

<u>öffentlich</u> Verantwortlich: Fachdienst Wirtschaft und Steuern	BESCHLUSSVORLAGE
--	--

Geschäftszeichen 3-22	Datum 14.05.2020	BV/2020/026
--------------------------	---------------------	--------------------

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termine
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	14.09.2020
Rat der Stadt Wedel	Entscheidung	24.09.2020

Zweitwohnungssteuersatzung der Stadt Wedel

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Wedel beschließt die Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer (Zweitwohnungssteuersatzung) gemäß beiliegender Anlage.

Ziele

1. Strategischer Beitrag des Beschlusses (Bezug auf Produkt / Handlungsfeld / Oberziele)

2. Maßnahmen und Kennzahlen für die Zielerreichung des Beschlusses

Darstellung des Sachverhaltes

Der Rat der Stadt Wedel hatte am 24.10.2013 die Satzung der Stadt Wedel über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer (Zweitwohnungssteuersatzung) und am 17.11.2016 die 1. Nachtragssatzung beschlossen. Die Berechnungsgrundlage für die Zweitwohnungssteuer war dabei der von den Finanzämtern festgestellte und auch von allen Kommunen, die eine Zweitwohnungssteuer erheben, verwendete „Einheitswert“. Der Einheitswert ist ein von Amts wegen festgesetzter Richtwert für Immobilien, der für die Berechnung verschiedener Steuern, insbesondere auch der Grundsteuer, herangezogen wird.

Die Steuer bemisst sich danach nach dem Jahresmietwert der Zweitwohnung. Als Jahresmietwert gilt die Jahresrohmiete. Diese wurde bis dato von den Finanzämtern auf der Basis des Hauptfeststellungszeitpunkts zum 01.01.1964 festgestellt. Zur Berechnung der Steuer wurde die Jahresrohmiete von der Verwaltung unter Berücksichtigung der Steigerung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte der Wohnungsmieten (VPI) jeweils für das Erhebungsjahr auf den September des Vorjahres hochgerechnet.

Die Satzung zur Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in Wedel war rechtskonform und stellte bis zur Änderung der Rechtsprechung mit ihren Regelungen ein gängiges Vorgehen in Schleswig-Holstein dar. Bei vielen Klagverfahren gegen die Zweitwohnungssteuer seit ihrer Einführung 2014 obsiegte die Stadt Wedel.

Gemäß Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018 und Urteil vom Bundesverwaltungsgericht vom 27.11.2019 ist die Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit der Verwendung von Einheitswerten wurde zuletzt mit zwei Urteilen des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 30.01.2019 (OVG Schleswig-Holstein, U.v. 30.01.2019 - 2 LB 92/18- und OVG Schleswig-Holstein, U.v. 30.01.2019 - 2 LB 90/18-) und dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2019 (BVerfG, B.v. 18.07.2019 - 1 BvR 807/12) auch für die Zweitwohnungssteuer bestätigt.

Die Anwendung der bisher üblichen Berechnungsgrundlage, der von den Finanzämtern festgestellte Einheitswert in Form der Jahresrohmiete, ist somit unzulässig. Wenn in der Stadt Wedel weiterhin eine Zweitwohnungssteuer erhoben werden soll, ist es daher erforderlich, die aktuelle Satzung, auch wenn sie nicht beklagt und daher noch nicht nichtig ist, diesen rechtlichen Vorgaben anzupassen.

Alle Kommunen, die eine Zweitwohnungssteuer erheben, sind derzeit bestrebt, ihre Satzungen auf neue Berechnungsgrundlagen umzustellen, die den Einheitswert ersetzen können. Dabei muss die Zweitwohnungssteuer dem finanziellen Aufwand des Zweitwohnungsinhabers für das Innehaben der Zweitwohnung und damit dessen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerecht werden. Eine dafür geeignete Berechnungsgrundlage muss in jedem Fall den „Wert“ einer Wohnung angemessen berücksichtigen. Einfluss auf den Wert einer Wohnung haben insbesondere deren Größe, das Baujahr, der Grundstückswert und die Lage. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat Mustersatzungen erstellt, die als Berechnungsgrundlage entweder die Jahresnettokaltmiete eines qualifizierten Mietenspiegels (für Wedel nicht vorliegend) vorsehen, oder als Berechnungsgrundlagen den Bodenrichtwert des Gutachterausschusses, die Größe der Wohnfläche, das Baujahr und die Gebäudeart zur Berechnung der Steuer heranziehen.

Diese Mustersatzungen müssen jedoch noch an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden und stellen daher nur Empfehlungen dar.

