

*Betreff:***Einführung einer Zweitwohnungssteuer***Organisationseinheit:*Dezernat VII
20 Fachbereich Finanzen*Datum:*

18.12.2020

Adressat der Mitteilung:

Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)

Sachverhalt:1. Einleitung

Im Rahmen der Haushaltsoptimierung hat die KGSt im Jahr 2019 die Einführung der Zweitwohnungssteuer für die Stadt vorgeschlagen. Im Rahmen der verwaltungsinternen Diskussion wurde die Maßnahme auf „gelb“ gesetzt und festgelegt, diese im Jahr 2020 zu prüfen. Diese Prüfung ist mittlerweile erfolgt. Mit dieser Mitteilung berichtet die Verwaltung über den Sachstand sowie das beabsichtigte weitere Verfahren.

Nach Darstellung der Rechtsgrundlagen der Zweitwohnungssteuer sowie der Gründe für eine Einführung aus Sicht der Verwaltung (Ziff. 2 und 3) wird im Weiteren eine Einschätzung zum möglichen Potential vorgenommen (Ziff. 4), auf deren Grundlage und unter Berücksichtigung von Vergleichszahlen aus anderen Städten (Ziff. 5) eine Darstellung der Wirtschaftlichkeit der Einführung erfolgt (Ziff. 6). Abschließend wird das notwendige Verfahren zur Einführung einschließlich der Kernpunkte der zu erstellenden Satzung dar (Ziff. 7) sowie das Fazit aus Sicht der Verwaltung dargestellt.

2. Rechtsgrundlagen

Die Zweitwohnungssteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer gem. Art. 105 Abs. 2a des GG, für die der niedersächsische Landesgesetzgeber die Gesetzgebungshoheit hat. Mit § 3 Abs. 1 S. 1 des NKAG hat er seine Gesetzgebungshoheit für die örtlichen Aufwandsteuern auf die Städte und Gemeinden übertragen. Es handelt sich damit somit um eine reine Kommunalsteuer, deren Aufkommen allein der satzunggebenden Gemeinde zusteht.

Aufwandsteuern sind (ähnlich wie Verbrauchsteuern und Verkehrsteuern) Steuern, die an die Einkommensverwendung anknüpfen. Im Gegensatz zu den Verbrauchsteuern, die den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren mit einer Steuer belastet, knüpfen Aufwandsteuern an einem besonderen persönlichen Aufwand der steuerpflichtigen Person an, die sich im Besitz oder Halten bestimmter Güter oder in einem bestimmten Verhalten ausdrückt.

Dies grenzt die gemeindlichen Aufwandsteuern von Steuern ab, die auf den Vermögenszufluss abstellen (Einkommensteuer bzw. Ertragsteuer) und von solchen, die auf den Vermögensbestand (Vermögensteuer) abstellen.

3. Gründe für eine Einführung

Der kommunale Finanzausgleich des Landes Niedersachsen ist mit aktuell rund 140 Mio. Euro jährlich eine der zentralen Ertragspositionen im städtischen Haushalt. Der kommunale Finanzausgleich verteilt Landesmittel an die niedersächsischen Kommunen nach einem Berechnungsverfahren, das den kommunalen Bedarf an Landesmitteln insbesondere anhand der Einwohnerzahl bemisst.

In diesem Berechnungsverfahren werden allerdings nur Personen mit Hauptwohnung berücksichtigt. Für eine Person mit Nebenwohnung erhält die Stadt Braunschweig aus diesem System keine Finanzmittel, obwohl sie als Oberzentrum für alle in Braunschweig lebenden Menschen (ganz gleich, ob diese mit Erst- oder Zweitwohnsitz hier leben) eine umfangreiche Infrastruktur vorhält, die errichtet, unterhalten und auch betrieben werden muss. Dies muss die Stadt Braunschweig unabhängig davon tun, von wem und wie intensiv diese Infrastruktur genutzt wird.

