



TOP 5 g) Positionspapier Tourismusabgaben

Beschluss:

Die Vollversammlung der IHK Würzburg-Schweinfurt hat in ihrer Sitzung am 5. Dezember 2019 das Positionspapier Tourismusabgaben als Grundsatzpapier verabschiedet.

Würzburg, 5. Dezember 2019

IHK Würzburg-Schweinfurt

Dr. Klaus D. Mapara
Präsident

Prof. Dr. Ralf Jahn
Hauptgeschäftsführer

Begründung:

Mainfranken ist ein vielseitiges Reiseziel für Übernachtungs- und Tagesgäste. Die amtliche Statistik verzeichnet für die Region in 2018 rund 6,3 Millionen Übernachtungen. Gegenüber 2010 nahm diese Zahl um über 17 Prozent zu. Die Zahl der Tagesgäste übersteigt diese Zahl noch.¹ Die touristische Wertschöpfung ist hierbei vielschichtig und wird auf einer ersten (Beherbergung, Gastronomie, Stadtführungen, Einzelhandel, Eintrittsgelder, ÖPNV etc.) und zweiten Umsatzstufe (Vorleistungen durch Lieferanten, Gärtnereien, Baugewerbe, Versicherern, Werbeagenturen, Steuerberatern etc.) erzielt. Gleichzeitig profitiert auch die öffentliche Hand in Form von Steuereinnahmen oder Eintrittsgeldern in staatlichen Einrichtungen.

Ungeachtet dessen gibt es für Kommunen die Möglichkeit, ortsfremde Besucher in Form von Fremdenverkehrsbeiträgen an der Finanzierung der touristischen Infrastruktur zu beteiligen. Rechtliche Basis im bayerischen Kommunalrecht ist dabei das Kommunalabgabengesetz (KAG), das im Artikel 6 die Einführung von Fremdenverkehrsbeiträgen ermöglicht, sofern „die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt“ (Art. 6 Abs. 1 KAG). In Mainfranken trifft dies aktuell auf 34 Kommunen zu. Für die Erhebung von Übernachtungsabgaben (Art „Bettensteuer“) gibt es in Bayern keine gesetzliche Regelung.

Aus aktuellem Anlass in der Stadt Würzburg hat sich das IHK-Ehrenamt in den Herbstsitzungen des Dienstleistungsausschusses am 30. Oktober 2019, des Handelsausschusses am 6. November 2019 sowie des Bezirksausschusses Würzburg am 12. November 2019 mit der generellen Bewertung von Tourismusabgaben (hier: Fremdenverkehrsbeiträge) beschäftigt. Das Thema war ferner Gegenstand einer Ad hoc-Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Dienstleistungs- bzw. des Handelsausschusses am 5. November 2019. Ergebnisse der Diskussionen sind Grundlage des vorliegenden Positionspapiers Tourismusabgaben. Obgleich kommunale Tourismusabgaben, wie Fremdenverkehrsbeiträge, generell einen Beitrag zur Finanzierung touristischer Infrastruktur liefern können, wertet die gewerbliche Wirtschaft in Mainfranken diese als problematisch und lehnt sie daher ab. Mit dem Positionspapier greift die Vollversammlung die Thematik proaktiv und in generalistischer Weise auf, um sich klar für einen dauerhaft erfolgreichen Tourismusraum Mainfranken auszusprechen. Hauptgründe für diese Bewertung sind der mit der Abgabe verbundene hohe bürokratische Aufwand in Unternehmen sowie die abschreckende Signalwirkung an Besucher aus dem jeweiligen Umland und darüber hinaus. Ferner wird bezweifelt, ob die Zweckbindung von Fremdenverkehrsbeiträgen tatsächlich positive Effekte auf die Finanzierung touristischer Infrastruktur ausübt, oder letztlich nur Haushaltsposten substituieren, die dann anderweitig ausgegeben werden können.

Das „Positionspapier Tourismusabgaben“ ergänzt die am 6. Dezember 2018 von der Vollversammlung der IHK Würzburg-Schweinfurt verabschiedeten Grundsatzpositionen Tourismus der IHK Würzburg-Schweinfurt.

