

Beschlussvorlage

zur Behandlung im: **Gemeinderat**

Vorberatung im: **Verwaltungsausschuss**

Betreff: Einführung einer Zweitwohnungssteuer

Bezug:

Anlagen: 1 Bezeichnung: Entwurf einer Satzung zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer

Beschlussantrag:

Die Verwaltung wird beauftragt, eine Beschlussvorlage vorzubereiten, die es erlaubt, die Zweitwohnungssteuer nach einer positiven Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts einzuführen.

Finanzielle Auswirkungen		Jahr:	Folgej.:
Investitionskosten:	€	€	€
bei HHStelle veranschlagt:			
Aufwand / Ertrag jährlich	€	ab:	

Ziel:

Steigerung der Zahl der mit Erstwohnsitz gemeldeten Personen; Erhöhung der städtischen Einnahmen durch höhere Schlüsselzuweisungen

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Die Schlüsselzuweisungen nach § 5 des Finanzausgleichsgesetzes sind u.a. von der Zahl der mit Hauptwohnsitz in Tübingen gemeldeten Personen am 30.06. des Vorjahres abhängig. Deshalb hat die Stadt ein finanzielles Interesse an der richtigen Anmeldung vor allem der Studierenden. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich die vorwiegend benutzte Wohnung der Studierenden am Studienort befindet. Man kann davon ausgehen, dass ein zusätzlicher Einwohner pro Jahr rund 930 € mehr Schlüsselzuweisungen bedeutet. Bisher hat die Stadt mit aufwändigen Werbemaßnahmen in den Räumen der Universität und einem Bonusheft versucht, die bisher mit Nebenwohnsitz angemeldeten Studierenden zu einer entsprechenden Ummeldung zu bewegen.

Durch die Einführung einer Zweitwohnungssteuer besteht die Aussicht, die Anzahl der mit Erstwohnsitz gemeldeten Studierenden zu erhöhen. Die obersten Verwaltungsgerichte der Länder kommen allerdings zu widersprüchlichen Ergebnissen, wenn es um die Frage der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Zweitwohnungssteuer von Studierenden geht. Das Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 14.02.2007 (4 N 06.367) entschieden, dass die Zweitwohnungssteuer von Studierenden mit Erstwohnsitz bei den Eltern auch dann erhoben werden kann, wenn es sich bei diesem um ein Zimmer in der Wohnung der Eltern handelt. Entsprechende Entscheidungen gibt es auch aus Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen. Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in mehreren Entscheidungen die Heranziehung von Studierenden, die bei ihren Eltern den Hauptwohnsitz angemeldet hatten, für rechtswidrig erklärt (sog. „Kinderzimmerfälle“). Das OVG Rheinland-Pfalz hat in der Vergangenheit ebenso entschieden (Az.: 6 B 11579/06) und diese Rechtsauslegung ganz aktuell in seiner Entscheidung vom 22.04.2008 (6 A 11354/07) bekräftigt. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat zwar zu diesem Sachverhalt noch keine Entscheidung getroffen, jedoch steht nun eine höchstrichterliche, für die Gemeinden verbindliche Entscheidung in Aussicht. Gegen die Urteile des OVG Mecklenburg-Vorpommern hat nämlich die Stadt Rostock Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt. Auch die Stadt Mainz hat angekündigt, gegen das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz in Revision zu gehen.

Die Verwaltung hat dem Gemeinderat zuletzt mit Vorlage 351/03 berichtet. In dieser Vorlage wurde noch davon ausgegangen, dass Studierende nicht mit einer Zweitwohnungssteuer belegt werden können.

2. Sachstand

Die Zweitwohnungssteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz. Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Zweitwohnungssteuer ist für Baden-Württemberg § 9 Abs. 4 des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit einer gemeindlichen Zweitwohnungssteuersatzung.

