

Ein Jahr Praxiserfahrungen mit der Einführung der Zweitwohnungssteuer

Am 25.11.2004 hat der Augsburger Stadtrat einstimmig die Einführung der Zweitwohnungssteuer ab 01.01.2005 beschlossen. Die Hintergründe sind bekannt: Massiv weggebrochene Gewerbesteuererinnahmen 2001 bis 2003, stetig sinkende Einkommensteuererinnahmen sowie Zuwendungskürzungen des Freistaats Bayern (z. B. um 40 % bei den Art. 10 FAG-Zuschüssen seit 2004) einerseits, rapide steigende Sozialausgaben (incl. Bezirksumlage) andererseits, führten nicht nur in Augsburg zu drei desolaten Haushaltsjahren mit letztlich über 60 Mio Euro Fehlbeträgen. Neben massiven Einsparungen (Ämterzusammenlegungen, Stellenwiederbesetzungssperren, Erhöhung der Beförderungsmindstwartzeiten, Altersteilzeit grundsätzlich erst ab 60 Jahren) mussten auch die Steuern (Grundsteuer, Hundesteuer) sowie zahlreiche Gebühren und Entgelte 2004 erhöht werden. Zusätzlich verschärfte sich die Situation durch den immer drängenderen Nachholbedarf beim Hoch- und Tiefbauunterhalt sowie ein ungebrochenes Anspruchsdenken hinsichtlich der zentralörtlichen Infrastruktureinrichtungen einer Großstadt. Schließlich machte auch die Stadt Augsburg von der nunmehr auch in Bayern eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, die Zweitwohnungssteuer zu erheben, eine Steuer, die sorgfältiger Einführungsschritte bedarf, sich aber keinesfalls als die so oft zitierte „Bagatellsteuer“ darstellt.

1. Einführung in Bayern zum 01.08.2004

Am 26.07.2004 hat der Bayerische Landtag das zum 01.08.2004 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts (GVBl S. 272) beschlossen, mit dem er u.a. das **Verbot einer Steuer auf das Innehaben einer Wohnung aus Art. 3 Abs. 3 KAG gestrichen** hat. Seitdem haben auch die bayerischen Kommunen die Möglichkeit, eine **örtliche Aufwandsteuer auf das Innehaben einer Zweitwohnung (Zweitwohnungssteuer)** zu erheben. In § 11 Abs. 1 dieses Gesetzes wird zudem hinsichtlich der Zweitwohnungssteuer auf die in Art. 2 Abs. 3 KAG geregelte Genehmigungs- und Zustimmungspflicht bei der Einführung in Bayern bisher nicht erhobener kommunaler Steuern verzichtet.

Durch diese Möglichkeit, neben der Hundesteuer auch eine Zweitwohnungssteuer erheben zu können, wird nunmehr auch in Bayern das kommunale **Steuerfindungsrecht** (Art. 105 Abs. 2a GG) und damit auch die **kommunale Selbstverwaltung** (Art. 28 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) und **Finanzhoheit** (Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV) wieder etwas ernster genommen, entspricht diese Rechtsänderung doch einer immer wieder erhobenen Forderung der Kommunen und ihrer Spitzenverbände (vgl. zur Rechtsentwicklung ausführlich Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Kennzahl 32.00, insbesondere unter Nr. 3.2.1 sowie ausführlich zur Zweitwohnungssteuer unter Nr. 3.2.4). Zwar wäre, ordnungspolitisch argumentiert, die Einführung der **Spielautomatensteuer** als Unterfall der Vergnügungssteuer erheblich sinnvoller gewesen, versuchen doch die Kommunen mit signifikantem finanziellen Aufwand Hilfestellung bei Suchtproblemen und Überschuldung von Privathaushalten zu geben. Es besteht aber nach wie vor die Hoffnung, dass sich der Freistaat Bayern auch bei dieser Steuer noch bewegen wird.

