

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn L...

- Bevollmächtigte:

Rechtsanwältin Yvonne Winkler,

in Sozietät Rechtsanwaltskanzlei Grützmaker, von Wendorff & Winkler,

Große Steinstraße 76, 06108 Halle -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. Februar 2009 - 14 A 1705/07 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen vom 12. April 2007 - 4 K 1699/06 -,

c) den Widerspruchsbescheid der Stadt Aachen vom 15. November 2006 - 005265428-0500 -,

d) den Bescheid der Stadt Aachen vom 20. Oktober 2006 - 005.26542.8 0500 -,

2. mittelbar gegen

die Zweitwohnungsteuersatzung der Stadt Aachen vom 11. Dezember 2002 in der Fassung des 1. Nachtrags vom 16. August 2006

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier
und die Richter Eichberger,
Masing

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 17. Februar 2010 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Heranziehung eines bei seinen Eltern mit Hauptwohnsitz wohnenden Studenten zur Zweitwohnungsteuer für eine am Studienort angemietete Wohnung. 1

I.

Der Beschwerdeführer ist seit Juli 2006 Mieter eines Zimmers in einem Studenten- 2

wohnheim in Aachen. Die monatliche Miete betrug im Streitzeitraum 76,88 €. Daneben bewohnte der Beschwerdeführer sein ehemaliges Kinderzimmer im Haus seiner Eltern in Y.

Im Gebiet der Stadt Aachen galt für den Streitzeitraum die Satzung über die Erhebung der Zweitwohnungsteuer vom 11. Dezember 2002 in der Fassung vom 16. August 2006. Danach wurde für das Innehaben einer Zweitwohnung im Stadtgebiet eine Zweitwohnungsteuer erhoben. Die Satzung hatte auszugsweise den folgenden Inhalt:

§ 2 Begriff der Zweitwohnung

(1) Zweitwohnung ist jede Wohnung im Sinne des Absatzes 3, die jemandem neben seiner Hauptwohnung als Nebenwohnung im Sinne des Nordrhein-Westfälischen Meldegesetzes dient oder die jemand neben seiner Hauptwohnung zu Zwecken des eigenen persönlichen Lebensbedarfs oder des persönlichen Lebensbedarfs seiner Familie innehat. (...)

(3) Wohnung im Sinne dieser Satzung ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird.

(4) Eine Wohnung dient als Nebenwohnung im Sinne des Nordrhein-Westfälischen Meldegesetzes, wenn sie von einer dort mit Nebenwohnung gemeldeten Person bewohnt wird. Wird eine Wohnung von einer Person bewohnt, die mit dieser Wohnung nicht gemeldet ist, dient die Wohnung als Nebenwohnung im Sinne des Nordrhein-Westfälischen Meldegesetzes, wenn sich die Person wegen dieser Wohnung mit Nebenwohnung zu melden hätte.

(5) Keine Zweitwohnung im Sinne dieser Satzung sind:

a) Wohnungen, die von freien Trägern der Wohlfahrtspflege aus therapeutischen Gründen entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.

b) Wohnungen, die von Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden und Erziehungszwecken dienen.

c) Wohnungen, die von einem nicht dauernd getrennt lebenden Verheirateten aus beruflichen Gründen gehalten und vorwiegend im Sinne von § 16 Abs. 2 Satz 1 Meldegesetz NW genutzt werden, dessen eheliche Wohnung sich in einer anderen Gemeinde befindet und mehr als 30 km vom Stadtgebiet entfernt liegt.

§ 3 Steuerpflichtige

(1) Steuerpflichtig ist, wer im Stadtgebiet eine Zweitwohnung oder mehrere Wohnungen innehat. Inhaber einer Zweitwohnung ist derjenige, dessen melderechtliche Verhältnisse die Beurteilung der Wohnung als Zweitwohnung bewirken oder der Inhaber einer Zweitwohnung im Sinne von § 2 Abs. 1 ist.

(2) Die Steuerpflicht besteht, solange die Wohnung des Steuerpflichtigen als Zweitwohnung zu beurteilen ist.

