

Kommunal-Info 4/2022

27. Juni 2022

Inhalt

	Seite
Kleine Wasserkraftwerke vor dem Aus?	1-6
Örtliche Übernachtungssteuern mit Grundgesetz vereinbar	6-9
Kommunalpanel 2022: Krise als Dauerzustand?	9-10
9 €-Ticket bringt ländlichem Raum wenig	11

Kleine Wasserkraftwerke vor dem Aus?

Der *Wasserkraftverband Mitteldeutschland* erklärte in einer Pressemitteilung vom 14. April 2022, dass die anstehende Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2023, das sog. „EEG-Osterpaket“, das „Aus“ für die kleine Wasserkraft zur Folge haben werde. Anlagen unter 500 kW installierter Leistung drohe die Abschaffung: Die bislang garantierte Vergütung nach dem EEG solle „aus ökologischen Gründen“ für alle Anlagen unter 500 kW ersatzlos entfallen. Damit werde das Ende der Kleinwasserkraft in Deutschland eingeleitet. Nicht nur eine Neuerrichtung kleiner Wasserkraftwerke würde dadurch unmöglich, auch eine Modernisierung im Interesse gewässerökologischer Verbesserungen würde nach dem 31.12.2022 gefährdet, da bei fehlender EEG-Förderung die Banken keine oder weniger Kredite vergeben würden.

Wie es in der Begründung zum Referentenentwurf zum EEG 2023 heißt, werde bei der Wasserkraft eine stärkere Verknüpfung der EEG-Förderung mit den gewässerökologischen Anforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes vorgenommen; deshalb werden kleine Wasserkraftanlagen bis 500 kW wegen ihrer besonderen gewässerökologischen Auswirkungen künftig nicht mehr gefördert.

In einem Positionspapier vom 14. April 2022 entgegnet der *Wasserkraftverband Mitteldeutschland*, dass Deutschland mit der deutlichen Schlechterstellung der Wasserkraft einen Sonderweg beschreite. Während der Ausbau der regenerativen Energien in § 2 des EEG 2023 insgesamt zum „übergeordneten öffentlichen Interesse“ erklärt werde, lasse man die Wasserkraft am Beschleunigungsprozess des Ausbaus der Erneuerbaren Energien nicht teilhaben. Außerdem sei die Grenze von 500 kW willkürlich gewählt und nicht durch die Begründung der besonderen Ökologie haltbar.

Der **Bundesrat** kam in seiner **Stellungnahme vom 20. Mai 2022** zum Regierungsentwurf des EEG 2023 bzgl. der Wasserkraft zur Schlussfolgerung, wenn die Stromversorgung bereits im Jahr 2035 nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien beruhen soll, erfordere der dazu notwendige beschleunigte Ausbau (und Erhalt) der Erzeugungskapazitäten auch im Bereich der Wasserkraftanlagen verlässliche und kalkulierbare Bedingungen für die Anlagenbetriebszulassung und die wirtschaftliche Betriebsführung für die Dauer der Konzession.

Die im EEG 2023 vorgesehene Regelung führe zu einer schwer vollziehbaren Verknüpfung von Förderrecht nach dem EEG und dem Wasserrecht nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Zudem verursache die Regelung auch wegen unbestimmter Rechtsbegriffe („in nicht unerheblichem Umfang“) eine unzumutbare wirtschaftliche Unsicherheit für den Anlagenbetreiber, Verzögerungen beim Anlagenbetrieb sowie erheblichen bürokratischen Aufwand. Dabei erscheint eine Verknüpfung mit dem Förderrecht weder sachgerecht noch erforderlich.

Und eine Beibehaltung der Degression bei Wasserkraftanlagen würde deren bereits kritische Wirtschaftlichkeit noch weiter verschlechtern. „Eine Degression erscheint nicht sachgemäß, denn die Wasserkrafttechnologie ist schon seit langem etabliert und entsprechend technisch ausgereift. Mit einem Wirkungsgrad von rund 85 bis 90 Prozent gehört die Wasserkraft bereits heute zu der effizientesten Form der Stromgewinnung. Anders als etwa bei Windenergie oder der solaren Strahlungsenergie sind keine nennenswerten Kostensenkungen durch technologische Entwicklungssprünge mehr zu erwarten“, so in der Stellungnahme des Bundesrats.

Zur Bedeutung der Wasserkraft

Nach Aussagen des **Umweltbundesamtes** wurde in Deutschland bei der Unterscheidung zwischen kleinen und großen Wasserkraftanlagen die Grenze willkürlich an der Anlagengröße von einem Megawatt (MW) gezogen. In anderen EU Staaten - vor allem im alpinen Bereich - liegt diese Grenze bei zehn MW oder noch höher. Typisch für den Kraftwerksbestand in Deutschland und in Europa einzigartig sei die große Anzahl an Kleinwasserkraftanlagen. Sie dominieren zwar den Anlagenbestand, die wenigen großen Anlagen erzeugen jedoch weit über 80 Prozent des Stroms der gesamten Wasserkraftsparte und haben dementsprechend große Bedeutung für die Höhe der Energieerzeugung aus Wasserkraft in Deutschland.

