

STADT FRIEDRICHSHAFEN

Sitzungsvorlage

Ausfertigungen: HPA, Stadt- und
Stiftungspflege (2x)

Drucksache-Nr. 2014 / 198

Dienststelle: Steuerabteilung

Datum, Unterschrift:

Aktenzeichen: ST/STE Jo

03.07.2014 gez. Schrode

Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen):

- BM Hauswald _____
 Oberbürgermeister _____
 I. BM Dr.-Ing. Köhler _____
 BM Krezer _____

Betreff: Neufassung der Zweitwohnungssteuersatzung in Friedrichshafen

Anlagen: Satzungen

Medien: Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens **1 Arbeitstag** vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.

- MS Office 2003 Dateien (inkl. ppt, .mpp)
 Folien (ungeeignet)
 DVD
 .pdf-, htm-Dateien
 Video (VHS)

Zeitdauer des Tagesordnungspunktes: 20 Min.

Vortrag / Experte: Herr Joachim

Gremium:	Vorberatung/Datum	vorgesehene Entscheidung/Datum	öffent-lich	nicht-öffentl.
Ausschuss für Kultur und Soziales				
Technischer Ausschuss				
Finanz- und Verwaltungsausschuss	23.07.2014			X
Gemeinderat		28.07.2014	X	

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.):

Drucksache 48/1/2010

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN ja nein

Kosten:	<input type="checkbox"/> einmalige Kosten	Betrag:		EUR
	<input checked="" type="checkbox"/> jährliche Folgekosten:			
	Personalkosten:	Betrag:	20.000	EUR
	Sachkosten:	Betrag:		EUR
Zuschüsse bzw.	<input type="checkbox"/> einmalige Einnahme(n)	Betrag:		EUR
Beiträge:	<input checked="" type="checkbox"/> laufende (jährlich)	Betrag:	30.000	EUR
MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT:				
<input checked="" type="checkbox"/> Städt. Haushalt	<input checked="" type="checkbox"/> VWH	<input type="checkbox"/> VMH	HSt.: 1.9000.0270.000	
<input type="checkbox"/> Haushalt Zepp.Stiftung	<input type="checkbox"/> VWH	<input type="checkbox"/> VMH	HSt.:	
Zur Verfügung stehende Mittel (Planansatz und Haushaltsausgabenrest lfd. Jahr):				EUR
Noch bereitzustellen:				EUR
Deckungsvorschlag:				EUR

Beschlussantrag: (ggf. Fortsetzungsblatt verwenden)

- 1) Der Gemeinderat beschließt eine Satzung zur Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in Friedrichshafen rückwirkend ab 1. Januar 2011 bis zum Ablauf am 31. Dezember 2014 entsprechend Anlage 1.
- 2) Der Gemeinderat beschließt eine neue Satzung zur Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in Friedrichshafen ab 1. Januar 2015 entsprechend Anlage 2, welche dann die unter Ziffer 1 genannte Satzung ersetzt.
- 3) Die Stelle Sachbearbeiterin Grund-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer bei der Steuerabteilung wird zum 01. Oktober 2014 um 50 % auf 100 % erhöht (TVöD EG5). Die entsprechende Darstellung im Stellenplan wird mit dem nächsten Doppelhaushalt nachvollzogen.

Begründung:

Mit Beschluss vom 27. September 2010 hat der Gemeinderat eine Zweitwohnungssteuer in Friedrichshafen mit Wirkung ab 1. Januar 2011 eingeführt. Ziel der Einführung war dabei primär, die Studenten der Zeppelin University sowie der Studenten der Berufsakademie, die in Friedrichshafen arbeiten und studieren zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes zu animieren. Mit der Anmeldung des Hauptwohnsitzes war gewährleistet, dass uns aus Mitteln des Finanzausgleichs rd. 1.000 EUR pro Jahr an sogenanntem „Kopfbetrag“ zugewiesen wurde.

