

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Herbert Ettengruber, Christian Meißner, Martin Fink, Joachim Haedke, Hans Herold, Thomas Kreuzer, Thomas Obermeier, Rudolf Peterke, Angelika Schorer, Helga Weinberger, Dr. Manfred Weiß, Peter Winter, Otto Zeitler** und Fraktion CSU

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

A) Problem

Mit Wirkung zum 01.09.2004 ist das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts (Drs. 15/1063) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde unter anderem das in Art. 3 Abs. 3 KAG a.F. enthaltene Verbot der Erhebung einer Zweitwohnungssteuer aufgehoben. Die Kommunen sind seitdem befugt, durch kommunale Satzungen Zweitwohnungssteuern zu erheben.

Aktuell (Stand: 31.12.2007) haben 139 von 2.056 Kommunen Zweitwohnungssteuersatzungen erlassen. Die Mehrzahl dieser Gemeinden sind als Staatsbad, Kurort, Erholungsort oder ähnlich prädikatisiert. Es haben aber auch die vier Groß- bzw. Universitätsstädte München, Nürnberg, Augsburg und Fürth von der Befugnis Gebrauch gemacht. Von den gut 26 Millionen € Zweitwohnungssteueraufkommen im Jahr 2007 erzielte zum Beispiel die Landeshauptstadt München rund 7 Millionen €.

Ausschlaggebend für die Aufhebung des Verbots im Jahr 2004 war die berechtigte Kritik überwiegend der Fremdenverkehrsgemeinden, dass die Inhaber von Zweitwohnungen zwar einerseits eine optimierte Infrastruktur erwarten und auch nutzen, andererseits zu deren Kosten jedoch nicht in angemessener Weise herangezogen werden können, sowie der Wunsch, die Gestaltungsmöglichkeiten bei den gemeindlichen Einnahmen zu verbessern. In den genannten vier Großstädten und im geringeren Maß auch in weiteren Gemeinden trifft die Zweitwohnungssteuer nicht mehr primär den Ferienwohnungsbesitzer, an den bei der Zulassung der Zweitwohnungssteuer in erster Linie gedacht war, sondern schwerpunktmäßig Menschen, die die Zweitwohnung zu beruflichen oder Ausbildungszwecken benötigen. Die zunehmende Veranlagung von Studenten, Auszubildenden und ledigen Berufspendlern zur Zweitwohnungssteuer belastet insbesondere Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit. Um der Heranziehung zur Zweitwohnungssteuer zu entgehen, entscheidet sich daher eine Vielzahl der Betroffenen zur Ummeldung des Hauptwohnsitzes. Die Heimatgemeinden beklagen z.T. erhebliche Einwohnerverluste und eine Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Lebens sowie Verlagerungen im Finanzausgleich und bei der Einkommensteuerbeteiligung. Solche Nebenfolgen waren bei der Aufhebung des Verbots der Zweitwohnungssteuer im Jahr 2004 nicht das Ziel der Gesetzesänderung.

B) Lösung

Um den genannten Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, bietet es sich an, in Art. 3 Abs. 3 KAG für Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit eine Härtefallregelung einzufügen. Diese verpflichtet Kommunen, die eine Zweitwohnungssteuer erheben, auf Antrag Zweitwohnungsinhaber von der Steuerpflicht zu befreien, wenn deren Summe der positiven Einkünfte nach § 2 Abs. 1, 2, und 5a EStG im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 25.000 € (bei Ledigen) bzw. 33.000 € (bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und Lebenspartnern) nicht überschritten hat.

C) Alternativen

- a) Beibehaltung der bisherigen Rechtslage; problematisch, da die Belastung des Adressatenkreises unverändert bleibt und das Ummeldungsproblem nicht gelöst wird.
- b) Wiedereinführung des Verbots der Zweitwohnungssteuer; problematisch, da die Gründe für ihre Zulassung fortbestehen.

D) Kosten**1. Für den Staat:**

Keine

2. Für Wirtschaft und Bürger:

Bei den von der Regelung begünstigten Personen tritt eine Entlastung ein.

3. Kosten für die Kommunen:**a) Zweitwohnungssteueraufkommen und Finanzausgleichsleistungen**

Die Normierung einer Härtefallklausel im KAG ist für die Gemeinden, die eine Zweitwohnungssteuer erheben, mit Mindereinnahmen aus dem Zweitwohnungssteueraufkommen verbunden. Ferner könnte es zu Rückmeldungen z. B. von Studenten kommen, die z.B. in einer Universitätsstadt den Erstwohnsitz begründet haben, um der Zweitwohnungssteuer zu entgehen. Veränderungen im Meldeverhalten beeinflussen u.U. die staatlichen Schlüsselzuweisungen sowie die den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5 GG garantierte Einkommenssteuerbeteiligung in Höhe von 15 %, da diese Finanzierungsinstrumente jeweils an die Hauptwohnung anknüpfen. Die genannten Auswirkungen im Finanzausgleich sind für die Gesamtheit der Gemeinden im Übrigen ergebnisneutral.

