

Evaluierung
der Zweitwohnungssteuer in Offenbach
seit Einführung zum 01.01.2016

Inhalt

1. Die Zweitwohnungssteuer
2. Ziele der Zweitwohnungssteuer
3. Einführung und Umsetzung
4. Entwicklung der gemeldeten Zweitwohnungen in Offenbach
5. Entwicklung der Einnahmen
6. Kosten und Aufwendungen
7. Widersprüche und Klageverfahren
8. Fazit

1. Die Zweitwohnungssteuer

Die Zweitwohnungssteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer und damit eine reine Kommunalsteuer.

Die erste Zweitwohnungssteuer wurde bereits zum 01.01.1973 von der Gemeinde Überlingen am Bodensee erhoben. In den darauf folgenden Jahren wurde das Überlinger Modell über alle Instanzen hinweg auf seine Zulässigkeit gerichtlich geprüft. Das Bundesverfassungsgericht (2 BvR 1275/79) hat dann im Jahre 1983 die Zweitwohnungssteuer als eine „rechtlich zulässige örtliche Aufwandsteuer“ eingestuft, was dazu geführt hat, dass aktuell in über 100 Kommunen in allen Bundesländern, vor allem in Groß- und Universitätsstädten, eine Zweitwohnungssteuer erhoben wird. In Hessen wird die Zweitwohnungssteuer in ca. 25 Kommunen, zum Beispiel in Wiesbaden, Kassel, Darmstadt, Gießen, Hanau, Kronberg, Offenbach und Bad Nauheim erhoben. Andere Kommunen ziehen nach.

Kompetenzrechtliche Grundlage ist Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz, wonach die Länder „örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern“ erheben können. Diese Gesetzgebungskompetenz haben fast alle Bundesländer den Gemeinden übertragen; in Hessen über § 7 Kommunalabgabengesetz.

Besteuert wird das Innehaben einer Zweitwohnung neben einer Hauptwohnung. Die Zweitwohnung wird mit der Nebenwohnung nach dem Melderecht gleichgesetzt. Ob die Wohnung gemietet ist oder vom Eigentümer selbst bewohnt wird, spielt dabei keine Rolle. Auch ist es unerheblich, wenn sich die Hauptwohnung am selben Ort befindet wie die Zweitwohnung.

In Offenbach wurde die Zweitwohnungssteuer zum 01.01.2016 mit einem Steuersatz in Höhe von 12% der Nettajahresmiete eingeführt.

Aufgrund des Charakters der Zweitwohnungssteuer als Aufwandsteuer soll derjenige besteuert werden, der sich den Aufwand leisten kann, zwei Wohnungen für den persönlichen Lebensbedarf (oder den seiner Familie) vorzuhalten.

2. Ziele der Zweitwohnungssteuer

Hauptbeweggrund für die Einführung einer Zweitwohnungssteuer in Offenbach war die schwierige Finanzlage der Stadt und die Erfüllung der Auflagen im Rahmen des Schutzschirmvertrages.

Erfahrungen in anderen Kommunen haben gezeigt, dass durch die Einführung einer Zweitwohnungssteuer vor allem der Datenbestand im Melderegister bereinigt wird, was dazu führt, dass viele Personen ihren seitherigen Nebenwohnsitz in ihren Hauptwohnsitz ummelden.

Diese Ummeldungen vom Nebenwohnsitz in den Hauptwohnsitz führen wiederum zu höheren Schlüsselzuweisungen vom Land und der Erhöhung des Anteils an der Einkommensteuer, weil beim kommunalen Finanzausgleich nur Personen mit Hauptwohnung in der Gemeinde berücksichtigt werden.

Für die Höhe der Zuweisungen vom Land spielt die Effizienz der Zweitwohnungssteuer (Verwaltungsaufwand versus Steuereinnahmen) aber eher die nachgeordnete Rolle.

3. Einführung und Umsetzung

In der Vergangenheit wurden in Offenbach von den politischen Entscheidungsträgern immer wieder Überlegungen zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer angestellt. Aufgrund dessen lag zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung über die Einführung einer Zweitwohnungssteuer zum 01.01.2016 bereits entsprechendes fachliches Informationsmaterial vor.

