



Bericht

der Landesregierung

Bericht zur Umsetzung der Grundsteuerreform

Federführend: Finanzministerium

A. Berichtsauftrag in Drucksache 19/2139

Der Landtag hat mit der Drucksache 19/2139 die Landesregierung gebeten, dem Landtag schriftlich über die Umsetzung der Grundsteuerreform in Schleswig-Holstein zu berichten.

B. Bericht der Landesregierung

I. Vorbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10. April 2018 entschieden, dass die bisher der Grundsteuerberechnung zugrunde gelegten Einheitswerte gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz verstoßen. Zugleich hat es dem Gesetzgeber aufgegeben, bis spätestens 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen.

Aus diesem Grund sind mittlerweile drei Bundesgesetze in Kraft getreten: das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung und das Grundsteuer-Reformgesetz. Durch die Änderung des Grundgesetzes wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers im Grundgesetz verankert und zugleich den Ländern ermöglicht, abweichende landesgesetzliche Regelungen zu erlassen. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung wird den Gemeinden ab 2025 die Möglichkeit eingeräumt, aus städtebaulichen Gründen für baureife Grundstücke einen gesonderten (höheren) Hebesatz festzusetzen. Das Grundsteuer-Reformgesetz enthält die eigentliche Neuregelung der Bewertung von Grundstücken und Betrieben der Land- und Forstwirtschaft für Zwecke der Grundsteuer.

II. Im Einzelnen

Die einzelnen in der Drucksache 19/2139 aufgeworfenen Fragen werden wie folgt beantwortet:

- Auf welcher rechtlichen Basis plant die Landesregierung die Umsetzung (Bundesregelung oder eigene landesrechtliche Regelung)?

Die Landesregierung hat im April 2020 entschieden, die Länderöffnungsklausel nicht zu nutzen und stattdessen das Bundesmodell umzusetzen (vgl. Umdruck 19/3842). Mit diesem Modell wird das Bewertungs- und Grundsteuerrecht in seiner Grundstruk-

tur erhalten und unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie unter weitgehender Nutzbarmachung automationstechnischer Möglichkeiten fortentwickelt.

- Welche personellen Ressourcen sind von Seiten des Landes und der Kommunen in der Umsetzungsphase sowie langfristig notwendig? Welche Kosten sind damit verbunden?

Die Arbeiten zur Umsetzung der Grundsteuerreform werden zu einem temporären Mehrbedarf in den Bewertungsstellen führen. Die Ermittlung des Mehrbedarfs ist unter anderem Gegenstand der Arbeitsgruppe "Personalbemessung" der Steuerverwaltungen der Länder, an der auch der Bund beteiligt ist. Dieser temporäre Personalmehrbedarf entsteht unabhängig vom Modell, da das alte Verfahren bis Ende 2024 vollständig im bisherigen Umfang weiter betrieben werden muss und parallel die Erfassung der Daten sowie die Vorbereitungen für das neue Verfahren erfolgen.

Bereits in den Jahren 2019 und 2020 wurden jeweils 500 T€ für die Finanzämter zur Beschäftigung von Aushilfskräften für Vorbereitungsarbeiten (Verbindungsdatenbank, Adressdatenpflege, Abbau von Arbeitsrückständen einfacher Fälle) zur Verfügung gestellt. Ferner wurde beim Bestandspersonal der Finanzämter vereinzelt von einer Erhöhung der Arbeitszeit Gebrauch gemacht, um personelle Ressourcen vor Ort zu erhöhen.

Im Zeitraum 2021 bis 2024 besteht die wesentliche Aufgabe der Bewertungsstellen im Zuge der Grundsteuerreform darin, die für die im Rahmen einer ersten Hauptfeststellung auf den 01.01.2022 (zur Hauptveranlagung auf den 01.01.2025) für sämtliche Grundstücke und land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein nach den neuen gesetzlichen Regelungen erforderlichen Daten zu erheben, die neuen Grundstückswerte sowie Grundsteuermessbeträge zu berechnen und diese mittels Grundsteuerwert- und Grundsteuermessbescheid den Steuerbürgerinnen und Steuerbürgern sowie den Kommunen bekanntzugeben.

Auf der Grundlage der jetzigen Einschätzungen sind verschiedene Maßnahmen zur Personalverstärkung vorgesehen.

Es ist geplant, 114 zusätzliche Stellen bereitzustellen, die sich wie folgt staffeln:

2021: + 22 Stellen mit einem Budget von 1.100 T€,
2022: + weitere 53 Stellen mit einem Budget von 2.650 T€,
2023: + weitere 39 Stellen mit einem Budget von 1.950 T€ und
ab 2024: sukzessiver Abbau der Mehrstellen in den Bewertungsstellen.

