DEHOGA Hessen e.V. · Auguste-Viktoria-Straße 6 · 65185 Wiesbaden

Hotel- und Gaststättenverband
DEHOGA Hessen e.V.
Referat Verbandskommunikation
Auguste-Viktoria-Straße 6
65185 Wiesbaden

Telefon 0611/ 9 92 01-0
Telefax 0611/9 92 01-22
info@dehoga-hessen.de
www.dehoga-hessen.de

Stellungnahme des Hotel- und Gaststättenverbands DEHOGA Hessen e.V.
zur Einführung einer „Kulturabgabe“
Beschluss zum Haushaltssicherungskonzept 2010 ff. der Stadt Darmstadt

I. Allgemeines

Mit sehr großer Betroffenheit hat der Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Hessen e.V. den Antrag der SPD Fraktion zur Erhebung einer Kulturabgabe sowie die Annahme des Antrags durch den Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Darmstadt zur Kenntnis genommen.[1]

Grundsätzlich spricht sich der DEHOGA Hessen entschieden gegen weitere kommunale Abgaben, welche auf Beherbergungsleistungen erhoben werden sollen, aus.

Die Gründe unserer ablehnenden Haltung liegen zum einen in der tourismus- und wirtschaftspolitischen als auch in der allgemeinen politischen Situation, der völligen Inakzeptanz bei Gästen und gastgewerblichen Unternehmen, der nicht im Ansatz zu gewährleistenden Durchsetzung, dem damit verbundenen erheblichen bürokratischen Aufwand sowie den damit einhergehenden Kosten. Gerade diese werden Unternehmen und die Stadt Darmstadt gleichermaßen treffen.

Des Weiteren machen wir auf erhebliche rechtliche Bedenken aufmerksam. In Ansehung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) bestehen berechtigte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erhebung einer kommunalen Abgabe auf Beherbergungsleistungen de lege ferenda.

Darüber hinaus weisen wir nachdrücklich auf die Unvereinbarkeit mit Normen und Rechtssätzen des Grundgesetzes und damit auf eine sowohl formelle als auch materielle Verfassungswidrigkeit einer etwaigen „Kulturabgabe“ hin.

[1] Beschluss zum Haushaltssicherungskonzept 2010ff., Protokoll des HFA vom 18.05.2010: „Stadtv. Benz (SPD Fraktion) beantragt, dass der Magistrat sobald wie möglich im Haushaltsjahr 2010 einen Satzungsentwurf vorlegt, zur Erhebung einer Kulturabgabe für Beherbergungsbetriebe (Hotels und Pensionen).“

II. Wirtschaftliche Bewertung

Das Gastgewerbe und mit ihm insbesondere das Beherbergungswesen befindet sich seit Jahren in einer wirtschaftlichen Talfahrt. Die Senkung der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen von 19 auf sieben Prozent zum 01. Januar 2010 hat dringend notwendige Spielräume für Investitionen in den Standort sowie neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen.[2]

Die Stadt Darmstadt plant mit der Kulturabgabe, dem Gesetzessinn des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes zuwiderlaufend, vom Hotelgewerbe einen nicht unerheblichen Anteil des Spielraums der Senkung der Mehrwertsteuer wieder zu vereinnahmen.

Grundsätzlich stellt sich daher die Frage, ohne die rechtliche Würdigung der Kulturabgabe an dieser Stelle vorweg zu nehmen, warum der nun positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Gastgewerbebranche eine erneute Belastung entgegengesetzt werden soll.

Aus wirtschaftlicher Sicht muss darauf verwiesen werden, dass gerade die Entwicklung der Durchschnittspreise in den letzten Jahren in Hessen als rückläufig zu bezeichnen ist. Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass die Gästeankünfte und Gästeübernachtungen zwar gestiegen sind, der Umsatz im Hotel- und Gaststättengewerbe jedoch dramatisch gesunken ist.

