

**„Erläuterung und Abwägung zur Zweitwohnungsteuer bei der Stadt Tegernsee“**

**1. Vorberatung**

Auf die Erläuterungen zu den Sitzungen des Verwaltungs- und Finanzausschusses vom 20.03. und 24.04.2018 wird verwiesen. Dieser hat in seiner Sitzung am 20. März den vorgeschlagenen, abgestimmten linearen Steuersatz von 12 % abgelehnt. Die Höhe der Steuer habe keine Lenkungswirkung und entspreche somit nicht dem Sinn und Zweck der Erhebung der Steuer im Stadtgebiet.

Die Angelegenheit wurde mit dem Auftrag zur Überarbeitung und erneuten Vorlage zurück verwiesen. Nach Erstellung der Abwägung wurde die Angelegenheit dem Ausschuss am 24. April erneut zur Beratung vorgelegt.

Nach ausführlicher Diskussion schlägt der VwFA dem Stadtrat die Änderung der Satzung auf einen linearen Steuersatz von 20 % vor.

**2. Lenkungszweck**

In seinem Urteil vom 15.01.2014 (1 BvR 1656/09) hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Zweitwohnungsteuer an sich als rechtmäßig erachtet.

*„Der Gesetzgeber darf ... durch mittelbare Verhaltenssteuerung auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Bürger wird dann nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, erhält aber durch die Sonderbelastung eines unerwünschten und durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden.“*

Es wird weiter ausgeführt, dass mit der Zweitwohnungsteuer der Lenkungszweck, Zurückdrängung von Zweitwohnsitzen, verfolgt werden dürfe. Allerdings dürfe die Erhebung von Zweitwohnungsteuer nicht dazu dienen, Zuwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen.

Die Stadt Tegernsee erhält zum einen keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, zum anderen dient die Erhebung der Zweitwohnungsteuer nicht Einnahmezwecken sondern, aufgrund der angespannten Wohnungssituation in Tegernsee, der Zurückdrängung von Zweitwohn-

sitzen. Damit einhergehend sollen mittelfristig durch Rückgang der Zweitwohnsitze auch die damit verbundenen Steuereinnahmen sinken. In Verbindung mit den Mehreinnahmen, bei rückwirkender Erhöhung der Steuer zum 1. Januar 2018, ist der damit verbundene erhöhte Aufwand der Verwaltung zu berücksichtigen.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.12.2017 (BVerwG 9 C 3.17) bezieht sich ausschließlich auf den Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG wegen Erhebung im Stufentarif mit Degression des Steuersatzes in der jeweiligen Stufe (Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung). Die Rechtmäßigkeit der Steuer an sich wird nicht behandelt, da bereits vom BVerfG bejaht. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Zweitwohnungsteuer sind der Artikel 105 IIa GG i.V.m. Art. 3 BayKAG (vgl. unten zu Nr. 5)

Die Anzahl von Zweitwohnsitzen ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen. 2008 waren in Tegernsee 373 Zweitwohnsitze (392 Personen) gemeldet. 2010 waren es bereits 394 Nebenwohnsitze (563 Personen) - 2017 waren 464 Zweitwohnsitze mit 714 Personen gemeldet. Somit ist eine Steigerung seit 2008 von 24 %, bzw. seit 2010 von 18 % zu verzeichnen.

Die Anzahl der Wohngebäude nahm im Zeitraum ausgehend von 2010 mit 818 Häusern bis zum Jahr 2016 auf 869 Häuser zu. Dies entspricht einer Steigerung von 51 Gebäuden oder 6,23 %. Es handelte sich hier in der Hauptsache um Einfamilienhäuser. Die Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden sank im gleichen Zeitraum von 2.398 Wohnungen in 2010 auf 2.394 Wohnungen im Stadtgebiet zum Stichtag 31.12.2016.

Daraus ergibt sich, dass die Zunahme der Zweitwohnsitze eindeutig auf Kosten des lokalen Wohnungsmarkts erfolgt.

Eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (Baubedarfsanalyse) stellt für den Landkreis Miesbach gerade für kleine Wohnungen einen erheblichen Fehlbestand bei Einzimmerwohnungen mit 79 %, Zweizimmerwohnungen mit 31 % und bei Dreizimmerwohnungen mit 44 % fest. Der Anteil der Zweitwohnsitze liegt mit ca. 70 % überwiegend in diesem Bereich.

