

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des
schriftlichen Ergebnisses der
letzten nicht öffentlichen
Ausschusssitzung durch
die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg

Federführung:
Dezernat I, Kassen- und Steueramt

Beteiligung:
Rechtsamt

Betreff:

**Änderung der Satzung über die Erhebung
der Zweitwohnungsteuer zum 01.01.2011
hier: Ausweitung der
Zweitwohnungsteuerpflicht**

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Be- schlussempfehlung:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzaus- schuss	06.10.2010	N	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	21.10.2010	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt dem Gemeinderat folgenden Beschluss:

Der Gemeinderat beschließt die als Anlage 1 beigefügte Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungsteuer in der Stadt Heidelberg (Zweitwohnungsteuersatzung – ZwStS) vom 13.10.2005 (Heidelberger Stadtblatt vom 26.10.2005) zuletzt geändert am 25.07.2007 (Heidelberger Stadtblatt vom 12.09.2007).

Anlage zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungsteuer in der Stadt Heidelberg

A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 1	+	Solide Haushaltswirtschaft
		Begründung:
		Erweiterung des Kreises der Zweitwohnungsteuerpflichtigen nebst Förderung melderechtlich geforderter Hauptwohnsitzmeldungen.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Die Zweitwohnungsteuerpflicht soll künftig ausschließlich an den Meldestatus der Nebenwohnung anknüpfen. Im Zuge dessen wären von der Zweitwohnungsteuer alle Personen betroffen, welche eine Nebenwohnung in Heidelberg inne haben.

Zielkonflikt Melderecht:

Es ist daher davon auszugehen, dass durch ein Unterlassen der melderechtlich geforderten Nebenwohnungsmeldung der Versuch unternommen wird, die Zweitwohnungsteuerpflicht zu umgehen. Die gesetzliche Meldepflicht des Vermieters besteht nicht mehr. Dies könnte einen Rückgang in den Nebenwohnungsmeldungen implizieren, welcher nicht durch entsprechende Ummeldungen (Ummeldung auf Hauptwohnsitz) kompensiert würde.

Gleichzeitig besteht durch die evtl. Nichtanmeldung auch keine weiterführende Prüfmöglichkeit durch die Meldebehörde. Demnach könnte nicht mehr bestimmt werden, ob die Heidelberger Wohnung nach objektiven Kriterien als Haupt- oder Nebenwohnung einzustufen wäre. Entsprechende Statuswechsel - von Amts wegen oder freiwillig (unter vorheriger Klärung der Rechtslage) - sind aufgrund der unterbliebenen Anmeldung nicht mehr möglich.

Durch die Ausweitung der Zweitwohnungsteuer könnte zudem eine vermehrte Wohnsitzbegründung in den Umlandgemeinden erfolgen. Eine geringere Nutzung der öffentlichen Einrichtungen ist dadurch nicht zu erwarten.

Zielkonflikt Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus 2011):

Nach dem Bundesgesetz zur Anordnung des Zensus 2011 wurde die verbindliche Durchführung einer Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung mit Stand zum 09. Mai 2011 festgeschrieben.

Scheinabmeldungen und Nichtanmeldungen zur Vermeidung der Zweitwohnungsteuerpflicht könnten bei der statistischen Stichprobenerhebung zu Differenzen führen (in Ermangelung einer amtlichen Prüfung des Meldestatus), was sich wiederum negativ auf die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl auswirken könnte. Die amtliche Einwohnerzahl bestimmt u.a. auch die Höhe finanzieller Landeszuschüsse.

Trotz der o.g. Zielkonflikte ist unter Berücksichtigung der bisherigen Zweitwohnungsteuererfahrungen (auch unter Abgleich mit anderen Kommunen) anzunehmen, dass der Vorteil der finanziellen Mehreinnahmen überwiegt.

B. Begründung:

Aufgrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit der Steuerveranlagung Studierender ist es möglich, den Kreis der Steuerpflichtigen rechtlich abgesichert zu erweitern.

1. Hintergrund zur bisherigen Heidelberger Zweitwohnungsteuerpflicht

1.1. Sinn und Zweck

Zweitwohnungsteuer zahlen Personen, die sich neben ihrer Hauptwohnung eine Zweitwohnung leisten können und somit einen aufwändigeren Lebensstil führen. Diese Personen haben die Möglichkeit, die Infrastruktur in Heidelberg zu nutzen, insbesondere die (subventionierten) öffentlichen Einrichtungen, ohne dass sie über den Einkommensteueranteil oder den Kommunalen Finanzausgleich hierzu einen finanziellen Beitrag leisten. Dieser Beitrag zur Erhaltung und zum Ausbau der örtlichen Infrastruktur wird über die Zweitwohnungsteuer erhoben.

Jeder gemeldete Hauptwohnsitz führt zu Mehreinnahmen im Wege des Kommunalen Finanzausgleichs (FAG). Hinsichtlich dieser FAG-Zuweisung wird durch die Zweitwohnungsteuer ein größerer Druck erzeugt, den Hauptwohnsitz korrekt anzugeben und nicht aus subjektiven - dem Melderecht zuwiderlaufenden - Gründen (bspw. Verbundenheit mit dem ursprünglichen Heimatort oder Bequemlichkeit den Herkunftsort weiterhin als Hauptwohnsitz zu führen) beizubehalten.

1.2. Steuergegenstand

In Zusammenhang mit der Verabschiedung des Haushaltsplans 2005/2006 hatte der Gemeinderat die Einführung einer Zweitwohnungsteuer in Heidelberg zum 01.01.2006 beschlossen (Beschluss zum 13.10.2005 - vgl. Beschlussvorlage 0284/2005/BV).

Gegenstand der Steuer ist das Innehaben einer Zweitwohnung im Stadtgebiet Heidelberg. Bei der damaligen Festlegung des Steuergegenstands konnte der Gemeinderat zwischen folgenden Möglichkeiten wählen:

1. Alleinige Anknüpfung an das **Melderecht** mit der Folge, dass jede Person, die mit Nebenwohnung im Stadtgebiet gemeldet ist, automatisch zweitwohnungsteuerpflichtig wird, oder
2. Abstellen auf einen in der Satzung definierten **Wohnungsbegriff**, der lediglich an das Melderecht anknüpft. In diesem Fall kommt es neben der Meldung u. a. darauf an, ob bei der Haupt- und Nebenwohnung der Wohnungsbegriff erfüllt ist, also ob es sich sowohl bei der Haupt- als auch bei der Nebenwohnung um eine baulich abgeschlossene Gesamtheit von Räumen handelt, die zum Wohnen oder Schlafen bestimmt ist und zu der eine Küche oder Kochnische sowie eine Toilette und ein Bad oder eine Dusche gehören. Damit sind Personen, deren Wohnungen diese Voraussetzungen nicht erfüllen, weil sie zum Beispiel nur in einem Zimmer zur Untermiete wohnen oder an ihrem Hauptwohnsitz nur noch ein Zimmer im Elternhaus haben (bspw. Studenten), nicht steuerpflichtig.

Hinsichtlich der Festlegung zum **Steuergegenstand** hatte sich der Gemeinderat für die 2. Variante (Wohnungsbegriff) entschieden. Der heutige Kreis der Steuerpflichtigen ist demnach kleiner als derjenige, welcher bei einer alleinigen Anknüpfung an das Melderecht zum Tragen kommen würde.

Hauptargumentation der damaligen Entscheidung war, dass die Zweitwohnungsteuer als Aufwandsteuer lediglich eine Steuer auf die besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellt. Das Innehaben einer Zweitwohnung ist in der Regel Ausdruck einer solch besonderen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Bei Zimmern in Untermiete oder im Elternhaus wurde eine besondere Leistungskraft nicht angenommen. Daher sollten diese Wohnungen über die bisherig gewählte Festlegung des Steuergegenstands nicht zu einer Steuerpflicht führen.

2. Melderechtliche Situation, Steuerpraxis und Rechtsprechung

2.1. Melderechtliche Situation

In Heidelberg waren zum 30.06.2010 **6.689 Personen** mit Nebenwohnsitz gemeldet. Dieser Personenkreis lässt sich in folgende Altersgruppen aufteilen

Alter	Anzahl der Personen
bis 17 Jahre	464
18 – 29 Jahre	1.970
30 – 64 Jahre	3.480
65 Jahre und älter	775

2.2. Bisherige Steuerpraxis

Aufgrund der aktuell anzuwendenden Variante betreffend des Wohnungsbegriffs werden derzeit nur diejenigen Personen zur Zweitwohnungsteuer herangezogen, welche neben einer **vollwertigen Hauptwohnung** auch eine **vollwertige Nebenwohnung** innehaben (§ 1, § 2 Absatz 1 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 ZwStS). Das „Innehaben“ setzt wiederum eine rechtlich abgesicherte Verfügungsgewalt über eine vollwertige Hauptwohnung **und** eine vollwertige Nebenwohnung voraus (§ 3 Absatz 1 ZwStS).

Dies führt zu dem Ergebnis, dass

6.689 Nebenwohnungen
304 Steuerzahler

gegenüberstehen.

2.3. Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Frage der Steuerpflicht eines Mainzer Studenten mit Urteil vom 13.05.2009 (Az. 9 C 7.08) klargestellt, dass es für die Erhebung der Zweitwohnungsteuer als Aufwandsteuer nach Art. 105 Absatz 2 a Grundgesetz nicht darauf ankommt, ob das Innehaben einer Zweitwohnung im Einzelfall die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen übersteigt. Es komme lediglich darauf an, dass mit der Erstwohnung das Grundbedürfnis „Wohnen“ als Teil des persönlichen Lebensbedarfes abgedeckt wird. Dies sei regelmäßig dann der Fall, wenn ein Steuerpflichtiger die Erstwohnung als Hauptwohnung angemeldet habe. Ob betreffend der Hauptwohnung eine rechtlich gesicherte Verfügungsmacht (Innehaben) bestehe oder nicht, sei für die Erhebung der Zweitwohnungsteuer nicht relevant. Die individuelle Motivation der Zweitwohnungshaltung sei im Rahmen der Zweitwohnungsteuerpflicht ebenfalls unerheblich.

Aus rechtlicher Sicht kann die Folge der Steuerpflicht daran anknüpfen, dass eine Person neben der gemeldeten Hauptwohnung eine weitere Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf inne hat, wobei dieser besondere Aufwand die alleinige Besteuerungsgrundlage darstellt (sog. Aufwandsteuer). Diese Verfahrensweise wird beispielsweise durch die Städte Tübingen, Mainz und Augsburg erfolgreich praktiziert. Auch Stuttgart und Heilbronn führen zum 01.01.2011 auf dieser Grundlage eine Zweitwohnungsteuer ein.

3. Ausweitung der Steuerpflicht

3.1. Steuerbegründungsmerkmal „Meldestatus“

Um den Kreis der Steuerpflichtigen entsprechend zu erweitern bzw. um die melderechtlich geforderte Hauptwohnungsummeldung zu unterstützen, genügt die Anknüpfung an den melderechtlichen Status der Nebenwohnung. Daher empfiehlt es sich, **§ 2 Absatz 1 ZwStS** wie folgt zu fassen:

„Wohnung im Sinne dieser Satzung ist jede Wohnung im Sinne von § 16 des Baden-Württembergischen Meldegesetzes in der jeweils geltenden Fassung.“

3.2. Steuerbegründungsmerkmal „Innehaben der Hauptwohnung“

Die Heidelberger Zweitwohnungsteuerpflicht setzt neben dem Innehaben einer Zweitwohnung auch das Innehaben einer Hauptwohnung voraus.

Um den Kreis der Steuerpflichtigen zu erweitern, empfiehlt es sich, **§ 3 Absatz 1 ZwStS** wie folgt zu fassen:

„Steuerpflichtig ist jede natürliche Person, welche im Stadtgebiet eine Zweitwohnung im Sinne des § 2 inne hat.“

Die bisher geforderten Angaben zur Hauptwohnung sind somit nicht mehr notwendig, womit die Erklärungspflicht zur Hauptwohnung entfällt.

§ 9 Absatz 3 lit. f) ZwStS ist daher zu streichen.

3.3. Erklärungspflicht / Ordnungswidrigkeiten

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich die Zweitwohnungsteuer als eine sehr umstrittene Steuerart erweist. Dies äußert sich auch in der mangelhaften Erfüllung der Erklärungspflicht des jeweiligen Zweitwohnungsinhabers. Durch die Ausweitung der Steuerpflicht muss mit einer Zunahme der „Erklärungsverweigerung“ gerechnet werden.

Ähnlich wie bei der Hunde- und Vergnügungsteuer sollte auch in der Zweitwohnungsteuer-satzung von der Möglichkeit der Ordnungswidrigkeitenanzeige Gebrauch gemacht werden, da die Verwaltung durch dieses Instrument einen stärkeren Einfluss auf den Kreis der säumigen Steuererklärungspflichtigen hat (Druckmittel). Bisher war diese Möglichkeit nicht gegeben.

Die Satzung bedarf daher folgender Erweiterung:

„§ 12

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig

- 1) einer Anzeigepflicht nach § 8,**
- 2) einer Erklärungs- oder Nachweispflicht nach § 9 oder**
- 3) einer Mitwirkungspflicht nach § 10**

nicht oder nicht fristgerecht nachkommt.“

3.1. Anpassung der Nummerierung: Bisheriger § 12 wird zu § 13

Der bisherige § 12 wird zu § 13. Das dort genannte Datum gibt das Inkrafttreten der ersten Fassung der Zweitwohnungsteuersatzung an und bleibt daher unverändert.

4. Finanzielle Auswirkungen und organisatorische Regelungen

4.1. Mehreinnahmen durch die Steuerpflichtigerweiterung

Zur Kalkulation der Mehreinnahmen liegen nur die Daten der bisherigen Erfahrungen zur Heidelberger Zweitwohnungsteuer vor, so dass betreffend der Steuerpflichtigerweiterung zusätzliche **Annahmen** getroffen werden müssen. Folgendes haben wir in unserer Kalkulation berücksichtigt:

a) Fallzahlen

Personen mit Nebenwohnsitz in Heidelberg, 6.689
(Stand 30.06.2010):

In Anlehnung an unsere bisherigen Erfahrungen haben wir im Falle der Steuerausweitung folgende Fallzahlen angenommen (bereits veranlagte Fälle mit einbegriffen):

- Zweitwohnungsteuerpflichtig: 2.000
- Statuswechsler (NW zu HW): 1.000

Für die verbleibenden Nebenwohnungen wird angenommen, dass diese nicht in eine Steuerpflicht überführt werden können, da zum einen das rechtliche und steuerbegründende „Innehaben“ der Zweitwohnung bei einer Vielzahl von Zweitwohnungen auszuschließen ist (kein Mietvertrag bzw. kein Eigentumsanteil an der Zweitwohnung oder lediglich ein ehemaliges Kinder- bzw. Jugendzimmer in der elterlichen Wohnung). Zum anderen ist damit zu rechnen, dass ein bestimmter Anteil der Zweitwohnungsinhaber ihre Nebenwohnung aufgrund der Steuerpflicht aufgibt. Zudem ist mit einer rückwirkenden Bereinigung der melderechtlich erfassten Nebenwohnungen zu rechnen, welche im Zuge der Erklärungspflicht abgemeldet werden (Fälle, in denen die notwendige Abmeldung bisher versäumt wurde).

b) Durchschnittliche Zweitwohnungsteuerpflicht

Laut statistischen Angaben ist derzeit von folgenden Werten auszugehen:

