

- Auszug -

Gleiss Lutz

**Gutachten zur
Verfassungsmäßigkeit von
kommunalen 'Kulturförderabgaben'
am Beispiel der geplanten Satzung
der Stadt Köln**

Erstattet im Auftrag des
DEHOGA Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V.

und des
Hotelverband Deutschland (IHA)

durch die
Rechtsanwälte
Prof. Dr. Rupert Scholz
und
Prof. Dr. Christoph Moench

unter Mitwirkung der Rechtsanwälte

Dr. Hendrik Marchal
und
Dr. Stefan Geiger

Berlin
19. März 2010

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Gutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. In formeller Hinsicht ist die 'Kulturförderabgabe' an den Bestimmungen zur Finanzverfassung zu messen, einschlägig ist Art. 105 Abs. 2a GG. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlichen Steuern gleichartig sind. Sofern die Länder nach dieser Bestimmung die Kompetenz zur Abgabenerhebung haben, können sie diese Kompetenz den Kommunen übertragen.
2. Dem Grunde nach ist die 'Kulturförderabgabe' in das Gewand einer örtlichen Aufwandsteuer gekleidet. Nach der Verfassung und dem Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen können die Kommunen im Wege des Satzungsrechts örtliche Aufwandsteuern erheben.
3. Die 'Kulturförderabgabe' ist mit der bundesgesetzlich geregelten Umsatzsteuer gleichartig. Sie ist damit nicht von der Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2a GG umfasst und verfassungswidrig.
 - 3.1 Der Steuergegenstand der 'Kulturförderabgabe' und der Umsatzsteuer sind gleichartig. Beide Steuern knüpfen an Umsätze – hier: den Preis der Übernachtung – an. Die Gleichartigkeit ist insbesondere nicht deswegen ausgeschlossen, weil der kommunale Satzungsgeber nur einen Ausschnitt der vom Bundesgesetzgeber geregelten Umsätze erfasst. Das reicht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus.
 - 3.2 Die 'Kulturförderabgabe' und die Umsatzsteuer sind hinsichtlich der Bemessungsgrundlage gleichartig, da die 'Kulturförderabgabe' in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Übernachtungspreises erhoben wird. Bemessungsgrundlage beider Steuern ist das Entgelt für die Anbietetung des Zimmers eines Beherbergungsbetriebs.
 - 3.3 Der Steuermaßstab der 'Kulturförderabgabe' und der Umsatzsteuer ist gleichartig, da die Abgabe in Höhe eines prozentualen Betrags des Übernachtungspreises erhoben wird.

Gleiss Lutz

- 3.4 Die 'Kulturförderabgabe' und die Umsatzsteuer sind hinsichtlich der Erhebungstechnik vergleichbar. Beide Steuern werden beim Unternehmer erloben, der dem Vertragspartner (Gast) das Zimmer gegen Zahlung des Übernachtungspreises zur Verfügung stellt. Steuerschuldner ist in beiden Fällen der Hoteller.
- 3.5 Die wirtschaftlichen Auswirkungen der 'Kulturförderabgabe' und der Umsatzsteuer sind ebenfalls gleichartig. Der Kunde/Gast trägt die wirtschaftliche Belastung der Steuer, weil sein Vertragspartner/Hoteller – der Inhaber des Beherbergungsbetriebs – die Steuer auf den Gast abwälzen wird.
4. Die 'Kulturförderabgabe' erfüllt unbeschadet der Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer zunächst die Voraussetzungen einer örtlichen Aufwandsteuer. Sie ist keine Sonderabgabe.
5. Örtliche Aufwandsteuern im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG sind nur insoweit zulässig, als sie an einen spezifischen Aufwand für den persönlichen Lebensbedarf anknüpfen. Beruflich verursachter Aufwand, der nicht Ausdruck eines persönlichen Lebensbedarfs ist, kann nicht zum Gegenstand der Aufwandsteuer gemacht werden. //
6. Die Anknüpfung an den persönlichen Lebensbedarf ergibt sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der sonstigen einschlägigen Rechtsprechung, insbesondere der Obergerichtspräsidenten. Sie deckt sich auch mit der Rechtsprechung zu den insoweit vergleichbaren Kurbelträgen (unbeschadet des in diesem Zusammenhang nicht relevanten Unterschiedes zwischen Beitrag und Steuer).
7. Das steht auch nicht im Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zweitwohnungsteuer. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in ständiger Rechtsprechung die zitierten Grundsätze und Obersätze an. Die davon abweichende Entscheidung zur Zweitwohnungsteuer ist insoweit nicht vergleichbar, als ein Zweitwohnsitz immer mit einer zweiten Lebensführung und damit mit wesentlichen privaten Elementen verknüpft ist. Insofern lassen sich die Motive für den berufsbezogenen und den privaten Aufwand nur schwer auseinander halten. Anders ist dies hingegen bei der berufsbezogenen Übernachtung in der Hotellerie. Die berufliche Reise prägt den typischen Hotelgast, seine Erscheinung, die Rechnungsstellung, die Zahl der Übernachtungen (ca. zwei im Durchschnitt), die Umstände seiner Reise. Er unterscheidet sich typologisch wesentlich vom privaten Gast.

