

## **Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen**

### **"Bettensteuer" verhindern - Keine neuen Belastungen für Bürger und Betriebe in Nordrhein-Westfalen - Öffentliche Anhörung der Ausschüsse für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und für Kommunalpolitik am 12. Januar 2011**

#### Vorbemerkungen:

Der Kölner Stadtrat hat Ende März 2010 die Einführung einer Kulturförderabgabe, die auch als "Bettensteuer" benannt wird, auf Hotelübernachtungen beschlossen. Vorbild für Köln ist offenbar die Regelung der Stadt Weimar, die bereits zum 1.1. 2005 eingeführt wurde. Nach unseren Informationen steht in vielen anderen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die Kulturförderabgabe zur Diskussion, wodurch das Thema über die Grenzen der Stadt Köln hinaus Bedeutung erlangt.

#### Zusammenfassung:

- ➔ Es bestehen erhebliche rechtliche Bedenken (Gleichartigkeit, Widerspruchsfreiheit, Aufwandsteuer, Normenwahrheit). Die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Kulturförderabgabe müssen einmal mehr die Gerichte feststellen.
- ➔ Die Kulturförderung ist nur ein vorgeschobenes Argument, da die Einnahmen nicht zweckgebunden verwendet werden. In Wirklichkeit geht es um die Verbesserung der Haushaltslage.
- ➔ Die Einführung einer kommunalen Kulturförderabgabe führt zur weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts und Befolgungskosten (z.B. Erstattungspflicht an Geschäftsreisende).
- ➔ Beherbergungsunternehmen und Kultureinrichtungen befinden sich in einer Win-Win-Situation. Sollte die bewährte Kultur des Miteinanders durch zusätzliche Begehrlichkeiten untergraben werden, so ist mit Einschränkungen des freiwilligen Engagements zu rechnen.
- ➔ In Deutschland zahlen alle Gewerbetreibenden (auch Hotels) – anders als in anderen Ländern – Gewerbesteuer als Äquivalent für die Nutzung der Infrastruktur. Die Nutzung ist damit abgegolten.

#### **Rechtliche Zulässigkeit mehr als fragwürdig**

Die vom Rat der Stadt Köln beschlossene Erhebung einer Kulturförderabgabe mit Wirkung zum 1. Oktober 2010 wirft - auch nach erfolgtem Genehmigungserlass zweier Landesministerien - erhebliche rechtliche Bedenken auf. Nach Art. 105 Abs. 2a S.1 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlichen geregelten Steuern gleichartig sind. Durch § 1 Abs. 1 S.1 KAG NW hat das Land dieses Recht auf die Städte und Gemeinden übertragen, soweit nicht Bundes- oder Landesgesetze etwas anderes bestimmen. Die Gleichartigkeit der Kulturförderabgabe mit der Umsatzsteuer scheint ersichtlich, da Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage, Steuersatz und Erhebungstechnik auf die gleiche Quelle wirtschaftlicher Tätigkeit zugreifen.

Schon jetzt ist absehbar, dass die Belastung des örtlichen Übernachtungsgewerbes mit dieser Abgabe ein enormes Rechtsstreitpotential birgt und somit von Beginn an ein nicht akzeptables Maß an Rechtsunsicherheit für Unternehmen mit sich bringt. Eine Abgabe, die 5 % des Übernachtungspreises verlangt, ist eine Form der Umsatzsteuer, denn es wird die

gleiche Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wie bei der Umsatzsteuer herangezogen. Bei Gleichartigkeit zu einer Bundessteuer ist die Bettensteuer / Kulturförderabgabe jedoch verfassungswidrig. Zugleich verletzt sie die vom Bundesverfassungsgericht vertretenen Grundsätze der Folgerichtigkeit und Widerspruchsfreiheit. Zudem widerspricht der Begriff „Kulturförderabgabe“ der rechtstaatlich gebotenen Normenwahrheit. Denn in Wirklichkeit geht es den Kommunen einzig mit der Besteuerung des Aufwandes für Übernachtungen im Beherbergungsgewerbe um die Verbesserung der Haushaltslage und nicht um die Kulturförderung.

Aus Sicht der betroffenen Wirtschaft ist es nicht nachvollziehbar, dass trotz im Vorfeld formulierter rechtlicher Bedenken und offenkundiger Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit, die Stadt Köln beschlossen hat, die Abgabe zulasten des örtlichen Hotel- und Gaststättengewerbes zu erheben. Zudem scheint die Genehmigung durch zwei Landesministerien zu sehr „kommunalfreundlich“ veranlasst zu sein. Köln wird insgesamt zum Experimentierraum kommunalen Steuerfindungsrechts.

### **Überzogenes Steuerfindungsrecht - keine Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung**

Das nordrheinwestfälische Kommunalabgabengesetz enthält die Vorschrift, dass Kommunen Steuern nur erheben sollen, wenn die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Die Förderung der Kultur verlangt also zuerst einmal das Ausschöpfen von Gebühren für Kultureinrichtungen. Die Einführung neuer örtlicher Aufwandssteuern kann hingegen nicht die kommunale Finanzmisere beheben.

Für den überwiegenden Teil der kommunalen Haushaltsprobleme liegt die Verantwortung aber nicht bei den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, sondern bei Bund und Land. Viele Aufgaben sind den Kommunen übertragen worden, ohne ihnen dafür ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung und den damit zusammenhängenden sozialen Kosten sind die meisten Kommunen mittlerweile chronisch unterfinanziert. Hier gilt es, unter anderem die diversen Stellschrauben des Gemeindefinanzierungsgesetzes NRW zu untersuchen und die Empfehlungen des ifo-Gutachtens zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs wieder auf die politische Agenda zu setzen; lediglich die fiktiven Hebesätze - entgegen aller Aussagen der Gutachter - nach oben zu korrigieren, reicht bei weitem nicht aus und führt zudem in die falsche Richtung. Die Kommunen in NRW brauchen stabile Einnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben, neue örtliche Steuern sind dafür nicht geeignet.

Auch die steuerliche Belastung einer einzelnen Branche in einer Kommune zum Zwecke der allgemeinen Haushaltssanierung ohne erkennbare Bemühungen, Ausgaben adäquat zu reduzieren, darf kein probates Finanzierungselement sein. Für die Zukunft ist auch auf dem Gebiet der kommunalen Abgaben ein einfaches und gerechtes, volkswirtschaftlich vertretbares Steuersystem sicher zu stellen. Diese weitsichtige Politik ist heute nötiger denn je. Dem "Wildwuchs" beim Erfinden neuer örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern darf jetzt und in Zukunft nicht Tür und Tor geöffnet werden.

### **Bürokratisches Monstrum**

Mit Einführung der Kulturförderabgabe werden Betriebe des Übernachtungsgewerbes dazu verpflichtet, Steuererklärungen quartalsweise jeweils bis zum 15. des darauf folgenden Monats abzugeben. Rechnungs- und Reservierungssysteme müssen dazu von den Unternehmen angepasst und bestehende Verträge mit Reiseveranstaltern - soweit möglich-

neu verhandelt werden. Der daraus resultierende bürokratische Aufwand für die Unternehmen ist in jeder Hinsicht unverhältnismäßig und bestehende Unsicherheiten werden zunächst einseitig auf das örtliche Gewerbe abgewälzt.

Deutlich wird dies einmal mehr anhand der Erklärung von Seiten der Stadt Köln, aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes selbst erst frühestens Mitte 2011 einen ersten Steuerbescheid erlassen zu können. Die Notwendigkeit zusätzlich qualifizierten Fachpersonals im städtischen Kassen- und Steueramt führt ebenfalls zu nicht unerheblichen Folgekosten. Sollte sich - was ziemlich wahrscheinlich ist - darüber hinaus herausstellen, dass Geschäfts- und Dienstreisende von der Aufwandssteuer nicht erfasst werden und damit eine Erstattung beantragen können, wird dem ursprünglichen fiskalischen Ansinnen der Stadt die finanzielle Grundlage entzogen. Schätzungsweise 60% der Übernachtungen sind geschäftlich veranlasst. Es ist damit nur unschwer erkennbar, dass die bisherigen jährlichen Einnahmeerwartungen Kölns bei weitem untertroffen werden und somit den zusätzlichen bürokratischen Aufwand für Unternehmen und Stadtverwaltung selbst in keinster Weise rechtfertigen.

### **Hoteliers profitieren nur unwesentlich von Kulturangeboten**

Anders als etwa in Kulturmetropolen wie Berlin oder Hamburg profitiert das Beherbergungsgewerbe in Nordrhein-Westfalen durch das Kulturangebot in den Kommunen nur in vergleichsweise geringerem Umfang. Eher selten werden Hotelbuchungen im Sauerland oder in Westfalen deswegen ausgelöst, weil der Kunde hier z. B. ein Theater besuchen möchte. Im Regelfall ist ein Erholungsurlaub, eine Sightseeing-Tour oder aber ein geschäftlicher Grund Anlass für eine Hotelübernachtung. Von daher scheint es nicht gerechtfertigt, die Leistungen von Hoteliers als Sondergruppe mit einer Steuer zu belasten, deren Einnahmen - wenn man die Abgabe wörtlich nimmt - der Kulturförderung dienen sollen.

