

Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Hann. Münden

Einführung eines Fremdenverkehrsbeitrages

Beratungsfolge : **08.02.2016** **Finanzausschuss**
 10.02.2016 **Verwaltungsausschuss**
 15.02.2016 **Rat der Stadt Hann. Münden**

Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt, einen Fremdenverkehrsbeitrag (künftig „Tourismusbeitrag“) einzuführen und eine entsprechende Beitragssatzung zu erlassen. Dafür werden folgende Erhebungsmerkmale festgelegt:

1. Das Erhebungsgebiet erstreckt sich auf das gesamte Stadtgebiet und wird in Zonen eingeteilt. Dabei bildet das als Erholungsgebiet anerkannte Stadtgebiet die Zone 1 und das restliche Stadtgebiet mit den Ortschaften die Zone 2.
2. Das Umsatzverfahren wird als Beitragsmaßstab gewählt.
3. Der fremdenverkehrsrelevante Gewinn wird nach dem Fallingbosteler Modell ermittelt.

Sachverhalt, ggf. mit gesetzlichen Grundlagen:

Mit Bescheid vom 26.11.2010 hat das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Kernstadt Hann. Münden weiterhin als Erholungsort anerkannt. Damit kann die Stadt gemäß § 9 des Nds. Kommunalabgabengesetzes (NKAG) einen Fremdenverkehrsbeitrag zur Deckung ihrer Aufwendungen für den Fremdenverkehr erheben.

Derzeit befindet sich ein Gesetzentwurf zur Novelle des NKAGs in der Verbändeanhörung. Der Begriff „Fremdenverkehrsbeitrag“ wird darin durch den Begriff „Tourismusbeitrag“ ersetzt bzw. umbenannt.

Obwohl lt. Bescheid nur ein Teil der Stadt als Erholungsgebiet ausgewiesen ist, soll aus Gleichbehandlungsgründen die Erhebung auf das gesamte Stadtgebiet mit Ortsteilen ausgedehnt werden. Dieses ist rechtlich möglich, wobei das nichtanerkannte Gebiet mit der Einstufung in Zone 2 den unterschiedlichen Vorteilen Rechnung trägt.

Für den Erlass einer entsprechenden Satzung mit Beitragskalkulation ist es vorab erforderlich, von den potentiell Steuerpflichtigen (im Regelfall Gewerbetreibende und Freiberufler) Auskünfte zur Ermittlung der Beitragsbemessungsgrundlagen einzuholen. Dafür ist dieser Grundsatzbeschluss des Rates zur Einführung des Fremdenverkehrsbeitrags gemäß § 9 Absatz 3 NKAG zwingend notwendig.

Als Beitragsmaßstab wird der Umsatzmaßstab vorgeschlagen, da hierbei die gerechteste Beitragsfestsetzung erfolgt und dieser Maßstab von der Rechtsprechung favorisiert wird.

Der fremdenverkehrsrelevante Gewinn soll nach dem Fallingbosteler Modell ermittelt werden. Daten hierzu werden aus Studien des Deutschen Wissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr e. V. (DWIF) herangezogen. Eine aktuelle Studie für Hann. Münden muss in Auftrag gegeben werden. Dafür fallen Kosten in Höhe von voraussichtlich ca. 5.000 € an. Die letzte Studie von 2012 hatte Daten ab 2009 ermittelt.

Die Arbeiten zur Einführung des Fremdenverkehrsbeitrages werden durch Herrn Rechtsanwalt Richard Elmenhorst (Fachanwalt für Verwaltungsrecht) begleitet. Seine Tätigkeit wird sich auf die Kalkulation und die Satzungerstellung erstrecken. Ggf. wird er auch Hilfestellung bei der internen Vorbereitung für die Öffentlichkeitsarbeit erbringen.

1. Sach- und Rechtslage:

Gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 NKAG können Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind, zur Deckung ihres Aufwandes für die Förderung des Fremdenverkehrs sowie für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung ihrer Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, einen Fremdenverkehrsbeitrag erheben.

Sobald der Grundsatzbeschluss des Rates zur Einführung des Fremdenverkehrsbeitrages vorliegt, können alle potentiell beitragspflichtigen Personen und Unternehmen angeschrieben und anhand eines Fragebogens die notwendigen Daten zum Überprüfen der Beitragspflicht abgefragt werden.

