

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:	V/0800/2017
Auskunft erteilt:	Frau Deiters
Ruf:	492-22 03
E-Mail:	Deiters@stadt-muenster.de
Datum:	22.09.2017

Betrifft

Evaluation Beherbergungsteuer der Stadt Münster

Beratungsfolge

17.10.2017	Betriebsausschuss Münster Marketing	Bericht
18.10.2017	Haupt- und Finanzausschuss	Bericht
18.10.2017	Rat	Bericht

Bericht:

Der Rat der Stadt Münster hat in seiner Sitzung am 16.03.2016 die Einführung der Beherbergungsteuer im Stadtgebiet Münster beschlossen. Die Satzung ist zum 01.07.2016 in Kraft getreten.

Bereits bei Einführung wurde die Verwaltung der Stadt Münster beauftragt, die rechtlichen und wirtschaftlichen Effekte der Satzung zu evaluieren und darüber dem Rat im Laufe des Jahres 2017 Bericht zu erstatten.

Nach Ablauf von vier Anmeldezeiträumen bzw. einem Abrechnungsjahr kann die Einführung der Beherbergungsteuer auf Grundlage der Beherbergungsteuersatzung wie folgt bewertet werden.

1. Praktische Umsetzung

1.1 Bestandsaufnahme Beherbergungsbetriebe

Für die Einleitung verfahrensrechtlicher Schritte zur Erhebung einer Beherbergungsteuer in Münster erfolgte zunächst eine Bestandsaufnahme aller im Stadtgebiet Münster ansässigen Beherbergungsbetriebe. Eine vollständige Aufstellung der Beherbergungsbetriebe war nicht vorhanden, da nicht jeder Beherbergungsbetrieb gewerberechtlich erfasst wird. So sind z. B. Ferienwohnungen, Zimmervermietungen und Pensionen etc. in der Regel keine Gewerbebetriebe, es sei denn, dass dort bestimmte ins Gewicht fallende Sonderleistungen erbracht werden und eine hotelmäßige unternehmerische Organisation erforderlich ist. Dies ist jedoch bei einer Vielzahl dieser Unterkunftsanbieter nicht der Fall.

Um zu den bereits bekannten Beherbergungsbetrieben, die beispielsweise über Münster Marketing die Beherbergungsunterkünfte anbieten, weitere Beherbergungsbetriebe zu ermitteln, fanden

umfangreiche Recherchen im Internet statt. Auf diese Weise war es möglich, auch eine Vielzahl der Namen und Adressen der Unterkunftsbetreiber zu ermitteln.

1.2 Aufklärungsarbeit durch die Stadt Münster

Ende März 2016 wurden alle der bis dahin erfassten Beherbergungsbetriebe der Stadt Münster erstmals angeschrieben. Mit den Betreibern der Hotels, die dem DEHOGA Westfalen angeschlossen sind, gab es zudem zwei Veranstaltungen zur Klärung offener Fragen und zur gemeinsamen Erarbeitung von Erleichterungsregelungen für das Besteuerungsverfahren. Es gab darüber hinaus zwischen Mitgliedern des DEHOGA-Verbandes und der Verwaltung auch eine Vielzahl von Einzelgesprächen, in denen z.B. anhand von Buchhaltungsbelegen praktische Lösungen für die Erhebung der Steuer erarbeitet wurden. Des Weiteren hat die Verwaltung durch persönliche Termine vor Ort in den Hotelbetrieben Hilfestellungen geleistet und Vereinfachungsregelungen für das Erhebungsverfahren der Steuer ausgearbeitet.

Im Zeitpunkt der erstmaligen Anmeldung zur Beherbergungsteuer für das III. Quartal 2016, also Mitte Oktober 2017, zeigte sich, dass die DEHOGA-Mitglieder über die Umsetzung der Beherbergungsteuer weitestgehend informiert waren und nur noch wenig Probleme bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben bestanden. Hier hat es sich ausgezahlt, dass im Vorfeld intensive Gespräche geführt wurden. Einige Anbieter von Ferienwohnungen und anderer privater Unterkünfte haben sich aufgrund von Zeitungsartikeln und Pressemeldungen erst kurz vor Einführung der Beherbergungsteuer telefonisch an die Verwaltung mit Fragen gewandt. Der Informationsbedarf der privaten Beherbergungsbetreiber war zum Zeitpunkt der Einführung der Steuer entsprechend höher.