Das Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. September 1997, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 5. April 2005 (MeldeG-NRW, GVBl S. 263) bestimmt zur Meldepflicht Folgendes: 15

§ 13 Allgemeine Meldepflichten 16

(1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb einer Woche bei der Meldebehörde anzumelden. (...) 17

§ 15 Begriff der Wohnung 18

Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. (...) 19

§ 16 Mehrere Wohnungen 20

(1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung. 21

(2) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Hauptwohnung eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie oder seinem Lebenspartner lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner. Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Personensorgeberechtigten; leben diese getrennt, ist Hauptwohnung die Wohnung des Personensorgeberechtigten, die von dem Minderjährigen vorwiegend benutzt wird. Hauptwohnung eines Behinderten, der in einer Behinderteneinrichtung untergebracht ist, bleibt auf Antrag des Behinderten bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres die Wohnung nach Satz 3. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. Kann der Wohnungsstatus eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners nach den Sätzen 2 und 5 nicht zweifelsfrei bestimmt werden, ist Hauptwohnung die Wohnung nach Satz 1. 22

(3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners. 23

(4) Jeder Einwohner hat der Meldebehörde bei jeder Anmeldung mitzuteilen, welche weiteren Wohnungen nach Absatz 1 er hat und welche Wohnung seine Hauptwohnung ist. Er hat der Meldebehörde der neuen Hauptwohnung jede Änderung der Hauptwohnung mitzuteilen. 24

Die Stadt Aachen zog den Beschwerdeführer für den Zeitraum August bis Dezember 2006 zur Zweitwohnungsteuer in Höhe von 38,44 € heran. Widerspruch und Klage hiergegen blieben erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht wies den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung zurück. 25

II.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung sei- 26

ner Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz sei verletzt, da die Zweitwohnungsteuer Studenten nicht erfasse, die noch auswärts bei ihren Eltern wohnten sich aber überwiegend am Studienort Aachen aufhielten, wohingegen die Studenten, die zwar am Studienort Aachen studierten und wohnten, sich jedoch überwiegend am auswärtigen Wohnort ihrer Eltern aufhielten, mit der Steuer belastet würden. Beide Vergleichsgruppen seien indes in gleichem Maße leistungsfähig, der einzige Unterschied bestehe in der Dauer des Aufenthalts am Studienort. Der gleiche Aufwand werde dadurch steuerlich unterschiedlich belastet. Auf die unterschiedliche Dauer des Aufenthalts dürfe nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Hinweis auf BVerfGE 65, 325 <350, 357>) nicht abgestellt werden, da dies ein sachfremdes Differenzierungskriterium sei. Das Verwaltungsgericht stelle im Übrigen bei der Frage, ob der Wohnsitz bei den Eltern der erste Wohnsitz sei, nicht auf die tatsächliche und rechtliche Verfügungsgewalt, sondern nur auf die melderechtliche Zuordnung ab. Es sei im Rahmen einer Aufwandsteuer nicht hinnehmbar, dass bei der Zweitwohnungsteuer im Gefolge des Melderechts nur das Nutzen einer Wohnung, nicht aber der Anfall von Aufwand für die Wohnung besteuert werde. Der Beschwerdeführer sei zwar mit zwei Wohnsitzen gemeldet, habe aber nur einen davon - die Wohnung in Aachen - inne. Nur für diese Wohnung trage er Aufwand, an seinem Heimatort wohne er auf Kosten seiner Eltern. Er habe also keinen Aufwand für eine zweite Wohnung zu tragen. Ungleich behandelt würden auch Personen, die deshalb nicht mit der Zweitwohnungsteuer belastet würden, weil sich ihr Hauptwohnsitz im Ausland befände, da die inländische Wohnung dann nach dem Melderecht als alleinige Wohnung betrachtet werde.

27

Die Ungleichbehandlung könne auch nicht mit dem Belang der Bewältigung von Massenvorgängen, die durch die Anlehnung an Verhältnisse aus dem Melderecht vereinfacht erfasst werden könnten, gerechtfertigt werden. Der in Art. 6 Abs. 1 GG gewährleistete Schutz der Familie werde dadurch verletzt, dass ein Kind, das bei seinen Eltern wohne und zur Ausbildung an einem anderen Ort eine Wohnung unterhalte, mit einer Zweitwohnungsteuer belastet werde. Dadurch werde in den Lebensentwurf des Beschwerdeführers und seiner Familie eingegriffen und die zu schützende familiäre Hausgemeinschaft mit einer Abgabe belastet, die den Aufenthalt des Beschwerdeführers zum Gegenstand habe. Auch das Grundrecht der Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG werde durch die Festsetzung der Zweitwohnungsteuer verletzt.

28

III.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, da die in § 93a Abs. 2 BVerfGG geregelten Voraussetzungen für eine Annahme nicht erfüllt sind. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu. Die für den Streitfall maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen insbesondere zu den Anforderungen an eine Zweitwohnungsteuer als örtliche Aufwandsteuer, zu der gleichheitsgerechten Ausgestaltung eines Steuertatbestands und der Reichweite des

29

Schutzes der Familie sind geklärt. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der von dem Beschwerdeführer als verletzt gerügten Grundrechte angezeigt. Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg.

