



► Nr. VO/2014/02157
öffentlich

Lübeck, 06.11.2014

Vorlage

Verantwortliche Bereiche:

1.220 - Steuern

2.830 - Kurbetrieb Travemünde

Bearbeitung: Annabell Krawetzke (E-Mail: annabell.krawetzke@luebeck.de Telefon: 122-2200)

Aufhebung/Änderung von abgabenrechtlichen Satzungen:

a) Aufhebung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben in der Hansestadt Lübeck oder alternativ

b) Änderung der Satzung über die Erhebung von Kurabgabe und Strandbenutzungsgebühren im Stadtteil Kurort und Seeheilbad Travemünde

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
25.11.2014	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
27.11.2014	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Alternative a)

Die als Anlage 1 beigefügte Satzung zur Aufhebung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Übernachtungssteuer) in der Hansestadt Lübeck vom 30.11.2011 wird beschlossen.

Alternative b)

Die als Anlage 3 beigefügte 8. Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Kurabgabe und Strandbenutzungsgebühren im Stadtteil Kurort und Seeheilbad Travemünde wird beschlossen.

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen:

Haushalt und Steuerung: Zustimmung

Ergebnis:

Recht: keine rechtlichen Bedenken

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt:

Ja
 Nein

Begründung:

Die Maßnahme ist:

<input type="checkbox"/>	neu
<input type="checkbox"/>	freiwillig
<input checked="" type="checkbox"/>	vorgeschrieben bzw. veranlasst durch: § 3 Abs. 5 KAG

Finanzielle Auswirkungen:

<input type="checkbox"/>	Nein
<input checked="" type="checkbox"/>	Ja (Alternative a: Anlage 2 Alternative b: siehe Begründung)

Begründung:

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 18.06.2014 eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) beschlossen, die am 01.08.2014 in Kraft getreten ist und es den Kommunen ermöglicht, sich als Tourismusort anerkennen zu lassen, um auf dieser Basis eine Tourismusabgabe zu erheben. Durch die Änderung wurde aber auch eine neue Regelung in § 3 Abs. 5 KAG aufgenommen, wonach die Übernachtungsteuer in Orten nicht erhoben werden darf, in denen zugleich eine Kurabgabe erhoben wird. Diese Situation besteht in Schleswig-Holstein nur in der Hansestadt Lübeck, wo im Stadtteil Ostseeheilbad Travemünde eine Kurabgabe erhoben wird. Als Begründung für dieses eingeschränkte Verbot wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass eine Doppelbelastung der Unternehmen sowie der Gäste in Kur-, Erholungs- oder Tourismusorten verhindert werden soll.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist damit die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Übernachtungsteuer jedenfalls in Travemünde entfallen, da dort bereits die Kurabgabe erhoben wird. Die Übernachtungsteuer könnte nicht weiter erhoben werden und die entsprechende Satzung wäre zwingend rückwirkend zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung aufzuheben. Alternativ könnte auf die Erhebung der Kurabgabe verzichtet werden bis die Hansestadt Lübeck die Tourismusabgabe einführt. Zur Umsetzung dieser Alternative ist eine Änderung der Satzung über die Erhebung von Kurabgabe und Strandbenutzungsgebühren im Stadtteil Kurort und Seeheilbad Travemünde erforderlich. Zur Umsetzung dieser Varianten bedarf es eines Bürgerschaftsbeschlusses.

Die Stadt hatte schon im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes in Gesprächen mit den zuständigen Ministerien und einzelnen Fraktionen auf diese Folge hingewiesen. Es war aber kurz vor der Landtagssitzung nicht mehr gelungen, eine Änderung des Entwurfstextes zu erreichen.

Nach Verabschiedung des Gesetzes hat die Stadt in verschiedenen Gesprächen dafür geworben, über Ausführungs- oder Übergangsvorschriften, die durch die Landesregierung erlassen werden könnten, die Möglichkeit zu erhalten, die Übernachtungsteuer bis zu dem Zeitpunkt der Einführung der Tourismusabgabe weiter erheben zu können. Die Landesregierung hat diese Möglichkeit sehr intensiv geprüft, in der Folge ist aber vom zuständigen Innenministerium die abschließende Mitteilung gekommen, dass der Erlass solcher Ausführungs- oder Übergangsbestimmungen rechtlich ausgeschlossen ist.

Es besteht nicht die Möglichkeit, das Fehlen der gesetzlichen Grundlage für eine zeitgleiche Erhebung der Übernachtungsteuer und der Kurabgabe dadurch zu überwinden, dass nur die Beherbergungsbetriebe in Travemünde von der Pflicht zur Entrichtung der Übernachtungsteuer entbunden werden. Es würde sowohl von der Hotellerie als auch von den Gästen als grob ungerecht empfunden, wenn es unterschiedliche Steuerpflichten in Lübeck-Travemünde und dem restlichen Stadtgebiet gäbe. Gleichzeitig birgt diese Vorgehensweise erhebliche rechtliche Risiken, die im Zweifel zur Nichtigkeit der räumlich begrenzten Übernachtungssteuersatzung führen könnten.

