

**Mitteilung des Senats
an die Bürgerschaft (Landtag)
vom 27. Juni 2017**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Gesetzes über die
Erhebung einer Tourismusabgabe (Citytax)**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei der Tourismusabgabe (Citytax) mit der Bitte um Beschlussfassung.

Die Freie Hansestadt Bremen ist als Haushaltsnotlageland dazu gehalten, stets ihre Einnahmepotentiale auszuschöpfen. Hierbei kommt der regelmäßigen Beurteilung der Steuermaßstäbe der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern eine wesentliche Rolle zu.

Die Tourismusabgabe (Citytax) wird seit dem 1. März 2013 für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zentral vom Magistrat der Stadt Bremerhaven verwaltet.

Der Steuersatz der Citytax wird seither nicht proportional erhoben, sondern in Abhängigkeit von dem sog. Sternemaßstab des Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA). Dabei wird der Steuersatz je nach Art und Kategorie des Beherbergungsbetriebes in gestaffelten Beträgen festgesetzt. Er beträgt aktuell pro Übernachtung in einem Hotel mit einer Klassifizierung von mindestens vier Sternen 3 Euro, in anderen Hotels 2 Euro und in Gästehäusern, Gasthöfen, Pensionen, Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Campingplätzen, Reisemobilhäfen und ähnlichen Betrieben 1 Euro. Für beruflich veranlasste Übernachtungen werden keine Abgaben erhoben.

Durch die pauschale Festsetzung des Steuersatzes in Abhängigkeit von dem sogenannten Sternemaßstab werden die Steuersätze typisiert und somit nicht immer der Wirklichkeit entsprechend festgelegt.

Als alternative Besteuerungsform kommt daher die Änderung des Steuermaßstabs hin zu einem Maßstab, der sich an dem tatsächlichen Preis der Übernachtungen orientiert in Betracht. Damit soll die Citytax noch sachverhaltsnäher abgebildet werden.

Andere Gemeinden (z.B. die Übernachtungssteuer in Berlin) haben an 5 Prozent des Übernachtungspreises angeknüpft. Dieser Steuersatz wurde bereits durch die Rechtsprechung bestätigt (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Urteil vom 29. September 2015 – OVG 9 A 7.14, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Urteil vom 11. Juni 2015 – 2 S 2555/13). Dieser Maßstab ist damit im Rahmen eines Städtevergleichs auch in Bremen sachgerecht. Nach überschlägiger Schätzung würde sich das Steueraufkommen im Land Bremen erheblich erhöhen.

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes über die Erhebung einer Tourismusabgabe

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Gesetz über die Erhebung einer Tourismusabgabe vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 9 — 61–c–3), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2015 (Brem.GBl. S. 120) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. §§ 2 und 3 werden wie folgt gefasst:

„§ 2

Bemessungsgrundlage

(1) Bemessungsgrundlage ist der Betrag, der vom Gast für den Aufwand der Übernachtung ohne Umsatzsteuer und ohne den Aufwand für andere Dienstleistungen geleistet wird (Übernachtungsentgelt).

(2) Wird dem Beherbergungsbetrieb der vom Gast nach Absatz 1 geleistete Aufwand nicht bekannt, so ist bei der Berechnung des Übernachtungsentgelts nach Absatz 1 der sich aus dem Verzeichnis nach § 7 Absatz 3 der Preisangabenverordnung ersichtliche Preis für ein vergleichbares Zimmer zu Grunde zu legen. Besteht keine Pflicht zur Auslegung oder Aushängung der Preise nach § 7 Absatz 3 der Preisangabenverordnung, so ist bei der Berechnung der in dem Beherbergungsbetrieb für ein vergleichbares Zimmer übliche Preis zu Grunde zu legen.

§ 3

Steuersatz

(1) Die Steuer beträgt 5 Prozent der Bemessungsgrundlage.

(2) Sollte ein Übernachtungsgast mehr als sieben zusammenhängende Übernachtungen in demselben Beherbergungsbetrieb verbringen, unterfällt der weitere Übernachtungsaufwand nicht der Besteuerung.

(3) Ausgenommen von der Steuer ist die Beherbergung Minderjähriger.“

2. In § 7 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Übernachtungsgäste“ die Wörter „, die steuerliche Bemessungsgrundlage“ eingefügt.
3. Nach § 11 wird folgender § 12 angefügt:

„§ 12

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. Belege im Sinne des § 1 Absatz 4 Satz 4 ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind,
2. entgegen § 6 Absatz 1 Anzeigen unterlässt,
3. entgegen § 7 Absatz 1 Satz 1 Aufzeichnungen nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erstellt,
4. Unterlagen nach § 7 Absatz 1 Satz 2 nicht aufbewahrt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Magistrat der Stadt Bremerhaven.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2018 in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1 (Bremisches Tourismusabgabegesetz)

Die Freie Hansestadt Bremen ist als Haushaltsnotlageland dazu gehalten, stets ihre Einnahmepotentiale auszuschöpfen. Hierbei kommt der regelmäßigen Beurteilung der Steuermaßstäbe der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern eine wesentliche Rolle zu.