Steuergegenstand

Wesentliches Merkmal einer Aufwandsteuer ist die Besteuerung einer besonderen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das ist nicht schon dann der Fall, wenn eine Steuer überhaupt an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft. Begriffsmerkmal der Aufwandsteuern ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts vielmehr, dass sie eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen und Vermögen erfassen.

Gegenstand der Steuer ist das Innehaben einer Zweitwohnung. Als Zweitwohnung gilt jede Wohnung im Gemeindegebiet, die jemand neben seiner Hauptwohnung bzw. Erstwohnung

zu Zwecken der Erholung, Berufsausübung, Ausbildung oder zu Zwecken des sonstigen persönlichen Lebensbedarfs innehat. Dabei ist es unerheblich, ob sich die Hauptwohnung innerhalb oder außerhalb der die Zweitwohnungssteuer erhebenden Gemeinde befindet.

Der Zweitwohnungssteuer unterliegt nicht, wer im Gemeindegebiet eine Wohnung zum Zwecke der Kapitalanlage oder zu gewerblichen Zwecken innehat. Als Zweitwohnung gilt insbesondere nicht die Wohnung, die ausschließlich an Dritte zu Zwecken deren persönlichen Lebensbedarfs vermietet wird.

Steuerschuldner

Steuerschuldner ist, wer im Gemeindegebiet eine Zweitwohnung innehat. Die Anzahl der Zweitwohnungssteuerpflichtigen ist nicht gleich zu setzen mit der Anzahl der mit Zweitwohnsitz gemeldeten Personen. Inhaber einer Zweitwohnung ist üblicherweise deren Eigentümer oder Mieter, der sie für seinen privaten Lebensbedarf nutzt oder für diesen Zweck vorhält. Überwiegend knüpfen die Satzungen an das Melderecht an, insbesondere an den Begriff der Nebenwohnung.

Eine Zweitwohnung innehaben kann eine Person nur dann, wenn sie bereits eine Hauptwohnung innehat, d.h. Mieter oder Eigentümer einer selbstgenutzten Wohnung ist. Wie unter 1. dargelegt haben nach der Rechtsprechung zweier Oberverwaltungsgerichte Studierende, die ihren Hauptwohnsitz (Zimmer) in der elterlichen Wohnung haben, keine Hauptwohnung im o.g. Sinne. Ein finanzieller Aufwand entstehe bei der Nutzung des Hauptwohnsitzes i.d.R. nicht, da das Zimmer und auch weitere Leistungen wie Verpflegung normalerweise kostenlos überlassen werden. Im Unterhalten des Nebenwohnsitzes sei daher keine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen und Vermögen zu sehen.

Anders hat dies zuletzt der Bayrische Verwaltungsgerichtshof beurteilt. Dieser sieht den Charakter als Aufwandsteuer und die Steuergerechtigkeit auch dann noch gewahrt, wenn durch die Verknüpfung mit dem Melderecht Studierende, die in der elterlichen Wohnung ihre melderechtliche Hauptwohnung haben, für ihre weitere, zeitlich weniger intensiv genutzte Wohnung am Studienort zweitwohnungsteuerpflichtig werden.

Das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hat mit Beschluss vom 11.08.2006 (4 M 319/06) ebenfalls entschieden, dass das Innehaben einer Zweitwohnung auch bei Studenten ein Zustand ist, der gewöhnlich die Verwendung von finanziellen Mitteln erfordert und in der Regel wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringt und somit das Merkmal einer Aufwandsteuer erfüllt.

Auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat die Erhebung der Zweitwohnungssteuer von Studierenden für rechtmäßig erachtet (14 E 1045/05, 14 B 778/04).

Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darf allerdings für Wohnungen, die verheiratete, nicht dauernd getrennt lebende Personen, deren eheliche Wohnung sich nicht im Stadtgebiet der die Zweitwohnungssteuer erhebenden Gemeinde befindet, aus Gründen ihrer Erwerbstätigkeit, ihrer (Berufs-) Ausbildung oder ihres Studiums inne haben, keine Zweitwohnungssteuer erhoben werden.