Im Jahr 2012 betrug die Stromproduktion aus Wasserkraft in Deutschland 21.755 Gigawattstunden (GWh) und erreichte 3,6 Prozent vom Bruttostromverbrauch.¹

Wie der **Wasserkraftverband Mitteldeutschland** mitteilt, gibt es an deutschen Flüssen über 6.500 Kleinwasserkraftanlagen mit unter 500 kW installierter Leistung, zumeist in Mittelgebirgen. Sie leisten aktuell einen Beitrag von ca. 2,88 Milliarden kWh an Stromerzeugung pro Jahr und versorgen so rund 1 Million Haushalte in Deutschland.

Nach Berechnungen des Umweltbundesamts sank die vermiedene Treibhausgasmenge im Jahr 2021 leicht auf nunmehr 221,4 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Den größten Anteil daran hatte die Windenergie mit 39%, danach die Biomasse mit 35,8%, die Photovoltaik mit 15,5% und die Wasserkraft mit 7,0%.

In **Sachsen**² wurden im Jahr 2011 bereits 3.965 GWh aus Erneuerbaren Energien in die Stromnetze eingespeist. Dies entsprach bei ungefähr gleichbleibendem Gesamtstromverbrauch einem Anteil von 20,2%. Davon entfielen auf

¹Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/print/24900>

- die Windenergie 41,7%;
- die Photovoltaik 16,3%;
- das Biogas 16,8%;
- die Wasserkraft 6,8%.

Die Wasserkraftnutzung zur Stromerzeugung wurde im Freistaat Sachsen seit 1990 erheblich ausgebaut und stieg von 43 GWh im Jahr 1991 auf ca. 320 GWh im Jahr 2008.

In 2009 waren in Sachsen ca. 300 Wasserkraftanlagen mit einer installierten Gesamtleistung von ca. 88 MW in Betrieb. Ein großer Anteil von 46,5% der Energieerzeugung aus Wasserkraft wird von kleinen Anlagen mit einer Leistung zwischen 0,1 und 0,5 MW erbracht.

Nach einem auf dem **34. Dresdner Wasserbaukolloquium 2011** vorgelegten Papier wird der Beitrag der Wasserkraft zur Erhöhung des Anteils an Erneuerbaren Energien eher gering bleiben (Steigerung von ca. 1,4 % in 2007 auf ca. 1,5 % in 2020 des Gesamtbruttostromverbrauchs). Unter Berücksichtigung der ökologischen Anforderungen an die Wasserkraft und der dadurch bedingten Einschränkungen der wirtschaftlichen Nutzung muss die Erschließung des Wasserkraftpotenzials in Sachsen als weitestgehend abgeschlossen bewertet werden.

Das Zuwachspotenzial der Wasserkraftnutzung in Sachsen wird in erster Linie in der Erhöhung der technischen Effizienz bestehender Anlagen gesehen. Weiterhin bietet die Reaktivierung bestehender, nicht mehr in Betrieb befindlicher Anlagenstandorte und der Neubau von Flusskraftwerken mit einer Elektrischen Nennleistung von mindestens 100 KW an bestehenden Querbauwerken, die bisher nicht für die Energieerzeugung aus Wasserkraft genutzt wurden und für die Fischwanderungen nicht passierbar waren, ein geringes Zuwachspotenzial für die Wasserkraftnutzung.

Dennoch werde die Wasserkraftnutzung in Sachsen auch weiter eine wichtige Erneuerbare Energiequelle bleiben, die auch zukünftig ihren Anteil zur klimaschonenden Erzeugung von Strom beitragen wird, deren Steigerungspotenzial aber sehr gering ist.

In einer Pressemitteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik vom September 2000 wurde die „Energieökologische Modellstadt Ostritz-St. Marienthal“ genannt, die eine autarke Energieversorgung auf der Grundlage regenerativer Energieträger aufbauen konnte. Dabei kommen ein Biomasse-Heizkraftwerk, Windkraftträder, solarthermische Anlagen, eine Photovoltaikanlage sowie Wasserkraftwerke zum Einsatz.

