



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4301

Herrn
Ole Schmidt
Geschäftsführer des Finanzausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Düsternbrooker Weg 70
24105

per E-Mail an: finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, 24.01.2025
Rathaus, Zimmer 200
24103 Kiel, Fleethörn 9
Tel.: 0431 901-3001

Fax: 0431 901-63043
E-Mail: ulf.kaempfer@kiel.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer in Schleswig-Holstein (Grundsteuermesszahlengesetz SH) – Drucksache 20/2667

Sehr geehrter Herr Schmidt,
sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

in Ihrem Schreiben vom 09.12.2024 wurde die Landeshauptstadt Kiel um eine schriftliche Stellungnahme bzgl. des oben genannten Gesetzentwurfes der SPD-Landtagsfraktion (Drucksache 20/2667) gebeten.

Dieser Bitte kommen wir nachfolgend nach.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Ulf Kämpfer

Stellungnahme der Landeshauptstadt Kiel

zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer in Schleswig-Holstein (Grundsteuermesszahlengesetz SH) Drucksache 20/2667

A) Sachverhaltsdarstellung

Im Rahmen der Anwendung des Bundesmodells bei der Grundsteuerreform in Schleswig-Holstein ab dem 01.01.2025 hat sich gezeigt, dass es in Kommunen aufgrund der unterschiedlichen Bewertungsverfahren bei Wohn-Grundstücken (Ertragswertverfahren) und bei Nicht-Wohn-Grundstücken (Sachwertverfahren) im Rahmen des sogenannten „Bundesmodells“ zu Bewertungsunterschieden kommen kann. Dadurch können Wohngrundstücke höher grundsteuerlich bewertet werden als zuvor. In der Folge kann dies unter Zugrundelegung der kommunalen Hebesätze zu einer stärkeren Belastung für Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohngrundstücken kommen, wodurch auch die Nebenkosten von Mieterinnen und Mietern steigen, auf die die Grundsteuer umgelegt werden.

Durch die durch den Gesetzentwurf vorgeschlagene Anhebung der Messzahl von 0,34 Promille auf 0,62 Promille für unbebaute Grundstücke und Nicht-Wohngrundstücke soll erreicht werden, dass die Grundsteuereinnahmen für Wohngrundstücke in der Summe nicht überproportional gegenüber Gewerbegrundstücken steigen.

Eine Auswertung des Amtes für Finanzwirtschaft der Landeshauptstadt Kiel hat ergeben, dass auch für Kiel:

- die Summe der Grundsteuermessbeträge der Wohngrundstücke mit der neuen Rechtslage 2025 um 12% höher ausfällt als 2024: Faktor 1,12
- die Summe der Grundsteuermessbeträge der Nichtwohngrundstücke mit der neuen Rechtslage 2025 um 49% niedriger liegt als 2024: Faktor 0,51.

B) Bewertung und Anwendbarkeit des Gesetzentwurfs für die Landeshauptstadt Kiel

- Vermeidung von Bewertungsunterschieden durch angepasste Steuermesszahlen

Durch die Änderung der Steuermesszahlen sollen die durch Anwendung der Ertrags- und Sachwertverfahren hervorgerufenen Bewertungsunterschiede zwischen Wohn- und Nicht-Wohngrundstücken ausgeglichen werden.

Diese Wirkung geht demnach von den Annahmen bzw. Beobachtungen aus:

- 1) dass Wohngrundstücke nach der neuen Rechtslage eine höhere Bewertung erfahren als Nicht-Wohngrundstücke,
- 2) dass diese Bewertungsunterschiede in Schleswig-Holstein relativ konstant über alle Kommunen vorliegen, daher das pauschale, landesweite Verfahren über Steuermesszahlen.

Zu 1) Bereits in unserer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Schleswig-Holstein (Drucksache 20/2221) haben wir ausgeführt, dass die Gruppe der Nicht-Wohngrundstücke sowie der Wohngrundstücke auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Kiel in sich nicht homogen sind. Während in der Grundgesamtheit der Nicht-Wohngrundstücke in Summe zwar von niedrigeren Grundsteuermessbeträgen auszu-

gehen ist, zeigt sich in einer detaillierteren Analyse, dass bei rund 39% der Nicht-Wohngrundstücke der Faktor des Grundsteuermessbetrags nach neuem Recht auch größer als 1 liegt und somit auch bei diesen Grundstücken eine höhere Bewertung nach neuem Recht vorliegt. Für diesen Anteil der Nicht-Wohngrundstücke würde durch die Erhöhung der Steuermesszahlen eine noch höhere Grundsteuer vorliegen.