Die Höhe des Kopfbetrags war für uns dann auch der Maßstab für die Festsetzung unserer Zweitwohnungssteuersätze. Diese setzen sich zusammen aus vier Stufen zwischen dem Mindestbetrag in Höhe von 756 EUR (bis 4.000 EUR Jahresrohmiete=JRM) und dem Höchstbetrag von 1.260 EUR. Der Höchstbetrag wurde erreicht bei einer JRM von über 6.000 EUR, sprich 500 EUR pro Monat. Die Jahresrohmiete versteht sich dabei als Miete zuzüglich der Nebenkosten, ohne Heizkosten. Die Begrenzung der Steuerstufen auf 4 wurde vor allem deswegen gewählt, um den Verwaltungsaufwand für die Erhebung möglichst gering zu halten. Den sogenannten „Stufentarif“ praktizieren nahezu alle Gemeinden um den Bodensee, wobei lediglich die Anzahl der Stufen variiert. Während die Satzung in Konstanz 7 Stufen enthielt, veranlagte Immenstaad 23 Stufen.

In Friedrichshafen werden auf Grund des relativ hohen Mietniveaus die meisten veranlagten Zweitwohnungssteuern (55 %) mit dem Höchstbetrag angesetzt. Die Steuer errechnet sich wie folgt:

48 NW werden mit	756 EUR	
18 NW werden mit	900 EUR	
13 NW werden mit	1.056 EUR	
96 NW werden mit	1.260 EUR	veranlagt

Insgesamt werden derzeit 175 Zweitwohnungen zur Zweitwohnungssteuer veranlagt. Das aktuelle Jahressoll beträgt 188.000 EUR.

Die Anzahl an Hauptwohnsitzen hat sich seit der Einführung der Zweitwohnungssteuer gegenüber heute um rd. 1.100 erhöht. Nach Angaben unseres Einwohnermeldeamts ist dieser Anstieg hauptsächlich auf die Einführung der Steuer zurückzuführen. Die Anzahl der angemeldeten Nebenwohnsitze und Ferienwohnungen reduzierte sich in dieser Zeit von rd. 2.500 auf derzeit 401 (incl. Verheiratete die sich hier beruflich aufhalten).

Mit einem Beschluss vom 15. Januar 2014 (1 BVR 1656/09) hat das Bundesverfassungsgericht auf Grund einer Verfassungsbeschwerde aus dem Jahr 2009 sämtliche Zweitwohnungssteuersatzungen der Stadt Konstanz seit 1984 für nichtig erklärt. Vorausgegangen waren anderslautende Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und Verwaltungsgerichtshofs Freiburg.

Tenor der Entscheidung war, dass sich eine Steuer primär an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen orientieren muss und dass Änderungen an diesem Grundsatz nur durch „hinreichend gewichtige sachliche Gründe“ gerechtfertigt sein kann. In diesem Zusammenhang wurde an der Satzung der Stadt Konstanz bemängelt, dass die Steuer mit steigender Bemessungsgrundlage sank, d. h. „degressiv“ ausgestaltet war. Die Richter sahen in der Degression eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Die beabsichtigte

Lenkungswirkung, sprich die Schaffung eines Anreizes für Studenten sich mit einem Hauptwohnsitz anzumelden oder um Vermieter zu animieren, nicht genutzte kleine Wohnungen dem Wohnungsmarkt zur Verfügung zu stellen, ist nicht geeignet, den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit auszuhebeln. Welche Gründe überhaupt als zulässig akzeptiert werden könnten hat das Gericht nicht genannt.

Legt man die Maßstäbe des Gerichtsbeschlusses an unsere Zweitwohnungssteuersatzung an, so stellt man fest, dass entscheidende Teile einer näheren Prüfung ebenfalls nicht standhalten würden. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

	JRM	Steuer	Steigerung
bis	4.000 EUR	756 EUR	
ab	5.000 EUR	900 EUR	144 EUR
bis	6.000 EUR	1.056 EUR	156 EUR
über	6.000 EUR	1.260 EUR	204 EUR

Damit ergibt sich zwar insgesamt von Stufe zu Stufe nach oben eine Progression, nicht allerdings zwischen den 1.000 EUR-Schritten. Ein Steuerpflichtiger mit einer JRM von 4.000 EUR bezahlt beispielsweise dieselbe Steuer wie jemand mit einer JRM von 4.999 EUR. Damit beinhaltet unsere Satzung eine partielle Degression, die den Erfordernissen des Urteils nicht mehr gerecht wird. Darüber hinaus würde als problematisch angesehen, dass alle JRM ab 6.000 EUR demselben Steuersatz unterliegen. In Friedrichshafen befinden sich eigengenutzte Zweitwohnungen, die durchaus auch für 1.500 EUR pro Monat vermietbar wären. Vor allem hier wäre dann eine unzulässige Degression enthalten.