Diese Daten sind notwendige Grundlage für einen Satzungsentwurf, da darauf die vorgeschriebene Kalkulation im Vorfeld des Satzungserlasses beruht und somit unverzichtbar sind. Dieses besondere Verfahren ist nötig, um entgegen § 11 Abs. 1 Nr. 3 a i. V. m. § 93 AO die Auskunftspflicht der Beitragspflichtigen vor Bestehen des Abgabetatbestandes zu bewirken.

2. Erhebungsgebiet:

Nach § 9 Absatz 4 NKAG bestimmen die Gemeinden durch Satzung das Gebiet, in dem sie einen Fremdenverkehrsbeitrag erheben, nach ihren örtlichen Verhältnissen und entsprechend den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen durch den Fremdenverkehr für die in der Gemeinde selbständig tätigen Personen und Unternehmen. Die Gemeinden können die Erhebung des Fremdenverkehrsbeitrages auf das anerkannte Gebiet beschränken, aber auch auf das gesamte Stadtgebiet ausdehnen.

Lt. Urteil des OVG Lüneburg vom 23.03.2009 hat die Gemeinde bei der Bestimmung des Beitragsgebietes ihr Ermessen im Rahmen des verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 GG) auszuüben. Das heißt: Sollen bestimmte Ortsteile nicht in die Satzung aufgenommen werden, müssen die örtlichen Verhältnisse dies objektiv rechtfertigen. Eine solche Differenzierung wäre mit großen rechtlichen Unsicherheiten und Ungerechtigkeiten verbunden und sollte daher möglichst unterbleiben. Stattdessen könnte eine Zonierung der Ortsteile den unterschiedlichen Vorteilen aus dem Fremdenverkehr Rechnung tragen. Die Entscheidung über eine Zonierung und deren konkrete Ausgestaltung ist im Rahmen des Satzungsbeschlusses zu treffen.

3. Beitragsmaßstab:

Der Maßstab für den Fremdenverkehr ist in der Satzung zu regeln und dient im Vorfeld der Kalkulation des Beitrages. Die Bemessung der Fremdenverkehrsbeiträge hat sich dabei nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen zu richten, die den Beitragspflichtigen aus dem Fremdenverkehr in der Gemeinde erwachsen. Dabei wurden laut Rechtsprechung zwei Maßstäbe für grundsätzlich zulässig erklärt.

3.1 Produktionsfaktorenmaßstab:

Der Maßstab der Produktionsfaktoren nimmt die vorhandenen Produktionsmittel zum Anknüpfungspunkt für die Bemessung der Vorteile. Dabei ist es zulässig, bei verschiedenen Beitragsgruppen auch von verschiedenen Produktionsfaktoren auszugehen, z. B. für Einzelhandelsgeschäfte von der Verkaufsfläche, für Hotels usw. von der Bettenanzahl, für die Schank- und Speisewirtschaft von der Anzahl der vorhandenen Sitzplätze und für die freien Berufe von der Anzahl der Mitarbeiter.

Dieser Maßstab ist zwar rechtlich anerkannt, aber bei den Gerichten immer mehr umstritten, da er nicht immer die wahren Vorteile von Selbstständigen und Unternehmen widerspiegelt (s. u. Fazit).

3.2 Umsatzmaßstab:

Bei diesem Maßstab bemisst sich der Beitrag nach dem erzielten Umsatz der beitragspflichtigen Einrichtung, einem Mindestgewinnsatz, einem Vorteilssatz und dem Beitragssatz. Der Beitrag wird folgendermaßen berechnet:

Umsatz x Mindestgewinnsatz x Vorteilssatz x Beitragssatz

3.2.1 Umsatz:

Der Umsatz muss jährlich von den Beitragspflichtigen durch entsprechende Belege (in der Regel Umsatzsteuerbescheid oder –anmeldung) nachgewiesen werden. In der Praxis wird daher immer das Jahr, das dem Erhebungsjahr vorausgegangen ist, zugrunde gelegt.

3.2.2 Mindestgewinnsatz:

Der Mindestgewinnsatz ist die Gewinnquote für die entsprechenden Branchen und kann aus den Reingewinnsätzen für Gewerbetreibende (aus der Richtsatzsammlung des Bundesministerium für Finanzen) abgeleitet werden.

3.2.3 Vorteilssatz:

Der Vorteilssatz beschreibt das Verhältnis zwischen dem Anteil der aus dem Fremdenverkehr erwachsenden Vorteile und dem Gesamtumsatz der zu beurteilenden beitragspflichtigen Branchen.

Bei der Bestimmung des Vorteilssatzes müssen Art, Umfang, Tätigkeit, Lage und auch die Größe des einzelnen Geschäftes bzw. der Beherbergungsräume berücksichtigt werden. Die Stadt hat dabei einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Schätzungsspielraum.

