

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Lars Harms, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/167

nachrichtlich:

Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

14.09.2022

Mündliche Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Grundsteuermodells nach dem sog. Flächen-Faktor-Verfahren (Drucksache 20/32)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Grundsteuermodells nach dem sogenannten Flächen-Faktor-Verfahren (Drucksache 20/32). Diese nehmen wir gerne wahr. Ergänzend zur mündlichen Stellungnahme übersende ich Ihnen anliegend die Stellungnahme des Finanzministeriums in schriftlicher Form.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Silke Torp

Anlage:

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Grundsteuermodells nach dem sog. Flächen-Faktor-Verfahren (Drucksache 20/32)

Anlage zum Schreiben des Finanzministeriums vom 14.09.2022

Mündliche Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Grundsteuermodells nach dem sog. Flächen-Faktor-Verfahren (Drucksache 20/32)

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 zur Verfassungswidrigkeit der Einheitswerte als Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer darf die Grundsteuer in Deutschland nur noch bis zum 31. Dezember 2024 nach dem bisherigen Verfahren erhoben werden.

In Folge des Urteils hat der Bundesgesetzgeber mit dem Grundsteuer-Reformgesetz (GrStRefG) vom 26. November 2019 eine Neuregelung beschlossen. Nach dieser Neuregelung wird die Grundsteuer ab dem 1. Januar 2025 nach dem wertbasierten Grundsteuermodell des Bundes erhoben, sofern die Bundesländer keine abweichenden eigenen Grundsteuermodelle umsetzen.

Die frühere Landesregierung hat sich – wie insgesamt 2/3 der Länder – für die Umsetzung des sogenannten Bundesmodells entschieden.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll von der Länderöffnungsklausel Gebrauch gemacht und ein flächenbasiertes Grundsteuermodell mit korrigierenden Lagefaktoren in Anlehnung an das sogenannte Flächen-Faktor-Verfahren des hessischen Grundsteuergesetzes eingeführt werden.

Für land- und forstwirtschaftliches Vermögen (Grundsteuer A) sollen hingegen in Schleswig-Holstein uneingeschränkt die bundesgesetzlichen Regelungen Anwendung finden.

A) Ausgangspunkt

- Damit die Kommunen rechtzeitig ab 2025 weiterhin Grundsteuer erheben können, benötigen sie – aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände – deutlich vor Mitte 2024 die Grundsteuermessbeträge.
- Um den Kommunen diese Grundsteuermessbeträge zur Verfügung stellen zu können, müssen vorher in Schleswig-Holstein rund 1,3 Millionen wirtschaftliche Einheiten nach dem (derzeit geltenden) neuen Recht bewertet werden. Auf Basis dieser Bewertung muss die Steuerverwaltung die jeweiligen Grundsteuerwert- und Grundsteuermessbescheide rechtzeitig erstellen.
- Wie in allen anderen Bundesländern auch, ist es dafür erforderlich, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer eine Grundsteuerwerterklärung abgeben, da die notwendigen Daten zum maßgeblichen Stichtag der Finanzverwaltung nicht vorliegen.
- Um die Bewertung vornehmen und die dafür notwendigen Daten empfangen, verarbeiten und an die Kommunen weiterleiten zu können, waren neue IT-Programme sowie diverse Programmanpassungen erforderlich. Des Weiteren war es erforderlich, innerhalb des jeweiligen Landes eine Verbindung mit den jeweils bestehenden Programm- und Dateninfrastrukturen herzustellen.

Für diese Maßnahmen wurden auf Bundesebene umfangreiche Programmierleistungen erbracht sowie auf der jeweiligen Landesebene umfassende individuelle Anpassungen bezogen auf die Programme vorgenommen.

B) Mögliche Umsetzung des Gesetzentwurfs auf den Stichtag 01.01.2022

Sofern eine Umsetzung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs noch zur laufenden Hauptfeststellung mit Stichtag 01.01.2022 erfolgen soll, stellt sich die Situation aus Sicht des Finanzministeriums wie folgt dar:

- Für die Eigentümerinnen und Eigentümer könnte der Umfang der zu erklärenden Daten der Grundsteuerwerterklärung – aufgrund der Rahmenbedingungen – nicht mehr geändert werden.
 - Sehr fraglich wäre, ob die für den Gesetzentwurf notwendigen Daten auf Basis der Grundsteuerwerterklärungen „herausgefiltert“ und weiterverarbeitet werden könnten. Hierfür gibt es bundesweit noch keine Programmstrukturen – diese müssten erst zeit-/ressourcenaufwändig erarbeitet werden, ohne dass diese Ressourcen nach aktuellem Stand bundesweit zur Verfügung stünden.
Sollte eine solche Programmierung nicht möglich sein, müssten die Eigentümerinnen und Eigentümer kurzfristig eine weitere Grundsteuerwerterklärung auf Basis des Gesetzentwurfes abgeben.
 - Des Weiteren setzt der Gesetzentwurf – in Anlehnung an das HE-Modell – teilweise auf andere Daten als das Bundesmodell: Das Bundesmodell greift bei „Nicht-Wohngrundstücken“ im sog. Sachwertverfahren auf die Bruttogrundfläche zurück. Nach dem Gesetzentwurf sollen bei reinen „Nicht-Wohngrundstücken“ dagegen die Nutzflächen zugrunde gelegt werden.
Dementsprechend müsste ein Teil der Eigentümerinnen und Eigentümer in jedem Fall eine zusätzliche Erklärung zu der bisherigen Grundsteuerwerterklärung abgeben.
 - Nach dem Gesetzentwurf soll ein sog. „Flächen-Faktor“ berücksichtigt werden. Dieser Faktor berechnet sich durch das Verhältnis von dem Bodenrichtwert der Bodenrichtwertzone zu dem „durchschnittlichen Bodenrichtwert“ in der jeweiligen Gemeinde. Dieser für die Berechnung notwendige „durchschnittliche Bodenrichtwert“ liegt in Schleswig-Holstein nicht vor und müsste von den jeweiligen Gutachterausschüssen für alle Gemeinden berechnet werden.
 - Für die Steuerverwaltung sowie die Kommunen entstünde erheblicher Mehraufwand, zudem wäre die bisher geleistete Arbeit in vielen Bereichen hinfällig (u.a. Programmierarbeiten, Schulungen, Informationskampagne) bzw. müsste nochmal (erneut/doppelt) erbracht werden.
- Eine rechtzeitige Bewertung der 1,3 Mio. wirtschaftlichen Einheiten, sodass die Kommunen darauf basierend ab 2025 die Grundsteuer erheben könnten, wäre nicht möglich.

Zum Hintergrund:

Eine Umsetzung des Gesetzentwurfes würde im Bereich der IT einen ganz erheblichen Aufwand sowie zusätzliche Kosten verursachen. Die Verantwortung sowie die zusätzlichen Kosten für die Umsetzung eines vom Bundesmodell abweichenden Ländermodells trägt das abweichende Land.

Bislang profitiert Schleswig-Holstein durch die Anwendung des Bundesmodells von der gemeinsamen Programmierung im KONSENS-Verbund (KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung). In diesem Verbund werden originär vor allem fünf Programmierländer tätig (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen).

Im Rahmen des KONSENS-Verbundes wurden bereits viele neue Verfahren erarbeitet, es gibt aber auch „alte Bestandsverfahren“, die in die Programmarchitektur integriert wurden.

Zu diesen „alten Bestandsverfahren“ gehören auch die Bewertungsverfahren.

Derzeit gibt es kein bundeseinheitliches Bewertungsverfahren.

Vielmehr befinden sich in den Ländern die folgenden vier unterschiedlichen Bewertungsverfahren im Einsatz, welche im Wesentlichen dieselben Vor- und Nachverfahren nutzen:

- AUTBEG (10 Länder)
- BewRPFest (4 Länder: HH, HB, BE, SH)
- Eigene Lösung HE
- Eigene Lösung NW

Die Grundsteuerreform erfordert ein neues „Berechnungsmodul“, das in das bestehende Bewertungsverfahren integriert werden muss.

Hessen hat sein Bewertungsmodul „maßgeschneidert“ auf das eigene Bewertungsverfahren erstellt. Dieses Verfahren müsste – nach Klärung der finanziellen und lizenzrechtlichen Fragestellungen – für das schleswig-holsteinische Bewertungsverfahren umprogrammiert und anschließend auch in die sonstige Datenstruktur integriert werden.