Dieser Problematik könnte man nur entgehen, indem wir eine erheblich höhere Anzahl von Stufen einführen würden, mit wesentlich kleineren Schritten und keiner Grenze nach oben oder ob wir gleich einen einheitlichen, linearen Prozenttarif wählen. Während wir uns bei einer Reduzierung der Schrittgrenzen immer noch der Gefahr aussetzen würden, dass ein Gericht die Satzung verwirft, wären wir mit einem Prozenttarif auf der sicheren Seite.

Während Meersburg und Überlingen zum Prozenttarif tendieren, will es Immenstaad beim Stufentarif mit 750EUR-Schritten belassen. In den anderen Bodenseegemeinden ist die Meinungsbildung noch nicht ganz abgeschlossen

Wir tendieren zu einem Prozenttarif i. H. v. 20 %, wie ihn Konstanz bereits eingeführt hat. Dieser Satz ist von Gerichten geprüft und als nicht erdrosselnd angesehen worden, sofern er sich auf die Nettokaltmiete bezieht. Darüber hinaus werden durch diesen Satz unsere bisherigen Steuersätze in etwa bestätigt, abgesehen von den Mieten über 6.000 EUR.

Momentan liegen uns keine Widersprüche vor, die sich auf das Urteil des BVG stützen. Allerdings dürften wir jetzt bereits keine Bescheide mehr erteilen.

Heilung der bisherigen Satzung

Gem. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz besteht für den Bürger Vertrauensschutz. Aus den danach entwickelten Grundsätzen ist eine echte Rückwirkung als nachträglich ändernder Eingriff in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Dieser Vertrauensschutz steht allerdings auch einer echten Rückwirkung von Gesetzen dann nicht entgegen, wenn ein solches Vertrauen sachlich nicht gerechtfertigt ist. So ist dieses Vertrauen u.a. dann nicht schutzwürdig, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste. Auch kann sich der Bürger nicht immer auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen.

Vielmehr kann der Satzungsgeber unter Umständen eine nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen. Dies ist gängige Rechtspraxis und Rechtsprechung. So hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 03.09.2009 (1 BvR 2384/08) entschieden (wörtlich):

„Die Verwaltungsgerichte wenden die Grundsätze in ständiger Rechtsprechung auf den Bereich der durch die Kommunen festgesetzten Steuern, Beiträge und Gebühren an. Danach kann eine Heilung unwirksamer kommunaler Abgabesatzungen mit Wirkung für vergangene Zeiträume ohne Verletzung des rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutzes grundsätzlich dann erfolgen, wenn der mit Rückwirkung versehenen Neuregelung in der Vergangenheit gleichartige Regelungsversuche vorausgegangen sind.“ Im o.a. Fall ging es um eine kommunale Vergnügungssteuersatzung einer Stadt in Baden-Württemberg, die mit Rückwirkung erlassen und mit Verfassungsbeschwerde angefochten wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat seiner ständigen und der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte folgend die Rückwirkung für zulässig und verfassungskonform erklärt.

Da die Stadt Friedrichshafen durch den Erlass einer Zweitwohnungssteuersatzung seit 2011 zum Ausdruck gebracht hat, dass sie das Innehaben von Zweitwohnungen besteuern will, liegen die Voraussetzungen für den Erlass einer (heilenden) rückwirkenden Satzung vor.

Aus Gründen der Rechtssicherheit schlägt die Verwaltung vor, zwei Satzungen zu beschließen:

a) Satzung 01.01.2011 bis 31.12.2014

Wie oben bereits dargestellt, kann eine Satzung rechtssicher innerhalb der Festsetzungsverjährungsfrist geheilt werden. Diese Frist beträgt für Kommunalabgaben aufgrund § 3 Abs. 1 Ziffer 4 Buchst. c Kommunales Abgabengesetz Baden-Württemberg (KAG) in Verbindung mit § 169 der Abgabenordnung (AO) einheitlich vier Jahre, nach Ablauf des Jahres, in dem der Steueranspruch entstanden ist. Damit wäre unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 (1 BvR 2457/08) möglich, die Satzung rückwirkend ab 2010 zu ändern. Da die erste Zweitwohnungssteuersatzung in Friedrichshafen erst mit Wirkung ab 01.01.2011 in Kraft trat, wären in Friedrichshafen die Voraussetzungen für eine zulässige rückwirkende Änderung gegeben.

