

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

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

Staatssekretärin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3424

nachrichtlich:

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

08.07.2024

**Reform der Grundsteuer;
Informationen zum Transparenzregister**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Finanzministerium wird Anfang September 2024 ein Transparenzregister bereitstellen, aus dem hervorgehen soll, welche Hebesätze die einzelnen Kommunen für das Jahr 2025 festsetzen müssten, um Einnahmen in derselben Höhe wie vor der Reform zu erzielen. Mit Blick auf die nahende Sommerpause übersende ich vertiefende Informationen zu den Arbeiten am Transparenzregister, die auch den Kommunen Gelegenheit bieten sollen, bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Eindruck von dem künftigen Transparenzregister zu gewinnen.

Die Informationen werden mit Veröffentlichung des Transparenzregisters auch auf der hierfür geplanten Website bereitgestellt werden.

I. Hintergrund:

Die Umsetzung der Grundsteuerreform ist bereits weit vorangeschritten: Über 90 % der zu bearbeitenden Fälle sind erledigt, in über 1,1 Millionen Fällen sind Bescheide erstellt worden (Stand Anfang Juli 2024). Für die Grundsteuererhebung durch die Kommunen ab 2025 nach neuem Recht ist im nächsten Schritt die Festlegung der neuen Hebesätze entscheidend.

Sie sind maßgebliche Einflussgröße für das Grundsteueraufkommen einer Kommune. Hierüber beeinflusst die Kommune die Höhe der Grundsteuer für den Einzelnen und auch ihr gesamtes Grundsteueraufkommen.

Ziel ist die Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform, d. h., das Gesamtgrundsteueraufkommen einer Kommune soll von der Reform unberührt bleiben. Hierfür hat sich die Bundesregierung bereits 2019 zu Beginn der Reform und ebenso die Landesregierung ausgesprochen. Die Kommunalen Landesverbände haben in der Vergangenheit zugesagt, sich dafür einzusetzen, dass die Hebesätze so angepasst werden, dass die Reform nicht zu Mehreinnahmen in den einzelnen Kommunen führt. Die verfassungsrechtlich festgeschriebene Hebesatzautonomie der Kommunen bleibt hiervon unberührt.

Das Finanzministerium wird Anfang September 2024 ein Transparenzregister veröffentlichen, in dem diejenigen Hebesätze ausgewiesen werden, die bei Einhaltung voraussichtlich bewirken, dass das Grundsteueraufkommen der einzelnen Kommunen für das Jahr 2025 (erstmalige Grundsteuererhebung nach reformiertem Recht) im Vergleich zum Jahr 2024 (letztmalige Erhebung nach altem Recht) nicht steigt oder sinkt.

Das Transparenzregister wird für jede Kommune in Schleswig-Holstein einen neuen Hebesatz für Grundsteuer A, der für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft Anwendung findet, und einen neuen Hebesatz für Grundsteuer B, der für Grundstücke (z. B. Ein- und Zweifamilienhäuser) herangezogen wird, ausweisen. Insgesamt werden somit für die über 1.000 Gemeinden in Schleswig-Holstein über 2.000 Hebesätze für das Register berechnet. Unterstützung erfährt das Finanzministerium dabei durch die statistische und stochastische Expertise des für Schleswig-Holstein zuständigen Statistikamts Nord (im Folgenden: Statistikamt). Die Herausforderungen und der hohe Anspruch an die Berechnungen für das Transparenzregister werden im Folgenden näher erläutert.

II. Die Ermittlung des bisherigen Grundsteueraufkommens der einzelnen Kommune:

Die Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze erfordert im ersten Schritt die Ermittlung des bisherigen Grundsteueraufkommens der einzelnen Kommune demgegenüber das Aufkommen reformbedingt unverändert bleiben soll.