Der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Steuer ist in den Anfangsphasen immer sehr hoch. Die Ausgestaltung einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Satzung, neue Formulare, Steuererklärungen und Informationsschreiben waren zu entwickeln. Es galt Pressemitteilungen zu veröffentlichen, um die Offenbacher Bürger über die Absichten der politischen Mandatsträger zu informieren. Dies ist erforderlich, um die rechtlichen Anforderungen, dass eine neue Steuer für potentielle Steuerpflichtige nicht unvorhergesehen auf sie zukommen darf, zu erfüllen. Unter diesem Aspekt wurden im September 2015 zusätzlich Informationsschreiben an alle betroffenen Bürger verschickt, vor allem deshalb, damit die Nebenwohnsitzinhaber ihren aktuellen Meldestatus überprüfen und sich ggfs. korrekt anmelden konnten. Dies hat zu sehr vielen Rücksprachen geführt, mit dem positiven Nebeneffekt, dass sich zu diesem Zeitpunkt über 80% der Bürger mit Nebenwohnsitz in Offenbach noch vor Einführung der Steuer korrekt um- oder abgemeldet haben. Auch viele sog. „Karteileichen“ im Einwohnermelderegister wurden dabei eliminiert und der Datenbestand somit korrigiert. Allein im letzten Quartal vor Einführung der Steuer gingen in der Steuerabteilung über 450 Anrufe von Bürgern ein, die Fragen zur Zweitwohnungssteuer und zum Meldestatus hatten.

Die zum Zeitpunkt der Einführung verwendete Software musste für die Veranlagung der Steuer neu konfiguriert werden. Die Anpassung der Programme an die speziellen Anforderungen und vor allem die Neuanschaffung eines weiteren Moduls haben dazu geführt, dass die ersten Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer erst im März 2016 generiert werden konnten (siehe hierzu auch die Tabelle unter Punkt 5.)

Das Personal musste in die neue Rechtsmaterie und das neue Modul rechtlich und fachlich eingearbeitet bzw. geschult werden. Die Anfragen von Steuerpflichtigen zu Beginn, sowie Beschwerden und Widersprüche erforderten einen sehr hohen Zeitaufwand.

4. Entwicklung der gemeldeten Zweitwohnungen in Offenbach

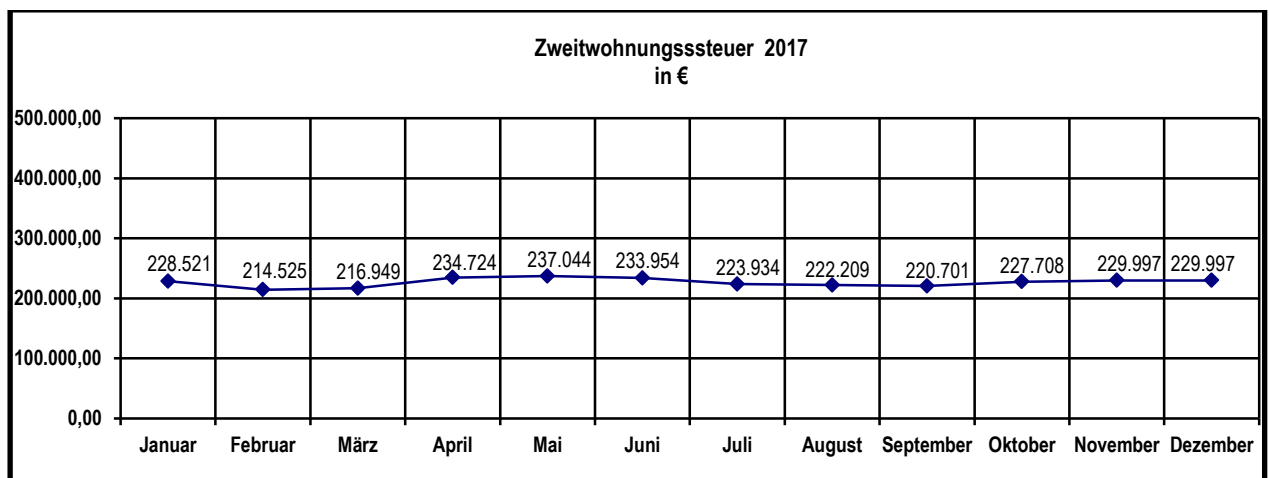
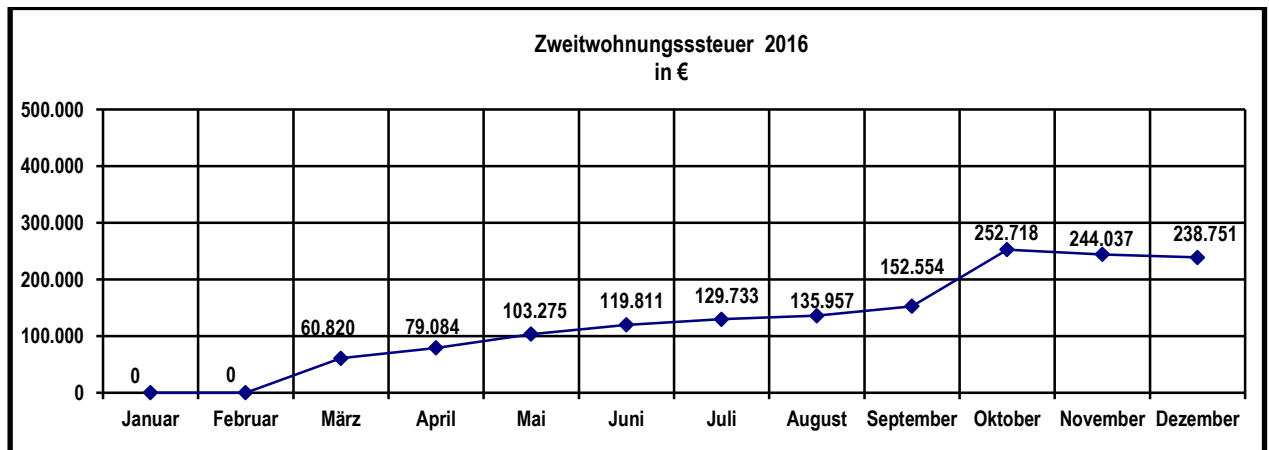
Die nachfolgenden Auswertungen erfassen die Anzahl der Haupt- und Nebenwohnsitze in Offenbach vom 01.01.2015 bis 31.05.2018. Die Zahlen machen deutlich, dass sich viele Bürger bereits vor Einführung der Steuer korrekt angemeldet haben. Daneben ist erkennbar, und wie viele Personen ihren Zweitwohnsitz in den Hauptwohnsitz, vor allem nach den ersten Presseveröffentlichungen und Informationsschreiben zur Einführung der Steuer, geändert haben.