Diese Stellen sollen im Anschluss an die Umsetzung der Grundsteuerreform in der Steuerverwaltung verbleiben, um eine strukturelle Angleichung des Personalbestandes der Finanzämter in Schleswig-Holstein an den Durchschnitt des entsprechenden Personalbestandes der anderen Flächenländer zu erreichen.

Für die Besetzung der Stellen zur Umsetzung der Grundsteuerreform kommen in den Jahren 2022 bis 2024 nach derzeitigem Stand jeweils zehn Nachwuchskräfte (30 Kräfte) der LG 1.2 nach abgelegter Laufbahnprüfung aus der Allgemeinen Verwaltung in Betracht. Darüber hinaus wird ein größerer Teil der Stellen durch befristete Einstellung von Bürokräften, Rechtsanwalts-/Notarfachangestellten etc. besetzt werden müssen.

Neben den Plan-/Stellen müssen auch entsprechende zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Eine belastbare Kostenaussage ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Aussagen zum erforderlichen langfristigen Personalbedarf in den Bewertungsstellen sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Zur Frage der erforderlichen personellen Ressourcen in den Kommunen in der Umsetzungsphase sowie langfristig ist anhand der dort bestehenden Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten eine (haushaltmäßige) Aussage derzeit nicht möglich. Es ist davon auszugehen, dass dort mit der Umsetzungsphase (u.a. Festlegung der kommunalen Hebesätze sowie Erlass neuer Grundsteuerbescheide und außerordentliche Ermittlung der Bodenrichtwerte durch die Gutachterausschüsse zum Hauptfeststellungszeitpunkt 01.01.2022) temporär ein erhöhter (haushaltmäßiger) Aufwand gegenüber den späteren Phasen (Konsolidierung des bekannten Grundsteuer-Besteuerungsverfahrens) verbunden sein wird.

- Welche Bereiche der Landesverwaltung sind neben der Steuerverwaltung von der Umsetzung der Reform betroffen? Welche organisatorischen Änderungen sind in der Landesverwaltung zur Umsetzung notwendig?

Von der Reform und ihrer Umsetzung sind neben der Steuerverwaltung diejenigen Teile der Landesverwaltung betroffen, in deren Zuständigkeitsbereich Gesetze fallen, die auf die Einheitswerte oder auf Zwischenwerte bei deren Berechnung (wie den Wirtschaftswert) abstellen. Insoweit muss ein neuer Maßstab gefunden werden – das wird in vielen Fällen der neue Grundsteuerwert sein können (mit entsprechenden Anpassungen der Erhebungssätze). Soweit es sich bei den Gesetzen um Landesgesetze handelt, ist eine Änderung durch den Landesgesetzgeber erforderlich. Das betrifft beispielsweise das Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, das bisher in § 18 Abs. 1 vorsieht, dass die Umlage von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben nach dem für die Grundsteuer maßgebenden Einheitswert erhoben wird, soweit für diese ein Einheitswert festgesetzt ist.

Über die Landesverwaltung hinaus sind auf Kreisebene die Gutachterausschüsse von der Umsetzung der Grundsteuerreform betroffen, da die von ihnen ermittelten Bodenrichtwerte der Bewertung zugrunde gelegt werden. In Schleswig-Holstein ermitteln die Gutachterausschüsse die Bodenrichtwerte zum Ende eines jeden zweiten Kalenderjahres (zuletzt zum 31.12.2018). Da die erste Hauptfeststellung auf den 01.01.2022 erfolgen wird, ist es erforderlich, dass die Gutachterausschüsse darüber hinaus für diesen Stichtag Bodenrichtwerte feststellen.

Inwieweit mit dem beschriebenen Änderungsbedarf auch organisatorische Änderungen einhergehen werden, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen.

- Welche Ressourcen im Bereich der IT wurden bzw. werden für die Umsetzung der Reform neu geschaffen? Gibt es Überlegungen, zwischen Land und Kommunen bzw. gemeinsam mit anderen Ländern zentrale IT-Lösungen zu entwickeln? Welche Kosten sind damit voraussichtlich verbunden?

Hinsichtlich der Ressourcen im IT-Bereich gibt es für alle Länder zwei zu berücksichtigende Komponenten:

1. Modellabhängige Programmteile und
2. die – modellunabhängige – Umsetzung für das Bewertungsverfahren in dem jeweiligen Land.

Zu 1.:

Durch die Festlegung auf das Bundesmodell kann in Bezug auf die modellabhängigen Teile (das Berechnungsmodul) auf die Programmierung im KONSENS-Verbund [KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung] zurückgegriffen werden. Dieses Basis-Berechnungsmodul des Bundesmodells wird allen Ländern durch KONSENS bereitgestellt. Nur bei Anpassung dessen an ein eventuelles Landesmodell entstehen in den Ländern zusätzlichen Anpassungsaufwände.

