Gutachterliche Kurzstellungnahme

zur geplanten Einführung einer

Übernachtungssteuer in Heidelberg

Zentrale Mannheim (am Nationaltheater)

Hebelstraße 7
68161 Mannheim

Telefon [0621] 15 09 4-0
Telefax [0621] 15 43 77

Niederlassung Ludwigsburg

Monrepostraße 49
71634 Ludwigsburg

Telefon [07141] 720 90-0
Telefax [07141] 720 90-29

INHALTSVERZEICHNIS

A. Ergebnisse und Handlungsempfehlung 3
B. Auftrag und Auftragsdurchführung 4
1. Vorbemerkung: 4
2. Ausgangslage: 4
C. Rechtlicher Hintergrund 5
D. Allgemeine Mehraufwendungen und weitere negative Effekte 6
E. Aufwendungen auf Ebene der Übernachtungsbetriebe 8
F. Konkrete Belastungen der Heidelberger Übernachtungsbetriebe 13
G. Zahlenmäßige Übersicht 17
H. Schlussbemerkungen 18

A. Ergebnisse und Handlungsempfehlung

Auf Basis der uns vorliegenden Informationen und Nachweise, ergibt sich die folgende Gegenüberstellung der Steuermehreinnahmen und der damit einhergehenden Mehraufwendungen:

	TEuro
A. geschätztes Steueraufkommen	**1.405**
B. Aufwand bei Stadt Heidelberg	**-174**
C. Aufwand bei den Beherbergungsbetrieben (Stadtkreis Hd.)	**-1.606**
D. vorläufiges Defizit	**-375**
E. diverse weitere potenzielle Kostenblöcke	***)**

**) Die hierzu ausführende Zusammenfassung haben wir im Gliederungspunkt G. dargestellt. Die Kostenblöcke sind nicht hinreichend quantifizier- und verifizierbar, vergrößern jedoch das vorläufige Defizit entsprechend.*

⇨ Eine Übernachtungssteuer stellt, aufgrund deren Komplexität bei der Festsetzung, Veranlagung und Überprüfung, hohe bürokratische Anforderungen an sämtliche Beteiligte und belastet in besonderem Maße die vielen in Heidelberg ansässigen kleinen und mittleren Unternehmen.

⇨ Alleine die vorsichtig geschätzten Verwaltungs-Mehraufwendungen auf Ebene der Beherbergungsbetriebe des Stadtkreises Heidelberg überkompensieren bereits die prognostizierten Mehreinnahmen aus der geplanten Übernachtungssteuer um rund 200.000 Euro.

⇨ Die weiteren quantifizierbaren Größen (bspw. Aufwand beruflich motivierter Gäste und deren Arbeitgeber) und auf den ersten Blick nicht unmittelbar messbare, sog. softe Faktoren (bspw. Arbeitsplatzgefährdung, Imageschaden, Rechtsunsicherheit etc.) summieren sich mit den unmittelbar bei der Stadt Heidelberg entstehenden Verwaltungsaufwendungen und führen zu einer noch deutlicheren Verschärfung dieses Negativeffektes.

⇨ Unter Berücksichtigung der verbleibenden unkalkulierbaren Rechtsunsicherheiten und dem Blickwinkel einer sowohl gesamtwirtschaftlichen als auch kommunalen Betrachtungsweise muss daher dem verantwortlichen Gemeinderat der Stadt Heidelberg die Einführung einer Übernachtungssteuer als nicht empfehlenswert, weil geradezu schädlich für den Tourismusstandort Heidelberg erscheinen.

B. Auftrag und Auftragsdurchführung

1. Vorbemerkung:

Die Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar hat uns im Dezember 2015 den Auftrag zur Erstellung einer Kurzstellungnahme bzgl. der seitens der Stadt Heidelberg angedachten Einführung einer sog. Übernachtungssteuer erteilt. Die Heidelberger Beherbergungsbetriebe gehen davon aus, dass es bei Einführung einer solchen Übernachtungssteuer zu erheblichen Mehrbelastungen auf ihrer Ebene und darüber hinaus zu negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen kommen dürfte.

2. Ausgangslage:

Heidelberg ist mit jährlich rund 1,2 Mio. Übernachtungen als Tourismusdestination mit einem sehr positiven Image und einem hohen Anteil ausländischer Gäste weltweit bekannt. Darüber hinaus schätzen viele regional und überregional angesiedelte große und mittelständische Unternehmen die Heidelberger Beherbergungslandschaft für Ihre Geschäftspartner.

Vor diesem prosperierenden Hintergrund brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit Schreiben vom 8.7.2015 ihren Antrag auf Einführung einer Übernachtungssteuer in den Gemeinderat ein. Begründet wurde dieser mit der Darstellung, allein die Heidelberger Bürgerinnen und Bürger trügen derzeit die Kosten der guten Infrastruktur. Das könne nicht hingenommen werden, vielmehr müssten sich auch die Touristen, die hiervon profitieren, mit einem kleinen Beitrag an dem Erhalt dieser Infrastruktur beteiligen. Das in diesem Zusammenhang zitierte *Freiburger Modell* wurde zwischenzeitlich zwar vom Verwaltungsgerichtshof[1] als rechtmäßig anerkannt, eine höchstrichterliche Entscheidung steht hierzu aber noch vollumfänglich aus, so dass sich die verantwortlichen politischen Entscheider und sämtliche, von einer solchen Steuer Betroffenen in einem unbefriedigenden rechtsunsicheren Rahmen bewegen würden.