Nicht-wohngrundstücke	Faktor Vergleich Summe der Grundsteuermessbeträge 2024 – 2025					Gesamt
	< 0,25	zwischen 0,25 - 0,5	zwischen 0,5 - 0,75	zwischen 0,75 – 1,00	> 1,0	
Anzahl	511	1.246	841	492	1.982	5.072
Prozent	10,1%	24,6%	16,6%	9,7%	39,0%	100,0%

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer detaillierteren Analyse der Grundgesamtheit der Wohngrundstücke. Hier zeigt ein Anteil von rd. 38 % einen Faktor im Vergleich alter Steuermessbetrag zu neuem Messbetrag von kleiner als 1,0 auf. Auch hier liegt eine geringere Grundstücksbewertung nach neuem Recht vor. Dieser Anteil der Wohngrundstücke würde von einer „Optimierung“ des Grundsteuerrechts für Wohngrundstücke damit zusätzlich profitieren.

Wohngrundstücke	Faktor Vergleich Summe der Grundsteuermessbeträge					Gesamt
	< 0,25	zwischen 0,25 - 0,5	zwischen 0,5 - 0,75	zwischen 0,75 - 1,00	> 1,0	
Anzahl	10	288	8.916	13.717	37.753	60.684
Prozent	0,02%	0,47%	14,69%	22,60%	62,22%	100%

Zu 2) Bereits bei der Landeshauptstadt Kiel hat sich gezeigt, dass es keine zwei in sich homogene Gruppen der Wohn- und Nicht-Wohngrundstücke gibt. Eine Homogenität hinsichtlich dieser Gruppen an sich aber auch landesweit in Bezug auf die Bewertungsunterschiede kann hieraus nicht abgeleitet, sondern eher verneint werden. Eine einheitliche Anwendung „optimierter“ Hebesätze wird daher zu Verwerfungen in den Bewertungen je nach den spezifischen kommunalen Gegebenheiten führen bzw. führen können.

C) Auswirkungen auf die Hebesätze und das Grundsteueraufkommen der Landeshauptstadt Kiel

Der vorliegende Gesetzentwurf behält für Wohngrundstücke die Steuermesszahl von 0,31 Promille bei, während die Steuermesszahl für Nicht-Wohngrundstücke und unbebaute Grundstücke deutlich von 0,34 Promille auf 0,62 Promille steigen soll. Damit wird der Steuermessbetrag für die letztgenannten Grundstücke pauschal erhöht, was zu einer höheren gesamthaften Grundsteuer für diesen Bereich führt. Der gesamte Steuermessbetrag für die Gruppe der Wohn-Grundstücke bleibt dabei jedoch auch nach Anwendung des Gesetzentwurfs konstant. Eine vom Gesetzentwurf intendierte Entlastung der Gruppe der Wohngrundstücke kann dadurch nur durch eine Anpassung der kommunalen Hebesätze erfolgen.

Die Anwendung der im Gesetzentwurf angepassten Steuermesszahlen auf die im Rahmen der Grundsteuerreform ab dem 01.01.2025 in Kiel geltenden, aufkommensneutralen Hebesätze zeigt, dass das Gesamtaufkommen der Grundsteuer B auf rd. 47,5 Mio. EUR steigen würde. Die Grundsteuer würde damit deutlich über dem aufkommensneutralen Niveau von rd. 40,1 Mio. EUR liegen.

Eine Anpassung der Hebesätze wäre demnach erforderlich um die Erreichung der Aufkommensneutralität weiterhin zu gewährleisten und eine Entlastungswirkung für Wohngrundstücke und nicht nur eine Belastung der Nicht-Wohngrundstücke und der unbebauten Grundstücke zu erzielen.

