

# Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten

Machbarkeitsstudie

Kurzfassung



**Bericht der Arbeitsgruppe**  
**„Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten“**

**Kurzform**

**Gliederung:**

1.	Anlass und Zielsetzung.....	2
2.	Vorschlag einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage.....	4
3.	Die Wertermittlungsmethode .....	5
4.	Beispielfall.....	6
5.	Zukünftiger Verfahrensablauf.....	8
6.	Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke .....	9
7.	Datenlage .....	11
8.	Künftige Organisation .....	11
9.	Belastungsverschiebungen.....	12
10.	Zusammenfassung / Ergebnis .....	14

## **1. Anlass und Zielsetzung**

Eine Reform der Grundsteuer ist dringend geboten. Die überkommenen Einheitswerte, die immer noch die Bemessungsgrundlage der Steuer bilden, sind nicht mehr zeitgemäß. Sie haben sich aufgrund der weit zurückliegenden Bezugszeitpunkte 1935 und 1964 zum Teil extrem von den realen Werten der Grundstücke entfernt. Dies führt z. B. dazu, dass ein Neubau des Jahres 2009 einem Gebäude der Baujahre 1935 / 1964 gleichgestellt wird. Nach einer weit verbreiteten Auffassung bestehen Zweifel, ob die aktuelle Erhebung der Grundsteuer noch dem Gleichheitsgebot der Verfassung entspricht. Die Finanzministerkonferenz beschloss bereits 1995, das bisherige Bewertungsverfahren nur noch für eine Übergangszeit beizubehalten.

Bisherige Reformbemühungen haben sich darauf konzentriert, eine möglichst einfach strukturierte Bemessungsgrundlage zu schaffen, die es ermöglicht, die Aufgabe der Wertfeststellung gegebenenfalls auch den Gemeinden zu übertragen. Diese Überlegungen haben bisher nicht zum Erfolg geführt, weil einfach strukturierte Bemessungsgrundlagen immer auch zu Vergrößerungen und Ungenauigkeiten führen, von denen zu befürchten ist, dass sie dem betroffenen Steuerzahler nicht zu vermitteln sind und daher auch keine politische Akzeptanz finden.

Insbesondere die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt nun Anlass zu Überlegungen, die Bemessungsgrundlage so zu gestalten, dass sie sich so weit wie möglich an den realen Werten der Grundstücke orientiert. So hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 7. November 2006 zur Erbschaftsteuer den Gesetzgeber dazu aufgefordert, die Grundstücksbewertung so zu gestalten, dass sie die Werte der Grundstücke „in ihrer Relation realitätsgerecht abbildet“. Die Arbeitsgruppe greift diesen Gedanken für die Grundsteuer auf.

Zwar wurde in der bisherigen Diskussion zur Reform der Grundsteuer eine am Verkehrswert ausgerichtete Bemessungsgrundlage generell als nicht machbar verworfen, weil die Vorstellung bestand, dass dann für ca. 35 Millionen Grundstücke in Deutschland Einzelgutachten zu erstellen wären, was schon aus Kosten- und Kapazitätsgründen nicht möglich sei. Beispiele wie die Grundsteuererhebung in den Niederlanden und der in Niedersachsen im Jahr 2008 eingeführte Immobilien-Preis-Kalkulator zeigen jedoch, dass es mit den heute vorhandenen Möglichkeiten der

elektronischen Datenverarbeitung einschließlich der Marktanalyse machbar ist, auch in einem Massenverfahren zu akzeptablen Kosten Bemessungsgrundlagen zu schaffen, die sich am tatsächlichen Wert der Immobilien orientieren.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Steuerabteilungsleiter der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein die Arbeitsgruppe unter Leitung Bremens, eine Machbarkeitsstudie zu der Frage zu erstellen, ob in Deutschland die Erhebung der Grundsteuer nach verkehrswertorientierten Grundstückswerten kostengünstig und automationsgerecht möglich ist.