### **Unnötige Verschärfung des Wettbewerbs zu Lasten der betroffenen Hoteliers**

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatte zur generellen Überprüfung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes besteht außerdem künftig die Gefahr einer Doppelbelastung bei einer Rücknahme des ermäßigten Steuersatzes für Hotel und Gastgewerbe. Die schwierige Wettbewerbssituation der örtlichen Wirtschaft würde weiter verschärft, sollte die Abgabe weiterhin erhoben werden. Schon jetzt ist erkennbar, dass angesichts der hohen Wettbewerbsintensität der Messestandortdichte, Messekunden einen Messestandort mit günstigeren Übernachtungskonditionen bevorzugen werden. Leidtragender möglicher Ausweichreaktionen ist nicht nur das ortsansässige Übernachtungsgewerbe, sondern weitere vom Tourismus profitierende Branchen wie beispielsweise der Handel oder die Taxiunternehmen. Zur Sicherung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit müsste das Übernachtungsgewerbe Margenreduktionen zu Lasten der eigenen Preisbildung in Kauf nehmen. Oft ist das aber nicht mehr möglich, so dass Preise steigen werden und ein beträchtlicher Imageschaden für den Standort zu erwarten ist. Die sogenannte Bettensteuer stellt somit eine enorme Wettbewerbsverzerrung innerhalb einer Region dar, belastet Unternehmen und schadet dem Wirtschaftsstandort.

Die Einführung von Kulturabgaben wird in erster Linie primär in den großen kreisfreien Städten des Landes Nordrhein-Westfalen diskutiert. Dabei weist z. B. die Stadt Köln mit einem Gewerbesteuer-Hebesatz von 475 v.H. und einem Grundsteuer B-Hebesatz von 500 v.H. im Vergleich zu den Umlandgemeinden die mit Abstand höchste Kostensituation für das Beherbergungsgewerbe auf. Die Einführung von Kulturförderabgaben würde das Kostengefälle zwischen den kreisfreien Städten und dem Umland weiter verschärfen und damit die Wirtschaftsstandorte der großen kreisfreien Städte schwächen.

### **Bedeutung des Beherbergungsgewerbes für den Arbeitsmarkt**

Schon ohne die neue Kulturförderabgabe sieht sich das Beherbergungsgewerbe zunehmenden Belastungen ausgesetzt; steigende Energiekosten und steigende Lebensmittelpreise lassen die ohnehin geringe Marge schrumpfen. Mit der neuen Abgabe von 5% auf den Bruttopreis (zumindest in Köln) wird eine Grenze erreicht, die auch für den Arbeits- und Ausbildungsmarkt in NRW von Bedeutung sein wird. Gerade im Beherbergungsgewerbe lassen sich aufgrund des hohen Personakostenanteils Einsparungen nur hier in der geforderten Größenordnung realisieren. Viele der beschäftigten Mitarbeiter/innen befinden sich aufgrund der Tätigkeitsstruktur im unteren Lohnbereich und dürften schwerlich anderweitig in die Wirtschaft zu vermitteln sein. Die unmittelbare Folge wären höhere Soziallasten für die Kommunen.

### **Kulturförderabgabe konterkariert Landesinitiativen**

Mit dem Masterplan Tourismus und dem dazu gehörigen Wettbewerb „Erlebnis.NRW“ fördert die Landesregierung im Verbund mit anderen Organisationen den Tourismus in Nordrhein-Westfalen. Dies geschieht aus gutem Grund: In der gesamten Wertschöpfungskette der Tourismusbranche in Nordrhein-Westfalen beziehen nach Angaben der Landesregierung rund 500.000 Menschen direkt oder indirekt ihr Einkommen. Vielerorts versuchen Wirtschaftsförderer auch mit Mitteln des Landes sowie der europäischen Union Unternehmen anzusiedeln. Gerade solche Initiativen werden durch die Einführung einer Kulturförderabgabe behindert – verschlechtert sie doch gerade wiederum die Standortbedingungen für das Beherbergungsgewerbe und dadurch indirekt auch für die ortsansässigen Unternehmen, die ihre Kunden nach Nordrhein-Westfalen einladen, sei es zum Firmen- oder zum Messebesuch.