Eine Reduktion des Hebesatzes auf das Niveau „vor“ der Grundsteuerreform (500%) würde in der Landeshauptstadt Kiel dabei nicht ausreichen. Der bisherige Hebesatz von 500% würde bei Anwendung der neuen Steuermesszahlen immer noch zu einem Gesamtaufkommen Grundsteuer B von rd. 42 Mio. EUR führen. Eine Reduktion des Hebesatzes auf 480% wäre bei der Landeshauptstadt voraussichtlich nötig, um die Erhöhung der Steuermessbeträge für Nicht-Wohn-Grundstücke in Bezug auf eine Aufkommensneutralität zu kompensieren. Die Entlastungswirkung für die Gruppe der Wohngrundstücke zeigt sich dabei durch die Anwendung eines niedrigeren Hebesatzes nach Grundsteuerreform auf die dennoch ggü. dem alten Grundsteuerrecht (vor 2025) weiterhin höheren Steuermessbeträge auch für diese Gruppe.

Die Entlastungswirkung zeigt sich somit nicht direkt über die Erhöhung der Steuermesszahlen für Nicht-Wohngrundstücke und unbebaute Grundstücke, sondern indirekt wenn die Kommunen Ihre Hebesätze anpassen.

Am Beispiel der Landeshauptstadt Kiel würden sich im Vergleich der oben beschriebenen Hebesätze für die Aufkommensneutralität Grundsteuerreform (565%) und für die Aufkommensneutralität Gesetzentwurf mit neuen Steuermesszahlen (480%) die folgenden Belastungsverschiebungen in der Grundsteuer B ergeben:

Aufkommen Grundsteuer B (gesamt) – Beispiel Landeshauptstadt Kiel			
	Hebesatz 565 % (Stand Grundsteuerreform)	Hebesatz 480 % (angepasste Steuermesszahlen)	Veränderung Steuerlast
Unbebaute Grundstücke	0,7	1,1	+0,4
Nicht-Wohngrundstücke	8,4	12,9	+4,5
<i>Zwischensumme</i>	<i>9,1</i>	<i>14,0</i>	<i>+4,9</i>
Wohngrundstücke	31,0	26,3	-4,7

Eine Entlastungswirkung für Wohngrundstücke stellt sich somit nur im Zusammenspiel mit der kommunalen Hebesatzung ein. Dieses Zusammenspiel würde rechnerisch eine Entlastung von rd. 4,8 Mio. EUR für die Gesamtanzahl der Wohngrundstücke (> 60.000) führen: durchschnittlich 77 EUR je Grundstück. Unter der Prämisse der Aufkommensneutralität für den städtischen Haushalt ist die Entlastung der Wohngrundstücke dann gleichzeitig durch stärkere Belastung der Nicht-Wohngrundstücke (rd. 5.000) zu finanzieren: durchschnittlich 980 EUR je Grundstück. Dies führt nach dem Gesetzentwurf natürlich zu einer relativ stärkeren Belastung je Nicht-Wohngrundstück als die Entlastungswirkung je Wohngrundstück.

Zusätzlich ist – wie in Abschnitt B ausgeführt – die Gruppe der Nicht-Wohngrundstücke und der Wohngrundstücke in sich nicht homogen, so dass es innerhalb dieser Gruppen aufgrund des Pauschalansatzes über Steuermesszahlen zu weiteren (nicht-intendierten) Be- und Entlastungsverschiebungen kommen wird.

D) Auswirkungen auf die Hebesätze und das Grundsteueraufkommen der Landeshauptstadt Kiel

Der Gesetzentwurf regelt die Neufestsetzung der Messzahlen. Diese Neuregelung ist im Gesamtzusammenhang der steuerlichen Regelungen zur Grundsteuer zu sehen. Hier sind insbesondere die folgenden Sachverhalte anzumerken:

- **Transparenzregister des Landes**

Das Transparenzregister des Landes SH, welches den Kommunen landesweit Empfehlungen zur Festsetzung der neuen Hebesätze vor dem Hintergrund der Aufkommensneutralität gibt, müsste überarbeitet werden.