Die Vorteilssätze müssen satzungsmäßig für jeden Anwendungsfall konkret festgelegt werden, wobei es zulässig ist, Gruppen von Beitragspflichtigen gleich zu behandeln, wenn sie typischerweise annähernd gleiche Vorteile aus dem Fremdenverkehr erlangen.

Bei Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrages in verschiedenen Zonen, sollte der Vorteilssatz in Zone 2 niedriger angesetzt werden, als in Zone 1.

3.2.4 Beitragssatz:

Der Beitragssatz berechnet sich nach folgender Formel:

$$\frac{\text{Umlagefähiger Aufwand}}{\text{fremdenverkehrsrelevante Gewinne}}$$

3.2.4.1 Umlagefähiger Aufwand:

Der beitragsfähige Aufwand, der in der Stadt Hann. Münden für die Förderung des Fremdenverkehrs sowie für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung von Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, aufgewendet wurde, beläuft sich nach einer vorläufigen Berechnung und unter Abzug der speziellen Erträge auf ca. 580.000 Euro aus dem Mittel der Jahre 2010-2014.

Hier wurden u. a. die Personal- und Betriebsaufwendungen der folgenden Teilprodukte veranschlagt: Museum, Denkmalpflege, Theater, Heimat- und Kulturpflege (Schloss), Anteil Park- und Grünanlagenpflege, Wanderwege und der Zuschuss an den Touristik Naturpark e.V..

Weiterhin ist nach der Rechtsprechung ein von der Stadt zu tragender öffentlicher Anteil von ca. 25 % abzuziehen, der im eigenen Ermessen festzulegen ist.

Danach verbleibt ein umlagefähiger Aufwand in Höhe von ca. 435.000 Euro.

3.2.4.2 Fremdenverkehrsrelevanter Gewinn:

Der fremdenverkehrsrelevante Gewinn wird nach dem Fallingbosteler Modell ermittelt.

Der Touristik Naturpark Münden e. V. hatte das Deutsche Wirtschaftswissenschaftliche Institut für Fremdenverkehr e. V. in München (DWIF) für das Jahr 2010 beauftragt, das Tourismusverhalten in Hann. Münden zu untersuchen. Aufgrund dieser Studie wurde ein fremdenverkehrsrelevanter Gewinn von **13,7 Mio.** Euro ermittelt. Eine neue Studie muss noch in Auftrag gegeben werden.

Nach dieser groben Berechnung würde sich folgender Beitragssatz ergeben:

$$435.000 \text{ Euro} / 13.700.000 \text{ Euro} = \mathbf{0,031751} \rightarrow \mathbf{3,17 \%}.$$

Fazit:

Der Produktionsfaktorenmaßstab basiert auf einer relativ gleichbleibenden Erhebungsgrundlage, da sich die Produktionsfaktoren im Laufe der Jahre nicht wesentlich ändern werden. Die Kontrolle der Produktionsfaktoren ist jedoch nicht vom Arbeitsplatz sondern ausschließlich mittels eines Außendienstes möglich. Dieser Außendienst müsste – gegenüber den Gerichten nachweisbar – in der Lage sein, flächendeckend, regelmäßig und in der Hauptsaison zügig und wiederholt das gesamte Erhebungsgebiet zu erfassen. Diese Überprüfung bedeutet daher einen erheblichen Personalaufwand und ist aufgrund der Vielzahl an Betrieben nicht zu leisten.

Weiter wird hier von den Produktionsfaktoren auf den Umsatz eines Unternehmens geschlossen. Ein Restaurant mit vielen Sitzmöglichkeiten bedeutet keinesfalls, dass es auch einen hohen Umsatz erzielt. Ebenso werden keine Teilzeit- und Saisonarbeiten berücksichtigt. Die Gewerbetreibenden, die in einer Branche nur in einem bestimmten Zeitraum des Jahres arbeiten, werden durch ganzjährig Tätige derselben Branche mit einem höheren Beitragssatz belastet.

Der Umsatzmaßstab hingegen verteilt den Beitrag gerechter, da das Unternehmen, das einen hohen Umsatz erzielt, auch einen hohen Beitrag zahlen muss. Gerichte favorisieren daher aus Gerechtigkeitsgründen den Umsatzmaßstab. Die Nachteile liegen hier vor allem in der Mitwirkungspflicht der Beitragspflichtigen, wobei der Umsatz bei Nichtmitwirkung von der Kommune auch geschätzt werden darf. Der größte Nachteil besteht sicherlich beim Verständnis der Beitragspflichtigen für den Vorteilssatz, da dieser nach keinem mathematischen Verfahren errechnet, sondern vielmehr von der Kommune festgelegt wird.