1. Grundsteuer-Istaufkommen:

Der Berechnung könnte das Grundsteuer-Istaufkommen der einzelnen Kommune zugrunde gelegt werden, d. h. ihr tatsächliches Grundsteueraufkommen in einem Jahr. Auf dieser Grundlage könnte mittels der neuen Grundsteuermessbeträge (im Folgenden: Messbeträge) der neue Hebesatz berechnet werden:

$$\frac{\text{Grundsteuer} - \text{Istaufkommen 2024}}{\text{Summe der Messbeträge (neues Recht)}} = \text{Hebesatz 2025}$$

Die Berechnung der neuen Hebesätze anhand des Grundsteuer-Istaufkommens ist aus verschiedenen Gründen jedoch nicht sachgerecht. Zum einen wird das Grundsteuer-Istaufkommen nicht rechtzeitig, d. h. bis Anfang September 2024, bekannt sein. Es könnte daher lediglich anhand der Werte des Jahres 2023 oder des 1. Halbjahres 2024 mit entsprechenden Unsicherheiten hochgerechnet werden.

Überdies bergen die anhand des Grundsteuer-Istaufkommens berechneten neuen Hebesätze erhebliche Risiken. Denn das Grundsteuer-Istaufkommen in einer Kommune fällt von Jahr zu Jahr teilweise erheblich unterschiedlich aus, ohne dass die Bemessungsgrundlage (Summe der Messbeträge in der Kommune) sich entsprechend verändert hat. Das Grundsteuer-Istaufkommen bildet lediglich den tatsächlichen Eingang in einem Jahr ab und berücksichtigt daher weder Zahlungsausfälle noch Nachzahlungen für mehrere Jahre. Wird z. B. in einer Kommune für ein Neubaugebiet die Grundsteuer rückwirkend für mehrere Jahre festgesetzt und diese insgesamt in einem Jahr nachgefordert, kann dies erhebliche Schwankungen des Grundsteuer-Istaufkommens bewirken. Das Grundsteuer-Istaufkommen bietet somit nicht verlässlich Aufschluss darüber, wie hoch das Aufkommen einer Kommune ausfällt mit Bezug auf allen Grundbesitz, für den sie hebeberechtigt ist. Das Grundsteuer-Istaufkommen weicht somit in der Regel vom tatsächlichen Aufkommenspotential, d. h. dem Messbetragsvolumen ab.

Für die Berechnung der voraussichtlich aufkommensneutralen Hebesätze für 2025 ist daher ein anderer Berechnungsweg erforderlich.

2. Die Berechnung des Grundsteueraufkommens anhand des Messbetragsvolumens einer Kommune:

Wird das Grundsteueraufkommen einer Kommune anhand der bisherigen Messbeträge ermittelt, spiegelt es die Bemessungsgrundlage (Summe der Messbeträge, d. h. Messbetragsvolumen der Kommune) wider, ohne zufälligen Schwankungen unterworfen zu sein.

Auf Grundlage des alten und neuen Messbetragsvolumens einer Kommune (Summe aller Messbeträge nach altem Recht und Summe aller Messbeträge nach neuem Recht) kann sodann der neue, aufkommensneutrale Hebesatz für 2025 für die jeweilige Kommune berechnet werden:

$$\frac{\text{Messbetragsvolumen}(\text{altes Recht}) \times \text{Hebesatz 2024}}{\text{Messbetragsvolumen}(\text{neues Recht})} = \text{Hebesatz 2025}$$

Auf diese Weise werden die voraussichtlich aufkommensneutralen Hebesätze berechnet, die im Transparenzregister veröffentlicht werden.

III. Herausforderungen bei der Berechnung der Hebesätze:

Die Messbetragsvolumina im alten und neuen Recht können nicht ohne Weiteres ermittelt werden. Im alten Recht ist hierfür der teilweise jahrzehntealte Datenbestand ursächlich, der zunächst geprüft und aktualisiert werden muss. Im neuen Recht liegen aufgrund der – wenngleich bereits weit vorangeschrittenen – Reformumsetzung noch nicht alle

Messbeträge vor. Aufgabe des Statistikamts in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium ist es daher, auf Grundlage des aufbereiteten Datenbestands nach altem Recht und den bereits festgestellten Messbeträgen nach neuem Recht die noch offenen neuen Messbeträge möglichst zutreffend zu ermitteln.