Insofern wurden in den letzten Jahren zusätzliche Gäste nur durch einen harten Preiskampf gewonnen, was zum einen negative Betriebsergebnisse nach sich zog und zum anderen kaum Raum für Investitionen, welche dringend erforderlich waren und sind, übrig ließ. In diesem Zusammenhang machen wir ausdrücklich darauf aufmerksam, dass der DEHOGA Hessen als Arbeitgeberverband und damit Sozialpartner gegenüber der Gewerkschaft NGG erst im vergangenen Jahr einen neuen Tarifvertrag abgeschlossen hat, der u. a. einen tarifvertraglich garantierten Niedriglohn im Gastgewerbe von 7,50 Euro in der untersten Lohngruppe zum Gegenstand hat. Daneben wurden sämtliche Gehaltsgruppierungen um 2,9 Prozent angehoben; und dies auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise, die insbesondere das geschäftskundenlastige Beherbergungssegment in Südhessen massiv betroffen hat.

Das Gastgewerbe ist sich seiner besonderen Verantwortung gerade im Bereich der Ausbildung junger Menschen bewusst. Nach wie vor ist die Branche mit ca. 6.000 Ausbildungsplätzen sowie etwa 59.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern in ganz Hessen ein echter Jobmotor. Darüber hinaus kommt insbesondere den Beherbergungsbetrieben ein nicht zu gering

[2] Vergleichen Sie hierzu die Auflistung der Investitionen des Hotelgewerbes in der Stadt Darmstadt im Anhang, Anhang 3, S.8

einzuschätzender Integrationsfaktor zu. Unsere Branche ist international: Internationale Gäste und internationale Mitarbeiter. In kleineren und mittelständischen Betrieben ebenso wie in der Groß- und Kettenhotellerie werden in hohem Maße auch gering qualifizierten jungen Menschen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund echte Chancen auf eine solide berufliche Ausbildung und entsprechende Karrieren geboten.

Eine mögliche Einführung der Kulturabgabe stellt sich vor diesem Hintergrund als genau das falsche Signal für die investitionsbereiten Hotelbetreiber in Darmstadt dar. Dies kann nur zu Lasten der Qualität des Standorts Darmstadt gehen, da eine Erhöhung der Preise (auch Nichtsenkung, wie unterstellt) weder durchsetzbar ist, noch von den Gästen akzeptiert werden würde. Außerdem würde die Einführung der Abgabe sich negativ auf die in der Stadt Darmstadt angesiedelten Handwerksbetriebe und Zulieferer auswirken, die gerade von den durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz generierten Aufträgen seitens der Hotellerie profitieren.

Ferner wird darauf verwiesen, dass die unterstellten Mehreinnahmen in Höhe von 400.000 Euro pro Jahr[3] schon deshalb im Ansatz irreführend sind, da deutliche Mehrheit der Gäste in den Darmstädter Beherbergungsunternehmen aus beruflichem bzw. geschäftlichem Anlass in die Stadt kommen (z.B. Messen, Kongresse, Montagearbeiter, etc.).

Es darf dabei auch nicht übersehen werden, dass aus kommunalpolitischer Sicht diese von der Stadt Darmstadt geplante Abgabe die städtische Hotellerie im Verhältnis zu den übrigen Regionen unverhältnismäßig belasten würde; dieselbe ginge ausschließlich zu Lasten der im Stadtgebiet angesiedelten vornehmlich kleineren und mittelständisch geprägten Beherbergungsbetriebe und führt zu klaren Wettbewerbsverzerrungen. Im Übrigen werden gerade Gäste, Firmen- und Geschäftskunden flexibel genug sein, um eine solche Abgabe bzw. einem damit möglicherweise verbundenen höheren Preis durch eine Verlagerung ins Umland zu umgehen. Ein solches Risiko wird insbesondere für die Stadt Darmstadt eklatant deutlich aufgrund der Nähe zum Flughafen Frankfurt und dem wirtschaftlich pulsierenden Rhein-Main-Gebiet.