Der Entwurf der ersten Satzung sieht eine Gültigkeitsdauer bis zum Ablauf des 31.12.2014 vor. Dies deshalb, weil die Zweitwohnungssteuerbescheide 2014 bereits am 10.01.2014

erteilt wurden und die Zweitwohnungssteuerbescheide 2014 mit ganz wenigen Ausnahmen bereits bestandskräftig sind. Eine Änderung von bestandskräftigen Bescheiden ist nur unter ganz engen Voraussetzungen zulässig. Die Satzung soll deshalb befristet gelten. Beim Steuersatz muss nun den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen werden. Das bedeutet, dass eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen hat. Dieses Ziel lässt sich mit einem einheitlichen Prozentsatz auf den jährlichen Mietaufwand erreichen. Der jährliche Mietaufwand ist bei angemieteten Zweitwohnungen der tatsächliche Nettomietaufwand, bei eigengenutzten Wohnungen die übliche Vergleichsmiete (Schätzung nach dem städt. Mietspiegel). Ein Steuersatz von durchschnittlich 20 v.H. auf den jährlichen Mietaufwand ist in der Rechtsprechung akzeptiert (vgl. Beschluss VGH Baden-Württemberg vom 26.08.2013, 2 S 2116/12, Beschluss OVG Niedersachsen vom 22.11.2010, 9 ME 76/10).

Der Steuersatz muss vorübergehend (bis 31.12.2014) auf den Höchstsatz der bisherigen Regelungen gedeckelt werden. Hierfür sind zwei Gründe maßgebend:

Zum einen können die bestandskräftigen Veranlagungen nicht mehr geändert werden (auch nicht für das Jahr 2014), zum anderen dürfen die Fälle, die zu neuen Veranlagungen bis 31.12.2014 führen, aufgrund des rechtsstaatlich begründeten Vertrauensschutzes nicht im Nachhinein schlechter gestellt bzw. mit einer höheren Steuer als ursprünglich festgelegt belastet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 03.09.2009 (1 BvR 2384/08) im Falle der Beschwerde gegen eine baden-württembergische Vergnügungssteuersatzung entschieden, dass eine Deckelung (wie sie auf den Betrag der bisherigen, verfassungswidrigen Satz in der Vergnügungssteuersatzung vorübergehend vorgenommen wurde) zu vergleichbaren Ungleichheiten wie der nicht mehr zulässige Maßstab führt und es hierfür einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Das Bundesverfassungsgericht sah in der erkennbaren Absicht des Satzungsgebers, mit der Deckelung eine Schlechterstellung der Steuerpflichtigen bei der rückwirkenden Umstellung der Satzung auf einen verfassungskonformen Maßstab zu verhindern, eine solche besondere Rechtfertigung. Genau dies ist bei der bis zum 31.12.2014 befristeten Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt Friedrichshafen auch Sinn und Zweck der Höchstgrenzen, die genau den bisherigen Beträgen entsprechen.

Die Neufälle, die bis zum 31.12.2014 zu veranlagten sein werden, werden nicht schlechter gestellt als die bereits bestandskräftigen Fälle. Andernfalls bestünde die Gefahr, sich dem Vorwurf einer Ungleichbehandlung auszusetzen. Sofern sich bei den neu zu veranlagenden Fällen aufgrund des Steuersatzes aus dem Regelsatz 20 v.H. auf den Mietaufwand ein niedrigerer absoluter Betrag als bisher ergibt, ist der neue Regelsteuersatz anzuwenden. Somit kann bis 31.12.2014 kein Steuerpflichtiger schlechter gestellt werden als bei den bestandskräftig veranlagten Fällen, allenfalls besser. Dem zu schützenden Vertrauen der Steuerschuldner, nicht im Nachhinein mit einer höheren Steuer als ursprünglich festgelegt belastet zu werden, wird durch diese Ausgestaltung ebenso Rechnung getragen wie der Tatsache, dass es sich bei der Zweitwohnungssteuer um eine Jahressteuer handelt.