Die gegen den Beschwerdeführer festgesetzte Zweitwohnungsteuer entspricht den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG (1.). Sie verletzt weder den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (2.), noch die in Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Familie (3.) oder die in Art. 11 GG gewährleistete Freizügigkeit (4.). 30

1. Die durch die Stadt Aachen festgesetzte Zweitwohnungsteuer entspricht den finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen an eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG. 31

a) Die Aufwandsteuer soll die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit treffen. In dieser Absicht des Gesetzgebers liegt das wesentliche Merkmal des Begriffes der Aufwandsteuer (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 -, DVBl 2009, S. 777, juris, Rn. 46). Angesichts der Vielfalt der wirtschaftlichen Vorgänge und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten wäre die Erhebung einer Steuer, die nicht an die Entstehung des Einkommens, sondern an dessen Verwendung anknüpft, nicht praktikabel, wenn in jedem Fall die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen festgestellt werden müsste. Ausschlaggebendes Merkmal der Aufwandsteuer ist deshalb der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustandes, für den finanzielle Mittel verwendet werden. Der Aufwand im Sinne von Konsum ist typischerweise Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ohne dass es darauf ankäme, von wem und mit welchen Mitteln dieser finanziert und welchen Zwecken er des Näheren dient. Im Konsum äußert sich in der Regel die Leistungsfähigkeit. Ob der Aufwand im Einzelfall die Leistungsfähigkeit überschreitet, ist für die Steuerpflicht unerheblich (vgl. BVerfGE 65, 325 <347 f.>; 114, 316 <334>). 32

b) Das Innehaben einer Zweitwohnung ist ein Zustand, der gewöhnlich die Verwendung finanzieller Mittel erfordert und in der Regel wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringt (vgl. BVerfGE 65, 325 <348>; 114, 316 <334>). Eine solche Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf liegt vor, wenn der Steuerpflichtige die Zweitwohnung selbst bewohnt. Unerheblich für die Einordnung einer Zweitwohnungsteuer als Aufwandsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG ist, ob das Innehaben der Zweitwohnung durch eine Berufsausübung veranlasst wurde und der getragene Aufwand nach Maßgabe des Einkommensteuerrechts als Werbungskosten bei der Einkünfteermittlung abzuziehen ist (vgl. BVerfGE 114, 316 <334>; zum Abzug als Werbungskosten bei doppelter Haushaltsführung: § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 EStG). Für die Zweitwohnungsteuerpflicht spielen persönliche Verhältnisse des Steuerpflichtigen generell keine Rolle (vgl. BVerfGE 65, 325 <352>). Bei der Zweitwohnungsteuer handelt sich um eine örtliche Steuer, die bundesrechtlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist 33

(vgl. BVerfGE 65, 325 <345>; 114, 316 <334 ff.>).

c) Die in Streit stehende Aachener Zweitwohnungsteuer ist eine solche Aufwandsteuer und damit von der Gesetzgebungsbefugnis des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG gedeckt. Sie entspricht diesem klassischen Bild der Zweitwohnungsteuer, indem sie an das Innehaben einer Zweitwohnung im Stadtgebiet anknüpft und mit einem Steuersatz auf die Nettokaltmiete als Bemessungsgrundlage aufsetzt. Soweit Zweifel an der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Steuer - insbesondere wegen etwaigen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz, den Schutz der Familie oder gegen Freiheitsrechte - geltend gemacht werden, berühren sie wegen der notwendigen Formenklarheit solange die Einordnung der Steuer in die finanzverfassungsrechtliche Kompetenznorm nicht, als der Typus einer Aufwandsteuer dadurch nicht verlassen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009, a.a.O., Rn. 50 ff.). Die durch den Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen, ob die Bestimmung der Zweitwohnung an das Melderecht angebunden werden darf, ob eine unzulässige Beeinträchtigung des Zusammenlebens innerhalb der Familie bewirkt wird und ob die Freizügigkeit des Beschwerdeführers durch den Anreiz der Vermeidung der Zweitwohnungsteuer verletzt wurde, wirken sich, selbst wenn sie zu bejahen wären, nicht auf den Typus der verfahrensgegenständlichen Zweitwohnungsteuer als einer örtlichen Aufwandsteuer aus.