Aktuell ist beim Bundesverwaltungsgericht ein Revisionsverfahren anhängig, das die Erhebung von Zweitwohnungssteuer für Studierende zum Gegenstand hat. Die Stadt Rostock zog Studierende in Rostock zur Zweitwohnungssteuer heran. Die waren dort mit einer Zweit-

wohnung polizeilich gemeldet, verfügten aber noch über ein Kinderzimmer im elterlichen Haus. Am Wohnsitz der Eltern waren sie polizeilich mit ihrem Erstwohnsitz erfasst. Das Verwaltungsgericht hat die Klage der Studierenden abgewiesen. Auf deren Berufung hat das Obergericht die Bescheide der Stadt Rostock aufgehoben und die Heranziehung zur Zweitwohnungssteuer für rechtswidrig erklärt. Hiergegen richtet sich die Revision der Stadt. Die Entscheidung wird noch im Laufe dieses Jahres erwartet.

Steuersatz

Bemessungsgrundlage ist i.d.R. der jährliche Nettomietaufwand oder hilfsweise der maßgebliche Mittelwert aus dem Mietspiegel bzw. die geschätzte Miete. Der darauf anzuwendende Steuersatz liegt zwischen 5 und 15 % (Berlin 5%, Hamburg 8 %, München 9 %, Augsburg 10 %). In einigen Gemeinden wird der jährliche Mietaufwand in verschiedene Stufen aufgeteilt und jeweils mit einem festen Steuerbetrag belegt (Überlinger Modell). In Baden-Baden liegt der Steuersatz so in der Spitze bei über 30 %. Für Tübingen wird ein Steuersatz von 5 % vorgeschlagen, da nicht beabsichtigt ist, unmittelbar aus der Steuer hohe Einnahmen zu erzielen und die Steuerpflichtigen zu stark zu belasten. Die Lenkungswirkung hin zur Anmeldung mit Hauptwohnsitz ist trotzdem gegeben. Vor allem Studierende, deren Lebensmittelpunkt und somit Hauptwohnsitz während des Studiums regelmäßig in Tübingen liegt, sollen zur Anmeldung mit Hauptwohnsitz veranlasst werden.

Praktische Umsetzung

Bevor den potentiellen Steuerpflichtigen die Erhebungsbögen für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen zugesandt werden, wäre es sinnvoll, zuerst eine Bereinigung der Einwohnermeldedaten vorzunehmen und die „Karteileichen“ auszusondern. Diese könnte vom Bürgeramt im Zusammenhang mit einem Informationsschreiben bzgl. der beabsichtigten Einführung der Zweitwohnungssteuer durchgeführt werden.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Städte, welche die Zweitwohnungssteuer in den letzten Jahren eingeführt haben, ist auch in Tübingen davon auszugehen, dass die Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen äußerst gering sein wird. Dies zeigt sich dann in massiver Verweigerungshaltung bzgl. der Mitteilung der Besteuerungsgrundlagen und einer Vielzahl von Widersprüchen. Für die komplette Durchführung der Erstveranlagung werden voraussichtlich 2 – 3 Jahre benötigt.

Die Verwaltung hat im Vorfeld bereits Kontakt mit der Universität aufgenommen und über die Pläne zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer informiert und diese näher erläutert. Die Universitätsverwaltung hat keine Bedenken gegen die Beschlussvorlage.

3. Lösungsvarianten

Es wird weiterhin versucht, mit Hilfe der bisherigen Werbemaßnahmen die Zahl der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Personen zu erhöhen.

4. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung rechnet mit einer großen Zahl von Ummeldungen und schlägt vor, die Zweitwohnungssteuer zu erheben, sofern sie durch das Bundesverwaltungsgericht als rechtmäßig erklärt wird.