Die Tourismusabgabe (Citytax) wird seit dem 1. März 2013 für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zentral vom Magistrat der Stadt Bremerhaven verwaltet.

Der Steuersatz der Citytax wird seither nicht proportional erhoben, sondern in Abhängigkeit von dem sog. Sternemaßstab des Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA). Dabei wird der Steuersatz je nach Art und Kategorie des Beherbergungsbetriebes in gestaffelten Beträgen festgesetzt. Er beträgt aktuell pro Übernachtung in einem Hotel mit einer Klassifizierung von mindestens vier Sternen 3 Euro, in anderen Hotels 2 Euro und in Gästehäusern, Gasthöfen, Pensionen, Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Campingplätzen, Reisemobilhäfen und ähnlichen Betrieben 1 Euro. Für beruflich veranlasste Übernachtungen werden keine Abgaben erhoben.

Das Finanzgericht Bremen hatte mit Urteil vom 16. April 2014 zum Aktenzeichen 2 K 85/13 (1) eine Klage gegen die Citytax abgewiesen und deren Rechtmäßigkeit bestätigt. Auch das Revisionsverfahren beim Bundesfinanzhof (BFH) blieb erfolglos (siehe Urteil vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen II R 32/14). Gegen das Urteil des BFH wurde im Übrigen unter dem Aktenzeichen 1 BvR 2887/15 Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Der BFH hatte explizit im o.g. Urteil den Steuermaßstab geprüft und im Ergebnis festgestellt, dass der bremische Gesetzgeber das aus Artikel 3 des Grundgesetzes folgende Gebot der Besteuerungsgleichheit durch diese Regelung nicht verletzt hat. Er stellte diesbezüglich aber auch unmissverständlich klar, dass die grundsätzlich weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt. Der BFH führt hierzu wörtlich in Randziffer 56 aus:

„Bei § 3 Abs. 1 BremTourAbgG handelt es sich um eine typisierende Regelung, die den Betreibern der Beherbergungsbetriebe die Steuerberechnung und dem Magistrat die Überprüfung von deren Richtigkeit erleichtert und insbesondere auch im Hinblick auf die geringen Steuerbeträge je Übernachtung verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist.“

Durch die pauschale Festsetzung des Steuersatzes in Abhängigkeit von dem sogenannten Sternemaßstab werden die Steuersätze typisiert und somit nicht immer der Wirklichkeit entsprechend festgelegt. Als alternative Besteuerungsform kommt daher die Änderung des Steuermaßstabs hin zu einem Maßstab, der sich an dem tatsächlichen Preis der Übernachtungen orientiert in Betracht. Damit soll die Citytax noch sachverhaltsnäher abgebildet werden. Ein solcher Maßstab wird bereits in anderen Städten (zum Beispiel Berlin) eingesetzt.

Zu § 2 (Bemessungsgrundlage):

Wird bei der Citytax ein proportionaler Ansatz gewählt, ist zu beachten, dass bei der Gesamtschau ein hinreichend großer Abstand zur bundesrechtlichen Umsatzsteuer verbleiben muss (Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 11.07.2012, aaO und Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Urteil vom 11. Juni 2015 – 2 S 2555/13 zu Rz. 122). Ein zum Übernachtungspreis proportionaler Steuermaßstab ist daher besser mit dem Grundsatz der Besteuerungsgleichheit vereinbar als ein gestaffelter Pauschalbetrag. Im BFH-Parallelverfahren Az. II R 33/14 zur Kultur- und Tourismustaxe in Hamburg hatte der BFH diese Besteuerungsform bereits rechtlich bestätigt. Der BFH hat zudem in seiner Rechtsprechung zum BremTourAbgG ausgeführt, dass der wesentliche Unterschied dieser Steuer zur Umsatzsteuer der Unterschied im Anwendungsbereich sei. Die Citytax umfasst nämlich nur einen relativ kleinen Besteuerungsbereich. Es bestehen damit genügend Unterschiede beim Steuergegenstand und bei der Erhebungstechnik der beiden Steuerarten. Die Systemumstellung der Citytax liegt ferner in einem vertretbaren Rahmen für die Übernachtungsbranche, da bereits andere Städte das Übernachtungsentgelt eingeführt haben und entsprechende Software am Markt verfügbar ist.

