigen Ausgaben, denn alle, die vom Erfolgsfaktor Tourismus in einer Gemeinde profitieren, tragen ihren Teil dazu bei, dass die touristische Infrastruktur erhalten und ausgebaut wird.
- Ihr solidarischer Ansatz – eine breite Erhebungsbasis, die damit verbundenen geringeren Lasten für den Einzelnen und eine gerechte Verteilung der Abgabenlast, die nicht nur einseitig das Gastgewerbe belastet – ist die Grundlage für ihre Akzeptanz.
- Durch die Zweckbindung der Mittel ist Transparenz bei den Ausgaben garantiert. Einnahmen aus der Tourismusabgabe fließen in den Tourismus: Das fördert die Akzeptanz auf breiter Ebene, bei wirtschaftlichen Profiteuren des Tourismus wie bei Gästen.

Unser Fazit: Die Tourismusabgabe für eine nachhaltige und faire Finanzierung!

Die Finanzierung touristischer Ausgaben in den Gemeinden muss verlässlich, transparent und gerecht erfolgen. Deshalb setzt sich der DTV für die **Tourismusabgabe** ein – soweit freiwillige Modelle nicht realisierbar sind –, denn nur diese garantiert, dass alle drei Kriterien erfüllt werden.

Der DTV plädiert dafür, das vorhandene Instrumentarium im Rahmen der Kommunalabgabengesetze der Länder in diesem Sinne auszuweiten, ihre Umsetzung per Satzung zu vereinfachen und flächendeckend zum Einsatz kommen zu lassen. Wenn weitere Landesregierungen – dem Beispiel Brandenburg und Schleswig-Holstein folgend – „allen Tourismusorten“, also Orten mit vielen Gästen und erhöhten Ausgaben für den Tourismus, den Weg zur Erhebung einer Tourismusabgabe öffnen, könnten die Kommunen den tourismusrelevanten Finanzierungsbedarf für die touristische Infrastruktur im Wesentlichen aus diesen Einnahmen decken.

Auch wenn es bei der Umsetzung Herausforderungen zu meistern gilt (z. B. die Feststellung des tourismusbezogenen Aufwands der Gemeinde und die sachgerechte Ermittlung der Bemessungsgrundlage), lohnt sich der Aufwand, denn die Vorteile der Tourismusabgabe überwiegen. Es gilt, mit allen betroffenen Unternehmen und touristischen Leistungsträgern einen offenen, transparenten Dialog zu beginnen und im Konsens mit allen Beteiligten vor Ort ein dauerhaftes und rechtssicheres Finanzierungsmodell für den Tourismus zu erarbeiten. Ein solches Vorgehen sorgt für langfristige Akzeptanz.

Der DTV appelliert außerdem an die Politik, das Thema Tourismusfinanzierung stärker zu beachten, zu diskutieren und notwendige Handlungen einzuleiten. Es muss auf allen politischen Ebenen ein Bewusstsein geschaffen werden, wie wichtig der Tourismus für den Wirtschaftsraum Deutschland – und insbesondere für den ländlichen Raum – ist. Erhalt und Ausbau der touristischen Infrastruktur sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Tourismus auch weiter Wirtschaftsmotor mit fast drei Millionen nicht verlagerbarer Arbeitsplätzen bleiben kann.

Dafür ist eine sichere und gerechte Finanzierung unerlässlich!

Juni 2016