Unter Bezugnahme auf dieses Modell kalkuliert der Heidelberger Gemeinderat im Rahmen seiner Sitzung vom 12.11.2015 Steuermehreinnahmen aus einer zum 1.1.2017 einzuführenden Übernachtungssteuer – auf der Basis der statistischen Werte für 2014 – in Höhe von 1,4 Mio. Euro.

[1] Gegen das Urteil vom 11.6.2015 (Az. 2 S 2555/13) war die Revision nicht zugelassen; letztendlich kann jedoch hiergegen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgerichtshof eingebracht werden.

Dagegen rechnet sie ausschließlich ein bei der Stadtverwaltung Heidelberg entstehender Sach- und Personalaufwand von 174 TEuro, was zu einem Überschuss von 1,23 Mio. Euro führen würde. Der Fraktionsantrag wurde in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 28.10.2015 modifiziert und dem Gemeinderat zum Beschluss empfohlen, in einem ersten Schritt die Verwaltung zu beauftragen, „mit dem DEHOGA Gespräche zu führen, um im Juli 2016 eine Entscheidung treffen zu können, ob die Einführung einer Übernachtungssteuer zum 01.01.2017 aufwandsarm umzusetzen wäre, und wie ein Teil der Mehreinnahmen dazu eingesetzt werden könnte den Tourismus in Heidelberg zu stärken".

Unsere Expertise wird im Nachfolgenden damit befasst sein, die weiter entstehenden, gesamtwirtschaftlichen finanziellen Belastungen für sämtliche von einer solchen Steuer Betroffenen aufzuzeigen, zu thematisieren und zu quantifizieren. Hierbei haben wir ein Hauptaugenmerk auf die demzufolge bei den Beherbergungsbetrieben entstehenden Mehrbelastungen gelegt, ohne dabei die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu übersehen.

C. Rechtlicher Hintergrund

Durch das Urteil des *Bundesverwaltungsgerichtes* in Leipzig vom 11.7.2012 wurden bereits die Satzungen der Städte Trier und Bingen/Rh. in vollem Umfang für unwirksam erklärt. Die Richter stellten klar, dass die Erhebung einer sog. Bettensteuer auf dienstlich veranlasste Übernachtungen in jedem Fall rechtswidrig sei, auch wenn diese mit privaten Unternehmungen verknüpft werden; bei privat veranlassten Übernachtungen müsse explizit durch hinreichend bestimmte und voraussehbare Regelungen festgelegt werden, wie die private von der beruflich veranlassten zu unterscheiden sind.

Am 23.10.2013 entschied der 14. Senat des *Oberverwaltungsgerichts* Münster durch vier Urteile, dass die Beherbergungsabgabesatzung (Bettensteuersatzung) der Stadt Dortmund nichtig sei (Az. 14 A 314 bis 317/13). Das OVG wies darauf hin, dass eine Bettensteuer grundsätzlich möglich sei, nicht aber als Steuerschuld der Unternehmer. Den Hoteliers könne eine Festlegung zwischen privat und geschäftlich Reisenden nicht abverlangt werden. Da Dienstreisen steuerfrei bleiben müssen und der Hotelier nicht zweifelsfrei überprüfen kann, welche Übernachtung dienstlich oder tou-

ristisch bedingt ist, erklärte das OVG die Erhebung der Steuer für nicht umsetzbar (OVG NRW in Münster, Az.: 14 A 1860/11).

Eine verfassungsrechtliche Prüfung ist bisher noch nicht erfolgt. Den DEHOGA werden bei dem anstehenden Gang vor die Karlsruher Richter zwei Hoteliers aus Bremen und Hamburg unterstützen. Mitte November 2015 ist in diesem Zusammenhang Klage eingereicht worden. Beide Hoteliers waren zuletzt vor dem BFH, ebenfalls unterstützt vom DEHOGA mit dem Argument, die Länder hätten gar keine Befugnis zur Erhebung einer solchen Sonderabgabe, mit ihren Klagen vorläufig gescheitert. Das Gericht hatte mit Urteil vom 15.7.2015 die Bettensteuer-Gesetze der beiden Stadtstaaten für rechtmäßig erklärt (Az. II R 32/14 und II R 33/14). Das *Bundesverfassungsgericht* wird als höchste gerichtliche Instanz daher abschließend darüber entscheiden müssen, ob Bettensteuern in Deutschland verfassungsgemäß sind oder nicht. Bis dahin verbliebe eine dem Betroffenen eigentlich nicht zumutbare Rechtsunsicherheit.