In seinem Positionspapier zum EEG 2023 hebt der Wasserkraftverband Mitteldeutschland noch einmal zusammenfassend die Bedeutung der Wasserkraft hervor:

„Wasserkraftwerke bis zu einer installierten Leistung von 500 kW produzieren ca. 3 TWh Strom, was bei einem Blick auf den Gesamtverbrauch in Deutschland derzeit 0,5% ausmacht. Die Kleinwasserkraft bringt eine Vielzahl von Vorteilen mit sich: sie liefert grundlastfähig, verlässlich und vor allem rund um die Uhr Strom aus der Region. Die Anlagen gehören schon längst zur Kulturlandschaft und in den Mühlgräben haben sich neue Lebensräume für Natur und Lebewesen gebildet. Die traditionelle Energiegewinnung durch Wasser wird auch heute noch in einigen Standorten direkt zur Weiterverarbeitung von Korn zu Mehl genutzt. Etwa zwei Drittel dieser geschichtsträchtigen Kulturstandorte könnten durch die Änderungen im Erneuerbaren-Energien-Gesetz zur Schließung gezwungen werden. In Sachsen sind es rund 300 der 320 Wasserkraftwerke, welche sich vor allem im Mittelgebirge befinden.“

²Vgl. Wasserkraftnutzung in Sachsen – aktueller Stand und Perspektiven. 34. Dresdner Wasserbaukolloquium 2011.

Konflikt zwischen Nachhaltigkeit und Naturschutz

Als regenerative und klimaschonende Energiequelle hat die Wasserkraftnutzung Vorteile gegenüber anderen Energiequellen, verursacht allerdings auch Eingriffe in natürliche Lebensräume und deren ökologische Funktionsfähigkeit.

Zur Nutzung der Flüsse für die Energiegewinnung durch Wasserkraft gilt deshalb in Umsetzung der Umweltziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31. Juli 2009, zuletzt geändert am 18. August 2021. In § 6 WHG werden dazu die *allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung* definiert:

- (1) Die Gewässer sind nachhaltig zu bewirtschaften, insbesondere mit dem Ziel,
1. ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu verbessern, insbesondere durch Schutz vor nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften,
 2. Beeinträchtigungen auch im Hinblick auf den Wasserhaushalt der direkt von den Gewässern abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete zu vermeiden und unvermeidbare, nicht nur geringfügige Beeinträchtigungen so weit wie möglich auszugleichen,
 3. sie zum Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch im Interesse Einzelner zu nutzen,
 4. bestehende oder künftige Nutzungsmöglichkeiten insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung zu erhalten oder zu schaffen,
 5. möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen,
 6. an oberirdischen Gewässern so weit wie möglich natürliche und schadlose Abflussverhältnisse zu gewährleisten und insbesondere durch Rückhaltung des Wassers in der Fläche der Entstehung von nachteiligen Hochwasserfolgen vorzubeugen,
 7. zum Schutz der Meeresumwelt beizutragen.

Die nachhaltige Gewässerbewirtschaftung hat ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten; dabei sind mögliche Verlagerungen nachteiliger Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes sowie die Erfordernisse des Klimaschutzes zu berücksichtigen.

(2) Gewässer, die sich in einem natürlichen oder naturnahen Zustand befinden, sollen in diesem Zustand erhalten bleiben und nicht naturnah ausgebaute natürliche Gewässer sollen so weit wie möglich wieder in einen naturnahen Zustand zurückgeführt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen.

Zur die *Nutzung der Oberflächengewässer für die Wasserkraft* enthält § 35 WHG besondere Vorgaben:

- (1) Die Nutzung von Wasserkraft darf nur zugelassen werden, wenn auch geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation ergriffen werden.
- (2) Entsprechen vorhandene Wasserkraftnutzungen nicht den Anforderungen nach Absatz 1, so sind die erforderlichen Maßnahmen innerhalb angemessener Fristen durchzuführen.
- (3) Die zuständige Behörde prüft, ob an Staustufen und sonstigen Querverbauungen, die am 1. März 2010 bestehen und deren Rückbau zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 auch langfristig nicht vorgesehen ist, eine Wasserkraftnutzung nach den Standortgegebenheiten möglich ist. Das Ergebnis der Prüfung wird der Öffentlichkeit in geeigneter Weise zugänglich gemacht.

In dem bereits genannten Papier vom *Wasserbaukolloquium 2011* wurde daher gefordert, dass Wasserkraftanlagen und deren Querbauwerke für Wanderungsaktivitäten der Fischfauna, aber auch anderer aquatischer Organismen, durchgängig sein müssen. Dies

betreffe speziell für die Fischfauna auch die Flussabwärtswanderung, da die Passage durch Turbinen einer Wasserkraftanlage eine erhebliche Gefährdung für die Fische darstellt.

Wasserkraftanlagen müssen daher mit entsprechenden Vorrichtungen versehen werden, die den aquatischen Organismen eine Wanderung flussaufwärts ermöglicht (z.B.

Fischaufstiegsanlagen) und Fische bei der Flussabwärtswanderung vor Schädigungen durch Turbinen schützen (z.B. durch geeignete Schutzrechen).