Auf einschlägigen Immobilienportalen, Stand 28.03.2018, waren im Tegernseer Tal 28 Wohnungen zur Miete angeboten. In Tegernsee davon gerade einmal vier. Die verlangten Mieten bewegten sich von 10,00 €/m<sup>2</sup> bis 23,00 €/m<sup>2</sup> und lagen im Schnitt bei 14,88 €/m<sup>2</sup>. Hinzu kommt, dass sich Tegernsee in der Fläche nicht weiter entwickeln kann. Die Möglichkeiten hin zu einer städtebaulich gewünschten Innenverdichtung, um den Wohnungsmarkt zu entlasten, sind ausgeschöpft.

Daher kommt der Erhebung der Zweitwohnungsteuer in Tegernsee ein sachlich begründeter und notwendiger Lenkungszweck zu.

### **3. Vorgeschlagener Steuersatz von 12 %**

Die Bürgermeister des Tals haben die Kämmerer mit der Ermittlung eines einheitlichen Steuersatzes beauftragt. Dieser wurde gemeinsam auf 12 % festgelegt (vgl. hierzu die Erläuterungen zum VwFAusschuss). Zuvor wurde die Höhe der Steuer auf Ebene der Bürgermeister kontrovers diskutiert. Die Steuersätze in München und Bad Tölz mit jeweils 9 % wurden als Beispiele angeführt.

Der Steuerberater der Stadt teilt hierzu mit, dass seines Erachtens der von den Talgemeinden vorgenommene Vergleich mit dem Steuersatz der Stadt München „hinke“. Die Auswirkungen erhöhter Zweitwohnsitze auf eine kleine Gemeinde seien naturgemäß viel deutlicher spürbar als im Falle einer Millionenstadt.

Die Mitglieder des VwFA der Stadt Tegernsee halten den vorgeschlagenen Steuersatz für zu niedrig, da der Zweck der Steuer, das Zurückdrängen von Zweitwohnsitzen, damit nachweislich nicht erreicht würde. Ein Steuersatz von 12 % wird überwiegend zu einer Entlastung der Zweitwohnungsbesitzer führen. Der bisher angewendete durchschnittliche Steuersatz lag bei 12,85 % und überdies werden, durch Nichtbeachtung des aktuell vorliegenden Gutachtens zu den gestiegenen Durchschnittsmieten, die tatsächlichen Mietsteigerungen der letzten Jahre zusätzlich nicht abgebildet. Daher würde der Zweck der Zweitwohnungsteuer durch den vorgeschlagenen Steuersatz unterlaufen.

### **4. Prohibitiver Steuersatz - Erdrosselnde Wirkung**

Es wird verschiedentlich angeführt, dass ein höherer Steuersatz eine sogenannte prohibitive oder erdrosselnde Wirkung habe. Damit ist gemeint, dass es auf Grund der Höhe des Steuersatzes überhaupt unmöglich werde eine Zweitwohnung im Steuergebiet zu halten.

In der rechtlichen Würdigung unseres Steuerberaters wird festgestellt, dass der Gemeinde ein weiter Einschätzungsspielraum zukommt. Die Grenze zur Rechtswidrigkeit sei erst dann überschritten, wenn durch die steuerliche Lenkung eine erdrosselnde Wirkung eintritt, mithin die Satzung de facto zu einer versteckten Verbotsnorm würde, die das Innehaben einer Zweitwohnung unmöglich mache.

Hierzu wird im o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Satzung in Konstanz ausgeführt, dass die Zweitwohnungsteuer als örtliche Aufwandssteuer die Steuerpflichtigen nicht unverhältnismäßig belastet. Der Konsum als Aufwand sei typischerweise Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ob der Aufwand im Einzelfall die Leistungsfähigkeit überschreitet, sei für die Steuerpflicht unerheblich. In dem zu Grunde liegenden Fall kamen in den Stufen Steuersätze zwischen 19,10 bis 34,85 % zur Anwendung. Die Verfassungsrichter stellten in ihrem Urteil fest, dass die Belastung nicht erdrosselnd oder sonst unzumutbar sei. Gegen eine erdrosselnde Höhe der zu zahlenden Steuerbeträge spräche bereits, dass eine beachtliche Zahl von Zweitwohnungsinhabern von der Beklagten zur Zweitwohnungsteuer veranlagt wurden und sich die Zahl in den letzten Jahren auf allen Steuerstufen noch erhöht habe.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem o.g. Urteil konkret mit der von Bad Wiessee erlassenen Satzung auseinandergesetzt. Die Satzung ist identisch mit der in Tegernsee. In der Satzung wurde ab der Stufe 2 ein Eingangssteuersatz von 18 % sowie am Ende der Stufe ein Steuersatz von 9 % angewendet. Weder wird im Urteil der Steuersatz in seiner Höhe als unangemessen oder prohibitiv bewertet, noch ist, in Anwendung der Begründung des BVerfG, in den Jahren seit Anwendung der Satzung im Jahr 2005 die Anzahl der Zweitwohnungen in Tegernsee gesunken.

