



► Nr. VO/2016/04071
öffentlich

Lübeck, 30.08.2016

Vorlage

Verantwortliche Bereiche:
1.201 - Haushalt und Steuerung

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

Satzung über die Erhebung einer Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
14.09.2016	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
27.09.2016	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
29.09.2016	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Die als Anlage 2 beigefügte Satzung über die Erhebung einer Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck wird nebst Anlagen (Anlagen 1 und 2) beschlossen.

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen: 1.300 – Recht: keine rechtlichen Bedenken
Ergebnis:

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt: ☐ Ja
☒ Nein

Begründung:
Es sind keine besonderen Belange von
Kindern und Jugendlichen betroffen.

Die Maßnahme ist: ☐ neu
☒ freiwillig
☐ vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen: ☐ Nein
☒ Ja (Anlage 1)

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 gemäß § 10 KAG zu erheben. Die Tourismusabgabe hat die bisherige Fremdenverkehrsabgabe abgelöst, die es ermöglichte, die Kosten für Tourismuswerbung sowie der Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung von Kur- und Erholungseinrichtungen

auf die Personen und Personenvereinigungen umzulegen, denen durch diese Tätigkeit wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Durch die Tourismusabgabe kann darüber hinaus ein Teil der Aufwendungen für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen auf die o.a. Personen und Personenvereinigungen umgelegt werden.

Die Einführung der Tourismusabgabe ersetzt die zuvor in der Hansestadt Lübeck erhobene Übernachtungssteuer. Mit der Änderung des KAG in 2014 war es nicht mehr zulässig, die Übernachtungssteuer zu erheben, weil gem. § 2 Abs.5 KAG nunmehr eine Steuer auf Übernachtungen nicht mehr erhoben werden darf, wenn eine Gemeinde eine Kurabgabe oder eine Tourismusabgabe erhebt. Da die Hansestadt Lübeck im Stadtteil Travemünde bereits Kurabgabe erhebt, wurde die Satzung zur Erhebung der Übernachtungssteuer mit Beschluss der Bürgerschaft vom 27.11.2014 (VO/2014/02157) aufgehoben.

Die nun einzuführende Tourismusabgabe ist zudem ein tragender Bestandteil des städtischen Konsolidierungskonzeptes.

Beschlüsse der Bürgerschaft / Berichtsvorlagen:

27.11.2014 - VO/2014/02157: Aufhebung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben in der Hansestadt Lübeck

26.02.2015 - VO/2015/02322: Grundsatzbeschluss über die Erhebung einer Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck und Beauftragung des Bürgermeisters, die erforderlichen Vorarbeiten zu leisten und Auskünfte für die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen einzuholen sowie der Bürgerschaft eine Satzung zur Erhebung der Tourismusabgabe zur Beschlussfassung vorzulegen.

26.11.2015 – VO/2015/03119 Ratifizierung des Ergänzungsvertrages zum Konsolidierungspaket einschließlich der Einführung der Tourismusabgabe

25.02.2016 – VO/2016/03384 Sachstandsbericht zum Projekt „Einführung einer Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck“

Mit Urkunde vom 22.06.2016 wurde die Hansestadt Lübeck in ihrer gesamten Ausdehnung als Tourismusort anerkannt. Damit ist die rechtliche Voraussetzung für die Erhebung einer Tourismusabgabe, die auch die Refinanzierung der Tourismuswerbung für die Hansestadt Lübeck und der - neben den Kur- und Erholungseinrichtungen - zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen im gesamten Stadtgebiet ermöglicht.

Da die Hansestadt Lübeck in ihrer gesamten Ausdehnung als Tourismusort anerkannt ist, ist Erhebungsgebiet auch zwingend das gesamte Stadtgebiet. Um die Abgabe vorteilsgerecht ausgestalten zu können, waren daher Zonen zu bilden. Angesichts der flächenmäßigen Ausdehnung des Lübecker Stadtgebiets wurde das Stadtgebiet in 5 Zonen mit unterschiedlichem touristischen Bezug unterteilt. Anlage 5 bietet hierzu eine grafische Aufbereitung, die jedoch nicht Bestandteil der Satzung ist. Eine Aufstellung aller Straßen zu den jeweiligen Zonen ist Bestandteil der Satzung (Anlage 2 der Satzung).

