



Nachhaltige Mobilitätskonzepte für Touristen im Öffentlichen Verkehr mit Fokus auf Regionen im Bereich von Großschutzgebieten

Vorabauszug zur Kurbeitragsordnung aus dem Kapitel: Relevante rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Mobilitätskonzepten

München, im Juni 2015

Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut
für Fremdenverkehr e.V. an der Universität München

Vorstand
Dr. Bernhard Harrer

Hinweis für die Benutzer:

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, sind vorbehalten. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des Herausgebers ist es auch nicht gestattet, den folgenden Text oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie etc.) oder auf andere Art zu vervielfältigen oder anderweitig zu verwenden.

Das dwif bzw. die Autoren haben die Ergebnisse dieser Publikation sorgfältig recherchiert und nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Grundlage für diese Arbeit sind unterschiedliche Informationsmaterialien und Datenquellen sowie Wertungen und Berechnungen. Das dwif und die Autoren übernehmen weder Garantie oder rechtliche Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen noch irgendeine Haftung für deren Nutzung für einen bestimmten Zweck. Ansprüche Dritter sind ausgeschlossen.

Schriftleitung:

Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für
Fremdenverkehr e.V. an der Universität München,
Sonnenstraße 27, 80331 München
Tel.: 089/267091, Fax: 089/267613
email: info@dwif.de
<http://www.dwif.de>

Studie zu nachhaltigen Mobilitätskonzepten für Touristen im Öffentlichen Verkehr mit Fokus auf Regionen im Bereich von Großschutzgebieten

Vorabauszug zur Kurbeitragsordnung aus dem Kapitel:
Relevante rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Mobilitätskonzepten

Inhaltsverzeichnis

1.	Kurbeitragsordnung im Rahmen der Kommunalabgabengesetze.....	- 3 -
1.1	Hintergrund für die Detailbetrachtung der Kurtaxe.....	- 3 -
1.2	Definitorische Abgrenzung und Erhebungsmodalitäten zur Kurtaxe.....	- 5 -
1.3	Gesetzesgrundlagen zur Verwendung der Kurtaxe.....	- 6 -
1.4	Inhaltliche Bewertung und Empfehlungen.....	- 10 -
1.4.1	Verwendung der Kurtaxe für Mobilitätsangebote	- 10 -
1.4.2	Allgemeine Öffnung der Kurtaxe für engagierte Tourismusorte	- 13 -
1.5	Handlungsleitfaden.....	- 14 -

Projektförderung:  **DEUTSCHE BAHN
STIFTUNG**
Bellevuestraße 3, 10785 Berlin, Tel.: 030 / 29756105

Projektbearbeitung: 
Sonnenstr. 27, 80331 München, Tel.: 089 / 267091
Ansprechpartner: Dr. Bernhard Harrer (b.harrer@dwif.de)

München, im Juni 2015

1. Kurbeitragsordnung im Rahmen der Kommunalabgabengesetze

1.1 Hintergrund für die Detailbetrachtung der Kurtaxe¹

Mobilitätsangebote und ihre Finanzierung

Verschiedene Beispiele aus der Praxis (z. B. KONUS, HATIX, GUTi) zu nachhaltigen Mobilitätskonzepten in Ferienregionen zeigen, dass die Kurtaxe, welche vom Gast zu bezahlen ist, unter anderem zur Mitfinanzierung spezifischer Verkehrsangebote für den touristischen Nutzer herangezogen wird. Die Kurtaxe kann damit Einfluss auf die Entwicklung von Mobilitätsangeboten nehmen und einen Beitrag zur Verkehrsverlagerung leisten. Weitere Möglichkeiten, eine intensivere touristische Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs zu finanzieren (z. B. Umlagefinanzierung über Leistungsträger, Touristische Kaufkarten, Tarifangebote der Verkehrsträger), werden in einem separaten Kapitel im Gesamtbericht der Grundlagenstudie dargestellt. Hierzu zählt auch die Tourismus- bzw. Fremdenverkehrsabgabe, welche von den touristisch relevanten Anbietern (z. B. Gastgewerbebetriebe, Einzelhändler, Dienstleistungsunternehmen) zu entrichten ist und eine wichtige Basis für zukunftsfähige Finanzierungsmodelle im Tourismus darstellt.

Im Folgenden wird der Fokus auf die Kommunalabgabengesetze gelegt, da sie die rechtlichen Grundlagen für die Kommunen zur Einführung der Kurtaxe schaffen. Ziel ist es, die Möglichkeiten und Grenzen für den Einsatz der Kurtaxe zur tourismusspezifischen Nutzung spezieller Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs herauszuarbeiten und konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten.



Exkurs:

Aktuelle Diskussion zur Finanzierung touristischer Aufgaben

Touristisch relevante Infrastruktur- und Marketingaktivitäten sind eine freiwillige kommunale Aufgabe. Deren Finanzierung wird momentan insbesondere von Landkreisen, Städten und Gemeinden sehr intensiv diskutiert.² Im Mittelpunkt der Betrachtung unterschiedlicher Finanzierungsansätze für den öffentlichen Tourismus stehen

- freiwillige Modelle (z. B. Fonds-, Umlage-, Pool-Modelle) und
- gesetzlich geregelte Pflichtabgaben (z. B. Kurtaxe, Fremdenverkehrsabgabe, Bettensteuer, Kulturförderabgabe).

