

Flächen-Faktor-Verfahren

Eckpunkte zur Neuregelung der Grundsteuer in Hessen

I. Wie funktioniert das „Flächen-Faktor-Verfahren“?

Das Flächen-Faktor-Verfahren baut auf dem Flächenmodell auf und entwickelt es durch die Hinzunahme eines Faktors weiter.

Nach gegenwärtigem Stand plant Bayern für das Flächenmodell folgenden Berechnungsweg:

| <u>Flächen</u> | x <u>€ je m²</u> | x <u>Steuermesszahl</u> | = <u>Steuermessbetrag</u> |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|--|
| Boden (z. B. 500 m ²) | x 0,02 € | x 1,0 | 10 € |
| Gebäude (z. B. 150 m ²) | x 0,40 € | x 1,0 bzw. 0,5 (Wohnen) | <u>60 € / 30 €</u> <u>70 € / 40 €</u> |

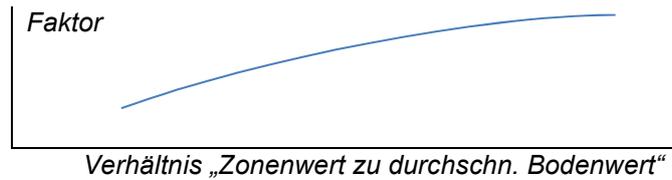
Das Flächenmodell berücksichtigt keine Lageunterschiede. D. h., alle gleichgroßen und nutzungsgleichen Immobilien in einer Gemeinde zahlen gleich viel Grundsteuer.

Hier geht das Flächen-Faktor-Verfahren einen Schritt weiter. Denn es berücksichtigt die Lagequalität des betreffenden Grundstücks im Vergleich zu einer durchschnittlichen Lage in der Gemeinde.

Das Flächen-Faktor-Verfahren nutzt dazu die nach § 196 BauGB zonenweise festgestellten Bodenrichtwerte (sog. „Zonenwerte“) als „Lageindiz“. Der Zonenwert des betreffenden Grundstücks wird – in Form einer Verhältnisbildung – mit dem Durchschnittsbodenwert der Gemeinde¹ verglichen. Weicht der Zonenwert vom Durchschnittsbodenwert ab, passt der Faktor das Ergebnis des Flächenmodells entsprechend an. Bodenwertunterschiede werden dabei jedoch nicht eins zu eins, sondern gedämpft widergespiegelt.

Der Verlauf aller Faktoren, die sich für eine Gemeinde mit unterschiedlich hohen Zonenwerten ergeben – vom niedrigsten bis zum höchsten –, entspricht einer nach oben abflachenden Kurve.

¹ Die hessische Katasterverwaltung ermittelt für jede Gemeinde einen anhand der Fläche der jeweiligen Bodenrichtwertzonen gewichteten Durchschnitt.



Der Kurvenverlauf beruht auf den folgenden Grundentscheidungen²:

- Entspricht der Zonenwert dem **Durchschnittswert** beträgt der **Faktor 1**
- Beim **Doppelten** soll der **Faktor rd. 1,2** betragen (Erhöhung um 20%)
- Bei der **Hälfte** soll der **Faktor rd. 0,8** betragen (Minderung um 20%)

Anhand dieser drei Setzungen ergibt sich für den gesamten Kurvenverlauf die folgende Formel (Wurzelfunktion):

$$\text{Faktor} = (\text{Zonenwert} / \text{durchschnittlicher Bodenwert})^{0,3}$$

Beispiel

*Drei Einfamilienhäuser mit 150 m² Wohnfläche und 500 m² Grundstück
 Steuermessbeträge im Flächenmodell = 40 €
 Stadt Fulda, durchschnittlicher Bodenwert für Wohnbauflächen = 150 €*

a) Haus 1, Zonenwert 60 € (= mäßige Lage)

$$40 \text{ €} * (60 / 150)^{0,3} = \mathbf{30 \text{ €}}$$

b) Haus 2, Zonenwert 150 € (= mittlere Lage)

$$40 \text{ €} * (150 / 150)^{0,3} = \mathbf{40 \text{ €}}$$

c) Haus 3, Zonenwert 490 € (= gute Lage)