Neben diversen gerichtlichen Überprüfungen hat der politische Teil der *Stadt Mannheim* bereits im Jahre 2010 entschieden, keine neue Abgabe von den Hotels zu erheben. Die Stadtverwaltung stellte damals fest, der Aufwand, das Geld einzuziehen, und der Ertrag stünden in keinem Verhältnis. Zudem bezeichnete ein vom Städtetag bestelltes Rechtsgutachten eine solche Steuer als nicht zulässig. Kommunen dürften in eigener Regie sogenannte Aufwandssteuern nicht erheben; nur wo die Bettensteuer die Funktion einer Kurtaxe habe, also in Kurorten, sei sie zulässig, hieß es bereits seinerzeit. Losgelöst von der Mannheimer Entscheidung wird aktuell gerade einmal in 20 Städten Deutschlands eine als „Kulturförderabgabe" umschriebene Übernachtungssteuer erhoben – bei mehr als 11.000 bundesdeutschen Gemeinden (davon rd. 2.000 Städte) eine verschwindend geringe Anzahl; in Bayern und Baden-Württemberg ist Freiburg die einzige Stadt mit einer derartigen Steuer.

D. Allgemeine Mehraufwendungen und weitere negative Effekte

Die vorgenannten und seitens des Gemeinderates kalkulierten Kosten des Verwaltungsapparates der Stadt Heidelberg sind nicht die einzige entscheidungserhebliche Variable, die es im Rahmen einer Vorteilhaftigkeitsanalyse zu beurteilen gilt. Es kann vielmehr zu einem Fehlschluss verleiten, wenn die geschätzten Mehreinnahmen lediglich den bei der Stadt entstehenden Personal- und

Sachkosten gegenüber gestellt werden. Die Darstellung des Gemeinderates greift daher zu kurz, soweit die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Steuer außer Acht bleiben.

Wir haben darüber hinaus die folgenden Parameter lokalisiert und einige hiervon einer gesonderten und nachhaltigen Bewertung unterzogen:

- *Verwaltungsaufwand bei den Beherbergungsbetrieben des Stadtkreises Heidelberg*
- *Verwaltungsaufwand bei den beruflich motivierten Gästen Heidelberger Hotels*
- *Verwaltungsaufwand bei den Arbeitgebern derartiger Gäste*
- *drohende Kürzung des Budgets für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen der Stadt Heidelberg durch größere, insbesondere regional angesiedelte Unternehmen (Arbeitgeber und Geschäftspartner)*
- *drohende Kürzung des Budgets für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen der Stadt Heidelberg durch die von Mehraufwand betroffenen Beherbergungsbetrieben*
- *finanzieller Mehraufwand bei den effektiv belasteten, privat veranlassten Übernachtungsgästen*
- *(irreparabler) Imageschaden für die Stadt*
- *Geringere Übernachtungszahlen führen zu*
  - *geringeren Gewinnen,*
  - *einem geringeren Umsatz- und Ertragsteueraufkommen und*
  - *Entlassungen im Beherbergungsgewerbe (➔ geringeres Lohnsteueraufkommen, geringere Kaufkraft …)*

  mit dem Risiko einer mehrfachen Überkompensierung der erhofften Mehreinnahmen.

Es würde jedoch immer noch zu kurz greifen, betrachtet man lediglich die Belastungen auf Ebene der Hotellerie. Resultierend aus dem zu erwartenden Verwaltungs-Mehraufwand, dürften die vorgenannten Marketing-Budgetkürzungen nach ersten Erläuterungen auch seitens der über-/regionalen Industrie – als Arbeitgeber und Geschäftspartner der Hotelgäste – zu erwarten sein. Bei der

Heidelberger Hotellerie besteht zudem die Sorge, dass relevante Volumina ihrer Geschäftskunden aus ähnlichen Überlegungen kurzfristig in die Region abwandern könnten. Ähnliches Verhalten dürfte von den beruflich motivierten Übernachtungsgästen zu erwarten sein, da auch diese erfahrungsgemäß eher versuchen würden, einem erhöhten Verwaltungsaufwand aus dem Weg zu gehen. Nicht unberücksichtigt gelassen seien auch die negativen Folgewirkungen im Zusammenhang mit der Attraktivität Heidelbergs beispielsweise als Kongress- und Tagungsstandort aus Sicht der in Heidelberg und Umgebung angesiedelten Universität, Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen sowie breit diversifizierten Nichtregierungsorganisationen.

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass sich ein geringeres Urlaubsbudget unzweifelhaft negativ auf das Konsumverhalten der betroffenen Steuerzahler auswirkt. Potenziert wird dies durch die zu erwartenden geringeren Übernachtungen im Stadtkreis, welche zweifelsohne zu geringeren Gewinnen auf Ebene der Hoteliers führen werden. Das resultierende geringere Umsatz- und Gewerbesteueraufkommen wird unmittelbar den städtischen Etat beeinflussen, ebenso wie die potenzielle Gefährdung von Arbeitsplätzen im Beherbergungsgewerbe und das damit einhergehende geringere Lohnsteueraufkommen und die geringere Kaufkraft. In toto ist damit ein deutliches Überkompensieren der erhofften Steuermehreinnahmen zu erwarten. Der möglicherweise hinzukommende irreparable Imageschaden rundet die aufgezeigten negativen Tendenzen einer Übernachtungssteuer ab. Letztendlich steht in Frage, ob nicht wohl eher die Heidelberger Unternehmer per se die Leidtragenden sein werden. Die Forderung des Fraktionsantrages, mit der Steuer auch die Touristen an den Infrastruktur-Kosten der Stadt beteiligen zu wollen, greift damit zu kurz und verkennt einen drohenden gesamtwirtschaftlichen, kommunalen Schaden.

