

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Festsetzung der Grunderwerbsteuer



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Festsetzung der Grunderwerbsteuer (Kapitel 1201)

Bei der Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle werden viele Arbeitsprozesse nicht maschinell unterstützt. Dieses Massenverfahren sollte baldmöglichst digitalisiert werden. Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften werden den Finanzämtern nicht immer angezeigt. Dafür sollte ein funktionierendes Kontrollsystem eingeführt werden.

1 Ausgangslage

1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Grunderwerbsteuer (GrESt) unterliegen insbesondere Grundstückskaufverträge. Rechtsgeschäfte, die nicht auf den Erwerb des Eigentums an einem Grundstück gerichtet sind, diesem aber im wirtschaftlichen Ergebnis im Wesentlichen gleichkommen, unterliegen ebenfalls der GrESt. Hierzu gehören vor allem gesellschaftsrechtliche Veränderungen bei Personen- und Kapitalgesellschaften mit Grundbesitz, wie z. B. die Übertragung von Gesellschaftsanteilen in bestimmten Fällen.

Bei einem Grundstückskauf bemisst sich die Steuer nach dem Kaufpreis. Soweit Inventar oder Betriebsvorrichtungen miterworben werden, ist der Kaufpreis um die darauf entfallenden Beträge zu kürzen. Bei gesellschaftsrechtlichen Veränderungen wird als Bemessungsgrundlage der Wert des Grundbesitzes angesetzt.

Seit 2011 beträgt der Steuersatz in Baden-Württemberg 5 Prozent.

1.2 Aufkommen

Mit zuletzt 2,46 Mrd. Euro im Jahr 2021 ist die GrESt die bedeutendste Landessteuer in Baden-Württemberg. 38,85 Prozent des Aufkommens gehen über den Kommunalen Finanzausgleich an die Stadt- und Landkreise.

1.3 Zuständigkeit und Festsetzungsverfahren

Für die Festsetzung der GrESt sind in Baden-Württemberg 60 Finanzämter zuständig. Die Grunderwerbsteuerfälle werden von den Grundstückswertstellen bearbeitet, die daneben noch andere Tätigkeiten wahrnehmen. Grunderwerbsteuerfälle, die auf gesellschaftsrechtlichen Veränderungen basieren, werden seit 2020 von der Landeszentralstelle für gesellschaftsrechtliche Grunderwerbsteuerfälle beim Finanzamt Schwetzingen bearbeitet.

Steuerlich relevante Vorgänge sind dem zuständigen Finanzamt innerhalb von zwei Wochen anzuzeigen. Dies obliegt zum einen den Steuerschuldern. Des Weiteren sind Gerichte, Behörden und Notare hierzu verpflichtet. Diese müssen nach § 18 Absatz 1 GrEStG für die Anzeigen amtlich vorgeschriebene Vordrucke in Papierform verwenden. Eine elektronische Übermittlung der Anzeigen an die Finanzämter ist bisher nicht möglich. Zur Festsetzung der GrESt müssen die Daten somit manuell in das steuerliche Fachprogramm übernommen werden. Die Bediensteten der Grundstückswertstellen informieren zudem andere Stellen des Finanzamts wie z. B. die Vollstreckungs- und die Veranlagungsstelle des Erwerbers und des Veräußerers durch Mehrfertigungen der schriftlichen Anzeigen über den Erwerbsvorgang. Falls erforderlich, stellen sie auch die sogenannte Unbedenklichkeitsbescheinigung für den Eintrag im Grundbuch aus.

2 Prüfungsergebnisse

Wir untersuchten das Verfahren und die Arbeitsabläufe zur Festsetzung der GrESt bei fünf Finanzämtern.

2.1 Fallzahlen und Personaleinsatz

Die Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle stellt ein Massenverfahren dar. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 hat sich die Anzahl der landesweit bearbeiteten Fälle von 285.000 auf 311.000 Fälle je Jahr erhöht.