2. Satzungsmuster

Die Arbeitsgemeinschaft der **Kämmerer der südbayerischen Bade-, Kur- und Fremdenverkehrsgemeinden** hat bereits im Mai 2004 einen Arbeitskreis gegründet, der sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Zweitwohnungssteuererhebung auseinandergesetzt hat. Diese Steuer hat bundesweit gesehen bereits eine über 30jährige Tradition, weshalb inzwischen auch zahlreiche Gerichtsentscheidungen zu verschiedenen Rechtsfragen vorliegen. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend wurde ein Satzungsmuster mit zahl-

reichen Hinweisen ausgearbeitet, das im Bayerischen Gemeindetag Heft 8/2004 S. 291 abgedruckt ist und dort als „Rohling für die eigene Satzungsgebung“ bezeichnet wird. Dieser Auffassung schließen wir uns – wie die ersten Monate Einführungspraxis zeigen – an.

Neben dem Ursprung der Zweitwohnungssteuer als kommunale Aufwandsteuer für **Fremdenverkehrsorte** hat sich bereits seit etwa zehn Jahren in den anderen Bundesländern ein erhebliches **Interesse größerer Städte an dieser Steuer** entwickelt. Sie wurde in Berlin, Bochum, Bremen, Dortmund, Erfurt, Essen, Hamburg, Hannover, Kassel und Mainz eingeführt, wo meist eine mindestens fünfstelligen Anzahl an Zweitwohnsitzinhabern gemeldet war. Mit der Einführung dieser Steuer in Bayern haben sich noch 2004 die Städte **Nürnberg, Fürth** und **Augsburg** (dort zum Stand August 2004 über 20.000 Personen, die mit Nebenwohnung gemeldet sind) entschlossen, ab 01.01.2005 die Zweitwohnungssteuer zu erheben. Auch in diesen Städten kann keinesfalls – wie dies früher häufig der Fall war – von einer sogenannten Bagatellsteuer gesprochen werden, liegen die jährlichen Einnahmenerwartungen (incl. zahlreicher Sekundäreffekte im Finanzausgleich und bei der Einkommensteuer) doch kurzfristig im sechsstelligen Eurobereich sowie mittelfristig sogar im siebenstelligen Eurobereich und das bei vergleichsweise geringem Verwaltungsaufwand.

Nach den uns vorliegenden Informationen soll die Zweitwohnungssteuer in Bayern bereits von 130 Städten und Gemeinden erhoben werden.

Das in **der Anlage 1** abgedruckte **Muster einer Zweitwohnungssteuersatzung** eignet sich sowohl für Fremdenverkehrsgemeinden und -städte als auch für sonstige Gemeinden und Städte. Es setzt die Erfahrungen der Kommunen anderer Bundesländer, die Erkenntnisse des oben erwähnten Arbeitskreises sowie eigene Einführungserfahrungen in geeignete Satzungstexte sowie gesonderte Hinweise in den beigefügten Fußnoten um. Der **Begriff der Zweitwohnung** wird bewusst vom melderechtlichen Nebenwohnungsbegriff gelöst. Als geeignete **Bemessungsgrundlage** wird die **Jahresnettokaltmiete** angesehen, auf die ein geeigneter Steuersatz (i.d.R. zwischen 8 und 15 v. H.) angewendet werden kann.

Darüber hinaus enthalten die **Anlagen 2 und 3** ein Formular für eine Steuererklärung mit Anleitung.

3. Praxishinweise

Neben diesen rechtlichen Hinweisen dürfen wir noch folgende Praxishinweise geben (siehe hierzu auch ausführlich die Presseerklärung der Stadt Augsburg vom 12.01.2005 auf der website www2.augsburg.de/index.php?id=2707 mit einer ausführlichen Darstellung der Einnahmen- und Ausgabenprognose und der „häufig gestellten Fragen“).

- Es empfiehlt sich, rechtzeitig auf eine **Bereinigung der Meldedaten** hinzuwirken. Diese setzt ein, sobald im Rahmen der unverzichtbaren **Öffentlichkeitsarbeit** über die bevorstehende Einführung der Zweitwohnungssteuer informiert wird. Durch gezielte Information des betroffenen Personenkreises kann die Anzahl der - ansonsten erst im Steuerveranlagungsverfahren auftretenden - Um- und Abmeldungen deutlich erhöht werden. Die Stadt Augsburg hat bereits im November 2004 die damals über 20.000 mit Nebenwohnung gemeldeten Personen angeschrieben, was dazu geführt hat, dass sich bis zur Versendung der Steuererklärungsformulare im Juni 2005 etwa 10.000 Personen um- bzw. abgemeldet haben.