Von der Zweitwohnungssteuer erhoffen sich Städte und Gemeinden vorrangig höhere Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich über eine Erhöhung der Einwohnerzahl durch Ummeldungen von Zweit- in Erstwohnsitze bzw. durch unmittelbare Begründung von Erstwohnsitzen. Die Effizienz der Zweitwohnungssteuer (Verwaltungsaufwand versus Steuereinnahmen aus der Zweitwohnungssteuer) hingegen spielt bei der Bewertung zur Einführung eine eher nachgeordnete Rolle.

4. Mögliches Potential einer Zweitwohnungssteuer für Braunschweig

Zweitwohnung ist jede Wohnung, in der eine Person mit Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes angemeldet ist oder angemeldet sein müsste.

In Braunschweig sind mit Stand 31. August 2020 rd. 10.500 Personen mit Nebenwohnsitz gemeldet.

Von diesen Personen wären potenziell steuerpflichtig:

- Ledige/Geschiedene (insbesondere auch Studierende, die am Studienort Braunschweig nicht mit Hauptwohnsitz gemeldet sind)
- Ehepaare; es sei denn die Zweitwohnung wird für einen Ehepartner beruflich bedingt gehalten

Nicht steuerpflichtig sind Ehepaare, wenn die Zweitwohnung für einen Ehepartner beruflich bedingt gehalten wird, weil durch die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in dieser Konstellation ansonsten die Ehe diskriminiert würde. Dies stellt einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG dar (Beschluss des BVerfG vom 11.10.2005). Steuerpflichtig sind hingegen Nebenwohnsitze auch von Ehepaaren, wenn diese nicht aufgrund beruflicher Erfordernisse, sondern aus sonstigen Gründen einen weiteren Wohnsitz in Braunschweig neben ihrem Hauptwohnsitz in einer anderen Gemeinde vorhalten.

Wie in anderen Städten mit großen Hochschulen sind die Studierenden grundsätzlich eine zentrale Zielgruppe der Zweitwohnungssteuer, so dass es sinnvoll ist, bei der Ausgestaltung der örtlichen Steuersatzung die Regelungen in Bezug auf diese Gruppe interessengerecht auszugestalten. Die Rechtmäßigkeit einer Pflicht von Studierenden zur Entrichtung einer gemeindlichen Zweitwohnungssteuer hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17. September 2008 (Az. 9 C 17.07) bestätigt.

Nach Ansicht der Verwaltung sollten nicht aus Braunschweig stammende Studierende, die in Braunschweig studieren und nur mit Zweitwohnsitz in Braunschweig gemeldet sind, zweitwohnungssteuerpflichtig sein und so zur Finanzierung der an ihrem Studienort Braunschweig für sie vorgehaltenen Infrastruktur beitragen. Nicht steuerpflichtig zu stellen wären aus Sicht der Verwaltung Studierende, wenn sie am jeweiligen (nicht Braunschweiger) Studienort mit Erstwohnsitz gemeldet sind und ihren Braunschweiger Zweitwohnsitz bei ihren Eltern oder bei einem Elternteil innehaben und solange sie das 28. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Diese Regelung findet sich beispielsweise in Osnabrück und könnte auch in Braunschweig Anwendung finden.

Nicht aus Braunschweig stammende Studierende haben somit die Möglichkeit, durch Ummeldung auf den Erstwohnsitz in Braunschweig eine Besteuerung mit der Zweitwohnungssteuer zu vermeiden. Aus Sicht der Verwaltung ist diese Lösung ebenfalls interessengerecht, da die Steuerpflicht durch vergleichsweise einfaches Handeln der Studierenden vermieden werden kann. Gegebenenfalls sind eine zielgerichtete Kommunikation sowie möglichst unkomplizierte Verfahren hierbei hilfreich.

