

BESCHLUSSVORLAGE V487/20 öffentlich	Referat	Referat II
	Amt	Kämmerei
	Kostenstelle (UA)	0300
	Amtsleiter/in	Leupold-Herrmann, Mirjam
	Telefon	3 05-13 08
	Telefax	3 05-13 19
	E-Mail	mirjam.herrmann@ingolstadt.de
Datum	02.10.2020	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Finanz- und Personalausschuss	22.10.2020	Vorberatung	
Stadtrat	23.10.2020	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Zweitwohnungssteuer
- Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen vom 26.05.2020 -;
Stellungnahme der Verwaltung
(Referent: Herr Fleckinger)

Antrag:

1. Der Bericht der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Einführung einer Zweitwohnungssteuer vorzubereiten und dem Stadtrat eine entsprechende Beschlussvorlage zur Entscheidung vorzulegen.

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Kurzvortrag:

Die Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen stellte mit Schreiben vom 26.05.2020 einen Antrag auf Prüfung der Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Stadt im Zuge einer möglichen Einführung einer Zweitwohnungssteuer in Ingolstadt.

Mehr als 100 Gemeinden in Bayern haben bislang von der seit 2004 bestehenden rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer solchen Steuer Gebrauch gemacht, darunter neben der Landeshauptstadt München auch weitere Großstädte wie Nürnberg, Fürth und Augsburg.

Kurzer Überblick zur Zweitwohnungssteuer:

Die Zweitwohnungssteuer ist als örtliche Aufwandsteuer eine reine Kommunalsteuer und wird von der Gemeinde erhoben. Steuergegenstand ist das „Innehaben einer Zweitwohnung“. Als Zweitwohnung gilt jede Wohnung, die neben der jeweiligen Hauptwohnung für den persönlichen Lebensbedarf oder den persönlichen Lebensbedarf von Familienmitgliedern unterhalten wird. Die Nutzung zum persönlichen Bedarf kann für Zwecke der Erholung (Ferienwohnung), der Berufsausübung, der Ausbildung oder zum sonstigen persönlichen Lebensbedarf erfolgen. Zweit- und Hauptwohnung können auch in einer Gemeinde liegen. Weitere Voraussetzung für die Steuerpflicht ist, dass beide Wohnungen (Hauptwohnsitz wie Zweitwohnung) im Inland liegen.

Steuerpflichtig sind der Inhaber bzw. die Inhaberin der Zweitwohnung. Es ist dabei uner-

heblich, ob das „Innehaben“ der Wohnung in der Form eines Mietverhältnisses oder Eigentum besteht. Mehrere Personen gelten als Gesamtschuldner. In einer Wohngemeinschaft kann auch jede mit Zweitwohnsitz gemeldete Person für ihren Wohnungsanteil steuerpflichtig sein.

Steuerbemessung:

Die Zweitwohnungssteuer wird als Jahressteuer erhoben und berechnet sich nach dem jährlichen Mietaufwand. Der jährliche Mietaufwand ist die Nettokaltmiete, die die steuerpflichtige Person für die Nutzung der Wohnung im Zeitpunkt der Entstehung der Steuer für ein Jahr zu entrichten hat. Aus der so ermittelten Bemessungsgrundlage (Jahresnettokaltmiete) errechnet sich unter Zugrundelegung des festgesetzten Steuersatzes die fällige Zweitwohnungssteuer. Bundesweit bewegt sich dieser Steuersatz zwischen 8 % und 16 %.

Bei Wohnungen, die entweder durch den Eigentümer selbst genutzt oder unter marktüblichen Preisen bzw. kostenfrei überlassen werden, wird zur Berechnung die ortsübliche Vergleichsmiete herangezogen. Derzeit wurde kein verbindlicher Mietspiegel für Ingolstadt erstellt, sodass auf andere statistische Erhebungen zurückgegriffen werden müsste.

Realisierung der Steuerfestsetzung:

Voraussetzung für die korrekte Bearbeitung und Umsetzung der Steuerfestsetzungen ist u.a. die Einführung einer verpflichtenden Steuererklärung. Dies würde bedingen, auch EigentümerInnen von vermieteten Wohnungen zur Mitwirkung bei der Ermittlung der für die Steuererhebung erforderlichen Daten und Angaben zu verpflichten.