E. Aufwendungen auf Ebene der Übernachtungsbetriebe

Für einen Heidelberger Hotelier stellt sich der eigentlich zu leistende Verwaltungsmehraufwand – nebst inhärentem Risiko und *auf Basis der geplanten Ausgestaltung einer Satzung zur Übernachtungssteuer nach dem Freiburger Vorbild* – im Detail wie folgt dar:

- *Prüfung: minderjähriger Gast ➔ keine Übernachtungssteuer;*
- *Prüfung: Beherbergung dient ausschließlich beruflichen Zwecken ➔ keine Übernachtungssteuer;*

- *Buchung erfolgte unmittelbar durch Arbeitgeber / Dienstherr, andernfalls Vorlage Arbeitgeber-/ Dienstherren-/Eigenbescheinigung (letztere bei selbständiger Tätigkeit);*

- *Inrechnungstellung der 5 %-igen Übernachtungssteuer als Zuschlag auf den Netto-Hotelzimmerpreis (➔ Steuerschuldner ist der Beherbergungsbetrieb);*

- *quartalsweise Abgabe der Steueranmeldung und Abführung der Steuer durch den Hotelier;*

- *drohende Verspätungs- und Säumniszuschläge für den Hotelier bei nicht fristgerechter Einreichung der Steueranmeldungen bzw. Zahlung der Steuerbeträge;*

- *zu ändernde Steueranmeldungen bei nachträglichen Korrekturen (➔ Regelfall, wenn Arbeitgeber- bzw. Dienstherrenbescheinigung erst im Nachhinein vorliegt) und unmittelbare Weiterleitung des Steuererstattungbetrages durch den Hotelier an den nicht privat motivierten Gast;*

- *Einreichung relevanter Nachweise im Original auf Anforderung der Stadt;*

- *vierjährige Aufbewahrungsfrist dieser Nachweise;*

- *Duldung von Außenprüfungen seitens der städtischen Steueraufsicht;*

- *bei Erfüllung einschlägiger Voraussetzungen läge Ordnungswidrigkeit vor, die mit Geldbuße geahndet wird;*

Die vom Hotelier dabei implizit geforderten und zu erbringenden Leistungen hat dieser in den drei nachfolgend aufgezeigten Phasen zu erbringen. Bei seiner Kostenschätzung muss er dabei im Wesentlichen die auf das Personal bezogenen Faktoren berücksichtigten:

- *Vorleistungen*
  - Umstellung der internen Buchungs-Software;
  - Schulung und Kontrolle der Mitarbeiter (einmalig und regelmäßig);
- *Reservierung, Check-in, Rezeption*
  - unterschiedliches Handling bei Reservierung per E-Mail, über Telefon, Vermittler bzw. Buchungsportale oder Partnerunternehmen;

- jeder Gast muss separat befragt und informiert werden;
- jeder Gast muss gesondertes Anmeldeformular ausfüllen und unterschreiben;
- Überprüfung der Angaben des Gastes;
- Hilfestellung muss in vielen unterschiedlichen Sprachen erfolgen;[2]

- *Nacharbeiten (täglich, wöchentlich, monatlich)*
  - sind alle Formulare in ausgedruckter Form vorhanden;
  - Voranmeldungen erstellen und Steuer abführen;
  - Korrekturen vornehmen, sofern Gäste die erforderlichen Unterlagen (bspw. Arbeitgeberbescheinigung) nachliefern;

In diesem Zusammenhang werden die Hoteliers weiteres Potenzial für Sach- und sonstige Kosten lokalisieren und berücksichtigen müssen, beispielsweise:

- *Papier, Ordner, Drucker;*
- *Regale und Raummieten (4-jährige Aufbewahrungsfrist!);*
- *EDV-Umstellung (inkl. Anpassung der Bepreisung);*
- *höhere Gebühr an Kreditkarten-Unternehmen;*
- *unkalkulierbares Risiko aus möglicher Haftungs-Inanspruchnahme durch Stadt Heidelberg;*

Nicht unberücksichtigt bleiben darf in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass aufgrund eines unzweifelhaft hart umkämpften Marktes die Hoteliers heute gezwungen sind, teilweise bis zu 20 verschiedene Preise für ein Zimmer pro Tag zu kalkulieren und „Packages" zu schnüren, die neben dem eigentlichen Übernachtungspreis noch Pauschalvergütungen (bspw. für Minibar, parken, Eintritte etc.) enthalten, die – abgesehen vom Zimmerpreis – nicht der Übernachtungssteuer unterliegen, was das Handling nicht gerade erleichtern würde.