b) Konnexitätsprinzip nach Art. 83 Abs. 3 BV

Die Mindereinnahmen aus dem Zweitwohnungssteueraufkommen begründen für die betroffenen Gemeinden keinen Anspruch aus dem Konnexitätsprinzip nach Art. 83 Abs. 3 BV. Nach Art. 83 Abs. 3 Satz 2 BV sind Mehrbelastungen auszugleichen. Der Ausgleich von Mindereinnahmen bei gleichbleibendem Aufgabenbestand wird vom Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips nicht erfasst. Bei der Prüfung der vom Zweitwohnsitzinhaber vorgelegten Einkommensnachweise könnte es sich zwar um besondere Anforderungen im Sinne des Art. 83 Abs. 3 Satz 1 3. Alt. BV handeln. Um „Bagatellfälle“ auszuklammern, war man sich im Gesetzgebungsverfahren jedoch einig, dass ein entsprechender finanzieller Ausgleich nur bei einer wesentlichen Mehrbelastung zu leisten ist (LT-Drs. 14/12011, S. 7). Eine solche wesentliche Mehrbelastung ist nicht erkennbar. Außerdem kann die Gemeinde auf Grund ihrer Steuerhoheit das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bis zu den allgemeinen steuerrechtlichen Grenzen eigenverantwortlich gestalten und damit mögliche Mehrbelastungen ausgleichen.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

§ 1

Art. 3 Abs. 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl S. 264, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2004 (GVBl S. 272), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
2. Es werden folgende Sätze 2 bis 7 angefügt:

„²Eine 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 im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 25 000 € nicht überschritten hat. ³Bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und Lebenspartnern beträgt die Summe der positiven Einkünfte 33 000 €. ⁴Ist diese Summe im Steuerjahr voraussichtlich niedriger, so ist von den Einkommensverhältnissen dieses Jahres auszugehen. ⁵Die Steuer wird nicht höher festgesetzt als ein Drittel des Betrags, um den die Summe der positiven Einkünfte 25 000 € bzw. 33 000 € übersteigt. ⁶Entscheidungen nach den Sätzen 2 bis 5 setzen einen Antrag voraus, der bis zum Ende des Kalendermonats, der auf das Steuerjahr folgt, gestellt sein muss. ⁷Sie stehen in den Fällen des Satzes 4 unter dem Vorbehalt der Nachforderung.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Die Zweitwohnungssteuer ist nach dem KAG als Aufwandssteuer konzipiert. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einer grundlegenden Entscheidung vom 6. Dezember 1983 - Az. 2 BvR 1275/79 - die Eckpfeiler für die Ausnahme von bestimmten Personengruppen von der Zweitwohnungssteuer festgelegt. Dort heißt es zunächst eindeutig: „Das Wesen der Aufwandsteuer schließt es aber aus, für die Steuerpflicht von vornherein auf eine wertende Berücksichtigung der Absichten und verfolgten fernerer Zwecke, die dem Aufwand zugrunde liegen, abzustellen. Maßgeblich darf allein der isolierte Vorgang des Konsums als Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein. Die unterscheidende Berücksichtigung der Gründe für den Aufenthalt zum Zwecke der Abgrenzung des Kreises der Steuerpflichtigen ist damit im Rahmen der Aufwandsteuer ein sachfremdes Kriterium und hat vor Art. 3 Abs. 1 GG keinen Bestand“. Ausdrücklich hat es das BVerfG als Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG angesehen, durch die kommunale Steuersatzung Zweitwohnungsinhaber auszuklamern, die aus beruflichen Gründen oder zu Ausbildungszwecken eine Zweitwohnung innehaben. Auf Grund der Normenhierarchie gelten diese Grundsätze auch für eine entsprechende Regelung im Kommunalabgabengesetz (KAG). Die Entscheidungen des BVerfG sind nach § 31 BVerfGG sowohl für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder als auch für alle Gerichte und Behörden bindend.

Gleichzeitig hat das BVerfG in dieser Entscheidung jedoch zu erkennen gegeben, dass es Härtefallregelungen aus sozialen Gründen aufgeschlossen gegenüber steht. Es ist daher dem Satzungsgeber unbenommen, unter Beachtung des Gleichheitssatzes Ermäßigungs- oder Befreiungstatbestände vorzusehen.

Der moderne Arbeitsmarkt verlangt den Arbeitnehmern zunehmend eine hohe Mobilität ab. Insbesondere Personen aus niedrigeren Einkommensgruppen müssen mobil sein, wenn sie am Arbeitsmarkt bestehen wollen. Die Schaffung einer Härtefallregelung für Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit ermöglicht es, Geringverdiener von der Erhebung der Zweitwohnungssteuer auszunehmen. Begünstigt von der Regelung sind z.B. Polizeibeamte in unteren Laufbahngruppen, die in den Ballungszentren ihren Dienst ableisten, Krankenpflegepersonal, aber auch Studenten, Rentner etc.