Für die Anpassung der IT wäre – auf Basis der bisherigen Kenntnisse und Erfahrungen – geschätzt mit einem Zeitaufwand von ca. ein bis zwei Jahren zu rechnen. Dies würde aber entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen voraussetzen und erhebliche zusätzliche Kosten verursachen. Da neben dem Verfahren für das Bundesmodell noch ein neues zweites Verfahren für das Flächen-Faktor-Verfahren hinzukommen würde, würden mit den einmaligen zusätzlichen Umstellungs- und Migrationskosten dauerhafte zusätzliche Betriebs- und Personalkosten entstehen. Ein solcher Modellwechsel dürfte im Laufe von zehn Jahren im IT-Bereich geschätzt einen unteren zweistelligen Millionenbetrag zusätzlich kosten.

Die bisher für die Einführung des Bundesmodells eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen wären weitgehend vergeblich.

HE – als eines der fünf KONSENS-Programmierländer – verfügt im Übrigen bereits über eine Grundstücksdatenbank, welche die jeweiligen wirtschaftlichen Einheiten mit den Bodenrichtwerten verknüpft. Diese Datenbank liegt in Schleswig-Holstein noch nicht vor, sondern müsste erst aufgebaut werden.

Fehlende Daten („Nutzfläche“, „durchschnittlicher Bodenwert“) müssten von den Eigentümerinnen und Eigentümern erklärt bzw. von den Gutachterausschüssen erarbeitet werden und technisch entgegengenommen werden können. Auch dies erfordert zusätzliche Ressourcen.

C) Mögliche Umsetzung des Gesetzentwurfs für den nächsten Hauptfeststellungszeitpunkt (Stichtag 01.01.2029)

Ein Wechsel des Grundsteuermodells für den 2. Hauptfeststellungszeitpunkt wäre rechtlich möglich.

Er wäre jedoch mit erheblichem zusätzlichem Aufwand verbunden:

- Jeder Wechsel zu einem vom Bundesmodell abweichenden Landesmodell führt einmalig und dauerhaft zu ganz erheblichen zusätzlichen IT-Kosten, zumal das Bundesmodell ohnehin und in jedem Fall von allen Ländern finanziert wird.
- Parallel zum laufenden Verfahren müsste die kosten- und ressourcenintensive Programmierung eines neuen Modells erfolgen.
- Über den Zeitpunkt der 2. Hauptfeststellung hinaus, müsste dennoch das dann (neue) Altverfahren (Bundesmodell) weiterbetrieben werden, um Restanten aus Rechtsbehelfsverfahren weiter abbilden zu können als auch zur Feststellung für das land- und forstwirtschaftliches Vermögen (Grundsteuer A).
- Die den verschiedenen Modellen zugrunde gelegten Daten sind nicht völlig identisch, so dass für die 2. Hauptfeststellung wiederum erstmals – tlw. andere - Daten zu erklären sind (s.o.).
- Auch die IT der Kommunen und von Drittanbietern müsste entsprechend angepasst werden.

Neben einem geringeren Kostenaufwand wäre bei einer Beibehaltung des Bundesmodells auch der Erklärungsaufwand für folgende Hauptfeststellungen deutlich einfacher, da bestehende Daten übernommen werden können bzw. weitere Verknüpfungen bestehender Datenbestände geplant sind. Der damit für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbundene Aufwand wäre somit zukünftig deutlich geringer.

D) Stellungnahme zu weiteren inhaltlichen Punkten

Der Gesetzentwurf nimmt – in modifizierter Form – erneut die Fragestellung auf, ob für die Berechnung des Grundsteuerwerts ein flächenorientierter oder ein wertbasierter Ansatz – wie bisher – zugrunde gelegt werden soll.

Das Bundesmodell berücksichtigt bei der Berechnung der Grundsteuer den Wert des Grundstücks und der Immobilie – wie es auch das Urteil des BVerfG vorsieht.

Bei dem flächenorientierten Grundsteuermodell hingegen kommt es nicht auf die Wertigkeit der sich auf dem Grundstück befindenden Gebäude an. Insoweit handelt es sich hierbei nicht um ein in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerechtes Bewertungssystem.

Es ist eine politische Entscheidung, welcher Modellansatz vertreten werden soll. Die damalige Landesregierung in Schleswig-Holstein hat sich - wie 2/3 aller Bundesländer – für den wertorientierten Ansatz des Bundesmodells entschieden.