Eine unterstellte Einnahmegarantie der Stadt Darmstadt durch eine weitere Abgabe halten wir vorsichtig formuliert für eine Fehleinschätzung. Es sei an dieser Stelle nur auf die Dynamik der Nachfrage hingewiesen, die - möglicherweise auch nur durch marginale Erhöhung der Preise - als rückläufig charakterisiert werden kann. Wie bereits eingangs erwähnt, ist das Beherbergungssegment in hohem Maße preissensibel. Ein beachtlicher Anteil der Darmstädter Hoteliers hat unter diesem Preisdruck nachweislich die Übernachtungspreise im Zuge der Mehrwertsteuerreduzierung gesenkt.

[3] nach Annahme der Stadtkämmerei Darmstadt; Berechnungsgrundlage 2,00 Euro pro verkauftem Zimmer, personenunabhängig.

Eine Kulturabgabe würde sich insgesamt kontraproduktiv auf die touristische Entwicklung auswirken. Gerade ausländischen Gästen wäre eine solche Abgabe nicht zu vermitteln. Eine Abgabe direkt durch den Gast oder über eine Preiserhöhung durch das Hotel könnte Touristen und Kulturreisende verärgern und zu anderen Reisezielen lenken. Um die kulturelle Infrastruktur zu stärken, halten wir es für sinnvoller, zunächst viele Touristen in die Stadt Darmstadt und in der Folge in kulturelle Einrichtungen zu locken. Eine zusätzliche und international unübliche Abgabe hat dagegen eine über die Landesgrenzen hinaus abschreckende und damit irreversibel negative Signalwirkung.

In praktischer Hinsicht äußern wir erhebliche Zweifel daran, dass eine solche wie auch immer geartete Abgabe tatsächlich in einem zeitlichen Rahmen von wenigen Monaten umgesetzt werden kann. Die Umsetzung ist allein deshalb schon problematisch, da eine Vielzahl von Verträgen über Zimmerkontingente in der Hotellerie ein bis zwei Jahre vor der tatsächlichen Inanspruchnahme geschlossen werden.

Insgesamt stellt sich aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der konkreten wirtschaftlichen Situation der Hotel- und Beherbergungsbetriebe im Stadtgebiet Darmstadt die etwaige Einführung einer kommunalen Abgabe auf Übernachtungen als mittel- und langfristig schädigende Maßnahme zu Lasten der kleinen und mittelständischen Wirtschaft dar.

III. Rechtliche Beurteilung

Die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Abgabe auf Beherbergungsleistungen ist zudem gleich in mehrfacher Hinsicht höchst fraglich.

Abgabenrechtliche Bedenken

Die Stadt Darmstadt ist unstreitig auf Grundlage des § 1 KAG grundsätzlich berechtigt, in ihrem Geltungsbereich Abgaben zu erheben. Jedoch muss dabei beachtet werden, dass der Gesetzgeber enge Grenzen der Ausgestaltung, insbesondere spezieller Abgaben, hier vorliegend für Tourismus und Kulturförderung, gesetzt hat. Die einzige Ausgestaltung möglicher kulturorientierter Abgaben ist in § 13 Absatz 1 KAG als Kurbeitrag normiert.

Dem begegnen allerdings erhebliche rechtliche Bedenken. An einen Kurbeitrag hat der Gesetzgeber des Landes Hessen bestimmte Bedingungen geknüpft, die gerade für die Stadt Darmstadt nicht zutreffen. Hätte der hessische Gesetzgeber weitere Abgaben zulassen wollen, so hätte er dies im KAG regeln können. Dies ist offensichtlich jedoch nicht der Fall, da eine über die normierten Abgaben hinausgehende weiterreichende Regelung gerade nicht existiert.

Insofern kann es nach dieser Rechtsauffassung nicht sein, dass durch die Stadt Darmstadt eine Abgabe, ungeachtet der tatsächlichen Bezeichnung, jedenfalls aber auf die Entgelte für Übernachtungen im Stadtgebiet Darmstadt gerichtet, erhoben werden soll und somit das Hessische KAG umgangen werden könnte und eine neue Abgabe entwickelt und eingeführt werden könnte.

Die geplante Abgabe auf Übernachtungen soll im Gegensatz zu einer Kurabgabe – so der Antrag der SPD Fraktion -, die mit einer gewissen Gegenleistung verbunden sein müsste, ohne jegliche Gegenleistung seitens der Stadt Darmstadt als örtliche Aufwandsteuer erhoben werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Der DEHOGA Hessen weist nach eingehender interner Prüfung im Übrigen ausdrücklich auf die offenkundige Verfassungswidrigkeit der Einführung einer „Kulturabgabe“ hin.
Die geplante Einführung einer Kulturabgabe stellt im Ergebnis einen Tatbestand der konkurrierenden Gesetzgebung dar. Nach Artikel 105 GG fällt die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Steuern dem Bund in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz zu.
Vor dem Hintergrund, dass die „Kulturabgabe“ mit der bundesgesetzlich geregelten Umsatzsteuer gleichartig ist, ist sie damit nicht von der Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Artikel 105 Absatz 2a GG umfasst und daher verfassungswidrig.

Darüber hinaus ergeben sich rechtliche Probleme hinsichtlich der Differenzierung zwischen Privat- und Geschäftsreisen.

Grundsätzlich entspricht die „Kulturabgabe“ einer örtlichen Aufwandsteuer. Unter einer Aufwandsteuer versteht man eine Steuer, die die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfasst.[4]

Die schlichte Erfüllung des unausweichlichen Lebensbedarfs ist kein Konsum, der besondere Leistungsfähigkeit indiziert. Daraus folgt, dass mit einer Aufwandsteuer derjenige Aufwand besteuert werden darf, der über die lebensnotwendigen Grundbedürfnisse hinausgeht.[5]

Das Bundesverfassungsgericht charakterisiert in seiner ständigen Rechtsprechung Aufwandsteuern als, „Steuern, auf die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.“

Die berufsbezogene Übernachtung darf nicht zum Gegenstand einer etwaigen Kulturabgabe gemacht werden. Sie kann nur auf die private Übernachtung erhoben werden. Für die Mehrzahl der Fälle im

[4] BVerfG 06.12.1983, Az.: 2 BvR1275/79, NJW 1984, 785
[5] vgl. BVerfG v. 29.11.1991

Stadtgebiet Darmstadt scheidet sie mithin als örtliche Aufwandssteuer aus. Die Zahl der berufsbedingten Übernachtung in Darmstadt liegt im Durchschnitt etwa bei 80 bis 90 Prozent.[6]

Diese Auffassung vertritt auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof, wonach nicht auf die tatsächliche Möglichkeit abgestellt werden kann, dass auch ein Geschäftsreisender das städtische Kulturangebot „doch nutzen könnte".[7]

Ein weiterer Aspekt, der zur Annahme der Verfassungswidrigkeit führen muss, wurde eingangs unter der wirtschaftlichen Bewertung bereits in tatsächlicher Hinsicht dargestellt: Eine Kulturabgabe würde das Wachstumsbeschleunigungsgesetz und die damit verbundene Absenkung der Mehrwertsteuer konterkarieren. Das Rechtsstaatsprinzip aber gewährleistet Rechtssicherheit und enthält das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Regelungen müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass ihre Adressaten nicht gegenläufigen Regelungen ausgesetzt sind. Dies wäre jedoch bei der vorliegenden Abgabe der Fall.

IV. Fazit

Der Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Hessen e.V. lehnt die Einführung einer etwaigen Kulturabgabe (de lege ferenda) sowohl aus wirtschaftlicher und damit tatsächlicher wie auch rechtlicher Sicht entschieden ab.