5. Finanzielle Auswirkungen
Personal- und Sachkosten

Die Einführung der Zweitwohnungssteuer ist nach den Erfahrungen anderer Städte mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. In den ersten ein bis zwei Jahren sind hierfür zwei Stellen erforderlich, um die erstmalige Erhebung und Veranlagung durchzuführen. Hiervon sollte eine Stelle in A 9 ausgewiesen sein, die andere in EG 6.

Stelle A 9 g.D.	45.000 €
Stelle EG 6*	35.000 €
Sachkosten (geschätzt)	20.000 €
Jährliche Kosten gesamt	100.000 €
Kauf EDV-Veranlagungsprogramm	13.000 €

* Für die Fortführung der Aufgabe kann u.U. gänzlich auf die Stelle verzichtet werden.

Aufgrund der zu erwartenden Verweigerungshaltung der Steuerschuldner ist auch bei der Stadtkasse mit erhöhtem Arbeitsaufwand zu rechnen. Hinzu kommt insofern die Tätigkeit der Vollstreckungsbeamten, Forderungspfändungen in Lohn und Gehalt, in Steuererstattungen, in Bankkonten und Versicherungen etc. In einer Vielzahl der Fälle ist nicht oder nicht nur mit Zahlungsunfähigkeit, sondern insbesondere mit Zahlungsunwilligkeit zu rechnen. Es muss deshalb von einer hohen Zahl an Widersprüchen der Betroffenen gegen die eingeleiteten Vollstreckungsmaßnahmen ausgegangen werden. Inwieweit dies zu einem zusätzlichen Stellenbedarf führt, ist noch nicht absehbar.

Einnahmen aus der Steuer

Augenblicklich sind ca. 11.000 Personen mit Zweitwohnsitz gemeldet. Hiervon sind etwa 2.500 verheiratet. Von diesen hat vermutlich der größte Teil die Zweitwohnung aus beruflichen Gründen inne und ist somit nicht steuerpflichtig. Außerdem würde bei Personen unter 18 Jahren auf die Erhebung der Steuer verzichtet werden, was auf ca. 200 Personen zutrifft. Tatsächlich ist ein erheblicher Teil der mit Zweitwohnsitz gemeldeten Personen nicht mehr in Tübingen wohnhaft. Aufgrund der Erfahrungen anderer Städte reduziert sich die Zahl der „Zweitwohnsitzer“ innerhalb von ein bis zwei Jahren um 70 – 85 %, auch bedingt dadurch, dass Zweitwohnsitze melderechtlich zu Hauptwohnsitzen umgemeldet werden. Wenn von 2.500 verbleibenden mit Nebenwohnsitz gemeldeten Personen ausgegangen wird, sind hiervon voraussichtlich 20 – 40 % steuerpflichtig und somit 500 – 1.000 Personen. Wenn eine durchschnittliche Monatsmiete von 350 €/Person unterstellt wird, würde dies zu voraussichtlichen Einnahmen in Höhe von 105.000 – 210.000 € führen. Eine wirklich verlässliche Berechnung ist allerdings aufgrund der vielen Unbekannten nicht möglich.

Einnahmen Schlüsselzuweisungen

Es ist schwer abzusehen, wie viele Personen Ihren bisherigen Zweitwohnsitz als Hauptwohnsitz erklären werden. Sofern 1.000 Personen ihren bisherigen Nebenwohnsitz zum Hauptwohnsitz erklären sollten, würde dies zu zusätzlichen Schlüsselzuweisungen in Höhe von rund 930.000 € führen (gegenläufige Effekte in Folgejahren durch höhere Steuerkraftsumme nicht berücksichtigt).

6. Anlagen
Satzung zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer

Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungssteuer in der Universitätsstadt Tübingen (Zweitwohnungssteuersatzung)

Aufgrund § 4 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Februar 2006 (GBl. S. 20) i.V.m. §§ 2 und § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 17. März 2005 (GBl. S. 206) hat der Gemeinderat am XXXXXX folgende Satzung beschlossen:

§ 1

Allgemeines

Die Universitätsstadt Tübingen erhebt eine Zweitwohnungssteuer als gemeindliche Jahresaufwandsteuer für das Innehaben einer Zweitwohnung im Stadtgebiet.

