



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

9. **Bewertungsstellen der Finanzämter: Für die Grundsteuerreform nicht gerüstet**

Die Bewertungsstellen sind für die Feststellung von Einheitswerten und die Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen zuständig. Darüber hinaus führen sie Bedarfsbewertungen für die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungssteuer und der Grunderwerbsteuer durch.

Schon jetzt ist die Arbeitslage in den Bewertungsstellen kritisch; Arbeitsrückstände müssen abgebaut werden.

Durch die Grundsteuerreform kommen auf die Bewertungsstellen zusätzliche Aufgaben zu. Hierfür sind sie weder personell noch technisch ausreichend gerüstet. Das Finanzministerium muss dringend konkrete Konzepte vorlegen, damit die Bewertungsstellen ihre Arbeit bewältigen können.

9.1 **Grundsteuerreform**

Die Grundsteuer ist eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen in Schleswig-Holstein. Ihr Aufkommen betrug 2018 460 Mio. €. ¹ Für die Festsetzung der Grundsteuer sind die Kommunen auf die Vorarbeit der Bewertungsstellen der Finanzämter angewiesen. Diese stellen die Einheitswerte für die 1,2 Mio. wirtschaftlichen Einheiten fest, die die Grundlage für die Grundsteuerfestsetzungen der Kommunen bilden.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 entschieden, dass die bisherige Berechnung der Grundsteuer verfassungswidrig ist. ² Im Dezember 2019 ist ein neues Bewertungsrecht in Kraft getreten. ³ Bis zum 31.12.2024 läuft eine Übergangsfrist, in der das alte Recht noch angewendet werden darf. Ab 2025 muss die Grundsteuer nach dem neuen Recht festgesetzt werden. Dies bedeutet, dass bis dahin in Schleswig-Holstein sämtliche 1,2 Mio. wirtschaftlichen Einheiten neu bewertet werden müssen.

Der LRH hat geprüft, wie die Bewertungsstellen derzeit arbeiten und ob sie hinreichend für die Grundsteuerreform gerüstet sind. Er hat hierzu örtliche Erhebungen im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein und in den Finanzämtern Bad Segeberg, Eckernförde-Schleswig, Kiel und Rendsburg durchgeführt.

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2018.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.04.2018 - 1 BvL 11, 14, Rn. 1-181.

³ Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrRefG) vom 26.11.2019, BGBl. I S. 1974.

9.2 Hohe Arbeitsrückstände durch Personalmangel

In jedem der 16 Finanzämter in Schleswig-Holstein gibt es eine Bewertungsstelle. Am 01.01.2019 waren dort 131 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt. Die Bewertungsstellen sind für die Feststellung von Einheitswerten und für die Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen zuständig. Auf Basis dieser Grundsteuermessbeträge setzen die Kommunen die Grundsteuer fest.

Für die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer führen die Bewertungsstellen Bedarfsbewertungen durch.

Die Arbeit in den Bewertungsstellen muss verbessert werden. Die Arbeitslage ist kritisch; Arbeitsrückstände müssen dringend abgebaut werden. Die Dokumentation in den Akten ist unzureichend. Vielfach war nicht zu erkennen, was in welchem Fall veranlasst wurde. Mögliche Wertfortschreibungen wurden nicht geprüft. Die Bearbeitungszeiten sind zum Teil sehr lang, Gründe hierfür häufig nicht erkennbar bzw. nicht dokumentiert.

Die Personalausstattung war in den letzten Jahren nicht ausreichend. Das Finanzministerium und die Vorsteher der Finanzämter müssen zukünftig für eine bessere personelle Ausstattung der Bewertungsstellen sorgen. Zudem ist eine einheitliche Ablauforganisation notwendig.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass es in Dienstbesprechungen und Informationsveranstaltungen zur Grundsteuerreform wiederholt darauf hingewiesen habe, dass ein Abbau der Arbeitsrückstände dringend erforderlich sei. Die Personalausstattung entspreche zum Stichtag 01.01.2020 laubahnübergreifend nahezu dem Soll. Die Ablauforganisation der Bewertungsstellen sei in verschiedenen Erlassen des Finanzministeriums geregelt - inklusive der Aktenführung.

Der **LRH** betont nochmals, dass Hinweise in Dienstbesprechungen und Informationsveranstaltungen offensichtlich nicht ausreichend waren, um Arbeitsrückstände abzubauen. Die Besetzung der Bewertungsstellen war in der Vergangenheit nicht ausreichend. Zudem entspricht das Personal-Soll nicht dem tatsächlichen Personalbedarf. Auch fehlt es weiterhin an einer einheitlichen Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation für alle Bewertungsstellen.

9.3 Fachaufsicht des Finanzministeriums nicht ausreichend

Das Finanzministerium hat die Bewertungsstellen in der Vergangenheit nur unzureichend unterstützt und seine Fachaufsicht nicht ausreichend

wahrgenommen. Dies ergibt sich insbesondere aus den folgenden Feststellungen:

- Geschäftsprüfungen oder Geschäftsprozessanalysen durch das Finanzministerium finden in den Bewertungsstellen seit 2007 nicht mehr statt. Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass 2015 ein Konzept zur Neuorganisation der Geschäftsprüfungen mit dem Schwerpunkt auf Geschäftsprozessanalysen erarbeitet worden sei. Das Verfahren sei zunächst im Veranlagungsbereich erprobt worden. Die Controlling-Zahlen der Bewertungsstellen seien 2012 bis 2016 Gegenstand von Prüfungen der Innenrevision gewesen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine Prüfung durch die Innenrevision eine umfassende Geschäftsprüfung bzw. Geschäftsprozessanalyse durch das Fachreferat nicht ersetzen kann.

- Schulungen und Fortbildungen finden nicht in ausreichendem Maße statt. Erst auf Initiative von Sachgebietsleitern der Bewertungsstellen wurde das Fortbildungsprogramm kürzlich erweitert.

- Die in den Bewertungsstellen geführten Fortschreibungslisten werden unterschiedlich und zum Teil nicht den Vorgaben entsprechend geführt. Sie sind damit fehlerhaft und liefern keine valide Aussage über den Arbeitsstand und die Arbeitserledigung in den einzelnen Bewertungsstellen.

Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung nicht, die Führung der Listen sei klar geregelt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

- Controlling-Zahlen werden zwar erhoben und in Management-Informationen bewertet. Konsequenzen aus den Feststellungen zieht das Finanzministerium aber nicht. Da auch hier die Zahlen zum Teil auf falschen Eintragungen beruhen, ist dringender Handlungsbedarf gegeben, wenn das Controlling einen Sinn haben soll.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass im Controlling-Verfahren auftretende Auffälligkeiten künftig häufiger Anlass für direkte Austausche zwischen dem Finanzministerium und den Finanzämtern sein sollten. Dies gelte insbesondere dann, wenn erkennbar werde, dass Empfehlungen und Hinweise des Finanzministeriums nicht umgesetzt würden.

- Die IT-Unterstützung ist verbesserungswürdig. Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die IT-Unterstützung in der Vergangenheit durch die Einführung verschiedener elektronischer Informationsprogramme ausgebaut worden sei. Weiterer Verbesserungs-

bedarf bestehe nicht.

Der **LRH** weist darauf hin, dass insbesondere das für die Berechnung der Einheitswerte zur Verfügung gestellte Programm nicht anwenderfreundlich ist. Dies hat dazu geführt, dass in den Finanzämtern ohne Abstimmung mit dem Finanzministerium verschiedene Arbeits- und Berechnungshilfen erstellt wurden und angewendet werden. Dies gilt es zukünftig zu vermeiden.

- Die Arbeitsabläufe sind in allen Bewertungsstellen unterschiedlich. Einheitliche Vorgaben und Ablaufverfügungen des Finanzministeriums fehlen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Organisation der Bewertungsstellen u. a. in Erlassen zur Einführung von Anwendungsprogrammen für die Einheits- und Bedarfsbewertung sowie zur Einführung der elektronischen Fortschreibungslisten geregelt sei.

Nach Auffassung des **LRH** ersetzen derartige Erlasse keine übergeordnete umfassende Anweisung für die Aufbau- und Ablauforganisation.

9.4 Was ändert sich mit der Grundsteuerreform?

Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Durch eine Öffnungsklausel¹ haben die Länder die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu treffen. Das Land hat im April 2020 entschieden, das sog. „Bundesmodell“ einzuführen und von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch zu machen.

Hauptfeststellungszeitpunkt für die Neubewertung des Grundvermögens ist der 01.01.2022.² Auf diesen Stichtag müssen alle Grundstücke neu bewertet werden. Wesentliche Faktoren für die Bewertung des Grundvermögens sind der Wert des Bodens (Bodenrichtwert), die Grundstücksart, die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die Grundstücksfläche und das Alter der Immobilie. Zur Vereinfachung der Bewertung sollen zahlreiche Typisierungen beitragen, die sich aus den Anlagen zum Bewertungsgesetz ergeben.

Die Grundsteuerwerte³ sollen zukünftig in Zeitabständen von je 7 Jahren allgemein festgestellt werden (Hauptfeststellung).⁴ Die erste Hauptveranlagung für die Grundsteuer findet auf den 01.01.2025 statt.⁵ Ab diesem Zeitpunkt ist die neue Grundsteuer zu zahlen.

¹ Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 Grundgesetz.

² § 266 Abs. 1 Bewertungsgesetz (BewG).

³ Ehemals Einheitswerte.

⁴ § 221 Abs. 1 BewG.

⁵ § 266 Abs. 1 BewG.

Der Steuerpflichtige hat künftig anzuzeigen, wenn sich Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen ergeben haben, die sich z. B. auf den Grundsteuerwert oder die Grundstücksart auswirken.¹ Eine solche Anzeigepflicht gab es bisher nicht. Steuererklärungen und Anzeigen sind zukünftig grundsätzlich nach amtlich vorgeschriebenen Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln.² Bisher gab es keine Verpflichtung (und auch keine Möglichkeit) zur elektronischen Abgabe. Meldungen von Grundbuchämtern und anderen Behörden, z. B. den Bauämtern, müssen zukünftig per amtlich vorgeschriebenen Datensatz an die amtlich bestimmte Schnittstelle übermittelt werden.³ Eine solche Verpflichtung zur elektronischen Mitteilung gab es bisher ebenfalls nicht.

9.5 Finanzministerium und Bewertungsstellen für Reform gerüstet?

Durch die Grundsteuerreform kommt zusätzlich viel Arbeit auf das Finanzministerium und die Bewertungsstellen zu. Um die Arbeit bewältigen zu können, bedarf es klarer Organisationsstrukturen, ausreichender IT-Unterstützung, praktikabler Arbeitshilfen und einer ausreichenden Personalausstattung. All dies muss kurzfristig umgesetzt werden.

Im Einzelnen sind folgende Aufgaben zu erledigen:

- Die Arbeitsrückstände müssen abgebaut werden.

In den Bewertungsstellen bestehen insbesondere bei der Einheitsbewertung seit Jahren hohe Arbeitsrückstände. Ab dem 01.01.2022 werden in Schleswig-Holstein rd. 1,2 Mio. wirtschaftliche Einheiten neu zu bewerten sein. Bis zur Neubewertung müssen auch weiterhin Einheitsbewertungen nach „altem Recht“ durchgeführt werden. Zum 01.01.2019 gab es in den Bewertungsstellen 56.462 unerledigte Fälle. Es ist daher dringend erforderlich, die bestehenden Arbeitsrückstände soweit wie möglich abzubauen.

- Schulungskonzepte und Arbeitshilfen müssen entwickelt werden.

Schulungen zum neuen Recht und für neue IT-Programme müssen durchgeführt werden. Den Beschäftigten sind aktuelle Gesetzestexte, Erlasse, Arbeitsanweisungen und Schulungsunterlagen digital zur Verfügung zu stellen.

¹ § 228 Abs. 2 BewG.

² § 228 Abs. 6 BewG.

³ § 229 Abs. 6 BewG.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass auf Bundesebene verschiedene Arbeitsgruppen tätig seien, die u. a. die Erarbeitung von Richtlinien und Schulungsunterlagen zum Inhalt hätten. Schleswig-Holstein sei in diesen Arbeitsgruppen vertreten.

- Eine ausreichende IT-Unterstützung muss rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Um die Masse an Bewertungen durchführen zu können, ist es dringend erforderlich, den Bearbeitern praktikable Anwendungs- und Berechnungsprogramme zur Verfügung zu stellen.

Das **Finanzministerium** hat erklärt, dass die IT-Unterstützung der Grundsteuerreform, insbesondere vor dem Hintergrund des bekannten Zeitfensters, für alle Beteiligten eine große Herausforderung darstelle. Die entsprechenden Programmierarbeiten seien bereits angelaufen.

- Die Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung und Weiterverarbeitung von Dokumenten müssen geschaffen werden.

Das neue Bewertungsrecht sieht Verpflichtungen zur elektronischen Übermittlung u. a. für Steuererklärungen und Anzeigen des Steuerpflichtigen über wertverändernde Maßnahmen vor. Hierfür müssen die notwendigen technischen Voraussetzungen für die Steuerpflichtigen und in den Finanzämtern geschaffen werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass an der Umsetzung der elektronischen Übermittlung der Grundsteuererklärungen auf Bundesebene gearbeitet werde.

- Vordrucke müssen entwickelt werden.

Für Erklärungen und Anzeigen¹ der Steuerpflichtigen müssen neue, praktikable und verständliche Vordrucke entwickelt werden. Diese müssen sowohl in Papierform als auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass sich die Erklärungsvordrucke in der Endabstimmung befänden.

- Die Organisation der Bewertungsstellen muss verbessert und angepasst werden.

¹ § 228 BewG.

Die Bewertungsstellen müssen neu organisiert werden. Insbesondere wenn Erklärungen und Anzeigen elektronisch übermittelt werden, müssen die Arbeitsabläufe angepasst werden. Das Finanzministerium muss endlich eine einheitliche Dienstanweisung für alle Bewertungsstellen in Schleswig-Holstein erstellen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass für die Umsetzung der Reform der Grundsteuer eine Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet und bekanntgegeben werde. Zur Erarbeitung entsprechender Vorgaben werde in Kürze eine Projektgruppe eingerichtet.

- Ein Personalkonzept ist dringend erforderlich.

Das Personal muss dringend aufgestockt werden. Mit der derzeitigen Besetzung werden die Bewertungsstellen nicht in der Lage sein, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen.

Das Finanzministerium erwartet für die Umsetzung der Grundsteuerreform in den Finanzämtern des Landes Schleswig-Holstein jeweils bezogen auf den Personalbestand 2018 folgenden Personalmehrbedarf:¹

Personalmehrbedarf für die Jahre 2019 - 2024

Jahr	Zusätzlich benötigte Arbeitskräfte in den Bewertungsstellen in Schleswig-Holstein
2019	8
2020	9
2021	9
2022	104
2023	153
2024	26

Tabelle 13: Personalmehrbedarf für die Jahre 2019 - 2024

Das Finanzministerium will den geschätzten Personalmehrbedarf zumindest teilweise mit Studenten und Rentnern über Zeitverträge oder befristete Arbeitsverhältnisse decken. Genauere Pläne und eine konkrete Personalbedarfsberechnung hat es bisher nicht vorgelegt. Wie viele zusätzliche Planstellen ggf. in den Haushalt eingebracht werden können, müsse im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen entschieden werden.

Zudem geht die Schätzung davon aus, dass die Veranlagung zukünftig vollautomatisiert durchgeführt werden kann. Das Finanzministerium

¹ Quelle: Finanzministerium; Schätzung der Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ der Steuerverwaltungen der Länder im September 2018 (kein jahresbezogener Daueraufwand, sondern Mehrbedarf bezogen auf das Jahr 2018).

selbst hat aber eingeräumt, dass dies erst mit der zweiten Hauptfeststellung auf den 01.01.2029 der Fall sein werde. Es muss daher in seine Überlegungen zum Personalbedarf auch die Möglichkeit mit einbeziehen, dass die technische Unterstützung unzureichend sein wird.

Das Finanzministerium muss so schnell wie möglich den konkreten Personalbedarf ermitteln und ein Konzept erstellen, wie dieser gedeckt werden soll. Den Finanzämtern müssen hierfür konkrete Vorgaben gemacht werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass bisher eine modellunabhängige Schätzung der bundesweiten Arbeitsgruppe Personalbemessung vorliege. Auf Grundlage dieser Schätzung seien bereits Personalmaßnahmen getroffen worden. Darüber hinaus werde sich die bundesweite Arbeitsgruppe in Kürze mit dem Personalbedarf für die Durchführung der materiell-rechtlichen Arbeiten einer neuen Hauptfeststellung befassen. Dieser Personalbedarf könne durch den Einsatz externer Arbeitskräfte teilweise gedeckt werden. Im weiteren Verlauf der ersten Hauptfeststellung solle der Mehrbedarf an Personal durch Ausleihangestellte mit Zeitverträgen, geprüfte Nachwuchskräfte aus der allgemeinen Verwaltung und auch aus geprüften Nachwuchskräften der Steuerverwaltung gedeckt werden, Das Finanzministerium werde bei den Vorstehern der Finanzämter weiter das allgemeine Bewusstsein schärfen für die großen Aufgaben, die die Bewertungsstellen erwarten.

Der **LRH** hält an seinen Forderungen fest und weist auf Folgendes hin: Da das Land sich nunmehr entschieden hat, das sog. „Bundesmodell“ einzuführen, muss das Finanzministerium jetzt schnellstmöglich die angekündigte Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation in den Bewertungsstellen entwickeln. Zudem ist eine klare Berechnung des tatsächlichen Personalbedarfs in Schleswig-Holstein und ein konkretes Konzept zu seiner Deckung notwendig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter Personalbedarf entstehen wird, wenn die Veranlagung nicht wie geplant vollautomatisiert durchgeführt werden kann, weil die technischen Voraussetzungen fehlen. Die Bewertungsstellen müssen auf der Grundlage einer detaillierten Planung ausreichend besetzt werden. Die Verantwortung hierfür liegt nicht allein bei den Vorstehern der Finanzämter.

9.6 **Das Finanzministerium muss handeln**

Die Bewertungsstellen sind in der Vergangenheit vom Finanzministerium vernachlässigt worden. Das neue Recht bietet eine Chance, die Bewertungsstellen neu zu organisieren und besser aufzustellen. Allerdings hat

das Finanzministerium bisher noch keine konkreten Überlegungen vorgelegt, wie dies umgesetzt werden soll. Darüber hinaus muss das Finanzministerium seine Fachaufsicht in den nächsten Jahren deutlich stärker wahrnehmen. Es muss sicherstellen, dass die zahlreichen Mängel der Vergangenheit in den Bewertungsstellen beseitigt werden und keine neuen auftreten. Gelingt dies nicht, werden die Bewertungsstellen nicht in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen.