

Beschlussvorlage Stadt Ratzeburg

Stadt Ratzeburg 2018 – 2023

Datum: 05.11.2020

SR/BeVoSr/377/2020

Gremium	Datum	Behandlung
Finanzausschuss	17.11.2020	Ö
Hauptausschuss	30.11.2020	Ö
Stadtvertretung	14.12.2020	Ö

Verfasser: Koop, Axel

FB/Aktenzeichen: 2 / 20 13 60

Neufassung der Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt Ratzeburg

Zielsetzung: Sicherung einer Einnahmequelle im Rahmen der kommunalen Abgabenhöhe

Beschlussvorschlag:

Der **Finanzausschuss** empfiehlt,

der **Hauptausschuss** empfiehlt und

die **Stadtvertretung** beschließt,

die Neufassung der Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt Ratzeburg gemäß Entwurf.

Bürgermeister

Verfasser

elektronisch unterschrieben und freigegeben durch:

Koeh, Gunnar, Bürgermeister am 05.11.2020

Koop, Axel am 05.11.2020

Sachverhalt:

Ausgangslage

Der 2. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerichts (OVG S-H) hat bereits am 30.01.2019 entschieden, dass der auf eine indexierte Jahresrohmiete begründete Steuermaßstab für die Zweitwohnungssteuer gegen das aus Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) resultierende Gebot der steuerlichen Belastungsgleichheit (allgemeiner Gleichheitsgrundsatz) verstößt.

Wie viele andere Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein hat auch die Stadt Ratzeburg in ihrer Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungssteuer bestimmt, dass sich die Steuer nach der sog. „Jahresrohmiere“ bemisst. Diese ist wiederum laut Bewertungsgesetz anhand eines Mietspiegels aus dem Jahr 1967 auf den Zeitpunkt 1. Januar 1964 festzustellen und anhand von Preisindizes für die Lebenshaltung hochzurechnen. Dieser Maßstab ist in der Vergangenheit insbesondere vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinfachung grundsätzlich von den Gerichten als zulässig erachtet worden.

Das OVG ist nunmehr jedoch zu der Auffassung gelangt, dass dieser Steuermaßstab zu einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung führe, weil Zweitwohnungen trotz erheblicher Unterschiede im aktuellen Mietwert gleich hoch besteuert würden.

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) äußerte sich in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer (Urteil vom 10.04.2018, 1 BvL 11/14 – Juris) ähnlich:

„Weil der Hauptfeststellungszeitraum nach wie vor seit 1964 läuft, bleiben die Mieter des Mietspiegels zum 01. Januar 1964 weiterhin, auch bei zwischenzeitlich veränderten Wertverhältnissen, maßgeblich. Damit bietet der Mietspiegel 1964 mittlerweile keine hinreichend objektivierbare Schätzungsgrundlage mehr. Je weiter der Hauptfeststellungszeitpunkt zurückliegt und je mehr deshalb neue Gebäude in anderer Bauweise und Ausstattung als 1964 errichtet werden, desto mehr führt die Anwendung des Mietspiegels 1964 nicht nur zu veralteten, sondern auch zu nicht relationsgerechten Mietansätzen“.

In Anlehnung an das o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer gelte auch für die Bemessung der Zweitwohnungssteuer, dass ein zum 1. Januar 1964 einheitlich festgestellter Mietwert die seitdem in über 50 Jahren erfolgte differenzierte Entwicklung wertbildender Merkmale von Immobilien (wie z.B. Ausstattung und Lage) nicht ausreichend berücksichtige und damit innerhalb desselben Satzungsgebietes zu einer „fortschreitenden Erweiterung und Vertiefung der Wertverzerrungen“ führe. Dieser Umstand wäre nicht per se verwerflich, wenn sich dies bei allen Grundstücken gleichmäßig darstellen würde. Tatsächlich ist jedoch bei einigen Grundstücken der Mietwert und somit der Aufwand stärker gestiegen als bei anderen Objekten.

Gegen das Urteil des OVG S-H wurde Revision eingelegt, welche am 27.11.2019 dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) verhandelt wurde. Das BVerwG hat das Urteil des OVG S-H auch im Hinblick auf die bereits o.g. Entscheidung des BVerfG bestätigt. Zwischenzeitlich erfolgte während des laufenden Revisionsverfahrens am 18.07.2019 eine Entscheidung des BVerfG, welches die Berücksichtigung der Jahresrohmiere für Zwecke der Erhebung der Zweitwohnungssteuer für verfassungswidrig erklärte.

