Fachinformationen Finanzen / Gemeindewirtschaftrecht, Mittwoch, 1. Januar 2014

Rechtsberatung und Prozessvertretung rund um die Gemeindesteuern

Auszug aus dem Tätigkeitsbericht des HSGB 2011 bis 2013

Im Rahmen der Rechtsberatung und Prozessvertretung durch die Geschäftsstelle waren es indes eher die aufkommensschwachen „kleinen“ Gemeindesteuern, die wesentliche Kapazitäten banden. Trotz ihres hohen Aufkommens waren Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung.

Bei der Gewerbesteuer wurde die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum in Wesentlichen in zwei Punkten tätig. Zum Einen stand regelmäßig die Frage der Zulässigkeit des vollständigen oder teilweisen Erlasses der Gewerbesteuer für Zwecke der Wirtschaftsförderung im Raum. Hier setzen Gesichtspunkte der Gleichbehandlung ebenso enge Grenzen wie das EU-Beihilferecht. In der Regel kommt ein Erlass der Gewerbesteuer für Zwecke der Wirtschaftsförderung nicht in Betracht. Zum Anderen konnte die Geschäftsstelle die Mitgliedskommunen in Fällen erfolgreich beraten, in denen Steuerpflichtige den Erlass der Gewerbe-steuer auf sogenannte Sanierungsgewinne begehrten. Hier konnte die Geschäftsstelle 2012 eine weitere Grundsatzentscheidung des HessVGH erstreiten, die die kommunalen Ermessensspielräume in diesem Bereich bestätigte (HessVGH, Beschl. v. 18. 7. 2012, Az. 5 A 293/12.Z).

Heraus ragte bei der Gewerbesteuer eine Entscheidung des FG Niedersachsen zur Verzinsung nach § 233a der Abgabenordnung in Fällen des rückwirkenden Wegfalls einer Voraussetzung für den Investitionsabzugsbetrag, § 233a Abs. 2a AO. Vielfach missdeuteten insbesondere Angehörige der steuerberatenden Berufe das entsprechende Urteil des Finanzgerichts Niedersachsen (Az.: 1 K 2266/10 vom 05.05.2011). Dabei wurde in der Praxis verbreitet verkannt, dass die Gemeinde insoweit an Feststellungen im Gewerbesteuermessbescheid gebunden ist, mit anderen Worten die vom Steuerpflichtigen erstrebte günstige Rechtsfolge gegenüber dem Finanzamt durchgesetzt werden muss.

Immer wieder kritisierten Steuerpflichtige auch die Höhe des Zinssatzes bei der Verzinsung nach § 233a AO. Hierzu musste die Geschäftsstelle immer wieder auf die Verfassungsmäßigkeit der Zinshöhe, die in der finanz- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung immer wieder bestätigt worden ist, hinweisen. Die entsprechenden Hinweise zur Bearbeitung einschlägiger Widersprüche wurden zuletzt im Eildienst Nr. 9 – ED 97 – vom 23.07.2013 veröffentlicht.

Im Zuge der Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms kamen die Hebesätze der Realsteuern verstärkt unter Erhöhungsdruck. Bereits in den zurückliegenden Jahren hatte die Geschäftsstelle als Alternative zur Festlegung der Realsteuerhebesätze im Rahmen der Haushaltssatzung auf die bundesgesetzlich geregelte Möglichkeit der Festlegung durch gesonderte Satzung (sogenannte Hebesatzsatzung) hingewiesen (zuletzt Eildienst Nr. 12 – ED 144 vom 13.11.2012). Dies ist insbesondere in Fällen von praktischem Vorteil, in denen eine Veröffentlichung der Haushaltssatzung vor dem ersten Steuertermin am 15.02. des Haushaltsjahres nicht möglich ist. Die entsprechenden Handlungsempfehlungen aus dem Eildienst setzte eine zunehmende Zahl von Städten und Gemeinden um.

Im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms erhöhten viele der betroffenen Städte und Gemeinden, aber auch Nicht-Schutzschirmkommunen die Realsteuerhebesätze teils drastisch. Allerdings wurden auch bei teils sehr deutlichen Erhöhungen bis hinauf auf 800 % für die Grundsteuer B in der Regel nur wenige Rechtsbehelfe eingelegt. Da in Nordrhein-Westfalen mit dem sogenannten Stärkungspakt ein Entschuldungsprogramm bereits ein Jahr vor dem Schutzschirm umgesetzt wurde, liegt aus Nordrhein-Westfalen auch eine Fülle aktueller Rechtsprechung zur Zulässigkeit derartiger Hebesatzerhöhungen vor. Diese konnte die Geschäftsstelle durchweg bei der Unterstützung von Mitgliedskommunen bei der Widerspruchsbearbeitung zugrunde legen.