- Durchschnittliche Wohnfläche pro wohnberechtigter Person: 38,60 qm
- Durchschnittliche Nettokaltmiete je qm: 7,63 €

Somit errechnet sich bei einem Steuersatz von 8 % eine

jährliche Zweitwohnungsteuerlast in Höhe von 282 €

c) Zusätzliche Mehreinnahmen der Steuererweiterung

- aus der Zweitwohnungsteuer: 0,48 Mio. €
- im Kommunalen Finanzausgleich: 1,44 Mio. € *

* Die Mehreinnahmen im Kommunalen Finanzausgleich entstehen allerdings erst im Jahr nach der Ausweitung der Zweitwohnungsteuer, denn Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Zuweisungen nach dem FAG ist jeweils die Einwohnerzahl zum 30.06. des Vorjahres.

4.2. Mehrausgaben durch die Steuerpflichtigerweiterung

Die Erweiterung der Steuerpflicht erfordert eine grundlegende Neuüberprüfung aller aktuell gemeldeten Nebenwohnungen, wonach dem Kassen- und Steueramt zusätzliche Mitarbeiter/-innen zur Verfügung gestellt werden müssen. Diese bearbeiten gemeinsam mit vorhandenen Personen beim Kassen- und Steueramt in einer Einführungsgruppe die anstehenden Aufgaben. Das überplanmäßig eingesetzte Personal wird sukzessive wieder abgebaut, sobald die Arbeitsspitzen bewältigt sind. Nachdem die Steuererweiterungsarbeiten abgeschlossen sind, wird sich der Personalbedarf für die laufende Bearbeitung deutlich verringern.

Annahme:

2 Personen für die Einführungsphase
1 Person für die laufende Sachbearbeitung

Es entstehen somit einmalige Kosten für die Vorbereitung der neuen Regelungen. Möglicherweise ist auch die dauerhafte Aufstockung des mit der Zweitwohnungsteuer beschäftigten Personals erforderlich. Im Falle der Steuererweiterung bedarf es der abschließenden methodischen Personalbemessung.

Die Höhe der erwarteten Einnahmen überschreitet die zusätzlichen Personalkosten.

4.3. Melderegister - Organisatorische Regelungen

a) Melderegister

Seit der Zweitwohnungsteuereinführung (01.01.2006) wurde der vorhandene Nebenwohnungsbestand nebst den laufenden Zugängen steuerrechtlich (abschließend) überprüft und melderechtlich bereinigt. Fälle, welche nach bisherigem Zweitwohnungsteuerrecht von einer Steuerpflicht ausgeschlossen wurden, sind in der Folge erneut zu überprüfen.

Die Grundlage zur Überprüfung bildet der Melderegisterbestand zum Zeitpunkt der Steuererweiterung. Es erscheint zweckmäßig, allen gemeldeten Personen mit Nebenwohnsitz vorab eine Information zur Erweiterung der Zweitwohnungsteuerpflicht zukommen zu lassen, welches mit der Möglichkeit zur (melderechtlich entsprechenden) Hauptwohnungsummeldung verbunden sein sollte.

Nach Ablauf der gesetzten „Ummeldefrist“, wird eine Steuerüberprüfung anhand des entsprechend aktualisierten Melderegisters erfolgen.

b) Zeitpunkt der Umstellung

Um ein Inkrafttreten der Steueränderung zum 01.01.2011 zu gewährleisten, ist es erforderlich, noch im IV. Quartal 2010 die notwendigen Beschlüsse des Gemeinderats einzuholen. Die amtliche Bekanntmachung der Satzungsänderung muss vor dem 01.01.2011 erfolgen. Dadurch wird eine übergangsgerechte Bearbeitungsweise gewährleistet (in organisatorischer und praktischer Hinsicht), welches auch zu einer besseren Akzeptanz innerhalb der Bürgerschaft führen dürfte (Nachvollziehbarkeit zum Jahreswechsel).

gezeichnet

Dr. Eckart Würzner