Nach all diesen gerichtlichen Entscheidungen war ein neuer Bemessungsmaßstab für die Berechnung der Zweitwohnungssteuer zu finden.

Entwicklung neuer Steuermaßstab

Die nach Art. 3 Absatz 1 GG erforderliche, gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung einer Steuer muss so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, „dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet.“ (OVG S-H vom 30.01.2019).

Da sich der individuell tatsächlich anfallende Aufwand für das Innehaben einer Zweitwohnung kaum zuverlässig erfassen lässt, steht insoweit kein praktikabler Wirklichkeitsmaßstab zur Verfügung und es muss auf einen Ersatzmaßstab zur Bemessung der Zweitwohnungssteuer zurückgegriffen werden.

Weiter hat das OVG S-H im Urteil vom 30.01.2019 ausgeführt, dass die Bemessungsgrundlage prinzipiell geeignet sein muss, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen und zumindest einen lockeren Bezug zu dem zu erfassenden Aufwand aufweisen sowie die Erfassung des Aufwandes wenigstens wahrscheinlich machen muss. Belastungsgrund einer Zweitwohnungssteuer ist der finanzielle Aufwand des Zweitwohnungsinhabers für das Innehaben einer Zweitwohnung, mit der die in der Einkommens- und Vermögensverwendung zum Ausdruck kommende besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfasst werden soll.

Das OVG hat in seinem Urteil Aussagen getroffen, welche Maßstäbe angewandt werden könnten. Demnach kommen in Betracht, die bisher maßgebliche Jahresrohmiete, die durch Berücksichtigung von Baujahr, Ausstattungsgruppen und Lage der Immobilien modifiziert wird oder eine Schätzung aufgrund von aktuellen Vergleichsmieten im jeweiligen Satzungsgebiet bzw. den tatsächlich zu zahlenden Mietzins als Bemessungsgrundlage zu wählen. Auch ein Flächenmaßstab differenziert nach Gebäudeart, Baujahr und Lage wäre denkbar, aber auch die Anknüpfung an den Verkehrs- bzw. Gemeinen Wert.

a) Modifizierte Jahresrohmiete

Die Möglichkeit, den bisherigen Steuermaßstab weiterhin anzuwenden und lediglich um die Faktoren Baujahr, Ausstattungsgruppe sowie einen Lagefaktor zu ergänzen, erscheint bei erster Betrachtungsweise zunächst praktikabel. Jedoch birgt dieser Maßstab in der Ausführung einen sehr hohen Verwaltungsaufwand. Insbesondere das Merkmal „Ausstattung“ ist ohne die vorherige Beteiligung der Steuerpflichtigen nicht zu ermitteln und bedarf im Sinne der Steuergerechtigkeit und somit der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Steuer einer regelmäßigen Überprüfung z.B. durch Ortsbesichtigungen zur Vermeidung eines Vollzugsdefizits.

Weiterhin ist zu beachten, dass im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform das wertgebende Merkmal Jahresrohmiete ab dem Jahr 2025 in diesem Sinne nicht mehr existieren wird und die Ermittlung beispielsweise für Neubauten selbst vorzunehmen wäre.

b) Anknüpfung an den tatsächlichen Mietzins

Die Zweitwohnungssteuer trifft bei Erfüllung aller Voraussetzungen sowohl Mieter als auch Eigentümer einer Zweitwohnung. Der Steuermaßstab würde für gemietete Zweitwohnungen den tatsächlichen Mietzins (Netto-Kaltmiete) und für Eigentümer von Zweitwohnungen den ortsüblichen Mietzins für Räume gleicher Art, Lage und Ausstattung als Bemessungsgrundlage vorsehen.

Im Hinblick auf die in der Stadt Ratzeburg vorherrschenden Umstände ist dieser Maßstab aus nachfolgenden Gründen nicht praktikabel:

- die Zweitwohnungen befinden sich überwiegend im Eigentum der Steuerpflichtigen; es ermangelt an Verträgen
- fehlender amtlicher Mietspiegel

Der Steuermaßstab „Mietzins“ ist daher als nicht praktikabel zu verwerfen.

c) Gemeiner Wert bzw. Verkehrswert

Der bisher in der Berechnung der Zweitwohnungssteuer gängige Hilfsmaßstab „Verkehrswert bzw. gemeiner Wert“ scheidet als zukünftiger genereller Maßstab aus.

