

BESCHLUSSVORLAGE V0440/25 öffentlich	Referat	Referat II
	Amt	Kämmerei
	Kostenstelle (UA)	0300
	Amtsleiter/in	Wendl, Stefanie
	Telefon	3 05-13 08
	Telefax	3 05-13 19
	E-Mail	kaemmerei@ingolstadt.de
	Datum	26.06.2025

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Wirtschaft und Arbeit	24.07.2025	Vorberatung	
Stadtrat	29.07.2025	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Grundsatzbeschluss zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer
(Referent: Herr Fleckinger)

Antrag:

1. Der Bericht der Verwaltung wird bekannt gegeben.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Einführung einer Zweitwohnungssteuer vorzubereiten und dem Stadtrat einen entsprechenden Satzungsbeschluss zur Entscheidung vorzulegen.

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten:

☐ ja

☒ nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Kurzvortrag:

Am 10.04.2025 hat der Stadtrat den zweiten Konsolidierungsgrundsatzbeschluss (V0178/25) gefasst. Neben Reduzierungen der Ausgaben und der kritischen Prüfung des Aufgabenportfolios wurde gem. dem 10-Punkte Katalog des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat auch die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten als Konsolidierungsziel definiert. Neben den Hebesätzen für die Realsteuern wurden in diesem Zusammenhang auch potentielle örtliche Verbrauch- und Aufwandssteuern i. S. des Art. 3 KAG geprüft.

Mehr als 100 Gemeinden in Bayern haben bislang von der seit 2004 bestehenden rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer Zweitwohnungssteuer Gebrauch gemacht, darunter auch einige Großstädte wie Nürnberg, Fürth und Augsburg.

1. Allgemeines zur Zweitwohnungssteuer

Die Zweitwohnungssteuer ist als örtliche Aufwandsteuer eine reine Kommunalsteuer und wird von der Gemeinde erhoben. Ziel der Erhebung einer Zweitwohnungssteuer ist die Beteiligung von Zweitwohnsitzinhabern an den Kosten der Stadt für die angebotene Infrastruktur, da die mit Nebenwohnung gemeldeten Personen weder bei den Schlüsselzuweisungen noch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berücksichtigt werden. Dies soll einerseits durch melderechtliche Korrekturen (Umwandlung der Nebenwohnung zur Hauptwohnung) bei den genannten Zuweisungen erreicht

werden oder andererseits durch die Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer kompensiert werden. Bei Wohnstatusveränderungen würde die Zweitwohnungssteuer nicht mehr greifen, aber der städtische Anteil an den Schlüsselzuweisungen, dem Einkommensteueranteil und einwohnerbasierten Pauschalzuweisungen (bspw. Investitionspauschale oder Krankenhausumlage) würde erhöht.

Steuergegenstand ist das „Innehaben einer Zweitwohnung“. Die Bestimmung von Haupt- und Nebenwohnung richtet sich nach den Vorschriften des Melderechts. Als Zweitwohnung gilt jede Wohnung, die neben der jeweiligen Hauptwohnung für den persönlichen Lebensbedarf oder den persönlichen Lebensbedarf von Familienmitgliedern unterhalten wird. Die Nutzung zum persönlichen Bedarf kann für Zwecke der Erholung (Ferienwohnung), der Berufsausübung, der Ausbildung oder zum sonstigen persönlichen Lebensbedarf erfolgen. Zweit- und Hauptwohnung können auch in einer Gemeinde liegen. Weitere Voraussetzung für die Steuerpflicht ist, dass beide Wohnungen (Hauptwohnsitz wie Zweitwohnung) im Inland liegen. Der steuerliche Tatbestand ist in einer Satzung zu konkretisieren und bemisst sich regelmäßig nach dem Aufwand für das Innehaben einer Zweitwohnung.

Steuerpflichtig sind der Inhaber bzw. die Inhaberin der Zweitwohnung. Es ist dabei unerheblich, ob das „Innehaben“ der Wohnung in der Form eines Mietverhältnisses oder Eigentum besteht. Mehrere Personen gelten als Gesamtschuldner. In einer Wohngemeinschaft kann auch jede mit Zweitwohnsitz gemeldete Person für ihren Wohnungsanteil steuerpflichtig sein.

