

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung**

zur Kenntnis im:

Betreff: Hauptfeststellung der Einheitswerte der Grundstücke

Bezug: Vorlage 513/10 Antrag von AL/Grüne

Anlagen: 3 Bezeichnung: Anlage 1: Gebäudeerhebung Volkszählung 1987
Anlage 2: Vervielfältigtabelle zur Einheitsbewertung
Anlage 3: Mietspiegel laut OFD-Verfügung vom 03.08.1977

Zusammenfassung:

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bewertungsstelle des Finanzamts Tübingen bei der Einheitsbewertung der Grundstücke ist eingespielt und funktioniert. Aufgrund der aktuellen Gesetzeslage ist bei Bestandsgebäuden in der Regel keine höhere Bewertung möglich. Eine Änderung der Einheitsbewertung bei renoviertem Altbau würde ohne Änderung des Hebesatzes zu erheblichen Mehreinnahmen für die Stadt führen.

Ziel:

Erläuterung des Bewertungsrechts und –verfahrens, Beantwortung der Fragen aus Vorlage 513/10 (Antrag AL/Grüne)

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die Fraktion AL/Grüne beantragt, dass

1.1 sich die Verwaltung auf verschiedenen Wegen für Steuergerechtigkeit bei der Grundsteuer und Aktualisierung der Einheitswertfeststellung einsetzt und darüber berichtet und weiter mitteilt,

1.2 „welche Finanzmittel der Stadt durch Nichtanpassung der Grundsteuer z.B. bei Modernisierung und durch das Ausbleiben von Aktualisierungen seit 1964“ entgehen.

2. Sachstand

Grundlagen der Bewertung

Die Bewertung des Grundbesitzes liegt in der Zuständigkeit der Finanzverwaltung und damit der örtlichen Finanzämter. Die dort ermittelten Einheitswerte und Grundsteuermessbeträge sind bindend für die Kommunen und Grundlage für die Grundsteuerfestsetzung.

Das Bewertungsgesetz sieht vor, dass alle 6 Jahre eine Hauptfeststellung für Grundbesitz erfolgen muss. Die letzte Hauptfeststellung erfolgte auf 01.01.1964. Im Bewertungsänderungsgesetz wurde dann geregelt, dass der Zeitpunkt der nächsten Hauptfeststellung durch Gesetz zu bestimmen ist. Ein solches ist bisher nicht ergangen. Erstmals wurden die ermittelten Einheitswerte des Grundbesitzes zum 01.01.1974 angewandt, da die Durchführung der Hauptfeststellung 10 Jahre in Anspruch genommen hat.

Sofern heute Bewertungen aufgrund von Eigentumswechseln, Anbau, Neubau etc. vorgenommen werden, müssen die Wertverhältnisse des Jahres 1964 zu Grunde gelegt werden. Das für die Bewertung zuständige Lagefinanzamt hat keine Möglichkeit, hiervon abzuweichen.

Bei der Bewertung von Gebäuden wird normalerweise das Ertragswertverfahren angewendet. Hierbei wird die Jahresrohmiere der Gebäude mit dem sogenannten Vervielfältiger multipliziert. Wesentlichen Einfluss hat die Wohn- bzw. Nutzfläche des Gebäudes, die Ausstattung (4 Stufen: einfach, mittel, gut, sehr gut), die Bauweise und das Alter des Gebäudes. Relevant ist auch, in welche Größenklasse (Einwohnerzahl) die Stadt oder Gemeinde fällt und ob es sich um ein Ein-, Zweifamilienhaus etc. handelt. Die ganzen Einflussgrößen sind tabellarisch erfasst und entsprechenden Werten zugeordnet. Die Tabellen wurden von der Oberfinanzdirektion erstellt. Für alle Gebäude, die seit dem 01.01.1963 gebaut worden sind, ist eine unveränderte Jahresrohmiere anzusetzen. In der Vervielfältigertabelle sind die Werte für Gebäude ab Herstellungsdatum 20.06.1948 unverändert.

Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse am Bewertungsgegenstand - Veränderung der Fläche, Anbau, Ausbau, Umbau, Modernisierung – führen nicht zwangsläufig zu einer Wertfortschreibung. Hierfür müssen bestimmte Wertgrenzen erreicht sein. Dies ist der Fall, wenn sich der Einheitswert um mehr als 10 %, mindestens aber um 500 € oder um mehr als 50.000 € ändert.

Wird heute ein im Jahr 1963 gebautes Haus aufwändig saniert, ohne dass sich die Wohnfläche ändert, führt dies nicht zu einer anderen Bewertung, da ab dem Jahr 1963 bereits der höchste Mietwert angesetzt wird und bisher meist auch schon von einer guten Ausstattung ausgegangen wurde. Bei einem älteren Gebäude ändert sich meist ebenfalls nichts am Mietwert, wenn Außenwände, Decken oder tragende Wände nicht erneuert werden.

Eine andere Bewertung wäre möglich, wenn sich die Ausstattung ändert, also beispielsweise von Einzelöfen auf Zentralheizung umgestellt oder ein bisher nicht vorhandenes Bad eingebaut wird. Hiervon muss die Grundstückswertstelle des Finanzamts zuerst Kenntnis erlangen. Dies ist aber vielfach nur bei baurechtlich genehmigungspflichtigen Maßnahmen der Fall. Über diese wird das Finanzamt von der Stadtverwaltung informiert. Die Verwaltung hat sich davon überzeugen können, dass der Informationsaustausch mit dem Finanzamt und die Bearbeitung funktioniert.

Welche Grundsteuerausfälle durch Modernisierungen entstehen, die nach geltendem Recht nicht zu einer Änderung des Einheitswerts führen, ist mit vertretbarem Aufwand nicht zu ermitteln.

Zu oben 1.2. Auswirkungen der unterbliebenen Hauptfeststellung der Einheitswerte auf die Grundsteuereinnahmen

Eine belastbare Aussage darüber, welche Veränderungen sich bei den Einheitswerten ergeben würden, sollte eine neue Hauptfeststellung durchgeführt werden, ist für die Verwaltung auf Grund der Vielzahl unbekannter Einflussgrößen nur näherungsweise möglich. Der Gesetzgeber hat mehrfach betont, dass die Grundsteuerreform aufkommensneutral gestaltet werden soll. Die Reform soll dazu dienen, bestehende gleichheitswidrige Wertverzerrungen zwischen den verschiedenen Grundstücksarten und einzelnen Grundstücken zu korrigieren und damit die Verfassungskonformität der Grundsteuer dauerhaft zu sichern.

Die Frage, welche Auswirkungen die unterbliebene Hauptfeststellung auf die Steuereinnahmen haben könnte, hat zwei Facetten, einmal die Bewertungsgerechtigkeit innerhalb des Gebäudebestandes und zum anderen, die Frage, ob der höchste Wert von 1963 und damit das gesamte Niveau noch angemessen ist.

Letztere Fragestellung ist für die Zwecke der Grundsteuererhebung irrelevant, weil der Hebesatz die Steuerbelastung bestimmt. Würden die Tabellen zur Jahresrohmiere um einen bestimmten Prozentsatz auf heutiges Niveau angehoben, würden die Einheitswerte in Tübingen andere Werte annehmen und der Hebesatz müsste geändert werden, um die gleiche Belastung der Grundstückseigentümer zu erreichen.

Es geht also nur um die Frage der Bewertungsgerechtigkeit innerhalb des Grundstücksbestands. Häufig wird zu diesem Thema vorgebracht, der Altbau werde jedenfalls bei saniertem Altbau unangemessen bevorzugt. Ohne die Frage der Angemessenheit beantworten zu wollen und zu können, hat die Verwaltung einige Beispiele für Einfamilienhäuser berechnet.

Nr.	Fallbeispiel	qm	Monatsroh- miete pro qm in DM	Jahresroh- miete pro qm in DM	Jahresroh- miete in DM	Vervielfältiger	Einheits- wert in DM	Einheits- wert in €
1	Altbau 1916-1924 massiv, Miete "einfach", Ofenheizung, ohne Bad	200	1,10	13,15	2.630,00	8,9	23.407,00	11.964,00
2	Altbau 1916-1924 massiv Miete "gut"	200	1,70	20,35	4.070,00	8,9	36.223,00	18.520,00
3	Neubau ab 1949 - 2010 massiv, Miete "gut", Baujahr 1960	200	3,84	46,10	9.220,00	11,8	108.796,00	55.577,00
4	Neubau ab 1949 - 2010 massiv, Miete "gut", Baujahr 1963	200	5,13	61,55	12.310,00	11,8	145.258,00	74.239,00

Abbildung 1 Berechnungsbeispiele

Die Beispiele sind an Hand der Tabellen in den Anlagen 2 und 3 berechnet und zeigen, dass es erhebliche Unterschiede geben kann zwischen unsaniertem Altbau (Nr. 1) und Neubau ab dem Jahr 1963 und später (Nr. 4). Ein Fall von renoviertem Altbau ist im Beispiel Nr. 2 anzunehmen. Der Einheitswert beträgt in diesem Beispiel etwa ein Viertel des Einheitswertes der Nr. 4. Entscheidend sind dabei nicht die Unterschiede im sogenannten Vervielfältiger der Anlage 2. Die Spreizung des Vervielfältigers ist relativ gering. Entscheidend sind vielmehr die unterschiedlichen pauschalen Mietwerte in der Anlage 3. Für Altbestand wird weniger als die Hälfte der Miete von Neubauten angenommen. Das ist in der Regel für sanierten Altbau nicht richtig.

Die theoretischen Ergebnisse aus Tabelle 1 sind an Hand einiger Beispiele aus der tatsächlichen Besteuerung nachgeprüft worden. Die folgende Tabelle enthält Beispiele aus dem Gebäudebestand der GWG. Diese Beispiele haben den Vorteil, dass die tatsächliche Jahresrohrente bekannt ist.

Grundstücke der GWG	Baujahr	Wohnfläche (m ²)	Einheitswert	Jahresrohrente	Quotient Jahresrohrente/ Einheitswert
Am Stadtgraben 15	1900	407,00	12.000,00 €	24.000,00 €	2,00
Paulinenstraße 22	1901	417,90	13.500,00 €	30.000,00 €	2,22
Sindelfinger Straße 71	1964	726,86	109.000,00 €	51.000,00 €	0,47
Schwalbenweg 27 - 29	1965	673,65	160.000,00 €	40.000,00 €	0,25
Gartenstraße 75	1968	1.188,15	266.000,00 €	70.000,00 €	0,26
Jesinger Hauptstraße 71	1971	213,42	25.000,00 €	14.000,00 €	0,56

Abbildung 2 Beispiele aus Grundstücksbestand GWG

Auch die Tabelle 2 bestätigt, dass große Unterschiede auch dann auftreten, wenn man die tatsächlich erzielte Jahresrohrente zum Einheitswert in Beziehung setzt und einen Quotienten bildet. Der Quotient unterscheidet sich um mehr als den Faktor 8. Ältere Gebäude haben einen günstigeren Quotienten. Einige weitere Beispiele aus privatem Eigentum führen zu ähnlichen Ergebnissen, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Baujahr	Wohnfläche ca.	Grundsteuer	pro Quadratmeter
Hirschauer Straße a	1895 ?	385	399,84 €	1,04 €
Hirschauer Straße b (Neubau)	2009/2010	880	473,98 €	(in Bearbeitung)
Biesingerstr. a	1904	430	457,97 €	1,07 €
Biesingerstr. b	1908	444	593,21 €	1,34 €
Biesingerstr. c	1896/1897	230	550,14 €	2,39 €
Biesingerstr. d (Neubau)	1983/1984	900	4.054,00 €	4,50 €

Abbildung 3 Beispiele privater Grundstücke

Es ist nun die Frage, ob aus den dargestellten Vergleichen monetäre Schlussfolgerungen auf das Grundsteueraufkommen möglich sind. Wie sich aus der Anlage 1 ergibt, sind nach der Volkszählung 1987 4.030 Gebäude oder 38,3 % nach 1963 erbaut worden. Dieses Verhältnis hat sich in der Zwischenzeit sicher durch Abbruch und Neubau verändert. Allein die Konversionsflächen Loretto und Französisches Viertel haben erheblich dazu beigetragen. Für die weiteren Überlegungen nehmen wir deshalb an, dass inzwischen rund 50 %, der städtischen Grundstücke nach 1963 erbaut wurden. D.h. 50 % der Gebäude sind in der höchsten Klasse und damit „richtig“ eingestuft.

Wenn wir uns nun den 50 % potentiell zu niedrig bewerteten Gebäuden mit Baujahr vor 1963 zuwenden, so ist es hilfreich, die Grundlagen der Einheitsbewertung in einer Kurve darzustellen. Neben der Steuermesszahl aus dem Grundsteuergesetz sind das die beiden Faktoren Jahresrohmiete pro Quadratmeter und Vervielfältiger. Das Produkt aus Jahresrohmiete pro Quadratmeter mal Vervielfältiger verändert sich vom Jahr 1884 bis 1963. Dann ist der höchstmögliche Wert erreicht. Es ergibt sich das nachfolgende Schaubild:

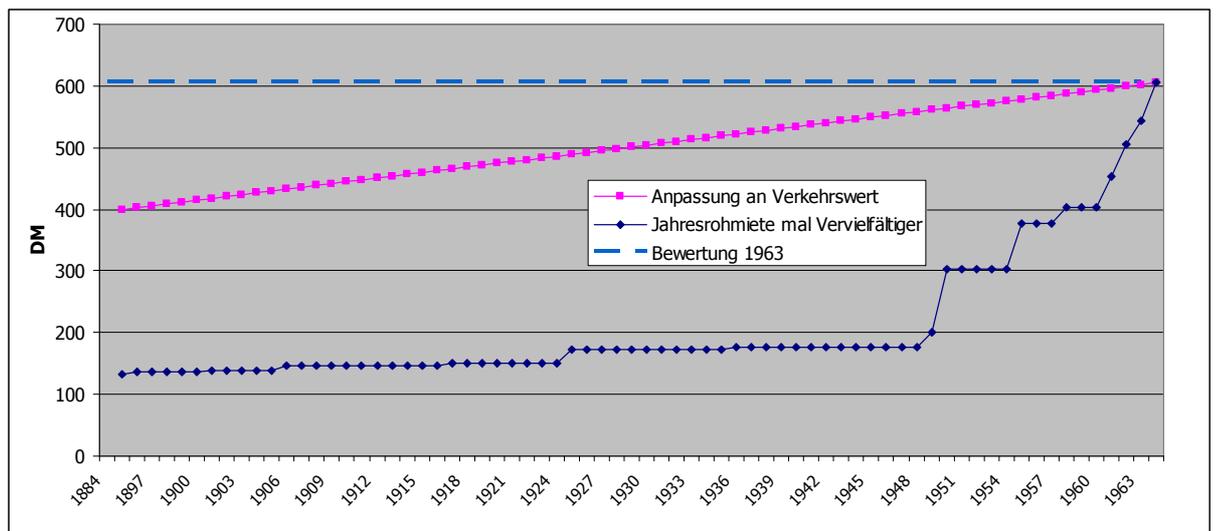


Abbildung 4 Produkt Jahresrohmiete mal Vervielfältiger

Aus der unteren Kurve der Abbildung ist zu ersehen, welcher Wert aus Jahresrohmiete und Vervielfältiger seit dem Jahr 1900 bis 1963, dem Jahr der höchsten Bewertung angesetzt wird. Wenn wir weiter annehmen, dass für Gebäude mit Erstellungsdatum 1884 und früher ein Abschlag von einem Drittel gerechtfertigt ist, dann kann man den oberen Graphen mit der Bezeichnung „angemessener Satz“ einzeichnen. Die Fläche zwischen den beiden Kurven entspräche dem Grundsteuerermehrerlös bei „angemessener Bewertung“.

Die Flächengehalte unterhalb der Graphen können berechnet werden. Die Fläche, die der mittlere Graph bis zur X-Achse einschließt, beträgt 35.186, die des unteren bis zur X-Achse 14.669. Dazwischen liegt eine Fläche von 20.517. Der Flächenanteil der unteren Kurve am Flächenanteil der oberen beträgt 41,68 %.

Der Flächenanteil der unteren Kurve an der Gesamtfläche (= Fläche unterhalb der Linie mit der Bezeichnung „Bewertung 1963“) wird für die folgenden Berechnungen hilfsweise benö-

tigt. Die Gesamtfläche hat einen Flächengehalt von 47.795. Der Anteil der unteren Kurve daran beträgt 30,7 %.

Aus diesen Angaben und dem Grundsteueraufkommen 2010 mit 14.970.000 € kann nun die Grundsteuer Mehreinnahme wie folgt berechnet werden.

Wenn wir die höchsten Werte von 1963 als 100 % setzen, ist das Grundsteueraufkommen von 50 % (= Gebäude mit Baujahr vor 1963) 30,7 % und der Beitrag des älteren Gebäudebestands lässt sich wie folgt berechnen:

$$\frac{14.970.000 \text{ €} * 30,7 \%}{130,7 \%} = 3.516.289 \text{ €}.$$

Der ältere Teil des Grundstücksbestands trägt also mit 3.516.289 € zum Grundsteueraufkommen von 14.970.000 € bei.

Die Fläche unterhalb des unteren Graphen entspricht diesem Betrag. Würde man die „angemessenen“ Werte, also die der oberen Kurve in der Einheitsbewertung ansetzen und setzt man für diese 100 % an, wäre folgender **Mehrertrag** zu erzielen:

$$\frac{3.516.289 \text{ €} * 59,32 \%}{41,68 \%} = \mathbf{5.004.469 \text{ €}}.$$

Dieser Wert kann selbstverständlich wegen der vielen getroffenen Annahmen nur ein Anhaltswert sein und die Angemessenheit der Bewertung von Altbestand kann völlig anders beurteilt werden. Systematische Verallgemeinerungen z.B. die Vereinfachung, dass der Gebäudebestand gleichmäßig von 1884 bis 1963 entstanden ist, produzieren weitere Unschärfen.

Zu oben 1.1 Maßnahmen der Verwaltung

Der Gesetzgeber hat schon länger erkannt, dass bei der Bewertung Reformbedarf besteht. Bereits im Jahr 2004 haben die Finanzministerien der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz im Auftrag der Finanzministerkonferenz Vorschläge für eine Reform des Grundsteuerrechts ausgearbeitet. In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vom 11.11.2005 hieß es: „Die Grundsteuer wird auf der Basis der Vorarbeiten von Bayern und Rheinland-Pfalz mit dem Ziel der Vereinfachung neu geregelt“. Dieses Vorhaben ist allerdings in den letzten Jahren aufgrund politisch anders gesetzter Prioritäten wieder in den Hintergrund gerückt. In diesem Zusammenhang muss auch der damit verbundene erhebliche Verwaltungsaufwands für bundesweit über 30 Millionen Objekte gesehen werden.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder haben auf der Finanzministerkonferenz am 28.01.2010 eine länderoffene Arbeitsgruppe zur Reform der Grundsteuer eingesetzt. Das Bundesministerium der Finanzen wird sich an dieser Arbeitsgruppe beteiligen.

Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe wird voraussichtlich im Herbst dieses Jahres stattfinden. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme wird die Arbeitsgruppe auftragsgemäß die bis dahin entwickelten Reformansätze bewerten und der Finanzministerkonferenz Vorschläge für das weitere Verfahren unterbreiten. Die kommunalen Spitzenverbände werden frühestmöglich in die Reformdiskussion einbezogen.

Die inzwischen von den Ländern Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein erstellte Machbarkeitsstudie zur Reform der Grundsteuer auf Basis von Verkehrswerten stellt einen möglichen Reformansatz dar, der jedoch noch weiter geprüft wird.

Aktuell hat der Bundesfinanzhof in einem Urteil vom 30.06.2010 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die geltende Praxis der Bewertung die Neuordnung der Grundsteuer angemahnt. Es sei nicht hinnehmbar, dass Grundstücke mit und ohne Bebauung weiterhin nach längst überholten Einheitswerten aus dem vergangenen Jahrhundert besteuert würden. Der Richterspruch des zweiten BFH-Senats in München gilt als deutlicher Fingerzeig an den Bundestag.

3. Vorgehen der Verwaltung

Der Bundesfinanzminister wurde durch ein Schreiben von Herrn Oberbürgermeister Boris Palmer gebeten, sich für die Reform des Bewertungsrechts einzusetzen. Daneben unterstützt die Verwaltung den Reformprozess ständig auf allen anderen Ebenen.

4. Lösungsvarianten

In der Diskussion sind verschiedene Modelle der Grundsteuererhebung.

a) Machbarkeitsstudie des Landes Bremen

- Bewertung der Grundstücke nach verkehrswertorientierten Grundstückswerten
- 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 den Vermessungs- und Katasterverwaltungen und Gutachterausschüssen der Länder vorhandene Datenmaterial
- Die individuellen Daten des zu bewertenden Grundstücks sollen automationsgestützt mit den aus den mathematisch-statistischen Verfahren der Regressionsanalysen gewonnenen Vergleichsdaten des Immobilienmarkts verknüpft werden.

b) Bertelsmannstiftung

- Die Besteuerung der Flächennutzung soll nach Meinung der Bertelsmann Stiftung erhalten bleiben. Eine Reform soll die Bewertungs- und Tarifgerechtigkeit stärken und durch die Einführung pauschalierter Verfahren den Verwaltungsaufwand bei der Bewertung vereinfachen.
- Die Bewertung der Grundstücke soll sich an den tatsächlichen aktuellen Werten orientieren. Hierzu können die Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse herangezogen werden. Alle fünf Jahre wäre dann eine vergleichsweise problemlose Aktualisierung auf der Basis des Liegenschaftskatasters vorzunehmen.
- Es ist sicherzustellen, dass bei gravierenden Änderungen der Flächennutzungsausweisung

bestehende Nutzungen durch Wertsteigerungen und damit Erhöhungen der Steuer nicht verdrängt werden.

- Stadtentwicklungspolitische Ziele dürfen nicht über die Grundsteuer B verfolgt werden. Hierfür sind Instrumente des Baurechts heranzuziehen.

- Die Bewertung der Gebäude soll sich an der tatsächlichen Nutzung orientieren. Hierzu können vereinfachte Ertragswerte herangezogen werden.

- Auf die Bewertungen sollen zur rechtlichen Absicherung Sicherheitsabschläge von mindestens 10 % gewährt werden.

c) Reformvorschlag der „Südländer“ (Vorschlag der Finanzminister aus Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zur Ermittlung des Grundsteuermessbetrages)

- Wohngebäude: 20 Cent je Quadratmeter Gebäudefläche und Etage zzgl. 2 Cent je Quadratmeter des Grundstücks

- andere Gebäude: 40 Cent je Quadratmeter Gebäudefläche und Etage zzgl. 2 Cent je Quadratmeter des Grundstücks

5. Finanzielle Auswirkungen (Siehe dazu die Ausführungen und Berechnungen unter 2.)