Eine grundlegende Herausforderung besteht hierbei darin, dass die in Schleswig-Holstein zu bewertenden Grundbesitzflächen sich auf vergleichsweise viele Kommunen verteilen. Schleswig-Holstein zählt mit 1.104 Städten und Gemeinden die drittmeisten im Ländervergleich. Das bedeutet, dass die einzelne Kommune hierzulande vergleichsweise wenige Grundstücke bzw. Betriebe der Land- und Forstwirtschaft umfasst, im Durchschnitt ca. 1.100 Fälle. Das hat für die Schätzung der offenen Messbeträge beachtliche Folgen: Die Festsetzungsquote für eine Kommune muss umso höher ausfallen, je kleiner die Anzahl der Fälle in der betreffenden Kommune ist, um ein möglichst genaues Ergebnis zu erzielen.

Im Zuge der Berechnungen für das Transparenzregister sind verschiedene Faktoren zu beachten, die im engen Austausch zwischen Statistikamt und Finanzministerium erarbeitet wurden und werden, und in den Berechnungen entsprechend Berücksichtigung finden. Auf diese Weise kann eine möglichst genaue Hochrechnung der fehlenden Messbeträge erfolgen. Dazu zählen folgende Gesichtspunkte:

- Das Statistikamt hat anhand des aufbereiteten Datenbestands im alten Recht besonders relevante Fälle herausgearbeitet, d. h. Fälle, die für das Messbetragsvolumen in der jeweiligen Kommune ins Gewicht fallen und eine Hochrechnung erheblich beeinflussen können. Die rechtzeitige Feststellung der neuen Messbeträge für diese Fälle wurde sodann sichergestellt.
- Es wurden Fälle identifiziert, in denen die auffällige Entwicklung des neuen Messbetrags gegenüber dem bisherigen Messbetrag einer Prüfung bedurfte, um auszuschließen, dass das Schätzungsergebnis maßgeblich beeinträchtigt wird (z. B. wenn in einem Fall unter der Steuernummer für eine Eigentumswohnung versehentlich die gesamte Gebäudefläche als Alleineigentum erklärt wurde – in diesem Fall fällt der neue Messbetrag besonders hoch gegenüber dem bisherigen aus).
- Im Zuge der Hochrechnung der bislang fehlenden Messbeträge ist – damit diese möglichst genau gelingt – zu berücksichtigen, anhand welcher Faktoren der Grundbesitz im alten Recht bewertet wurde und wie sich diese Faktoren im neuen Recht auswirken. Hierfür wurden die der Finanzverwaltung vorliegenden Daten ausgewertet. Fehlt z. B. bei einem im alten Recht als unbebaut bewerteten Grundstück eine Festsetzung im neuen Recht, ist diese Information für die Schätzung des Messbetrags im neuen Recht wesentlich und wird entsprechend berücksichtigt. Gleiches gilt für die Größe des Grundstücks, die im alten und neuen Recht einen wesentlichen Bewertungsfaktor darstellt.
- Im alten Datenbestand waren teilweise die hinterlegten heheberechtigten Kommunen zu aktualisieren, wenn sich seit dem Zeitpunkt des letzten Grundsteuermessbescheids, dessen Daten für die Berechnung herangezogen werden, zwischenzeitlich Gebietskörperschaftsänderungen (z. B. Zusammenfassung oder Eingliederung von Kommunen) ergeben haben.