Die jeweiligen Erträge und Aufwendungen aus den Abgaben stellen sich wie folgt dar:

Übernachtungsteuer

Erträge	2.000.000 €	IST 2013
Aufwand	58.000 €	Personalkosten
	12.000 €	Sachkosten
bereinigte Erträge	1.930.000 €	

Kurabgabe

Erträge	1.081.000 €	IST 2013
Aufwand	82.000 €	Personalkosten
	82.000 €	Sachkosten
bereinigte Erträge	917.000 €	

Aus rein monetärer Sicht wäre die Aufhebung der Kurabgabe daher sinnvoll. Jedoch sind auch die nachfolgend ausgeführten Aspekte bei der Entscheidung zu beachten.

Mit Zahlung der Kurabgabe erhalten die Gäste statt der früher üblichen Kurkarte die sog. ostseecard*. Das Ostseeheilbad Travemünde ist Teil des ostseecard*-Verbundes entlang der Ostseeküste Schleswig-Holsteins. Von Glücksburg bis Travemünde bietet die ostseecard*, die im Jahre 2005 die alte Kurkarte abgelöst hat, vielerlei Vorteile. Neben der gegenseitigen ortsübergreifenden Anerkennung der ostseecard* greifen bei Übernachtungsgästen zahlreiche Vorteile und Serviceleistungen. Dazu gehören vergünstigte Eintritte in Freizeiteinrichtungen, kostenloser Zugang zu den Stränden, auch benachbarter Ostseebäder, rabattierte Benutzung der ÖPNV-Angebote und vieles andere mehr. Die Einführung der ostseecard* hat die Akzeptanz und damit den Einzug der Kurabgabe erleichtert und die Einnahmen kontinuierlich steigen lassen.

Durch die Einführung der ostseecard* wird Travemünde als Urlaubsdestination beworben. Um den Gast über die Leistungen der ostseecard* zu informieren, gibt es zahlreiche Informationsmedien, die an der gesamten Ostseeküste Schleswig-Holsteins verteilt werden. Die ostseecard* hat sich in den letzten Jahren als destinationsübergreifendes Serviceelement für die Gäste entwickelt. Bei einem Verzicht auf die Erhebung der Kurabgabe würden die Gäste keine ostseecard* mehr erhalten und könnten somit nicht mehr von den zuvor genannten Vorteilen profitieren. Ein Austritt Travemündes aus diesem Serviceverbund hätte aus touristischer Sicht gravierende Folgen.

Die Servicequalität für die Übernachtungsgäste Travemündes wird in erheblichem Umfang verschlechtert. Dies insbesondere durch die Ausgrenzung der Travemünder Gäste von den Vergünstigungen der ostseecard*, wie zum Beispiel kostenloser Strandzugang an den Stränden benachbarter Orte, vergünstigte Inanspruchnahme des ÖPNV (Bäderbus), Inanspruchnahme von Vorteilspaketen verschiedener Freizeiteinrichtungen.

Da die Hansestadt Lübeck parallel zur Kurabgabe auch eine Strandbenutzungsgebühr erhebt, hätte dies für die Gäste zur Folge, dass in den Sommermonaten dennoch eine Strandbenutzungsgebühr bei einem Besuch des Strandes zu zahlen wäre. Dies führt zu einer erheblichen Verschlechterung der Servicequalität. Studien haben belegt, dass Tourismusdestinationen aufgrund mangelnder Servicequalität bis zu 62 Prozent ihrer Gäste einbüßen können.

Überlegungen des Kurbetriebs, diese Servicequalität zu erhalten, stoßen an rechtliche Grenzen. So ist eine Befreiung der Übernachtungsgäste von der Strandbenutzungsgebührenpflicht abgabenrechtlich nicht zulässig, da dies zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den Tagesgästen führt. Auch würde möglicherweise eine verdeckte Gewinnausschüttung vorliegen, die mit erheblichen steuerlichen Konsequenzen verbunden wäre.

Zusammenfassend besteht aus touristischer Sicht die Gefahr, dass der scheinbare monetäre Vorteil der Hansestadt Lübeck bei Abschaffung der Kurabgabe und Beibehaltung der Übernachtungssteuer durch einen Rückgang der Übernachtungszahlen infolge der dargestellten Serviceverschlechterung aufgezehrt wird.