Die steuerliche Bemessungsgrundlage wird in Absatz 1 als „Übernachtungsentgelt“ bezeichnet. Aufgrund des o.g. Gleichartigkeitsverbots der bundesgesetzlichen Umsatzsteuer dürfen die beiden Steuerarten nicht an dieselbe Bemessungsgrundlage anknüpfen. Nicht zum Übernachtungsentgelt zählen daher andere Dienstleistungen wie der Verzehr aus der Minibar oder die entgeltliche Nutzung von nicht im Übernachtungspreis enthaltenen Hoteleinrichtungen (z.B. Sportbereich, Schwimmbad oder Sauna). Des Weiteren zählt die Umsatzsteuer ebenfalls nicht zur steuerlichen Bemessungsgrundlage der Citytax. So müssen bei dieser „Netto“-Betrachtung keine weiteren Umrechnungen des tatsächlichen Übernachtungsaufwands erfolgen. Damit unterscheidet sich der wesentlich engere Anwendungsbereich der Citytax von dem weiten Anwendungsbereich der Umsatzsteuer.

In Absatz 2 ist der Fall geregelt, falls der steuerbare Aufwand dem Gast nicht unmittelbar in Rechnung gestellt werden kann. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Übernachtungsvertrag mit einem Dritten zu Stande gekommen ist und dieser das Übernachtungsentgelt vereinnahmt hat. Der neue Absatz 2 berücksichtigt den Vorrang des tatsächlich entrichteten Entgelts für die Fälle, in denen dem Beherbergungsbetrieb dieses trotz einer mittelbaren Zimmervergabe bekannt wird. Zur Ermittlung kann der Beherbergungsbetrieb das Preisverzeichnis nach § 7 Absatz 3 der Preisangabenverordnung heranziehen. Besteht keine Pflicht zur Auslegung oder Aushängung der Preise nach § 7 Absatz 3 der Preisangabenverordnung, so ist bei der Berechnung der in dem Beherbergungsbetrieb für ein vergleichbares Zimmer übliche Preis zu Grunde zu legen.

Zu § 3 (Steuersatz):

Die Citytax wird nun in Relation zum Übernachtungsentgelt erhoben.

Andere Gemeinden (z.B. die Übernachtungssteuer in Berlin) haben an 5 Prozent des Übernachtungspreises angeknüpft. Dieser Steuersatz wurde bereits durch die Rechtsprechung bestätigt (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Urteil vom 29. September 2015 – OVG 9 A 7.14, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

Urteil vom 11. Juni 2015 – 2 S 2555/13). Dieser Maßstab ist damit im Rahmen eines Städtevergleichs auch in Bremen sachgerecht. Nach überschlägiger Schätzung würde sich das Steueraufkommen im Land Bremen erhöhen. Jedoch lassen sich die tatsächlichen Steuermehreinnahmen nur schwer beziffern.

Die Absätze 2 und 3 entsprechen dem bisherigen Wortlaut der Vorschrift.

Zu § 7 (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten):

Die Aufzeichnungspflichten ermöglichen eine Überprüfung durch die Steuerstelle. Neben dem Namen und der Aufenthaltsdauer muss nun auch die steuerliche Bemessungsgrundlage nach § 2 des Gesetzes vom Beherbergungsbetrieb aufgezeichnet werden, um eine ordnungsgemäße Überprüfung sicherzustellen.

Zu § 12 (Ordnungswidrigkeiten):

Das Besteuerungsverfahren und damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeitenverfahren werden seit Einführung des Gesetzes für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zentral vom Magistrat der Stadt Bremerhaven durchgeführt. Verstöße gegen steuerliche Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten wurden bisher nur nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Bremischen Abgabengesetzes in Verbindung mit § 379 der Abgabenordnung geahndet. § 12 dient der Ergänzung dieser Regelung:

Sofern die im Gesetz genannten steuerlichen Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden, kann von dem Magistrat der Stadt Bremerhaven auch dann ein Bußgeld festgesetzt werden, wenn im Unterschied zur Abgabenordnung, Steuern nicht verkürzt oder Steuervorteile tatsächlich nicht erlangt wurden. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Beherbergungsbetrieb nur nicht steuerbare berufliche Übernachtungen erzielt hat, jedoch seinen steuerlichen Anzeige- oder Aufbewahrungspflichten nicht nachgekommen ist. Nach der bisherigen Rechtslage würde ein solcher Pflichtverstoß nicht geahndet werden können. Die Gesetzesänderung soll daher die Bußgeldfestsetzung in diesen Fällen aus Präventionszwecken ermöglichen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt aus administrativen Gründen erst in der neuen Haushaltsperiode am 1. Juli 2018 in Kraft.