Auf Wunsch der Hoteliers des DEHOGA-Verbandes hat die Verwaltung so genannte Aufsteller in deutscher und in englischer Sprache zur Nutzung an der Rezeption abgefasst. Die Aufsteller weisen bereits beim Check-In den einzelnen Gast auf den Link zur Homepage der Stadt Münster, aus der sich zahlreiche Informationen rund um die Steuer ergeben, hin. Die Aufsteller wurden im weiteren Verlauf auch den Beherbergungsbetrieben, die dem „privaten Beherbergungssektor“ angehören, zur Verfügung gestellt.

Außerdem wurde ein Fragen- und Antwortenkatalog online gestellt. In diesem ist eine Vielzahl der Fragen und Antworten, die sich aus den Gesprächen mit den Beherbergungsbetrieben und der praktischen Umsetzung der Beherbergungsteuer ergeben haben, aufgelistet. Der Katalog wird zurzeit überarbeitet und demnächst wieder online gestellt.

Bei der Gestaltung der Formulare hinsichtlich der Befreiung von der Beherbergungsteuer sind die Bedenken der Mitglieder des DEHOGA-Verbandes mit eingeflossen. Einwände gab es insbesondere im Vorhinein dazu, dass nicht zu viele unterschiedliche Formulare von der Stadt Münster ausgegeben werden sollten, damit an der Rezeption keine Verzögerungen beim Check-In aufgrund der Auswahl an unterschiedlichen Formularen entsteht. Hierzu konnten auch zwei Münsteraner Hoteliers animiert werden, bei der Gestaltung der Formulare mitzuwirken. Aus diesem Kreis kam dann auch der Hinweis, dass die Stadt Freiburg die Abwicklung der Steuer mit einem sich im Rahmen haltenden organisatorischen Aufwand erhebt und dies von den dortigen Beherbergungsbetrieben als positiv betrachtet wird. Die Stadt Münster hat daraufhin Gespräche mit der Stadt Freiburg geführt und im Nachgang nur ein einziges Formular für die unterschiedlichen Fälle bei der Befreiung von der Beherbergungsteuer entwickelt und ausgegeben.

Auf Wunsch vieler Beherbergungsbetriebe wurde dieses Befreiungsformular zu einem späteren Zeitpunkt auch in mehreren Sprachen angeboten, so dass es auch für eine Vielzahl von ausländischen Gästen möglich ist, die ggf. bestehende Befreiung von der Beherbergungsteuer zu erlangen.

2. Fiskalische Wirkungen, Erhebungsverfahren, Befreiungen

2.1 Im Rahmen der Beschlüsse zum Haushaltsplan 2016 ff. hat der Rat u. a. festgelegt:

„Die Verwaltung legt dem Rat eine Satzung zur Einführung einer Tourismusabgabe, die auswärtige Hotelgäste bei Übernachtungen in Münster zu entrichten haben, bis zum 31. März 2016 vor. Der Rat geht von Erträgen von mindestens 1.000.000 Euro p.a. aus ...“

2.2 Fiskalische Wirkung, erzielte Einnahmen

Folgende Einnahmen sind innerhalb eines Jahres seit Einführung der Beherbergungsteuer generiert worden:

Anmeldezeitraum:	Anmeldung bis:	Fällig am:	T€
III. Quartal 2016	15.10.2016	20.10.2016	375
IV. Quartal 2016	15.01.2017	20.01.2017	343
I. Quartal 2017	15.04.2017	20.04.2017	182
II. Quartal 2017	15.07.2017	20.07.2017	381
Einnahmen gesamt:			<u>1.281</u>

Die Schwankungen der Übernachtungszahlen sind jahreszeitlich bedingt und nach Einschätzung der Verwaltung nicht auf die Einführung der Beherbergungsteuer zurückzuführen.

Nach Einführung der Beherbergungsteuer gab es vereinzelt Rückmeldungen, dass Buchungen von Übernachtungsmöglichkeiten wegen der Beherbergungsteuer von Münster auf das nahegelegene Umland verlagert worden sind. Die bei der Verwaltung eingetroffenen Rückmeldungen liegen in Relation zu den Übernachtungszahlen - 1.323.282 Übernachtungen für Münster (Gäste und Übernachtungen im Reiseverkehr NRW – Dezember 2016 IT.NRW) in einer sehr niedrigen Größenordnung.