Gleiss Lutz

8. Die berufsbezogene Übernachtung darf nicht zum Gegenstand der 'Kulturförderabgabe' gemacht werden. Sie kann nur auf die private Übernachtung erhoben werden. Für die Mehrzahl der Fälle scheidet sie mithin als örtliche Aufwandsteuer aus. In großen Kommunen liegt die Zahl der berufsbedingten Übernachtungen im Durchschnitt – je nach Stadt – bei 50 bis 75 %.
9. Die 'Kulturförderabgabe' wird aufgrund einer örtlichen Satzung erhoben. Das entspricht der verfassungsrechtlichen (Art. 105 Abs. 2a GG, Art. 79 Verfassung NRW) und der gesetzlichen Kompetenz (§ 7 GO NRW und §§ 1, 3 KAG NRW). Die Satzung bedarf der Genehmigung des Innenministeriums und des Finanzministeriums (§ 2 Abs. 2 KAG NRW).
10. Die geplante 'Kulturförderabgabe' ist materiell verfassungswidrig. Sie verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, das in Art. 20 Abs. 3 GG verankert ist. Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet die Rechtssicherheit und enthält das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Regelungen müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass der Normadressat nicht gegenläufigen Regelungen ausgesetzt ist. Die 'Kulturförderabgabe' konterkariert Art. 5 Wachstumsbeschleunigungsgesetz (Senkung der Umsatzsteuer). Sie ist daher mit dem Gebot der Widerspruchsfreiheit unvereinbar.
11. Der Begriff der 'Kulturförderabgabe' widerspricht auch der rechtsstaatlich gebotenen Normenwahrheit. Denn in Wirklichkeit geht es der Kommune um die Verbesserung der Haushaltslage und nicht um die Kulturförderung. Allerdings reicht der Widerspruch zum *Titel* des Gesetzes wohl nicht aus, um eine eigenständige Verfassungswidrigkeit zu konstatieren. In der *Begründung* der Satzung wird auf das fiskalische Motiv hingewiesen.
12. Eine eigenständige Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht erkennbar. Insofern unterscheidet sich der Sachverhalt von dem Tatbestand, der dem Urteil des OVG Berlin bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Tourismusförderabgabe zugrunde lag.
13. Wenn entgegen der hier dargelegten Rechtsauffassung die Stadt Köln tatsächlich eine Satzung über die Erhebung einer 'Kulturförderabgabe' als örtliche Aufwandsteuer erlassen sollte, gibt es keine Möglichkeit der Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO. Denn das Land Nordrhein-Westfalen hat von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keinen Gebrauch gemacht. Als Rechtsschutz kommt in NRW nur die An-

Gleiss Lutz

fechtungsklage gegen den in der Satzung vorgesehenen Abgabenbescheid in Betracht (§ 42 Abs. 1 VwGO).