Anders als bei bisherigen Reformüberlegungen ist die Arbeitsgruppe interdisziplinär besetzt. Ihr gehören neben Vertretern der genannten Finanzverwaltungen sowie der nordrhein-westfälischen Finanzverwaltung auch Vertreter der Gutachterausschüsse Aurich, Berlin, Bremen und Kiel, des Oberen Gutachterausschusses Niedersachsen, ein Vertreter des Innenministeriums Niedersachsen sowie ein Vertreter des Bundes der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure e. V. (BDVI) an

#### **Nach Auffassung der Arbeitsgruppe muss eine Grundsteuerreform**

- **den Anforderungen der Verfassung entsprechen,**
- **für Grundstückseigentümer und Mieter akzeptabel sein,**
- **eine kostengünstige und fortlaufend aktualisierte Bewertung ermöglichen,**
- **und aufkommensneutral gestaltet sein.**

**Die Arbeitsgruppe hält eine Reform der Grundsteuer orientiert an Verkehrswerten für realisierbar.**

## **2. Vorschlag einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage**

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Grundsteuer zukünftig auf der Basis einer am Verkehrswert orientierten Bemessungsgrundlage zu erheben.

Der Verkehrswert ist allerdings eine mathematisch nicht exakt feststellbare Größe. In einem Massenverfahren kann es nur darum gehen, sich diesem Idealwert - soweit dies mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist - zu nähern.

Die für ein solches Verfahren erforderlichen Daten sind nach den Feststellungen der Arbeitsgruppe bereits jetzt in Teilbereichen vorhanden. Durch die Novellierung des Baugesetzbuchs und die damit ab 2009 eintretende Datenverdichtung wird nach Einschätzung der Arbeitsgruppe ab 2012 eine flächendeckend ausreichende Datenmenge für die vorgeschlagene Wertermittlung zur Verfügung stehen.

Der Verkehrswert als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer entspricht mit hoher Sicherheit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, weil das Gericht in seinen neueren Entscheidungen immer den Verkehrswert als Richtschnur für eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage herangezogen hat.

Eine am Verkehrswert orientierte Bemessungsgrundlage wird nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch eher als einfach strukturierte Bemessungsgrundlagen Akzeptanz bei Eigentümern und Mietern finden, weil Grundstückseigentümer in aller Regel zumindest grobe Vorstellungen über den Wert ihrer Immobilien haben und auch Mieter an der Höhe der Miete den Wert ihrer Wohnung einschätzen können.

Nach den Berechnungen der Arbeitsgruppe wird das vorgeschlagene Verfahren deutlich kostengünstiger als das bisherige Bewertungsverfahren sein. Für die Erstbewertung des Grundbesitzes beläuft sich der Kostenaufwand pro Fall auf 52 Euro. Geht man entsprechend der niederländischen Vorgehensweise bei der Erstbewertung von einem vierjährigen Nutzungsturnus aus, ergibt sich ein durchschnittlicher Aufwand von 13 Euro pro Fall und Jahr. Der spätere Aufwand einer jährlichen Aktualisierung aller Grundbesitzfälle wird auf rund 220 Mio. Euro geschätzt, das entspricht 6 Euro pro Fall. Demgegenüber betragen die jährlichen Kosten der aktuellen Ein-

heitsbewertung 326 Mio. Euro bei einer Aktualisierung von nur 7 % aller Fälle; das entspricht rund 128 Euro je tatsächlich bearbeiteter wirtschaftlicher Einheit.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe führt – bei entsprechender Wahl des Hebesatzes durch die Gemeinden – auch nicht zu einer Erhöhung des Steueraufkommens. Er dient nur dazu, bestehende gleichheitswidrige Wertverzerrungen zwischen den verschiedenen Grundstücksarten und einzelnen Grundstücken zu korrigieren und damit die Verfassungskonformität der Grundsteuer dauerhaft zu sichern. Die Gemeinden sind, wie bereits bei Einführung der Einheitswerte 1964, gehalten, das veränderte Bemessungsvolumen der Grundsteuer durch Anpassung ihres Hebesatzes auszugleichen. Der Schlüssel für die angestrebte Aufkommensneutralität liegt somit bei den Gemeinden.

### **3. Die Wertermittlungsmethode**

Für die vorgeschlagene Wertermittlung werden einerseits die individuellen Daten der zu bewertenden Grundstücke, wie Lage, Grundstücksgröße, Wohnfläche etc. benötigt, andererseits auch Vergleichsdaten des Immobilienmarkts, die in Gutachterausschüssen bereits seit Jahrzehnten aus den dort gesammelten Kaufpreisen abgeleitet werden. Basis ist das in den Finanzämtern sowie in den Vermessungs- und Katasterverwaltungen und Gutachterausschüssen der Länder vorhandene Datenmaterial.

Die Methode besteht darin, die individuellen Daten des zu bewertenden Grundstücks automationsgestützt mit den aus den mathematisch-statistischen Verfahren der Regressionsanalysen gewonnenen Vergleichsdaten des Immobilienmarkts zu verknüpfen.

Hinsichtlich der Daten der zu bewertenden Grundstücke beschränkt sich das Verfahren auf wenige für die Wertermittlung signifikante Merkmale. Dies sind z. B. bei der mit ca. 21 Millionen Objekten größten Gruppe der Wohnimmobilien (Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen) die Lage, die Grundstücksgröße, die Wohnfläche und das Baujahr, bei gewerblichen Objekten auch die Nutzfläche und die Erträge. Weitere individuelle Merkmale, wie z. B. der Ausstattungsstandard und der Erhaltungszustand können in einem Massenverfahren nicht berücksichtigt wer-

den. Es wird also immer eine durchschnittliche Ausstattung und ein durchschnittlicher Erhaltungszustand unterstellt. Eine solche Typisierung ist unvermeidbar und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

Die Vergleichsdaten des Immobilienmarkts werden durch Auswertung der bei den Gutachterausschüssen geführten Kaufpreissammlung gewonnen. Die Kaufpreissammlung bildet das tatsächliche Marktgeschehen ab. Zur Auswertung großer Datenbestände wird vor allem die sog. multiple Regressionsanalyse eingesetzt, die die Unterschiede in den Kaufpreisen durch z.B. die Höhe des Bodenwerts, die Größe der Wohnfläche oder andere Einflussgrößen optimal erklären kann. Als Ergebnis erhält man Vergleichsfaktoren, in denen der Einfluss der wesentlichen wertbestimmenden Merkmale einzeln quantifiziert wird.

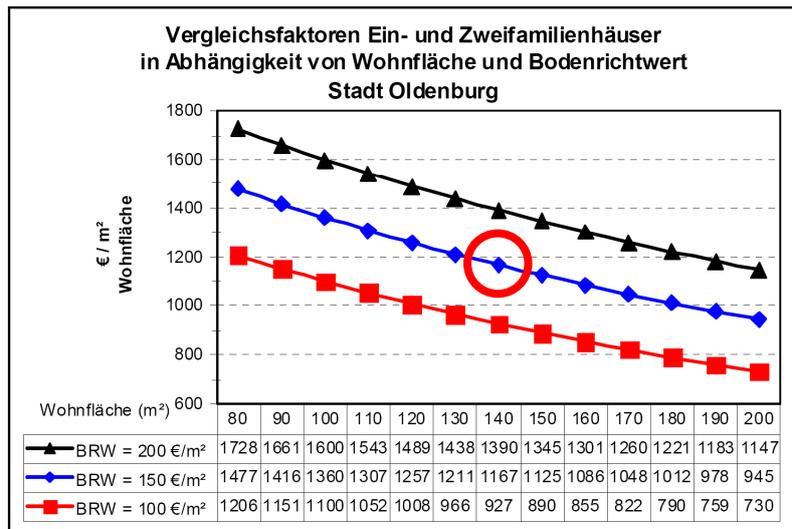
Die Ableitung der Vergleichsdaten aus den Kaufpreissammlungen gehört zu den Hauptaufgaben der Gutachterausschüsse. Vergleichsfaktoren werden regelmäßig neu ermittelt und in Grundstücksmarktberichten veröffentlicht.

#### 4. Beispielfall

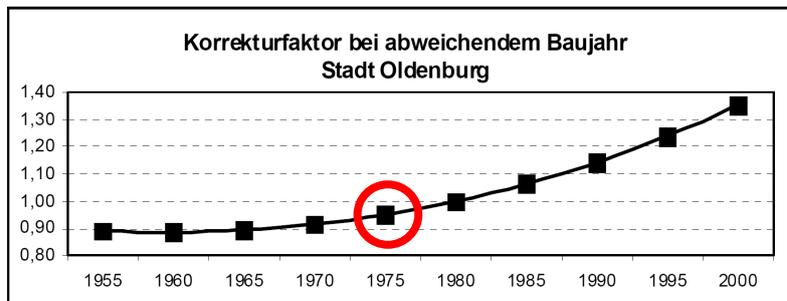
Grundstücksdaten:	
Bewertung eines Ein- bzw. Zweifamilienhauses zum Stichtag 1.1.2009 in Oldenburg (Niedersachsen) mit folgenden Grundstücksdaten:	
Baujahr:	1975
Grundstücksgröße:	800 m <sup>2</sup>
Wohnfläche:	140 m <sup>2</sup>
Lage/Bodenrichtwert:	150 Euro/m <sup>2</sup> .

Zur Bewertung werden die nachfolgenden Vergleichs- bzw. Korrekturfaktoren aus dem Grundstücksmarktbericht 2009 des Gutachterausschusses Oldenburg herangezogen.

Vergleichsfaktoren in Abhängigkeit von der Wohnfläche und dem Bodenrichtwert



Abhängigkeit vom Baujahr



Abhängigkeit von der Grundstücksgröße

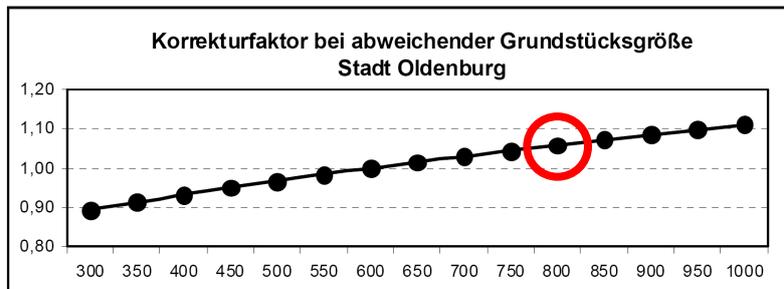


Schaubild 1: Vergleichsfaktoren (3 Tabellen)

Aus den dargestellten Tabellen lassen sich die für das zu bewertende Objekt benötigten Vergleichsfaktoren problemlos (und in der Realität automationsgestützt) ermitteln. Daraus ergibt sich für das Bewertungsobjekt ein Schätzwert von 165.000 Euro:

Wertermittlung zum Fallbeispiel:

<b>Anwendungsbeispiel für Vergleichsfaktoren:</b>			
Ein- bzw. Zweifamilienhaus in Oldenburg			
Bodenrichtwert:	150 €/m <sup>2</sup>	Wohnfläche:	140 m <sup>2</sup>
Baujahr:	1975	Grundstücksgröße:	800 m <sup>2</sup>
Vergleichsfaktor in Abhängigkeit von der Wohnfläche und dem Bodenrichtwert ermitteln			1.167,- €/m <sup>2</sup>
Korrekturfaktor für abweichendes Baujahr			0,95
Korrekturfaktor für abweichende Grundstücksgröße			1,06
Vergleichsfaktor korrigiert =			
Vergleichsfaktor x Korrekturfaktor			
Wohnfläche und Grundstücksgröße =			1.167,- €/m <sup>2</sup> x 0,95 x 1,06 = 1.175,- €/m <sup>2</sup>
Grundstückswert = Wohnfläche x Vergleichsfaktor korrigiert			= 140 m <sup>2</sup> x 1.175,- €/m <sup>2</sup>
			= <b>rd. 165.000,- €</b>

Schaubild 2: Anwendungsbeispiel

## 5. Zukünftiger Verfahrensablauf

Das künftige Bewertungsverfahren muss folgende Bestandteile enthalten:

- Schnittstelle zur Aufnahme der Objektdaten
- Schnittstelle zur Aufnahme der Daten des Immobilienmarktes
- Rechenprogramm zur Berechnung des Grundstückswertes.

Schematisch stellt sich dieser Ablauf wie folgt dar:



Schaubild 3: Ablauf eines Massenbewertungsverfahrens

Dieses Verfahren muss in der Lage sein, jährliche Aktualisierungen der Daten des Objekts und der Daten des Immobilienmarktes aufzunehmen und zurückliegende Stichtage zu berücksichtigen. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe erfüllt das dargestellte Verfahren diese Anforderungen.

## **6. Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke**

Bisherige Reformvorschläge haben zum Teil auf die weitere Erhebung der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe verzichtet, weil der Erhebungsaufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag der Steuer stehe. Die Arbeitsgruppe hält die Ermittlung einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke mit vertretbarem Aufwand für machbar. In der unter Punkt 2 genannten Kostenschätzung sind land- und forstwirtschaftliche Grundstücke bereits enthalten.

Anders als bisher sollte Besteuerungsgegenstand jedoch nicht der land- und forstwirtschaftliche Betrieb insgesamt sein, sondern nur die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke.

Entsprechend der Vorgehensweise bei der Grundsteuer B spricht sich die Arbeitsgruppe generell für die Eigentümerbesteuerung aus.

Die Vorteile sind:

- Die Nutzung des automatisierten Liegenschaftskatasters ist möglich.
- Eine Erklärung des Steuerpflichtigen ist überflüssig.
- Eine vollständige Erfassung von Flächen und Nutzungen ist gewährleistet.
- Der Fortschreibungsbedarf ist relativ gering.

Zum Bewertungsverfahren schlägt die Arbeitsgruppe vor:

- Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen und Stückländereien werden entsprechend dem Verfahren für unbebaute Grundstücke bewertet.
- Hinsichtlich der bebauten Flächen ist zu unterscheiden zwischen Resthöfen und Bauernhöfen.
  - Die Resthöfe sind wie Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus (Ein- bzw. Zweifamilienhaus) zu bewerten.
  - Für die Bewertung von Bauernhöfen schlägt die Arbeitsgruppe die Anwendung vergleichender Verfahren vor. Wohnteile sind unter Zugrundelegung einer regional üblichen Grundstücksgröße wie Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus zu bewerten. Darüber hinausgehende Grundstücksflächen sind mit dem Bodenrichtwert zu erfassen. Der Bestand an Wirtschaftsgebäuden ist mit Korrekturfaktoren zu berücksichtigen.

## **7. Datenlage**

Die grundlegenden Daten (Grundstücksdaten, Daten des Immobilienmarktes) sind zum großen Teil schon jetzt vorhanden und werden durch die Novellierung des Baugesetzbuchs durch das Erbschaftsteuerreformgesetz in den kommenden Jahren vollständig vorhanden sein.

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass die für die Wertermittlung im Grundsteuerverfahren benötigten Daten in ausreichender Qualität und der erforderlichen Flächendeckung für ganz Deutschland im Jahre 2012 vorliegen werden. Diese Einschätzung ergibt sich aus Folgendem:

- die erforderlichen Grundstücksdaten sind bereits heute flächendeckend vorhanden,
- die erforderlichen Immobilienmarktdaten werden durch Auswertung von ca. einer Million Kaufverträgen pro Jahr in ausreichender Zahl vorliegen,
- die Einführung von ALKIS als zukünftiges Katasterführungssystem wird nach aktueller Planung ebenfalls abgeschlossen sein,
- Automatisierte Bewertungsverfahren, z.B. AUTBEG in der Finanzverwaltung, werden einsatzbereit sein.

## **8. Künftige Organisation**

Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Methode der Wertermittlung lässt der Politik freie Hand in der Auswahl einer effizienten und umsetzbaren Organisationsstruktur. Die Arbeitsgruppe hatte hierfür keinen Untersuchungsauftrag und kann daher nur einige erste Hinweise auf die Bandbreite möglicher Organisationsformen für den Datenfluss von der Bemessungsgrundlage zur Grundsteuererhebung geben.

Sie schlägt vor, die Ermittlung der Bemessungsgrundlage bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung anzusiedeln, da sie wegen ihres Fachwissens und der dort verwalteten Daten am besten hierfür geeignet ist. Wegen der erforderlichen Daten des Immobilienmarktes sind die Gutachterausschüsse organisatorisch einzubinden.

Der Datenfluss von der Wertermittlung zur Grundsteuererhebung könnte nach der Erstellung der Bemessungsgrundlage unverändert auf bestehenden Strukturen

(förmliche Feststellung der Bemessungsgrundlage und Festsetzung des Grundsteuermessbescheides durch das Finanzamt, Grundsteuerfestsetzung durch die Gemeinde) aufsetzen.

Die Grundsteuerreform könnte jedoch auch dazu genutzt werden, das bisherige dreistufige, aufwändige und für Bürger schwer verständliche Verfahren zu vereinfachen. So könnten die Bemessungsgrundlage und die Steuerfestsetzung in einem Bescheid zusammengefasst und dadurch deutlich bürgerfreundlicher und kostengünstiger gestaltet werden. Die Grundsteuererhebung sollte wie bisher bei den damit seit langem vertrauten Stellen der Kommunen bzw. in den Stadtstaaten bei den Finanzämtern verbleiben.

Alternative Organisationsformen bei Einführung des hier vorgeschlagenen Bewertungssystems müssen gesondert untersucht und politisch entschieden werden.

## **9. Belastungsverschiebungen**

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe wird bezogen auf den Einzelfall zu Veränderungen der Steuerbelastung führen. Es werden sich sowohl höhere als auch geringere Steuern ergeben, die im Einzelfall durchaus beträchtlich sein können. Dies ist die zwangsläufige Folge der Beseitigung der bestehenden jahrzehntelangen Wertverzerrungen.

Die Belastungsverschiebungen können – bei den durch die Reform höher belasteten Steuerzahlern – in der Anfangsphase auch zu einer geringeren Akzeptanz der Steuer führen, weil die vom bisherigen System Begünstigten sich ihrer Privilegierung oft gar nicht bewusst waren. Dieses Problem ergibt sich jedoch bei jedem Reformvorschlag.

Die Arbeitsgruppe ist hierzu der Auffassung, dass gerade die von ihr vorgeschlagene marktorientierte Bemessungsgrundlage, die für den Bürger – wenn er sich mit anderen Steuerzahlern vergleicht – nachvollziehbar ist, auf Dauer zu einer Akzeptanz der Bemessungsgrundlage führen wird. Dies bestätigen auch die einschlägigen Erfahrungen in den Niederlanden.

Im Hinblick auf die Rechtsprechung rät die Arbeitsgruppe davon ab, die eintretenden Belastungsverschiebungen auf der Ebene der Bemessungsgrundlage zu korrigieren. Korrekturen sollten, wenn dies politisch gewollt ist, erst auf einer der Bemessungsgrundlage nachgelagerten Verfahrensstufe vorgenommen werden.

## 10. Zusammenfassung / Ergebnis

Die vorliegende Studie zeigt, dass eine am Verkehrswert orientierte Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer in Deutschland machbar ist und damit die überkommenen Einheitswerte abgelöst werden können.

Hierfür müssen die Daten der zu bewertenden Grundstücke in einem automationsgesteuerten Prozess mit den aus Verkaufsfällen abgeleiteten Daten des Immobilienmarktes verknüpft werden. Die erforderlichen Grundstücksdaten wie Grundstücksgröße, Lage, Wohnfläche etc. sind vorhanden und müssen einmalig in ein System eingepflegt werden. Die benötigten Daten des Immobilienmarktes sind aktuell noch nicht vollständig in allen Ländern verfügbar. Sie werden jedoch aufgrund der Novellierung des Baugesetzbuchs, das die Ableitung von Vergleichsdaten aus der Kaufpreissammlung ab 2009 für alle Länder zwingend vorschreibt, in wenigen Jahren flächendeckend zur Verfügung stehen. Auf dieser Basis können für alle Grundstücke in Deutschland Grundsteuerwerte erstellt werden, die in einer realitätsgerechten Relation zu den Verkehrswerten stehen. Sie entsprechen damit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Anders als bei bisherigen Reformvorschlägen können die Werte entsprechend der Entwicklung des Grundstücksmarktes automationsgestützt jährlich fortgeschrieben werden. Der Vorschlag macht damit eine spätere Anpassung an veränderte Grundstücksmarktverhältnisse durch eine erneute Hauptfeststellung entbehrlich, für die ansonsten wiederum der Gesetzgeber tätig werden müsste.

Die Kosten für die laufende Bewertung reduzieren sich nach Einschätzung der Arbeitsgruppe auf ca. 6 Euro pro Grundstück und Jahr. Demgegenüber betragen die derzeitigen durchschnittlichen Kosten der Einheitsbewertung je tatsächlich bearbeiteter wirtschaftlicher Einheit rund 128 Euro; dies bei einer jährlichen Aktualisierung von nur 7 % aller Fälle.