



## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes**

---

Der Gesetzesvorschlag der Regierung des Saarlandes enthält einerseits die Fortentwicklung der rechtlichen Grundlage zur Erhebung wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen sowie andererseits die Ermöglichung der Erhebung von Abgaben und Beiträgen zur Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur für die saarländischen Gemeinden. Ausgangspunkt des Gesetzesvorhabens ist die im Bundesvergleich unterdurchschnittliche finanzielle Ausstattung der saarländischen Gemeinden und die damit verbundenen Engpässe in der Finanzierung der Unterhaltung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur wie auch für freiwillige Aufgaben im Bereich des Tourismus.

### **1 Zur Fortentwicklung der Erhebung wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen**

Die Erläuterung zum Gesetzentwurf argumentiert, dass die Gemeinden in die Lage versetzt werden sollen, ihren Finanzbedarf aus Steuermitteln für den Straßenausbau zu vermindern und so mehr Handlungsspielraum für die übrigen kommunalen Aufgaben erlangen sollen. Die Einführung elektronischer Verfahren (unter Einhaltung aller datenschutzrechtlichen und steuerrechtlichen Bestimmungen) der verwaltungstechnischen Erhebung wiederkehrender Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen soll zudem den Verwaltungsaufwand und die Verwaltungskosten senken.

#### **Dazu nimmt die Arbeitskammer des Saarlandes wie folgt Stellung:**

##### *Allgemeines*

Die chronische Unterfinanzierung der saarländischen Kommunen ist eine wesentliche Ursache für den mangelnden Ausbau der Infrastruktur und die Probleme der Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Saarland. Die Entschuldung der Kommunen durch den Saarland-Pakt kann hier nur als ein erster Schritt in Richtung der finanziellen Konsolidierung der Kommunen angesehen werden. Derzeit kann die flächendeckende und gerechte Bereitstellung der Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge als gefährdet angesehen werden. Ursächlich dafür sind die Auswirkungen der

Wirtschafts- und Steuerpolitik in Deutschland sowie die Umsetzung der Schuldenbremse.

Die Arbeitskammer hatte bereits 2013 in ihrem Jahresbericht an die Regierung des Saarlandes dargelegt, dass die saarländischen Kommunen erheblich unter der Steuerpolitik der vergangenen Jahre zu leiden haben. Bei den saarländischen Kommunen sind die steuerpolitischen Beschlüsse der unterschiedlichsten Koalitionen ursächlich für einen fortgesetzten, massiven Ausfall von Steuereinnahmen.

„Das Jahrzehnt der Entstaatlichung“, „Der Staat auf dem Rückzug – öffentliche Armut – privater Reichtum“, wie auch immer man die Periode seit dem Jahr 2000 nennen will, -sie hat mit ihren Steuersenkungswellen die Staatseinnahmen zunehmend ausgedünnt. Betroffen davon sind im Saarland bedauerlicherweise nicht nur die Landesfinanzen. Auch die saarländischen Städte und Gemeinden sind in erheblichem Maße betroffen.

*Zu den Straßenausbaubeiträgen:*

Die Arbeitskammer des Saarlandes hatte bereits in einer Anhörung der SPD-Landtagsfraktion zur damals geplanten Straßenbauabgabe für saarländische Grundeigentümer am 19. Februar 2015 eine dezidierte Position vertreten, die wir hier aufgrund der aktuellen Entwicklungen bekräftigen:

**Erstens:** Die Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen sowie der Infrastruktur, als Teil der Aufgabe allgemeiner Daseinsvorsorge, ist über Steuern der Allgemeinheit zu gewährleisten, und damit nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Bürger.

Insgesamt ist die Steuereinnahmekraft der saarländischen Kommunen als besorgniserregend zu bezeichnen. Während im Bundesdurchschnitt die Kommunen im Jahr 2018 über eine Steuereinnahmekraft pro Einwohner von 1220,-€ verfügen, liegen die saarländischen unter 90% dieses Wertes bei nur 1093,-€ pro Einwohner. Im langfristigen Trend öffnet sich die Schere zwischen dem Bundesdurchschnitt und der Steuereinnahmekraft der saarländischen Kommunen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit: Im Saarland wurden 2018 von den Kommunen nur 203,-€ pro Einwohner investiert, während es im Bundesdurchschnitt 413,-€ waren, also mehr als doppelt so viel.