An Wasserkraftanlagen mit Ausleitungsstrecken wird der überwiegende Teil des Wassers aus dem natürlichen Fließgewässerbett in einen Betriebsgraben ab- und durch die Turbinen zur Energieerzeugung durchgeleitet. Im natürlichen Gewässerbett verbleibt in der Ausleitungsstrecke nur eine Restwassermenge. Dies führt neben der Beeinflussung des natürlichen Abflussregimes und der Störung des natürlichen Sedimenttransportes durch die Stauhaltung zu einer weiteren Veränderung der natürlichen Bedingungen, in dem die Ausleitungsstrecke von sehr viel weniger Wasser durchflossen wird, als im natürlichen Zustand (Baker et al. 2010). Diese Beeinträchtigungen der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers in Ausleitungsstrecken von Wasserkraftanlagen können durch eine Mindestwassermenge, die im Gewässerbett der Ausleitungsstrecke verbleiben muss, reduziert werden.

Nach Auffassung des *NABU Sachsen* bestehe ein erheblicher Konflikt insbesondere zwischen der Energieerzeugung mittels Kleinwasserkraftanlagen und der Erhaltung beziehungsweise Wiederherstellung naturnaher Gewässerlandschaften sowie naturnaher, durchgängiger Fließgewässer.

Durch den Anstau des Fließgewässers wandelt sich der Bach oder Fluss oberhalb des Wehrs zum Teich, was den sogenannten Kieslaichern wie Barbe, Döbel und den Salmoniden zum Verhängnis werde, denn die verschlammten Kiesbänke sind für sie als Laichplatz ungeeignet. Für Fische, die von der anderen Seite kommend stromauf wandern, ist das Wehr ein unüberwindliches Hindernis; Fischtreppe sind häufig nicht funktionsfähig oder nichtvorhanden.

Der NABU Sachsen befürworte prinzipiell die Entwicklung und Nutzung erneuerbarer Energien, fordert aber zugleich, dass auch hier Risiken und Konfliktpotenziale beachtet und dass Klima- und Naturschutz nicht gegeneinander ausgespielt werden. Für den NABU Sachsen stehe der energiepolitische Nutzen der sehr zahlreichen kleinen Wasserkraftanlagen in keinem Verhältnis zu ihren ökologischen Schäden.

Als Reaktion auf die teils katastrophale Situation gründete sich auf Initiative des NABU Sachsen schon 1998 die Allianz für Sachsens Flüsse, ein Zusammenschluss mehrerer auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes engagierter Verbände, der sich 2010 neu formierte. Inzwischen gehören der Allianz zehn Verbände an.

Die Forderungen der *Allianz für Sachsens Flüsse* lauten:³

1. Keine weitere Reaktivierung und keine Neubauten von Kleinwasserkraftanlagen ohne wasserrechtliche Planfeststellung!
2. Konsequente Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Oberstes Ziel ist die Erhaltung oder Wiederherstellung eines naturnahen Zustands unserer Flüsse!
3. Anlagen ohne gültiges Wasserrecht sind zu beseitigen! Verstöße gegen das Umwelt- und Wasserrecht sowie gegen die erteilten Auflagen sind zu verfolgen und zu ahnden.
4. Keine Förderprogramme zur Wasserkraftnutzung und besonders zur Reaktivierung von alten Wasserrechten, da der Beitrag zur Energiegewinnung bedeutungslos, der Eingriff im Ökosystem aber i. d. R. erheblich ist.

³Vgl. <https://sachsen.nabu.de/umweltundressourcen/energie/wasserkraft/19828.html>

5. Durchgängigkeit der sächsischen Fließgewässer für das Kanuwandern unter ökologischen Gesichtspunkten!
6. Festlegung und Einhaltung einer Mindestwassermenge, die ökologischen Erfordernissen entspricht und damit die natürlichen Abflussverhältnisse insbesondere in der niederschlagsarmen Zeit in der Ausleitungsstrecke gewährleistet;
 - Nachrüstung richtig dimensionierter und nachweisbar funktionstüchtiger Fischauf- und -abstiegsanlagen;
 - Kontinuierlicher manipulationssicherer Nachweis der Einhaltung der durch die Staumarken gekennzeichneten Mindestwasserhöhe;
 - Stilllegung der Anlagen in Zeiten der Aalabwanderung;
 - Konsequente Unterbindung von Schwallbetrieb und Betriebsgraben- und Wehrteichspülungen;
 - Stillsetzung bei Starkfrost (Vereisung der Fischtreppen, Durchfrieren der Ausleitungsstrecke);
 - Beschilderungspflicht (Betreiber, Wasserbehörde, Mindestwasserabfluss, Genehmigung);
 - Festsetzen und Umsetzen konkreter Strafmaße bei Zuwiderhandlungen, die im Wiederholungsfall die Aufhebung des Wasserrechts zur Folge haben.

AG

Örtliche Übernachtungsteuern in Beherbergungsbetrieben mit dem Grundgesetz vereinbar

Beschluss des BVerfG vom 22.03.2022, Az.: 1 BvR 2868/15

Mit Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vier Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen, die die Erhebung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Übernachtungsteuer) in der Freien und Hansestadt Hamburg, in der Freien Hansestadt Bremen sowie in der Stadt Freiburg im Breisgau betreffen.