Befreiungstatbestände:

Der Gesetzgeber hat für bestimmte Personengruppen und Lebenssachverhalte Ausnahmen bzw. Möglichkeiten der Befreiung von der Zweitwohnungssteuer vorgesehen und gesetzlich normiert:

Wohnungen als Kapitalanlage:

Zur Zweitwohnung im Sinne einer Aufwandsteuer wird eine Wohnung erst dann, wenn der konkret Nutzende die Wohnung als Zweitwohnsitz innehat und damit seinen persönlichen Aufwand dokumentiert. Wohnungen als Kapitalanlage, die an Dritte vermietet oder verpachtet sind, unterliegen somit für den Eigentümer nicht der Zweitwohnungssteuer.

Erwerbszweitwohnsitz nicht dauernd getrenntlebender Ehegatten:

Ein Ehegatte, der den Erstwohnsitz gemeinsam mit der Familie in einer anderen Gemeinde führt, berufsbedingt jedoch einen Nebenwohnsitz in einer Gemeinde mit Zweitwohnungssteuer unterhält, kann aufgrund melderechtlicher Bestimmungen den Erstwohnsitz nicht in die Berufsgemeinde verlegen. Die sich hieraus ergebenden Fragestellungen einer möglichen und zulässigen Zweitwohnungsbesteuerung wurden zwischenzeitlich geklärt. Nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung können berufsbedingt notwendige Erwerbszweitwohnungen nicht dauernd getrenntlebender Ehegatten nicht der Zweitwohnungssteuer unterliegen, da dies Ehe und Familie diskriminiere und gegen Art. 6 GG verstoße.

Ausnahmetatbestand für Geringverdiener:

Art. 3 Abs. 3 Sätze 2 und 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) legt eine Mindesteinkommensgrenze für die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer fest. Sofern die Summe der positiven Einkünfte eines/r Steuerpflichtigen im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 29.000 EUR und bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und Lebenspartnern 37.000 EUR nicht übersteigt, wird eine Zweitwohnungssteuer nicht erhoben.

Ausgangsvoraussetzungen für die Stadt Ingolstadt:

Zum 31.12.2019 waren in Ingolstadt knapp 7.800 Einwohner mit Zweitwohnsitz gemeldet, Tendenz leicht steigend.

Bereits im Jahr 2005 wurde die Verwaltung vom Stadtrat beauftragt, die Voraussetzungen zu prüfen, in Ingolstadt eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Im Rahmen des entsprechenden Recherche- und Prüfungsauftrages wurden damals vom Einwohnermeldeamt alle mit Zweitwohnsitz gemeldeten Bürger angeschrieben und mit dem Hinweis auf die mögliche Einführung einer Zweitwohnungssteuer gebeten, ihren Meldestatus dahingehend zu überprüfen. In der Folge dieser Ermittlung wurden rund die Hälfte der gemeldeten Nebenwohnungen abgemeldet, ein Statuswechsel zur Hauptwohnung erfolgte jedoch kaum (< 2 %).

Ob und in welchem Umfang ein Statuswechsel bei tatsächlicher Einführung der Zweitwohnungssteuer heute in Ingolstadt erfolgen würde, kann derzeit lediglich auf der Basis der Erfahrungswerte anderer Kommunen geschätzt werden.

Mögliche finanzielle Einnahmen bei Einführung der Steuer:

Unmittelbare Effekte:

Aus den Erfahrungen der Städte, die bereits eine Zweitwohnungssteuer eingeführt haben, lässt sich ableiten, dass die Zahl der ursprünglich gemeldeten Zweitwohnsitze in Relation zu den verbleibenden Steuerfällen zwischen 5 und 20 % liegt. Für Ingolstadt ließen sich somit zwischen 500 und 1.500 Zweitwohnsitze ausweisen, die einer künftigen Steuerpflicht unterliegen würden.

Im Hinblick auf die festgelegten Einkommensgrenzen aus Art. 3 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KAG ist anzunehmen, dass bereits aufgrund der Obergrenzen ein erheblicher Teil von der Steuerpflicht zu befreien wären. Dies gilt insbesondere für Studenten und Auszubildende. Eine Steuer auf das Innehaben einer Wohnung wird nicht erhoben, wenn die Summe der positiven Einkünfte des Steuerpflichtigen nach § 2 Abs. 1, 2 und 5a des Einkommensteuergesetzes (EStG) im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 29.000 EUR nicht überschritten hat. Bei nicht dauernd getrenntlebenden Ehegatten und Lebenspartnern beträgt die Summe der positiven Einkünfte 37.000 EUR.

Nach Erfahrungen der anderen Städte unterliegen ca. 30 % der Zweitwohnsitze einem Befreiungstatbestand.

Wird auf Grundlage von Daten des Sachgebietes Statistik und Stadtforschung (Mai 2020) eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 46 qm und ein durchschnittlicher Mietpreis von 11,15 EUR pro Monat zugrunde gelegt, ergibt sich eine durchschnittliche Monatskaltmiete von 512,90 EUR bzw. eine durchschnittliche Jahreskaltmiete in Höhe von 6.154,80 EUR.

Bei der Annahme eines mittleren Steuersatzes von 12 % und im Mittel geschätzten 800 verbleibenden Steuergegenständen ergäben sich so mögliche Einnahmen in Höhe von rd. 590.861 EUR pro Jahr.

Vergleichsberechnung für Ingolstadt bei Annahme von rd. 800 Steuergegenständen:

Steuersatz	Mögliche Einnahmen
8 %	393.907 EUR
10 %	492.384 EUR
14 %	689.338 EUR
16 %	787.814 EUR

Indirekte finanzielle Wirkungen:

Im Rahmen des Finanzausgleichs sind potentielle zusätzliche Einnahmen z.B. aus Schlüsselzuweisungen, Zuweisungen aus Steueranteilen oder Finanzzuweisung nach Art. 7 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) möglich.

Soweit die Stadt Ingolstadt Schlüsselzuweisungen erhält, würde jeder zusätzliche Hauptsitz ca. 300 EUR Mehreinnahmen aus Finanzausgleichsleistungen bedeuten.

Wie oben dargestellt, führten die Umfragen 2005 zu dem Ergebnis, dass nur im geringen Umfang der Status von Neben- zu Hauptwohnung gewechselt wurde. Insofern ist mit einer begrenzten finanziellen Wirkung in Hinblick auf die Systematik des Finanzausgleichs zu rechnen.

Ausgaben:

Die Einführung und Erhebung der Zweitwohnungssteuer gestaltet sich im Verwaltungsverfahren sehr aufwändig. Zum einen liegen hinsichtlich der notwendigen Besteuerungsgrundlagen (Zweitwohnsitzeigenschaft, Nettokaltmiete, durchschnittliche Vergleichsmiete) keine belastbaren Zahlen vor. Diese müssten vorab ermittelt bzw. erstellt werden, zudem ist die Stadtverwaltung verpflichtet, die von den Steuerpflichtigen gegebenen Angaben und Daten durch geeignete Nachweise zu überprüfen.

Weiter muss aufgrund der eingereichten Steuererklärungen und Unterlagen zunächst das positive Einkommen der Steuerpflichtigen ermittelt werden, um beurteilen zu können, ob im konkreten Fall die Zweitwohnungssteuer erhoben werden kann. Dies bedeutet einen weiteren Prüfungsaufwand auch für eine Vielzahl von Fällen, die letztendlich nicht veranlagt werden können.

Zur Überwachung der Rechtmäßigkeit und zur Sicherstellung der Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung müsste zudem ein Außendienst unterhalten werden, der regelmäßig Zweitwohnungen aufsucht, stichprobenartig die Wohnungsdaten erhebt und mit den im Amt vorliegenden Daten abgleicht.

Der zusätzliche Personalbedarf wird auf ca. zwei Vollzeitstellen bei ca. 1.000 bis 1.500 zu bearbeitenden Steuerfällen geschätzt. Zusätzlich wäre eine Stelle bzw. ein Stellenanteil für die Außendiensttätigkeit erforderlich. Diese Annahme beruht auf einer Umfrage unter 13 anderen Kommunen, die auch ergeben hat, dass in rund 10 % der veranlagten Steuerfälle Rechtsbehelfe eingelegt werden, die neben der regulären Sachbearbeitung geprüft und verbeschieden werden müssen. Zur Erledigung dieser Aufgabe sowie zur Übernahme disziplinarischer Leitungsfunktionen wird deshalb ein Anteil einer Stelle der dritten Qualifikationsebene berücksichtigt.