Der vorliegende Gesetzentwurf macht zugunsten der Geringverdiener das Sozialstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 1 GG fruchtbar, als an Hand der Einkommensgrenze bei 25.000 € (Ledige) bzw. 33.000 € (nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten und Lebenspartner) Summe der positiven Einkünfte nach § 2 Abs. 1, 2 und 5a EStG ein Befreiungstatbestand für Personen mit geringer Leistungsfähigkeit („Geringverdiener“) normiert wird. Daneben kommt dem Gesetzgeber auch eine Einschätzungsprärogative zu, wann bei einer Aufwandsteuer von einer besonderen Leistungsfähigkeit gesprochen werden kann.

B) Einzelbegründung:**Zu §1**

- I. Zur näheren Definition des Einkommens wird auf die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1, 2 und 5a des Einkommensteuergesetzes (EStG) abgestellt. Dies bedeutet, dass alle Einkunftsarten des § 2 Abs. 1 EStG berücksichtigt werden, also neben den Einkünften aus selbständiger und nichtselbständiger Arbeit z. B. auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Erfasst werden auch Auslandseinkünfte von In- und Ausländern sowie Kapitaleinkünfte. Da in Folge des Inkrafttretens der Abgeltungssteuer zum 1.1.2009 Kapitaleinkünfte im Regelfall nicht mehr im Steuerbescheid aufgeführt werden, stellt die Verweisung auf § 2 Abs. 5a EStG klar, dass auch der Abgeltungssteuer unterliegende Kapitaleinkünfte zu der Summe der positiven Einkünfte zählen.

Die Summe der positiven Einkünfte bedeutet, dass nicht das jeweilige Bruttoeinkommen entscheidend ist, sondern bei den einzelnen Einkunftsarten die Werbungskosten oder Betriebsausgaben berücksichtigt werden. Die Regelung stellt sicher, dass nur Geringverdiener von der Regelung profitieren und verhindert eine unangemessene und unerwünschte Erweiterung des Begünstigtenkreises, die ansonsten durch die Anwendung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten möglich wäre.

- II. Als Referenzeinkommen wird das Eingangsgehalt des unverheirateten Polizeimeisters am Anfang seiner Laufbahn herangezogen. Ein Polizeimeister (Besoldungsgruppe A7), ledig (Steuerklasse I), 22 Jahre, verfügt derzeit über ein Bruttojahreseinkommen von 25.006,90 €. Damit ist die Freigrenze der Summe der positiven Einkünfte nach § 2 Abs. 1 und 2 EStG bei 25.000 € festzusetzen. Dies ist unter Berücksichtigung des Werbungskostenabzugs angemessen.
- III. Um eine Benachteiligung von nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten im Verhältnis zu Ledigen und Lebenspartnern zu vermeiden, wird die Einkünftegrenze angemessen erhöht. Die Erhöhung orientiert sich am steuerlichen Existenzminimum. Aufgrund der in einer ehelichen Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft erzielbaren Synergieeffekte erscheint eine Verdoppelung der Einkünftegrenze zur Vermeidung einer Benachteiligung nicht erforderlich.

- IV. Um Probleme, die durch die zeitliche Verzögerung bei der Erstellung der jeweiligen Nachweise (z. B. Einkommensteuerbescheid) entstehen können, zu vermeiden, wird im Regelfall auf die Summe der positiven Einkünfte im vorletzten Jahr vor Entstehung der Zweitwohnungssteuerpflicht abgestellt. Ist diese Summe im laufenden Steuerjahr voraussichtlich niedriger, ist von den Einkommensverhältnissen dieses Jahres auszugehen. Die Regelung begünstigt Personen mit schwankenden Einkünften, so z.B. bei im aktuellen Steuerjahr plötzlich auftretender Arbeitslosigkeit o.ä.
- V. Die Einführung einer Einkommensgrenze bedingt naturgemäß Grenzfälle. Um Härtefälle zu vermeiden, wird zugunsten von Personen, deren Summe der positiven Einkünfte die Grenzwerte übersteigt, die Höhe der Zweitwohnungssteuer auf ein Drittel des übersteigenden Betrages begrenzt.
- VI. Der Nachweis, dass die maßgeblichen Grenzwerte nicht überschritten werden, ist im Antragsverfahren vom Zweitwohnungsinhaber zu führen. Der Antrag ist bis zum Ende des auf das Steuerjahr folgenden Kalendermonats zulässig. Damit ist zunächst jeder Zweitwohnungsinhaber als zweitwohnungssteuerpflichtig anzusehen, bis im Antragsverfahren die entsprechenden Nachweise erbracht werden. Der Nachweis kann durch entsprechende Bescheinigungen (Steuerbescheid, Lohnsteuerbescheinigung, Rentenbescheid, Kindergeldberechtigung der Eltern) geführt werden, ggf. auch durch eine Glaubhaftmachung entsprechend § 294 ZPO, wenn keine geeigneten Nachweise beigebracht werden können. Werden die Nachweise erbracht, so ergeht kein Zweitwohnungssteuerbescheid oder es wird die Steuerschuld nicht eingehoben.

Zu §2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes. Damit verwaltungsaufwändige Rückabwicklungen vermieden werden, muss das Inkrafttreten mit dem Beginn des Steuerjahres (Kalenderjahr) harmonisiert werden.