¹ Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019) sowie Deutsches Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr (dwif, 2018)

Positionspapier Tourismusabgaben

Mainfranken ist ein beliebtes Ziel von Besuchern aus dem In- und Ausland. 2018 verzeichnete die Region über 6,3 Millionen Übernachtungen. Die Zahl der Tagesgäste in den Städten Mainfrankens übersteigt diese Zahl um ein Vielfaches.²

Der Tourismus in Mainfranken ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die touristische Wertschöpfung ist hierbei vielschichtig und wird auf einer ersten (Beherbergung, Gastronomie, Stadtführungen, Einzelhandel, Eintrittsgelder, ÖPNV etc.) und zweiten Umsatzstufe (Vorleistungen durch Lieferanten, Gärtnereien, Baugewerbe, Versicherern, Werbeagenturen, Steuerberatern etc.) erzielt. Des Weiteren kommt der Branche als Arbeitgeber und Ausbilder eine zentrale Rolle zu. Die IHK Würzburg-Schweinfurt setzt sich für die Belange der mainfränkischen Tourismuswirtschaft ein. Wesentliche Herausforderungen und Handlungsbedarfe der Branche werden in den 2018 durch die Vollversammlung beschlossenen „Grundsatzpositionen Tourismus der IHK Würzburg-Schweinfurt“ benannt.³

Kommunen in der Region profitieren in hohem Maße vom Tourismus vor Ort. Und auch kommunale Haushalte beziehen durch die kommunale Finanzumlage, Gewerbesteuern, Eintrittsgelder etc. Mittel, die in nicht unerheblichem Maß durch die Tourismuswirtschaft ausgelöst werden. Übernachtungsgäste und Tagesbesucher tragen mittelbar zur Finanzierung der regionalen Infrastruktur bei. Dieser Tatsache ungeachtet nutzen Kommunen in Mainfranken die Möglichkeit, kommunale Ausgaben im Bereich der Tourismusförderung über eine Tourismusabgabe gegenzufinanzieren. Die Vollversammlung der IHK Würzburg-Schweinfurt hat sich in den „Wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation“ gegen solche kommunalen Steuern und Abgaben ausgesprochen: Sie belasten die wirtschaftliche Attraktivität, während der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung überschaubar sei.⁴ Vor diesem Hintergrund betont die regionale Wirtschaft mit dem hiesigen Positionspapier – in Ergänzung der genannten „Grundsatzpositionen Tourismus der IHK Würzburg-Schweinfurt“ – ihre Ablehnung von Tourismusabgaben in Form der Einführung von Übernachtungsabgaben (Art „Bettensteuer“) mit dem Zweck, Übernachtungsgäste zusätzlich zur bestehenden Wertschöpfung an Schaffung und Erhalt von öffentlicher Infrastruktur zu beteiligen.

Begriffliche Abgrenzungen

Das bayerische Kommunalrecht räumt nur im Kommunalabgabengesetz (KAG) Kommunen das Recht zur Einführung von Fremdenverkehrsbeiträgen „zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Fremdenverkehrsförderung“ ein, sofern „die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt“ (Art. 6 Abs. 1 KAG). Frühere Vorstöße hinsichtlich der Einführung von Abgaben auf entgeltliche Übernachtungen im Sinne sogenannter Bettensteuern (auch Übernachtungs- oder Beherbergungsabgaben) wurden von bayerischen Gerichten und vom Landtag abgelehnt.⁵ Im Gegensatz zu einer Bettensteuer sind bei Fremdenverkehrsbeiträgen nicht nur einzelne Kundengruppen (hier: Übernachtungsgäste) oder Branchen betroffen, sondern ein Großteil der ortsansässigen Wirtschaft.

Von Fremdenverkehrsbeiträgen betroffen sind alle „selbständig tätigen, natürlichen und juristischen Personen, [...] offene [...] Handelsgesellschaften und [...] Kommanditgesellschaften,

² Allein für die Stadt Würzburg beträgt die Zahl Tagesgäste laut Studie des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr (dwif) 2018 13,4 Millionen Personen.

³ IHK Würzburg-Schweinfurt 2018: Grundsatzpositionen Tourismus der IHK Würzburg-Schweinfurt. URL: https://www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/user_upload/pdf/Standort/Infomaterial/Grundsatzpositionen_Tourismus_IHK_Wue-SW_final_untersch.pdf

⁴ DIHK 2019: Wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation, S. 129. URL: https://www.dihk.de/ressourcen/downloads/wipos-komplett.pdf/at_download/file?mdate=1562582384815

⁵ So hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2012 gegen die Einführung einer Bettensteuer in München entschieden (BayVGH, Urt. v. 22.12.2012 - Az.: 4 BV 11.1909). Im Jahr 2011 sprach sich der Bayerische Landtag generell gegen die Bettensteuer aus.