1. Missachtung des Gebots der lastengleichen Besteuerung

Sowohl die feststehenden Flächenbeträge in § 5 des Gesetzesentwurfes wie auch der im Rahmen des Lagefaktors feststehende Exponent von „0,3“ in § 7 des Gesetzesentwurfes ignorieren die Unterschiede bei der Ausstattung mit Infrastruktur zwischen den verschiedenen Kommunen.

Der einheitliche Exponent von 0,3 dürfte in vielen Fällen dazu führen, dass vom Gesamtverkehrswert ausgehend geringer einzustufende Grundstücke zu hoch und höherwertiger einzustufende Grundstücke zu gering belastet werden, denn sie sind einheitlich alle mit demselben Exponenten angesetzt.

Damit kann er keine ökonomisch vernünftige Lageindikation für das Gesamtgrundstück darstellen.

2. Gefahr einer „Steuererhöhungsspirale“

Das zur Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Argument, dass eine Bewertung der Grundstücke nach dem Bundesmodell zu „automatischen Steuererhöhungen“ führe und das vorgeschlagene Modell ein „Ausweg aus dieser Steuererhöhungsspirale“ sei, ist aus Sicht des Finanzministeriums nicht nachvollziehbar.

Die Höhe der Grundsteuer ist von folgenden Berechnungsfaktoren abhängig:

- dem von den Finanzämtern ermittelten Grundsteuerwert
- der gesetzlich festgelegten Messzahl
- dem von den Kommunen festgelegten Hebesatz

Der letztlich entscheidende Faktor für die Bestimmung der Höhe der festzusetzenden Grundsteuer ist der Hebesatz der Kommunen. Somit obliegt es den Kommunen, in Abhängigkeit von dem in den Vorstufen ermittelten Grundsteuermessbetrag durch entsprechende Festlegung des Hebesatzes beispielsweise für ein gleichbleibendes Grundsteueraufkommen zu sorgen. Dies gilt völlig unabhängig von dem angewandten Berechnungsmodell und dem insoweit ermittelten Grundsteuerwert.

Die Kommunen werden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung – wie in der Vergangenheit auch – die Hebesätze so anpassen, wie es die gewählten Vertretungen der Kommune für erforderlich halten. Aus Sicht des Finanzministeriums ist es nicht sachgerecht zu unterstellen, dass die Kommunen bei einer möglichen Erhöhung des Grundsteuerwerts im Rahmen einer Neubewertung nicht auch den Hebesatz entsprechend anpassen.

Davon unabhängig kann die dann zuständige Landesregierung auch die Steuermesszahl anpassen ohne dass deswegen ein Modellwechsel erfolgen muss.

3. „Klageanfälliger Steuerrabatt“

Im Gesetzentwurf wird dargelegt, dass der „vorgesehene Steuerrabatt für Genossenschaftswohnungen“ gem. § 15 Abs. 4 Grundsteuergesetz klageanfällig und „politisch motiviert“ sei.

Aus der Begründung zum Grundsteuergesetz lässt sich u.a. folgendes entnehmen:

*Die Ermäßigung der Steuermesszahl nach § 15 GrStG erfolgt aus **sozialen Gründen**. Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis. Aus diesem Grund ist allgemein anerkannt, dass es bei der Schaffung und Verfügbarmachung von Wohnraum um einen überragenden Gemeinwohlbelang handelt.*

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 07.November 2006 (BGBl.2007 I S. 194) anerkannt, dass zur Bestimmung der Steuerbelastung der Gesetzgeber Lenkungs Zwecke, etwa in Form zielgenauer und normenklarer steuerlicher Verschonungsregeln, berücksichtigen darf.

Zusammenfassend geht es in allen drei Fällen des § 15 Abs. 4 GrStG um die Begünstigung solcher Wohnungsbaugesellschaften, -genossenschaften bzw. -vereine, die nach Ansicht des Gesetzgebers eine gemeinwohlorientierte Wohnraumüberlassung (idR Vermietung, aber auch Überlassung auf genossenschaftlicher Grundlage möglich) gewährleisten.

Nach alledem besteht **für die Ermäßigung ein sachlicher Grund**. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 I GG kann daher ausgeschlossen werden, da keine Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund vorliegt.

Im Ergebnis sprechen auch aus fachlicher Sicht die weit überwiegenden Gründe dafür, das Verfahren auf Basis des bestehenden Modells weiterzuführen.



Stephan Ramm
Abteilungsleiter VI 3