2.3 Erhebungsverfahren

Das Steueranmeldeverfahren und die Abrechnung der Steuer haben sich inzwischen eingespielt und etabliert. Wie bei anderen Steuereinnahmen auch, erfolgt der größte Teil der Steueranmeldungen und Steuerzahlungen form- und fristgemäß.

Es ist vermehrt festzustellen, dass auch private Anbieter, die z. B. über Online-Portale wie Airbnb ihre Wohnungen für Touristen u. a. Gästen zur Verfügung stellen, sich bereits im Vorhinein bei der Stadt Münster melden, um die steuerlichen Pflichten zu erfüllen. Dies erfolgt u. a. auch deshalb, weil Online-Portalbetreiber inzwischen auf örtliche Steuern hinweisen und private Anbieter darüber informiert werden.

Eine Vielzahl von Beherbergungsbetrieben und Steuerberatungskanzleien fragten bei der Verwaltung an, ob die Beherbergungsteuer nicht analog zur Umsatzsteuer durch vorherigen Antrag auf Dauerfristverlängerung bei der Stadt Münster, jeweils erst einen Monat später angemeldet und entrichtet werden könne. In den Fällen, in denen eine Fristverlängerung gewünscht wird, wird die Abgabefrist zurzeit entsprechend verlängert.

2.4 Befreiungstatbestände

Die Beherbergungsteuersatzung sieht eine Befreiung von der Beherbergungsteuer nur bei Übernachtungen aus beruflichen Gründen und bei Übernachtungen im Rahmen von Aus-, Fort- und Weiterbildungen, die beruflichen Zwecken dienen, vor.

Im Durchschnitt sind im Bereich der Ferienwohnungen 1/3 der Übernachtungen von der Besteuerung aufgrund des beruflichen Anlasses befreit. Im Bereich der Hotellerie liegt die Befreiungsquote im Durchschnitt bei etwa 50 bis 60 Prozent.

Aufklärungsbedarf und Unsicherheiten bestehen allerdings nach wie vor bei vielen Gästen und Beherbergungsbetrieben bei der Frage, wann eine Übernachtung von der Beherbergungsteuer zu befreien ist oder nicht. Einige Gäste melden sich bereits telefonisch weit vor der Anreise nach Münster bei der Verwaltung zur Klärung des Sachverhaltes.

Im Bereich des Ehrenamtes, der Jugend-, Sozial- und Vereinsarbeit oder bei Behindertengruppen stößt die Verwaltung dabei auf viel Unverständnis, dass solche Aufenthalte zusätzlich der Beherbergungsteuer unterliegen. Grundsätzlich besteuert eine örtliche Aufwandsteuer den Aufwand, den der Einzelne über die Erfüllung der natürlichen Grundbedürfnisse hinaus zu tragen bereit ist. Dieses Kriterium erfüllt zweifellos der Gast, der als Tourist nach Münster reist und die kulturelle und touristische Infrastruktur nutzt. Eindeutig ist auch, dass berufliche Übernachtungen zur Einkommenserzielung frei zu stellen sind.

Die Satzungen der Städte Köln und Dortmund wie auch die Satzung der Stadt Münster sehen bisher keine Befreiungstatbestände für Übernachtungen aus so genannten sozialen, ehrenamtlichen oder gemeinnützigen Gründen vor.

Im Rahmen von bisher getroffenen Ermessensentscheidungen durch die Verwaltung sind folgende Gäste von der Steuer ausgenommen worden bzw. diese Übernachtungen nicht als steuerbar betrachtet worden:

- a) wenn ein Münsteraner Bürger aufgrund eines Wasser- oder Brandschadens in seiner Wohnung in ein Hotel ziehen muss, da Hintergrund der Übernachtung hier Wohnzwecke darstellen (z. B. Beherbergungen die einen Wohnsitz im Sinne des Melderechts begründen).
- b) bei Studenten, die sich auf die Wohnungssuche begeben und aufgrund der Wohnungsknappheit keine Wohnung finden. Auch diese sind von der Beherbergungsteuer befreit, da Wohnzwecke im Sinne des Melderechts im Vordergrund stehen.
- c) Darüber hinaus werden auch keine Übernachtungen von Schülergruppen, die aufgrund eines vom Bund geförderten Bildungsauftrages (Klassenfahrten) erfolgen, besteuert.
- d) Freigestellt werden z.B. auch Begleitpersonen für Patienten, die sich zu einem längeren stationären Aufenthalt in Münster befinden.
- e) Begleitpersonen von behinderten Menschen.