b) Satzung ab 01.01.2015

Ab 01.01.2015 soll dann eine neue Satzung gelten. Diese Satzung ist dann auf alle Fälle ab 2015 anzuwenden. Der Steuersatz soll 20 v.H. auf den jährlichen Nettomietaufwand betragen. Wie anfangs bereits dargelegt ist aktuell ein Steuersatz von 20 v.H. in der Rechtsprechung akzeptiert. Höchstbeträge gibt es ab 2015 dann nicht mehr, womit dem

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vollumfänglich Rechnung getragen wird.

Mit der Änderung der Zweitwohnungssteuersatzung erwarten wir eine Mehreinnahme ab 2015 von rd. 30.000 EUR.

Personelle Ausstattung der Steuerabteilung

Derzeit ist der Steuerbereich der Steuerabteilung (ohne Anschlussbeiträge) mit 1,5 Stellen an Sachbearbeitern besetzt. Davon bearbeitet eine Mitarbeiterin die komplette Gewerbesteuer und die Vergnügungssteuer. Seitdem wir vom Stückzahl- auf den Wirklichkeitsmaßstab umgestellt haben und wir monatlich sämtliche Geldspielautomaten einzeln abrechnen müssen, ist diese Mitarbeiterin voll ausgelastet.

Die Mitarbeiterin mit dem halben Deputat bearbeitet die Grundsteuer (ca. 25.000 Objekte), die Hundsteuer (ca. 1.500 Hunde) und die Zweitwohnungssteuer (ca. 220 ZW-Fälle). Das war bisher schon sehr knapp bemessen.

Allein die Steigerung der Grundsteuer seit 2010 (8,77 Mio. EUR) bis 2013 (9,75 Mio. EUR) bei gleichbleibendem Hebesatz zeigt schon, dass die Bearbeitung dieser Abgabe erheblich zugenommen hat. Grund dafür ist vor allem die Flucht in „Betongeld“, seitdem die Verzinsung von Guthaben auf den Banken faktisch nicht mehr stattfindet. Hier macht sich aber nicht nur der Neubau von Wohnungen bemerkbar, sondern auch eine steigende Anzahl von Eigentumswechseln auch bei Gebrauchtwohnungen. Darüber hinaus fahren die Finanzbehörden die Einheitsbewertung und die Fortschreibungsarbeiten personell zurück, im Hinblick darauf, dass diese Arbeiten in absehbarer Zeit komplett auf die Gemeinden übergehen sollen. Um hier aktuell zu sein ist es erforderlich, dass wir die Kaufverträge der Notariate selbst auswerten.

Die Umstellung der Zweitwohnungssteuer auf einen Prozenttarif ist mit einer erheblichen Zunahme an Bearbeitungszeit verbunden. Dabei führt nur jeder dritte Zweitwohnungsfall letztendlich zu einer Steuererhebung, weil zunächst gemeldete Zweitwohnsitze in Hauptwohnsitze umgeändert werden. In jedem Einzelfall muss die konkrete Miete ermittelt werden. Ab 2015 muss deshalb eine komplette Neuerfassung der Daten stattfinden. Darüber hinaus stellen wir immer wieder fest, dass uns Zweitwohnungen nicht gemeldet wurden. Gelegentliche Überprüfungen von Wohnanlagen sind rechtlich gefordert, können derzeit jedoch mit diesem Personalbestand nicht durchgeführt werden.

Mit der Entscheidung, die Zweitwohnungssteuer auf den Prozenttarif umzustellen, ist es zwingend erforderlich, diese Halbtagesstelle auf eine Ganztagesstelle aufzustocken.

Die Mitarbeiterin, die die Grund-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer bisher bearbeitet hat, hat sich bereit erklärt, eine Ganztagesstelle zu übernehmen. Der jährliche Mehraufwand an Lohnkosten (TVöD EG5) kann mit ca. 20.000 EUR beziffert werden.

Der Arbeitsplatz ist materiell bereits eingerichtet. Mit dem Personalbestand von zwei Mitarbeitern im Veranlagungsbereich liegen wir unter dem Durchschnitt vergleichbarer Städte in Baden-Württemberg.