Der durchschnittliche Personalaufwand hierfür würde sich nach erfolgter Einführung der kommunalen Steuer jährlich in einem Rahmen von ca. 250.000 – 300.000 EUR bewegen (Personallvorkosten – Stand 2020 – bis zu drei Stellen eingruppiert in EG 8 sowie ein 25 %-Anteil einer A11-Stelle). In der Startphase müsste, wie die Erfahrungen in den anderen Städten zeigen, befristet zusätzliches Personal zur Unterstützung eingesetzt werden. Hinzu kommen noch Kosten für die Beschaffung eines EDV-Verfahrens.

Durch die sich einstellenden vermehrten An- und Abmeldungen sind zudem entsprechende Auswirkungen auf den Dienstbetrieb des Bürgerbüros zu erwarten. Welche konkreten organisatorischen und ggf. personellen Anpassungen hier vorzunehmen sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden und ist einer gesonderten Betrachtung zuzuführen.

Abwägung:

In der verwaltungsinternen Prüfung wurden die vorgetragenen unterschiedlichen Aspekte im Lichte der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der stetigen Aufgabenerfüllung und der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit betrachtet.

Angesichts der möglichen Neueinführung einer kommunalen Steuer ist es für die politische Bewertung und endgültige Entscheidung darüber zwingend geboten, einen tragfähigen Ausgleich des Fiskalinteresses der Stadt mit dem berechtigten Individualinteresse und Grundanliegen der künftigen Steuerpflichtigen, nicht mit zusätzlichen finanziellen Lasten für ihre Wohnnutzung belastet zu werden, herbeizuführen.

Zwar gilt auch für die kommunalen Steuern das Non-Affektationsprinzip (Gesamtdeckungsprinzip), dennoch nehmen auch in Zweitwohnungen lebende Personen Infrastrukturleistungen der Stadt in Anspruch, ohne dass die Stadt wie bei mit Erstwohnsitz gemeldeten Personen Schlüsselzuweisungen vom Freistaat Bayern oder Anteile an der Einkommensteuer erhält.

Vor diesem Hintergrund und der sich fortschreitenden Entwicklung der städtischen Ausgaben wie der zur Deckung der Aufgaben zu erwirtschaftenden Einnahmen erscheint die Einführung der Zweitwohnungssteuer als ein nicht zu vernachlässigender Aspekt. Zum Vergleich hierzu: Für die Hundesteuer sind im städtischen Haushalt 2020 rd. 236.000 EUR veranschlagt.

Die Wirkungen der Einführung der Zweitwohnungssteuer auf die in Ingolstadt lebende Bevölkerung ist in der Gesamtbetrachtung ebenfalls kritisch zu bewerten.

Insbesondere soll es durch die Einführung der Zweitwohnungssteuer zu keiner unverhältnismäßigen zusätzlichen Belastung von finanziell schwächeren Personengruppen kommen. Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Entscheidung 11.10.2005 davon aus, dass das Innehaben einer weiteren Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf (Zweitwohnung) neben der Hauptwohnung ein Zustand ist, der gewöhnlich die Verwendung von finanziellen Mitteln erfordert und i.d.R. wirtschaftliche Potenz zum Ausdruck bringt.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit muss auch nicht in jedem Einzelfall konkret festgestellt werden, denn ausschlaggebendes Merkmal ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustands, für den finanzielle Mittel verwendet werden, ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser finanziert wird (BVerwG vom 17.08.2000).

Aus Sicht des Finanz- und Liegenschaftsreferates ist durch die im Gesetz geregelten Befreiungstatbestände sichergestellt, dass die Einführung der Zweitwohnungssteuer auch sozial verträglich erfolgt und es für finanziell schwächere Personengruppen zu keiner unverhältnismäßigen Belastung kommt. Auch ist mit der Einkommensgrenze von 29.000 EUR sichergestellt, dass der Hochschulstandort Ingolstadt keine Nachteile im Vergleich zu anderen vergleichbaren Städten besorgen muss und für Studierende weiterhin attraktiv bleibt.

Seitens der Verwaltung kann dem Antrag bzw. den politischen Überlegungen, in Ingolstadt eine Zweitwohnungssteuer einzuführen, gefolgt werden.