3. Rechtliche Situation

In der Beschlussvorlage vom 16.03.2016 über die Entscheidung zur Einführung einer Beherbergungsteuer als örtliche Aufwandsteuer im Stadtgebiet Münster hat die Verwaltung auf die anhängigen Klagen von drei Hoteliers aus Bremen, Hamburg und Freiburg beim Bundesverfassungsgericht hingewiesen. Nach wie vor sind diese gerichtlichen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, als oberste rechtliche Instanz, bisher nicht beendet; über die Verfassungsmäßigkeit dieser Art örtlicher Aufwandsteuern, die auch als Kulturförderabgaben u. a. bezeichnet werden, fehlt bisher jegliche Entscheidung.

Im vergangenen Jahr sind einige weitere Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu den Satzungen der Kulturförderabgaben der Städte Köln und Dortmund getroffen worden. Übereinstimmend ergaben diese gerichtlichen Entscheidungen, dass die Satzungen grundsätzlich verfassungskonform und damit rechtmäßig sind, lediglich in einigen wenigen Teilbereichen forderten die Gerichte Anpassungen der Satzungen.

3.1 Urteile des Verwaltungsgerichtes Köln vom 28.09.2016

(Az: 24 K 2369/15, 24 K 2369/15, 24 K 1485/15 u. 24 K 6324/16)

Vor dem Verwaltungsgericht scheiterten insgesamt vier Klagen Kölner Hoteliers. Die Kölner Hoteliers rügten, die Kulturförderabgabe der Stadt Köln verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot, gegen das Gebot der Berufsausübungsfreiheit und dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Die zulässige Klage wurde vom Verwaltungsgericht Köln in allen Punkten als unbegründet zurück gewiesen; Berufung wurde jedoch wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

So begründeten die Kölner Hoteliers insbesondere, dass die ihnen im Rahmen des Besteuerungsverfahrens auferlegten Mitwirkungspflichten aufgrund der Satzung, wie z. B. beim jeweiligen Beherbergungsgast abzufragen, ob der Anlass der Übernachtung beruflich oder privat veranlasst ist, eine unzumutbare Belastung darstelle, die in der Praxis nicht umsetzbar sei. Das Verwaltungsgericht Köln wies dies mit der Begründung ab, dass die zusätzlichen Arbeitsbelastungen jeder Steuererhebung auf Grundlage einer Steuererklärung immanent und hinzunehmen seien. Zusätzliche Arbeitsbelastungen, so das Verwaltungsgericht, können durch den Einsatz entsprechender Elemente elektronischer Datenverarbeitung im Wege der Standardisierung minimiert werden. Die Feststellung, ob Übernachtungen privat oder beruflich bedingt sind, lässt sich ohne übermäßigen Gesamtaufwand treffen, so das Gericht.

3.2 Urteil des Verwaltungsgerichtes Gelsenkirchen vom 10.06.2016 (Az: 2 K 543/15)

Auch die Satzung der Stadt Dortmund ist mit Urteil vom 10.06.2016 vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen in erster Instanz für rechtmäßig erklärt worden. Lediglich in einem Teilbereich hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen die Satzung der Stadt Dortmund über die Erhebung einer Beherbergungsabgabe beanstandet. Durch Änderungssatzung der Satzung über die Erhebung der Beherbergungsabgabe vom 23.11.2016 hat die Stadt Dortmund zwischenzeitig die beanstandeten Regelungen angepasst. Der Änderungsbedarf betraf jedoch nur die Regelungen zu Kleinbeträgen i. H. v. 10,00 € gem. § 13 Abs. 1 KAG NRW, wobei dies ausdrücklich keine Nichtigkeit der Gesamtsatzung zur Folge hatte. Ähnlich wie die Kölner Kläger rügt auch der Dortmunder Kläger darüber hinaus die Satzung über die Beherbergungsabgabe der Stadt Dortmund verstoße u. a. auch gegen den Grundsatz der Ausübung der Berufsfreiheit, gegen das Gleichartigkeitsgebot und es bestehe ein strukturelles Vollzugsdefizit.