Steuerbemessung:

Die Zweitwohnungssteuer wird als Jahressteuer erhoben und berechnet sich nach dem jährlichen Mietaufwand. Der jährliche Mietaufwand ist die Nettokaltmiete, die die steuerpflichtige Person für die Nutzung der Wohnung im Zeitpunkt der Entstehung der Steuer für ein Jahr zu entrichten hat. Aus der so ermittelten Bemessungsgrundlage (Jahresnettokaltmiete) errechnet sich unter Zugrundelegung des festgesetzten Steuersatzes die fällige Zweitwohnungssteuer. Bundesweit bewegt sich dieser Steuersatz zwischen 6 v.H. und 35 v.H. Eine Sichtung der Satzungen bei den vergleichbaren bayerischen Gemeinden ergab dort überwiegend Festsetzungen des Steuersatzes von 10 v.H.

Bei Wohnungen, die entweder durch den Eigentümer selbst genutzt oder unter marktüblichen Preisen bzw. kostenfrei überlassen werden, wird zur Berechnung die ortsübliche Vergleichsmiete herangezogen. Derzeit besteht die Möglichkeit, die ortsübliche Vergleichsmiete mit einem Online-Mietpiegelrechner zu ermitteln. Dieser Prozess ist mit wenig Aufwand verbunden.

Realisierung der Steuerfestsetzung:

Voraussetzung für die korrekte Bearbeitung und Umsetzung der Steuerfestsetzungen ist u.a. die Einführung einer verpflichtenden Steuererklärung. Dies würde bedingen, auch Eigentümer von vermieteten Wohnungen zur Mitwirkung bei der Ermittlung der für die Steuererhebung erforderlichen Daten und Angaben zu verpflichten.

Befreiungstatbestände:

Der Gesetzgeber hat für bestimmte Personengruppen und Lebenssachverhalte Ausnahmen bzw. Möglichkeiten der Befreiung von der Zweitwohnungssteuer vorgesehen und gesetzlich normiert:

Wohnungen als Kapitalanlage:

Zur Zweitwohnung im Sinne einer Aufwandsteuer wird eine Wohnung erst dann, wenn der konkret Nutzende die Wohnung als Zweitwohnsitz innehat und damit seinen persönlichen Aufwand dokumentiert. Wohnungen als Kapitalanlage, die an Dritte vermietet oder verpachtet sind, unterliegen somit für den Eigentümer nicht der Zweitwohnungssteuer.

Erwerbszweitwohnsitz nicht dauernd getrenntlebender Ehegatten:

Ein Ehegatte, der den Erstwohnsitz gemeinsam mit der Familie in einer anderen Gemeinde führt, berufsbedingt jedoch einen Nebenwohnsitz in einer Gemeinde mit Zweitwohnungssteuer unterhält,

kann aufgrund melderechtlicher Bestimmungen den Erstwohnsitz nicht in die Berufsgemeinde verlegen. Die sich hieraus ergebenden Fragestellungen einer möglichen und zulässigen Zweitwohnungsbesteuerung wurden zwischenzeitlich geklärt. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung können berufsbedingt notwendige Erwerbszweitwohnungen nicht dauernd getrenntlebender Ehegatten nicht der Zweitwohnungssteuer unterliegen, da dies Ehe und Familie diskriminiere und gegen Art. 6 GG verstoße.

Ausnahmetatbestand für Geringverdiener:

Art. 3 Abs. 3 Sätze 2 und 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) legt eine Mindesteinkommengrenze für die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer fest. Sofern die Summe der positiven Einkünfte eines/r Steuerpflichtigen im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 29.000 EUR und bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und Lebenspartnern 37.000 EUR nicht übersteigt, wird eine Zweitwohnungssteuer nicht erhoben.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, über die Satzung Sozialkomponenten als Ausnahmetatbestände bspw. für Wohnungen, die von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern zu therapeutischen Zwecken oder für Erziehungszwecke zur Verfügung gestellt werden, aufzunehmen.

2. Zweitwohnungssteuer im Städtevergleich

Die Zweitwohnungssteuer wurde erstmalig im Jahr 1972 in einer deutschen Gemeinde erhoben. Ihre Zulässigkeit ist mittlerweile durch alle gerichtlichen Instanzen überprüft worden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zweitwohnungssteuer als zulässige örtliche Aufwandssteuer eingestuft. Zahlreiche Städte und Gemeinden bundesweit und auch in Bayern haben die Zweitwohnungssteuer mittlerweile eingeführt. Einen beispielhaften Überblick über die entsprechenden Vergleichsstädte in Bayern gibt die nachfolgende Tabelle, die üblichen Vergleichsstädte Erlangen und Würzburg führen keine Zweitwohnungssteuer.