Im Bereich der Grundsteuern sind seit einigen Jahren Anträge auf teilweisen oder vollständigen Erlass nach Maßgabe von §§ 32, 33 GrStG immer wieder ein Thema. Die Geschäftsstelle vertrat hier eine Reihe von Städten und Gemeinden in verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen, wobei der begehrte Grundsteuererlass in der Regel nicht gewährt werden musste. Die umfangreichen Erfahrungen aus der Rechtsberatung und Prozessvertretung flossen auch in jährlich neu aktualisierte Bearbeitungshinweise für Grundsteuererlassanträge ein, die jeweils im Frühjahr im Eildienst des Verbandes veröffentlicht werden (zuletzt Eildienst Nr. 5 – ED 39 vom 20.03.2013).

In der Sache völlig unbegründet, dafür aber für die Mitgliedsstädte und –gemeinden des Hessischen Städte- und Gemeindebundes mit viel unnötiger Verwaltungsarbeit verbunden war die Berichterstattung der ZDF-Sendung „WISO“ vom 19.12.2011. Dort wurde sinngemäß aufgefordert, zum Jahresende gegen die Grundsteuer „Widerspruch/Einspruch“ einzulegen. Unter Hinweis auf die anstehende verfassungsgerichtliche Klärung des Grundsteuerrechts wurde den Bürgerinnen und Bürgern empfohlen, Rechtsbehelfe gegen Grundsteuerbescheide einzulegen. Dazu solle man sich, hieß es in der Sendung, sowohl an die Kommune wenden, die den Grundsteuerbescheid verschickt habe als auch an das Finanzamt, in dessen Zuständigkeit Haus oder Grundstück liegen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings schon im Jahr 2009 zu einer ähnlichen „Musterwiderspruch“-Kampagne klar und deutlich gemacht, dass über die Grundstücksbewertung ausschließlich und abschließend durch die Grundlagenbescheide entschieden werde, die im Finanzrechtsweg und gegenüber der staatlichen Finanzverwaltung anzufechten sind (NJW 2009, S. 1868, 1869).

Die ansonsten durchaus nicht völlig von der Hand zu weisende Problematik der veralteten Einheitswerte strahlte in geringerem Umfang auch in rechtliche Auseinandersetzungen um die Berechnung der Zweitwohnungssteuer aus. Sowohl bezüglich dieser Gemeindesteuer als auch bezüglich der Grundsteuer ist aber darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sich mehrfach mit Fragen wie beispielsweise dem ungleichen Verhältnis des bei der Einheitsbewertung festgestellten Werts auseinandergesetzt hat. Das Gericht hat aber insoweit schon in den 80er Jahren deutlich gemacht, dass einem Erfolg derartiger Rechtsbehelfe die fehlende Aussicht auf eine Herabsetzung der Einheitswerte entgegenstehe (BVerfG, NJW 1987, S. 1617, 1619). Eine Entscheidungserheblichkeit von Einwänden gegen die Gültigkeit der zugrunde liegenden Vorschriften des Bewertungsrechts sei nämlich nur gegeben, wenn die Chance bestehe, dass der Kläger eine für ihn günstigere Regelung erreichen könne. Dafür sei indes nichts ersichtlich. Angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen Wertermittlung gilt diese Erwägung aktuell umso mehr. Die Geschäftsstelle informierte die Mitglieder entsprechend im Eildienst Nr. 1 – ED 4 – vom 18.01.2012.

Angesichts der vielerorts dramatisch schlechten Finanzlage kamen auch weitere örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern in die Diskussion (Stichwort „Steuererfindungsrecht“). Schon seit Wegfall der einschlägigen landesrechtlichen Beschränkungen Anfang der 90er Jahre hatte die Geschäftsstelle immer wieder Anfragen zur Zulässigkeit der Erhebung einer Pferdesteuer, aber auch von Mobilfunk- und Windkraftanlagensteuer zu beantworten. Während die beiden letzteren an Einkommenserzielung anknüpfen und nach Einschätzung der Geschäftsstelle keinesfalls als Aufwandsteuer eingeordnet werden können, sieht das für die seit vielen Jahren diskutierte Pferdesteuer anders aus.