Mit dieser Regelung wird das Ziel erreicht, Studierende dazu zu bewegen, sich am Studienort Braunschweig mit Hauptwohnsitz anzumelden. Gleichzeitig wird aus Braunschweig stammenden Studierenden die Möglichkeit gegeben, im Falle des Studiums an einem anderen Ort einen Braunschweiger Nebenwohnsitz bei den Eltern oder einem Elternteil aus persönlichen Gründen beizubehalten, ohne dass sie dadurch zweitwohnungssteuerpflichtig werden. Diese Befreiung von der Zweitwohnungssteuer sollte für Studierende auf das 28. Lebensjahr begrenzt werden, da davon ausgegangen werden kann, dass die Studierenden dann ihr Leben autark führen können. Aus Sicht der Verwaltung würde mit dieser Regelung ein guter Interessenausgleich bewirkt.

Da die Zweitwohnungssteuer bereits einen erheblichen Anreiz zur Begründung eines Erstwohnsitzes in Braunschweig darstellt, sollte mit ihrer Einführung richtigerweise auf das bisher gewählte Begrüßungsgeld verzichtet werden, das Studierenden gezahlt wird, die sich mit Erstwohnsitz in Braunschweig anmelden. Die Beibehaltung des Begrüßungsgeldes würde bei Auszahlung den Reinertrag der Zweitwohnungssteuer deutlich verringern. Es könnte sogar sein, dass die jährlichen Ausgaben für Begrüßungsgeld nach Einführung einer Zweitwohnungssteuer spürbar steigen würden, weil davon auszugehen ist, dass mehr Studenten als bisher den Erstwohnsitz in Braunschweig anmelden und dann auch das Begrüßungsgeld in Anspruch nehmen würden. Dies sollte aus Sicht der Verwaltung aus den zuvor genannten Gründen vermieden werden. Durch den Wegfall der Begrüßungsprämie würde der bisher anfallende finanzielle Aufwand von derzeit rund 130.000 € jährlich (Stand für 2020) sowie der administrative Aufwand für die Begrüßungsprämie entfallen.

Neben der allgemeinen Betrachtung möglicher Zielgruppen ist weiter zu ermitteln, welches Potential quantitativ sich hinter diesen Zielgruppen bezogen auf die Zweitwohnungssteuer verbirgt. Dieses Potential ist zum einen entscheidend für den Aufwand der Einführung und der laufenden Erhebung der Zweitwohnungssteuer, zum anderen aber auch relevant für den rechnerischen Mehrertrag aus der Zweitwohnungssteuer direkt und insbesondere aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

In Braunschweig leben 8.332 ledige/geschiedene Personen mit Nebenwohnung. Die Anzahl der Studierenden in dieser Zahl ist nicht bekannt und auch nicht ermittelbar. Eine generelle Überprüfung aller mit Nebenwohnung gemeldeten Personen ist rechtlich nicht zulässig. Aus datenschutzrechtlichen Gründen teilen die Braunschweiger Hochschulen keine personenbezogenen Daten der immatrikulierten Studierenden mit. Ebenso erfährt die Verwaltung bei der Begründung eines Hauptwohnsitzes in Braunschweig nicht, aus welchem Motiv dies geschieht, so dass statistisch nicht nachweisbar ist, welcher exakte Anteil der Hauptwohnsitze zu einem bestimmten Zeitpunkt auf der Existenz einer Zweitwohnungssteuer beruht.

Das mögliche Potential eines insgesamt zu erwartenden Mehrertrages aus Nutzen und Aufwand durch die Einführung der Zweitwohnungssteuer kann daher nur hilfsweise aus Vergleichszahlen anderer Kommunen grob abgeschätzt werden.

5. Vergleichszahlen anderer Kommunen

Die Verwaltung hat in ihrer Betrachtung insbesondere niedersächsische Großstädte, aber auch die Stadt Münster mit ihrer großen Universität zum Vergleich herangezogen.

Im Jahr 2020 haben die Städte Wolfsburg (zum 1. August 2020) und Salzgitter (zum 1. Januar 2020) die Zweitwohnungssteuer eingeführt.

Die Universitätsstädte Osnabrück und Münster erheben seit 1. Dezember 2014 bzw. 1. Mai 2011 die Zweitwohnungssteuer, während Göttingen zum 1. Januar 2010 die Zweitwohnungssteuer wieder abgeschafft hat. Bis auf Oldenburg und Göttingen erheben inzwischen sämtliche niedersächsischen Großstädte außer Braunschweig eine Zweitwohnungssteuer.