	Nürnberg	Fürth	Augsburg
Zweitwohnungssteuer eingeführt ab	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2005
Anzahl der gemeldeten Zweitwohnsitze	6.300	1.600	4.984
Verbleibende steuerpfl. Zweitwohnsitze	2.772	285	1.900
Zusätzliche Hauptwohnsitze seit der Einführung der Steuer	2005-2006 ca. 4.000	Durch die Stadt Fürth nicht abgefragt	31.12.2003: 6,5% der Einwohner mit Nebenwohnung 31.12.2006: 1,7% Anteil der Hauptwohnungen von 93,5% (Stand 31.12.2003) auf 98,3% (31.12.2006)
Definition Zweitwohnsitz	Nach melderechtlichen Kriterien: auch Kleinstwohnungen		

Steuerbefreiungsgründe	Geringverdiener Schüler, Studenten		
Bemessungsgrundlage	jährliche Nettokaltmiete		
Steuersatz	Jahresnettokaltmiete 10%		
Einnahmen Zweitwohnungssteuer insgesamt (Schätzung)	2024 SOLL: 1.000.000 EUR	2024 IST: 140.000 EUR	2024 IST: 594.000 EUR
Durchschn. Steuereinnahmen pro Steuerfall	360,75 EUR	491,23 EUR	312,63 EUR
Fälligkeiten	Erstmalig einen Monat nach der Bekanntgabe. Bis zur Bekanntgabe eines neuen Steuerbescheids ist die Steuer jeweils zum 15. Februar eines jeden Jahres fällig	Erstmalig einen Monat nach der Bekanntgabe. Bis zur Bekanntgabe eines neuen Steuerbescheids ist die Steuer jeweils zum 1. Februar eines jeden Jahres fällig	Erstmalig einen Monat nach der Bekanntgabe. Bis zur Bekanntgabe eines neuen Steuerbescheids ist die Steuer jeweils zum 1. Juni eines jeden Jahres fällig

Abweichend von der Hauptfälligkeit besteht die Möglichkeit, auf Antrag die Einziehung der Zweitwohnungssteuer, ähnlich wie bei der Grund- und Gewerbesteuer, auf die vierteljährlichen Zahlungen mit den Fälligkeiten am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November festzusetzen.

3. Erste überschlägige Darstellung des Mehrertrags aus der Zweitwohnungssteuer

Ausgangsvoraussetzungen für die Stadt Ingolstadt:

Zum 31.12.2024 waren in Ingolstadt 8.135 Einwohner mit Zweitwohnsitz gemeldet, Tendenz leicht steigend.

Bereits im Jahr 2005 wurde die Verwaltung vom Stadtrat erstmals beauftragt, die Voraussetzungen zu prüfen, in Ingolstadt eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Im Rahmen des entsprechenden Recherche- und Prüfungsauftrages wurden 2005 vom Einwohnermeldeamt alle mit Zweitwohnsitz gemeldeten Bürger angeschrieben und mit dem Hinweis auf die mögliche Einführung einer Zweitwohnungssteuer gebeten, ihren Meldestatus dahingehend zu überprüfen. In der Folge dieser Ermittlung wurden rund die Hälfte der gemeldeten Nebenwohnungen abgemeldet, ein Statuswechsel zur Hauptwohnung erfolgte jedoch kaum (< 2 %).

Ob und in welchem Umfange ein Statuswechsel bei tatsächlicher Einführung der Zweitwohnungssteuer heute in Ingolstadt erfolgen würde, kann derzeit lediglich auf der Basis der Erfahrungswerte anderer Kommunen geschätzt werden.

Mögliche finanzielle Einnahmen bei Einführung der Steuer:

Unmittelbare Effekte:

Aus den Erfahrungen der Städte, die bereits eine Zweitwohnungssteuer eingeführt haben, lässt sich ableiten, dass die Zahl der ursprünglich gemeldeten Zweitwohnsitze in Relation zu den verbleibenden Steuerfällen zwischen 5 und 20 % liegt. Für Ingolstadt ließen sich somit zwischen 500 und 1.600 Zweitwohnsitze ausweisen, die einer künftigen Steuerpflicht unterliegen würden.