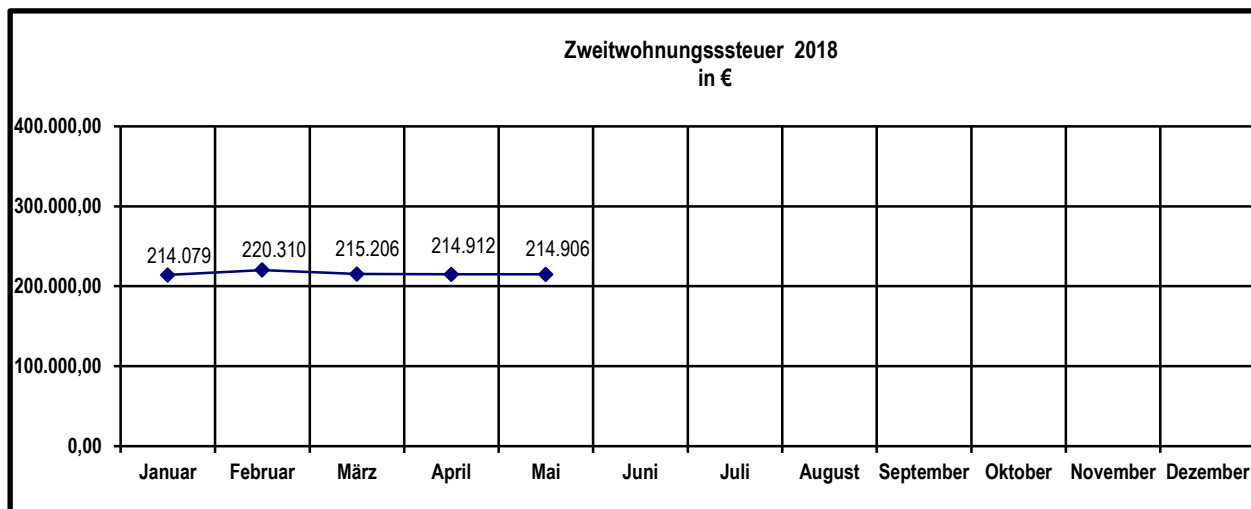
Stand	Anzahl HWS und NWS	Anzahl HWS	Anzahl NWS	in % Veränderung NWS
01.01.2015	133.324	127.268	6.056	
01.01.2016	131.461	129.796	1.665	-72,51
01.01.2017	133.153	132.154	999	-40,00
01.01.2018	135.185	134.256	929	-7,01
31.05.2018	136.523	135.639	884	-4,84

Stand	Statuswechsel von NWS in HWS
31.12.2015	346
31.12.2016	380
31.12.2017	190
31.05.2018	67
31.12.2018	

5. Entwicklung der Einnahmen

Die Tabellen zeigen die Entwicklung der Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer. Nach erfolgter Bereinigung des Datenbestandes bei der Meldebehörde wird deutlich, dass die Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer seit 2017 relativ stabil sind und als Grundlage für eine seriöse Haushaltsplanung angesetzt werden können.





Diese Steuerlast wurde in 2016 von 440 Steuerpflichtigen, in 2017 von 474 Steuerpflichtigen und bis zum 31.05.2018 von 426 Steuerpflichtigen getragen. Aufgrund der ständigen An-, Ab- und Ummeldungen beim Melderegister unterliegen diese Zahlen permanenten Schwankungen.

Die Vorteile in Bezug auf die höheren Schlüsselzuweisungen vom Land Hessen, die sich aufgrund der Einführung der Zweitwohnungssteuer und den damit verbundenen Ummeldungen vom Zweitwohnsitz in den Hauptwohnsitz ergeben haben, sind nicht konkret zu beziffern.

Die Schlüsselzuweisungen sind Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs. Als Grundlage für die Berechnung der jeweiligen Höhe werden die Ergebnisse der letzten Jahre herangezogen, um die individuelle Steuerkraft und den Finanzbedarf einer Kommune ermitteln zu können. Neben den Schlüsselzuweisungen ist der Anteil an der Einkommensteuer einer der wichtigsten Einnahmequellen für eine Kommune. Die Kommune erhält vom Land einen Anteil am Aufkommen der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer der von den Finanzbehörden im Gebiet eines Landes eingenommenen Steuerbeträge. Zur Berechnung des konkreten Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird das beim Land für die Verteilung zur Verfügung stehende Aufkommen mit einer Schlüsselzahl der einzelnen Kommune multipliziert. Alle drei Jahre werden neue Verhältniszahlen ermittelt. Viele Faktoren spielen für die Berechnung eine Rolle. Der Einkommensteueranteil hängt sowohl von der allgemeinen Entwicklung im jeweiligen Bundesland, als auch von der besonderen wirtschaftlichen Entwicklung in einer Kommune ab. Je höher die Zahlen der Arbeitslosigkeit in der Kommune sind, desto geringer fällt die Schlüsselzahl dieser Kommune aus. Wie bereits oben ausgeführt, werden nur Einwohner mit Hauptwohnsitz berücksichtigt.

Konkrete Auswirkungen, die durch die Einführung der Zweitwohnungssteuer bedingt sind, können deshalb hierzu nicht genannt werden.

6. Kosten und Aufwendungen

Naturgemäß waren die Aufwendungen für die Einführung der Zweitwohnungssteuer im ersten Jahr am höchsten; bedingt durch die Personalkosten für eine neue Stelle und die zusätzlichen EDV-Kosten für die Anschaffung des neuen Moduls zur Überleitung der Meldedaten sowie für die entsprechenden Schulungen. Ab dem zweiten Jahr haben sich die Kosten relativiert. Es fallen nun lediglich die Personalkosten und die laufenden Kosten für Büromaterial, Pflege- und Wartungskosten für die EDV-Programme an.

Nach Umstellung auf ein neues Veranlagungsprogramm im Steuerveranlagungsbereich zum 01.01.2018 ist geplant, für die Überleitung der Daten von der Meldebehörde zukünftig eine kostengünstigere Lösung im neuen Software-Verfahren zu finden.

Art der Kosten	2016	2017	2018
Anschaffung EDV-Programm inkl. Schulungskosten	10.792,03		
Laufende EDV-Kosten, Wartung und Pflege	4.018,11	4.018,11	4.018,11
Kosten für Druck, Kuvertierung usw.	364,48	69,20	noch nicht bekannt
Einrichtung eines Arbeitsplatzes	9.700,00		
Personalkosten 1 Stelle TVöD 9	44.700,00	44.700,00	44.700,00
übliche Büro-Arbeitsmaterialien; ca.	100,00	100,00	70,00
Gesamt	71.690,62	50.904,31	50.806,11

Die für die übrigen Bagatellsteuerarten zuständigen Kollegen haben sich zwischenzeitlich auch in die Zweitwohnungssteuermaterie eingearbeitet – und umgekehrt -, so dass der laufende Geschäftsbetrieb auch in krankheits- und urlaubsbedingten Fehlzeiten von den Mitarbeitern, sichergestellt ist.

7. Widersprüche und Klageverfahren

Die Rechtsprechung zu den bisher bestehenden Zweitwohnungssteuersatzungen von anderen Kommunen hat dazu geführt, dass in der Offenbacher Satzung in § 2 Abs. 4 Ausnahmeregelungen enthalten sind, damit die Satzung rechtssicher ist. In erster Linie dienen diese Ausnahmeregelungen dazu, den Schutz der Familie sicherzustellen und den Menschen eine Möglichkeit zu bieten, einen wohnlichen Ausgangspunkt für die Erwerbstätigkeit oder eine Ausbildung bzw. ein Studium zu bieten.

Diese Ausnahmegesetze lauten konkret:

Keine Zweitwohnungen im Sinne der Satzung sind

- a) *Wohnungen, die von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern zu therapeutischen Zwecken oder für Erziehungszwecke zur Verfügung gestellt werden;*
- b) *Wohnungen in Alten-, Altenwohn- und Pflegeheimen oder sonstigen Einrichtungen, die der Betreuung pflegebedürftiger oder behinderter Personen dienen;*
- c) *Wohnungen, die von einem nicht dauernd getrennt lebenden Verheirateten bzw. von einem nicht dauernd getrennt lebenden eine eingetragene Lebenspartnerschaft Führenden aus beruflichen Gründen oder aus Gründen von Ausbildung/Studium vorwiegend genutzt werden, wobei sich die gemeinsame Wohnung der Eheleute bzw. der Lebenspartner in einer anderen Gemeinde befindet.*
- d) *Wohnungen, die studierende oder noch in Ausbildung befindliche Personen bei den Eltern oder einem Elternteil nutzen, soweit sich die Hauptwohnung am Studien- oder Ausbildungsort befindet.*

Aufgrund dieser Ausnahmegesetze konnten etliche Bürger mit Zweitwohnsitz in Offenbach nicht zur Zweitwohnungssteuer herangezogen werden. Auch minderjährige Personen mit Nebenwohnsitz sind nicht steuerpflichtig.

Übersicht Anzahl steuerbefreite Nebenwohnsitzinhaber:

Ausnahmenvorschrift	2016	2017	bis 31.05.2018
a.) therapeutische-erzieherische Zwecke	2	3	2
b.) Alten-Pflegeheim	6	10	4
c.) berufliche Gründe und verheiratet	169	192	31
d.) Student mit NWS bei Eltern	63	72	9
Minderjährige	114	127	128

Insgesamt gab es im Jahr 2016 = 74, in 2017 = 39 und in 2018 bis 31.05.2018 = 19 Widersprüche. Eine Klage ist noch anhängig.

Inzwischen hat sich die Zweitwohnungssteuer in Offenbach etabliert und die Anzahl der Widersprüche hat sich erheblich verringert. Eine Vielzahl der hier nicht dokumentierten Widersprüche und Beschwerden konnte vorab ohne ein förmliches Widerspruchsverfahren geklärt werden.

8. Fazit

Die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer hat für Offenbach zwei wesentliche Vorteile. Zum einen hat sie in Offenbach dazu geführt, dass sich das Bewusstsein hinsichtlich einer korrekten Anmeldung bei den Bürgern, als auch bei der Meldebehörde in Offenbach verändert hat. Dies wird vor allem am Zahlenvergleich von 2015 zu 2016 deutlich. Die Zweitwohnungssteuer hilft, das Melderegister zu bereinigen und die Steuer bietet einen Anreiz dafür, den Ort der Hauptwohnung rechtzeitig umzumelden oder statt sich mit Nebenwohnsitz sofort mit Hauptwohnsitz anzumelden. Damit entfaltet sie einen gewissen Lenkungszweck und führt zu höheren Einnahmen aus dem interkommunalen Finanzausgleich und einem höheren Anteil an der Einkommensteuer, auch wenn dieser Anteil aufgrund der komplizierten Berechnung monetär nicht konkret benannt werden kann. Zum anderen können die Steuereinnahmen – auch wenn sie im Vergleich zu den Realsteuern nur gering sind - zur Konsolidierung des defizitären Haushalts beitragen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Anzahl der Nebenwohnungen, so wie sie sich bisher seit 2017 entwickelt hat, künftig weiterhin stagniert, zumal Offenbach auch kein typischer Touristen- oder Ferienort ist.

Im Ergebnis ist die Berechtigung zur Erhebung der Zweitwohnungssteuer in den gerichtlichen Verfahren bestätigt worden und damit weitgehend rechtssicher, obwohl die Zweitwohnungssteuer die Verwaltungs- und Finanzgerichte immer wieder beschäftigt.