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen vertrat jedoch die Ansicht, dass z. B. Pflichten eines Beherbergungsbetreibers zur Erstellung und Abgabe einer Steueranmeldung an die Stadt sowie zur Entgegennahme und Aufbewahrung von Bescheinigungen über den Anlass der Übernachtung durchaus mit dem Grundsatz der Berufsausübungsfreiheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar seien. Es sei nicht zu beanstanden, dass Beherbergungsbetreiber als Steuerentrichtungspflichtete in das Steuerverfahren eingebunden werden. Darüber hinaus enthalte eine Abgabesatzung, die bei nicht ausreichend belegten Angaben zu einer beruflich bedingten Übernachtung eine besteuerebare private Übernachtung zugrunde legt, sowie Sanktionsmöglichkeiten für Falschangaben vorsieht und grundsätzlich Kontrollmöglichkeiten eröffnet, kein strukturelles Vollzugsdefizit und verstößt damit nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit aus Artikel 3 Abs. 1 GG.

3.3 Rechtsposition der Stadt Münster

3.3.1 Verfahrensstand Widerspruch und Klage

Am 25.10.2016 teilte der DEHOGA Westfalen -Geschäftsstelle Münster- mit, dass von Seiten der Hotellerie der Stadt Münster ein Musterverfahren angestrebt wird, um die Rechtmäßigkeit der Beherbergungsteuersatzung der Stadt Münster gerichtlich klären zu lassen. Der DEHOGA Westfalen teilte überdies mit, dass ein Beherbergungsbetrieb als Musterkläger im Klageverfahren agieren wolle.

Entsprechend wurden nach der ersten Steueranmeldung zur Beherbergungsteuer für das dritte Kalendervierteljahr 2016 bei der Stadt Münster insgesamt 34 Widersprüche durch Beherbergungsbetriebe erhoben. Zum Vergleich: aktuell sind 214 Beherbergungsbetriebe erfasst.

Der Musterkläger legte mit Datum vom 25.10.2016 fristgerecht Widerspruch ein, die Widerspruchsbegründung - gleichzeitig als Klagebegründung – folgte am 15.12.2016. Am 06.02.2017 erging der ablehnende Widerspruchsbescheid der Stadt Münster, infolgedessen damit der Klageweg eröffnet war. Aus Sicht der Verwaltung enthielt die Widerspruchsbegründung keine wesentlichen neuen Aspekte, die die Zulässigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Satzung in Frage stellen.

Am 03.03.2017 ging beim Verwaltungsgericht Münster die Klageschrift mit der Bitte ein, das Verwaltungsgericht möge dem Kläger vor einer abschließenden Begründung zur Klage ausreichend Frist zur Akteneinsicht gewähren. Die Klagebegründung liegt noch nicht vor, entsprechend bleibt abzuwarten, ob der Kläger neue Gesichtspunkte anführen wird, die die Rechtmäßigkeit der Beherbergungsteuersatzung der Stadt Münster in Frage stellen.

Alle weiteren 33 Widerspruchsführer teilten der Verwaltung mit, dass sie sich der vorliegenden Klage anschließen, beantragten gleichzeitig das Ruhen des Widerspruchsverfahrens, wiesen aber darauf hin, dass bis zu einer gerichtlichen Entscheidung die Beherbergungsteuer weiterhin angemeldet und abgeführt wird.

3.3.2 Umsatzsteuerpflicht

Aufgrund unterschiedlicher Rechtsauffassungen zur Frage, ob auch die Beherbergungsteuer der Umsatzsteuer unterliegt, ist mit Beschluss des Rates vom 12.07.2017 die Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Beherbergungsteuer im Gebiet der Stadt Münster beschlossen worden. Durch die Streichung des § 8 Abs. 6 der Beherbergungsteuersatzung soll deutlich gemacht werden, dass Steuerentrichtungspflichtete nicht stets gesamtschuldnerisch neben den Beherbergungsgästen haften und somit Umsatzsteuer ausgelöst wird, vergl. V/0572/2017.

