

Telefon: 089/233 - 24810
Telefax: 089/233 - 24678

Stadtkämmerei
Kassen- und Steueramt
Kommunale Forderungen

Zweitwohnungsteuer
Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)
vom 31.10.2016, Az.: 1 BvR 1833/13
Auswirkungen und weiteres Vorgehen

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07750

1 Anlage

Bekanntgabe im Finanzausschuss vom 13.12.2016
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Anlass der Bekanntgabe	2
2. Inhalt des Beschlusses des BVerfG	2
3. Bisherige Verwaltungspraxis	2
4. Konsequenzen	3
4.1 Laufende Besteuerungsverfahren	3
4.2 Abgeschlossene Besteuerungsverfahren	4
5. Satzungsänderung	4
II. Bekannt gegeben	5

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Bekanntgabe

Die Zweitwohnungsteuer hat ein Normalaufkommen von ca. 5 Mio. Euro. Im aktuellen Jahr verzeichnet die Zweitwohnungsteuer ca. 6 Mio. € Einnahmen bei ca. 8000 Steuerzahlern. Für die verschiedenen Befreiungsmöglichkeiten wurden im Jahr 2016 insgesamt ca. 6500 Befreiungen ausgesprochen.

Mit Beschluss vom 31.10.2016 (Az. BvR 1833/13) – zugestellt am 30.11.2016 – hat das Bundesverfassungsgericht in einem Verfahren der Landeshauptstadt München entschieden, dass die praktizierte Auslegung der Zweitwohnungsteuersatzung (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS) bzgl. einer Befreiung von Ehegatten bei berufsbedingten Zweitwohnungen nicht verfassungskonform ist.

2. Inhalt des Beschlusses des BVerfG

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts befasst sich mit der Auslegung der in § 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS definierten Befreiungsregelung für berufsbedingte Nebenwohnungen von verheirateten Zweitwohnungsinhabern.

„Als Zweitwohnungen gelten nicht:

...

3. Wohnungen, die verheiratete und nicht dauernd getrennt lebende Personen aus beruflichen Gründen in der Landeshauptstadt München innehaben, wenn sich die Hauptwohnung der Eheleute außerhalb der Landeshauptstadt München befindet.“

Das Bundesverfassungsgericht stellt nun mit seinem Beschluss fest, dass § 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS nur eine wortgetreue Anwendung zulässt. Eine wortlauteinschränkende Auslegung aus verfassungsrechtlichen Gründen ist demnach weder erforderlich noch zulässig. Die Besserstellung von verheirateten, nicht dauerhaft getrennt lebenden Zweitwohnungsinhabern gegenüber Ledigen sei durch Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz der Ehe) gerechtfertigt und möglich.

3. Bisherige Verwaltungspraxis

§ 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS wurde bisher dahingehend ausgelegt, dass neben den ausdrücklich im Satzungstext genannten Voraussetzungen eine zeitlich überwiegende Nutzung der Zweitwohnung im Verhältnis zur Hauptwohnung für eine Befreiung für erforderlich gehalten wurde.

Die Befreiungsregelung wurde aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.10.2005 (Az. 1 BvR 1232/00, 1 BvR 2627/03) in die Zweitwohnungsteuersatzung aufgenommen. In dieser Entscheidung stellt das Bundesverfassungsgericht, ebenso wie in einer Entscheidung vom 17.02.2010 (Az. 1 BvR 2664/09) in einem Verfahren der Landeshauptstadt München bzgl. berufsbedingter Zweitwohnungen eines Ledigen Einwohners, auf eine erforderliche melderechtliche Zwangslage für eine Befreiung ab. Diese Zwangslage ergibt sich nur, wenn sich die Zweitwohnung faktisch aufgrund überwiegender Aufenthaltszeiten als die Hauptwohnung des/der Steuerpflichtigen darstellt, der/die Steuerpflichtige aber wegen der besonderen melderechtlichen Bestimmungen zu Ehegatten (bis 31.10.2015: Art. 15 Abs. 2 Satz 2 MeldeG, ab 01.11.2015: § 22 Abs. 1 BMG) gehindert ist, sie als Hauptwohnung anzumelden.

Die seit Beginn der Zweitwohnungsbesteuerung im Jahr 2006 praktizierte Auslegung der Vorschrift des § 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS wurde in ständiger Rechtsprechung durch das Bayerische Verwaltungsgericht München (u.a. Urteil v. 18.12.2008 - M 10 K 08.920), den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (u.a. Beschluss vom 17.03.2009, Az. 4 CS 09.25) und den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (Entscheidung vom 12.01.2015 - Vf. 30-VI-13) bestätigt.

Eine Änderung der Zweitwohnungsteuersatzung wurde aufgrund der ständig gerichtlich bestätigten Verwaltungspraxis und im Hinblick auf das Risiko einer rückwirkenden Satzungsänderung nicht für erforderlich gehalten.

4. Konsequenzen

4.1 Laufende Besteuerungsverfahren

In den laufenden Besteuerungsverfahren inklusive anhängiger Rechtsbehelfsverfahren sowie in Fällen, in denen im Hinblick auf das anhängige Verfahren beim Bundesverfassungsgericht ein Vorläufigkeitsvermerk erteilt wurde, muss unter Zugrundelegung des Beschlusses vom 31.10.2016 eine Befreiung nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS gewährt werden.