34

2. Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. Die Belastung des Beschwerdeführers mit der Zweitwohnungsteuer stellt keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

35

a) Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen (vgl. BVerfGE 110, 274 <291>; 117, 1 <30>). Für den Sachbereich des Steuerrechts verbürgt der allgemeine Gleichheitssatz den Grundsatz der gleichen Zuteilung steuerlicher Lasten (vgl. BVerfGE 110, 274 <292>; 120, 1 <44>). Der Gesetzgeber hat dabei einen weitreichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes und des Steuermaßstabes (vgl. BVerfGE 31, 8 <25 f.>; 65, 325 <354>; 93, 121 <136>; 105, 73 <126>; 117, 1 <30>; 120, 1 <29>). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Steuergesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben steuerlichen Folgen knüpfen, typisieren und dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Die wirtschaftlich ungleiche Wirkung auf die Steuerzahler darf allerdings ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen die steuerlichen Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der steuerlichen Belastung stehen (vgl. BVerfGE 110, 274 <292>; 117, 1 <31>; 120, 1 <30>). Außerdem darf eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern

36

muss sich realitätsgerecht am typischen Fall orientieren (vgl. BVerfGE 112, 268 <280 f.>; 117, 1 <31>). Art. 3 Abs. 1 GG ist dann verletzt, wenn für die gleiche Behandlung verschiedener Sachverhalte - bezogen auf den in Rede stehenden Sachverhalt und seine Eigenart - ein vernünftiger, einleuchtender Grund fehlt (vgl. BVerfGE 90, 226 <239>).

Das Wesen der Zweitwohnungsteuer als Aufwandsteuer setzt der Ausübung des Ermessens des Normgebers für die gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Steuerpflicht Grenzen. So dürfen die Gründe für den Aufenthalt am Ort des Zweitwohnsitzes nicht zur Begründung der Steuerpflicht herangezogen werden, da die Aufwandsteuer eine wertende Berücksichtigung der mit dem getätigten Aufwand verfolgten Absichten und Zwecke ausschließt. Allein der isolierte Vorgang des Konsums als Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist für die Aufwandsteuer maßgeblich. Dem entsprechend darf für die Begründung der Steuerpflicht nicht differenzierend darauf abgestellt werden, ob eine Person eine Zweitwohnung nur aus beruflichen Gründen oder zu Ausbildungszwecken innehat (vgl. BVerfGE 65, 325 <357>). Anders als bei der unabhängig vom Zweck des Konsums auszugestaltenden Steuerpflicht ist es dem Satzungsgeber gleichwohl unbenommen, Ermäßigungs- oder Befreiungstatbestände zu schaffen (vgl. BVerfGE 65, 325 <357>), die freilich ihrerseits gleichheitsgerecht ausgestaltet sein müssen.

37

b) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist danach die Differenzierung zwischen am Studienort steuerpflichtigen Studenten, die noch bei ihren Eltern wohnen und daneben eine Zweitwohnung am Studienort innehaben, und nicht steuerpflichtigen Studenten, die, obwohl auch sie noch bei ihren Eltern über eine Wohnung verfügen, ihren Hauptwohnsitz am Studienort haben. Denn diese Unterscheidung erfolgt nicht nach Kriterien, deren Verwendung bereits deshalb unzulässig wäre, weil sie dem Wesen einer Aufwandsteuer nicht entsprechen. So stellt der Satzungsgeber nicht etwa differenzierend auf den Zweck des Aufenthalts in seiner Kommune ab. Denn alle Studenten dieser Gruppe halten sich zu Ausbildungszwecken am Studienort auf. Der Differenzierungsgrund liegt vielmehr darin, dass die mit der Zweitwohnungsteuer belasteten Studenten sich anders als die nicht von der Steuerpflicht betroffenen Studenten nicht vorwiegend am Studienort aufhalten. Dem Wesen der Zweitwohnungsteuer als einer Aufwandsteuer entspricht es, solch einen besonderen Aufwand zu besteuern, der durch das Halten einer Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf entsteht, obwohl diese Wohnung für den Steuerpflichtigen eine Zweitwohnung darstellt. Hierfür bedarf es notwendig einer Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitwohnung. Dass eine solche Differenzierung bei der Entscheidung über die Entstehung der Zweitwohnungsteuerpflicht erfolgt, kann daher unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht beanstandet werden.

38

c) Die tatbestandliche Ausgestaltung der Zweitwohnungsteuerpflicht im Streitfall ist gleichheitsgerecht.