Zum Stichtag 1. Januar 2021 betrug der Personaleinsatz bei den Grundstückswertstellen insgesamt 526 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Aufgrund bundeseinheitlicher Personalbedarfsberechnungen geht die Finanzverwaltung davon aus, dass davon 113 VZÄ (22 Prozent) für die Bearbeitung der GrESt erforderlich sind. Ein gesonderter Ausweis dieser Stellen innerhalb der Grundstückswertstellen erfolgt in den Geschäftsverteilungsplänen der Finanzämter jedoch nicht.

Nach einer vom Rechnungshof initiierten Einschätzung durch die Bediensteten der Grundstückswertstellen entfielen dort jedoch 40 Prozent der Arbeitszeit auf die Bearbeitung der GrESt. Auf das ganze Land hochgerechnet würde dies einen Personaleinsatz von insgesamt 213 VZÄ bedeuten, also fast doppelt so viel wie von der Finanzverwaltung angenommen.

2.2 Fehlerquellen

2.2.1 Fehlerhafte oder unvollständige Veräußerungsanzeigen

Häufig reichten Notare bei den Finanzämtern fehlerhafte oder unvollständige Veräußerungsanzeigen ein. So fehlten z. B. regelmäßig die Steueridentifikationsnummern der Veräußerer und der Erwerber. Oftmals wurden von den Notaren weniger Ausfertigungen der Veräußerungsanzeigen eingereicht, als für die Weiterleitung an andere Stellen nach den amtlich vorgeschriebenen Vordrucken erforderlich waren. Durch die notwendige Korrektur fehlerhafter

bzw. unvollständiger Angaben und das Fertigen von Kopien entstand bei den Finanzämtern zusätzlicher Arbeitsaufwand.

Den größten Aufwand verursachten die Fälle, bei denen die eingereichten Anzeigen letztlich nicht verwertet werden konnten und daher von den Finanzämtern neu erstellt werden mussten. Dies war hauptsächlich der Fall, wenn die Notare unterschiedliche Erwerbsvorgänge, die z. B. bei der Auseinandersetzung einer Erbengemeinschaft vorliegen können, in einer einzigen Veräußerungsanzeige anstatt getrennt darstellten.

Die Oberfinanzdirektion Karlsruhe hatte die Problematik der fehlerhaften Veräußerungsanzeigen bereits 2018 aufgegriffen. Daraufhin führten die Finanzämter Informationsveranstaltungen für Notare durch. In der Folge war kurzzeitig eine Verbesserung der Qualität der Veräußerungsanzeigen erkennbar. Im Laufe der Zeit häuften sich jedoch die Fehler wieder deutlich.

2.2.2 Angemessenheitsprüfung bei Inventar und Betriebsvorrichtungen

2020 wurden bei rund 38.000 Erwerbsfällen Inventar oder Betriebsvorrichtungen mitübertragen. Deren Werte - die nicht der GrESt unterliegen - beliefen sich auf insgesamt 481 Mio. Euro. In diesen Fällen müssen die Finanzämter grundsätzlich prüfen, ob die erklärten Werte angemessen sind. Eine solche Angemessenheitsprüfung setzt jedoch voraus, dass die einzelnen Gegenstände, deren Anschaffungsdatum, Anschaffungskosten und aktuellen Werte konkret bezeichnet werden.

Der amtliche Vordruck der Veräußerungsanzeige sieht allerdings derzeit lediglich vor, den auf Inventar und Betriebsvorrichtungen entfallenden Teil des Kaufpreises anzugeben. In den insoweit von uns geprüften rund 300 Fällen war somit allein auf Basis der Anzeigen eine Angemessenheitsprüfung nicht möglich. Auch die Angaben in den Kaufverträgen waren meist nicht ausreichend.

2.2.3 Nicht angezeigte Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften

Potenziell grunderwerbsteuerlich relevante Vorgänge bei Personengesellschaften, die nicht notariell beurkundet werden, müssen von den Steuer-schuldern - also z. B. vom Erwerber oder von der Personengesellschaft - selbst angezeigt werden, was jedoch oftmals unterblieb.

Auf Anregung verschiedener Rechnungshöfe wurde 2014 ein IT-Verfahren zur Erstellung von Kontrollmitteilungen für Zwecke der GrESt entwickelt. Mit diesem können gesellschaftsrechtliche Veränderungen aus dem Fachprogramm für Personengesellschaften auf grunderwerbsteuerlich relevante Vorgänge überprüft werden. Das Auswertungsprogramm kam jedoch in Baden-Württemberg unter anderem deshalb nicht über einen Piloteinsatz hinaus, weil bundesweit ein neues Verfahren geplant ist.

Obwohl dieses ältere Programm nicht mehr gepflegt wird, hat es die Steuer-verwaltung im vorliegenden Prüfungsverfahren auf Bitte des Rechnungshofs für eine landesweite Abfrage eingesetzt. Dadurch konnten 1.680 Fälle mit

potenziell anzeigepflichtigen Vorgängen für die Veranlagungszeiträume ab 2014 ff. identifiziert werden. Hiervon haben wir 140 untersucht und im Ergebnis sieben bisher unbekannte steuerpflichtige Erwerbsfälle mit einem Gesamtvolumen von 226.000 Euro entdeckt.

2.3 Maßnahmen der Steuerverwaltung zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse

2.3.1 Digitalisierung geplant - Umsetzungszeitpunkt ungewiss

Elektronische Übermittlung von Veräußerungsanzeigen

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 hat der Gesetzgeber das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, durch Rechtsverordnung ein Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen - insbesondere für Notare - einzuführen.

Geplante Termine für die entwicklungstechnische Fertigstellung und die pilotweise Einführung des Verfahrens wurden seit 2016 wiederholt verschoben. Seit 2019 sind die an das Verfahren gestellten Anforderungen definiert (Lastenheft). Danach sollen möglichst viele Arbeitsschritte digitalisiert werden. Aufgrund des Leistungsumfangs ist eine Realisierung in Stufen geplant.

Für das Pilotverfahren der Stufe 1, die sich auf die elektronische Entgegennahme von Veräußerungsanzeigen ausgewählter Notare beschränkt, sollen die notwendigen Programmierleistungen voraussichtlich bis Ende März 2023 bereitgestellt werden. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung lag allerdings noch nicht einmal das Pflichtenheft vor, das die Umsetzung der im Lastenheft gestellten Anforderungen beschreibt. Auch für die Steuerverwaltung ist es daher fraglich, ob der Zeitplan eingehalten werden kann.

Die Ergebnisse der Pilotierung aus Stufe 1 sollen als Grundlage für die noch zu erlassende Rechtsverordnung zur konkreten Ausgestaltung des Verfahrens dienen. Weitere Pilotierungsstufen, in denen dann komplexere Arbeitsschritte erprobt werden sollen, sind erst nach Erlass der Rechtsverordnung geplant.

Vollmaschinelle Steuerfestsetzung

Eine weitergehende „Vollmaschinelle Festsetzung der GrESt“ soll voraussichtlich erst im Anschluss an das Projekt der elektronischen Übermittlung von Veräußerungsanzeigen umgesetzt werden. Das erforderliche Lastenheft wurde noch nicht erstellt.

Auswertungsprogramm für Vorgänge bei Personengesellschaften

Das - in Baden-Württemberg bisher nicht genutzte - Auswertungsprogramm zu potenziell grunderwerbsteuerlich relevanten Vorgängen bei Personengesellschaften soll durch ein neues, bundesweites Verfahren ersetzt werden. Der Zeitpunkt der Umsetzung ist noch völlig unklar.

2.3.2 Mögliche Wirkungen der Digitalisierung

Bei der Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle werden viele Arbeitsprozesse nicht maschinell unterstützt und müssen somit manuell erledigt werden. Insbesondere die Erfassung der Daten aus den in Papierform einzureichenden Veräußerungsanzeigen und die Information an andere Stellen des Finanzamts über die Grundstücksveräußerung erfordern einen erheblichen Zeitaufwand.

Das geplante Verfahren für die elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeige wäre insoweit ein wichtiger Beitrag, die Datenqualität zu verbessern, die Arbeitsabläufe zu vereinfachen und den manuellen Erfassungsaufwand deutlich zu verringern.

Um die dadurch potenziell freiwerdenden Personalressourcen aufzuzeigen, haben wir die Bediensteten der untersuchten Grundstückswertstellen gebeten, die Zeitanteile sämtlicher Arbeitsprozesse qualifiziert zu schätzen. Allein durch die elektronische Übermittlung und Übernahme der Daten in das Fachprogramm dürfte sich der bisher anfallende Arbeitsaufwand um 16 Prozent reduzieren. Durch weitere automatisierte Prozesse könnten darüber hinaus 28 Prozent des bisherigen Arbeitsaufwands wegfallen. Bezogen auf die 113 VZÄ, die nach der Personalbedarfsberechnung der Verwaltung landesweit auf die Bearbeitung der GrESt entfallen, ergäben sich rechnerisch Personalressourcen von rund 50 VZÄ, die für andere Aufgaben eingesetzt werden könnten. Nach dem Aufteilungsschlüssel, den wir bei den Finanzämtern erhoben haben und nach dem von einem Einsatz von 213 VZÄ für die Bearbeitung der GrESt auszugehen wäre, ergäben sich rechnerisch sogar 93 VZÄ.

Mit dem in weiteren Entwicklungsschritten geplanten Verfahren für die vollmaschinelle Festsetzung der GrESt könnten viele einfache risikolose Fälle automatisiert abgewickelt werden. Zudem sieht dieses Verfahren eine digitale Unbedenklichkeitsbescheinigung vor.

2.3.3 Bereits umgesetzte Optimierungsmaßnahmen

Aufgrund unserer Feststellungen hat die Steuerverwaltung bereits mehrere Schritte unternommen:

- Die Grundstückswertstellen wurden angewiesen, auch bei den noch nicht geprüften Personengesellschaftsfällen aus Punkt 2.2.3 die steuerpflichtigen Erwerbsvorgänge zu identifizieren. Die zuständigen Bediensteten wurden hinsichtlich der Grunderwerbsteuerlichen Problematik sensibilisiert; zudem sind gezielte Fortbildungsveranstaltungen geplant.
- Das für Notare bereits aufgelegte Merkblatt wurde um die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Veräußerungsanzeigen ergänzt. Zudem plant die Steuerverwaltung, den Notaren dazu ein Erklärvideo als Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen.
- Bezüglich des Inventars und der Betriebsvorrichtungen wurde die zuständige Bundesarbeitsgruppe gebeten, die Vordrucke entsprechend zu erweitern.

- Das Bundesfinanzministerium und die Ministerien der anderen Länder wurden gebeten, eine baldige Realisierung der Maßnahmen zur elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen und zur nachfolgenden vollmaschinellen Steuerfestsetzung zu unterstützen.

3 Empfehlungen

Die Steuerverwaltung hat auf die Feststellungen bereits durch zielgerichtete Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene reagiert. Für den weiteren Prozess empfiehlt der Rechnungshof ergänzend Folgendes:

3.1 Digitalisierung des Verfahrens weiterhin forcieren

Aufgrund des erheblichen Optimierungspotenzials und dessen bundesweiter Bedeutung empfiehlt der Rechnungshof, das Ministerium für Finanzen möge sich auf Bundesebene weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, dass

- das in Planung befindliche Verfahren zur elektronischen Übermittlung von Veräußerungsanzeigen eine hohe Priorität erhält und möglichst bald eingeführt wird,
- die geplante elektronisch zu übermittelnde Veräußerungsanzeige um Pflichtfelder für Angaben zum Inventar und zu den Betriebsvorrichtungen ergänzt wird, um eine maschinell unterstützte Angemessenheitsprüfung zu ermöglichen, und
- die vollmaschinelle Festsetzung der GrEST baldmöglichst realisiert wird.

3.2 Besteuerung von Erwerbsvorgängen bei Personengesellschaften sicherstellen

Für Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften ist ein funktionierendes Kontrollsystem sicherzustellen. Das Ministerium für Finanzen sollte darauf hinwirken, dass das auf Bundesebene geplante neue Verfahren zur Erstellung von Kontrollmitteilungen zeitnah eingeführt wird. Bis dahin sollte die Verwaltung das im Land vorhandene, aber bisher nicht eingesetzte Verfahren verwenden, um Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften möglichst vollständig zu identifizieren. Nur auf diese Weise kann in der Folge eine gleichmäßige Besteuerung erreicht werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen hat gegen den Beitrag keine Einwände erhoben.