Von den vorstehend genannten Konstellationen sind derzeit ca. 150 Fälle betroffen.

In diesen Verfahren sind alle verheirateten Zweitwohnungsinhaber mit beruflichem Anlass unabhängig von der zeitlichen Nutzung zu befreien. Bei bereits erfolgter Zahlung ist eine Steuererstattung zu veranlassen.

4.2 Abgeschlossene Besteuerungsverfahren

Die bestandskräftigen Bescheide, mit denen in der Vergangenheit eine Befreiung von der Zweitwohnungsteuer mangels überwiegendem Aufenthalt im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München abgelehnt wurde, bleiben zunächst bestehen. Eine Aufhebung dieser Bescheide ist nur möglich, solange noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Grundsätzlich tritt die Festsetzungsverjährung vier Jahre nach dem Ende des Jahres ein, in dem die Zweitwohnungsteuer entstanden ist, dies kann aber im Einzelfall, abhängig von den individuellen Umständen, abweichen.

Die Stadtkämmerei wird Fälle, die dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall entsprechen (und die noch nicht der Festsetzungsverjährung unterliegen), nochmals überprüfen.

Bescheide aus dem Jahr 2012 kann die Stadtkämmerei wegen der Kürze der Zeit (Ermittlung der betroffenen Personen etc.) nicht mehr abschließend prüfen. Am 31.12.2016 führt jedoch die Festsetzungsverjährung dazu, dass die Stadtkämmerei diese Bescheide nicht mehr aufgreifen kann. Als einzige faktische Möglichkeit bleibt daher ein Antrag der Steuerpflichtigen selbst, um eine Verjährung zu verhindern. Die Stadtkämmerei wird daher auf ihrer Internetseite entsprechende Informationen dazu bereitstellen.

5. Satzungsänderung

Wie oben dargestellt, ist die Zweitwohnungsteuersatzung der Landeshauptstadt München nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nunmehr dahingehend anzuwenden, dass Ehegatten, die eine Zweitwohnung im Stadtgebiet innehaben generell von der Steuer ausgenommen sind. Es wäre möglich, die Satzung so zu belassen. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass Studenten und berufsbedingte Pendler den Großteil der Steuerpflichtigen ausmachen und daher mit einer weiteren Reduzierung des Zweitwohnungsteueraufkommens zu rechnen ist.

Alternativ besteht die Möglichkeit, die Zweitwohnungsteuersatzung zu ändern und das Merkmal des überwiegenden Aufenthalts explizit in den Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 3 ZwStS aufzunehmen. Eine derartige Satzungsänderung ist nicht rückwirkend für abgeschlossene Zeiträume möglich. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.2016 ist die derzeitige Satzungsregelung zur Befreiungen von Ehegatten zulässig und verfassungskonform. Eine Einschränkung der Befreiung nur für Fälle der überwiegenden Nutzung der Zweitwohnung würde eine Befreiung an zusätzliche Voraussetzungen knüpfen und somit eine belastende Regelung darstellen. Belastende Regelungen für in der Vergangenheit abgeschlossene Sachverhalte (= echte Rückwirkung) sind grundsätzlich rechtsstaatswidrig und nichtig (vgl. OVG Münster, Beschluss v. 01.12.2011 – 14 A 1211/11; VG Köln, Urteil v. 21.01.2011 – 27 K 3319/09; VG Köln, Urteil v. 23.03.2011 – 21 K 7840/09).

Für das Jahr 2016 ist eine Änderung aufgrund der Komplexität der Materie und der notwendigen Veröffentlichung nicht mehr realisierbar.

Die Stadtkämmerei wird aber im ersten Quartal 2017 dem Stadtrat einen Vorschlag unterbreiten, ob die Satzung angesichts der neuen Situation beibehalten oder wie oben erläutert mit Wirkung zum 1.1.2017 geändert werden soll.

Die (unechte) Rückwirkung der möglichen Satzungsänderung wäre insoweit rechtlich zulässig, da zum einen der Tatbestand der Steuerpflicht für das Jahr 2017 zum Zeitpunkt der Satzungsänderung im ersten Quartal 2017 noch nicht abgeschlossen ist (vgl. VGH Kassel, Urteil v. 23.11.2005 - 5 ME 1546/05). Zum anderen müssen die Steuerpflichtigen aufgrund der vorliegenden Bekanntmachung mit einer Satzungsänderung im kommenden Jahr rechnen, was einen Vertrauensschutz ausschließt.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Michael Kuffer, und der Verwaltungsbeirat des Kassen- und Steueramtes, Herr Stadtrat Johann Sauerer, haben einen Abdruck der Bekanntgabe erhalten.

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr 2.7.2 der AGAM war wegen der kurzfristigen Zustellung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung am 30.11.2016 nicht möglich. Die Behandlung im heutigen Ausschuss ist erforderlich, um auf die mögliche Satzungsänderung mit Wirkung vom 01.01.2017 hinzuweisen.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

III. Abdruck von I. und II.
über den Stenografischen Sitzungsdienst

an das Direktorium - Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei

z. K.

IV. Wv. Stadtkämmerei – Kassen- und Steueramt