§ 2

Steuergegenstand

- (1) Wohnung im Sinne dieser Satzung ist jede Wohnung im Sinne von § 16 des Baden-Württembergischen Meldegesetzes in der jeweils geltenden Fassung.
- (2) Zweitwohnung im Sinne dieser Satzung ist jede Wohnung, die melderechtlich als Nebenwohnung erfasst ist. Wird eine Wohnung von einer Person inne gehalten, die mit dieser Wohnung melderechtlich nicht erfasst ist, dient die Wohnung als Zweitwohnung im Sinne dieser Satzung, wenn die Person eine andere Wohnung als Hauptwohnung im Sinne des Meldegesetzes inne hat.

§ 3

Steuerbefreiungen

Von den in § 2 Abs. 2 genannten Zweitwohnungen sind steuerfrei

1. Wohnungen, die von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern zu therapeutischen Zwecken oder für Erziehungszwecke zur Verfügung gestellt werden.
2. Wohnungen in Alten-, Altenwohn- und Pflegeheimen, Einrichtungen zur vorübergehenden Aufnahme pflegebedürftiger Personen und ähnliche Einrichtungen.
3. Wohnungen, die verheiratete, nicht dauernd getrennt lebende Personen, deren eheliche Wohnung sich nicht im Stadtgebiet Tübingen befindet, aus Gründen ihrer Erwerbstätigkeit, ihrer (Berufs-)Ausbildung oder ihres Studiums inne haben. Eine aus den genannten Gründen vorgehaltene Wohnung liegt vor, wenn diese aufgrund des Beschäftigungsortes nicht nur unregelmäßig oder zeitlich untergeordnet von diesen Personen genutzt wird und wegen der Entfernung zur ehelichen Wohnung oder der Arbeitszeiten die Zweitwohnung für die Berufsausübung erforderlich ist.

§ 4

Steuerschuldner

- (1) Steuerpflichtig ist jede natürliche Person, welche im Stadtgebiet eine Zweitwohnung im Sinne des § 2 inne hat (Inhaber einer Zweitwohnung).
- (2) Haben mehrere Steuerpflichtige gemeinschaftlich eine Zweitwohnung inne, so sind sie Gesamtschuldner nach § 44 der Abgabenordnung in der jeweils geltenden Fassung.

§ 5

Steuermaßstab

- (1) Die Steuer wird nach dem jährlichen Mietaufwand berechnet. Der jährliche Mietaufwand ist die Nettokaltmiete, die der Steuerpflichtige für die Benutzung der Wohnung auf Grund eines Vertrages nach dem Stand im Zeitpunkt der Entstehung der Steuerpflicht für ein Jahr zu entrichten hätte (Jahresnettokaltmiete). Als Mietaufwand gelten auch alle anderen Formen eines vertraglich vereinbarten Überlassungsentgelts, beispielsweise Pacht, Nutzungsentgelt, Erbbauzins, Leibrente.
- (2) Wenn nur eine Bruttokaltmiete (einschließlich Nebenkosten, aber ohne Heizkosten) vereinbart wurde, gilt als Nettokaltmiete die um einen Abzug von 10 % verminderte Bruttokaltmiete. Wenn nur eine Bruttowarmmiete (einschließlich Nebenkosten und Heizkosten) vereinbart wurde, gilt als Nettokaltmiete die um einen Abzug von 20 % verminderte Bruttowarmmiete.
- (3) Für Wohnungen, die

- im Eigentum des Steuerpflichtigen stehen,
- dem Steuerpflichtigen unentgeltlich oder zu einem Entgelt unterhalb der ortsüblichen Miete überlassen sind
- ungenutzt sind,

ist die Nettokaltmiete in der ortsüblichen Höhe anzusetzen. Sie wird von der Universitätsstadt Tübingen in Anlehnung an die Nettokaltmiete geschätzt, die für Räume gleicher oder ähnlicher Art, Lage und Ausstattung regelmäßig gezahlt wird.