Es ergeben sich in den genannten Städten folgende Vergleichszahlen:

Stadt	Eingeführt zum	Anzahl Nebenwohnsitz vor Einführung	Ummeldung zum Hauptwohnsitz		Nebenwohnsitz heute		Anzahl Steuerpflichtige		Steuerertrag in €
				vh.		vh.		vh.	
Wolfsburg *)	01.08.2020	10.000	Noch keine Aussage möglich				500	5,0	2020: 178.500 2021: 357.000
Salzgitter **	01.01.2020	4.994	113	2,3	1.061	21,2	546	10,9	75.000
Osnabrück	01.04.2015	9.580	1.715	17,9	1.982	20,7	620	6,5	200.000
Münster	01.05.2011	34.500	4.000	11,6	3.002	8,7	1.031	3,0	500.000
Göttingen	Die Zweitwohnungssteuer wurde vom 01.01.1997 bis 31.12.2009 erhoben.								
Braunschweig		10.500	1.880***	17,9	2.174***	20,7	683**	6,5	

* derzeit noch in der Einführung, die Anzahl der Steuerpflichtigen geschätzt durch WOB

** ca. 80 % der Fälle sind bearbeitet

*** geschätzt (auf der Grundlage der Daten aus Osnabrück)

Nach Einschätzung der Verwaltung sollten bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit die Daten aus Osnabrück herangezogen werden, da die Situation dort am ehesten mit der Situation in Braunschweig vergleichbar erscheint.

6. Wirtschaftlichkeit einer Zweitwohnungssteuer

Bei Betrachtung der Wirtschaftlichkeit muss der Aufwand für Einführung und Erhebung (insbesondere Personal und Software) ins Verhältnis mit den rechnerischen Mehrerträgen aus der Zweitwohnungssteuer direkt und dem kommunalen Finanzausgleich gesetzt werden.

Da Braunschweig von den in der Tabelle unter Nr. 5 am ehesten mit der Stadt Osnabrück vergleichbar erscheint, wird geschätzt, dass ca. 6,5 % der Personen mit Nebenwohnsitz in Braunschweig den Nebenwohnsitz nicht aufgeben und steuerpflichtig werden, somit höchstens 683 Steuerpflichtige.

Legt man die Zahlen aus Osnabrück für die Ummeldung von Nebenwohnsitz in Hauptwohnsitz zugrunde, könnten ca. 17,9 % der Nebenwohnsitze in den Hauptwohnsitz umgemeldet werden, mithin für 1.880 Personen.

Der administrative Aufwand insbesondere der erstmaligen Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in diesem Umfang ist erheblich. Im Rahmen der Ermittlung der Grundlagen für die Steuererhebung wären zunächst von der Steuerabteilung alle Inhaber eines Nebenwohnsitzes anzuschreiben und die Rückläufer zu bearbeiten. Nach den Erfahrungen anderer Städte erfolgt in dieser Phase in erster Linie eine Bereinigung des Melderegisters. Abmeldungen von Nebenwohnsitzen haben bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu erfolgen, sog. Statuswechsel von Neben- zu Hauptwohnsitzen bei der Abteilung Allgemeine Bürgerangelegenheiten und den Bezirksgeschäftsstellen. Im Rahmen der erstmaligen Veranlagung durch die Steuerabteilung sind sodann manuell die Steuerpflichtigen zu erfassen, die Steuerlast jedes Einzelnen zu ermitteln und zu veranlagern sowie vielseitige Informationen zur Steuerpflicht, Steuerermäßigung, Bemessungsgrundlage, zum Nebenwohnsitz usw. zu vermitteln. Hinzu kommt die rechtliche Bearbeitung von Zweifelsfragen bei und nach der Veranlagung.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch keine genaue Stellenbedarfsmessung für die Einführung und weitere Bearbeitung der Zweitwohnungssteuer erfolgen. Anhand der vorliegenden Erkenntnisse aus anderen Städten ist es derzeit jedoch plausibel, zum Stellenplan 2021 die Schaffung einer Stelle des mittleren Dienstes der BesGr. A8 und einer 0,5 Stelle des gehobenen Dienstes der BesGr. A 10 vorzuschlagen. Hierfür würden jährliche Personalkosten in Höhe von rd. 100.000 € anfallen. Des Weiteren ist die Veranlagungssoftware zu beschaffen und einzurichten.