Die Verwaltung hat einen einfach nachvollziehbaren neuen Berechnungsmodus, der zudem den marktgerechten Wert der genutzten Zweitwohnung angemessen berücksichtigt, gefunden. Dazu wurden auch persönliche Gespräche mit Vertretern des Gutachterausschusses des Kreises Pinneberg, der für die Erstellung von Bodenrichtwerten zuständig ist, geführt. Die Verwaltung beabsichtigt nun, als Veranlagungskriterien einen „Lagewert“ auf Basis der aktuell gültigen Bodenrichtwerte unter Berücksichtigung der Gebäudeart, die Wohnflächengröße der zu steuernden Wohnung und das Baujahr des Gebäudes, in dem sich die Wohnung befindet, heranzuziehen. Die neue Satzung soll erstmals zur Berechnung der Zweitwohnungssteuer für das Jahr 2019, für das zwar eine Vorauszahlung, aber noch keine Festsetzung erfolgte, Verwendung finden.

Begründung der Verwaltungsempfehlung

Auch andere Kommunen, wie z.B. Schenefeld, Uetersen, Pinneberg und Lübeck haben die Berechnungsgrundlage ihrer Zweitwohnungssteuersatzungen auf eine neue Basis umgestellt bzw. befinden sich gerade im Umstellungsprozess. Dabei nutzen die genannten Kommunen ebenfalls eine der drei Mustersatzungen als Grundlage und ergänzen die Veranlagungskriterien bzw. modifizieren sie um den Verfügungsgrad und berücksichtigen die Wochenanzahl im Jahr, in der das Objekt vermietet ist und dem Steuerpflichtigen selbst nicht zur Verfügung steht.

Die Stadt Wedel ist kein klassischer Ferienstandort. Eine Berücksichtigung des Verfügungsgrades als Berechnungsgrundlage für die Zweitwohnungssteuer hält die Verwaltung daher für nicht sachgerecht. Daneben wenden die genannten Kommunen bzw. Städte bis auf Lübeck einen anderen Steuermaßstab an, so dass eine Vergleichbarkeit nur bedingt möglich ist.

Der Gutachterausschuss des Kreises Pinneberg ermittelt gemäß § 196 Baugesetzbuch in Verbindung mit §§ 14, 15 der Landesverordnung über die Bildung von Gutachterausschüssen und die Ermittlung von Grundstückswerten (Gutachterausschussverordnung - GAVO) Bodenrichtwerte. Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte, die den lagebedingten Wert eines (unbebauten) Grundstücks wiedergeben. Die aktuell gültigen Bodenrichtwerte können von jedermann telefonisch beim Gutachterausschuss erfragt oder im Internet unter http://www.schleswig-holstein.de/DE/GAA/gaa_node.html eingesehen werden. In der aktuellen Bodenrichtwertkarte wird für Wedel nur noch unterschieden zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern. Die früher verwendete Differenzierung nach Einzel-, Doppel- und Reihenhäusern sowie Geschosswohnungsbau nimmt der Gutachterausschuss nur noch auf Anfrage vor. Die in den Bodenrichtwertzonen wiedergegebenen Werte stellen aus Sicht der Verwaltung einen geeigneten Maßstab für den durchschnittlichen lagebedingten Wert einer Wohnung dar. Die Gebäudeart (also Einzel-, Doppel-, Reihennittel- und Reihennendhaus sowie Geschosswohnungsbau) hat ebenfalls einen Einfluss auf den Wohnungswert und sollte daher auch in die Berechnung der Zweitwohnungssteuer einfließen. Sie wird über den Bodenrichtwert, für den der Gutachterausschuss für Einzel-, Doppel-, Reihennittel- und Reihennendhäuser sowie Geschosswohnungsbau unterschiedliche Werte herausgibt, Einfluss auf die Berechnung der Zweitwohnungssteuer nehmen.

Im Einzelnen sollen für Wohnungen im Geschosswohnungsbau, die in Wedel den überwiegenden Teil der Zweitwohnungen bilden, die vom Gutachterausschuss auf der Basis einer durchschnittlichen GFZ von 0,7 veröffentlichten Bodenrichtwerte Verwendung finden. Für Einzelhäuser gelten maßgeblich die Bodenrichtwerte für Ein- und Zweifamilienhäuser (Bezugsgrundstücksgröße 600 m²). Da Doppelhäuser und Reihennendhäuser eine größere Nutzfläche bezogen auf die Grundstücksgröße aufweisen, berechnet der Gutachterausschuss für diese Gebäudearten einen Aufschlag von 8 % auf den Bodenrichtwert für Einfamilienhäuser. Da bei Reihennittelhäusern die Nutzfläche bezogen auf die Grundstücksgröße noch größer ist, kommt in solchen Fällen sogar ein Aufschlag von