Eine Vielzahl von Städten und Gemeinden erhebt seit dem Jahr 2005 von den ansässigen Beherbergungsbetrieben eine Übernachtungsteuer, die sich zumeist auf einen niedrigen Prozentsatz des Übernachtungspreises (Nettoentgelt) beläuft. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschied mit - nicht verfahrensgegenständlichem - Grundsatzurteil vom 11.07.2012 (Az.: BVerwG 9 CN 1.11), dass beruflich veranlasste Übernachtungen aus verfassungsrechtlichen Gründen von der Steuer auszunehmen seien. Seither nehmen deutschlandweit sämtliche Übernachtungsteuergesetze solche Übernachtungen von der Besteuerung aus. Gegenstand der Verfassungsbeschwerden waren Entscheidungen der Fachgerichte, denen die mittelbar angegriffenen Regelungen der Übernachtungsteuer zu Grunde lagen.

Der Erste Senat hat nun entschieden, dass die Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Die Länder haben die der Besteuerung zugrundeliegenden Gesetze kompetenzgemäß erlassen. Die Übernachtungsteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, die bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder ist insbesondere nicht durch eine gleichartige Bundessteuer gesperrt. Die Übernachtungsteuerregelungen sind auch materiell mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie belasten die betroffenen Beherbergungsbetriebe nicht übermäßig. Der

Gesetzgeber kann zudem beruflich veranlasste Übernachtungen von der Aufwandbesteuerung ausnehmen, muss dies aber nicht.

Seit dem Jahr 2005 führten zahlreiche Städte und Gemeinden unter Berufung auf Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben im Gemeindegebiet ein. Diese so genannte „Übernachtungsteuer“, „Hotelsteuer“ oder „Bettensteuer“ (im Folgenden: Übernachtungsteuer) beläuft sich zumeist auf einen niedrigen Prozentsatz des Preises einer beruflich veranlassten Übernachtung (Nettoentgelt) und wird in der Regel vom Übernachtungsgast (Steuerträger) bei der Buchung oder der Anmeldung im Beherbergungsbetrieb erhoben. Steuerschuldner ist der jeweilige Beherbergungsbetrieb. Er führt die Übernachtungsteuern an das Finanzamt ab.

Sämtliche Beschwerdeführerinnen sind Beherbergungsbetriebe. Ihre Beschwerden richten sich gegen die Erhebung von Übernachtungsteuern in Hamburg, Bremen und der Stadt Freiburg im Breisgau. Die Beschwerdeführerinnen zu II. und zu III. wenden sich dabei gegen Steueranmeldungen und gegen Entscheidungen über ihre dagegen gerichteten Einsprüche. Ebenso wie die Beschwerdeführerin zu I. wenden sie sich darüber hinaus gegen Gerichtsentscheidungen über die Steueranmeldungen, die auf von ihnen für verfassungswidrig gehaltenen Landesgesetzen beruhen. Die Beschwerdeführerin zu IV. wendet sich gegen eine kommunale Steuersatzung, welche die Erhebung einer Übernachtungsteuer erlaubt. Neben einem Verstoß der Regelungen gegen die Gesetzgebungskompetenz für die Aufwandsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG rügen die Beschwerdeführerinnen insbesondere eine Verletzung ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, ihrer vermögensrechtlichen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und ihres Gleichheitsgrundrechts aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Verfassungsbeschwerden haben keinen Erfolg. Die Gerichtsurteile und die ihnen zugrundeliegenden Normen greifen zwar in die allgemeine Handlungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen im vermögensrechtlichen Bereich aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie in ihre Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Diese Eingriffe sind jedoch gerechtfertigt.

Die Länder haben die der Besteuerung zugrundeliegenden Gesetze kompetenzgemäß erlassen. Die streitigen Übernachtungsteuern sind örtliche Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, die bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sind.

Gegenstand der Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG ist die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf. Als Aufwand gilt dabei ein äußerlich erkennbarer Konsum, für den finanzielle Mittel verwendet werden und der typischerweise Ausdruck und Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist, ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser Konsum finanziert wird und welchen Zwecken er dient. Bei der Hamburgischen Kultur- und Tourismussteuer, der Bremischen Tourismusabgabe und der Freiburger Übernachtungsteuer handelt es sich demnach um Aufwandsteuern. Steuergegenstand ist jeweils der Aufwand des Beherbergungsgastes für die Möglichkeit einer entgeltlichen Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb. Dieser von den Übernachtungsgästen betriebene Aufwand wird bei den Beherbergungsbetrieben als Steuerschuldner erhoben (indirekte Steuererhebung). Die Übernachtungsteuer ist damit auf Abwälzung auf die Konsumenten angelegt.