39

aa) Die Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners, die in dem Tätigen eines Auf-

40

wands zum Ausdruck kommt, wird bei der Zweitwohnungsteuer auch dann in einer dem verfassungsrechtlichen Aufwandsbegriff genügenden Weise erfasst, wenn sich das Innehaben der Wohnung im Sinne einer tatsächlichen und rechtlichen Verfügungsbefugnis lediglich auf die Zweitwohnung bezieht, nicht aber auch - wie typischerweise bei Wohnungen im Elternhaus in den so genannten „Kinderzimmerfällen“ - auf die Erstwohnung.

Nach mittlerweile ganz überwiegender Auffassung, die insbesondere von der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und wohl auch des Bundesfinanzhofs getragen wird, setzt eine Aufwandsteuer für das Innehaben einer Zweitwohnung nicht voraus, dass auch eine rechtlich gesicherte Verfügungsmacht über die Erstwohnung gegeben ist. Sofern Gesetzes- oder Satzungsrecht keine weitergehenden Anforderungen enthielten, genüge es, wenn mit der Erstwohnung das Grundbedürfnis Wohnen als Teil des persönlichen Lebensbedarfs abgedeckt werde, wie dies bei auswärts studierenden Kindern, wenn sie ihr Kinder- oder Jugendzimmer in der elterlichen Wohnung vorwiegend nutzten, regelmäßig der Fall sei. Ob sie dieses Grundbedürfnis des Wohnens in einer rechtlich abgesicherten Weise als (Mit-)Besitzer erfüllten, oder nur als Besitzdiener befriedigten, sei nicht von Bedeutung. Es komme nur darauf an, dass der getätigte Aufwand ein besonderer Aufwand sei, nicht darauf, von wem und mit welchen Mitteln dieser finanziert werde (vgl. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. Juni 2006 - 14 E 1045/05 -, NVwZ-RR 2007, S. 271; OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 11. August 2006 - 4 M 319/06 -, juris; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14. Februar 2007 - 4 N 06.367 -, BayVBI 2007, S. 530; FG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. November 2007 - 14 K 10476/02 -, EFG 2008, S. 578, Rn. 31 f.; BVerwG, Urteile vom 17. September 2008 - 9 C 14/07 -, NVwZ 2009, S. 532 und - 9 C 17/07 -, NJW 2009, S. 1097; BFH, Beschluss vom 1. Oktober 2008 - II B 16/08 -, BFH/NV 2009, S. 53; BVerwG, Urteil vom 13. Mai 2009 - 9 C 7/08 -, juris; Birk, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht [Stand: März 2009], § 3 Rn. 215 f.; Meier/Juhre, KStZ 2005, S. 167 <169>; Nolte, jurisPR-BVerwG 5/2009 Anm. 6; Zieglmeier, Die Zweitwohnungssteuer in der Praxis, 2009, S. 40 ff.; anderer Ansicht: OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29. Januar 2007 - 6 B 11579/06 -, NVwZ-RR 2007, S. 556; VG Düsseldorf, Urteil vom 19. November 2007 - 25 K 2703/07 -, juris; OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. November 2007 - 1 L 280/05 -, DStRE 2008, S. 1154; Oelschläger, DStR 2008, S. 590 <594>, Winkler, KStZ 2007, S. 5 <9 ff.>).

41

Dieser Standpunkt begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken und steht auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit wird auch dann erfasst, wenn eine Zweitwohnungsteuer so ausgestaltet ist, dass darauf verzichtet wird, von einem Steuerpflichtigen neben dem tatsächlichen und rechtlichen Verfügungsrecht an der Zweitwohnung ein solches Recht auch an der von ihm bewohnten Erstwohnung zu fordern. So kann der Zweitwoh-