§ 6

Steuersatz

Die Steuer beträgt 5 vom Hundert der Bemessungsgrundlage.

§ 7

Entstehung und Ende der Steuerpflicht

- (1) Die Steuer wird als Jahressteuer erhoben. Besteuerungszeitraum ist das Kalenderjahr.
- (2) Die Steuerpflicht für ein Kalenderjahr entsteht am 1. Januar. Tritt die Zweitwohnungseigenschaft erst nach dem 1. Januar ein, so entsteht die Steuerpflicht mit dem ersten Tag des auf diesen Zeitpunkt folgenden Monats.
- (3) Die Steuerpflicht endet mit Ablauf des Kalendermonats, in dem der Steuerpflichtige die Zweitwohnung nicht mehr inne hat.

Veränderungen unverzüglich schriftlich zu melden und über den Umfang dieser Veränderungen – auf Verlangen auch unter Vorlage entspr. Unterlagen – Auskunft zu erteilen.

§ 8

Festsetzung und Fälligkeit der Steuer, Rundung

- (1) Die Universitätsstadt Tübingen setzt die Steuer für ein Kalenderjahr oder – wenn die Steuerpflicht erst während des Kalenderjahres entsteht – für den Rest des Kalenderjahres durch Bescheid fest. In dem Bescheid kann bestimmt werden, dass die Steuerfestsetzung auch für künftige Zeitabschnitte gilt, solange sich die Bemessungsgrundlagen und der Steuerbetrag nicht ändern.
- (2) Die Steuer wird einen Monat nach Bekanntgabe des Steuerbescheides fällig. Bis zur Bekanntgabe eines neuen Steuerbescheides ist die Steuer jeweils zum 01. Juni eines jeden Jahres fällig und ohne Aufforderung weiter zu entrichten.
- (3) Die Steuer ist auf volle Euro abzurunden.

§ 9

Anzeigepflicht

- (1) Wer Inhaber einer Zweitwohnung ist bzw. wird oder eine Zweitwohnung aufgibt, hat dies der Universitätsstadt Tübingen – Abteilung Steuern – innerhalb eines Monats schriftlich anzuzeigen.
- (2) Die Inhaber einer Zweitwohnung sind verpflichtet, der Universitätsstadt Tübingen die für die Höhe der Steuer maßgeblichen

§ 10

Steuererklärung

- (1) Der Inhaber einer Zweitwohnung ist zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet. Zur Abgabe einer Steuererklärung ist auch verpflichtet, wer hierzu von der Universitätsstadt Tübingen aufgefordert wird.
- (2) Der Steuerpflichtige hat innerhalb eines Monats nach Aufforderung oder bei Änderung des Steuermaßstabes nach § 5 eine Steuererklärung abzugeben.
- (3) Die nach dem Formblatt der Universitätsstadt Tübingen zu erstellende Steuererklärung ist eigenhändig zu unterschreiben.
- (4) Die Stadt kann zum Nachweis der Angaben geeignete Unterlagen, insb. Mietverträge, Mietänderungsverträge und Vergleichsmieten anfordern.

§ 11

Mitwirkungspflichten

Die Mitwirkungspflichten Dritter, insbesondere derjenigen, die dem Steuerpflichtigen die Wohnung überlassen oder ihm die Mitbenutzung gestatten - z.B. Vermieter, Grundstücks- oder Wohnungseigentümer oder Verwalter nach dem Wohnungseigentumsgesetz in der jeweils geltenden Fassung – ergeben sich aus § 93 AO.

§ 12
Kleinbetragsregelung

Eine Festsetzung oder Änderung der Steuer unterbleibt, wenn diese einen Betrag von 10,00 Euro nicht überschreitet.

§ 13

In-Kraft-Treten

Diese Satzung tritt am 01.01.2009 in Kraft.