

Gesetzentwurf

der **Staatsregierung**

Thema: **Gesetz zur Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes**

...

Begründung (Auszug)

A. Allgemeiner Teil

Mit dem vorliegenden Änderungsgesetz soll der Anwendungsbereich der §§ 34 (Kurtaxe) und 35 (Fremdenverkehrsabgabe) des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG) im Hinblick auf den Kreis der heheberechtigten Gemeinden erweitert werden.

Der Tourismus ist für den Freistaat Sachsen ein wichtiger Wirtschaftszweig. Angesichts sich verringernder Fördermöglichkeiten werden die Destinationen künftig in stärkerem Maße auf eigene Finanzierungsmechanismen einschließlich kooperativer Finanzierungsmodelle zurückgreifen müssen. Die Gemeinden sind daher auf die Erhebung von Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe gemäß §§ 34 und 35 SächsKAG angewiesen. Dies korrespondiert mit den in der „Tourismusstrategie Sachsen 2020“ der Sächsischen Staatsregierung formulierten Leitlinien. Bisher bestand Einigkeit, dass der Begriff der Fremdenverkehrsgemeinde weit zu verstehen sei.

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht (SächsOVG) gelangt in seinem Urteil zur Kurtaxsatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 9. Oktober 2014 (Az.: 5 C 1/14) zu einer gegenteiligen Auffassung, indem es den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ i. S. d. § 34 SächsKAG restriktiv ausgelegt. Danach seien „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ nur solche Gemeinden, die überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt sind. Hierunter sollen Gemeinden fallen, in denen der Fremdenverkehr der dominierende Wirtschaftszweig oder zumindest einer von wenigen dominierenden Wirtschaftszweigen sei und der Ortscharakter sowie die öffentliche und private Infrastruktur auf den Fremdenverkehr ausgerichtet seien. Eine „Mitprägung“ solle nach Auffassung des Gerichts nicht ausreichen, insbesondere wenn und soweit die Wirtschaftskraft der Gemeinde von anderen Faktoren erheblich stärker als vom Fremdenverkehr bestimmt würde. Diese zur Kurtaxe ergangene Entscheidung betrifft wegen der Anknüpfung an den Rechtsbegriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in gleicher Weise die Fremdenverkehrsabgabe nach § 35 SächsKAG. Das bedeutet, neben anerkannten Kur- und Erholungsorten können faktisch nur noch wenige Gemeinden rechtssicher Kurtaxe oder Fremdenverkehrsabgabe erheben. Dies ist mit der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers nicht vereinbar, der den Begriff der „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde“ in Anlehnung an das baden-württembergische Kommunalabgabengesetz weit verstanden wissen wollte.

Mit der Gesetzesänderung wird Gemeinden, die durch den Tourismus einen besonderen finanziellen Aufwand haben, die Möglichkeit eröffnet, von den Nutzern der Einrichtungen und Angebote eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) und von der Tourismuswirtschaft eine Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) zu erheben. Dabei soll es nicht

mehr darauf ankommen, dass der Tourismus der dominierende oder einer der dominierenden Wirtschaftszweige in der Gemeinde ist.

Zudem werden die bei der Ermittlung der Gästetaxe und der Tourismusabgabe berücksichtigungsfähigen Aufwendungen erweitert.

Gästetaxe und Tourismusabgabe können nebeneinander erhoben werden, da sich der Kreis der jeweiligen Abgabepflichtigen unterscheidet. Freiwillige, kooperative Modelle der Tourismusfinanzierung von Gemeinde und regionaler Wirtschaft bleiben von der Gesetzesänderung unberührt. Sie sind, wie in der Tourismusstrategie Sachsen 2020 ausdrücklich hervorgehoben wird, auch weiterhin eine geeignete Alternative zur Finanzierung touristischer Angebote.

Mit der Gesetzesänderung ist es denjenigen Gemeinden, die eine Gästetaxe und/oder Tourismusabgabe erheben, untersagt, zusätzlich eine sog. Betten- oder Übernachtungssteuer zu erheben. Somit wird eine doppelte Belastung der Unternehmen und Gäste vermieden.

Darüber hinaus sind geringfügige inhaltliche und eine Reihe redaktioneller Änderungen vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Überschrift wird an die geänderte Bezeichnung der Abgabenart angepasst.

Zu Buchstabe b

Die Überschrift wird an die geänderte Bezeichnung der Abgabenart angepasst.

...

Zu Nummer 8

Zu Buchstabe a

Die Erhebung von Gästetaxe und Tourismusabgabe stellt wie die Steuer auf Übernachtungsleistungen für die Gemeinden lediglich eine Option dar. Über die konkrete Abgabenart entscheidet der Gemeinderat nach freiem Ermessen.