In Anbetracht der Argumentation der Landesregierung zum Gesetzesentwurf entsteht der Eindruck, dass die wiederkehrenden Beiträge zum Ausbau von Verkehrsanlagen ein legitimes Mittel zur Ergänzung einer gerechten und ausgabendeckenden Steuerpolitik seien. Ein zentrales Problem der Straßenausbaubeiträge ist die ungünstige Verteilungswirkung. Die Last allein auf die Anlieger zu beschränken, unabhängig davon wie sich deren soziale Lage darstellt, ihre Einkommenssituation oder ihr Mobilitätsverhalten, lehnt die Arbeitskammer ab.

**Zweitens:** Da der Gesetzgeber sich bereits für die Einführung von einmaligen wie wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen entschieden hat, ist die Anwendung wiederkehrender Beiträge aus Sicht der Arbeitskammer eine bessere Lösung als Einmalzahlungen. Wiederkehrende Beiträge, wie etwa bereits in Püttlingen eingeführt, sind für eine gerechtere Lastenverteilung geeigneter, als bis zu fünfstellige Einmalzahlungen. Die eingenommenen Beiträge sollen, wie vorgeschrieben, im Sinne einer Abgabe zweckgebunden eingesetzt werden.

Darüber hinaus sollte der Gesetzesentwurf um Forderungen an die Transparenz, Partizipation und Planungstreue der Gemeinden ergänzt werden. Der Arbeitskammer ist bisher nicht bekannt, wie hoch in der Vergangenheit die durch Ausbaubeiträge erzielten Einnahmen in den Kommunen sind. Diese Zahlen sollten vorab zusammengetragen und veröffentlicht werden. Aus Sicht der Arbeitskammer sind die Gemeinden darüber hinaus zu verpflichten, ihre Infrastrukturplanungen im Zusammenhang mit Verkehrswegen (auch Abwasserleitungen etc.) in einem mittelfristigen Investitionsplan offenzulegen, um den Bürgern eine Vorausschau auf die entstehenden Investitionskosten zu geben.

Von erheblicher Relevanz ist dabei auch, dass die Bürger Einsicht in die Qualität und Sparsamkeit der geplanten Baumaßnahmen erhalten. Von erheblicher Bedeutung wäre eine jährliche „Investitionsbilanz“, die den Bürgern zugänglich gemacht würde und die Einnahmen aus der Straßenausbauabgabe den getätigten Investitionen gegenüberstellt.

**Grundsätzlich merkt die Arbeitskammer an,** dass die Finanzierung über wiederkehrende Abgaben der überwiegenden Mehrheit der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Verkehrsinfrastrukturplanung widerspricht: Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat im Jahr 2013 eine Stellungnahme zur Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs abgegeben. In dieser Stellungnahme werden die Ergebnisse der von der Verkehrsministerkonferenz der Länder beauftragten Daehre-Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Dez. 2012) ausdrücklich begrüßt. Diese hatte eine effiziente Finanzierung des Gesamtverkehrs nur mit einer integrierten Behandlung aller föderativen Ebenen, aller Verkehrsträger und aller Bezugsbereiche (Straßen mit Verbindungsfunktion, Erschließungs- und Sammelstraßen sowie Anlagen und Betriebe des ÖPNV) als gewährleistet angesehen.

Dabei empfiehlt der wissenschaftliche Beirat auch künftig die Steuerfinanzierung als wesentliche Bereitstellung der kommunalen Verkehrsinfrastrukturen. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten einer Nutzerfinanzierung zur Deckung der Kosten für Betrieb und Erhaltung, aber auch zur Verwirklichung von Lenkungseffekten zur Sicherung einer

besseren Effizienz und einer Reduktion von schädlichen Wirkungen des Verkehrs intensiver auszuschöpfen.