42

nungsteuer von Verfassungen wegen auch unterfallen, wer in seiner Erstwohnung als reiner Besitzdiener ohne eigenen Mitbesitz wohnt, wie dies im Fall der Nutzung des Kinderzimmers durch einen Studenten der Fall sein kann (vgl. zur regelmäßigen Einordnung des volljährigen Kindes, das weiterhin in der elterlichen Wohnung wohnt, als Besitzdiener und nicht Mitbesitzer: BGH, Beschluss vom 19. März 2008 - I ZB 56/07 -, NJW 2008, S. 1959). Die Aufwandsteuer hat den Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustandes zum Gegenstand. Hierfür ist allein der in der Zweitwohnungsnutzung zum Ausdruck kommende Aufwand maßgeblich, einschließlich des Umstands, dass es sich überhaupt um eine Zweitwohnung handelt. Die Ermittlung subjektiver Tatbestände, wie etwa die mit dem Konsum verfolgten Absichten, oder die Feststellung der Person des letztlich wirtschaftlich mit der Steuer Belasteten, von dem die Mittel für den Aufwand stammen, soll mit Rücksicht auf die Praktikabilität der Steuererhebung unterbleiben (vgl. BVerfGE 65, 325 <347 f.>; 114, 316 <334>). Dem entspricht es, bei der Prüfung der Steuerpflicht des Aufwandes für eine Zweitwohnung nicht feststellen zu müssen, ob der Betreffende an dem Ort der Belegenheit der Erstwohnung neben einem tatsächlichen Verfügungsrecht als Besitzdiener auch ein rechtliches Verfügungsrecht hat, etwa weil er aufgrund eines (Unter-)Mietvertrages ein eigenes Besitzrecht an der Erstwohnung reklamieren kann. Auch würde die Erforderlichkeit einer entsprechenden Differenzierung zwischen der Stellung eines Mitbesitzers oder eines Besitzdieners vielfach die Prüfung verlangen, von wem die Mittel zur Finanzierung des Erstwohnsitzes stammen. Ob diese Mittel jedoch - was selten der Fall sein wird - von dem Studenten in Form eines „Kostgeldes“ an seine Eltern gezahlt werden, oder - wovon in der Regel auszugehen sein dürfte - die Eltern die Wohnung durch Gewährung des Naturalunterhalts (vgl. § 1612 Abs. 1 Satz 2 BGB) zur Verfügung stellen, soll gerade nicht zum Gegenstand der Untersuchung des Aufwands gemacht werden. Auch ein im Wege des Naturalunterhalts gewährtes Zimmer kann für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden.

Soweit, wie in der in Streit stehenden Satzung für den Regelfall vorgesehen, die Anwendung des Melderechts auf die Tatbestände der Zweitwohnungsteuer dazu führt, dass eine steuerbare Zweitwohnung auch dann vorliegt, wenn der Steuerpflichtige an der Erstwohnung keine rechtliche Verfügungsmöglichkeit innehat und sein Aufwand für die Erstwohnung durch Naturalunterhalt seiner Eltern getragen wird, steht dies danach der Erfassung der typischerweise mit der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommenden Leistungsfähigkeit nicht entgegen. 43

bb) Auch die Verweisung der Steuersatzung auf das Melderecht zur Bestimmung des Tatbestandsmerkmals Zweitwohnung führt nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz. 44

Die Stadt Aachen stellt in ihrer Steuersatzung für die Bestimmung des Tatbestandsmerkmals der Zweitwohnung alternativ darauf ab, ob eine Wohnung als Nebenwohnung nach dem Nordrhein-Westfälischen Meldegesetz dient oder ob sie jemand zum Zwecke des persönlichen Lebensbedarfs innehat (§ 2 Abs. 1 der Steuersatzung). Eine Nebenwohnung nach dem MeldeG-NRW kommt dann als steuerbare Zweitwoh- 45

nung in Betracht, wenn die betreffende Wohnung von einer Person bewohnt wird, die dort tatsächlich mit einer Nebenwohnung gemeldet ist oder sich dort mit einer Nebenwohnung zu melden hätte (§ 2 Abs. 4 der Steuersatzung). Die nach § 3 Abs. 1 Steuersatzung bei dem Innehaben einer Zweitwohnung entstehende Steuerpflicht ist in dieser Tatbestandsalternative also letztlich mit der Pflicht zur Anmeldung einer Nebenwohnung verknüpft. Nach § 13 Abs. 1 MeldeG-NRW hat sich bei der Meldebehörde anzumelden, wer eine Wohnung bezieht. Diese Wohnung kann eine Haupt- oder eine Nebenwohnung sein. Gemäß § 16 Abs. 3, Abs. 2 MeldeG-NRW ist eine Nebenwohnung eine Wohnung, die ein Einwohner außer seiner Hauptwohnung hat. Bei der Hauptwohnung handelt es sich nach § 16 Abs. 2 Satz 1 MeldeG-NRW um die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Auch die Anknüpfung an das Melderecht führt damit auf die tatsächliche Nutzung der Wohnung zurück. Dies ist weder sachwidrig noch willkürlich zur Bestimmung der Steuerpflicht. Denn die Nutzung der Wohnung ist das äußerlich erkennbare Merkmal des damit betriebenen finanziellen Aufwands und der objektiv dahinterstehenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, unabhängig davon, wer die Kosten letztlich trägt.

Die Verweisung der Steuersatzung auf das Melderecht dient zudem der Vereinfachung der Verwaltung in einem Massenverfahren und der Vermeidung doppelten Ermittlungsaufwands der Melde- und Steuerbehörde. Dafür spricht außerdem, dass eine Ermittlung der Wohnverhältnisse von Steuerpflichtigen wegen der Nähe zur Sphäre privater Lebensführung und wegen des Schutzes der Wohnung durch Art. 13 GG ohnehin nur eingeschränkt möglich ist (vgl. BVerfGE 101, 297 <311>).