Darüber hinaus entsteht aus der Aufbewahrungspflicht hinsichtlich der gastseitig ausgefüllten Unterlagen eine erhebliche Rechtsunsicherheit auf Ebene des Beherbergungsbetriebes, verbunden

[2] Die Stadt Freiburg hat bspw. die Formulare für die Erhebung der Übernachtungssteuer in acht Sprachen veröffentlicht.

mit dem Risiko, sich nach einer Betriebsprüfung mit einer möglicherweise größeren Nachzahlung konfrontiert zu sehen, wohl ohne der Möglichkeit, diese Mehrsteuer vom seinerzeitigen Gast zurückholen zu können.

Einige der vorgenannten Parameter selbst haben keine unmittelbare Auswirkung auf die Einnahmenseite der Stadt. Um die Steuer vermeintlich richtig festsetzen zu können, ist eine Trennung der Touristen (➔ rd. 35 % der jährlich rd. 1,2 Mio. Heidelberger Übernachtungen) von den Geschäftsreisenden zwingend notwendig. Hierbei wird – zweifelsfrei satzungsgemäß – in Kauf genommen, dass die auf Seiten der Hotels, Unternehmen und Geschäftsreisenden mit der Verwaltung beauftragten Mitarbeiter mit derartigen bürokratischen Hemmnissen konfrontiert werden. Deren Relation zum ermittelten Ertrag kann in diesem Zusammenhang in Frage gestellt werden. Das hat bereits die Mannheimer Stadtverwaltung im Jahr 2010 festgestellt (s. o.). Darüber hinaus werden im Falle der seitens des Gastes geltend gemachten beruflichen Veranlassung seines Aufenthalts dieser selbst und dessen Arbeitgeber bzw. – im Falle einer selbständigen Tätigkeit – die Geschäftspartner nach §§ 90 und 92 der Abgabenordnung verpflichtet, der zuständigen Behörde der Stadt Auskünfte über die berufliche Notwendigkeit der Beherbergung zu geben, um die notwendige Exkulpation des Hotelgastes zu erreichen.

Der Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Heidelberg musste bereits in seiner Sitzung vom 28.10.2015 zur Übernachtungssteuer konstatieren, dass den Kommunen ein effizientes Instrument zur Überprüfung der Gästeangaben fehle (Stichwort: *Steuergerechtigkeit*). Ein weiterführender Überprüfungsaufwand der Gästeangaben seitens der Verwaltung stehe zweifelsfrei außer Verhältnis zum Ertrag und wäre daher aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht sinnvoll – sei aber aus Gründen der Steuergerechtigkeit zwingend durchzuführen, was zwangsläufig zu einem Dilemma führen dürfte. Neben dem nicht abschließend dargestellten Zusatzaufwand hat das geplante Steuerhandling zur Folge, dass bei den Betrieben ggf. der Eindruck entstehen kann, man sei zum einen quasi „Steuereintreiber" für die Stadt und hafte darüber hinaus am Ende auch noch als Steuerschuldner, wenn ein Gast seinen Erklärungspflichten nicht oder nur fehlerhaft nachkommt.

In seiner Sitzung vom 12.11.2015 stellte der Heidelberger Gemeinderat – im offenkundigen Widerspruch zur Antragstellerin – fest, dass die Einnahmen aus der Übernachtungssteuer „generell nicht zweckgebunden" seien und somit als Deckungsmittel in den allgemeinen Haushalt einflößen, wo sie „vorrangig zur Begrenzung der Neuverschuldung bzw. zum Schuldenabbau eingesetzt werden"

könnten. Wie hierdurch das bekräftigte Ziel eines Beitrages am Erhalt der Infrastruktur erreicht werden kann, erscheint uns klärungsbedürftig.

Neben den genannten Verwaltungs-Mehraufwendungen ist ferner fraglich, wie die betroffenen Übernachtungsbetriebe die Steuer in der Praxis umsetzen (könnten). Denkbar wären die folgenden Szenarien:

- *Übernachtungssteuer wird vollumfänglich eingepreist ➔ auf Kosten der eigenen Marge wird der gleiche Zimmerpreis angeboten, die Steuer somit vom Unternehmen quasi übernommen;*
- *Übernachtungssteuer wird vollumfänglich an den Gast weitergegeben ➔ Preiserhöhung;*
- *Mittelweg zwischen den beiden vorgenannten Maßnahmen;*

Soweit der Übernachtungsbetrieb die Steuer zu Lasten seiner Marge übernimmt bzw. aufgrund der angespannten Wettbewerbssituation gar übernehmen muss, widerspräche dies explizit der Forderung der Antragstellerin, die touristischen Gäste mögen sich auch „mit einem kleinen Beitrag an der guten Infrastruktur beteiligen". Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit die Aussage, die Heidelberger Bürgerinnen und Bürger trügen derzeit alleine die Kosten dieser Infrastruktur, die Realität widerspiegelt. Vielmehr generiert bereits heute jeder Bürger, Unternehmer, Tourist oder Geschäftsmann, der in Heidelberg wohnt, arbeitet, konsumiert oder seinen Geschäften nachgeht, einen entsprechenden Mehrwert und beteiligt sich so unmittelbar an der städtischen Entwicklung.