Auch wenn die Festsetzung des Umsatzmaßstabes komplizierter ist, ist unter Berücksichtigung der Steuergerechtigkeit das Umsatzverfahren der korrektere Beitragsmaßstab, da sich so der Beitrag pro Person bzw. Betrieb nach dem Umsatz aus dem Fremdenverkehr richtet.

Auch ein Gutachten vom März 2013 des Rechtsanwaltes Richard Elmenhorst hat sich eindeutig für die Verwendung des Umsatzmaßstabes bei der Stadt Hann. Münden ausgesprochen, da „der Produktionsfaktoren-Maßstab zur Bemessung des Fremdenverkehrsbeitrages für die Stadt Hann. Münden nicht passt, weil – insbesondere aufgrund der Anzahl der örtlich vorhandenen Unternehmen – die strukturellen Rechtssicherheits- und Kostennachteile dieses Maßstabes in ihrer vollen Tragweite zur Wirkung kommen, während seine Vorzüge nicht zur Entfaltung gelangen können.“

Der Schwierigkeit der Bestimmung der Vorteilssätze kann man entgegenwirken, indem man diese transparent auch mit den potentiellen Beitragspflichtigen erarbeitet und die Vorgehensweise zur Ermittlung genau dokumentiert. Dies wird auch nur am Anfang Schwierigkeiten bereiten, denn die Beitragspflichtigen, denen die Vorteilssätze ordentlich erläutert werden, werden die Zahlung des Beitrages leichter akzeptieren. Bei der Festlegung der Vorteilssätze kann auf die Richtwerte in den Beitragssatzungen anderer Gemeinden zurückgegriffen und nach Prüfung auf die Gegebenheiten in Hann. Münden angepasst werden.

4. Beitragspflichtige Personen und Unternehmen:

Gemäß § 9 Abs. 2 NKAG sind beitragspflichtig alle selbständig tätigen Personen und alle Unternehmen, 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 ihren Wohnsitz oder Betriebssitz zu haben, vorübergehend dort erwerbstätig sind. Hauptbranchen der Beitragspflichtigen sind nach der Rechtsprechung vor allem das Gastgewerbe, die Beherbergungsbetriebe, der Einzelhandel, das Handwerksgewerbe und Freiberufler, wie Architekten, Ärzte, Steuerberater und Rechtsanwälte.

5. Beitragskalkulation:

Der Beitragsberechnung kann ein Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der gemäß § 5 NKAG drei Jahre nicht übersteigen soll. Die Vorbereitungen und die eigentliche Erhebung der Daten bei den potentiell Steuerpflichtigen für eine korrekte und gerichtsfeste Kalkulation werden ca. 10 – 12 Monate in Anspruch nehmen.

Auf der Grundlage dieser Daten kann anschließend die endgültige Beitragskalkulation vorgenommen und eine Fremdenverkehrsbeitragssatzung beschlossen werden.

6. Personalbemessung:

Im Vergleich mit anderen Kommunen der gleichen Größenordnung der Stadt Hann. Münden, wie z. B. die Städte Bad Harzburg oder Soltau, wird folgendes Personal benötigt:

a) Erhebungsphase (12 Monate)

1,0 Stellenanteile A10	=	ca. 66.100,00 €
+ 0,5 Stellenanteile Entgeltgruppe 8	=	ca. 23.900,00 €
+ 25 % Gemeinkostenzuschläge	=	ca. 22.500,00 €
<u>Gesamt</u>	=	<u>ca. 112.500,00 €</u>

b) Bearbeitungsphase (jährlich)

1,0 Stellenanteile A10	=	ca. 66.100,00 €
+ 25 % Gemeinkostenzuschläge	=	ca. 16.525,00 €
<u>Gesamt</u>	=	<u>ca. 82.625,00 €</u>

Finanzielle Auswirkungen, einschließlich Folgekosten:

Nach vorsichtigen Schätzungen wird erwartet, einen auf der Grundlage der Jahre 2010 - 2014 ermittelten umlagefähigen Aufwand in Höhe von ca. 435.000,- € vereinnahmen zu können. Diesen Erträgen müssen Personalaufwendungen von ca. 112.500 € im ersten Jahr (Erhebungsphase) und ca. 82.625 € jährlich ab 2017 gegengerechnet werden.

Harald Wegener