Touristische Kernbereiche sind demnach die Lübecker Innenstadt (Zone 1) und der Stadtteil Travemünde (Zone 2). Um die Innenstadt herum liegt ein Bereich, der unter anderem durch diverse Hotels, den Hauptbahnhof und die weitere verkehrliche Anbindung an die Innenstadt in größerem Maße vom Tourismus profitiert (erweiterter Innenstadtbereich, Zone 3), als dies für den übrigen städtischen Raum (Zone 4) und den ländlichen Raum (Zone 5) gelten kann.

Abgabepflichtig sind gemäß § 2 Abs. 1 der anliegenden Satzung alle selbständig tätigen Personen und Personenvereinigungen, denen durch den Tourismus in der Hansestadt Lübeck unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Diese Vorteile können mittelbarer oder unmittelbarer Natur sein. Tatsächlich profitieren vom Tourismus nicht nur Hotels und andere klassische tourismusnahe Unternehmen (z.B. Gaststätten). Viele Studien und Analysen belegen, dass einer weit größeren Gruppe von Unternehmen Vorteile durch den Tourismus erwachsen als nur den unmittelbaren tourismusrelevanten Unternehmen. Sie profitieren indirekt vom touristischen Umsatz, denn auch diese Betriebe erhalten durch den Tourismus ausgelöste Aufträge und bieten Vorleistungen für die tourismusnahen Betriebe an. Beispielhaft kann hier die Lieferung des Metzgers oder des Bäckers an die Hotellerie, das Entwerfen und Drucken eines Werbeprospektes und der Neubau oder die Renovierung von Ferienwohnungen genannt werden. Selbstverständlich wurden bei der Erarbeitung der Satzung zur Erhebung der Tourismusabgabe die vorgenannten unterschiedlichen Gewinnsituationen und –spannen berücksichtigt. Der gebotene Vorteil wird durch sog. Vorteilsstufen abgebildet. Diese Vorteilsstufen wurden den einzelnen Branchen in den jeweiligen Zonen zugeordnet (Anlage 1 der Satzung).

Da der tatsächlich gebotene wirtschaftliche Vorteil bzw. der tourismusbedingte mögliche Ertragszuwachs nicht genau ermittelt werden kann, ist bei der Berechnung der tatsächlichen Höhe der Tourismusabgabe ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzuwenden, der sich wie folgt darstellt:

$\text{Umsatz} \times \text{Gewinnsatz} \times \text{Vorteilsstufe} \times \text{Hebesatz} = \text{Abgabenhöhe Tourismusabgabe.}$

Hierbei ist zu beachten, dass eine gewisse Pauschalierung nicht nur zulässig, sondern aus Praktikabilitätsgründen auch geboten ist. Es ist nicht erforderlich, dass die auf einen Abgabepflichtigen entfallende Abgabe in einem genauen Verhältnis zu seinem wirklich aus dem Tourismus gezogenen Vorteil steht; es genügt eine angenäherte Verhältnismäßigkeit, die einer sich aus der Lebenserfahrung ergebenden pauschalierten Wahrscheinlichkeit Rechnung trägt (OVG Schleswig, Urteil vom 17.03.2008).

Die in der Anlage 1 der Satzung aufgeführten Gewinnsätze resultieren soweit vorhanden aus der Richtsatzsammlung des Bundesfinanzministeriums und im Übrigen aus der Datensammlung der DATEV. Sofern dort Gewinnspannen angegeben waren, wurde jeweils der Mittelwert verwendet. Die beiden o.g. Quellen für die Gewinnanteile sind durch jahrelange Rechtsprechung anerkannt. Sind keine Gewinnanteile in der Anlage enthalten, wird der Gewinnanteil im Einzelfall ermittelt.