Somit ist mit Anwendung des bisherigen Steuersatzes der beabsichtigte Zweck der Steuer nicht erreicht worden.

Den Aufwandssteuern ähnlich sind die Verbrauchs- und Verkehrssteuern. Als prominentester Vertreter dieser Steuerart gilt die Umsatzsteuer mit einem Satz von 19%. Aufgrund des derzeitigen Wirtschaftswachstums, 2018 wird eine Steigerung des BiP von 2,5 % erwartet, kann nicht von einer prohibitiven Wirkung der Umsatzsteuer ausgegangen werden.

Als weiterer Indikator können vergleichbare touristisch geprägte Kommunen herangezogen werden. So erheben bspw. Kühlungsborn einen Steuersatz i.H.v. 23 % und Baden Baden einen gestaffelten Steuersatz von 20 % - 27,5 % - 35 %.

Nach Einschätzung des Steuerberaters der Stadt ist, nach Prüfung aller ihm vorgelegten Argumente, ein einheitlicher Steuersatz von 15 bis 20 % rechtlich unbedenklich. Selbst im Falle eines Steuersatzes von 20 % ist im konkreten Einzelfall der Stadt Tegernsee bislang keine erdrosselnde Wirkung erkennbar. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass in Tegernsee selbst bei Steuersätzen bis zu 18 % keine erdrosselnde Wirkung entstehe.

Der Steuerberater gibt weiter zu bedenken, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin die Auswirkungen des Steuersatzes und nicht dessen Höhe für die Beurteilung einer erdrosselnden Wirkung entscheidend wären. Vielmehr müsse betrachtet werden, ob aufgrund des Steuersatzes in der jeweiligen Gemeinde überhaupt keine Zweitwohnsitze mehr begründet würden oder trotzdem weiterhin und in welchem Maße begründet werden. In der Beschlussfassung könnte daher festgehalten werden, dass nach Einführung des Steuersatzes die weitere Entwicklung zu beobachten sei und festgestellt werden solle, ob der gewünschte Effekt oder eine rechtlich unzulässige Erdrosselung eintritt.

Nach Abwägung aller Argumente und anschließender Prüfung durch unsere Steuer- und Wirtschaftsprüfungskanzlei, schlägt der VwFA einen linearen Steuersatz i.H.v. 20 % vor. Dieser ist sachlich begründet, da hiervon die gewünschte Steuerungswirkung am ehesten zu erwarten ist ohne zugleich prohibitiv zu wirken. Die Auswirkungen sollen im Jahr 2020 von der Verwaltung überprüft und das Ergebnis erneut vorgelegt werden. Es kann dann entschieden werden, ob der Steuersatz sinken oder auch steigen wird.

## **5. Auswirkungen**

Ein Steuersatz von 20 % bedeutet eine Erhöhung der Zweitwohnungsteuer in Einzelfällen in der Spitze um 153,4 %. Dies stellt eine erhebliche Belastung für die Steuerschuldner dar. Allerdings ist bereits die Abkehr von einem Steuersatz von 12 % ein Paradigmenwechsel.

Die Situation am Wohnungsmarkt ist unter Punkt 2 ausführlich dargestellt. Die Erhebung der Zweitwohnungsteuer verfolgt einen Lenkungszweck - zurückdrängen von Zweitwohnsitzen. Die sich immer weiter zuspitzende Situation bspw. in Sylt zeigt eindrucksvoll, dass nur mit einschneidenden Maßnahmen auch die beabsichtigte Wirkung erzielt werden kann.

Die Höhe des Steuersatzes ist auch Ausdruck des Willens der Stadt hier konsequent entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Ein niedrigerer Steuersatz ließe den Schluss zu, dass man seiner Sache nicht wirklich sicher ist. Um die gewünschte Wirkung zu erreichen, sind signifikante Belastungen unabdingbar.