20 % zum Tragen. Diese vom Gutachterausschuss auf die Gebäudeart bezogenen Bodenrichtwerte geben einen angemessenen durchschnittlichen Lagewert wieder, sind einfach zu berechnen und auch leicht für die Steuerpflichtigen nachzuvollziehen. Sie sollen daher im Rahmen der neuen Berechnungsgrundlage bei der Berechnung der Zweitwohnungssteuer Anwendung finden. Für Grundstücke, denen kein Bodenrichtwert zugeordnet werden kann, ist ein Bodenrichtwert anhand angrenzender Bodenrichtwertzonen zu schätzen.

Darüber hinaus steigt der Wert einer Wohnung auch proportional zur Größe der Wohnung. Die bei der Berechnung anzusetzende Wohnfläche wird nach Maßgabe der Wohnflächenverordnung in der jeweils geltenden Fassung ermittelt.

Abschließend hat selbstverständlich auch das Baujahr eines Gebäudes Einfluss auf den Wert einer darin befindlichen Wohnung. Je „jünger“ ein Gebäudes ist, desto neuwertiger ist dessen Ausstattung und desto eher wird es den aktuellen Nutzungsanforderungen gerecht. Als Baujahr gilt das Jahr der Fertigstellung des Gebäudes. Im Falle einer Kernsanierung, in der das Gebäude zur Herstellung eines neuwertigen Zustandes bis auf die tragenden Strukturen, also Fundamente, Wände und Decken, komplett zurückgebaut wird, ist das Jahr der Kernsanierung maßgeblich. Als Faktor für die Berechnung soll das Baujahr, geteilt durch 1.000, einfließen.

Die Verwaltung beabsichtigt zur Berechnung der Zweitwohnungssteuer die folgende Formel anzuwenden:

$$\text{Zweitwohnungssteuer} = \text{Lagewert (Bodenrichtwert auf die Gebäudeart bezogen)} \times \text{Wohnungsgröße (in m}^2\text{)} \times 1/1000 \text{ des Baujahres} \times \text{Hebesatz in \%}$$

Aufgrund des neuen Berechnungsmodus` ist es unvermeidlich, dass sich die Steuerforderungen für einige Steuerpflichtige mit der neuen Satzung erhöhen und für andere wiederum verringern werden. Um die Zweitwohnungssteuer auf der Grundlage der neuen Satzung so weit wie möglich aufkommensneutral zu veranlagern, also eine große Veränderung der Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer gegenüber der alten Satzung zu verhindern, ist auch der Steuersatz (aktuell 12 %) anzupassen. Hierfür sind Vergleichsrechnungen auf der Basis der neuen Berechnungsgrundlage für alle bisherigen Steuerfälle durchgeführt worden, wonach sich für künftige Festsetzungen ein Steuersatz in Höhe von 1 % anbietet. Im Jahr 2019 betrugen die Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer ca. 86.000,- €. Auf dieser Grundlage sind der nachstehenden Tabelle die Veränderungen in den Steuereinnahmen zu entnehmen.

Steuersatz in %	Gesamtergebnis NEU in €	Veränderungen zu Alt in €	Veränderungen zu ALT in %	Erhöhungen Einzelfälle in %
1	68.000	- 18.000	79	31
1,5	102.000	+ 16.000	119	72
2	136.000	+ 50.000	158	93
3	204.000	+118.000	237	96

Entsprechend der obigen Tabelle ergeben sich bei einem Steuersatz von 1 % künftig für 31 % der Steuerpflichtigen eine Erhöhung, für 69 % hingegen eine Reduzierung der Zweitwohnungssteuer. Dabei würde die Erhöhung für die Steuerpflichtigen zwischen ca. 10,- € und 800,- € variieren. In den Fällen einer Reduzierung der Steuerpflicht werden die Steuerpflichtigen zwischen ca. 50,- € und 3.000,- € entlastet.

Zum Vergleich: Die oben genannten Kommunen haben folgende Steuersätze festgelegt: Schenefeld (1,5 %), Uetersen (6 %) und Lübeck (1,3 %). Die Stadt Pinneberg erfasst derzeit noch die Daten und stellt Vergleichsberechnungen an. Beim Vergleich der Hebesätze ist allerdings wieder zu beachten, dass im Einzelfall unterschiedliche Berechnungsgrundlagen gewählt wurden und eine Vergleichbarkeit daher auch hier nur bedingt gegeben ist.

Um der aktuellen Rechtslage mit einer Nichtigkeit des Einheitswertes bei der Berechnung der Zweitwohnungssteuer gerecht werden zu können, sollte die neue Satzung mit Rückwirkung zum 01.01.2014, also der erstmaligen Einführung der Zweitwohnungssteuer, beschlossen werden. In diesem Falle gilt allerdings ein „Schlechterstellungsverbot“. Danach sind alle Steuerpflichtigen, die nach der neuen Satzung eine höhere Steuer für 2019 zu entrichten haben als unter der alten Satzung, von den erhöhten Forderungen zu befreien. Gleichzeitig ist allen Steuerpflichtigen, die unter der neuen Satzung weniger Steuern zu entrichten haben als unter der alten Satzung, die Differenz zu der bereits geleisteten Steuervorauszahlung zu erstatten. Die damit verbundenen tatsächlichen „Kosten“ können nur geschätzt werden, werden aber einen Betrag in der Höhe von ca. € 25.000,- wohl übersteigen.

Darstellung von Alternativen und deren Konsequenzen mit finanziellen Auswirkungen

Die Anwendung der bisherigen Berechnungsgrundlage, eines Einheitswertes in Form der Jahresrohmiete, für die Zweitwohnungssteuer ist aufgrund der neuen Rechtsprechung verfassungswidrig. Es muss daher eine neue Satzung erlassen werden, wenn eine Zweitwohnungssteuer weiterhin erhoben werden soll. Mit der Erhebung der Steuer sind Einnahmen in der derzeitigen Höhe von ca. € 86.000 verbunden. Die Tendenz bei der Einnahmehöhe war in der Vergangenheit bereits rückläufig. Die genaue Höhe der zukünftigen tatsächlich zu erzielenden Einnahmen auf der Basis der neuen Satzung ist derzeit nicht absehbar. Für die Erhebung der Steuer sind nicht unbeträchtliche personelle Ressourcen erforderlich. Die Zweitwohnungssteuer ist eine Abgabeart mit einer vergleichsweise jungen Rechtsprechung, vielen Widerspruchsverfahren und Klagen. Mit der Einführung neuer Berechnungsgrundlagen wird sich die Anzahl der Widerspruchsverfahren und Klagen aller Voraussicht nach weiter erhöhen. Neben einer halben Stelle, mit der die Steuer direkt erhoben wird, werden weiterhin nicht unbeträchtliche Ressourcen im Justizariat, dem Einwohnermeldeamt und der Stadtkasse gebunden, so dass die Zweitwohnungssteuer im Sinne einer Wirtschaftlichkeit durchaus auch kritisch gesehen werden könnte. Alternativ könnte daher auch auf ihre Erhebung verzichtet werden, indem die alte Satzung nur aufgehoben und eine neue nicht beschlossen wird.

Finanzielle Auswirkungen

Der Beschluss hat finanzielle Auswirkungen:

☒ ja ☐ nein

Mittel sind im Haushalt bereits veranschlagt

☒ ja ☐ teilweise ☐ nein

Es liegt eine Ausweitung oder Neuaufnahme von freiwilligen Leistungen vor:

☐ ja ☐ nein

Die Maßnahme / Aufgabe ist

- ☐ vollständig gegenfinanziert (durch Dritte)
☐ teilweise gegenfinanziert (durch Dritte)
☐ nicht gegenfinanziert, städt. Mittel erforderlich

Aufgrund des Ratsbeschlusses vom 22.09.2016 zum Handlungsfeld Finanzen (HF 7) sind folgende Kompensationen vorgesehen:

(entfällt, da keine Leistungserweiterung)

Ergebnisplan						
Erträge / Aufwendungen	2020 alt	2020 neu	2021	2022	2023	2024 ff.
		in EURO				
*Anzugeben bei Erträge, ob Zuschüsse / Zuweisungen, Transfererträge, Kostenerstattungen/Leistungsentgelte oder sonstige Erträge Anzugeben bei Aufwendungen, ob Personalkosten, Sozialtransferaufwand, Sachaufwand, Zuschüsse, Zuweisungen oder sonstige Aufwendungen						
Erträge*	86.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00
Aufwendungen*						
Saldo (E-A)	86.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00

Investition	2020 alt	2020 neu	2021	2022	2023	2024 ff.
-------------	----------	----------	------	------	------	----------

	in EURO					
Investive Einzahlungen						
Investive Auszahlungen						
Saldo (E-A)						

Anlage/n

- 1 Zweitwohnungssteuersatzung