Die überwiegend betroffenen Berufs- und Wirtschaftsverbände (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer und DEHOGA) wurden in mehreren Gesprächen und öffentlichen Veranstaltungen beteiligt, weitere betroffene Institutionen wurden schriftlich informiert. Die Lübecker Fraktionen wurden über Vorlagen in den Gremien sowie in diversen Informationsveranstaltungen eingebunden.

Viele Anregungen der oben genannten beteiligten Akteure konnten bei der Ausgestaltung der Satzungsregelung oder des Erhebungsverfahrens berücksichtigt werden, z.B. wurde dem Interesse an einer möglichst gerechten Verteilung (im Gegensatz einer zu pauschalierten Erhebung) durch die Differenzierung nach insgesamt 17 Vorteilsstufen Rechnung getragen, die sich aus der Kombination folgender Kriterien ergeben: Vorteilshöhe, Unmittelbarkeit des Vorteils und Tourismusausrichtung (siehe Anlage 1 der Satzung).

Die touristische Bedeutung jeder einzelnen Branche wurde in jeder Zone gesondert betrachtet und bewertet. Hierbei wurde u.a. berücksichtigt, inwieweit der Tourismus Auswirkung auf den Umsatz der ansässigen Gewerbetreibenden hat bzw. haben könnte. Im Ergebnis wurde jeder Branche in jeder Zone eine Vorteilsstufe zugeordnet. Sofern ein Betrieb im Stadtgebiet verschiedene Filialen unterhält, wird für jede dieser Betriebsstätten gesondert die Abgabe

ermittelt, so dass auch hier den unterschiedlichen Vorteilen aus dem Tourismus Rechnung getragen wird.

Entgegen entsprechender Forderungen wurde aus abgabenrechtlichen Gründen davon abgesehen, für die großen Einkaufszentren außerhalb der Innenstadt eine gesonderte Zone zu bilden bzw. einer Zone zuzuordnen, in denen der touristische Vorteil höher zu bewerten ist. Auch, wenn diese Einkaufszentren von Auswärtigen und insbesondere Urlaubern aufgesucht werden, besteht kein unmittelbarer Vorteil aus der Tourismuswerbung bzw. den bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen der über den der anderen vergleichbaren Betriebe hinausgeht. Besucher aus dem Umland suchen die Einkaufszentren zur Deckung des täglichen Lebensbedarfs auf und sind daher nicht als Touristen einzustufen. Soweit Touristen die Einkaufszentren aufsuchen, sind dies im wesentlichen Umfang auch Touristen, die ihren Urlaub nicht im Stadtgebiet der Hansestadt Lübeck verbringen sondern in den umliegenden Ostseebädern. Auch hier kann somit kein Vorteil aus den touristischen Aktivitäten der Hansestadt Lübeck bestehen. Da aber ein Zusammenhang zwischen dem für den Tourismus betriebenen Aufwand der Gemeinde und den dadurch vermittelten Vorteilen für die jeweiligen Gewerbetreibenden festgestellt werden muss, kann hier keine gesonderte Einstufung erfolgen.

Allerdings wurde bei der Zuordnung der Vorteilsstufen in den einzelnen Zonen berücksichtigt, dass Betriebe, die trotz Sitzes in der Altstadt oder in Travemünde nicht stärker als Betriebe ihrer Branche aus anderen Stadtteilen vom Tourismus profitieren, auch in eine vergleichbare Vorteilsstufe eingruppiert werden. Dies gilt hauptsächlich für Branchen mit mittelbaren Vorteilen aus dem Tourismus, wie z.B. Handwerksbetriebe, Dienstleister und Freiberufler (z.B. Rechtsanwälte und Steuerberater).

Wie bereits dargestellt, wird für die Berechnung der Abgabenlast auf den Umsatz abgestellt. Dieser ist im Rahmen des Erhebungsverfahrens von den Abgabepflichtigen zu melden. Der jeweilige Gewinn des Abgabepflichtigen ist für die Bemessung der Abgabe nicht relevant. Es wird der in der Satzung festgelegte Gewinnsatz berücksichtigt, sofern nicht wegen fehlender Angabe eine Einzelfallermittlung erfolgt. Diese Vorgehensweise ist von der Rechtsprechung anerkannt, da es nur darauf ankommt, ob ein Vorteil oder ein möglicher Vorteil besteht. Für die Abgabepflicht ist es daher auch unerheblich, wenn ein Gewerbe mit Verlust betrieben wird.