C. Rechtliche Stellungnahme

Wir prüfen im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeit (I.) zunächst, ob die Kommunen eine Kompetenz für den Erlass der geplanten 'Kulturförderabgaben' haben und welche Anforderungen die verfassungsrechtliche Kompetenznorm stellt. Wenn die Kommunen für die Einführung der geplanten Abgaben keine Gesetzgebungskompetenz haben oder sie die materiellen Anforderungen der Kompetenznorm nicht erfüllen, wären die 'Kulturförderabgaben' bereits aus diesem Grund verfassungswidrig. Wir befassen uns in diesem Zusammenhang vor allem mit der Frage, ob die 'Kulturförderabgaben' als 'örtliche Aufwandsteuer' im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG qualifiziert werden können; diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf die beruflich veranlassten Übernachtungen. Ferner gehen wir vertieft auf die Frage ein, ob die 'Kulturförderabgaben' als örtliche Aufwandsteuer mit einer anderen Steuerart gleichartig sind. Wir gehen dann in aller Kürze auf das Verfahren zum Erlass der Abgabensatzung ein.

Danach befassen wir uns mit den materiell-rechtlichen Anforderungen (II.) der Verfassung. Im Rahmen der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit gehen wir zunächst auf den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ein (II.1.); dazu besteht Veranlassung, weil das Gesetz der Intention des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes widerspricht. Und wir befassen uns dann mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenwahrheit, weil es bei der 'Kulturförderabgabe' nicht um die Kulturförderung, sondern um die Erhebung steuerlicher Einnahmen geht (II.2.). Schließlich gehen wir auf die Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, II.3.) und dem Gleichheitssatz (Art. 13 Abs. 1 GG, II.4) ein. In der gebotenen Kürze stellen wir dann die Möglichkeit des Rechtsschutzes dar (III.).

03.05.2010

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3906 vom 30. März 2010
des Abgeordneten Martin Börschel SPD
Drucksache 14/10980

Kulturförderabgabe in Köln

Der Innenminister hat die Kleine Anfrage 3906 mit Schreiben vom 29. April 2010 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten und dem Finanzminister wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 23. März 2010 aufgrund des § 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV.NRW.S. 666) und des § 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969 (GV.NRW.S. 712) - jeweils in der zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Satzung geltenden Fassung - diese Satzung beschlossen:

"Satzung zur Erhebung einer Kulturförderabgabe"

§ 1 Abgabengläubiger

Die Stadt Köln erhebt nach dieser Satzung eine Kulturförderabgabe als örtliche Aufwandsteuer.

§ 2 Gegenstand der Kulturförderabgabe

Gegenstand der Kulturförderabgabe ist der Aufwand des Beherbergungsgastes für die Möglichkeit einer entgeltlichen Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb (Hotel, Gasthof, Pension, Privatzimmer, Jugendherberge, Ferienwohnung, Motel, Campingplatz, Schiff und ähnliche Einrichtung), der gegen Entgelt eine Beherbergungsmöglichkeit zur Verfügung stellt; dies gilt unabhängig davon, ob die Beherbergungsleistung tatsächlich in Anspruch genommen wird.

Datum des Originals: 29.04.2010/Ausgegeben: 06.05.2010

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Der Übernachtung steht die Nutzung der Beherbergungsmöglichkeit, ohne dass eine Übernachtung erfolgt (z. B. Tageszimmer), gleich, sofern hierfür ein gesonderter Aufwand betrieben wird.

§ 3 Bemessungsgrundlage

Bemessungsgrundlage ist der vom Gast für die Beherbergung aufgewendete Betrag (einschließlich Mehrwertsteuer).

§ 4 Abgabensatz

- (1) Die Kulturförderabgabe beträgt 5 vom Hundert der Bemessungsgrundlage.
- (2) Sofern die Aufteilung einer Gesamtrechnung in Beherbergungsentgelt und Entgelt für sonstige Dienstleistungen ausnahmsweise nicht möglich ist, gilt als Bemessungsgrundlage bei
 - a) einem Beherbergungsbetrieb mit Pauschalpreis (Übernachtung / Frühstück bzw. Halb- oder Vollpension):
der Betrag der Gesamtrechnung abzüglich einer Pauschale von 7,00 EUR für Frühstück und je 10,00 EUR für Mittagessen und Abendessen je Gast und Mahlzeit,
 - b) einem Kreuzfahrtschiff mit Pauschalpreis für die gesamte Kreuzfahrt
100,00 EUR je Gast und Übernachtung.