Die Beherbergungsbetriebe im Stadtgebiet Darmstadt haben ein vitales Interesse an der weiteren Steigerung der Attraktivität ihres Standorts und naturgemäß am Erhalt und weiteren Ausbau von Arbeitsplätzen. Sie leisten bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen wichtigen Beitrag für das kulturelle und geschäftliche Leben in der Stadt.

Die unglückliche Debatte um die Reduzierung der Mehrwertsteuer auf Beherbergungsleistungen hat den Blick der Öffentlichkeit für die tatsächlich getätigten Investitionen der Hotellerie verstellt. In Anlage 3 legen Ihnen die Darmstädter Hotelbetreiber ganz konkret dar, welche Maßnahmen im Zuge der Mehrwertsteuerreduzierung ergriffen wurden. Diese mit einer erneuten Abgabe zu torpedieren käme einer vollkommenen Nichtachtung, nachgerade Ablehnung des Engagements, der Verantwortung und Investitionsbereitschaft der Unternehmerinnen und Unternehmer gleich.

Wir plädieren daher nachdrücklich dafür, von den Überlegungen zur Einführung einer kommunalen Übernachtungssteuer aus den vorgenannten Erwägungen dringend Abstand zu nehmen.

[6] Vergleichen Sie hierzu die Anlage 2, Seite 8
[7] HessVGH, Az. 5 N 2973/88

Für Rückfragen und weiterführende Auskünfte stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Hochachtungsvoll

Reinhard Schreek
Präsident

RA Julius Wagner
Hauptgeschäftsführer

Heinz Huthmann
Vorsitzender DEHOGA Darmstadt

Anlage 1:

Beherbergungsbetriebe und Schlafgelegenheiten in Darmstadt

	Betriebe Juni 2010			Angebotene Betten/Schlafgelegenheiten Juni 2010			Januar bis Juni
	Insgesamt	Darunter geöffnete Betriebe: Zusammen	Darunter geöffnete Betriebe: Veränderungen gegenüber dem Vorjahresmonat	Insgesamt	Veränderungen gegenüber dem Vorjahresmonat	Durchschnittliche Auslastung Betten	Durchschnittliche Auslastung Betten
	Anzahl		%	Anzahl	%	%	
Darmstadt	**39**	**39**	**8,3**	**4162**	**2,9**	**40,9**	**38,1**
Darmstadt – Dieburg	104	102	4,1	5146	7,9	32,7	31,4
Groß-Gerau	112	112	3,7	8313	2,8	35,9	33,8

Quelle: Bundesamt für Statistik, Wiesbaden

Anlage 2:

Vergleich Privatreisende und Geschäftsreisende / Übernachtungen in der Stadt Darmstadt

	Zimmerbelegung pro Tag insg.	Anteil Geschäftsreisende in %	Zimmerbelegung pro Tag durch Geschäftsreisende	Zimmerbelegung pro Jahr	Zimmerbelegung pro Jahr durch Geschäftsreisende
Beherbergungsbetriebe Darmstadt*	1210	88	1065	441.730	389.076

* Grundlage: 30 Hotelbetriebe im Stadtgebiet der Stadt Darmstadt, August 2010

Anlage 3:

Abfrage Investitionen, Arbeitsplätze, Auszubildende in den Hotelbetrieben Stadt Darmstadt.

	Zimmer	Auslastung % Zimmer	Zimmer belegt/Tag	Zimmer belegt/Jahr	AN	AZUBI	GEB	Teilzeit	Invest IST/€	Invest Plan/€
Erhebung Darmstadt Stadt*	1.422	55	782	285.526	252	91	65	13	527.500	287.000

* Befragung von DEHOGA Mitgliedsbetrieben im Stadtgebiet Darmstadt, Ergebnis aufgrund von 16 Rückläufen zum Datum der Stellungnahme, August 2010