Mit dem Verbot, neben der Gästetaxe oder der Tourismusabgabe zusätzlich Steuern auf Übernachtungsleistungen zu erheben, soll verhindert werden, dass Unternehmen, insbesondere Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe, aber auch die Gäste zusätzlich belastet werden. Damit wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, da Doppelbelastungen durch Kommunalabgaben in der Tourismus- und Beherbergungsbranche ausgeschlossen sind. Das gesetzliche Verbot greift auch nicht über das erforderliche Maß hinaus in die Finanzhoheit der Gemeinden ein, da diesen die freie Entscheidung über die Wahl der Abgabenart verbleibt.

...

Zu Nummer 17

Zu Buchstabe a

Die Änderung der Bezeichnung der Abgabe hat klarstellenden Charakter. Da die Erhebung dieser Abgabe nicht nur anerkannten Kur- und Erholungsorten sowie vergleichbaren Orten offen stehen soll, sondern allen Gemeinden, die eine touristische Infrastruktur vorhalten, ist der bislang verwendete Begriff der Kurtaxe irreführend.

Zu Buchstabe b

Mit der Änderung des § 34 soll sichergestellt werden, dass künftig die Gemeinden, denen durch den Tourismus ein besonderer finanzieller Aufwand entsteht, berechtigt sind, eine Kurtaxe (künftig „Gästetaxe“) sowie eine Fremdenverkehrsabgabe (künftig „Tourismusabgabe“) zu erheben. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Tourismus zu den dominierenden Wirtschaftszweigen einer Gemeinde zählt.

Die vorgesehenen Änderungen in § 34 sind nicht mit einer Änderung des Charakters dieser Abgabe verbunden. Die künftig als „Gästetaxe“ bezeichnete Kommunalabgabe ist wie die bisherige Kurtaxe eine „Abgabe eigener Art“, ein Vorteilsentgelt für die Möglichkeit der Inanspruchnahme touristischer Einrichtungen und Veranstaltungen.

Am Kreis der Abgabepflichtigen ändert sich ebenfalls nichts. Zudem bleibt es auch künftig bei der strengen Zweckbindung der Abgabe, d. h. die Erträge aus der Gästetaxe können nur zur Deckung des touristischen Aufwandes einer Gemeinde verwendet werden. Aus Gründen der Transparenz und zur Vermeidung einer Kostenüberdeckung ist eine Kalkulation zu erstellen.

a) Änderung in Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1:

Die Gästetaxe soll grundsätzlich von jeder Gemeinde erhoben werden können, die touristische Angebote und Einrichtungen vorhält oder systematisch Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durchführt.

Das Vorhandensein einer touristischen Infrastruktur (vgl. dazu die Ausführungen unter Buchstabe b) sowie die Feststellung eines kausalen finanziellen Aufwands rechtfertigen bereits für sich eine Abgabenerhebung. Ob und in welchem Umfang von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird, liegt im Ermessen der Gemeinde und richtet sich im Übrigen nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

b) Änderungen in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2:

Mit dem Begriff „Tourismus“ soll der als veraltet angesehene Begriff „Fremdenverkehr“ ersetzt werden. Der Begriff des Tourismus wird dabei i. S. d. Tourismusdefinition der Welttourismusorganisation („Touristen sind Personen, die zu Orten außerhalb ihres gewöhnlichen Umfeldes reisen und sich dort für nicht mehr als ein Jahr aufhalten aus Freizeit- oder geschäftlichen Motiven, die nicht mit der Ausübung einer bezahlten Aktivität am besuchten Ort verbunden sind.“) weit verstanden. Er umfasst insbesondere:

- Tagungs- und Kongresstourismus,
- Messetourismus,
- Geschäftstourismus,
- Kulturtourismus,
- Städtetourismus,
- Jugendtourismus und Seniorentourismus,
- Erholungstourismus,
- Heil-, Kur- und Gesundheitstourismus.

Zum Tourismus gehören sowohl die privaten Besuche als auch die berufsbezogenen Reisen (z. B. Kongresstourismus und Messetourismus), jedoch nicht das berufliche Pendlerwesen. Aufenthalte zu Heil- oder Kurzwecken fallen ebenfalls unter den weiten Tourismusbegriff. Die Dauer des Aufenthaltes ist kein geeignetes Abgrenzungskriterium.