Aufgrund der dramatischen Wettbewerbssituation, in dem sich das Beherbergungsgewerbe im Allgemeinen befindet, forciert von privaten (Internet-) Anbietern (airbnb, housetrip u. a.), ist die Marge eines Hoteliers schon seit Jahren rückläufig und teilweise dramatisch klein. Die wenigen richtig großen Hotels in Heidelberg könnten den Mehraufwand vielleicht noch so einigermaßen verkraften, der gesamte Heidelberger Übernachtungsmarkt ist aber sehr stark von kleineren Beherbergungsbetrieben geprägt. Um hier einigermaßen wettbewerbsfähig zu bleiben, wurden besonders dort in der Vergangenheit und auch zukünftig regelmäßige Investitionen vorgenommen, welche die von jeher dünne Kapitaldecke mehr und mehr aufzehrt. Jeglicher, nicht kostendeckender Mehraufwand führt hier zu Einbußen, die im schlimmsten Falle existenzbedrohende Ausmaße annehmen könnten.

Müssen die privat veranlassten Übernachtungsgäste bereits bei der Übernachtung mehr für eine Heidelberg-Reise ausgeben, dürfte sich dies wohl negativ auf deren Ausgabeverhalten in der Stadt auswirken. Insbesondere Besucher mit kleinem Reisebudget (bspw. Familien und junge Reisende) werden dann möglicherweise auf touristische Programmpunkte ganz verzichten oder diese zumindest reduzieren. Darüber hinaus könnte nicht nur diese Gästekategorie auf vielfältige – bettensteuerfreie – Alternativen in der umgebenden Rhein-Neckar-Region zurückgreifen, so dass dieses Verhalten zu einem weitaus dramatischeren Einbruch auf dem Übernachtungsmarkt in Heidelberg führen kann. Die Heidelberger Hotellerie bewirbt heute, gemeinsam mit einer Vielzahl weiterer touristischer Dienstleister, im In- und Ausland den Tourismusstandort Heidelberg. Die hierfür aufgewandten Marketing-Budgets könnten voraussichtlich in dem Maße zurückgefahren werden, wie sich die Betriebe von der angedachten Steuer belastet fühlen.

Es bleibt zu konstatieren: Die Übernachtungssteuer strahlt damit von deren eigentlicher Quelle (➔ das Übernachtungsgewerbe) in vielschichtiger Weise auf sämtliche touristisch und kulturell geprägte Wirtschaftsbereiche aus. Vor dem Hintergrund einer, wie auch immer definierten Steuergerechtigkeit steht zudem noch ungeklärt in Frage, ob die derzeit boomenden touristischen Übernachtungen in Privatquartieren ebenso im Fokus stehen und von der Steuer betroffen sein werden.

F. Konkrete Belastungen der Heidelberger Übernachtungsbetriebe

Als Basisdaten für unsere Wertermittlung dienen die Zahlen der Beherbergungsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg[3]. Diese Daten geben in Heidelberg eine Grundgesamtheit von 83 Beherbergungsbetrieben an, davon allein 76 in der Hotellerie. Nach Angaben des Landesamtes versteht dieses unter einem solchen Betrieb sämtliche Einrichtungen für die vorübergehende (d. h. unter 2 Monaten) Beherbergung von Gästen mit zehn und mehr Betten. Dazu gehören neben Hotels und Hotels garnis im Wesentlichen auch Gasthöfe, Pensionen, Erholungs- und Ferienheime sowie Jugendherbergen und Hütten. Im vorliegenden Gutachten wird „Hotellerie" sowie „Hotels" und „Hotels garnis" synonym verwendet.

[3] Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Statistische Berichte Baden-Württemberg, G IV 1 – m 12/15; Stuttgart 10.2.2016;

Vermittelt durch den Deutschen Hotel- und Gaststättenverband e.V. (DEHOGA), haben wir unsere eigenen, allgemeinen Untersuchungen zum Heidelberger Hotelmarkt durch eine Umfrage bei den betroffenen Unternehmen hinsichtlich derer erwarteten Kostenschätzung ergänzt. Dies zugrunde gelegt, waren im Rahmen einer Stichprobe Informationen von 13 kleinen (12 bis 43 Betten), vier mittleren (59 bis 124 Betten) und vier großen (169 bis 248 Betten) Heidelberger Hotels verfügbar und konnten unsererseits ausgewertet werden. Damit sind rechnerisch 28 % (= 21 aus 76) der statistisch erfassten und relevanten Betriebe in unsere Beurteilung eingeflossen. Darüber hinaus haben wir im Rahmen von Gesprächen Kenntnisse erlangt hinsichtlich der persönlichen Einschätzung der Unternehmer zum vorliegenden Thema.