Im Hinblick auf die festgelegten Einkommensgrenzen aus Art. 3 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KAG ist anzunehmen, dass bereits aufgrund der Obergrenzen ein erheblicher Teil von der Steuerpflicht zu befreien wären. Dies gilt insbesondere für Studenten und Auszubildende. Eine 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 (EStG) im vorletzten Jahr vor Entstehen der Steuerpflicht 29.000 EUR nicht überschritten hat. Bei nicht dauernd getrenntlebenden Ehegatten und Lebenspartnern beträgt die Summe der positiven Einkünfte 37.000 EUR.

Auf Grundlage der Daten des Sachgebietes Statistik und Stadtforschung wird eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 44,50 qm angenommen und ein durchschnittlicher Mietpreis von 13,26 EUR pro Monat aus dem Jahr 2025 zugrunde gelegt. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Monatskaltmiete von 590 EUR pro Monat bzw. eine durchschnittliche Jahreskaltmiete in Höhe von 7.081 EUR.

Unter der Annahme eines mittleren Steuersatzes von 10 v.H. und im Mittel geschätzten 1.000 verbleibenden Steuergegenständen ergäben sich so mögliche Einnahmen in Höhe von rd. 708.084 EUR pro Jahr.

Vergleichsberechnung für Ingolstadt bei Annahme von rund. **1.000** Steuergegenständen:

Steuersatz	Mögliche Einnahmen
8 %	566.467 EUR
10%	708.084 EUR
12 %	849.701 EUR
14 %	991.318 EUR
16 %	1.132.934 EUR

Indirekte finanzielle Wirkungen:

Im Rahmen des Finanzausgleichs sind potentielle zusätzliche Einnahmen z.B. aus Schlüsselzuweisungen oder einwohnerbasierte Zuweisungen aus Steueranteilen oder Finanzzuweisung nach Art. 7 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) möglich.

Soweit die Stadt Ingolstadt Schlüsselzuweisungen erhält, würde bspw. jeder zusätzliche Hauptwohnsitz ca. 323,98 EUR (Bezugsjahr 2024) Mehreinnahmen aus Finanzausgleichsleistungen bedeuten.

Ausgaben:

Insgesamt können zunächst nur überschlägige Angaben zu den Ausgaben gemacht werden.

Auf den ersten Blick scheint die Einführung und die Erhebung der Zweitwohnungssteuer einen überschaubaren Arbeitsaufwand im Verwaltungsvorgang zu verursachen. Die benötigte Software ist bei unserem Software-Anbieter bereits standardmäßig vorhanden und kann durch eine Lizenz erworben werden. Bürger mit einem Zweitwohnsitz in Ingolstadt sind bereits im Melderegister eingetragen.

Die Ausgaben für die Personalbemessung wurden zunächst anhand einer groben Hochrechnung ermittelt. Im weiteren Verlauf würde die Organisations- und Personalentwicklung zur genauen Bemessung mit eingebunden werden.

Aus den Erfahrungen anderer Vergleichsstädte wie Nürnberg, Fürth und Augsburg wurde zurückgemeldet, dass während der Einführungsphase mit einem höheren Personalaufwand zu rechnen ist. Zum aktuellen Zeitpunkt kann befristet für ca. 1,5 Jahre mit einer Projektstelle in der dritten Qualifikationsebene (0,5 VZÄ in A 11, 43.350 €) gerechnet werden. Zusätzlich ist eine Sachbearbeiterstelle in der zweiten Qualifikationsebene (1,0 VZÄ, 68.700 €) anzusetzen. Die detaillierte Personalbemessung kann erst nach Bekanntwerden der tatsächlichen Fallanzahl vorgenommen werden.

Sobald die Einführungsphase erfolgreich durchgeführt wurde, könnte der erforderliche Personalbedarf auf eine 1 VZÄ reduziert werden. In der Stadt Fürth wird die Bearbeitung von 570 Fällen von einer Halbzeitstelle in EG 9a. erledigt. In Augsburg bearbeiten 2 VZÄ ca. 1.900 Steuerfälle. Der durchschnittliche Personalaufwand hierfür würde nach erfolgreicher Einführung der kommunalen Steuer jährlich ca. 80.000 EUR betragen (Referenzpersonalkosten – Stand 09.04.2024). Die Software-Kosten belaufen sich laut einem Angebot der AKDB für einmalige Beschaffungskosten für das Modul „Zweitwohnungssteuer“ in OK.FIS auf 11.000 EUR. Hinzu kommen noch monatliche Kosten in Höhe von 220 EUR.

