

Auszug  
aus der Machbarkeitsstudie  
vom März 2010

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.

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 werden. 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.

## **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.

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.

## **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.

## **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.

## **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.