Die seitens der Hoteliers ermittelten und unsererseits ausgewerteten Schätzungen hinsichtlich der durch eine Übernachtungssteuer induzierten Personalaufwendungen gehen von folgenden beispielhaften Grundüberlegungen aus:

Geschätzte Personalkosten eines Beherbergungsbetrieb			**STD.**	**EUR**
Ankünfte pro Jahr [Anzahl]		9.070		
- davon ausländische Gäste [Anzahl]		1.200		
Zeitaufwand Mitarbeiter/Gast je Ankunft [MINUTEN]		3,0	453,50	
Nachbearbeitungsquote [in % der Ankünfte]	5,0%	453,5		
Zeitaufwand je Nachbearbeitung [MINUTEN]		5,0	37,79	
sonstiger täglicher Verwaltungsaufwand [Minuten pro Ankunft]		2,41	365,00	
Schulung Mitarbeiter [Anzahl MA | Stunden/Jahr]	10,0	10,0	100,00	
Summe [Stunden pro Jahr]			956,29	
Jahresarbeitszeit eines durchschnittlichen Mitarbeiters [STUNDEN]			1.784	
= erforderliche Mitarbeiter-Beanspruchung		0,54		
durchschnittliches Jahresgehalt (inkl. aller Zulagen u. Sozialversich.) [EUR]		29.000		
Summe				**15.660**

Ausgangsgröße ist hierbei zunächst die Anzahl der jährlich anfallenden Ankünfte (bspw. 9.070). Multipliziert mit einem individuellen Minutensatz (bspw. 3) ergibt sich hierfür ein Stundenvolumen von bspw. **453,5** Stunden. Hinzukommt der prognostizierte Aufwand aus der Nachbearbeitung von Gastmeldungen (bspw. 5 % der Ankünfte mit jeweils 5 Minuten Zeitbedarf), so dass hierfür ein Budget von **37,8** Stunden einzuplanen wäre. Der sonstige tägliche Verwaltungsaufwand durch die weiter oben bereits aufgezeigten Verwaltungstätigkeiten schlägt sich bspw. mit einer Stunde nieder, so dass hieraus ein Jahresvolumen von **365** Stunden entsteht. Die darüber hinaus zu kalkulie-

renden Schulungsmaßnahmen der betroffenen Mitarbeiter (bspw. 10) umfassen bei einem beispielhaften Umfang von jeweils 10 Stunden ein finales Zeitkontingent von **100** Stunden. Aus diesem Beispiel ergeben sich gut 956 Stunden, die unter Berücksichtigung einer Jahresarbeitszeit von bspw. 1.784 zu einem zusätzlichen Personalbedarf von 0,54 führen. Bei einem durchschnittlichen Bruttojahresgehalt (inkl. aller Zulagen und Sozialversicherungsbeiträgen) von 29.000 Euro ergäben sich Personalkosten von **15.660 Euro.**

Die seitens der Hoteliers ermittelten Kosten haben wir nicht überprüfen können; auch die weiter genannten Sach- und sonstigen Kosten haben wir entsprechend den Angaben der Unternehmer übernommen. Eine Verifizierung der Daten konnten wir hier selbst nicht vornehmen, diese erschienen uns jedoch als plausibel.

Die Antworten hinsichtlich der Kostenschätzung waren offenkundig von großer Unsicherheit geprägt. Selbst innerhalb einer Kostengruppe vergleichbarer Hotelkategorien gab es signifikante Abweichungen. Beispielsweise beträgt der Maximalwert der geschätzten Personalkosten mittlerer Hotels mehr als das Doppelte des Minimalwerts. Unter diesem Aspekt haben wir über die drei Größenmerkmale jeweils Mittelwerte gebildet und hierauf – begründet in der Unmöglichkeit der Verifizierung der genannten Daten – einen sog. Unwägbarkeits-Abschlag von 25 % vorgenommen. Im vorgenannten Beispiel führt dies zu einem Personalkosten-Ansatz, der nur gut 3 % über dem Minimalwert liegt. Diese „75 %-Durchschnittswerte" haben wir jeweils mit der Anzahl der Betriebe in den einzelnen Hotellerie-Kategorien multipliziert, und so übersichtliche Kostenblöcke „Personal" sowie „Sach- und sonstige Kosten" generiert. Wir sind daher der Auffassung, dass die aus der Umfrage resultierenden und von uns verwendeten Werte ein realistisches und damit veritables Bild wiedergeben.

Es ist klar festzustellen, dass die zwar im Wesentlichen kleinen Hotels und Pensionen über eine relativ niedrige Bettenanzahl von deutlich unter 50 verfügen, aufgrund des hohen Durchlaufs dort jedoch gleichzeitig auch eine hohe individuelle Fallzahl von teilweise bis zu mehreren tausend Ankünfte pro Jahr aufweisen. Dies resultiert in einer deutlicheren Mehrbelastung (➔ i. W. Personalkosten) auf Ebene der kleinen und mittleren Beherbergungsbetriebe. Wo es den größeren Hotels ggf. gelingen kann, einen Teil des notwendigen Zeitaufwandes auf bereits vorhandenes Personal abzuwälzen (➔ zu Lasten von Mehrarbeit), wird dies bei den vielen KMU-Betrieben jedoch aufgrund der dort vorherrschenden eher beschränkten Kapazitäten und Kompetenzen (➔ oftmals

bloß Aushilfskräfte am Empfang, gerade abends und nachts) voraussichtlich nicht möglich sein. Und wo die Einstellung neuer Mitarbeiter am Budget scheitert, wird es dem Unternehmer selbst verbleiben, die erforderliche Mehrarbeit zu leisten.