Da auch Betriebe, die außerhalb Lübecks ihren Firmensitz haben, Vorteile aus dem Tourismus in Lübeck haben können, ist in der Satzung vorgesehen, dass auch diejenigen Personen und Personenvereinigungen abgabepflichtig sind, die nicht nur vorübergehend in der Hansestadt Lübeck erwerbstätig sind. Das führt dazu, dass z.B. auch auswärtige Standbetreiber auf dem Weihnachtsmarkt der Abgabepflicht unterliegen.

Die Satzung eröffnet zudem die Möglichkeit von der Erhebung der Tourismusabgabe abzu-
sehen, sofern diese einen Betrag von 5,00 € nicht übersteigt. Dies dient sowohl der Verringerung des Verwaltungsaufwandes als auch einer Entlastung der nur in geringer Höhe vom Tourismus profitierenden Betriebe bzw. der Betriebe mit nur geringen Umsätzen.

Bei der Tourismusabgabe handelt es sich um ein gebührenähnliches Entgelt, welches zur Deckung der Aufwendungen für die Tourismuswerbung und zur Deckung von Aufwendungen für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken sowie zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten Einrichtungen dient. Dies bedeutet auch, dass Einnahmen aus der Tourismusabgabe lediglich in der Höhe der Ausgaben zu generieren sind (Kostendeckungsgebot). Dieses Kostendeckungsgebot wird durch Ermittlung eines Hebesatzes nach Gegenüberstellung der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen und der Maßstabseinheiten sichergestellt.

Die Kalkulation hat zusammenfassend folgendes Ergebnis ergeben:

Kalkulation der Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck

Bezeichnung	Mittelwert 2013-2015
Aufwendungen der einbezogenen kulturellen und touristischen Einrichtungen	
424003 Passat	1.041.373,39 €
573003 Lübecker Museen	4.136.637,57 €
573003 MuK	2.577.359,61 €
281002 Nordische Filmtage	521.073,42 €
424002 Lübecker Schwimmbäder	390.654,71 €
575001 LTM	3.160.153,04 €
Zwischensumme tourismusabgabefähiger Aufwand	11.827.251,74 €
Erträge einbezogene kulturelle und touristische Einrichtungen	
424003 Passat	795.919,12 €
573003 Lübecker Museen	1.212.837,23 €
573003 MuK	1.871.336,48 €
281002 Nordische Filmtage	349.225,09 €
424002 Lübecker Schwimmbäder	0,00 €
575001 LTM	1.211.475,01 €
Summe Erträge	5.440.792,93 €
Summe umlagefähiger Aufwand (Deckungsbedarf)	6.386.458,82 €
Eigenanteil Hansestadt Lübeck (40%)	2.554.583,53 €
Deckungsbedarf inklusive Eigenanteil	3.831.875,29 €
Umlageeinheiten (Summe aller Messbeträge = Vorteilseinheiten)	157.444.664 €
Hebesatz	2,43 %

Bei der beigefügten Berechnung wurden Mittelwerte aus den Jahren 2013 bis 2015 verwandt, da starke Schwankungen in den einzelnen Produkten und Jahren auftraten. Bei der Kalkulation handelt es sich um eine sog. Vorkalkulation, die nach Ablauf des Kalkulationszeitraumes anhand der tatsächlichen Aufwendungen und Erträge nachzukalkulieren ist. Kalkulationszeitraum ist das einzelne Erhebungsjahr.