46

d) Eine Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers gegenüber Personen, die im Ausland eine Hauptwohnung innehaben und in der Stadt Aachen nur deshalb nicht mit einer Nebenwohnung registriert sind und damit nicht der Zweitwohnungsteuer unterliegen, weil ein alleiniger Wohnsitz in Deutschland melderechtlich keinen Nebenwohnsitz darstellen kann (vgl. § 16 Abs. 1 MeldeG-NRW, der auf mehrere Wohnungen im Inland abstellt), ist wegen der besonderen Situation der im Ausland belegenen anderen Wohnung gerechtfertigt. Da das nationale Melderecht nicht für im Ausland belegene Wohnungen gilt, kann die Steuerpflicht in diesen Fällen nur in unzureichendem Umfang an melderechtliche Tatbestände anknüpfen. Es kann schon nicht generell von dem Vorhandensein eines Melderegisters in ausländischen Staaten ausgegangen werden, vor allem aber nicht von einer entsprechenden Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenwohnsitz, auf die die Steuersatzung verweist. Außerdem bestehen erhebliche verwaltungspraktische Schwierigkeiten bei der Feststellung von Sachverhalten, die im Ausland verwirklicht werden, die eine besondere steuerrechtliche Behandlung rechtfertigen können.

47

3. Der durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Bereich der Familie wird nicht verletzt.

48

a) Art. 6 Abs. 1 GG enthält über die Institutsgarantie hinaus einen besonderen Gleichheitssatz. Er verbietet, Ehe und Familie gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften schlechter zu stellen (vgl. BVerfGE 76, 1 <72>;

49

99, 216 <232>; 114, 316 <333>).

In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Oktober 2005 (BVerfGE 114, 316 ff.) waren kommunale Zweitwohnungsteuersatzungen wegen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 GG für nichtig erklärt worden. Gegenstand der genannten Verfahren war die Belastung eines erwerbsbedingt begründeten weiteren Haushalts eines Ehegatten mit Zweitwohnungsteuer. Nach den einschlägigen melderechtlchen Vorschriften, auf die die dortige Steuersatzung für die Bestimmung der Zweitwohnung verwiesen hatte, war zwar generell bei mehreren Wohnungen die vorwiegend bewohnte Wohnung als die Hauptwohnung anzusehen gewesen. Im Fall von - nicht dauernd getrennt lebenden - Ehegatten wurde jedoch abweichend von diesem Grundsatz die von der Familie vorwiegend benutzte Wohnung als Hauptwohnung bestimmt. Dadurch war es ausgeschlossen, die Wohnung am Ort der Beschäftigung trotz deren vorwiegender Nutzung als Hauptwohnung zu betrachten und damit der Belastung durch die Zweitwohnungsteuer am Ort der Beschäftigung zu entgehen. Durch diese unterschiedliche Behandlung verheirateter Personen gegenüber nicht verheirateten wurde das eheliche Zusammenleben in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise belastet (vgl. BVerfGE 114, 316 <321, 335 ff.>).

50

Eine solcherart benachteiligende Wirkung des Melderechts auf die Familie liegt im Streitfall nicht vor. Auf den vorwiegend noch bei seinen Eltern lebenden steuerpflichtigen Studenten sind keine anderen Vorschriften über die Bestimmung der Hauptwohnung bei einem Bewohnen mehrerer Wohnungen anwendbar als dies bei anderen Personen der Fall ist, die in mehreren Wohnungen wohnen. Das durch die Steuersatzung in Bezug genommene Melderecht stellt für volljährige Kinder diskriminierungsfrei darauf ab, welche Wohnung vorwiegend benutzt wird.

51

b) Als Freiheitsrecht schützt Art. 6 Abs. 1 GG weiterhin vor Eingriffen des Staates in die Familie.

52

Das Grundrecht berechtigt die Familienmitglieder, ihre Gemeinschaft nach innen in familiärer Verantwortlichkeit und Rücksicht frei zu gestalten. Die Auswirkungen familiärer Freiheit nach außen, insbesondere auf das Berufsleben, das Schulwesen, die Eigentumsordnung und das öffentliche Gemeinschaftsleben, müssen aber mit der verfassungsgemäßen Rechtsordnung übereinstimmen (vgl. BVerfGE 80, 81 <92>).