3.3.3 Online-Portale

Bei der vollständigen Erfassung aller Beherbergungsbetriebe im Stadtgebiet Münster hat es sich insbesondere als aufwändig erwiesen, Online-Portal-Betreiber, wie z. B. Airbnb, Casamundo, 9flats oder WIMDU, umfassend zu berücksichtigen. Einzelne Unterkunftsanbieter der Online-Portale sind häufig nicht identifizierbar. Aus diesem Grund wurden die Online-Portalbetreiber zunächst angeschrieben und aufgefordert, ihre Kunden über die Entrichtung einer örtlichen Aufwandsteuer bzw. die Beherbergungsteuer der Stadt Münster zu informieren, so dass die einzelnen Beherbergungsbetreiber den örtlichen steuerlichen Pflichten nachkommen können. Der international aufgestellte Online-Portalbetreiber und das wohl bekannteste Unternehmen Airbnb ist mit einzelnen Städten in Verhandlung getreten, mit dem Vorschlag, die Abwicklung der örtlichen Steuer für seine Kunden zu übernehmen und quartalsweise abzurechnen. Die Angabe der Kontaktdaten ihrer Kunden, die ihren Wohnraum für Beherbergungszwecke anbieten, hält Airbnb aus europäischen datenschutzrechtlichen Gründen nicht für möglich. Eine Einigung ist allerdings nach Kenntnisstand der Verwaltung bisher mit keiner deutschen Stadt erfolgt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Angebote gerade bei Airbnb ständig wechseln. Täglich werden neue Angebote auf dem Airbnb-Portal eingestellt, ebenso schnell werden diese wieder gelöscht und sind nicht mehr auffindbar. Eine Verfolgung solcher Anbieter ist deshalb schwierig.

Aufgrund des Urteils des Verwaltungsgerichtes Freiburg (vergl. Urteil v. 05.04.2017- 4 K 3505/16 -) ist die Verwaltung zur Identifizierung möglicher Steuerschuldner an die Online-Portale nun direkt herangetreten. Die Stadt Münster hat in § 11 ihrer Beherbergungsteuersatzung ebenso wie die Stadt Freiburg und die meisten anderen Städte festgelegt, welche Mitwirkungspflichten bestehen, woraus sich auch ein Auskunftersuchen gem. § 93 Abs. 3 Satz 1 Abgabenordnung ab-

leiten lässt. Demnach kann die eine Beherbergungsteuer erhebende Gemeinde von dem Betreiber eines Online-Portals die Benennung der bei ihm gelisteten Vermieter (Beherbergungsbetreiber) verlangen. Individuelle Kooperationen mit Online-Portalbetreibern sind daher nicht erforderlich und werden von Seiten der Steuerverwaltung der Stadt Münster nicht angestrebt.

4. Auswirkungen auf den Tourismus

In einem aktuellen Schreiben stellt DEHOGA dar, dass den Hotelbetrieben infolge der Einführung der Beherbergungsteuer finanzielle Nachteile wegen der erforderlichen Umstellung der DV-Systeme (Einmalaufwand) und wegen erhöhter Personalkosten entstanden sind bzw. laufend entstehen. Darüber hinaus weist DEHOGA auf Beschwerden hin, die unverändert von vielen Gästen geäußert würden und in der Folge zu Buchungsstornierungen in den Hotelbetrieben, aber auch zu Imageschäden für die Stadt Münster führen würden.

Laut einer Statistik von IT NRW sind die Übernachtungszahlen in Münster 2016 um 2,5 % gesunken. Hingegen haben alle Münsterlandkreise im Betrachtungszeitraum 2015 zu 2016 Zuwächse zu verzeichnen. Coesfeld + 10,2% sowie, Steinfurt + 4%, Warendorf + 5% und Borken 4,8%. Die Zahlen geben jedoch keinen Aufschluss über die Gründe der Zuwächse.

Vereinzelt wurde auch gegenüber dem Amt für Finanzen und Beteiligungen in Telefonaten und Mails von Gästen und Beherbergungsbetreibern berichtet, dass sich der Tourismus auf die umliegenden kleineren Gemeinden verlagert, um die Beherbergungsteuer zu sparen bzw. die Stadt Münster wegen der Beherbergungsteuer nur noch tageweise zu besuchen zu wollen.