Die hier streitigen Steuern sind weder der Umsatzsteuer noch einer anderen bundesrechtlich geregelten Steuer gleichartig. Das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG schränkt das Steuererfindungsrecht der Länder ein, das mit ihrer Befugnis zur aus-

schließlichen Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern verbunden ist. Für die Beurteilung der Gleichartigkeit kommt es auf eine Gesamtbetrachtung der konkreten Ausgestaltung einer Aufwandsteuer einerseits, eventuell gleichartiger Bundessteuern andererseits an. Eine weitreichende Sperrwirkung für das Besteuerungsrecht von Ländern und Kommunen ist damit nicht verbunden. Bei den streitgegenständlichen Übernachtungsteuern handelt es sich weder um flächenartige Umsatzsteuern auf Landes- oder Kommunalebene noch ist der Aufwand einer entgeltlichen Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb bisher durch eine spezielle Steuer des Bundes belegt. Demnach besteht keine Sperrwirkung für die Gesetzgebungsbefugnis der Länder.

Die Wahrnehmung der Steuergesetzgebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG verletzt im konkreten Fall auch nicht die Grenzen rechts- und bundesstaatlicher Kompetenzausübung. Die angegriffenen Steuerregelungen verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, weil sie keine Lenkungswirkung haben und daher von vornherein nicht in die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers eingreifen können. Sie verstoßen auch nicht gegen den Grundsatz der Bundestreue, weil die Landesgesetzgeber ihre Rechtsetzungskompetenz nicht missbraucht haben.

Die Übernachtungsteuern sind auch materiell verfassungsgemäß. Die Besteuerung beruht in Hamburg und Bremen auf einer landesgesetzlichen Grundlage, in Freiburg auf einer Satzung, die selbst auf landesgesetzlicher Grundlage steht. Der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG ist ebenso gerechtfertigt wie die mit der Steuererhebung verbundenen Pflichten im Besteuerungsverfahren, die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG betreffen.

Der mit der Besteuerung verbundene Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG ist gerechtfertigt, weil die Ausgestaltung der Übernachtungsteuerregelungen die Anforderungen des Gleichheitsgrundrechts (Art. 3 Abs. 1 GG) wahrt und die Beschwerdeführerinnen nicht unverhältnismäßig belastet. Die Bestimmung der Beherbergungsbetriebe zu Steuerschuldnern verletzt den Grundsatz der gerechten Lastenverteilung nicht. Die indirekte Erhebung der Übernachtungsteuern bei den Beherbergungsbetrieben ist im Sinne einer gleichheitsgerechten Steuererhebung nachvollziehbar und nicht willkürlich. Die Beherbergungsbetriebe stehen in einer besonderen rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehung zum Steuergegenstand, denn sie leisten einen maßgebenden Beitrag zur Verwirklichung des steuerbegründenden Tatbestands der Übernachtung. Die Übernachtungsteuer ist zudem auf Abwälzung angelegt. Die Beschwerdeführerinnen können die Übernachtungsteuer ohne Weiteres von den Übernachtungsgästen, die aus nicht-beruflichem Anlass übernachten, vereinnahmen.

Auch die Ausnahmen von der Besteuerung für beruflich veranlasste Übernachtungen sind mit dem Gleichheitsgrundrecht (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Bei den Ausnahmetatbeständen handelt es sich um Abweichungen von der - mit der Wahl des Steuergegenstandes „entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben“ - einmal getroffenen Belastungsentscheidung, die ihrerseits am Gleichheitssatz zu messen sind. Danach kann ein Normgeber die berufliche Veranlassung als Anknüpfungspunkt für eine Differenzierung bei der Aufwandbesteuerung wählen und für die Berufsausübung zwingend erforderliche Übernachtungen von der Besteuerung ausnehmen, um etwa der (lokalen) Wirtschaftsförderung zu dienen. Der Gesetzgeber ist indes von Verfassung wegen nicht dazu gezwungen, von einer Besteuerung beruflich veranlasster Übernachtungen abzusehen.

Die angegriffenen Vorschriften leiden auch nicht an einem mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbaren strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit. Dass die faktischen Erhebungsschwierigkeiten, die aus der Steuerausnahme für zwingend beruflich veranlasste Über-

nachtung resultieren, derart in den angegriffenen Regelungen angelegt sind, dass das Recht widersprüchlich auf Ineffektivität angelegt wäre, ist angesichts der Nachweis-, Haftungs- und Sanktionsregelungen nicht ersichtlich.

Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerinnen aus Art. 12 Abs. 1 GG durch deren Indienstnahme als Zahlstelle für die Übernachtungsteuer ist ebenfalls gerechtfertigt. Eine für die Beschwerdeführerinnen weniger belastende Bestimmung zum Steuerentrichtungspflichtigen stellt kein gleich geeignetes Mittel dar, da die Haftung als Steuerschuldner für die Durchsetzung der Steuerpflicht offensichtlich effektiver ist. Eine direkte Erhebung bei den Übernachtungsgästen wäre nicht praktikabel. Den Beschwerdeführerinnen ist es insgesamt zumutbar, die Steuererhebung durch ihre Mitwirkung zu ermöglichen. Durch die Pflichten insbesondere zur Steueranmeldung sowie zur Abführung der Steuer entsteht ihnen zwar ein zusätzlicher, allein der Übernachtungsteuer geschuldeter Aufwand. Diese zusätzlichen Pflichten im Besteuerungsverfahren stellen aber eine unternehmenstypische Tätigkeit dar, die über ähnliche Belastungen des Melderechts und des Umsatzsteuerrechts nicht hinausgeht.