Der gemeine Wert ist ein bestimmter Rechtsbegriff, für den es in § 9 Bewertungsgesetz (BewG) eine Legaldefinition gibt. Danach wird er durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre. Der Verkehrswert ist der Wert, den ein Grundstück im Geschäftsverkehr unter Berücksichtigung aller Umstände hat.

Vor dem Hintergrund der obigen Definition erfordert die Anwendung dieser Werte als Berechnungsgrundlage für die Zweitwohnungssteuer eine regelmäßige Beobachtung und Bewertung des Immobilienmarktes im Erhebungsgebiet. In Einzelfällen bzw. im Rahmen von Rechtsbehelfen könnte es erforderlich sein, dass kostenintensive Wertgutachten zu erstellen wären. Die Erhebung der Zweitwohnungssteuer wäre unter diesen Umständen nicht mehr wirtschaftlich.

d) Flächenmaßstab

Das Urteil des OVG S-H führt weiterhin aus, dass grundsätzlich ein Flächenmaßstab in Betracht kommt, soweit hinsichtlich des Wohnwertes entsprechend differenziert wird. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass einheitliche Wohnwertverhältnisse im Erhebungsgebiet in der Regel nicht vorliegen dürften. Für das Erhebungsgebiet der Stadt Ratzeburg kann dieser Umstand nur bestätigt werden. Hier merkt das Gericht in seinem Urteil an, dass die Differenzierung im Wesentlichen anhand der Gebäudeart, des Baujahres und der Lage vorgenommen werden kann. Ein die Lage abbildender Wertfaktor könne aus dem Verhältnis der Bodenrichtwerte in den bestehenden Bodenrichtwertzonen im Stadtgebiet (= Satzungsgebiet) abgeleitet werden. Auch bei der zukünftigen Berechnung der Grundsteuer ab 2025 wird der Bodenrichtwert als maßgeblicher Faktor berücksichtigt.

Auf eine weitere Differenzierung nach der Ausstattung des Objektes könne lt. Gericht aufgrund des erheblichen Ermittlungsaufwandes (siehe Pkt. a) verzichtet werden.

Die weiteren Faktoren Gebäudeart und Baujahr können einmalig ermittelt werden.

Unter Abwägung der vorgenannten Ausführungen und vor dem Hintergrund eines praktikablen Verfahrens erscheint die Berücksichtigung des Flächenmaßstabes als praktikabelster Bemessungsmaßstab für die Neufassung der Zweitwohnungssteuersatzung der Stadt Ratzeburg.

Wesentliche Inhalte der Neufassung der Zweitwohnungssteuersatzung

Die maßgeblichen Änderungen zur Neubemessung der Zweitwohnungssteuer finden sich in § 5 Abs. 1-6 der Satzung.

Gem. § 5 Abs. 1 der Satzung errechnet sich die Zweitwohnungssteuer zukünftig wie folgt:

Lagewert x Wohnfläche x Baujahresfaktor x Gebäudeartfaktor x Abgabesatz = zu zahlende Steuer

a) Lagewert (§ 5 Abs. 2)

Auf Grundlage der Kaufpreissammlungen werden flächendeckend durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands ermittelt (Bodenrichtwerte). Die ermittelten Bodenrichtwerte beziehen sich auf Bodenrichtwertzonen, in denen einheitliche Wertverhältnisse herrschen. Bodenrichtwertzonen können bestimmte Straßen, Straßenzüge oder ganze Stadtteile und Ortschaften umfassen. Die Ermittlung der Bodenrichtwerte erfolgt gemäß § 193 Baugesetzbuch (BauGB) durch die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte. Die Veröffentlichung der Bodenrichtwerte erfolgt alle 2 Jahre mittels Bodenrichtwertkarten. Die Bodenrichtwertkarten sind spezielle Karten, in denen unter Angabe der konkreten Lagebezeichnung die jeweils gültigen Bodenrichtwerte je Quadratmeter Grundstücksfläche entnommen werden können. Für Schleswig-Holstein können die Bodenrichtwerte dem Digitalen Atlas Nord unter dem Link

<https://danord.gdi-sh.de/viewer/resources/apps/VBORIS/index.html?lang=de>

entnommen werden.

Der Lagewert wird anhand des konkret ermittelten Bodenrichtwertes errechnet, der für die Zone gilt, in der das Steuerobjekt liegt.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der überwiegenden Zahl der Zonen Bodenrichtwerte für die unterschiedlichen Gebäudearten (Reihenhaus, Einfamilienhaus, Wohnung) ausgewiesen werden. Hier ist jeweils der für den konkreten Steuergegenstand maßgebliche Bodenrichtwert zu verwenden. Zu beachten ist bei der Anwendung der Bodenrichtwerte, dass diese zu unterschiedlichen Bezugsgrößen (Individualbau: 250 m², 600 m², 1000 m² bzw. Geschossflächenbau div. Geschossflächenzahlen) dargestellt werden. Um diese Bodenrichtwerte auf Basis unterschiedlicher Bezugsgrößen vergleichen zu können, ist es erforderlich, eine Vergleichsbasis zu ermitteln.

Bodenrichtwerte, die Bezug auf eine Fläche nehmen, werden auf ein fiktives Grundstück mit einer Größe von 600 m² umgerechnet. Dieser Maßstab wurde gewählt, da dies die in der Stadt Ratzeburg vorherrschende Bezugsgröße ist. Für die Umrechnung der Bodenrichtwerte wird die vom Gutachterausschuss in den Erläuterungen zu den Bodenrichtwerten zur Verfügung gestellte Umrechnungstabelle verwendet.

Für Bodenrichtwerte, die auf eine Geschossfläche Bezug nehmen, ist ebenfalls eine weitere Vergleichsbasis zu ermitteln. Hierfür wurden die in Ratzeburg vorhandenen Geschossflächenzahlen anhand des Digitalen Atlas Nord ermittelt. Bei geschossflächenabhängigen Bodenrichtwerten wird als Einheitsgröße eine Geschossflächenzahl von 0,8 verwendet. Dieser Maßstab wurde gewählt, da dies die in der Stadt Ratzeburg vorherrschende Bezugsgröße ist. Die für eine Umrechnung in die Einheitsgröße maßgeblichen Tabellenwerte können den Erläuterungen des zuständigen Gutachterausschusses entnommen werden. Diese sind ebenfalls über die oben angegebene Internetseite einsehbar.

Der Lagewert wird als Betrag in Euro pro Quadratmeter Grundstücksfläche dargestellt.

Mittels des Lagewerts wird demnach berücksichtigt, dass der finanzielle Aufwand eines Zweitwohnungsinhabers abhängig von der konkreten Umgebung der Zweitwohnung variiert. Kraft dieses Faktors lässt sich beispielsweise abbilden, dass die Unterhaltung, die Anmietung oder der Erwerb einer Zweitwohnung mit Seeblick, einen höheren finanziellen Aufwand erfordert, als im Falle einer baugleichen Wohnung in unmittelbarer Nähe zu einem Gewerbegebiet.

b) Wohnfläche (§ 5 Abs. 4)

Die Wohnfläche einer Wohnung umfasst gemäß der Wohnflächenverordnung die Grundfläche der Räume, die ausschließlich zu dieser Wohnung gehören. Zur Wohnfläche gehören auch die Grundflächen von Wintergärten, Schwimmbädern und ähnlichen nach allen Seiten geschlossenen Räumen sowie Balkone, Loggien, Dachgärten und Terrassen, wenn sie ausschließlich zu der Wohnung gehören.

Die Größe des eigentlichen Grundstückes wird hierbei bewusst außer Acht gelassen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass lediglich der Aufwand für

das Innehaben einer Zweitwohnung, und nicht der Wert des die Wohnung umgebenden Grundstückes, besteuert werden darf.

c) Baujahresfaktor (§ 5 Abs. 5)

Ein weiterer Faktor zur Differenzierung der Höhe der Zweitwohnungssteuer ist das Baujahr des Objektes. Aufgrund dessen sind für neuere Objekte geringfügig höhere Steuern festzusetzen als für ältere Objekte. Diese Entwicklung ist angelehnt an die Mietpreisentwicklungen. Auch den Mietspiegeln ist regelmäßig eine Preissteigerung in Richtung der neueren Wohnungen zu entnehmen, so dass zu vermuten ist, dass neuere Wohnungen einen höheren Aufwand als ältere Objekten verursachen.

Grundsätzlich ist das Jahr der Fertigstellung des Gebäudes Grundlage für die Ermittlung des Baujahresfaktors. Sofern eine Kernsanierung des Objektes erfolgte, ist das Jahr der Fertigstellung der Kernsanierung maßgeblich.