Zu 2.:

Der Einsatz des Berechnungsmoduls (sowie eine eventuelle Anpassung an ein Landesmodell) hat durch die Länder selbst zu erfolgen. Die Umsetzung des Berechnungsmoduls (ggf. mit Anpassungen an ein Landesmodell) erfolgt aufgrund des Beschlusses der Finanzministerkonferenz in den bereits bestehenden IT-Programmen der Länder. Für alle vor- und nachgelagerten Verfahren – elektronische Abgabe der Erklärungen zur Feststellung des Grundsteuerwertes, Scannen von Papiererklärungen, automatische Überwachung der Eingänge dieser Erklärungen, automatische Erinnerungen an Abgaben bzw. Aktualisierungen, Datenübermittlung an die Kommunen etc. – werden die KONSENS-Verfahren genutzt bzw. für alle Länder angepasst.

In Schleswig-Holstein ist für die Berechnung des Einheitswertes (zukünftig Grundsteuerwert) und des Grundsteuermessbetrages derzeit das Hamburger Verfahren BewRPFest im Einsatz, das außerdem von den drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) genutzt wird. Die vier beteiligten Länder haben ein gemeinsames IT-Teilprojekt zur "Umsetzung der Grundsteuerreform im Bew-RPFest der Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein" aufgesetzt. Die Projektleitung ist in Hamburg angesiedelt; Schleswig-Holstein ist hier vor allem mit der Bereitstellung von Programmierleistungen beteiligt.

In personeller Hinsicht wurde hierfür die Stelle der landesinternen Projektkoordination im IT-Bereich neu geschaffen und mit 0,5 VZÄ besetzt. Die benötigten Ressourcen für eigene Programmierleistungen und Tests werden aus anderen Bereichen umgeschichtet und gehen zu Lasten der dortigen Aufgabenwahrnehmung (im Wesentlichen betrifft dies den Bereich der KONSENS-Entwicklung, zu einem geringen Anteil auch die Verfahrensbetreuung).

Hintergrund:

Aufgrund der Umsetzung der Grundsteuerreform in den bestehenden Verfahren wurde geprüft, ob es sinnvoll sein könnte, von dem Verfahren BewRPFest auf das Verfahren AUTBEG umzustellen, das von einer größeren Zahl der übrigen Länder genutzt wird. Der Einsatz von AUTBEG würde allerdings eine umfangreiche Datenmigration aus dem bisherigen Verfahren in das neue Verfahren AUTBEG voraussetzen. Hierfür würde umfangreiche Unterstützung aus dem die Software entwickelnden Land Bayern benötigt. Diese Unterstützung konnte und kann Bayern - derzeit u.a. aufgrund der eigenen Aktivitäten im Zuge der Grundsteuerreform - momentan nicht leisten. Eine Umstellung kam daher nicht in Betracht.

IT-Ressourcen im Sinne von Dienstleistungen des Landesdienstleisters werden in Abhängigkeit von den Programmanforderungen zu beschaffen sein; derzeit ist eine Mehrbeschaffung nicht erkennbar.

Die Kosten für die Umsetzung des IT-Teilprojekts "Umsetzung der Grundsteuerreform im BewRPFest der Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein" tragen die vier beteiligten Länder. Der Projektauftrag geht von Gesamtkosten in Höhe von ca. 2.847.201 € für den gesamten sechsjährigen Projektzeitraum aus, jährlich sind dies ca. 474.533 €. Die Hauptlast trägt Hamburg als Land, in dem die Projektleitung angesiedelt ist. Für Schleswig-Holstein ergibt sich folgender Anteil an den Gesamtkosten: ca. 61.996 € jährlich bzw. ca. 371.978 € für den Gesamtzeitraum (6 Jahre).

Die für alle betroffenen Länder einheitlichen Teile (wie das Berechnungsmodul für das Bundesmodell, elektronische Abgabe der Erklärungen zur Feststellung des Grundsteuerwertes, Scannen von Papiererklärungen, automatische Überwachung der Eingänge dieser Erklärungen, automatische Erinnerungen an Abgaben bzw. Aktualisierungen, Datenübermittlung an die Kommunen etc.) werden in KONSENS umgesetzt.

Die Kosten für die Umsetzung im Vorhaben KONSENS werden im Vorhaben selbst abgerechnet; Schleswig-Holstein ist hieran im regulären Verfahren in Höhe des sog. Königsteiner Schlüssels beteiligt.

Die Kosten für die laufende Wartung und (Programm-)Pflege nach Einsatz der Programmänderungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beziffern.

Mit den Kommunen liefen und laufen Gespräche zur Ermittlung der Anforderungen und Wünsche "vor Ort" (u.a. Teilnahme an der länderübergreifenden AG von Kommunen und Finanzverwaltung, landesinterne Besprechung von Fachbereich, Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein - Amt für Informationstechnik -, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung und Landesamt für Vermessung und Geoinformation zum Thema einer elektronischen Übermittlung der Bodenrichtwerte). Eine kurzfristige Realisierung einer gemeinsamen IT-Lösung von Land und Kommunen als schleswig-holsteinische Sonderlösung zeichnet sich hierbei allerdings nicht ab.

Unabhängig von einer schleswig-holsteinischen Sonderlösung hinsichtlich der Bodenrichtwerte ist vorgesehen, die Grundsteuermessbeträge elektronisch von der Steuerverwaltung an die Kommunen zu übermitteln (über ELSTER).

Eine weitere IT-Unterstützung der Kommunen ist vor dem Hintergrund, dass die über 100 Verwaltungen in SH unterschiedliche Programme zur Erhebung nicht nur der Grundsteuern sondern auch weiterer Abgaben (z.B. Straßenreinigungsgebühr, Niederschlagswassergebühren) einsetzen, nicht möglich.

- Wie ist die Zeitplanung für die Umsetzung der Reform in Schleswig-Holstein?

Die Zeitplanung wird durch die Fristen des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben und erfolgt aufgrund der Anwendung des Bundesmodells in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der anderen Länder. Die erste Frist des Bundesverfassungsgerichts zur Schaffung einer Neuregelung bis 31. Dezember 2019 konnte durch die Verkündung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und des Grundsteuer-Reformgesetzes im November 2019 eingehalten werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfen die beanstandeten Regelungen dadurch für weitere fünf Jahre ab der Verkündung der Neuregelungen, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden. Die erste Hauptfeststellung für die Grundsteuerwerte wird daher auf den 01.01.2022 für die Hauptveranlagung auf den 01.01.2025 durchgeführt. Zentrales Zieldatum ist die Annahme der Steuererklärungen der Steuerbürgerinnen und Steuerbürger (Erklärungsannahme) zum 01.07.2022. Die Einhaltung dieses Datums ist wichtige Voraussetzung dafür, dass die Finanzämter den weit überwiegenden Teil der Feststellungen der bundesweit 36 Mio.

Grundsteuerwerte und Grundsteuermessbeträge (1,3 Mio. in Schleswig-Holstein) so rechtzeitig erledigen können, dass den Gemeinden ausreichend Zeit verbleibt, um ihre Hebesätze zu ermitteln und die Grundsteuerbescheide bekanntzugeben.

Um die Annahme von Steuererklärungen ab Juli 2022 gewährleisten zu können, wird derzeit angestrebt, die Entwicklung der bundeseinheitlichen IT-Komponenten grundsätzlich im ersten Halbjahr 2021 abzuschließen. Hintergrund dessen ist, dass die IT-Komponenten nach Abschluss der Arbeiten zunächst getestet werden müssen (Testphase innerhalb der Verfahren und zwischen KONSENS-Verfahren und bestehenden Verfahren). Erst danach können die verschiedenen bestehenden Verfahren angepasst und das einheitliche Berechnungsmodul implementiert werden. Diese Phasen sind für den störungsfreien Einsatz der Programme in den Finanzämtern unverzichtbar.

- Wird der Umsetzungsprozess regelmäßig evaluiert?

Die Abteilungsleiter und Abteilungsleiterinnen Steuer sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter Organisation (Steuerverwaltung) des Bundes und der Länder berichten der Finanzministerkonferenz regelmäßig über den Stand der Umsetzungsmaßnahmen zur Reform der Grundsteuer. Darüber hinaus hat das Finanzministerium Schleswig-Holstein ein Projekt zur Umsetzung der Grundsteuerreform in den Bewertungsstellen der Finanzämter eingesetzt, das den Umsetzungsprozess begleiten wird.

- Wie plant die Landesregierung die weitere Information der Bürgerinnen und Bürger über die Umsetzung der Reform?

Auf Bund-Länder-Ebene ist geplant, ein Kommunikationsprojekt einzurichten, das sich mit der Information der Bürgerinnen und Bürger beschäftigt. Daran wird sich Schleswig-Holstein beteiligen.

Nach der Bewertung der Grundstücke nach neuem Recht und der Ermittlung der Steuermessbeträge wird das Finanzministerium den Bürgerinnen und Bürgern zudem ein Transparenzregister bereitstellen, das aufzeigt, in welcher Gemeinde der Hebesatz wie eingestellt werden müsste, um Einnahmen in derselben Höhe wie vor der Reform zu generieren.

- Plant die Landesregierung, den Landtag im weiteren Verfahren zu beteiligen? Wenn ja, wie und wann?

Die Landesregierung wird dem Landtag bzw. dem Finanzausschuss regelmäßig über den Verlauf der Umsetzung der Grundsteuerreform berichten.