Vielmehr gab es gegenüber der Verwaltung Hinweise, dass die Stadt Münster insgesamt über zu wenige Übernachtungsmöglichkeiten bzw. Betten verfüge. Dies liegt u. a. auch daran, dass sehr große Hotels, wie z. B. das Mercure Hotel mit ca. 200 Betten und auch die Sparkassenakademie mit ca. 300 Betten in 2016 geschlossen waren. Darüber hinaus hatte auch das Hotel Mauritzhof wegen Renovierungsarbeiten teilweise schließen müssen. Insgesamt standen in Münster im Kalenderjahr 2016 somit erheblich weniger Betten als im Kalenderjahr 2015 zur Verfügung. Standortanalysen großer Investoren haben jedoch ergeben, dass der insgesamt bisher hochpreisige Hotelsektor mehr Betten und auch günstigere Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen kann und sollte. Daher wird in der Stadt Münster der Neubau von vier neuen Hotels mit rd. 500 zusätzlichen Betten erwartet (vergl. WN 01.06.2017 „Hotelmarkt in Münster boomt“). Die Aussage des DEHOGA-Verbandes, dass die gesunkenen Übernachtungszahlen auf die Einführung der Beherbergungsteuer zurückzuführen sind, ist daher differenziert zu betrachten (vergl. WN 02.03.2017 „Übernachtungszahlen im Sinkflug“).

Es ist davon auszugehen, dass die Übernachtungszahlen trotz Beherbergungsteuer 2017 aufgrund der Skulptur Projekte Ausstellung ansteigen. Die weitere Entwicklung der Übernachtungszahlen bleibt abzuwarten.

Bei Münster Marketing gab es im Touristischen Bereich einige wenige Stornierungen von Gruppen, denen die Übernachtung aufgrund der Einführung der Beherbergungsteuer zu teuer geworden war. Die anfänglichen Diskussionen am Telefon in Bezug auf die zusätzlichen Kosten, treten nur noch vereinzelt auf. Den meisten Gästen sind Tourismusabgabe und Beherbergungsteuer aus anderen Städten ein Begriff.

5. Zusammenarbeit mit Beherbergungsbetrieben und -gästen

5.1 Zusammenarbeit mit Beherbergungsbetrieben

Insbesondere aus dem Kreis der Mitglieder des DEHOGA-Verbandes und dem DEHOGA Westfalen selbst hat es breite öffentliche Diskussionen mit vielen kritischen Hinweisen gegeben. Bei den Anbietern des privaten Sektors sind gerade die Hilfestellungen der Verwaltung bei der Einführung der Steuer positiv aufgenommen worden.

Gegenüber allen Beherbergungsbetrieben eröffnet die Verwaltung eine Vielzahl von Angeboten, um die Abwicklung der Steuer so einfach wie möglich zu gestalten. So muss z. B. kein Befreiungsformular mehr zusätzlich ausgefüllt werden, wenn von vorne herein feststeht, dass z. B. ein Arbeitgeber für seine Arbeitnehmer oder ein Unternehmer für seine Geschäftsfreunde und damit aus beruflichen Gründen Übernachtungen in einem Münsteraner Beherbergungsbetrieb bucht. Denn allein schon aufgrund mit der dann vorliegenden Buchungsbestätigung oder mit der dem Beherbergungsbetrieb mitgeteilten Rechnungsanschrift, die eindeutig eine Firmenanschrift darstellt, wird der berufliche Anlass bestätigt und die Befreiung von der Beherbergungsteuer ermöglicht. Diese Lösung fand allgemein bei den Beherbergungsbetrieben viel Zustimmung.

Bei aller weiterhin bestehenden Kritik über die Einführung der Steuer berichten Beherbergungsbetriebe auch darüber, dass die Steuer bei den Gästen problemlos angenommen wird, es gäbe nur noch selten Rückfragen bzw. sehr wenige Einwände. Die Abwicklung, sofern diese gut organisiert ist, mache nur noch wenig Mühe, so einige Beherbergungsbetriebe.