Überdies bedürfen einige der reformbedingten Rechtsänderungen besonderer Berücksichtigung bei der Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze – hierzu zählen insbesondere folgende Bereiche:

- In verschiedenen Fallkonstellationen wurden für ein Grundstück nach altem Recht zwei Messbeträge festgesetzt, während im neuen Recht nur noch ein Messbetrag festzusetzen ist. Hierzu zählen z. B. in bestimmten Fällen Garagen eines Wohnhauses oder ein Gebäude, das auf dem Grund und Boden eines anderen Eigentümers errichtet wurde. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass alle Messbeträge im alten Recht kraft Gesetzes zum 31. Dezember 2024 mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden (§ 266 Absatz 4 Satz 1 Bewertungsgesetz). Darüber erhalten die Kommunen keine gesonderte Mitteilung des Finanzamts.
- Eine grundsätzliche Rechtsänderung im Zuge der Grundsteuerreform betrifft Betriebe der Land- und Forstwirtschaft: Im alten Recht wurden die sogenannten Wohnteile der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, d. h. Gebäude und Gebäudeteile, die Wohnzwecken dienen, gemeinsam mit dem eigentlichen Betrieb bewertet. Der Messbetrag unterliegt im alten Recht insgesamt der Grundsteuer A. Im neuen Recht sind diese Wohnteile nunmehr gesondert im Grundvermögen zu bewerten und unterliegen der Grundsteuer B. Die betroffenen Steuerpflichtigen werden künftig insoweit Grundsteuer A für den Betrieb der Land- und Forstwirtschaft und Grundsteuer B für den Wohnteil entrichten. Damit die Rechtsänderung im Zuge der Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze nicht zu einer strukturellen Mehrbelastung der Eigentümer /-innen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe führt, wurde auch in diesem Bereich eine Lösung erarbeitet: Der im alten Recht auf die Wohnteile entfallende Anteil des Messbetragsvolumens wird ermittelt und – für die Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze– im alten Recht dem Messbetragsvolumen der Grundsteuer B zugeordnet.

Auf der Grundlage der aufbereiteten Daten, der vielfältigen Vorarbeiten und Vorüberlegungen entwickelt das Statistikamt eine möglichst genaue Schätzungsmethode für die bislang noch nicht festgesetzten Messbeträge anhand verschiedener Verfahren und Modellrechnungen.

IV. Fazit und Ausblick:

Die intensiven Arbeiten am Transparenzregister zeigen die vielseitigen Herausforderungen für die Berechnungen der aufkommensneutralen Hebesätze auf. Das frühzeitig vom Finanzministerium zugesagte Transparenzregister bietet neben der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit eine wertvolle Möglichkeit für die Kommunen, auf die Ergebnisse differenzierter Berechnungen zurückzugreifen bei ihrer Entscheidung für ihre neuen Hebesätze.

Um die Belange der Kommunen bestmöglich zu berücksichtigen, erfolgte auch in diesem Zusammenhang ein frühzeitiger und regelmäßiger Austausch zwischen dem im Finanzministerium eingesetzten Projekt zur Umsetzung der Grundsteuerreform und den Kommunalen Landesverbänden. Nicht zuletzt der Veröffentlichungszeitpunkt wurde in diesem Kreis frühzeitig abgestimmt. Dem Finanzministerium war es dabei wichtig, den Kommunen das Register rechtzeitig für das Verfahren zur Feststellung der neuen Hebesätze zur Verfügung zu stellen, in dem Bewusstsein, dass ihre Hebesatzautonomie

hiervon unberührt bleibt. Zugleich ermöglicht die möglichst späte Bereitstellung entsprechend höhere Aussagekraft der Angaben des Registers, weil mehr Zeit für die Berechnung und Arbeit an der Datengrundlage verbleibt. In Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden erfolgt die Veröffentlichung daher nach den Sommerferien Anfang September 2024.

Bis dahin werden die verbleibenden Arbeiten abgeschlossen mit dem Ziel, ein möglichst hochwertiges und belastbares Transparenzregister für die Öffentlichkeit und die Kommunen des Landes bereitzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Silke Torp