$$40 \text{ €} * (490 / 150)^{0,3} = \mathbf{57 \text{ €}}$$

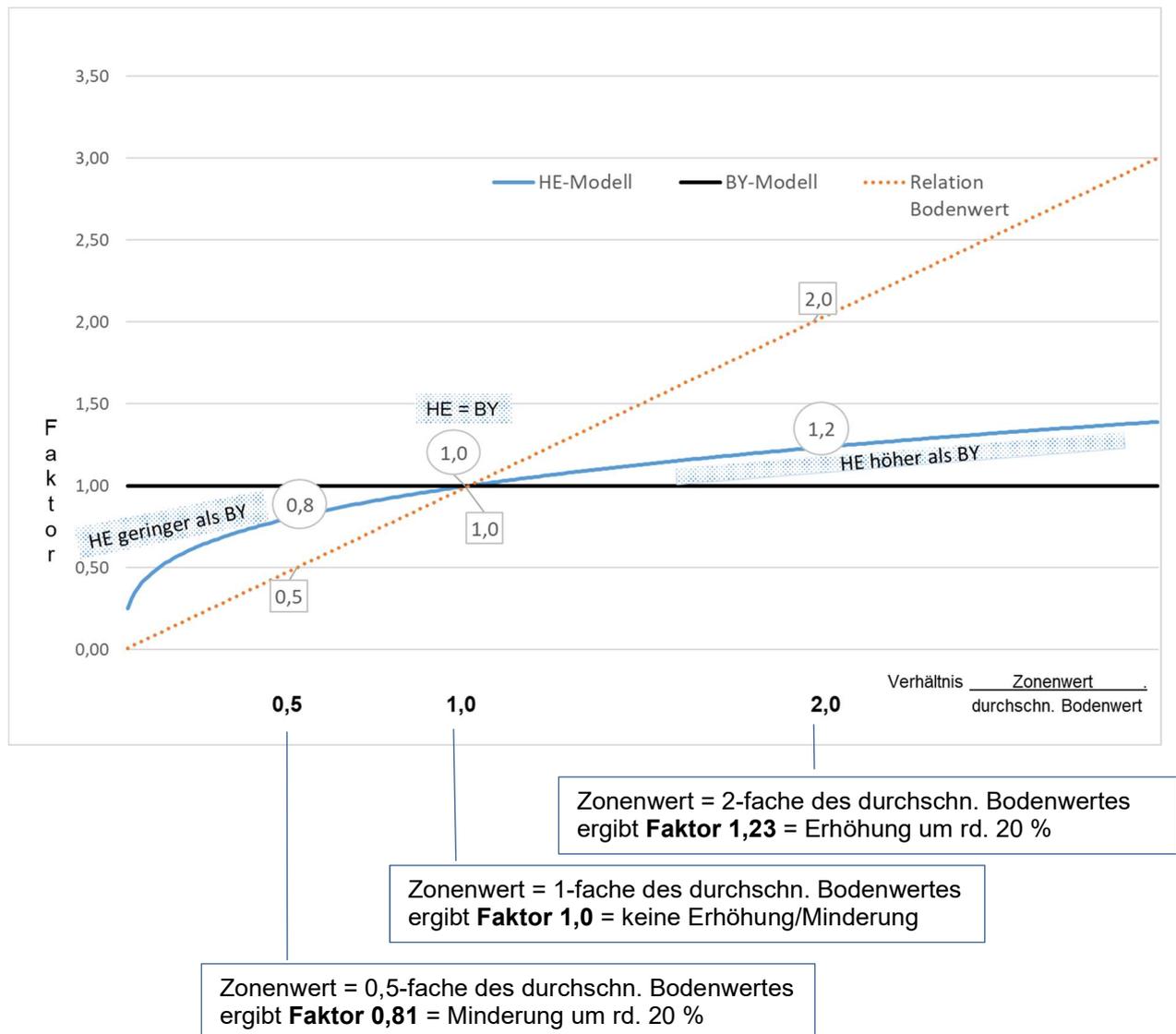
lagebedingte
Spreizung

1,9

(57 € / 30 €)

² Diesen Entscheidungen liegen die Verhältnisse in Hessen zugrunde. Für Länder mit anderen Strukturparametern - insbesondere anderen Bodenwertspreizungen innerhalb der Gemeinden – könnten sich auch abweichende Eckpunkte rechtfertigen lassen

Grafische Darstellung



Die Darstellung zeigt deutlich, einfache Lagen werden gegenüber dem Flächenmodell entlastet, gute Lagen belastet. In beiden Richtungen folgt die Anpassung aber nicht in vollem Umfang der relativen Veränderung des Bodenwertes. Minderungen und Erhöhungen der Bodenwertrelationen bildet der Faktor abgeschwächt ab.

II. Welche Überlegungen stecken dahinter?

Das Flächen-Faktor-Verfahren folgt beim Belastungsgrund und dem Belastungsmaßstab konsequent dem **Äquivalenzprinzip**.

Es knüpft an das Flächenmodell an, bei dem die Flächen das Indiz für die Möglichkeiten der Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur sind.

Das Flächen-Faktor-Verfahren nimmt aber ergänzend in den Blick, dass die Nutzungsmöglichkeiten kommunaler Leistungen auch lageabhängig sind. Denn das kommunale Infrastrukturanangebot schlägt sich – typischerweise – zu einem gewissen Grad in den Grundstückspreisen und folglich in den daraus abgeleiteten Bodenrichtwerten nieder. Bei einem über dem kommunalen Durchschnitt liegenden Wert erfordert eine lasten-gleiche Besteuerung daher eine Erhöhung, bei einem darunterliegenden Wert eine Minderung des Ergebnisses des „reinen“ Flächenmodells.

Mit der Wertrelation „Zone im Vergleich zum Durchschnitt“ als Indiz wird die Lagequalität in geeigneter Weise typisierend abgebildet. Das Abstellen auf die Relation zum kommunalen Durchschnitt und nicht auf die absolute Höhe des Bodenrichtwerts zeigt klar, dass es sich beim Flächen-Faktor-Verfahren nicht um ein Äquivalenzmodell mit einer gesonderten Wertkomponente (sog. Mischmodell), sondern um ein reines Äquivalenzmodell handelt. Es stellt dem Flächenmodell ein weiteres sachgerechtes Indiz für das Ausmaß der möglichen Inanspruchnahme kommunaler Leistungen zur Seite.

Weil nicht alle Wertdifferenzen auf Infrastrukturleistungen der Kommunen zurückzuführen sind, sondern auch andere Umstände eine Rolle spielen, folgt die Anpassung der Bemessungsgrundlage nicht in vollem Umfang den Bodenwertunterschieden. Konsequenterweise bildet das Flächen-Faktor-Verfahren diese Relation stattdessen nur gedämpft ab.

Die Anpassung erfolgt bei bebauten und unbebauten Grundstücken gleichermaßen. Bei bebauten Grundstücken betrifft sie daher nicht nur den Boden, sondern auch das Gebäude. Dies ist im Lichte des Äquivalenzgedankens schon deshalb sachgerecht, weil von guter, sich teilweise im Bodenwert niederschlagender Infrastruktur auch die Nutzer und Bewohner des aufstehenden Gebäudes profitieren.

Das Verfahren nimmt auf die Gegebenheiten vor Ort Rücksicht. In Gemeinden mit keinen oder nur sehr geringen Unterschieden im Bodenwertniveau führt es zu gleichen Ergebnissen wie das Flächenmodell. Weichen jedoch Zonenwerte vom kommunalen Durchschnitt der Bodenwerte in stärkerem Maße ab, findet dies – wenn auch bewusst in abgeschwächter Form – Niederschlag in der Bemessungsgrundlage.

Die vom Flächenmodell übernommene Begünstigung der Wohnnutzung lässt sich sozialpolitisch rechtfertigen (Verschonungsebene) und fußt nicht auf einer besonderen Auslegung des Äquivalenzprinzips.

Eine eingehende verfassungsrechtliche Analyse ist als Anlage 1 beigelegt.

III. Warum weicht Hessen mit dem Flächen-Faktor-Verfahren vom Bundesmodell ab?

Das Flächen-Faktor-Verfahren und das Bundesmodell beruhen auf gänzlich unterschiedlichen Ansätzen. Die Wahl des Flächen-Faktor-Verfahrens durch Hessen ist nicht nur eine sorgfältig abgewogene Systementscheidung, sondern folgt auch ganz praktischen Gesichtspunkten:

Einfacher für Bürger und Verwaltung und damit weniger streitanfällig

- Das Flächen-Faktor-Verfahren kommt mit drei einfachen Angaben in der Steuererklärung aus (Grundstücksfläche, Gebäudefläche „Wohnen“, Gebäudefläche „Nicht-Wohnen“). Die Steuererklärung für das Bundesmodell enthält bis zu neun Angaben.
- Das Flächen-Faktor-Verfahren besticht durch seinen einfachen Berechnungsweg. Selbst die Wirkung der auf den ersten Blick nicht ganz einfach zu greifenden Formel für den Faktor lässt sich sehr leicht anhand der Kurve erklären. Das Bundesmodell sieht hingegen zwei gänzlich unterschiedliche Berechnungsverfahren vor, die beide komplizierter sind. Bürger und Verwaltung müssen – um den Berechnungsweg auch nur annähernd verstehen zu können - dafür in die Rolle von Immobiliengutachtern schlüpfen. Gerade die Kapitalisierung und Abzinsung beim Ertragswertverfahren sind dem Bürger kaum anschaulich zu vermitteln.
- Insbesondere kommt das Flächen-Faktor-Verfahren beim Bodenwert mit den Zonenwerten aus, die in Hessen automatisch per IT zugeschickt werden können. Dies kann aus Sicht der Administration gar nicht hoch genug bewertet werden. Komplexe und nur manuell mögliche Anpassungen des Zonenwertes an individuelle wertbestimmende Eigenschaften des einzelnen Grundstücks, wie sie im Bundesmodell z.B. bei schlechter Bebaubarkeit („Handtuch-Grundstück“) oder bei Abweichungen im Maß der baulichen Nutzung drohen, sind im Massenverfahren der Grundsteuer schlicht nicht umsetzbar.
- Das Baujahr spielt beim Flächen-Faktor-Verfahren aus systematischen Gründen keine Rolle. Damit erübrigen sich Diskussionen, ob eine durchgeführte Sanierung so umfassend war, dass sie das Gebäude „verjüngt“ und wie mit unterschiedlich alten Gebäudeteilen zu verfahren ist.
- Da alle Grundstücksflächen in einer Bodenrichtwertzone gleichbehandelt werden, bedarf es auch keiner Diskussion, ob ein großes Grundstück selbständig nutzbare Teilflächen aufweist. Beim Bundesmodell müssen diese hingegen abgegrenzt und getrennt bewertet werden.
- Das Flächen-Faktor-Verfahren steht in keinem Bezug zum „Marktwert“ des Grundstückes. Dies vermeidet Konfliktpotenzial, denn über den Marktwert lässt sich trefflich streiten. Mit dem Ziel, den „objektivierten realen Wert“ zu ermitteln, provoziert das Bundesmodell geradezu solche Diskussionen.
- Anlage 2 zeigt exemplarisch einige Fragen zum Bundesmodell, die Bürgern und Verwaltung beim Flächen-Faktor-Verfahren erspart bleiben.

- Beim Flächen-Faktor-Verfahren sind deutlich größere Abstände zwischen den Hauptfeststellungsstichtagen möglich als beim Bundesmodell, schon allein, weil das Gebäudealter keine Rolle spielt. Zudem spricht vieles dafür, dass sich relative Lagequalitäten in einer Gemeinde allenfalls langsam verschieben. Ein allgemeiner Zuwachs oder Verfall der Grundstückspreise in einer Gemeinde lässt die Relationen hingegen unverändert.
- In Hessen beträgt die Grundsteuer im Durchschnitt jährlich etwa 400 Euro je Grundstück. Das Flächen-Faktor-Verfahren bietet eine gerechte und einfache Lösung, bei der Aufwand und Nutzen ausgewogen sind.

Berücksichtigung von Lageunterschieden für Akzeptanz ebenso wichtig wie Spreizung mit Augenmaß

- Das Flächen-Faktor-Verfahren bildet die Lagequalität stets verlässlich ab. Dabei sind seine Wirkungen – auch für den Bürger – leicht prognostizierbar. Auf ein Grundstück in einer guten Lage entfällt stets mehr Grundsteuer als auf ein identisches in einer mäßigen Lage. Dieser einfache Zusammenhang wird ganz erheblich zur Akzeptanz beitragen.
- Durch den Bezug zum Durchschnittsbodenwert der jeweiligen Gemeinde findet eine angemessene Differenzierung sowohl auf dem Land als auch in den Metropolen statt. Das Abstellen auf den Zonenwert stellt dabei sicher, dass auch innerhalb sehr heterogener Stadtteile eine die tatsächlichen Verhältnisse abbildende Differenzierung gelingt.
- Selbst wenn die Bodenwertspreizungen in Metropolen exorbitant ausfallen, schießt das Flächen-Faktor-Verfahren nicht über das Ziel hinaus. Wer kann schon innerhalb einer Gemeinde bei vergleichbaren Grundstücken eine möglicherweise bis zu 100-fach höhere Grundsteuer rechtfertigen? Trotzdem führt ein höherer Zonenwert stets zu einem höheren Steuermessbetrag (keine Kappung).
- Die Wirkung der Lage ist im Bundesmodell hingegen diffus. Zwar sind auch hier – wegen der gemeindebezogenen Einheitsmieten – die Bodenrichtwerte der einzig einfließende Lageaspekt, doch ist ihre Wirkung von Fall zu Fall höchst unterschiedlich. Dies liegt zum einen an den beiden grundsätzlich verschiedenen Bewertungsverfahren. So schlägt im Sachwertverfahren der Bodenwert stets voll durch, während beim Ertragswertverfahren die Wirkung nicht stringent ist. Mal spielt die Lage (so gut wie) gar keine Rolle, z. B. bei jungen Baujahren (Abzinsung) oder kleinen Grundstücksflächen. In anderen Fällen, z. B. beim Mindestwert, ist sie dann aber die maßgebende Einflussgröße, und Bodenwertunterschiede wirken sich ohne jede Abschwächung aus. Gerade in Metropolen sind diese Wirkungen kaum vermittelbar.
- Die als Anlagen 3 und 4 beigefügten Beispielsrechnungen für ausgewählte hessische Gemeinden und insbesondere für Frankfurt verdeutlichen diese Befunde.

- Zu guter Letzt ist das Flächen-Faktor-Verfahren auch daraufhin ausgerichtet, im Schnitt weder „günstiger“ noch „teurer“ als das reine Flächenmodell zu sein. Mit dem Faktor sollen sich Erhöhungen und Minderungen innerhalb einer Gemeinde in etwa die Waage halten. Fehlinterpretationen, die Abbildung der Lage führe zu generell höheren Bemessungsgrundlagen, werden so bewusst vermieden.

Keine automatischen Steuererhöhungen

- Im Flächen-Faktor-Verfahren führt selbst ein Anstieg der Bodenpreise nicht zu einer automatischen Steuererhöhung, weil gleichzeitig die Vergleichsgröße – durchschnittlicher Bodenwert der Gemeinde – mitwächst. Die Verteilung der Steuerlast mag sich ändern, ihre absolute Höhe allenfalls marginal. Beim Bundesmodell führt ein Anstieg der Grundstückspreise hingegen zu einer höheren Gesamtbemessungsgrundlage in der Gemeinde. Bei unverändertem Hebesatz erhöht sich das Grundsteueraufkommen automatisch.

Volle Kompatibilität mit der von den Kommunen gewünschten Grundsteuer C

- Die im Bundesgesetz vorgesehene Grundsteuer C ermöglicht es den Gemeinden, für baureife Grundstücke per gesondertem Hebesatz eine höhere Grundsteuer zu erheben, als für die übrigen Grundstücke.

Diese – von den Gemeinden positiv aufgenommene – Option ist auch in das Flächen-Faktor-Verfahren übertragbar. Hessen wird ergänzend die Möglichkeit vorsehen, den Hebesatz für die Grundsteuer C nach der Dauer der Baureife von Grundstücken abzustufen, wobei eine Höchstgrenze gelten soll.