5.2 Akzeptanz der Beherbergungsgäste

Verweigerungen zur Zahlung der Beherbergungsteuer hat es bisher hauptsächlich im Bereich von Hotelgästen gegeben. Die betroffenen Hotels haben dann die Namen und Adressen sowie die Höhe der nicht einziehbaren Beherbergungsteuer der Verwaltung mitgeteilt. Die von Beherbergungsbetrieben mitgeteilten Verweigerer werden von der Stadt Münster aufgefordert, die Beherbergungsteuer zu zahlen. In der Regel wird aufgrund des Mahnschreibens die Steuer bezahlt, so dass die Erstellung eines weiteren Steuerbescheides gegen den einzelnen Gast entfallen kann.

Ausländische Verweigerer hat es nach vorliegenden Informationen bisher nicht gegeben. U. a. ist dies dadurch begründet, dass Großstädte im europäischen Ausland häufiger eine Touristensteuer oder Tourismussteuer erheben. Diese Art von Steuer ist im europäischen Ausland nicht unbekannt.

Nur wenige Meldungen hat es auf Seiten der Beherbergungsbetriebe des privaten Sektors gegeben. In zwei Fällen (eine Ferienwohnung und ein Airbnb-Anbieter) wurde der Verwaltung mitgeteilt, dass diese die Steuer selbst übernehmen werden.

Insgesamt wird die Beherbergungsteuer akzeptiert. Beschwerden bis hin zu Verweigerungen liegen im zu vernachlässigenden Bereich und haben seit Einführung der Steuer stark abgenommen bzw. sind bis heute kaum noch wahrnehmbar.

6. Fazit

Die Beherbergungsteuer ist in der Stadt Münster mittlerweile etabliert. Die fiskalischen Effekte liegen knapp über dem Planwert. Die Verwaltung geht davon aus, dass die Einnahmen in der bisherigen Höhe auch zukünftig realisiert werden können.

Die Vorbereitung und Einführung der Beherbergungsteuer einschließlich der damit verbundenen Kommunikationsbedarfe hat 2016 zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Verwaltung geführt. Praktische Schwierigkeiten, wie Fragen zum Formular für die Befreiung von der Beherbergungsteuer oder zum Anmeldeverfahren werden nur noch vereinzelt gestellt und konnten zunehmend gelöst werden. Nach Einschätzung der Verwaltung wird auch auf Seiten der Steuerentrichtungspflichtigen der Arbeitsaufwand als zunehmend weniger belastend wahrgenommen.

Die noch ausstehende Klagebegründung des Musterklägers wird ggf. zu weiteren steuerrechtlichen Fragestellungen, die zurzeit noch nicht absehbar sind, führen. Das Ergebnis der Musterklage bleibt abzuwarten. Ebenso sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes hin-

sichtlich der grundsätzlichen Frage zur Geeignetheit bzw. Verfassungsmäßigkeit dieser Steuer noch offen.

Ein strukturelles Vollzugsdefizit kann zur Verfassungswidrigkeit einer ansonsten verfassungskonformen Regelung führen, wenn durch das Vollzugsdefizit zum Beispiel der Gleichheitsgrundsatz verletzt wird. Der Gleichheitsgrundsatz fordert, dass Steuerpflichtige durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden. Daher muss der Gesetzgeber die Steuerehrlichkeit durch hinreichende, die steuerliche Belastungsgleichheit gewährende Kontrollmöglichkeiten abstützen (vergl. BVerfG Urteil v. 27.06.1991 – 2 BvR 1493/89-, BVerfGE 84, 239).

Um die Belastungsgleichheit bei der Steuererhebung sicher zu stellen, sind Prüfungen vor Ort in den Beherbergungsbetrieben durchzuführen.

Kontrollmöglichkeiten in der Form der Durchführung einer Art Betriebsprüfung sieht § 9 der Beherbergungssteuersatzung der Stadt Münster bereits vor. Die Verwaltung wird von ihrem Recht zur Prüfung und Einsichtnahme in die Unterlagen und Belege bei den Steuerentrichtungspflichtigen Gebrauch machen. Dabei sollen stichprobenhaft Einzelfälle geprüft werden. Die Beherbergungsbetriebe sollen in diesem Rahmen jedoch die Vertreter der Stadt Münster auch als Ansprechpartner für Fragen wahrnehmen und weitere Unterstützung bei der praktischen Umsetzung erfahren.

I.V.

Reinkemeier
Stadtkämmerer