§ 5 Abgabenschuldner

- (1) Abgabenschuldner ist der Betreiber des Beherbergungsbetriebes.
- (2) Sofern die Beherbergung auf Schiffen stattfindet, sind zusätzlich abgabepflichtig,
 - die Stelle, die zur Geltendmachung des Hafен- und Ufergeldes nach § 38 Landeswassergesetz NRW berechtigt ist, und
 - diejenigen, die als Gestattungsnehmer dieser Stelle eigenständig Wasserflächen bewirtschaften.
- (3) Personen, die nebeneinander die Kulturförderabgabe schulden, sind Gesamtschuldner.

§ 6 Entstehung des Abgabeananspruches

Der Abgabeananspruch entsteht mit Beginn der entgeltpflichtigen Beherbergungsleistung.

§ 7 Anzeigepflicht, Festsetzung und Fälligkeit

- (1) Für die Beherbergungsleistungen ist dem Kassen- und Steueramt der Stadt Köln bis zum 15. Tag nach Ablauf eines Kalendervierteljahres eine Abgabenerklärung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck einzureichen. Die Abgabenerklärung muss vom Abgabenschuldner oder seinem Vertreter unterschrieben sein.

Zur Prüfung der Angaben in der Abgabenerklärung sind dem Kassen- und Steueramt der Stadt Köln auf Anforderung sämtliche bzw. ausgewählte Nachweise (z. B. Rechnungen, Quittungsbelege) über die Beherbergungsleistungen für den jeweiligen Abgabenerhebungszeitraum im Original vorzulegen.

Die vorgenannten Nachweise können nach vorheriger Zustimmung des Kassen- und Steueramtes der Stadt Köln auch auf elektronischem Wege oder auf Datenträgern übermittelt werden.

- (2) Veranlagungszeitraum ist das Kalendervierteljahr. Die Kulturförderabgabe wird mit Bescheid festgesetzt und ist innerhalb von 7 Kalendertagen nach dessen Bekanntgabe zu entrichten.

§ 8 Vereinbarungen gem. § 163 Abgabenordnung (AO)

Das Kassen- und Steueramt der Stadt Köln kann abweichend von der Vorschrift des § 4 dieser Satzung den Abgabebetrag mit dem Beherbergungsbetrieb vereinbaren, wenn der Nachweis der abgabenrelevanten Daten im Einzelfall besonders schwierig ist oder wenn die Vereinbarung zu einer Vereinfachung der Berechnung führt.

§ 9 Verspätungszuschlag

Die Festsetzung eines Verspätungszuschlages bei Nicht- oder nicht fristgerechter Einreichung einer Abgabenerklärung erfolgt nach § 152 AO in der jeweils geltenden Fassung.

§ 10 Prüfungsrecht

Der Beherbergungsbetrieb ist verpflichtet, mit Dienstausweis oder besonderer Vollmacht ausgestatteten Vertretern des Kassen- und Steueramtes der Stadt Köln zur Nachprüfung der Erklärungen, zur Feststellung von Abgabentatbeständen sowie zur Einsicht in die entsprechenden Geschäftsunterlagen Einlass zu gewähren.

§ 11 Mitwirkungspflichten

- (1) Hotel- und Zimmervermittlungsagenturen sowie Dienstleistungsunternehmen ähnlicher Art sind verpflichtet, dem Kassen- und Steueramt der Stadt Köln die Beherbergungsbetriebe mitzuteilen, an die entgeltliche Beherbergungsleistungen vermittelt werden.
- (2) Hat der Abgabepflichtige gemäß § 7 dieser Satzung seine Verpflichtung zur Einreichung der Abgabenerklärung sowie zur Einreichung von Unterlagen nicht erfüllt oder ist er nicht zu ermitteln, sind die in Abs. 1 genannten Agenturen und Unternehmen über die Verpflichtung nach Abs. 1 hinaus auf Verlangen der Stadt Köln zur Mitteilung über die Person des Abgabepflichtigen und alle zur Abgabenerhebung erforderlichen Tatsachen verpflichtet (§ 12 Abs. 1 Ziffer 3a KAG i. V. m. § 93 Abs. 1 AO). Unter die diesbezügliche Verpflichtung fällt insbesondere die Auskunft darüber, ob und in welchem Umfang in dem Beherbergungsbetrieb entgeltliche Beherbergungsleistungen erfolgt sind und welche Beherbergungspreise zu entrichten waren.