Bei einer Kernsanierung handelt es sich um sämtliche bauliche Sanierungsmaßnahmen, um die Bausubstanz eines bestehenden Gebäudes in einen nahezu neuwertigen Zustand zu versetzen. Hierfür wird das Gebäude bis auf die tragenden Strukturen, wie etwa Fundamente, tragende Wände und Decken zurückgebaut. Zu den Bestandteilen einer Kernsanierung können das Erneuern der Dachkonstruktionen samt Dacheindeckung sowie die Fassade mit Fenstern und Türen gehören. Des Weiteren wird im Inneren die Haustechnik, also Elektro-, Wasser- und Heizungsinstallation, erneuert.

d) Gebäudeartfaktor (§ 5 Abs. 6)

Eine weitere Klassifizierung erfolgt durch den Wertfaktor für die Gebäudeart. Das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein empfiehlt eine Differenzierung der Gebäudearten in mehrere Kategorien und diese als Zuschläge in die Formel einfließen zulassen. Praktikabel für die Zweitwohnungssteuerfälle ist hier die Unterteilung der Gebäude in folgende Kategorien:

Gebäudeart	Wertfaktor
Mobilheim	0,8
Wochenendhäuser	0,9
Wohnungen	1,0
Zweifamilien-/Reihenhäuser	1,1
Einfamilienhäuser	1,2

Bei der oben beschriebenen Berechnung der Bemessungsgrundlage ist der sich aus dem Bodenrichtwert ermittelte Lagewert der maßgebliche Faktor für die Höhe der Steuer. Dies entspricht dem Grundgedanken, dass für den Wohnwert und somit auch für den Aufwand einer Zweitwohnung die Lage wichtiger ist als die Größe und das Baujahr.

Vorgehen zur Umsetzung der neuen Satzung und Sicherstellung des Günstigkeitsprinzips

Im Haushaltsjahr 2020 musste bislang auf die Erhebung der Zweitwohnungssteuer verzichtet werden, da der Bemessungsmaßstab in der städtischen Satzung verfassungswidrig ist und somit nicht mehr angewandt werden darf. Die Neufassung der Satzung der Stadt Ratzeburg über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer sollte rückwirkend zum 01.01.2020 in Kraft treten. Hierbei ist jedoch sicherzustellen, dass die so erkannten Steuerpflichtigen nicht schlechter gestellt werden als bei Anwendung der bisherigen Satzungsregelung (Schlechterstellungsverbot gem. § 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz).

Über die Umstellung auf einen neuen Bemessungsmaßstab wurde bereits in den vergangenen Sitzungen des Finanzausschusses berichtet. Alle Eigentümer wurden daraufhin über die Umstellung auf einen neuen Bemessungsmaßstab informiert und um Angabe der erforderlichen Daten, wie z. B. die Wohnfläche in Quadratmetern gem. der Wohnflächenverordnung (WoFIV) gebeten.

Der Steuersatz wurde im Hinblick auf eine Aufkommensneutralität in der Summe angepasst. Die Aufkommensneutralität wird jedoch nicht für den einzelnen Steuerpflichtigen herbeizuführen sein. In bereits durchgeführten Beispielrechnungen ist ersichtlich, dass insbesondere die begehrten und attraktiven örtlichen Lagen Ratzeburgs mit einer Steigerung der Zweitwohnungssteuer zu rechnen haben. In anderen Wohnlagen sinkt die Zweitwohnungssteuer merklich. Dieser Umstand zeigt aber auch, dass die Neugestaltung der Steuerbemessung im Sinne der aktuellen Rechtsprechung erforderlich war. Zukünftig werden alle 2 Jahre nach der Veröffentlichung der aktualisierten Bodenrichtwerte durch den Gutachterausschuss die Bemessungsgrundlage der Zweitwohnungssteuer für die einzelnen Steuerobjekte neu berechnet. Somit kann sichergestellt werden, dass die jetzt eingetretene Werteverzerrung vermieden wird.

Finanzielle Auswirkungen:

Durch die Ausführung des vorgeschlagenen Beschlusses entstehen folgende Auswirkungen auf den Haushalt:

Sowohl die Veranlagung für das Kalenderjahr 2020 als auch für das Kalenderjahr 2021 werden in 2021 durchgeführt. Entsprechend ergibt sich eine Mindereinnahme im lfd. Haushaltsjahr in Höhe von rund 10.000 € (HHSt. 900.0270). Im Haushaltsjahr 2021 werden Einnahmen in Höhe von rd. 18.000 € prognostiziert (Veranlagung für das Jahr 2020 und VZ für 2021)

Anlagenverzeichnis:

Neufassung der Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt Ratzeburg