Es wird davon ausgegangen, dass durch die Steigerung der Steuer auch eine Mehrbelastung durch die dann verlangten Neubewertungen der Wohnsitze auf die Verwaltung, insbesondere das Steuer-



amt, zukommt. Die damit verbundenen Mehrkosten werden nicht unerheblich sein. Würde dies den gewählten Steuersatz beeinflussen, wäre ein einseitiges Abwägungsergebnis die Folge. Die Mehrbelastung und die damit verbundenen Kosten sind aber vielmehr logische Konsequenz des Willens der Stadt Tegernsee Zweitwohnsitze konsequent zurückzudrängen. Es ist eben, wie oben bereits dargestellt, nicht beabsichtigt, durch die Erhöhung der Zweitwohnungsteuer Mehreinnahmen zu generieren.

Die spürbare Erhöhung der Zweitwohnungsteuer ist daher gewollt und Ausdruck des Willens der Stadt Tegernsee die Nöte seiner Bürger ernst zu nehmen und entsprechend konsequent zu handeln.

## **6. Uneinheitlicher Steuersatz im Tegernseer Tal**

Einer einheitlichen Besteuerung im Tegernseer Tal mag aufgrund der geografischen Gegebenheiten ein gewisser Charme innewohnen. Gleichwohl ist dies bei genauerer Betrachtung der jeweiligen tatsächlichen Situation in den Gemeinden sachlich nicht begründbar. So sind weder die Gewerbesteuererhebesätze noch die Vorteilssätze zur Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen im Tegernseer Tal einheitlich geregelt. Eine Kommune erhebt überdies überhaupt keine Fremdenverkehrsbeiträge.

Bei der Erhebung der Zweitwohnungsteuer stellt sich aber nicht nur die Frage, ob ein einheitlicher Steuersatz erforderlich ist, sondern zunächst ob uneinheitliche Steuersätze im Tegernseer Tal aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes überhaupt zulässig sind.

Die Kommunen treffen aufgrund der allgemeinen Satzungsbefugnis des Art. 23 BayGO i.V.m. Art. 3 BayKAG unterschiedliche Regelungen zur Zweitwohnungsteuer. Der allgemeine Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird aus Art. 3 GG abgeleitet und bspw. für das Steuerrecht in § 85 AO konkretisiert.

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz wurde vom Bundesverfassungsgericht zu sog. speziellen Gleichheitssätzen weiterentwickelt. So kann aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz eben nicht abgeleitet werden, dass Alles und Jedes gleich zu behandeln wären. Vielmehr sei „wesentlich Gleiches rechtlich gleich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend rechtlich ungleich zu behandeln.“

Diese Ungleichheit der Steuerpflichtigen kommt bereits mit der Wohnsitznahme in einer bestimmten Kommune zum Ausdruck. Wesen der kommunalen Selbstverwaltung ist es, fakultative Satzungen im eigenen Gemeindegebiet erlassen zu können. Zusätzlich zu bedenken ist dabei vor allem auch die der

Stadt zustehende Einschätzungsprärogative als Satzungsgeberin. Dies bedeutet, dass die Einschätzung einer bestimmten Situation und die Wahl der für geeignet erachteten Mittel, hier Satzung und Höhe der Steuer, zur Erreichung eines konkreten Ziels alleine bei der Stadt liegen.

Es ist daher bereits aufgrund der Wahlmöglichkeit der Gemeinden, ob überhaupt eine Satzung erlassen wird oder nicht, keine Abwägung bei der Höhe des eigenen Steuersatzes mit dem anderer Gemeinden erforderlich, um dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu genügen. Die Beachtung dieses Grundsatzes, wie auch aller anderen, muss vielmehr zwingend im Bereich der Gültigkeit der eigenen Satzung erfolgen.

Aufgrund der oben gemachten Ausführungen zu Steuerungsfunktion und örtlichen Gegebenheiten am Wohnungsmarkt sowie der räumlich nicht gegebenen Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt Tegernsee sind uneinheitliche Steuersätze möglich und sachlich begründet.

#### **7. Zusammenfassung**

Die Stadt Tegernsee ist der Auffassung, dass das wohnungspolitische Steuerungsinstrument Zweitwohnungsteuer den Interessen des Gemeinwohls seiner Bürger dient. Unter Beachtung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung und Abwägung aller Sachargumente, ist ein Zweitwohnungsteuersatz von 20 % möglich und zur Erreichung des Zwecks der Steuer auch erforderlich.