- **Möglichkeit der Festsetzung differenzierter Hebesätze Grundsteuer B für die Kommunen**

Der Landtag hat im September 2024 die Möglichkeit für Kommunen verabschiedet, differenzierte Grundsteuer-B-Hebesätze zu beschließen. Damit wird den Gemeinden die grundsätzliche Möglichkeit gegeben, unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und Nicht-Wohngrundstücke festzulegen, um einer überproportionalen Belastung der Wohngrundstücke durch die Grundsteuerreform entgegenwirken zu können (siehe hierzu auch die Stellungnahme der Landeshauptstadt Kiel zur Drucksache 20/2221). Mit dem Gesetzentwurf liegen somit zwei gesetzliche Regelungen vor, die das gleiche Ziel verfolgen bzw. die gleiche Wirkung entfalten sollen. Der Gesetzesvorschlag setzt hier allerdings früher an. Er überträgt die Ausgleichsaufgabe für eine überproportionale Belastung der Wohngrundstücke nicht auf die Kommunen, sondern will diesen Ausgleich bereits bei der Berechnung der Grundsteuermessbeträge erwirken. Gemeinden, die sich für differenzierte Hebesätze entschieden haben, würden dann wieder in die andere Richtung korrigieren müssen, um in der Folge einer zu großen Entlastung der Wohngrundstücke bzw. Belastung der Nicht-Wohngrundstücke entgegenzuwirken. Ohne weitere gesetzliche Anpassung oder kommunale Anpassung in den Hebesätzen würden sich beide Regelungen überlagern bzw. potenzieren.

- **Grundsteuer C**

Der Gesetzesentwurf verfolgt auch die – im Ergebnis – höhere Besteuerung von unbebauten Grundstücken. Hier liegt ein direkter Bezug zur gesetzlichen Möglichkeit vor, eine Grundsteuer C in den Kommunen einzuführen. Die Grundsteuer C hat allerdings zum Ziel, unbebaute, baureife Grundstücke höher zu besteuern, um dadurch der Grundstücksspekulation entgegenzuwirken und damit einen Anreiz zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu schaffen. Der vorliegende Gesetzesvorschlag verfolgt dieses Ziel nicht explizit, sondern bewirkt eine pauschale Mehrbesteuerung aller unbebauten Grundstücke. Hier wird auch keine weitere Differenzierung zwischen unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken und nicht bebaubaren Grundstücken (bspw. aufgrund fehlenden Baurechts, bautechnischer Nicht-Bebaubarkeit oder Grundstücksspezifika) – wie etwa bei der Grundsteuer C – gemacht.

E) Umsetzung / Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf sieht neue Steuermesszahlen vor. Damit diese berücksichtigt werden können, bedarf es einer erneuten Festsetzung über den Grundsteuermessbetrag für die einzelnen Grundstücke durch die jeweiligen Finanzämter entsprechend der neuen Gesetzeslage. Dieser neue Grundsteuermessbetrag muss per Bescheid je Grundstück festgesetzt werden und an die jeweilige Kommune übermittelt werden. In den Kommunen müssen diese verarbeitet und im Rahmen einer neuen Hebesetzung beschlossen werden. Bei dieser Hebesetzung müssen ggf. Interdependenzen zu differenzierten Hebesätzen und / oder der Anwendung einer Grundsteuer C berücksichtigt werden.

Verwaltungsaufwand entsteht somit vor allem durch die neue Bescheidfestsetzung in den jeweiligen Finanzämtern sowie auf kommunaler Ebene durch die Verarbeitung der neuen Festsetzungswerte, Ermittlung einer neuen Hebesatzung und deren Beschluss. Auf kommunaler Ebene wird dadurch der Aufwand, der im Rahmen der Grundsteuerreform bis Anfang 2025 erfolgen musste, zum Teil noch einmal durchlaufen.

Der Gesetzentwurf soll zum 01.01.2025 in Kraft treten. Wie in Abschnitt C gezeigt, wird die Entlastungswirkung des Gesetzentwurfes für Wohngrundstücke nur in Verbindung mit neuen kommunalen Hebesatzungen entfaltet werden können. Eine neue Hebesatzung muss jedoch – um noch rückwirkend bis Jahresanfang Anwendung zu finden – bis zum 30.06.2025 durch die kommunalen Gremien beschlossen werden. Das eine Neufestsetzung der Grundsteuermessbeträge durch die Finanzämter und eine entsprechende Weiterverarbeitung auf kommunaler Ebene mit einem Hebesatzbeschluss bis Jahresmitte (bei noch ausstehendem Gesetzgebungsprozess) realisierbar ist, erscheint sehr unwahrscheinlich. Die Gefahr wäre ein Auseinanderfall der gesetzlichen Grundlagen bzw. der Steuermesszahlen und der Erhebung der Gewerbesteuer in den Kommunen.