53

Einen Eingriff in den Schutzbereich der Familie stellen alle staatlichen Maßnahmen dar, die Ehe und Familie schädigen, stören oder sonst beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 6, 55 <76>; 55, 114 <126 f.>; 81, 1 <6>). Benachteiligungen, die nur in bestimmten Fällen als unbeabsichtigte Nebenfolge einer im Übrigen verfassungsgemäßen Regelung vorkommen, kann der Eingriffscharakter fehlen, solange sich die Maßnahmen nicht als wirtschaftlich einschneidend darstellen (vgl. BVerfGE 6, 55 <77>; 15, 328 <335>; 23, 74 <84>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 3. Dezember 1991 - 1 BvR 1477/90 -, NJW 1992, S. 1093).

54

Die Zweitwohnungsteuer hat auch in den so genannten „Kinderzimmerfällen“ keinen solchen Eingriffscharakter. Die Zweitwohnungsteuer belastet den Aufwand für das Innehaben einer nicht vorwiegend benutzten Wohnung eines in Ausbildung befindlichen Kindes, das überwiegend in der elterlichen Erstwohnung wohnt. Dieser Aufwand für die Zweitwohnung belastet weder gezielt noch typischerweise das Zusammenleben in der Familie. Dies ergibt sich schon daraus, dass die zeitliche Inanspruchnahme durch das Studium regelmäßig dazu führen dürfte, dass der Student sich vorwiegend in der am Studienort vorgehaltenen Wohnung, nicht aber am Heimatort der Eltern aufhalten wird. Im Übrigen erfasst die Zweitwohnungsteuer die Steuerpflichtigen völlig unabhängig von ihren familiären Verhältnissen und Bindungen am Haupt- oder Zweitwohnsitz. Schließlich führt auch die Höhe der Zweitwohnungsteuer von 10 Prozent der Kaltmiete nicht zu einer derart einschneidenden Belastung, dass hierdurch ein gravierender finanzieller Druck auf die Aufgabe des vorwiegenden Aufenthalts des Studenten bei den Eltern zugunsten eines vorwiegenden Aufenthalts in der Wohnung am Studienort ausgeübt würde (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19. Mai 2008 - 1 BvR 3269/07 -, NVwZ-RR 2008, S. 723).

55

4. Die in Art. 11 Abs. 1 GG garantierte Freizügigkeit ist nicht verletzt.

56

Freizügigkeit bedeutet das Recht, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen und auch zu diesem Zweck in das Bundesgebiet einzureisen (vgl. BVerfGE 2, 266 <273>; 80, 137 <150>; 110, 177 <190 f.>). In den Schutzbereich der Norm kann nicht nur durch direkte Einwirkung auf die Wahl des Wohnortes eingegriffen werden. Auch mittelbare und faktische Beeinträchtigungen der Wahl des Wohnortes können einen zu rechtfertigenden Eingriff in die Freizügigkeit darstellen, wenn sie in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff gleichkommen (vgl. BVerfGE 110, 177 <191>). Für den Bereich der Festsetzung von Abgaben ist regelmäßig die Qualität eines Eingriffs zu verneinen, solange diese Abgaben nicht eine ähnliche Wirkung wie ein striktes Verbot des Nehmens von Aufenthalt oder Wohnsitz haben. Der Schutzbereich der Freizügigkeit begründet hiervon abgesehen keinen Anspruch darauf, dass der Aufenthalt an einem bestimmten Ort aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht mit Konsequenzen verbunden ist, die zu dem Entschluss veranlassen können, von einem Aufenthalt abzusehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. August 1983 - 8 B 78/83 -, Buchholz 401.63 Kurabgaben Nr. 5; BVerwG, Beschluss vom 9. April 2009 - 6 B 80/08 -, juris).

57

Gemessen daran entfaltet eine Zweitwohnungsteuer der hier in Rede stehenden Größenordnung offensichtlich keine eingriffsgleiche Wirkung in den Schutzbereich des Grundrechts der Freizügigkeit, zumal die Steuer je nach Lage des Einzelfalls schon bei geringfügigen Verlagerungen der Aufenthaltsdauer zwischen Haupt- und Zweitwohnsitz entfallen kann, also keineswegs notwendig von der völligen Aufgabe des Hauptwohnsitzes abhängt.

58

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

59

Papier

Eichberger

Masing

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
17. Februar 2010 - 1 BvR 529/09**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 17. Februar 2010 - 1 BvR 529/09 - Rn. (1 - 59), http://www.bverfg.de/e/rk20100217_1bvr052909.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2010:rk20100217.1bvr052909