Ziel sind gerechte Systeme mit angemessener Finanzierungsbeteiligung von Kommunen und profitierender Privatwirtschaft. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass freiwillige Modelle beispielsweise gut für konkrete Marketingmaßnahmen geeignet sind, von denen die mitfinanzierende Tourismuswirtschaft unmittelbar profitiert, nicht jedoch für flächendeckende Lösungen (z. B. im Hinblick auf die Infrastrukturentwicklung). In einigen Bundesländern wird daher die Möglichkeit zur Einführung einer so genannten Tourismusabgabe angestrebt oder wurde bereits ver-

¹ Die Begriffe Kurtaxe, Kurbeitrag und Kurabgabe werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich eingesetzt, aber synonym verwendet. Im weiteren Textverlauf wird der Begriff Kurtaxe genutzt.

² In diesem Zusammenhang ist beispielsweise auch auf die entsprechenden Kommentierungen und Handlungsempfehlungen zur Tourismusfinanzierung und zu den Kommunalabgabengesetzen seitens des Deutschen Tourismusverbandes oder auch des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hinzuweisen.

abschiedet (z. B. Schleswig-Holstein), welche sowohl die Nachfrageseite (Gäste) als auch die Angebotsseite (Tourismuswirtschaft) umfasst. Die drei zentralen Elemente zielführender Systeme sind

- Erhebungsgerechtigkeit (Berücksichtigung der Übernachtungs- und Tagesgäste sowie der profitierenden Branchen),
- Zweckbindung der Mittel (bei der Bettensteuer und Kulturförderabgabe ist dies nicht gegeben) sowie
- der Einbezug der Tourismuswirtschaft bei der Entscheidung über die Mittelverwendung.

Mit Blick auf diesen Sachverhalt gibt es derzeit in einzelnen Bundesländern erste Diskussionen zur Einführung eines Tourismusgesetzes³ zur Schaffung leistungs- und wettbewerbsfähiger Destinationen. Dies war auch Inhalt einer Anhörung des Tourismusausschusses des Deutschen Bundestages im April 2015. Derartige legislative Maßnahmen können, wie das Beispiel Tirol zeigt, dazu beitragen, die Tourismusfinanzierung künftig auf verlässliche Beine zu stellen und zudem finanzielle Mittel in ausreichender Größenordnung sowohl für Infrastruktur- als auch Marketingmaßnahmen bereitzustellen. Ziel ist insbesondere die Bündelung finanzieller Mittel und deren zielgerichteter Einsatz für gemeinsame touristische Aktivitäten.

Problemanalyse und themenrelevante Fragestellungen

Die Kurtaxe wird mit Ausnahme der Stadtstaaten in allen Bundesländern erhoben und in unterschiedlicher Art und Weise zur Finanzierung kurörtlicher Infrastrukturangebote und Veranstaltungen herangezogen. Das Hauptaugenmerk in Zusammenhang mit der Verwendung von Teilbeträgen der Kurtaxe für tourismusspezifische Mobilitätsangebote wird dabei auf zwei Aspekte gelegt, die näher zu hinterfragen sind:

1. Verwendung der Kurtaxe:

Darf die Kurtaxe zur Erhebung eines Finanzierungsbeitrages für die touristische Nutzung von Mobilitätsangeboten eingesetzt werden?

Hier geht es um die in den aktuellen Kommunalabgabengesetzen formulierte Zweckbindung bei der Verwendung der Kurtaxe. Dabei ist das gesetzlich vorgegebene Einsatzfeld der Kurtaxe zu klären und zu prüfen, ob eine Mittelverwendung zur Realisierung spezifischer Maßnahmen im Mobilitätsbereich unproblematisch ist.

2. Relevante Erhebungsgemeinden:

In welchen Orten kann die Kurtaxe zur Finanzierung tourismusspezifischer Aufgaben grundsätzlich erhoben werden?

Diese Frage zielt auf den Sachverhalt ab, inwieweit die ortsspezifischen Erhebungsmöglichkeiten der Kurtaxe eingeschränkt sind. Für die Etablierung von lokalen und regionalen Mobilitätsangeboten kommen nicht nur prädikatisierte Gemeinden in Frage. Gerade bei regionalen Konzepten ist es wichtig, unterschiedliche Gemeindetypen einzubeziehen.

Unter dem Blickwinkel dieser Fragestellungen sollen nachfolgend erst die gesetzlichen Grundlagen dokumentiert und dann inhaltlich bewertet werden.

³ Vgl. hierzu unter anderem die Intentionen im Bundesland Sachsen oder das Tiroler Modell.

1.2 Definitive Abgrenzung und Erhebungsmodalitäten der Kurtaxe

Kurbeitragspflichtige Personen

Die Kurtaxe ist eine kommunale Zwangsabgabe, die der Gast bezahlt. Sie ist als Gegenleistung für die Möglichkeit anzusehen, bestimmte Angebote der Kommune (z. B. öffentliche Einrichtungen, Veranstaltungen) kostenlos oder ermäßigt in Anspruch nehmen zu können. Es geht in diesem Zusammenhang also nicht um Kooperationen mit privaten Leistungsträgern, sondern um kommunale Leistungen. Details zur Kurbeitragspflicht sind in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer geregelt, die sich nur in Nuancen unterscheiden. Die Kurbeitragspflichtig ist für ortsfremde Personen (ohne Pendler, Auszubildende etc.) vorgesehen⁴, die sich vorübergehend zu „Erholungs-/Heil- und Kurzwecken“ in einer Gemeinde aufhalten und entsprechende Angebote nutzen können. Nicht einbezogen sind in der Regel Geschäftsreisende (z. B. Vertreter, Firmenbesucher, Tagungs-/Veranstaltungsteilnehmer).⁵

Die Umsetzung der Kurtaxe obliegt den einzelnen Kommunen selbst. Die Kurtaxe kann in Abhängigkeit der jeweiligen Nutzungsmöglichkeiten nur für ganz bestimmte Teile des Gemeindegebietes (je nach Nutzungsvorteilen) und/oder in unterschiedlicher Höhe festgelegt werden. Sie kann zudem – in Abhängigkeit der Inhalte der Kommunalabgabengesetze – nicht nur von Übernachtungsgästen erhoben werden, sondern auch von Tagesgästen⁶, die entsprechende Angebote zu Erholungs-/Kurzwecken nutzen oder entsprechend betreut werden (z. B. „Tageskurkarten“). Über die Kurbeitragsatzung der Gemeinden kann eine Befreiung oder Ermäßigung individuell für bestimmte Personengruppen (z. B. Ausnahmefälle aus sozialen Gründen, für Kinder) geregelt werden.

Vorgehensweise bei der Kurtaxerhebung

Beherbergungsstätten können verpflichtet werden, Gäste zu melden sowie Kurtaxe einzuziehen und an die Gemeinde abzuführen. Hierunter fallen neben den klassischen Unterkunftsformen (z. B. Hotels, Pensionen, Gasthöfe, Ferienwohnungen) beispielsweise auch Campingplätze, Reisemobil(Wohnwagen-)standplätze, Wochenendplätze, Hafenanlagen mit Schiffs Liegeplätzen sowie andere Quartierformen. Die Betriebe sind in der Regel für die rechtzeitige und vollständige Erhebung und Abführung der Kurtaxe verantwortlich. Wenn die entsprechenden Entgelte im Pauschalreisepreis enthalten sind, können diese Pflichten dem Reiseunternehmen auferlegt werden.⁷

⁴ So können beispielsweise vorübergehende Verwandtenbesucher explizit ausgenommen werden, die kein Entgelt für den Aufenthalt zahlen (vgl. Kommunales Abgabengesetz Rheinland-Pfalz). Bei Zweitwohnungsbesitzern kann in einzelnen Bundesländern eine pauschale Abgeltung in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer vorgenommen werden. Details zum kurbeitragspflichtigen Personenkreis regeln die Gesetze oder – im Rahmen der Gesetze – die entsprechenden Abgabensatzungen der Gemeinden.

⁵ Dies kann aber auch anders geregelt werden. So steht beispielsweise im Kommunalen Abgabengesetz Baden-Württembergs, dass per Satzung bestimmt werden kann, dass Geschäftsreisende Kurtaxe bezahlen müssen.

⁶ Bei Tagesgästen ist der Verwaltungsaufwand zur Erfassung dieses Personenkreises allerdings oft sehr hoch, so dass dies nur relativ selten geschieht. Bei Tageskurkarten zur Strandnutzung an den Küsten wird dies aber durchaus praktiziert.

⁷ Dies kann auch für Reedereien oder Betreiber von Fluglinien gelten, die ihre Passagiere in die relevanten Gemeinden befördern. Wenn die eigentlich per Satzung Verpflichteten (z. B. Beherbergungsbetrieb) Dritte mit der Abwicklung beauftragen, können ggf. auch diesen die Pflichten auferlegt werden (vgl. Kommunales Abgabengesetz Schleswig-Holstein).

In mehreren Bundesländern bezieht sich die Kurtaxerhebung nicht nur auf Beherbergungsbetriebe, die ihre Unterkunft gegen Entgelt anbieten. In Bayern beispielsweise ist der entsprechende Passus „Wer Personen beherbergt oder ihnen Wohnraum überlässt“⁸ allgemeiner und umfanglicher formuliert. Zudem gilt dort die Kurtaxerhebung explizit auch „für die Inhaber von Kuranstalten, soweit der Kurbeitrag von Personen erhoben wird, welche die Kuranstalten benutzen, ohne in der Gemeinde zu übernachten“.⁹ Die Inhaber von Sanatorien, Kuranstalten oder ähnlichen Einrichtungen¹⁰ werden in mehreren Bundesländern ebenso ergänzend genannt wie Grundeigentümer, die Beherbergungsmöglichkeiten in eigenen Wohngelegenheiten (z. B. Fahrzeuge, Zelte) gewähren oder in eigenen Einrichtungen betreuen.

In einzelnen Bundesländern ist der Passus eingefügt, dass mehrere Gemeinden zusammen eine Kurtaxe erheben können (z. B. wenn ein Gemeindeverbund Träger von Einrichtungen oder Anlagen ist), deren Ertrag die Gesamtaufwendungen für die genannten Maßnahmen nicht übersteigen darf.¹¹ Diese Gemeinden müssen allerdings alle die Voraussetzungen zur Erhebung der Kurtaxe erfüllen.

1.3 Gesetzesgrundlagen zur Verwendung der Kurtaxe

Fassungen der Kommunalen Abgabengesetze

Grundlage für die Bewertung der Einsatzmöglichkeiten der Kurtaxe sind die Kommunalen Abgabengesetze der einzelnen Bundesländer. Zum Zeitpunkt der Recherche wurden die jeweils aktuellen Fassungen der Gesetzestexte analysiert.¹² Der Termin der zuletzt vorgenommenen Änderungen ist bei jedem Bundesland separat angegeben. Sollten auf Grund der aktuellen Entwicklungen in einzelnen Bundesländern bereits Aktualisierungen vorliegen, können die ggf. vorgenommenen Veränderungen der relevanten Textpassagen durch eine vergleichende Gegenüberstellung leicht nachvollzogen werden.

⁸ Die Überlassung von Wohnraum bezieht sich auf eine vorübergehende Nutzung.

⁹ Vgl. hierzu das Kommunale Abgabengesetz in Bayern.

¹⁰ Die Kurtaxerhebung bezieht sich hier auch auf in Behandlung befindliche Personen, die nicht in der Gemeinde übernachten (vgl. Kommunales Abgabengesetz Thüringen).

¹¹ Vgl. hierzu unter anderem auch das Kommunale Abgabengesetz von Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern.

¹² Da die Kurtaxe in den Stadtstaaten nicht erhoben wird und Großstädte ohnedies im Rahmen dieser Grundlagenuntersuchung nicht themenrelevant sind, werden die Gebühren-/Beitrags-/ bzw. Abgabengesetze von Berlin, Hamburg und Bremen nicht in die Erhebungen einbezogen. Die vorgenommenen Analysen beziehen sich auf folgende Fassungen der Kommunalabgabengesetze:

Baden-Württemberg, Kommunales Abgabengesetz vom 17.03.2005, zuletzt geändert am 19.12.2013.

Bayern, Kommunales Abgabengesetz vom 04.04.1993, zuletzt geändert am 11.03.2014.

Brandenburg, Kommunales Abgabengesetz vom 31.03.2004, zuletzt geändert am 10.07.2014.

Hessen, Gesetz über kommunale Abgaben vom 24.03.2013, zuletzt geändert am 24.03.2013.

Mecklenburg-Vorpommern, Kommunales Abgabengesetz vom 12.04.2005, zuletzt geändert am 13.07.2011.

Niedersachsen, Kommunales Abgabengesetz vom 23.01.2007, zuletzt geändert am 01.07.2013.

Nordrhein-Westfalen, Kommunales Abgabengesetz vom 25.04.2005, zuletzt geändert am 13.12.2011.

Rheinland-Pfalz, Kommunales Abgabengesetz vom 20.06.1995, zuletzt geändert am 15.02.2011.

Saarland, Kommunales Abgabengesetz vom 26.04.1978, zuletzt geändert am 21.11.2007.

Sachsen, Kommunales Abgabengesetz vom 26.08.2004, zuletzt geändert am 28.11.2013.

Sachsen-Anhalt, Kommunales Abgabengesetz vom 13.12.1996, zuletzt geändert am 17.12.2014.

Schleswig-Holstein, Kommunales Abgabengesetz vom 10.01.2005, zuletzt geändert am 15.07.2014.

Thüringen, Kommunales Abgabengesetz vom 19.09.2000, zuletzt geändert am 20.03.2014.

Mögliche Veränderungen der Kommunalabgabengesetze, die sich nach dem genannten letzten Änderungstermin des Gesetzes ergeben haben, sind in den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt.

Gesetzestexte der Bundesländer

Die zentralen Textpassagen zur Verwendung der Kurtaxe aus den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst dargestellt. Die grundlegenden Bestimmungen aus den einschlägigen Artikeln/Paragrafen sind dabei ausschnittsweise im Wortlaut wiedergegeben:

Tabelle 1: Gesetzespassagen zur Verwendung von Kurtaxe/Kurbeitrag/Kurabgabe nach Bundesländern

Bundesland	Gesetzespassage zur Verwendung von Kurtaxe/Kurbeitrag/Kurabgabe
Baden-Württemberg (§ 43 Kurtaxe) 	(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden ¹³ können eine Kurtaxe erheben, um ihre Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen sowie für die, gegebenenfalls auch im Rahmen eines überregionalen Verbunds, den Kur- und Erholungsgästen eingeräumte Möglichkeit der kostenlosen Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs zu decken.
Bayern (Art. 7 Kurbeitrag) 	(1) Gemeinden, die ganz oder teilweise als Heilbad, Kneippheilbad, Kneippkurort, Schrothheilbad, Schrothkurort, heilklimatischer Kurort, Luftkurort oder Erholungsort anerkannt sind, können im Rahmen der Anerkennung zur Deckung ihres Aufwands für ihre Einrichtungen und Veranstaltungen, die Kur- oder Erholungszwecken dienen, einen Beitrag erheben.
Berlin	
Brandenburg (§ 11 Kurbeitrag) 	Die Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort anerkannt sind, können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil- oder Kurzwecken in dem anerkannten Gebiet bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag erheben.

¹³ Die Anerkennung von Kur- und Erholungsorten mit den spezifischen Anforderungen an einzelne Ortsprädikate (z. B. Kneippheilbad, Luftkurort) ist auf Ebene der Bundesländer geregelt. Vergleiche in diesem Zusammenhang auch die vom Deutschen Heilbäderverband und vom Deutschen Tourismusverband herausgegebenen „Begriffsbestimmungen / Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte und Erholungsorte – einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen – sowie für Heilbrunnen und Heilquellen“ (zuletzt geändert am 08.11.2014).

Bundesland	Gesetzespassage zur Verwendung von Kurtaxe/Kurbeitrag/Kurabgabe
Bremen	
Hamburg	
Hessen (§ 13 Kurbeitrag) 	(1) Die Gemeinden, denen von der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister die Bezeichnung „Bad“ verliehen worden ist, oder die von der für den Tourismus zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind, können für die Schaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag (Kurtaxe) erheben.
Mecklenburg-Vorpommern (§ 11 Kurabgabe) 	(1) Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind, können 1. für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe, 2. für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung und zur Deckung von Aufwendungen nach Nummer 1 von Personen und Personenvereinigungen, denen durch den Fremdenverkehr Vorteile geboten werden, laufende Fremdenverkehrsabgaben ¹⁴ erheben.
Niedersachsen (§ 10 Kurbeitrag) 	(1) Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sind, können zur Deckung ihres Aufwandes für Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung ihrer Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, sowie für die zu Zwecken des Fremdenverkehrs durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag erheben.
Nordrhein-Westfalen (§ 11 Kurbeitrag) 	(1) Die Gemeinden, die nach dem Kurortegesetz ganz oder teilweise als Kurort anerkannt sind, können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil- oder Kurzwecken in dem anerkannten Gebiet bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Kurbeitrag erheben. Ist Träger der in Satz 1 genannten Einrichtungen und Anlagen ganz oder überwiegend ein Gemeindeverband, so kann nur dieser den Kurbeitrag erheben; die Satzung kann in diesem Falle bestimmen, daß die Gemeinde einen angemessenen Anteil an dem Kurbeitragsaufkommen für ihre eigenen Aufwendungen im Sinne des Satzes 1 erhält.

¹⁴ Auf die Fremdenverkehrsabgabe wird in einem separaten Kapitel zu den Finanzierungsmöglichkeiten von Mobilitätsangeboten im Gesamtbericht der Grundlagstudie eingegangen.

Bundesland	Gesetzespassage zur Verwendung von Kurtaxe/Kurbeitrag/Kurabgabe
Rheinland-Pfalz (§ 12 Kurbeitrag) 	(2) Gemeinden, die mit einer Artbezeichnung nach § 1 Abs. 1 des Kurortgesetzes anerkannt sind, können zur Herstellung und Unterhaltung von Einrichtungen, die Kurzwecken dienen, einen Kurbeitrag erheben. Dies gilt nicht für Gemeinden, in denen eine Kurtaxe nach dem Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in den Staatsbädern von Rheinland-Pfalz erhoben wird.
Saarland (§ 11 Kurabgabe) 	(1) Gemeinden, deren Gebiet ganz oder teilweise als Kurort staatlich anerkannt ist, können zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung und Unterhaltung ihrer Einrichtungen, die Kurzwecken dienen, sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen und für die Werbung Kurabgaben oder Kurbeiträge ¹⁵ erheben. Die Erhebung von Kurabgaben und Kurbeiträgen kann miteinander verbunden werden.
Sachsen (§ 34 Kurtaxe) 	(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen eine Kurtaxe erheben. Die Erträge aus der Kurtaxe sind für die in Satz 1 genannten Aufgaben zweckgebunden.
Sachsen-Anhalt (§ 9 Kurtaxe) 	(1) Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurorte, Luftkurorte oder Erholungsorte staatlich anerkannt sind, können zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung und Unterhaltung ihrer Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, eine Kurtaxe erheben. Zum Aufwand im Sinne des Satzes 1 rechnen auch die Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde bedient, soweit sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden.
Schleswig-Holstein (§ 10 Kurabgabe) 	(1) Gemeinden und Gemeindeteile können als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt werden. (2) Im Bereich der Anerkennung als Kur- oder Erholungsort kann für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen eine Kurabgabe erhoben werden. Kosten, die einem Dritten entstehen, dessen sich die Gemeinde zur Durchführung der in Satz 1 beschriebenen Maßnahmen bedient, gelten als Aufwendungen der Gemeinde, wenn sie dem Dritten von der Gemeinde geschuldet werden.

¹⁵ Der Kurbeitrag ist hier gleichbedeutend mit der Fremdenverkehrsabgabe in anderen Bundesländern.

Bundesland	Gesetzespassage zur Verwendung von Kurtaxe/Kurbeitrag/Kurabgabe
Thüringen (§ 9 Kurbeitrag) 	(1) Gemeinden, die ganz oder teilweise als Kurort oder Erholungs-ort staatlich anerkannt sind, können für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken in dem anerkannten Gebiet bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Beitrag (Kurbeitrag) erheben.

Quelle: Kommunale Abgabengesetze der einzelnen Bundesländer. Die jeweiligen Textfassungen sind an entsprechender Stelle in der Fußnote mit dem letzten Änderungsdatum genannt.

1.4 Inhaltliche Bewertung und Empfehlungen

1.4.1 Verwendung der Kurtaxe für Mobilitätsangebote

Typische kurbeitragsfinanzierte Einrichtungen und Veranstaltungen

Für die inhaltliche Bewertung der Aussagen zur Erhebung und Verwendung der Kurtaxe in den Kommunalabgabengesetzen müssen die jeweiligen Textpassagen in den einzelnen Bundesländern überprüft werden. Die Gesetzesbestandteile sind jeweiliges Landesgesetz und damit rechtsverbindlich.

Als „typische, mit Kurbeiträgen finanzierbare Einrichtungen sind Kurhäuser, Kurmittelhäuser, Heilquellen, Kurparkanlagen, Kurorchester, Trink- und Lesehallen, Spazier- und Wanderwege, Schwimmbäder und andere Sportanlagen (z. B. Tennis- und Eissportplätze), Bergbahnen, Langlaufloipen, Trimm-Dich-Pfade“¹⁶ oder Ähnliches anzusehen. Hinzu kommen Veranstaltungen wie beispielsweise „Konzerte, Theateraufführungen, Vorträge und Unterhaltungs-Events, Wanderprogramme, Führungen“¹⁷, die Kur- und Erholungszwecken dienen. Welche Angebote letztendlich in ihrer Gesamtheit hierunter subsummiert werden ist sicherlich Interpretationssache.

Mitfinanzierung von Mobilitätsangeboten durch die Kurtaxe

In den ursprünglichen Fassungen der Kommunalabgabengesetze waren Mobilitätsangebote als Verwendungszweck für die Kurtaxe nicht explizit vorgesehen. Da sich das touristische Aufgabenspektrum im Laufe der Jahre allerdings verändert hat, werden derartige Möglichkeiten immer öfter in Betracht gezogen. In Bezug auf Mobilitätsangebote ist mit Blick auf die durchgeführten Recherchen in den einzelnen Bundesländern und hinsichtlich der aktuellen Bestimmungen in den untersuchten Fassungen der Kurbeitragsordnungen zwischen folgenden Gegebenheiten zu unterscheiden:

¹⁶ Vgl. hierzu die Kommentierung zum Kommunalen Abgabengesetz Bayern, Thimet (Hrsg.); Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, IV Art. 7 Frage 3 Kurbeitrag, S. 4, Jehle Verlag, 2014.

¹⁷ Ebenda, S. 4.

- Nur in Baden-Württemberg werden bei der Verwendung der Kurtaxe im Kommunalen Abgabengesetz spezifische Möglichkeiten zur „kostenlosen Benutzung des ÖPNV“ erwähnt. In allen anderen Bundesländern liegt keine entsprechende gesetzliche Regelung im Rahmen der Kommunalabgabengesetze vor.¹⁸
- In Ergänzung zum Gesetzestext können Kommentare zur Auslegung der gesetzlichen Regelungen in den jeweiligen Kommunalen Abgabengesetzen vorliegen. So könnte beispielsweise eine Kommentierung die Auffassung vertreten, welche die Mitfinanzierung von Mobilitätsangeboten aus der Kurtaxe für sinnvoll erachtet und empfiehlt. Die Bedeutung eines Kommentares ist letztendlich vom Renommee des jeweiligen Verfassers abhängig. So hat die Kommentierung eines bekannten Rechtsprofessors oder eines hohen Verwaltungsbeamten sicherlich ein höheres Gewicht als die Aussagen eines privat praktizierenden Rechtsanwaltes. Kommentare sind allerdings nicht rechtsverbindlich, sondern es handelt sich dabei lediglich um die Rechtsauffassung des Autors. Daneben ist es denkbar, dass es Bekanntmachungen, Durchführungsvorschriften oder Verwaltungsanweisungen der jeweiligen Landesverwaltungen zu den gesetzlichen Vorschriften gibt, die für die Praxis hohe Relevanz hätten.
- In Bundesländern, bei denen die Verwendung der Kurtaxe für Mobilitätsangebote nicht im Gesetz vorgesehen ist, bezieht sich die Kurtaxerhebung zunächst nur auf die Nutzung der im Gesetz genannten Einrichtungen, Anlagen und Veranstaltungen. Bei herkömmlicher Auslegung der Kommunalabgabengesetze ist eine kostenlose ÖPNV-Nutzung hier nicht einbezogen, da es sich bei einem Mobilitätsangebot im eigentlichen Sinne nicht um Einrichtungen bzw. Veranstaltungen handelt.



Fazit

Eine klare gesetzliche Grundlage zur Verwendung der Kurtaxe für eine „kostenlose“ bzw. „kostengünstige“ Benutzung des ÖPNV durch Touristen ist nur gegeben, wenn dies explizit im Kommunalabgabengesetz geregelt ist. In allen anderen Fällen ist eine Änderung bzw. Ergänzung der entsprechenden Passagen in den Kommunalen Abgabengesetzen notwendig. Die Gesetzestexte sollten damit den aktuellen Entwicklungen in der Tourismusbranche angepasst werden.

¹⁸ In Nordrhein-Westfalen ist folgender Passus für Gemeinden bzw. Gemeindeverbände ergänzt, der sich auf Straßen/Plätze aber nicht auf die ÖPNV-Nutzung bezieht: „Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.“

Empfehlung



Die jeweiligen Formulierungen der Gesetzestexte sind

- auf die Bedürfnisse, Wünsche und Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern auszurichten und
- mit möglichst vielen Interessenvertretern und Leistungsträgern aber natürlich vor allem auch auf der politischen Entscheidungsebene mit den Landtagsabgeordneten / der Landesregierung zu diskutieren und abzustimmen.

1 Mobilitätsbezogene Variante:

Wenn sich die Ergänzungen oder Änderungen zur Verwendung der Kurtaxe ausschließlich auf die Integration von Mobilitätsangeboten beziehen sollen, kann der entsprechende Passus in Baden-Württemberg eine Orientierung zur inhaltlichen Gestaltung geben. In diesem Fall sollte die Legitimation zur Verwendung der Kurtaxe durch die Integration eines spezifischen Passus

„...zur Nutzung nachhaltiger Mobilitätsangebote...“

erfolgen. Länderspezifische Anpassungen aufgrund von regionalen Besonderheiten sind dabei durchaus sinnvoll und können individuell vorgenommen werden.

2 Weiterführende allgemeine Variante:

Wenn die Verwendung der Kurtaxe langfristig für weitere – jetzt zum Teil noch gar nicht absehbare – Möglichkeiten legitimiert werden soll, dann ist eine weitergehende Formulierung zu empfehlen. Es könnte also beispielsweise ein allgemeiner Passus zur zweckgebundenen Verwendung der Kurtaxe

„...zur Förderung tourismusspezifischer Aufgaben...“

integriert werden. Hierunter würden dann neben Einrichtungen, Veranstaltungen und Werbeaktivitäten auch Mobilitätsangebote sowie weitere Bereiche fallen, so dass das Spektrum der Umsetzungsmöglichkeiten – auch über den Mobilitätsbereich hinaus – besser ausgeschöpft werden könnte.

Alle Bestimmungen in den Kommunalen Abgabengesetzen sollten möglichst eindeutig konzipiert werden, damit sich die Gemeinden nicht in einer rechtlichen „Grauzone“ bewegen müssen und regionale Mobilitätskonzepte einfach entwickeln und umsetzen können. Die Formulierungen im Detail sollten ohnedies von juristischer Seite begleitet werden.

1.4.2 Allgemeine Öffnung der Kurtaxe für engagierte Tourismusorte

Kurtaxe als Status quo in prädikatisierten Heilbädern und Kurorten

In den Bundesländern beschränkt sich die Möglichkeit zur Kurtaxerhebung bislang weitgehend auf prädikatisierte Gemeinden bzw. anerkannte Kur- und Erholungsorte. In Baden-Württemberg und Sachsen wird darüber hinaus beispielsweise auch von „sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden“ gesprochen. In einem Papier des Tourismusverbandes Sachsen wird dazu folgendes erläutert: „Was unter einer sonstigen Fremdenverkehrsgemeinde zu verstehen ist, ist dagegen gesetzlich nicht definiert. In der juristischen Definition wird gefordert, dass es sich um eine Gemeinde handeln müsse, die systematisch Maßnahmen zur Förderung des Kurbetriebes oder des Fremdenverkehrs durchführt. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass der Begriff „Fremdenverkehr“ weit ausgelegt wird.“¹⁹ Auf die in einzelnen Bundesländern vor allem in Bezug auf die Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusabgabe diskutierten oder bereits umgesetzten Änderungen in den Kommunalen Abgabengesetzen – insbesondere zur Verbesserung der Tourismusfinanzierung – wurde bereits hingewiesen.

Erweiterung der potenziellen Erhebungsgemeinden

Vor dem aufgezeigten Hintergrund ist zu empfehlen, die Erhebung einer „Kurtaxe“ zu einer „Tourismustaxe“ oder „Aufenthaltsabgabe“ für Tages- und Übernachtungsgäste umzufunktionieren²⁰, die von allen in Frage kommenden Orten zur Förderung der Tourismuswirtschaft – unabhängig von ihrem Prädikat – erhoben werden kann. Dies sollte mit Zweckbindung der eingenommenen Finanzmittel realisiert werden.

Gerade bei regional abgestimmten Mobilitätsangeboten ist es naheliegend und sinnvoll, möglichst viele engagierte Kommunen zu integrieren, auch wenn sie derzeit nach der Kurbeitragsordnung nicht zur Erhebung einer Kurtaxe berechtigt sind. Dadurch kann auch ein wichtiger Beitrag zur interkommunalen Zusammenarbeit, wie beispielsweise der Schaffung gemeinsamer, effizienter Angebote, geleistet werden. Wir empfehlen eine einheitliche Handhabung der Modalitäten bei der Realisierung von Mobilitätskonzepten, da dies den Umsetzungsprozess (z. B. Angebotsentwicklung, Leistungsabrechnung) für alle Beteiligten vereinfachen würde.



Fazit

Zur Realisierung einer allgemeinen „Tourismustaxe“ oder „Aufenthaltsabgabe“ auch für nicht prädikatisierte Gemeinden müssen wiederum die entsprechenden Passagen in den Kommunalabgabengesetzen geändert werden.

¹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen des Landestourismusverbandes Sachsen (Hrsg.); Finanzierung touristischer Aufgaben im Freistaat Sachsen, Handreichung zur Einführung der Fremdenverkehrsabgabe, Mai 2013.

²⁰ Bei Einbeziehung der Tagesgäste ist eine geeignete Methodik zu entwickeln.

Empfehlung



Statt einer spezifischen Nennung der anerkannten Kur- und Erholungsorte in den Kommunalen Abgabengesetzen wird eine

- allgemeine Öffnung der Kur- bzw. Tourismustaxe für alle Gemeinden empfohlen,
- die sich für touristische Belange einsetzen und für die der Tourismus von wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung ist.

Dies könnte beispielsweise durch Selbsteinschätzung der Gemeinden auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien und Orientierungswerten erfolgen. Hier könnten Aspekte wie z. B. der wirtschaftliche Stellenwert des Tourismus, das Vorhandensein spezifischer Tourismusinfrastruktur, die kommunalen Aufwendungen für Tourismusaufgaben, der quantitative Umfang der Tourismusnachfrage in Relation zur Einwohnerzahl, die Bedeutung des Tourismus für das Image, das Erscheinungsbild, das Selbstverständnis eines Ortes, das Vorhandensein eines touristischen Leitbildes/ Tourismuskonzeptes oder Ähnliches herangezogen werden.²¹

1.5 Handlungsleitfaden

Gesetzestexte können unterschiedlich ausgelegt und interpretiert werden. Ziel ist die rechtliche Absicherung kommunaler Aktivitäten, nicht nur in Bezug auf die Verwendung der Kurtaxe für ÖPNV-Angebote, sondern auch in Zusammenhang mit der Öffnung der „Kurtaxe“ für nicht prädikatisierte, touristisch engagierte Gemeinden. Deshalb sollten – entsprechend der dargelegten Empfehlungen und dem jeweiligen Bedarf – in den einzelnen Bundesländern Anpassungen vorgenommen und die Kommunalabgabengesetze geändert bzw. ergänzt werden. Die angestrebten Änderungen können einen wichtigen Beitrag zur Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf die Verkehrsmittel des öffentlichen Personennahverkehrs und damit zum Klimaschutz in touristisch geprägten Regionen leisten.