Hinter diesen Ausführungen verbergen sich weiterreichende Forderungen, welche bei einer einseitigen Betrachtung lediglich der Finanzierung der Straßeninfrastruktur zurück bleiben. Bei einer abgabenorientierten Finanzierung ist demnach auch der Umweltverbund, neben dem motorisierten Individualverkehr zu berücksichtigen.

Die Arbeitskammer fordert die Landesregierung und den Gesetzgeber daher auf, ein Grundsatzkonzept für die Neuordnung und Finanzierung des Verkehrs im Saarland unter Einbezug der Aspekte Verursachung, Nachhaltigkeit und Klimaschutz, ÖPNV-Grundversorgung und Gerechtigkeit vorzulegen.

## **2 Tourismusabgaben und Tourismusbeiträge**

Zu der Neueinführung der Erhebung von Tourismusabgaben und Tourismusbeiträgen durch die saarländischen Kommunen argumentiert die Landesregierung in gleicher Weise wie zu den Straßenausbaubeiträgen. Auch der Ausbau und die Unterhaltung der freiwilligen kommunalen Aufgaben im Bereich des Tourismus (Radwege, Wanderwege, etc.) müssten in Anbetracht der angespannten kommunalen Haushalte durch zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten ermöglicht werden. Alternative Finanzierungsmodelle, wie Fonds, Umlage- und Pool-Modelle, die das Sparkassen-Tourismusbarometer vorschlägt, seien in der Vergangenheit nicht genutzt worden. Ansätze ihrer Nutzung in der Zukunft seien nicht erkennbar. Zudem bestehe bereits in 11 von 13 Flächenländern die Möglichkeit der Einführung entsprechender Tourismusbeiträge oder –abgaben. Hier wird eingeräumt, dass ein gewisser Vollzugsaufwand den potentiellen Einnahmen gegenübersteht, der sich aus der Festsetzung des Bemessungsbeitrags für die Betroffenen ergibt.

### **Dazu nimmt die Arbeitskammer des Saarlandes wie folgt Stellung:**

Die Arbeitskammer des Saarlandes sieht die gesetzliche Einführung der Möglichkeit einer Tourismusabgabe wie eines Tourismusbeitrages kritisch, da eine grundsätzliche Abbremsung der positiven Entwicklungen im immer noch im Bundesvergleich schwachen Tourismussektor des Saarlandes zu befürchten steht. Das Saarland konnte die touristischen Besuche in den letzten Jahren stetig steigern. Insgesamt haben im Jahr 2018 1.073.865 Menschen das Saarland besucht. Diese Besucher unterteilen sich in Tagesbesucher und Besuche mit Übernachtungen. 2018 wurden 3.158.555 Übernachtungen im Saarland gezählt, Davon mit rund eine Million Übernachtungen ein knappes Drittel im Kreis St. Wendel.

Während aber die Übernachtungen im klassischen Hotel- und Pensionsgewerbe im Jahr 2018 nur um 0,9 % stiegen, sind alternative Unterkünfte wie Ferienwohnungen, Jugendherbergen und Campingplätze stärker nachgefragt und wurden um 3,9 % in 2018 stärker nachgefragt als im Vorjahr. Entsprechendes sagen die Umsatzzahlen aus. Preisbereinigt sanken die Umsätze 2018 gegenüber 2017 um 1,6 % im Beherbergungsgewerbe. In der Gastronomie blieben sie auf dem Vorjahresniveau. Diese stagnierenden Umsatzzahlen schlagen sich auch in der Beschäftigungssituation nieder: Im Vergleich zu 2015 waren 8% weniger Menschen im Beherbergungsgewerbe und in der Gastronomie nur 2,3% mehr Menschen beschäftigt. Die Arbeitskammer sieht deshalb die Gefahr, dass die bestehenden Arbeitsplätze im umsatzmäßig stagnierenden Tourismussektors des Saarlandes durch zusätzliche Abgaben und Beiträge gefährdet werden. Zudem dürfte eine ohnehin schwierige weitere Entwicklung des Saarland-Tourismus durch solche Abgaben und Beiträge zusätzliche Dämpfer erfahren.