§ 12 Straftaten / Ordnungswidrigkeiten

Zuwerhandlungen gegen die Bestimmungen der §§ 7, 10 und 11 dieser Satzung können gemäß §§ 17, 20 KAG als Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit verfolgt werden.

§ 13 Geltung von Kommunalabgabengesetz und Abgabenordnung

Soweit diese Satzung im Einzelnen nichts anderes bestimmt, sind die Vorschriften der §§ 12 – 22 a KAG und der Abgabenordnung - soweit diese nach § 12 KAG für die Aufwandsteuern gelten - in der jeweiligen Fassung anzuwenden.

§ 14 Erstattung

Auf Antrag erhält derjenige, auf dessen Aufwand die Kulturförderabgabe zu Unrecht durch den Abgabepflichtigen abgewälzt wurde, die erhobene, an die Stadt Köln geleistete Abgabe erstattet.

Der Antrag ist auf amtlich vorgeschriebenem Vordruck innerhalb eines Monats nach Rechnungslegung durch den Beherbergungsbetrieb beim Kassen- und Steueramt der Stadt Köln zu stellen.

§ 15 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt mit ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft und findet Anwendung auf alle entgeltlichen Beherbergungsleistungen, die ab dem 1. des Monats, der auf den Monat der Veröffentlichung im Amtsblatt der Stadt Köln folgt, erfolgen.

Vor diesem Hintergrund frage ich, auch unter Bezug auf meine Kleine Anfrage 3761 vom 3. Februar:

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Stadt Köln hat mit Schreiben vom 25. März 2010 dem Innen- und dem Finanzministerium die vom Rat der Stadt Köln am 23. März 2010 beschlossene Satzung zur Erhebung einer Kulturförderabgabe im Gebiet der Stadt Köln nach § 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz zur Genehmigung vorgelegt.

1. Welchen Zeitraum veranschlagt die Landesregierung für das Genehmigungsverfahren?

Der Stadt Köln wurde zwischenzeitlich Gelegenheit gegeben, ihren Antrag auf Erteilung der Genehmigung der Satzung um die dort angestellten rechtlichen Erwägungen zur Zulässigkeit einer Kulturförderabgabe unter den hier zu prüfenden rechtlichen Gesichtspunkten sowohl gegenüber dem Innen- als auch gegenüber dem Finanzministerium zu ergänzen. Die weitere Prüfung und eine Entscheidung gem. § 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz können erst nach Würdigung der erbetenen Stellungnahme der Stadt Köln vorgenommen werden.

2. Sieht die Landesregierung rechtliche oder politische Hindernisse bei der Genehmigung der Kulturförderabgabe unter Berücksichtigung der oben dargelegten „Satzung zur Erhebung einer Kulturförderabgabe“?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Wie steht die Landesregierung dazu, dass Städte angesichts der finanziellen Schieflage - auf eigenes Risiko und im Wettbewerb untereinander - ihre gesetzlich zugesicherten steuerlichen Spielräume nutzen, um zusätzliche Einnahmen zu generieren?

Die Landesregierung misst der in Artikel 28 GG verankerten kommunalen Selbstverwaltung eine hohe Bedeutung bei. Für das Genehmigungsverfahren nach § 2 Abs. 2 Kommunalab-

gabengesetz gelten die bereits in der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3761 - Drucksache 14/10787 - dargestellten Grundsätze.

Bettensteuer oder Kulturförderabgabe der Stadt Köln

In Köln wird Presseberichten zufolge erwogen, eine Kulturförderabgabe, die auch als „Bettensteuer“ benannt wird, auf Hotelübernachtungen zu erheben. Die Umsetzung ist derzeit noch unklar; offen ist beispielsweise, ob allein Hotels oder auch Ferienwohnungen, Jugendherbergen etc. betroffen sein sollen und wie die Steuer ausgestaltet werden soll.

Vorbild für Köln ist offenbar die Regelung in der Stadt Weimar. Dort wurde vor Jahren eine Übernachtungssteuer eingeführt, die nach erheblichen politischen Protesten abgeschafft wurde; an ihre Stelle traten „Kulturförderabgaben“ für Übernachtungen und für Eintrittsentgelte, die deutlich weniger verwaltungsaufwändig ausgestaltet sind, ihr Aufkommen fließt in den allgemeinen Haushalt.