Das zentrale Aktionsfeld, um eine Gesetzesinitiative erfolgreich auf den Weg zu bringen, ist die Sensibilisierung der Meinungsbildner und Entscheidungsträger für das Anliegen. Es müssen also zahlreiche Gespräche auf allen politischen Ebenen geführt und Kontakte mit den unterschiedlichsten Organisationen und Leistungsträgern aufgenommen werden. Die weiteren Verfahrensschritte (z. B. Bildung eines Ausschusses, Anhörungen) werden in den jeweiligen Landesparlamenten auf den Weg gebracht. Hier ist es besonders wichtig, bei der Beantwortung offener Fragen bzw. bei der Beratung der tagenden Gremien Fachkompetenz durch Experten bzw. Organisationen einzubringen, um die Entscheidungsfindung herbeiführen zu können.

²¹ Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang Rothenburg ob der Tauber genannt werden. Diese Gemeinde verfügt zwar über kein touristisches Prädikat, erfüllt aber im Prinzip alle wichtigen Bewertungskriterien.

Da sich der grundsätzliche Prozess zur Änderung der Kommunalabgabengesetze zwischen den einzelnen Bundesländern kaum unterscheidet, kann eine allgemeine Darstellung der jeweiligen Schritte zur Umsetzung erfolgen. Die entsprechende Vorgehensweise auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung wird im nachfolgenden Handlungsleitfaden dargestellt:

Handlungsleitfaden zur Änderung eines Kommunalen Abgabengesetzes:²²



1	Prüfung, ob die geplante Maßnahme durch das Kommunalabgabengesetz legitimiert ist.
2	Ist eine Gesetzesänderung sinnvoll bzw. notwendig, muss eine Gesetzesinitiative auf den Weg gebracht werden, die inhaltlich fundiert dargelegt werden sollte. ²³
3	Gesetzesvorlagen werden aus dem jeweiligen Landtag eingebracht. Hierzu ist Kontakt mit Landtagsabgeordneten bzw. mit der Landesregierung aufzunehmen. Ziel sollte es sein, partei-/fraktionsübergreifende Diskussionen zu führen, um die Realisierungswahrscheinlichkeit zu optimieren.
4	Kommt es zu einer Gesetzesvorlage durch die Verantwortlichen, wird die Gesetzesinitiative in die Tagesordnung einer Landtagssitzung aufgenommen und in einer „Lesung“ vorgestellt und besprochen.
5	Wird die Gesetzesinitiative nicht grundsätzlich abgelehnt, wird in der Regel ein eigener Ausschuss mit der weiteren Bearbeitung betraut.
6	Die Integration weiterer Ausschüsse ist – je nach Gesetzesvorgaben – möglich oder sogar notwendig, wenn eine Prüfung auf Rechtmäßigkeit vorgenommen wird. Nach dem Abschluss der entsprechenden Beratungen wird eine Beschlussempfehlung formuliert.
7	In weiteren Lesungen – je nach Notwendigkeit – findet eine Aussprache statt und es werden ggf. Änderungsvorschläge eingebracht.
8	Ein Gesetz ist letztendlich beschlossen, wenn die laut Statuten der jeweiligen Bundesländer (z. B. über die notwendigen Mehrheitsverhältnisse, oder über die Mindestanzahl von Landtagsmitgliedern) benötigte Mehrheit bei der Abstimmung erreicht wird.
9	Kommt es zu einer Gesetzesänderung, wird dies durch Bekanntmachung mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens veröffentlicht.

Quelle: dwif 2015, nach Sichtung der Gesetzgebungsverfahren in verschiedenen Bundesländern.

²² Die Detailbestimmungen (z. B. notwendige Mehrheiten) sind in den Geschäftsordnungen der Landesparlamente geregelt.

²³ Inhaltliche Begründungen zu spezifischen Sachverhalten können unter anderem den einzelnen Kapiteln dieser Grundlagenstudie entnommen werden und sind den jeweiligen Fragestellungen individuell anzupassen.

Gesetze können im Prinzip auch durch Volksbegehren bzw. Volksentscheid auf den Weg gebracht werden (direkte oder plebiszitäre Demokratie). Da dies für die vorliegende Thematik aber eher unrealistisch ist, wird an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen. Die spezifischen Möglichkeiten sind in den jeweiligen Rechtsdokumenten (z. B. Verfassung) der einzelnen Bundesländer nachzulesen.



Ausblick

Die formulierten Empfehlungen sind länderübergreifend gedacht und sollten – ggf. unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten – bundesweit in allen Bundesländern umgesetzt werden. Dies gilt nicht nur wegen der allgemeinen Sinnhaftigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen, sondern auch in Bezug auf den Aktionsradius von Touristen, der sich nicht an Grenzen von Gebietskörperschaften oder Bundesländern orientiert.