Die rechtzeitige **Öffentlichkeitsarbeit** (siehe o.g. website) sollte auch eine gezielte Information **diverser Interessengruppen** einschließen. Gerade in Universitätsstädten

kann der melde- und steuertechnische Verwaltungsaufwand, den spätere Ummeldungen von **Studenten** sonst zwangsläufig auslösen, durch rechtzeitige und umfassende Information weitgehend vermieden werden. In diese Maßnahmen sollten vorzugsweise auch die Betreiber von Studentenwohnheimen einbezogen werden.

Als **vorbereitende Verwaltungsmaßnahme** ist auch zu empfehlen, frühzeitig - vorzugsweise vor dem Versand der Steuererklärungen - zu überprüfen, inwieweit die in der Gemeinde befindlichen Einrichtungen (z.B. Rehabilitationseinrichtungen) als "begünstigt" im Sinne von § 3 der Satzung anzuerkennen sind. Bei geeigneter Information sind die Heime – selbstverständlich nach vorheriger Absprache mit den betroffenen Personen – häufig bereit, die Namen der mit Nebenwohnung gemeldeten Einrichtungsbewohner mitzuteilen. Dies ermöglicht es, den Heimbewohnern das aufwändige Ausfüllen der Steuererklärung zu ersparen ohne gleichzeitig zu riskieren, dass Personen, die in der Einrichtung ebenfalls mit Nebenwohnung gemeldet sind (z.B. Heimpersonal), zu Unrecht in den Genuss einer Steuervergünstigung kommen.

- Dennoch muss sich die einführende Kommune darauf einstellen, mit einer Vielzahl von Eingaben und **Beschwerden** konfrontiert zu werden. Rasche Beantwortung mit dem erforderlichen Maß an Individualität der Schreiben verbessert die Akzeptanz. In größeren Kommunen ist auch eine Hotline für telefonische Anfragen in der Einführungsphase unerlässlich.
- Im Zuge der Steuereinführung ist mit An- und Ummeldungen in erheblichem Umfang zu rechnen. Zur Vermeidung von Arbeitsrückständen bei der Bearbeitung schriftlicher Änderungsanträge in der Meldebehörde sollte an den vorübergehenden **Einsatz zusätzlichen Personals** gedacht werden. Verzögerungen erschweren ansonsten die Kontrolle der Angaben in den Steuererklärungen zur Zweitwohnungssteuer. Der Einsatz zusätzlichen Personals während der Einführungsphase ist auch im Bereich der Steuerverwaltung unverzichtbar.
- Die Zweitwohnungssteuer erfasst auch **Studentenwohnungen/-zimmer** sowie sog. **Erwerbszweitwohnungen**, d.h. Wohnungen berufstätiger Personen, die vorzugsweise werktags benutzt werden. Die Inhaber der genannten Wohnungen ziehen die Rechtmäßigkeit der Steuererhebung insbesondere deshalb in Zweifel, weil sie den Wohnungsunterhalt nicht als "Luxus", sondern als eine durch die Berufstätigkeit bzw. durch das Studium veranlasste Notwendigkeit sehen. Nach der Entscheidung 2 BvR 1275/79 des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.1983 schließt es das Wesen der Aufwandsteuer aus, bei der Besteuerung Motive und Ziele, die dem Innehaben einer Wohnung zugrunde liegen, zu berücksichtigen (vgl. auch Bundesverwaltungsgericht Urt. 11 C 12/99 vom 12.04.2000). Diese über § 31 BVerfGG auch für die Entscheidungen anderer Gerichte verbindliche Rechtsauffassung kann nur vom Bundesverfassungsgericht selbst geändert werden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine in dieser Sache unter dem Aktenzeichen 1 BvR 2627/03 erneut anhängige Verfassungsbeschwerde wird noch für 2005 erwartet.

Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass Satzungsbestimmungen, wonach Erwerbszweit- bzw. Studentenwohnungen der Zweitwohnungssteuer nicht unterliegen, wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG (Gleichheitssatz) nichtig sind. Dasselbe gilt im übrigen auch für Steuervergünstigungen von Zweitwohnungen solcher Personen, die in der Gemeinde gleichzeitig ihre Hauptwohnung unterhalten (vgl. BVerfG, Urt. 2 BvR 1275/79, a.a.O.). Die in der Wirtschaftspresse häufig zitierte Entscheidung 5 A 118/04 des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 16.02.2005, wonach die von einem Studenten am Studienort angemietete Wohnung der Zweitwohnungssteuer nicht unterliege, steht

keineswegs im Widerspruch zu der o.g. höchstrichtlichen Rechtsprechung. Sie ist vielmehr Folge des im Urteilsfall maßgeblichen Wohnungsbegriffs, der in der einschlägigen Satzung als „Gesamtheit von Räumen.., zu der eine Küche oder Kochgelegenheit sowie eine Toilette ...gehören“ definiert wird. Bei Anwendung des im Rahmen dieser Abhandlung vorgestellten Satzungsentwurfs (vgl. **Anlage 1**) wird beim Wohnungsbegriff auf Art. 15 Bayerisches Meldegesetz (MeldeG) verwiesen (Wohnung dort definiert als "jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen dient"), sodass die o.g. Entscheidung des Verwaltungsgerichts Lüneburg hier nicht einschlägig ist.

- Personen, die gemeinsam eine Zweitwohnung bewohnen, schulden die Steuer gesamt-schuldnerisch (§ 4 Abs. 2 der Satzung), d.h. die Verwaltung ist berechtigt, die gesamte für eine Wohnung geschuldete Steuer gegenüber einem einzigen Bewohner geltend zu machen. Die praktische Umsetzung dieser Bestimmung setzt voraus, dass der Verwaltung die Namen der Personen bekannt sind, die gemeinsam eine Zweitwohnung inne haben. Die Aufforderung zur namentlichen Nennung der **Mitbewohner** im Rahmen der Steuererklärung ist **datenschutzrechtlich zulässig**.
- Der Einstieg in die Veranlagung der Zweitwohnungssteuer erfolgt zweckmäßigerweise über einen Zugriff auf die Meldedaten, d.h. zur Abgabe einer Steuererklärung sind zunächst die Personen aufzufordern, die im Stadtgebiet eine Nebenwohnung i.S. von Art. 16 Abs. 3 MeldeG inne haben. Im Hinblick auf den Grundsatz der **Steuergerechtigkeit** (Art. 13 KAG i.V. m. § 85 AO) ist eine Beschränkung der "Erfassungsaktivitäten" auf diesen Personenkreis jedoch keineswegs ausreichend. Es ist vielmehr erforderlich, über weitere Maßnahmen eine vollständige Erfassung aller Steuerpflichtigen sicher zu stellen. Hierfür eignen sich neben Anfragen an die Grundstückseigentümer und einer Überprüfung der nach Einführung der Zweitwohnungssteuer vorgenommenen melde-rechtlichen Abmeldungen u.a. auch Vor-Ort-Kontrollen. Ein Unterlassen solcher Maßnahmen hat zur Folge, dass die Zweitwohnungssteuersatzung für nichtig erklärt werden kann (vgl. VG Gelsenkirchen Urteil 16 K 3699/01 vom 05.12.2002).
- Es liegt auf der Hand, dass ein effizientes Arbeiten bei der Zweitwohnungssteuer ohne Einsatz einer entsprechenden **EDV-Technik** nicht möglich ist. Dies gilt insbesondere für die Einführungsphase, in der eine Vielzahl potenzieller Steuerpflichtiger zur Abgabe von Steuererklärungen aufzufordern ist, aber auch in der sich anschließenden Veran-lagungsphase, in der u.a. die steuerrechtliche Umsetzung der bei der Meldebehörde eingehenden Änderungen bewerkstelligt werden muss. Bei kleineren Kommunen mag diese verwaltungstechnische Herausforderung noch unter Verwendung handelsüblicher Standardsoftware möglich sein; bei Großstädten empfiehlt sich – gerade im Hinblick auf die zweckmäßigen Verknüpfungen mit dem kontinuierlich zu pflegenden Melderegister sowie dem DV-Finanzverfahren – der Einsatz einer speziellen Software. Eine solche wird derzeit in Zusammenarbeit der Städte Nürnberg und Augsburg entwickelt.

Redaktionsschluss für diesen Beitrag: 25.08.2005

Verw.rätin Erna Sohr, Bereichsleiterin Steuerveranlagung im Kämmererei- und Steueramt
Verw.rat Roland Barth, Erster Sachbearbeiter im Finanzreferat
Dr. Gerhard Ecker, berufsmäßiger Stadtrat
bei der Stadt Augsburg