Seit der Freigabe des Steuererfindungsrechts für Verbrauchs- und Aufwandsteuern in Hessen Anfang der neunziger Jahre hatten Mitgliedskommunen immer wieder angefragt, ob diese Steuer erhoben werden dürfe. Über dieses Stadium kamen die lokalen Beratungen lange nicht hinaus. In diesem Rahmen hatte die Geschäftsstelle ab 2002 bereits einen Arbeitsentwurf für eine entsprechende Satzung zur Verfügung gestellt. Die Schaffung einer derartigen neuen Steuer kam angesichts der nach 2008 drastisch verschlechterten Einnahmesituation erstmals ernsthaft in den Blick kommunalpolitisch Verantwortlicher. So erwog die Gemeinde Schauenburg die Einführung einer solchen Steuer. Durch eine Indiskretion aus den Reihen der dortigen Kommunalpolitik wurden die Ausführungen der Geschäftsstelle zu einer entsprechenden Anfrage durch einen Reiterverband ins Internet gestellt. Der entsprechende „shitstorm“ für Gemeinde und Geschäftsstelle zeigte, welche neue Qualität mit den neuen Medien in Bezug auf Protestaktionen erreicht werden kann.

Einige wenige Mitgliedskommunen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes fassten im Rahmen der Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms entsprechende Beschlüsse. Zwei erließen nach Kenntnis der Geschäftsstelle bis Oktober 2013 entsprechende Pferdesteuersatzungen.

Die Diskussionen um die Einführung dieser Steuer verliefen vielerorts ausgesprochen unsachlich, jedenfalls aber heftig und waren häufig mit Demonstrationen u. ä. Unmutsbekundungen verbunden. Auch die Geschäftsstelle erhielt von entsprechenden Interessenverbänden eine Vielzahl von nicht immer sachlichen Protestschreiben und ging auf entsprechende Gesprächswünsche von Verbänden ein.

In rechtlicher Hinsicht ist jedenfalls festzuhalten, dass die Einführung einer derartigen Steuer zulässig sein dürfte. Ob sie sich empfiehlt oder es nicht sinnvoller ist, bestehende Steuerquellen wie die Grundsteuer oder bereits eingeführte Verbrauchs- und Aufwandsteuern im Rahmen des rechtlich Zulässigen stärker anzuzapfen, liegt letztlich im kommunalpolitischen Ermessen. Nach Angaben einer Mitgliedsstadt liegt zwischenzeitlich ein Normenkontrollantrag gegen die Pferdesteuersatzung der Stadt vor, die Geschäftsstelle wird insoweit die Prozessvertretung übernehmen (VGH Kassel, Az. 5 C 2008/13.N). Ebenfalls nahm die Geschäftsstelle die Prozessvertretung in einem Normenkontrollverfahren gegen die Übernachtungssteuersatzung der Gemeinde Kirchheim wahr (Az.: 5 C 1162/13.N beim VGH Kassel).

Im Zusammenhang mit der Erhebung der Hundesteuer waren häufige Gegenstände von Rückfragen der Mitgliedsstädten und –gemeinden sowie gerichtlicher Auseinandersetzungen die erhöhte Besteuerung gefährlicher Hunde, die eine Reihe von Städten und Gemeinden in ihren einschlägigen Steuersatzungen vorsieht und Frage der Abgrenzung der (steuerfreien) Haltung von Hunden für Zwecke der Einnahmeerzielung und der – in der Regel vorliegenden – Haltung von Hunden zur Einkommensverwendung. Ein Streitpunkt wurde in einer Mitgliedsgemeinde die Erhebung von Daten im Zusammenhang mit der Hundesteuer. Nach Einschaltung des Hessischen Datenschutzbeauftragten konnte die Geschäftsstelle für diese Frage ebenso wie für die vielerorts durchgeführten Hundebestandsaufnahmen eine datenschutzrechtlich zulässige Formulierung in das einschlägige Satzungsmuster einbauen. Bezüglich der Hundesteuer billigte der VGH Kassel die Zulässigkeit einer dynamischen Verweisung im Zusammenhang mit der Erhebung der erhöhten Hundesteuer für die Haltung bestimmter, als gefährlich eingestufter Hunde (Urt. v. 25.04.2012, Az.: 5 A 2112/11, juris = HSGZ 2012, S. 413 ff.). Insgesamt zeigte sich, dass die Erhebung der erhöhten Steuer für gefährliche Hunde ausgesprochen rechtsbehelfsträchtig ist. Zwar konnten die von der Geschäftsstelle vertretenen Mitgliedsstädte und –gemeinden des Verbandes in der gerichtlichen Auseinandersetzung um die Überprüfung einschlägiger Bescheid in der Regel obsiegen, jedoch ist der Verwaltungsaufwand vergleichsweise hoch.

Bezüglich der Spielapparatesteuer fiel im Berichtszeitraum das deutlich steigende Aufkommen auf. Die Geschäftsstelle hatte hier unter Zugrundelegung des weiter entwickelten Standes der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die Empfehlungen zur Gestaltung des Steuermaßstabs dahin geändert, dass der seit 2006 im einschlägigen Satzungsmuster enthaltene Fest- und Höchstbetrag für die ansonsten prozentual nach der Bruttokasse bemessene Steuerschuld aufgehoben werden sollte. Eine Reihe von Städten und Gemeinden konnten in der Folge deutliche Zuwächse bei den einschlägigen Steuereinnahmen verzeichnen, verwaltungsgerichtliche Klagen blieben insoweit erfolglos.

Morgenluft schienen die Aufsteller Ende 2012 zu wittern, als das Finanzgericht Hamburg im Rahmen eines wesentlich umfangreicheren Vorlagebeschlusses an den Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die Frage nach der Zulässigkeit der Erhebung derartiger Vergnügungssteuern neben der Umsatzsteuer aufwarf. Im Zuge der Prozessvertretung konnte die Geschäftsstelle in einem von ihr betreuten verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof zunächst eine Aussetzung des Verfahrens vermeiden (Eildienst Nr. 2 – ED 6 – vom 22.01.2013). Angesichts einer später ergangenen Entscheidung des HessVGH konnte diese Empfehlung allerdings leider nicht aufrechterhalten werden (Eildienst Nr. 6 – ED 49 – vom 23.04.2013). Der HessVGH äußerte insoweit zwar keinerlei Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Spielapparatesteuer, machte aber geltend, dass angesichts der Letztentscheidungsbefugnis des EuGH eine Aussetzung geboten sei. Jüngst hat der EuGH im Oktober 2013 aber entschieden, dass eine Vergnügungssteuer neben der Umsatzsteuer erhoben werden darf. Insoweit handelte es sich bei der Kampagne der Automatenaufsteller also wieder einmal um den sprichwörtlichen Sturm im Wasserglas.

Landesweit ebenfalls im kommunalen Einnahmekuchen von nur vernachlässigbarer Bedeutung ist die Zweitwohnungssteuer. In einigen Städten und Gemeinden stellt sie allerdings eine durchaus aufkommensstarke Größe dar. Die Geschäftsstelle vertrat eine Mitgliedsstadt, die in erster Instanz vor dem VG Gießen die Aufhebung eines Zweitwohnungssteuerbescheides gewärtigen musste. Das VG hatte insoweit die Ansicht vertreten (VG Gießen, Urt. v. 09.03.2011, Az.: 8 K 48/10.GI), dass der Hauptwohnsitz eines Bewohners in einem Seniorenheim die Belegung einer daneben gehaltenen Zweitwohnung mit der Zweitwohnungssteuer hindere. Der HessVGH folgte dem mit Urteil vom 05.10.2011 (Az.: 5 A 1004/11) ausdrücklich nicht, sondern griff vielmehr die Argumentation der Geschäftsstelle auf.

Im Zusammenhang mit Zuweisungen an die Städte und Gemeinden sind zunächst die Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs auf Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in den Blick zu nehmen. Hier erwiesen sich insbesondere die Festsetzungen von Rückforderungen auf Grundlage des GVFG gewährter Subventionen und deren Verzinsung als ausgesprochen rechtsbehelfsanfällig. Gerade die im Zusammenhang mit Straßenbau- und Eisenbahnkreuzungsprojekten in der Regel sehr langwierige Umsetzung und geänderte praktische Handhabungen der zuständigen Fachverwaltung führten zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. In einer Reihe von Fällen musste die Geschäftsstelle entsprechende Rückforderungs- bzw. Zinsbescheide prüfen und vor Gericht die Vertretung von Mitgliedskommunen übernehmen. In einer Reihe von Fällen wurden Bescheide der Landesverwaltung bestätigt, in einigen andern aufgehoben. Strittig war und blieb bis zum Abschluss dieses Tätigkeitsberichts die Frage, ab wann Zins- und Erstattungsforderungen verjähren. Insoweit empfahl die Geschäftsstelle in geeigneten Fällen, die Einrede der Verjährung ausdrücklich zu erheben. In einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts konnte die Geschäftsstelle unter weitgehender Aufhebung eines entgegenstehenden Urteils des HessVGH vom 09.12.2011 (Az.: 8 A 909/11) die Feststellung erreichen, dass auf den Anspruch auf Erstattungszinsen die Verjährungsvorschiften nach BGB entsprechend anzuwenden sind (BVerwG, Urt. v. 30.01.2013, Az.: 8 C 2/12 – juris, Randnr. 19 = HSGZ 2013, S. 258 – 261). Diese grundsätzliche Klärung wäre ohne die Bereitschaft der klagenden Gemeinde Wabern, nach Niederlagen in den ersten beiden Instanzen (VG Kassel und VGH Kassel) die vom VGH eingeräumte Möglichkeit der Revision wahrzunehmen, nicht denkbar gewesen. Allerdings bleibt auch nach der Entscheidung eine Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Verzinsung derartiger Forderungen und ihrer Verjährung ungeklärt, sodass insoweit aktuell auch noch einige vergleichbare Verfahren anhängig sind.