Darüber hinaus hat ein Großteil der schleswig-holsteinischen Kommunen die Grundsteuerbescheide zur Umsetzung der Grundsteuerreform ab Januar 2025 bereits fristgerecht versendet. Diese Bescheide müssten dann (nur bei erfolgreichem Beschluss einer neuen Hebesatzung auf der Grundlage des Gesetzentwurfes bis zum 30.06.) in 2025 sämtlich neu beschieden werden. Auch dies führt zu einem doppelten Verwaltungsaufwand auf kommunaler Ebene sowie abseh- und erwartbar zu Irritation auf Seiten der Steuerschuldner.

F) Fazit / Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf soll die sich aus der Anwendung des sogenannten „Bundesmodells“ ergebenden Bewertungsunterschiede bei der Anwendung des Ertragswertverfahrens (Wohngrundstücke) und Sachwertverfahren (Nicht-Wohngrundstücke) kompensieren. Bewertungsunterschiede ergeben sich damit aus dem Bundesrecht und es ist zu begrüßen, dass eine solche Kompensation – anders als bei der Möglichkeit von differenzierenden Hebesätzen – nicht im Ortsrecht sondern im übergeordneten Recht (hier Landesrecht) vorgenommen werden soll. Allerdings handelt es sich bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassung der Steuermesszahlen lediglich um einen pauschalen Ansatz, der weder die Effekte der individuell vorgesehenen Grundstücksbewertung nach dem Bundesmodell noch die Spezifika der jeweiligen Kommunen berücksichtigen kann. Eine Pauschalisierung wird hiermit landesweit einheitlich über alle Kommunen und über alle Grundstücke bzw. Grundstücksgruppen (Wohn- und Nicht-Wohngrundstücke) vorgenommen. Weiterhin ist entsprechend der obigen Ausführungen folgendes in Bezug auf den Gesetzentwurf festzuhalten:

- Die behandelten Grundstücksgruppen Wohn- und Nicht-Wohngrundstücke sind in sich nicht homogen, auch hier wird es zu weiteren Verwerfungen mittels des pauschalen Ansatzes der Steuermesszahlen kommen bzw. kommen können.
- Eine Entlastungswirkung aufgrund der Steuermesszahlen resultiert nur aus einer entsprechenden Anpassungen der kommunalen Hebesätze.
- Die Entlastung der Vielzahl der Wohngrundstücke führt zu einer relativ größeren Belastung der Nicht-Wohngrundstücke mit geringerer Anzahl.
- Das „Zusammenspiel“ zwischen Transparenzregister / Aufkommensneutralität, der bereits bestehenden Möglichkeit für Kommunen differenzierte Hebesätze anzuwenden und nicht bebaute aber bebaubare Grundstücke über eine Grundsteuer C zu besteuern, ist im Gesetzentwurf noch nicht berücksichtigt bzw. fehlt. Eine doppelte Besteuerungswirkung müsste unbedingt ausgeschlossen werden.

- Die Umsetzung des Gesetzentwurfes erfordert eine neue Festsetzung der Grundsteuermessbeträge für jedes Grundstück mittels Bescheid durch das Finanzamt sowie die Verarbeitung der Daten auf kommunaler Ebene und den Beschluss einer entsprechenden Hebesatzung. Der Aufwand im Rahmen der bisherigen Grundsteuerreform wird zum Teil nochmals wiederholt.
- Sollten neue Steuermesszahlen und entsprechende Hebesätze noch rückwirkend für 2025 in Kraft treten sollen, muss die Hebesatzung bis spätestens 30.06.25 beschlossen werden. Diese erscheint unrealistisch und die Gefahr eines Nebeneinanders von Rechtslagen wäre gegeben.