Quelle: Pressemitteilung Nr. 40/2022 des BVerfG vom 17.05.2022

KfW-Kommunalpanel 2022: Krise als Dauerzustand?

Difu-Studie für die KfW: Die Kommunen sind durch Coronapandemie, Flutkatastrophe und Ukraine-Krieg stark gefordert. Der kommunale Investitionsrückstand ist 2021 auf 159 Milliarden Euro angewachsen. Steigende Energiepreise sorgen für Zusatzbelastungen.

Die deutschen Kommunen sind noch mit den Auswirkungen der Coronakrise und der Flutkatastrophe des Jahres 2021 belastet, während die nächsten Herausforderungen – die Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs – bereits absehbar sind. Das aktuelle KfW-Kommunalpanel 2022 zeigt, dass sich die Unsicherheiten in den Haushalten der Städte, Gemeinden und Kreise nun massiv verstärken dürften. So zeigt die Befragung, die Ende vergangenen Jahres durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag von KfW Research durchgeführt wurde, dass jede zweite Kämmerei (48%) ihre Finanzlage nur als „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“ bewertet. Lediglich 21 Prozent empfinden ihre Finanzlage im zweiten Corona-Jahr als „gut“ oder „sehr gut“.

Ein Grund für die zurückhaltenden Einschätzungen dürfte in der unsicheren und ungleichen Entwicklung der Kommunalfinanzen liegen. So profitieren nicht alle Kommunen vom jüngsten

Einnahmewachstum der öffentlichen Hand, denn dies ist zu großen Teilen auf höhere Gewerbesteuern in strukturstarken Regionen zurückzuführen. Die Mehrausgaben, beispielsweise durch höhere Sachkosten für die Pandemiebewältigung, fallen jedoch in nahezu allen Kommunen an. Von einer Normalisierung der Haushalte auf Vorkrisenniveau geht eine Mehrheit der Kommunen sowohl bei den Einnahmen (55%) wie bei den Ausgaben (46%) deshalb erst binnen der nächsten zwei bis fünf Jahre aus. In der Folge erwarten sieben von zehn Kämmereien eine weitere mittelfristige Verschlechterung ihrer Finanzsituation, nur eine von zehn eine Verbesserung. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Ausblick damit zwar leicht verbessert, bleibt jedoch noch immer unter dem langjährigen Durchschnitt.

Die Folgen des Ukraine-Krieges wie die Wirtschaftssanktionen sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Eine Nachbefragung zum KfW-Kommunalpanel im April 2022 zeigt aber, dass allein die gestiegenen Energiepreise schon spürbare Auswirkungen auf viele Kommunen haben. Der Befragung zufolge wandten die Kommunen im Jahr 2020 im Mittel rund 1,5 Prozent ihrer Ausgaben für Wärme, Strom und Treibstoff auf. Dieser Anteil stieg bis 2022 um rund ein Drittel auf zwei Prozent. Rund die Hälfte der teilnehmenden Städte, Gemeinden und Kreise gab an, dass diese Mehrbelastungen für sie „nur schwer“ (46%) oder sogar „gar nicht“ (5%) zu schultern sind und damit Anpassungen in der Finanzplanung erforderlich machen.

Die Kommunen reagieren auf die gestiegenen Energiepreise sowohl mit Einsparungen bei anderen Haushaltsposten, als auch mit Anpassungsmaßnahmen beim Energieverbrauch. Diese Maßnahmen sind vor allem die Nutzung erneuerbarer Energiequellen für die Stromversorgung (80%), die Senkung des Verbrauchs durch Energieeffizienz (73%), den Aufbau von Expertise zu Fragen der Energieeffizienz (68%) und eine stärkere Nutzung alternativer Wärmequellen (50%).

Die Investitionen sind dem aktuellen KfW-Kommunalpanel nach im Jahr 2021 leicht auf 38,3 Mrd. Euro gestiegen (Vorjahr: 37,5 Mrd. EUR). Mit jeweils etwa einem Viertel entfielen die meisten Mittel davon auf Schulen und Straßen. In der Investitionsplanung gehen die Kommunen trotz der finanziellen Planungsrisiken weiterhin von einem leichten Anstieg auf 40,6 Mrd. Euro für 2022 aus. Allerdings zeigen die Befragungsergebnisse für das zurückliegende Jahr erneut, dass rund ein Drittel aller geplanten Investitionen nicht realisiert werden. Ein erheblicher Teil der gestiegenen Ausgabenpläne dürfte zudem auf die stark anziehenden Baupreise zurückgehen, sodass mit den Planungen nicht unbedingt mehr reale Investitionen in die Infrastruktur einhergehen.