Aufgrund des Umstandes, dass die Einrichtungen unterschiedlich durch Touristen genutzt werden, wurden im Vorwege Nutzungsgrade für jede einzelne Einrichtung ermittelt und die Aufwendungen und Erträge der Einrichtungen auch lediglich in dieser Höhe prozentual berücksichtigt. Es wurden folgende Nutzungsgrade ermittelt:

Einrichtung	Touristen	Einwohner
Passat	90%	10%
Lübecker Museen	74%	26%
MuK	56%	44%
Nordische Filmtage	70%	30%
Lübecker Schwimmbäder	10%	90%
LTM	100%	0%

Demnach ergibt sich insgesamt ein Deckungsbedarf in Höhe von **6.386.458,22 €** abzüglich eines Eigenanteils der Hansestadt Lübeck in Höhe von 2.554.583,53 € (40 % des Deckungsbedarfes).

Der Eigenanteil ist nach Rechtsprechung und Kommentierung zur Fremdenverkehrsabgabe mit mindestens 30 % zu berücksichtigen. Dieser Anteil wurde für die allein auf den Tourismus ausgerichteten Fremdenverkehrsgemeinden als ausreichend betrachtet.

Da der Tourismus in der Hansestadt Lübeck nicht den einzigen Wirtschaftsfaktor darstellt, wurde bei der Kalkulation ein Allgemeinanteil von 40 % berücksichtigt.

Dieser Anteil sollte aufgrund des Umstandes, dass die Aufwendungen bereits anhand der Nutzungsgrade der einzelnen Einrichtungen reduziert wurden, das Interesse der Hansestadt Lübeck in ausreichendem Umfang abgelten.

Insgesamt ist somit ein Betrag in Höhe von **3.831.875,29 €** durch die Tourismusabgabe umzulegen. Demgegenüber stehen Personalkosten sowie Overhead- und Sachkosten von insgesamt ca. 250 TEUR.

Die in der Übersicht genannten Umlageeinheiten in Höhe von 157.444.664 € wurden ermittelt aus den bereits gemeldeten Umsätzen (30% der Abgabepflichtigen). Sofern keine Umsätze vorlagen, wurde anhand der vorliegenden Meldungen eine Schätzung vorgenommen.

Gemäß Kalkulation ergibt sich ein Hebesatz von 2,43 %, der bei der Berechnung der Tourismusabgabe anzuwenden ist. Bei der Anwendung dieses Hebesatzes sowie der weiteren in der Anlage 1 der Satzung genannten Grundlagen ergeben sich folgende Berechnungsbeispiele:

Hotel / Pension mit Halb- oder Vollpension

	440.984,00 €	Umsatz
x	21 %	Gewinnanteil
x	80 %	Vorteilssatz
x	2,43 %	Hebesatz
	1.800,27 €	Tourismusabgabe / Jahr

Restaurant / Innenstadt

	500.000 €	Umsatz
x	22 %	Gewinnanteil
x	60 %	Vorteilssatz
x	2,43 %	Hebesatz

1.603,80 € Tourismusabgabe / Jahr**Restaurant / Eichholz**

	500.000 €	Umsatz
x	22 %	Gewinnanteil
x	15 %	Vorteilssatz
x	2,43 %	Hebesatz

400,95 € Tourismusabgabe / Jahr**Textilien / Innenstadt**

	200.000 €	Umsatz
x	19 %	Gewinnanteil
x	55 %	Vorteilssatz
x	2,43 %	Hebesatz

507,87 € Tourismusabgabe / Jahr**Elektroinstallateur / zonenunabhängig**

	150.000 €	Umsatz
x	29 %	Gewinnanteil
x	5 %	Vorteilssatz
x	2,43 %	Hebesatz

52,85 € Tourismusabgabe / Jahr**Anlagen:**

- Anlage 1 finanzielle Auswirkungen
- Anlage 2 Satzung über die Erhebung einer Tourismusabgabe in der Hansestadt Lübeck
- Anlage 3 Anlage 1 der Satzung über die Erhebung einer Tourismusabgabe
- Anlage 4 Anlage 2 der Satzung über die Erhebung einer Tourismusabgabe
- Anlage 5 graphische Darstellung der Zonen

Bürgermeister Bernd Saxe