Im Jahr 2022 kann dann anhand der vorliegenden Fallzahlen und Bearbeitungszeiten eine konkrete Stellenbemessung erfolgen. Dauerhaft anfallen werden die Ausgaben der jährlichen Veranlagungen sowie die Neuerfassungen und Änderungsverfolgungen bei den Steuerpflichtigen für diese zusätzliche Steuer.

Für die Dauer der Einführungsphase (ca. 12 - 15 Monate) werden als Unterstützung u. a. für die Datenerfassung darüber hinaus 2 Nachwuchskräfte des mittleren Dienstes nach der Ausbildung in der Abt. 20.3 eingesetzt.

Dem Aufwand steht der nichtmonetäre Nutzen gegenüber, dass das Melderegister bereinigt wird. Personen mit Nebenwohnsitz werden sich vielfach mit Erstwohnsitz in Braunschweig anmelden. Dies wiederum ist auch für den Zensus von Bedeutung. Zudem reduziert sich durch den Wegfall des Begrüßungsgeldes der Verwaltungsaufwand in der Abteilung Allgemeine Bürgerangelegenheiten.

Es ergäbe sich auf dieser Grundlage folgendes Bild:

Ertrag/Aufwand	Betrag	Erläuterung
Mehrertrag aus Zweitwohnungssteuer	rund 285.000 €	jährlich 10 % von Kaltmiete 4.200 €/Jahr 683 Steuerpflichtige
Mehraufwand für Zweitwohnungssteuer	rund 100.000 €	jährlich Stellenschaffungen Stellenplan 2021
	ggf. zusätzlicher Personalaufwand	jährlich Ggf. weitere Stellenschaffungen nach konkreter Stellenbemessung
	einmalig rund 125.000 €	zusätzlicher Personalaufwand für die Dauer der Einführung der Steuer (15 Monate)
	einmalig rund 5.000 €	einmalig Veranlagungssoftware (Anschaffung)
Minderaufwand Wegfall Begrüßungsgeld	rund 130.000 €	100 € pro Person bei durchschnittlich jährlich 1.300 Studierenden
Mehrertrag aus Kommunalem Finanzausgleich	rund 1,9 bis 2,4 Mio. €	1.000 € bis 1.300 € jährlich je Person mit zusätzlichem Erstwohnsitz
SUMME	rund 2,0 bis 2,5 Mio. €	Geschätzter jährlicher Nettoertrag

Bezogen auf die Wirtschaftlichkeit kann folgendes zusammengefasst festgestellt werden:

Das unmittelbare Steueraufkommen aus der Zweitwohnungssteuer wird somit nach derzeitiger Einschätzung direkt den dauerhaften Erhebungsaufwand decken. Eine Steuererhebung allein aus diesem Grund würde sich auf dieser Grundlage wegen des damit verbundenen Aufwands jedoch nicht lohnen.

Die klare finanzielle Vorteilhaftigkeit der Einführung einer Zweitwohnungsteuer ergibt sich jedoch daraus, dass die mittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen bei einer möglichen Ummeldung des Nebenwohnsitzes in einen Hauptwohnsitz zu einem nach den Erfahrungen aus anderen Großstädten ganz erheblichen jährlichen Zusatzertrag. Auch wenn sich naturgemäß keine exakte Zahl der zur Vermeidung einer Zweitwohnungssteuer begründeten Erstwohnsitze wird bestimmen lassen, wird der aus einer dauerhaft erhöhten Einwohnerzahl entstehende jährliche Mehrertrag aus dem kommunalen Finanzausgleich eine wesentliche Stärkung der Einnahmekraft der Stadt Braunschweig bedeuten.