denen durch den Fremdenverkehr im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar wirtschaftliche Vorteile erwachsen“ (Art. 6 Abs. 1 KAG). Die Einführung von Fremdenverkehrsbeiträgen geht deutlich über Bettensteuern hinaus, denn Abgaben erfolgen nicht einseitig zu Lasten von Übernachtungsgästen, sondern betreffen alle Unternehmen bzw. Gewerbetreibenden, wenn Sie im Bereich der ersten oder zweiten Umsatzstufe der touristischen Wertschöpfungskette aktiv sind, unabhängig davon, ob Gewinne oder Verluste erwirtschaftet werden. Dies betrifft nicht nur Unternehmen des Beherbergungsgewerbes oder der Gastronomie, sondern beispielsweise auch Einzelhändler, Verpächter oder Vermieter von Gaststätten, Anbieter medizinischer Hilfsberufe, wie Masseure oder Krankengymnasten, Steuerberater- und Rechtsanwaltskanzleien, Baumaterialfirmen, Baufirmen und Wohnungsbaugesellschaften, Ärzte, Fachärzte und Heilpraktiker, Versicherungsträger, Bäder und weitere mehr, wenn sie mittelbar und unmittelbar von touristischer Wertschöpfung profitieren, gleich, ob sie ortsansässig oder ortsfremd sind, vorausgesetzt die Geschäftsbeziehungen sind nicht nur vorübergehend (vgl. PdK Bay E-4a, KAG Art. 6 Rn. 4f). Als „Tourist“ im Sinne des KAG ist ferner jede ortsfremde Person zu verstehen, die nicht in der betreffenden Kommune wohnhaft ist, also auch Bürger der Nachbargemeinde.

Position der IHK Würzburg-Schweinfurt

Obleich kommunale Tourismusabgaben, wie Fremdenverkehrsbeiträge, generell einen Beitrag zur Finanzierung touristischer Infrastruktur liefern können, wertet die gewerbliche Wirtschaft in Mainfranken diese als problematisch und lehnt aus nachfolgenden Gründen ab:

- Kommunale Tourismusabgaben erzeugen einen bürokratischen Mehraufwand, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, die verpflichtet werden können, Daten zur Abwicklung von Beiträgen an den Abgabeberechtigten aufzunehmen beziehungsweise zu übermitteln (Art. 6 Abs. 2 KAG). Sie stellen damit im Sinne der „Wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation“ eine unnötige Regulierung dar, tragen zur Bürokratisierung der Wirtschaft bei⁶ und binden personelle, zeitliche und monetäre Ressourcen. Alleine im Regionalzentrum Würzburg – stellvertretend für alle übrigen Kommunen – beträfe eine Tourismusabgabe über 10.000 ortsansässige IHK-Mitglieder. Hinzu kommen Nicht-IHK-Mitglieder sowie alle Gewerbetreibenden, die mit Würzburg in einer „nicht nur vorübergehenden, objektiv verfestigten Beziehung“ (PdK Bay E-4a, KAG Art. 6 Rn. 4f) stehen. Die Kommunen müssten die Betroffenheit im Einzelfall entsprechend prüfen.
- Kommunale Tourismusabgaben, wie Fremdenverkehrsbeiträge, setzen eine negative Signalwirkung und wirken abschreckend auf Externe wie zum Beispiel Touristen oder ortsfremde Geschäftspartner unmittelbar vom Tourismus profitierender Unternehmen. Sie schwächen so die Wettbewerbsfähigkeit von Fremdenverkehrsarten und deren Wirtschaft.
- Kommunale Tourismusabgaben senden ein negatives Signal an Bürger/Innen benachbarter Kommunen beziehungsweise an Bürger/Innen in den Verflechtungsräumen von Fremdenverkehrsarten, die als Konsumenten von einer Abgabe betroffen wären (z. B. höherer Preis bei Eintritten in Schwimmbäder als die lokal ansässige Bevölkerung). Es entsteht der Eindruck, sie seien als Besucher beziehungsweise Kunden unerwünscht.
- Laut KAG besteht eine Zweckbindung für Einnahmen aus Fremdenverkehrsbeiträgen. Ein echter Mehrwert für die Finanzierung von touristischer Infrastruktur bzw. Tourismusförderung entsteht aber nur, wenn diese Einnahmen nicht einfach bestehende kommunale Ausgaben substituieren und damit de facto zugunsten anderer, tourismusfremder Aufwendungen verwendet werden, sondern wenn diese zur Aufstockung des vormaligen Tourismusbudgets verwendet werden.

⁶ DIHK 2019: Wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation, S. 132ff. URL: https://www.dihk.de/ressourcen/downloads/wipos-komplett.pdf/at_download/file?mdate=1562582384815