Die kostenlosen bzw. vergünstigten Leistungen für ostseecard*- Inhaber sind in der laufenden ostseecard*-Broschüre, die auch im Jahr 2015 Verwendung findet, publiziert. Eine Streichung dieser Vergünstigungen, ohne entsprechende Korrektur der Publikationen führt beim Gast zu dem Eindruck, bewusst getäuscht worden zu sein. Darüber hinaus sind die ostseecard* und die damit verbundenen Leistungen in den Publikationen der LTM (Gastgeberverzeichnis, Pauschalkatalog und Gruppenkatalog) sowie in einer Vielzahl von Angebotskatalogen namhafter Reiseveranstalter (TUI, Neckermann, Ameropa) bereits kommuniziert.

Die Abschaffung der Übernachtungssteuer war immer für den Zeitpunkt geplant, zu dem die Tourismusabgabe eingeführt wird. An der Erstellung einer Satzung für eine Tourismusabgabe wird bereits gearbeitet, derzeit bereitet die Verwaltung die Anerkennung als Tourismusort vor. Die Einführung dauert aber nach Einschätzung aller Fachleute bis zu zwei Jahre.

Zum Zeitpunkt der Einführung der Tourismusabgabe könnte die Erhebung der Kurabgabe nach einer entsprechenden Beschlussfassung der Bürgerschaft wieder aufgenommen werden. Hier ist eine negative Außenwirkung zu erwarten, wenn Travemünde die Abgabe zunächst nicht mehr erhebt und nach relativ kurzer Zeit wieder einführt. Besuchern und Gästen Travemündes dürfte eine Begründung schwer zu vermitteln sein. Zudem lässt dieser zeitliche Ablauf die Destination Lübeck und Travemünde bei den Gästen nicht professionell erscheinen und könnte zu einem Rückgang der Gästezahlen führen. Hinzu kommt, dass die gesamte Logistik für die Erhebung der Kurabgabe bei Wiedereinführung neu aufgebaut bzw. aktualisiert werden muss.

In beiden beschriebenen Fällen einer Satzungsauflösung bzw. -änderung müssten die Satzungen rückwirkend zum 01.08.2014 in Kraft treten, da zu diesem Zeitpunkt die Änderung des Kommunalabgabengesetzes in Kraft getreten ist. Rechtliche Bedenken gegen eine rückwirkende Satzungsänderung bestehen nicht, weil die bisherigen Abgabepflichtigen durch die Aufhebung der Steuerpflicht bzw. der Abgabepflicht ausnahmslos günstiger gestellt werden.

Jedoch ist zu bedenken, dass die Kurabgabe für den Zeitraum ab dem 01.08.2014 bis zum heutigen Tag weiterhin erhoben wird. Dies hat zur Folge, dass Rückerstattungsansprüche von Vermieterkurabgabe in rund 40.000 Fällen mit einem Volumen von **Euro 450.000,-** vorliegen. Der Kurbetrieb Travemünde beabsichtigt von sich aus, die Abgabepflichtigen zu ermitteln und die Kurabgabe zurückzuzahlen. Es soll nicht die Reaktion der Abgabepflichtigen abgewartet werden. Der mit der Rückerstattung verbundene Zeit-, Personal- und Kostenaufwand ist erheblich, da es sich jeweils um Einzelfallprüfungen

handelt und in jedem Einzelfall die für die Erstattung benötigten Daten von den Berechtigten erhoben werden müssen.

Die Übernachtungssteuer hingegen wird laut Satzung erst nach Ablauf eines Kalendervierteljahres festgesetzt. Aufgrund der Kenntnis über die Gesetzesänderung und der laufenden Verhandlungen mit dem Innenministerium wurde das betreffende III. Quartal 2014 vom 01.07.2014 bis 30.09.2014 noch nicht gegenüber den Steuerpflichtigen festgesetzt. Rückforderungsansprüche bestehen somit aus der Übernachtungssteuer nicht.

Die fortlaufende Erhebung der Kurabgabe ist unbedenklich, da die Rechtsprechung zur Kurabgabe gefestigt ist sowie die Erhebung der Abgabe anerkannt und bundesweit üblich ist. Bei der Übernachtungssteuer hingegen handelt es sich um eine noch nicht allgemein anerkannte Aufwandsteuer und nach wie vor befindet sich die Rechtsprechung hierzu im Wandel. Im Vergleich zur Erhebung der Kurabgabe besteht demzufolge ein weitaus höheres Risiko, dass die Erhebung der Übernachtungssteuer von den Gerichten nach erfolgter Abschaffung der Kurabgabe als rechtswidrig eingestuft wird.

Die Kurabgabe wird im Stadtteil Travemünde zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken im Stadtteil Travemünde bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen erhoben und kommen direkt der touristischen Infrastruktur Travemündes zu Gute. Dies zeigen die in den letzten Jahren durch den Kurbetrieb getätigten Investitionen eindrucksvoll. Nicht zuletzt die erhebliche Aufwertung der touristischen Infrastruktur hat in den letzten Jahren zu einem stetigen Anstieg der Übernachtungszahlen im Ostseeheilbad geführt. Die Einnahmen aus der Übernachtungssteuer sind dagegen nicht zweckgebunden und fließen in die allgemeinen Deckungsmittel der Hansestadt Lübeck. Bei einer Abschaffung der Kurabgabe ist zu befürchten, dass der Kurbetrieb seine finanzielle Eigenständigkeit verliert und auf Zuweisungen der Hansestadt Lübeck angewiesen ist. Dies kann ggf. dazu führen, dass keine ausreichenden Mittel für die Verbesserung der touristischen Infrastruktur in Travemünde in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) die Gemeinde ihrer Aufgaben vorrangig aus sonstigen Einnahmen (Zinsen, Beteiligungen, Verkaufserlöse etc.), dann aus Entgelten für ihre Leistungen (Gebühren, Beiträge, Kurabgabe) und anschließend aus Steuern zu finanzieren hat. Dementsprechend hat die Erhebung der Kurabgabe Vorrang vor der Erhebung der Übernachtungssteuer.

Dem Kurbetrieb Travemünde würden mit Wegfall der Kurabgabe die nachfolgend aufgeführten weiteren Kosten entstehen:

Strandbenutzungsgebühr

Da die Übernachtungsgäste aufgrund des Wegfalls der ostseecard* beim Strandbesuch eine Strandbenutzungsgebühr zu entrichten haben, entsteht dem Kurbetrieb nicht unerheblicher zusätzlicher Aufwand. Die Übernachtungsgäste müssen in der Sommersaison am Automaten oder beim Strandkorbvermieter eine Strandkarte erwerben. Dies war für Inhaber der ostseecard* bisher nicht erforderlich. Für dieses wesentlich höhere Gästeaufkommen ist die derzeitige Verkaufsstruktur von Strandkarten über Automaten und Strandkorbvermieter nicht ausreichend dimensioniert und muss nachgerüstet werden. Hierfür sind nach einer ersten groben Schätzung folgende Kosten zu veranschlagen:

Position	Kosten in Euro
10 zusätzliche Strandkartenautomaten (6 Stadtseite, 4 Priwallseite)	70.000
3 Münzwechselautomaten	30.000
Änderung der Beschilderung am Strand	10.000
Abschreibungen und Zinsen auf Investitionen	14.000
4 zusätzliche Saisonkräfte für 5 Monate	

(3 Stadtseite, 1 Priwallseite)	60.000
Gesamt	184.000

Sonstige Kosten

Für verbilligte Fahrten von ostseecard*-Inhabern mit dem ÖPNV sind vom Kurbetrieb Travemünde für die Zeit ab 01.08.2014 Euro 10.000,-- an die LVG gezahlt worden. Aufgrund der Rückerstattung der Kurabgabe stehen diesen Kosten keine Einnahmen mehr gegenüber.

Die für das Einziehen der Kurabgabe seit 01.08.2014 an die Vermieter gezahlte Provision in Höhe von Euro 30.000 kann nicht zurückgefordert werden, da die Vermieter die Leistung erbracht haben. Auch diesen Kosten stehen dann keine Einnahmen mehr gegenüber.

Abschließend ist noch auf den Bürgerschaftsbeschluss vom 23.02.2012 (TOP 12.1, Ziffer 5 Haushaltsbegleitbeschluss, Abschnitt IV, Nr. 2) hinzuweisen. Hiernach ist der Kurbetrieb Travemünde verpflichtet, den Überschuss aus dem Verkauf des Erbbaurechts Maritim auf neue Rechnungen vorzutragen und bis einschließlich 2015 keine Verlustzuweisungen der Hansestadt Lübeck in Anspruch zu nehmen. Bei Wegfall der Erlöse aus der Kurabgabe könnte der Kurbetrieb dieser Vorgabe nicht nachkommen. Selbst wenn der Kurbetrieb aus dem Aufkommen der Übernachtungssteuer einen Ausgleich für die nicht mehr vorhandenen Erlöse aus Kurabgabe erhält, wäre dies als Verlustzuweisung anzusehen und würde dem Bürgerschaftsbeschluss widersprechen.

Anlagen:

Alternative a)

- Anlage 1. Satzung zur Aufhebung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben in der Hansestadt Lübeck
- Anlage 2. Finanzielle Auswirkungen (Konsumtiv)

Alternative b)

- Anlage 3 8. Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Kurabgabe und Strandbenutzungsgebühren im Stadtteil Kurort und Seeheilbad Travemünde in der Hansestadt Lübeck
- Anlage 4 Synopse
- Anlage 5 Begründung zur Satzungsänderung

Bürgermeister Bernd Saxe

Senator/in Sven Schindler