Mit der Formulierung „für touristische Zwecke bereitgestellte Einrichtungen“ bzw. „zu touristischen Zwecken durchgeführte Veranstaltungen“ wird klargestellt, dass jedenfalls Einrichtungen, die der allgemeinen Daseinsvorsorge dienen, nicht berücksichtigungsfähig sind. Es muss sich vielmehr um Einrichtungen und Angebote handeln, mit denen zielgerichtet und vordergründig touristische Bedarfe gedeckt werden. Einrichtungen oder Angebote der Daseinsvorsorge können im Regelfall nicht mehr als „für touristische Zwecke bereitgestellt“ angesehen werden, weil bei ihnen der Tourismus gerade nicht im Vordergrund steht.

Auch eine Touristeninformation kann eine berücksichtigungsfähige Einrichtung sein, sofern und soweit sie mit ihrem Informationsangebot den Touristen während ihres Aufenthalts als Informationsquelle dient (z. B. durch die Bereitstellung von kostenlosen Stadtplänen oder Übernachtungsverzeichnissen sowie von allgemeinem Informationsmaterial zu touristischen Einrichtungen). Entsprechendes gilt für einen Internetauftritt der Gemeinde. Reine Tourismuswerbung ist hingegen nicht berücksichtigungsfähig. Die Gästetaxe als Entgeltabgabe kann nur für solche Vorteile erhoben werden, die dem Touristen durch die Nutzungsmöglichkeit der touristischen Infrastruktur entstehen. Die kommunale Tourismuswerbung stellt keine derartige, von Touristen nutzbare Leistung dar.

c) Absatz 1 Satz 1 Nummer 3:

Nummer 3 ermöglicht die Berücksichtigung sog. Gästecard-Leistungen bei der Ermittlung des gästetaxfähigen Aufwandes. Gemeint sind damit Leistungen, die Inhabern einer sog. Gästecard kostenlos oder zu einem ermäßigten Preis zur Verfügung gestellt werden. Die der Gemeinde aus dem Angebot der kostenfreien bzw. ermäßigten Benutzung entstehenden Kosten für derartige Leistungen sind gästetaxfähig. Dies gilt auch dann, wenn die Leistungen, die mit der sog. Gästecard kostenlos oder zu ermäßigten Tarifen in Anspruch genommen werden, nicht von der Gemeinde selbst, sondern von Dritten erbracht werden, die Gemeinde dafür aber einen finanziellen Ausgleich an den Dritten zu leisten hat (vgl. auch § 34 Absatz 1 Satz 2 neu).

d) Absatz 1 Satz 2:

Mit dem neuen Satz 2 wird klargestellt, dass Kosten eines Dritten unter bestimmten Voraussetzungen bei der Kalkulation der Gästetaxe berücksichtigungsfähig sind.

In der Rechtsprechung ist mittlerweile anerkannt, dass die Gemeinde nicht zwangsläufig selbst Träger der in Absatz 1 Satz 1 genannten Einrichtungen, Veranstaltungen oder Angebote sein muss. Bedient sich die Gemeinde eines Dritten (z. B. einer Tourismus-GmbH, eines Tourismusvereins, eines Zweckverbandes oder anderer öffentlich-rechtlicher Kooperationsformen), um eine Einrichtung i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 herzustellen, zu erweitern oder zu unterhalten, eine Veranstaltung i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 durchzuführen oder mit Hilfe einer sog. Gästecard bestimmte Leistungen kostenlos oder ermäßigt anzubieten (Absatz 1 Satz 1 Nummer 3), und ist sie vertraglich verpflichtet, die von Dritten erbrachten Leistungen abzugelten, handelt es sich bei dem Leistungsentgelt um gästetaxfähigen Aufwand, da er der Gemeinde durch die Inanspruchnahme des Dritten für Maßnahmen i. S. d. Absatzes 1 Satz 1 entsteht. Entsprechendes gilt auch für eine zu diesem Zweck vertraglich vereinbarte Verlustabdeckung oder Zuschusszahlung der Gemeinde. Dabei kann es auch hier nur um solche Angebote gehen, mit denen zielgerichtet touristische Bedarfe gedeckt werden.

e) Änderung in Absatz 2 Satz 1:

In Satz 1 wird gegenüber der bisherigen Fassung eine Ergänzung um die mit einer sog. Gästecard nutzbaren Angebote i. S. d. Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 vorgenommen. Vom Begriff der „Angebote“ erfasst sind die kostenlose oder ermäßigte Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Inanspruchnahme sonstiger Vergünstigungen.

f) Änderung in Absatz 2 Satz 2:

Da Absatz 1 Satz 1 auf die Gemeinde als solche abstellt, kann in Satz 2 vereinfachend ebenfalls auf „die Gemeinde“ abgestellt werden. Es ist gleichwohl zulässig, bei der Erhebung der Gästetaxe verschiedene Gästetaxzonen einzuführen, um dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zu genügen, z. B. wenn nach den örtlichen Gegebenheiten zu erwarten ist, dass bestimmte Gäste, obwohl sie im Gemeindegebiet Unterkunft nehmen, die dortigen touristischen Einrichtungen deutlich weniger frequentieren und dies dazu führt, dass der mit der Abgabe abzugeltende Vorteil abnimmt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2000, Az.: 11 CN 1/00). Die Beschränkung der Gästetaxerhebung auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebietes ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn die touristischen Einrichtungen durch Gäste eines Ortsteils regelmäßig nicht genutzt werden und deshalb kein abzugeltender Vorteil besteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es bei der Beurteilung, ob ein abzugeltender Vorteil bestehen kann, nicht sachgerecht ist, allein auf den Ort der Unterkunft abzustellen. Infolge der allgemeinen Mobilität sind Gäste in der Regel nämlich ohne Weiteres in der Lage, die in einer nahe gelegenen anderen Ortschaft befindlichen Einrichtungen in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerwG a. a. O.).

Hinsichtlich des abgabepflichtigen Personenkreises ergeben sich durch die vorliegende Novellierung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage keine Änderungen. Im Unterschied zu Steuern auf Übernachtungsleistungen sind Personen, die berufsbedingt in der Gemeinde übernachten (z. B. anlässlich von Tagungen, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen), grundsätzlich gästetaxpflichtig. Auch diesen Personen wird grundsätzlich die Möglichkeit geboten, die touristischen Einrichtungen und Angebote zu nutzen. Davon zu unterscheiden sind die sog. Berufspendler, d. h. die Einwohner der Gemeinde, die zwar ihren Lebensmittelpunkt in einer anderen Gemeinde haben, aber in der die Gästetaxe erhebenden Gemeinde arbeiten oder dort in Ausbildung stehen. Diese Personengruppe ist nicht gästetaxpflichtig.

g) Änderungen in Absatz 2 Sätze 3 bis 5:

Hierbei handelt es sich um begriffliche Anpassungen als notwendige Folgeänderungen und um eine Anpassung aus Gründen der Rechtsförmlichkeit.

Zu Buchstabe c

Hierbei handelt es sich um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung.

Zu Buchstabe d

Hierbei handelt es sich zum einen um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung. Zum anderen ist eine Anpassung aufgrund zwischenzeitlicher Änderungen des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes erforderlich.

Zu Buchstabe e

Mit der Streichung des Absatzes 5 sollen Verstöße gegen Mitwirkungspflichten im Verfahren zur Erhebung der Gästetaxe künftig nach den Regelungen des SächsKAG behandelt werden.

Die bisherige Regelung sah für die kommunale Kurtaxe und die staatliche Kurtaxe bezüglich der Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen abgabenrechtliche Pflichten noch eine einheitliche Rechtslage vor (vgl. Begründung zum Entwurf eines Sächsischen Kommunal-

abgabengesetzes, LT-Drs. 1/2843, Buchstabe B, zu § 34 Kurtaxe, letzter Absatz. Hierfür besteht jedoch kein Erfordernis, zumal in den sächsischen Gemeinden mit Staatsbädern keine kommunale Kurtaxe erhoben wird. Es ist vielmehr konsequenter, auch bei der Gästetaxe die für alle anderen Kommunalabgaben bei Verstößen geltenden Sanktionsvorschriften anzuwenden.

Zu Nummer 18

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung der Bezeichnung von „Fremdenverkehrsabgabe“ in „Tourismusabgabe“ wird veränderten Sprachgepflogenheiten Rechnung getragen. Der Begriff „Fremdenverkehr“ wird weitestgehend als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Dem Begriff „Tourismus“ liegt das gleiche Verständnis zugrunde wie in § 34.

Eine materiell-rechtliche Änderung erfolgt mit der Änderung des Begriffs nicht.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Mit der Änderung in Absatz 1 Satz 1 wird – wie bei der Gästetaxe – die Möglichkeit zur Erhebung von Tourismusabgaben ausdrücklich für alle Gemeinden, die systematisch Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durchführen, eröffnet.

Der bislang verwendete Begriff der Fremdenverkehrsförderung wird zur Vermeidung von Missverständnissen gestrichen. Stattdessen wird durch einen ausdrücklichen Verweis auf die in § 34 Absatz 1 genannten Zwecke klargestellt, dass bei der Tourismusabgabe grundsätzlich die gleichen touristisch motivierten Kosten berücksichtigungsfähig sind, wie bei der Gästetaxe. Zusätzlich können im Bereich der Tourismusabgabe allerdings Kosten für die Tourismuswerbung angesetzt werden. Die Tourismuswerbung kommt dem Kreis der Tourismusabgabepflichtigen zu Gute, in dem potenzielle Gäste auf die Gemeinde aufmerksam gemacht werden, sich in der Folge für einen Aufenthalt in der Gemeinde entscheiden und damit den Abgabepflichtigen wirtschaftliche Vorteile bringen können.

Begrenzt wird die Abgabenerhebung – wie bislang die Fremdenverkehrsabgabe auch – durch zwei Kriterien: Die Gemeinde muss einen zu refinanzierenden Aufwand für touristische Zwecke haben. Dabei ist für die Gemeinde auch der Aufwand berücksichtigungsfähig, der bei einem Dritten entsteht, soweit sie verpflichtet ist, diesen abzugelten. Es sind nur diejenigen Personen und Unternehmen abgabepflichtig, die durch den Tourismus unmittelbare oder mittelbare wirtschaftliche Vorteile erlangen. Unmittelbare Vorteile erwachsen den selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, die mit den Gästen direkt Geschäfte abschließen. Denjenigen, die mit den Nutznießern unmittelbarer Vorteile im Rahmen der für den Tourismus stattfindenden Bedarfsdeckung entgeltliche Geschäfte tätigen, erwachsen mittelbare Vorteile (vgl. SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003, Az.: 5 D 11/01).

Zu Doppelbuchstabe bb

Bei der Ersetzung des „Fremdenverkehrs“ durch „Tourismus“ handelt es sich um eine begriffliche Anpassung als notwendige Folgeänderung der Änderung der Bezeichnung dieser Abgabenart. Eine materiell-rechtliche Änderung ist damit nicht verbunden; es bleibt auch bei der Tourismusabgabe bei der bereits bislang für die Fremdenverkehrsabgabe geltenden strengen Zweckbindung.

Zu Buchstabe c

Zu Doppelbuchstabe aa

Bei der Ersetzung des Begriffs „Fremdenverkehrsabgabe“ durch den Begriff „Tourismusabgabe“ und des Begriffs „Fremdenverkehr“ durch den Begriff „Tourismus“ in Absatz 2 Satz 1 handelt es sich um begriffliche Anpassungen als notwendige Folgeänderungen der Änderung der Bezeichnung der Abgabenart.

In Absatz 2 Satz 1 wird zudem das Wort „einzelnen“ gestrichen, da es an dieser Stelle überflüssig und im Zweifel missverständlich ist. Für die Bemessung der Tourismusabgabe kann es grundsätzlich immer nur auf den Vorteil ankommen, den der jeweilige Abgabepflichtige hat bzw. haben kann. Dabei ist anerkannt, dass aus verwaltungstechnischen Gründen Betriebe und Personen zu einer einheitlich zu bemessenden Gruppe zusammengezogen werden können, soweit sie annähernd gleiche Gewinnmöglichkeiten aus dem Tourismus haben (vgl. SächsOVG, Urteil vom 29. Januar 2003, Az.: 5 D 11/01). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein (Urteil vom 17. März 2013, Az.: 2 LB 40/07) verwiesen.

Zu Doppelbuchstabe bb

Mit der Ergänzung werden die Gemeinden ermächtigt, durch Satzung z. B. aus tourismuspolitischen Gründen Ermäßigungs- oder Befreiungstatbestände vorzusehen. In Betracht kommen hier insbesondere Vergünstigungen für den Fall der Beteiligung der potenziell Abgabepflichtigen an freiwilligen Modellen zur Tourismusfinanzierung der Gemeinde. Dadurch kann ein Anreiz gesetzt werden, dass sich die vom Tourismus profitierenden Unternehmen an der Finanzierung touristischer Angebote auf freiwilliger Basis beteiligen und damit entsprechende Modelle fördern. Ermäßigungen und Befreiungen sind insoweit allerdings nur in dem Umfang zulässig, als den Abgabepflichtigen aus ihrer freiwilligen Beteiligung an der Tourismusfinanzierung der Gemeinde nachweislich ein finanzieller Aufwand entstanden ist. Im Übrigen können nur solche privaten Aktivitäten als abgabemindernd berücksichtigt werden, die zur Förderung des Tourismus geeignet sind. Tourismusabgabesatzungen, die dies nicht hinreichend berücksichtigen, würden gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abgabengerechtigkeit verstoßen.