Rechtsqualität:

Diese Kulturförderabgabe ist kein Kurbeitrag bzw. keine Kurtaxe, der/die von den Kurgästen dafür erhoben wird, dass sie die spezielle Infrastruktur eines Kurortes in Anspruch nehmen, § 11 Abs. 1 bis 4 KAG NRW. Voraussetzung für die Erhebung eines Kurbeitrages ist die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort. Köln ist das nicht, so dass die Bettensteuer als Kurbeitrag nicht zulässig wäre.

Neben dem Kurbeitrag können Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auch Fremdenverkehrsabgaben erheben. Anders als der Kurbeitrag wird die Fremdenverkehrsabgabe von den Unternehmen erhoben, denen durch den Fremdenverkehr wirtschaftliche Vorteile entstehen. Dies sind in erster Linie Betreiber von Hotels, Gaststätten etc., aber auch Vermieter von Ferienwohnungen, vgl. § 11 Abs. 5 und 6 KAG NRW.

Voraussetzung für das Recht, eine Fremdenverkehrsabgabe zu erheben, ist ebenfalls die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort. Alternativ sieht die nordrhein-westfälische Regelung allerdings vor, dass Gemeinden Fremdenverkehrsabgaben erheben können, wenn die Zahl der Fremdübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt. Allerdings ist die Fremdenverkehrsabgabe zweckgebunden; sie muss für Fremdenverkehrswerbung, die Herstellung touristischer Infrastruktur oder die Durchführung tourismusbezogener Veranstaltungen verwendet werden. Das ist Presseberichten zufolge in Köln nicht beabsichtigt, vielmehr soll das Aufkommen für Kulturzwecke Verwendung finden. Damit scheiden auch die Regelungen über die Fremdenverkehrsbeiträge als Grundlage für die geplante Abgabe aus.

Den Kommunen steht in allen Bundesländern ein so genanntes Steuerfindungsrecht zu. In Nordrhein-Westfalen ist dies in § 3 KAG NRW geregelt. Allerdings ist das Steuerfindungsrecht durchaus beschränkt. Zum einen ist es Sache der Länder, in welchem Umfang es zugestanden wird und ob konkrete Ausschlussregelungen vorgesehen werden. Darüber hinaus dürfen kommunale Verbrauch- und Aufwandsteuern (um eine solche handelt es sich wohl bei den in Köln geplanten Abgaben) bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sein. Das folgt aus der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz der Länder für diesen Bereich.

Die in Köln geplante Steuer hat auf den ersten Blick eine gewisse Nähe zur Umsatzsteuer. Diese ist nach den europarechtlichen Bestimmungen „eine allgemeine, zum Preis der

Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchssteuer“. Hier kommt es nun auf die Ausgestaltung in Köln an. Eine Pro-Kopf-Abgabe - also etwa 1 Euro pro benutztes Bett pro Nacht - wäre kaum als der Umsatzsteuer gleichartig zu bezeichnen; eine proportionale Besteuerung von 10 % des Umsatzes pro Bett pro Nacht wäre anders zu beurteilen.

Im Ergebnis wird man sagen können, dass die Pläne der Stadt Köln wegen des allgemeinen Steuerfindungsrechts der Kommunen grundsätzlich steuerrechtlich umsetzbar sind, dass es aber noch auf die Ausgestaltung ankommt.

Genehmigungspflicht der Satzung:

Eine Satzung, mit der eine Steuer in Nordrhein-Westfalen erstmals erhoben werden soll bzw. wieder eingeführt werden soll, bedarf gem. § 2 Abs. 2 KAG NRW der Genehmigung des Innenministeriums und des Finanzministeriums. Nach unserer Kenntnis liegt die Satzung der Stadt Köln zur Erhebung der Kulturförderabgabe noch nicht dem Innen- oder Finanzministerium zur Genehmigung vor. Wir empfehlen, die Entscheidung über die Einführung einer solchen Kulturförderabgabe nach Kölner Vorbild so lange zurückzustellen, bis die Satzung der Stadt Köln durch die Landesregierung genehmigt worden ist. Die Erfolgsaussichten für eine solche Genehmigung können wir derzeit nicht abschätzen.

Az.: IV/1 933-03