Infolge wachsender Bedarfe, hoher Baupreise und nur moderat steigender Investitionen steigt der von den Kommunen für 2021 gemeldete Investitionsrückstand auf 159,4 Mrd. Euro (2020: 149,2 Mrd. EUR). Die größten Anteile entfallen dabei mit 29 Prozent auf Schulen, 25 Prozent auf Straßen und 12 Prozent auf Verwaltungsgebäude. Am stärksten zugelegt hat der wahrgenommene Investitionsrückstand bei Straßen (+5,7 Mrd. EUR), Brand- und Katastrophenschutz (+3,8 Mrd. EUR) und Verwaltungsgebäuden (+3,3 Mrd. EUR). In den Bereichen Kultur, IT, Schulen oder Sport ist die Investitionslücke hingegen geschrumpft. Für die Zukunft erwarten 28 Prozent der Kommunen über alle Investitionsbereiche hinweg ein weiteres Anwachsen des Investitionsstaus, jeweils 36 Prozent erwarten entweder keine Veränderung oder können sich sogar einen Rückgang vorstellen.

Auch abseits der Krisen sind die Kommunen stark gefordert. Neben den Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge stehen die transformativen Herausforderungen des Klimaschutzes, der Demografie und der Digitalisierung, die umfangreiche Anpassungen bei der Infrastruktur und dem Leistungsangebot der Kommunen erforderlich machen.

Datengrundlage:

Das KfW-Kommunalpanel wird seit 2009 jährlich im Auftrag der KfW vom Difu erhoben. Kernpunkte der repräsentativen Befragung der Kämmerereien in kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sind die kommunale Finanzlage, die Investitionstätigkeit und deren Finanzierung. An der Hauptbefragung beteiligten sich 765 Kommunen von September bis Dezember 2021, an der Ergänzungsbefragung im April 2022 194 Kommunen.

Das KfW-Kommunalpanel 2022 kann abgerufen werden unter: <https://difu.de/publikationen>

9 €-Ticket bringt dem ländlichen Raum wenig

Pressemitteilung des Dt. Landkreistags vom 10. Mai 2022

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages, das im Altmarkkreis Salzwedel zu einer Sitzung zusammengekommen ist, betrachtet die Einführung eines 9 €-Monatstickets für den ÖPNV für 90 Tage mit großer Skepsis. Präsident Landrat Reinhard Sager sagte: „Dabei handelt es sich um eine nur mit viel Aufwand umzusetzende politische Entscheidung, die kaum einen nachhaltigen Effekt haben wird. Besser wäre es gewesen, die dafür auszubehenden Milliarden in die Ertüchtigung des Streckennetzes und eine engere Taktung zu investieren.“

Das 9 €-Ticket komme vor allem städtischen Ballungsräumen zugute. „Als Maßnahme zur Rück- und Neugewinnung von ÖPNV-Kunden ist die Tarifsenkung gerade in den ländlichen Räumen kaum geeignet, da sie befristet ist und nicht zu einer Angebotsausweitung führt. Stattdessen müssen wir uns langfristig besser und bedarfsgerechter aufstellen, gerade vor dem Hintergrund klimafreundlicher Angebote, die auf die jeweils unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen in Stadt und Land zugeschnitten sind.“

Auch die Länder und die Verkehrsbranche hatten die vom Bund angekündigte Tarifaktion zunächst kritisch bewertet. „Zwischenzeitlich sieht man dies seitens der Länder aber positiver. Der Grund liegt in der Erwartung, während der Pandemie verlorene Kunden zurückzugewinnen.“ Das lasse sich zwar nachvollziehen, verfestige aber auch den Eindruck eines Schnellschusses in einem Bereich, wo seit geraumer Zeit langfristige Investitionen und nachhaltige Strukturen zur aktiven Gestaltung der Mobilitätswende eingefordert werden. „Die 2,5 Mrd. € hätte man weitaus sinnvoller verwenden können.“

Positiv bewertete Sager demgegenüber, dass sich der Bund entsprechend der Ankündigung im Koalitionsvertrag auch 2022 zur Hälfte an den Kosten eines Corona-Rettungsschirms zum Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen im ÖPNV beteiligen will. Kritisch sieht er, dass den Bund keine Unterstützung hinsichtlich der gestiegenen Preise vor allem für Energie leisten will. „Wir unterstützen daher die Forderung der Verkehrsministerkonferenz für eine weitere Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 1,5 Mrd. €, um die zwischenzeitliche Erhöhung der Bau-, Energie- und Personalkosten sowie Preissteigerungen infolge des Angriffskriegs auf die Ukraine auszugleichen. Das ist eine richtige und notwendige Maßnahme“, sagte er.

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
09130 Chemnitz
Zietenstraße 60
Tel.: 0371-69575405
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermitel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