Tendenziell kann zudem davon ausgegangen werden, dass eine immer weiter zunehmende Anzahl von Städten und Gemeinden die Zweitwohnungssteuer einführen wird, um dem Einwohnerschwund entgegenzuwirken. Je mehr Städte und Gemeinden die Zweitwohnungssteuer erheben, desto mehr werden sich Studierende und sonstige steuerpflichtige Personen, die an mehreren Orten Wohnsitze unterhalten, in den Städten ohne Zweitwohnungssteuer mit Zweitwohnsitz anmelden. Dies hätte zur Folge, dass verbleibende Städte ohne Zweitwohnungssteuer finanziell in ansteigendem Maße bei der Verteilung der Landesmittel des kommunalen Finanzausgleichs vergleichsweise immer stärker benachteiligt werden.

7. Satzung

Zur Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer in Braunschweig wäre vom Rat im Vorfeld eine entsprechende Satzung zu beschließen. Die Verwaltung wird daher eine Satzung als Beschlussvorlage rechtzeitig zum Gremienlauf der Ratssitzung am 9. Februar 2021 vorlegen.

Diese Satzung wird derzeit in Anlehnung an andere niedersächsische Satzungen vorbereitet, die rechtssicher ausgestaltet sind. Folgende wesentlichen Regelungen sind vorgesehen:

- **Bemessungsgrundlage:**
Diese soll die Nettokaltmiete laut Mietvertrag sein. Bei eigengenutzten Eigentumswohnungen, wenn keine Miete vertraglich festgesetzt wurde oder keine Nachweise erbracht werden, kann die Nettokaltmiete anhand des Mietspiegels für die Stadt Braunschweig geschätzt werden.
- **Steuersatz:**
Orientiert an den Städten Hannover und Osnabrück ist als Steuersatz 10 v. H. vorgesehen.
- **Steuerbefreiungen:**
Diese sollen für Eheleute und eingetragene Lebenspartner und Lebenspartnerinnen, die nicht dauernd getrennt leben sowie für Personen, die in Wohnungen von freien Trägern der Wohlfahrtspflege oder Jugendhilfe, sofern die Wohnungen aus therapeutischen Gründen oder zu Erziehungszwecken genutzt werden gelten.

Für aus Braunschweig stammende Studierende soll die unter Ziff. 4 dargestellte Steuerbefreiung gelten, wenn sie am Studienort mit Erstwohnsitz und bei den Eltern oder einem Elternteil mit Braunschweiger Zweitwohnsitz gemeldet sind und das 28. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (analoge Regelung zu der der Stadt Osnabrück).

8. Fazit und weiteres Verfahren

Die direkte Steuereinnahme deckt voraussichtlich bereits den Aufwand für die Erhebung der Steuer. Hinzu kommt der wegfallende Aufwand aus der wegfallenden freiwilligen Leistung der Zahlung des sog. Begrüßungsgeldes für Studierende. Erhebliche Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich ergeben sich insbesondere aufgrund der zu erwartenden Ummeldung von Nebenwohnsitzen in Hauptwohnsitze.

Aufgrund der Höhe des voraussichtlichen rechnerischen Mehrertrages von rd. 2,0 bis 2,5 Mio. € nach Abzug des Aufwands für die Erhebung wird die Verwaltung dem Rat in seiner Sitzung am 9. Februar 2021 eine entsprechende Satzung zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer in Braunschweig zur Beschlussfassung vorlegen.

Wegen der derzeitigen Einführung der E-Akte in der Steuerabteilung und der damit verbundenen höheren Belastung sowie möglichen längeren Verfahren bei der Besetzung von offenen Stellen soll die Einführung der Zweitwohnungssteuer zum 1. Januar 2022 erfolgen.

Da für die Einführung der Zweitwohnungssteuer umfangreiche Vorbereitungen erforderlich sind, soll die Steuerabteilung bei positiver Beschlussfassung über die Einführung bereits ab 1. Juli 2021 mit dem für die Vorbereitung dafür notwendigen Personal ausgestattet werden.

Geiger

Anlage/n:

keine