Durch die sich einstellenden vermehrten An- und Abmeldungen sind zudem ggf. entsprechende Auswirkungen auf den Dienstbetrieb des Bürgerbüros zu erwarten. Welche konkreten organisatorischen und ggf. personellen Anpassungen hier vorzunehmen sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Sofern die Einführung der Steuer weiterverfolgt werden soll, muss eine gesonderte Betrachtung durchgeführt werden.

4. Gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Unter der Annahme von 1.000 steuerpflichtigen Fällen und einem Hebesatz von 10% ergibt sich in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht somit folgende Darstellung. Nicht berücksichtigt sind dabei indirekte finanzielle Effekte.

Gesamtwirtschaftliche Betrachtung für das Einführungsjahr	
mögliche Steuereinnahmen durch die Zweitwohnungssteuer	710.000 EUR
- Ausgaben für Personalkosten ausgehend von 1,5 VZÄ (A8 und A11)	150.000 EUR
- Ausgaben für EDV (einmalig)	11.000 EUR
- Ausgaben für EDV (laufend)	3.000 EUR
Saldo	546.000 EUR

5. Abwägung

In der verwaltungsinternen Prüfung wurden die vorgetragenen unterschiedlichen Aspekte im Lichte der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der stetigen Aufgabenerfüllung und der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit betrachtet.

Angesichts der möglichen Neueinführung einer kommunalen Steuer ist es für die politische Bewertung und endgültige Entscheidung darüber zwingend geboten, einen tragfähigen Ausgleich des Fiskalinteresses der Stadt mit dem berechtigten Individualinteresse und Grundanliegen der künftigen Steuerpflichtigen, nicht mit zusätzlichen finanziellen Lasten für ihre Wohnnutzung belastet zu werden, herbeizuführen.

Zwar gilt auch für die kommunalen Steuern das Non-Affektationsprinzip (Gesamtdeckungsprinzip), dennoch nehmen auch in Zweitwohnungen lebende Personen Infrastrukturleistungen der Stadt in Anspruch, ohne dass die Stadt wie bei mit Erstwohnsitz gemeldeten Personen **Schlüsselzuweisungen** vom Freistaat Bayern oder **Anteile an der Einkommensteuer** erhält.

Vor diesem Hintergrund und der sich fortschreitenden Entwicklung der städtischen Ausgaben wie der zur Deckung der Aufgaben zu erwirtschaftenden Einnahmen erscheint die Einführung der Zweitwohnungssteuer als ein nicht zu vernachlässigender Aspekt. Zum Vergleich hierzu: Für die Hundesteuer sind im städtischen Haushalt 2024 rd. 296.000 EUR veranschlagt.

Die Wirkungen der Einführung der Zweitwohnungssteuer auf die in Ingolstadt lebende Bevölkerung ist in der Gesamtbetrachtung ebenfalls positiv zu bewerten.

Insbesondere kommt es durch die Einführung der Zweitwohnungssteuer zu keiner unverhältnismäßigen zusätzlichen Belastung von finanziell schwächeren Personengruppen, da diese schon über Art. 3 Abs. 2 KAG von der Steuerpflicht befreit sind.

Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Entscheidung vom 11.10.2005 davon aus, dass das Innehaben einer weiteren Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf (Zweitwohnung) neben der Hauptwohnung ein Zustand ist, der gewöhnlich die Verwendung von finanziellen Mitteln erfordert und i.d.R. wirtschaftliche Potenz zum Ausdruck bringt.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit muss auch nicht in jedem Einzelfall konkret festgestellt werden, denn ausschlaggebendes Merkmal ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustands, für den finanzielle Mittel verwendet werden, ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser finanziert wird (BVerwG vom 17.08.2000).

Aus Sicht des Finanz- und Liegenschaftsreferates ist durch die im Gesetz geregelten Befreiungstatbestände sichergestellt, dass die Einführung der Zweitwohnungssteuer auch sozial verträglich erfolgt und es für finanziell schwächere Personengruppen zu keiner unverhältnismäßigen Belastung kommt. Auch ist mit der Einkommensgrenze von 29.000 EUR sichergestellt, dass der Hochschulstandort Ingolstadt keine Nachteile im Vergleich zu anderen vergleichbaren Städten besorgen muss und für Studierende weiterhin attraktiv bleibt.

Seitens der Verwaltung kann nach fiskalischen Gesichtspunkten die Einführung einer Zweitwohnungssteuer grundsätzlich befürwortet werden. Die finale Entscheidung sollte nach Ausarbeitung aller Details nach diesem Grundsatzbeschluss getroffen werden.