In Anbetracht der Tatsache, dass der touristische Entwicklungsstand innerhalb des Saarlandes sehr heterogen ist, könnte die Einführung von Beiträgen – wie auch Abgaben – die Ungleichheiten zwischen den Gemeinden weiter verstärken. Die touristisch starken Gemeinden können profitieren und weiteren wirtschaftlichen Nutzen ziehen, während die schwächeren weiter finanziell abgeschlagen würden und die notwendigsten Investitionen nicht tätigen könnten. Auch hier, wie schon in Bezug auf den Straßenausbau argumentiert, sollten Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben steuerlich finanziert wahrzunehmen.

## **2.1 Tourismusabgabe**

Das Instrument der Tourismusabgabe ist gemeinhin als Übernachtungs- oder Kurtaxe bekannt und in touristischen Hochburgen (Bayern, Nord- und Ostseeküste, Städte) weit verbreitet. Hier werden die Gäste einer touristisch erschlossenen Region mit besonderen Abgaben – meist eine Übernachtungspauschale pro Person und Nacht – belegt, weil sie die touristische Infrastruktur nutzen.

Inwieweit das Instrument geeignet ist, die schwache touristische Infrastruktur des Saarlandes auszubauen, ist fraglich. Zunächst bedeutet eine Tourismusabgabe eine Kostensteigerung für Gäste. Da die Übernachtungszuwächse im Saarland vor allem im Bereich alternativer Übernachtungen, also nicht im klassischen Hotel- und Pensionsgewerbe, zu verzeichnen sind, und die Umsätze bei der Beherbergung insgesamt sogar leicht sanken, ist zu vermuten, dass Gäste im saarländischen Tourismus stark preissensibel sind. Insgesamt hat die Tourismusabgabe so das Potential, einschränkend auf Übernachtungszahlen und Umsätze zu wirken. Die vorwiegend in KMU organisierte Tourismuswirtschaft im Saarland könnte damit weiteren Beschäftigungsrisiken ausgesetzt werden.

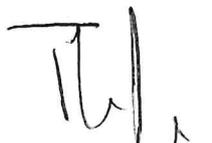
## 2.2 Tourismusbeiträge

Tourismusbeiträge, beziehen sich auf alle Personen und Unternehmen, denen die touristischen Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen „besondere wirtschaftliche Vorteile“ bieten, auch wenn sie nicht in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben. (siehe hierzu § 11a Abs. 3 Satz 1 des Gesetzesvorschlags).

Die Abgrenzung von „besonderen wirtschaftlichen Vorteilen“ für Gewerbetreibende innerhalb einer Kommune ist im Gesetz nicht klar definiert. Der bisher unbestimmte Rechtsbegriff des „besonderen wirtschaftlichen Vorteils“ erfordert eine rechtliche Klarstellung im Gesetzestext, um überhaupt eine Gesetzesvollzugsgrundlage zu schaffen.

Die Arbeitskammer sieht die Einführung eines Tourismusbeitrags aus Beschäftigten-sicht als kritisch an:

Der Gesetzesvorschlag formuliert in § 11a Abs. 3 Satz 2, dass auch Personen, die in der Gemeinde erwerbstätig sind, ohne den Wohnsitz in der Gemeinde zu haben, beitragspflichtig sind. Als Erwerbstätige werden sowohl abhängig Beschäftigte/Arbeitnehmer als auch Selbständige nach einschlägigen Definitionen der VGR (siehe Statistische Ämter des Bundes und der Länder, VGRdL 2019, URL: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/MethDef/definitionen.jsp#Erwrbsttg>) verstanden. Hinsichtlich des klaren Ausschlusses der Arbeitnehmer aus dem Kreis der Tourismusbeitragspflichtigen bedarf der Gesetzestext in §11a Abs. 3 Satz 2 einer dringenden Klarstellung. Abhängig Beschäftigte müssen von der Zahlung eines Tourismusbeitrags ausgenommen sein.



Thomas Otto

Hauptgeschäftsführer