Der seitens des Gemeinderates ermittelte Überschuss der Steuermehreinnahmen über die eigenen Verwaltungskosten beträgt **1,23 Mio. Euro**. Demgegenüber summieren sich die vorsichtig geschätzten und hochgerechneten Kosten allein der Heidelberger Hotellerie auf **1,61 Mio. Euro**. Diese Zahl spricht zwar – in Summe – für sich, es sei jedoch angemerkt, dass sie einem jährlichen durchschnittlichen Kostenblock jedes einzelnen der 76 Hotelbetriebe in Höhe von 21.000 Euro entspricht und sich damit eher am unteren Rand einer Bandbreite befinden dürfte.

Die belasteten Hoteliers werden gegebenenfalls ins Auge fassen, zumindest einen Teil der vorgenannten Kosten zu kompensieren, beispielsweise durch – deutliche – Kürzungen der Budgets für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen der Stadt und werden sich verlautbarungsgemäß aus Tourismusförderungs-Kooperationen mit der Stadt Heidelberg teilweise sogar ganz zurückziehen.

G. Zahlenmäßige Übersicht

	Euro	Euro	Euro	Euro
A. geschätztes Steuermehraufkommen				**1.405.289**
B. Aufwand bei Stadt Heidelberg				**-173.600**
a) Personalaufwand (2 Vollzeitstellen A8)			112.000	
b) Personalaufwand (1 Halbtagsstelle A10)			32.500	
c) Sachkosten			29.100	
C. Aufwand bei den Beherbergungsbetrieben (Stadtkreis Hd.)				**-1.606.339**
Kategorie:	Klein	Mittel	Groß	
Anzahl:	56	15	5	
a) Personalkosten (Durchschnittswerte)	14.929	32.148	51.326	
b) Sach- und sonstige Kosten (Durchschnittswerte)	5.719	12.959	10.442	
c) Zwischensumme	20.649	45.108	61.768	
davon 75 %	15.487	33.831	46.326	
Summe	**867.247**	**507.461**	**231.630**	
D. vorläufiges Defizit				**-374.650**
E. diverse weitere potenzielle Kostenblöcke				***)**

**) Diese Kostenblöcke (bspw. Imageschaden, Budgetkürzungen für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen der Stadt durch Hoteliers und Unternehmen, geringere Ertrag- und Umsatzsteuereinnahmen, Gefährdung von Arbeitsplätzen) sind nicht hinreichend quantifizier- und verifizierbar, vergrößern jedoch das vorläufige Defizit entsprechend.*

Das seitens des Gemeinderates geschätzte Steueraufkommen (Punkt A.) können wir nicht verifizieren. Ausgangspunkt sind die auf Basis des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg für das Jahr 2014 zur Verfügung stehenden Übernachtungszahlen und die zwischenzeitlich im Rahmen der Freiburger Bettensteuer erworbenen Erkenntnisse (➔ höherer Anteil privat motivierter Gäste [45 %] als dies eigentlich der Studie „Wirtschaftsfaktor Tourismus in Heidelberg 2012/2015" zu entnehmen ist [35 %]). Die detaillierte Vorgehensweise bei der Berechnung erscheint uns jedoch zumindest als plausibel und nachvollziehbar. Das Gleiche gilt grds. für den nach Darstellung des Gemeinderates vorsichtig geschätzten Personalaufwand in der Verwaltung (Punkt B.), so dass wir diese beiden Werte als fix angesehen haben.

H. Schlussbemerkungen

Aufgrund der Komplexität und bürokratischen Anforderungen und der verbleibenden Rechtsunsicherheiten stellt eine Übernachtungssteuer, wie sie vorliegend angedacht ist, insbesondere die Vielzahl kleiner und mittlerer Heidelberger Unternehmen vor schier unlösbare Aufgaben. Darüber hinaus überkompensieren alleine die ermittelten Verwaltungs-Mehraufwendungen auf Ebene der Beherbergungsbetriebe des Stadtkreises Heidelberg die geschätzten Mehreinnahmen aus der geplanten Steuer. Die Berücksichtigung weiterer Kostenblöcke, die insgesamt eine deutliche Schwächung der lokalen Wirtschaft zur Folge haben dürften, wie bspw.

- Aufwand der beruflich motivierten Gäste (inkl. selbständig Tätige)
- Aufwand der Arbeitgeber beruflich motivierter Gäste
- geringere Übernachtungszahlen
- geringerer Gewinn
- geringeres Steueraufkommen
- Imageschaden der Stadt
- Kürzung des Budgets für kulturelle Einrichtungen bzw. Veranstaltungen der Stadt Heidelberg sowohl durch die betroffenen Übernachtungsbetriebe als auch die regionalen Arbeitgeber von Geschäftsreisenden

können dabei zu einer weiter ausgedehnten Expansion des schon negativen Effektes führen.

Die vorliegenden Untersuchungen sind das Ergebnis von Beurteilungen und Schätzungen auf der Basis der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und Informationen.

Den vorliegenden Bericht erstatten wir im Rahmen des uns erteilten Auftrags nach bestem Wissen und Gewissen.

Mannheim, 24. März 2016

VHP GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Johannes Ruland
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater

Michael Würth
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater