



HESSISCHER LANDTAG

15. 03. 2024

Kleine Anfrage

Marion Schardt-Sauer (Freie Demokraten) vom 22.01.2024**Unabhängigkeit hessischer Gutachterausschüsse****und**

Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Vorbemerkung Fragestellerin:

Die Entscheidungen des 4. Senats des Finanzgerichts Rheinland-Pfalz vom 23. November 2023, Aktenzeichen 4 V 1295/23 und 4 V 1429/23, bezüglich der Bewertungsregeln des neuen Grundsteuer- und Bewertungsrechts haben weit über die Grenzen von Rheinland-Pfalz hinaus Aufmerksamkeit erregt. Obwohl sich die Reformansätze zur Grundsteuer in Rheinland-Pfalz und Hessen unterscheiden, lassen sich zentrale Kritikpunkte des Finanzgerichts Rheinland-Pfalz auf das hessische Grundsteuermodell übertragen. Nach diesen Entscheidungen des Finanzgerichts Rheinland-Pfalz bestehen, ungeachtet der verfassungsrechtlichen Frage zur Zulässigkeit der Mitwirkung von Bediensteten der Finanzverwaltung bei der Bestimmung eines Besteuerungsmerkmals, auch aus einfachrechtlicher Sicht ernsthafte Bedenken gegen die in § 192 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) geforderte Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte.

Die Vorbemerkung der Fragestellerin vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen wie folgt:

Frage 1 Betrachtet die Landesregierung die Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse gemäß §§ 1 ff. der Ausführungsverordnung zum Baugesetzbuch (BauGB-AV) in sachlicher und persönlicher Hinsicht, wie sie in § 192 Abs. 1 BauGB gefordert wird, als gewährleistet? Antwort bitte begründen.

Nach bundesgesetzlichen Vorgaben sind die Gutachterausschüsse für Immobilienwerte selbstständige und unabhängige Kollegialorgane. Sie bestehen aus einem Vorsitzenden und ehrenamtlichen weiteren Gutachtern. Zur Ermittlung der Bodenrichtwerte ist zusätzlich ein Bediensteter der zuständigen Finanzbehörde als Gutachter hinzuzuziehen (§ 192 BauGB).

Zur inhaltlichen Ausgestaltung dieser bundesgesetzlichen Vorgaben sind die Landesregierungen nach § 199 Abs. 2 Nr. 1 BauGB u. a. ermächtigt, „die Bildung und das Tätigwerden der Gutachterausschüsse, die Mitwirkung der Gutachter und deren Ausschluss im Einzelfall zu regeln“. Die Landesregierung hat diese Vorgaben durch die Ausführungsverordnung zum Baugesetzbuch vom 15.06.2018 (BauGB-AV) konkretisierend umgesetzt und dabei insbesondere sichergestellt, dass die bundesgesetzlich vorgeschriebene „Selbstständigkeit und Unabhängigkeit“ der Gutachterausschüsse sowohl in sachlicher als auch in persönlicher Hinsicht gewährleistet wird. So sind die ehrenamtlichen Gutachter bei der Ermittlung von Bodenrichtwerten zwar an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), nicht jedoch an Weisungen gebunden. Sie üben ihr Ehrenamt unabhängig, gewissenhaft und unparteiisch aus (§ 5 Abs. 1 BauGB-AV). Die persönliche Unabhängigkeit der Gutachter wird dadurch sichergestellt, dass die Abberufung eines Mitglieds des Gutachterausschusses nur unter restriktiven Voraussetzungen möglich ist, insbesondere dann, wenn ein Mitglied „wiederholt und gröblich eine ihm obliegende Pflicht verletzt“ (§ 6 BauGB-AV).

Die höchstrichterliche Finanzrechtsprechung beschreibt die Rolle der Gutachterausschüsse für Immobilienwerte wie folgt: „Die Übertragung der Ermittlung von Bodenrichtwerten auf eine außerhalb der Steuerverwaltung eingerichtete Stelle beruht darauf, dass den Gutachterausschüssen auf Grund ihrer besonderen Sach- und Fachkenntnis und ihrer größeren Ortsnähe sowie der in hohem Maße von Beurteilungs- und Ermessenserwägungen abhängigen Wertfindung eine vorgreifliche Kompetenz bei der Feststellung eines Bodenrichtwerts für die Bedarfsbewertung zukommt.“ (Bundesfinanzhof, Urteil vom 11.5.2005 – II R 21/02 –, BStBl. II 2005, 686, unter II.1.a).

Frage 2 In welcher Weise überwacht die Landesregierung die Einhaltung der in § 192 Abs. 1 BauGB geforderten Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse und welche Maßnahmen werden ergriffen, um potenzielle Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten zu vermeiden?

Die Gutachterausschüsse für Immobilienwerte und ihre Geschäftsstellen unterliegen der Rechtsaufsicht des Hessischen Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation (§ 25 BauGB-AV). Die Aufsichtsbehörde überwacht die ordnungsgemäße und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung der Gutachterausschüsse. Die Rechtsaufsicht kann und darf aber nicht in den weisungsfreien Kernbereich der Aufgabenerledigung, also in die konkrete Wertermittlung (z. B. des Bodenrichtwerts), eingreifen. Im Rahmen der Wertermittlung überwacht die Rechtsaufsicht nur, ob sich die Gutachterausschüsse bei dieser Aufgabe an „Recht und Gesetz“ (z. B. an die gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung von Bodenrichtwerten) halten.

Unabhängig davon gehört es zu den gesetzlichen Pflichten der Mitglieder des Gutachterausschusses, dem Vorsitzenden Mitglied vor einem Tätigwerden unverzüglich etwaige Gründe mitzuteilen, die nach § 20 Abs. 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) im Einzelfall eine Mitwirkung im Gutachterausschuss ausschließen oder nach § 21 Abs. 1 HVwVfG geeignet sind, die Besorgnis der Befangenheit zu rechtfertigen (§ 5 Abs. 4 BauGB-AV).

Frage 3 Ist die Landesregierung der Auffassung, dass das in § 192 Abs. 3 Satz 1 BauGB festgelegte Gebot, wonach Mitglieder des Gutachterausschusses nicht hauptamtlich mit der Verwaltung der Grundstücke der betreffenden Gebietskörperschaft befasst sein dürfen, durch die Bestimmungen der BauGB-AV und deren praktische Umsetzung ausreichend berücksichtigt wird? (Antwort bitte begründen)

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB-AV darf als Mitglied des Gutachterausschusses nur berufen werden, wer die Voraussetzungen des § 192 Abs. 3 Satz 1 BauGB erfüllt. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen wird von der für die Berufung zuständigen Instanz geprüft, bevor eine Person in den Gutachterausschuss aufgenommen wird. Das im BauGB festgelegte Gebot, wonach Mitglieder des Gutachterausschusses nicht hauptamtlich mit der Verwaltung der Grundstücke der betreffenden Gebietskörperschaft befasst sein dürfen, wird damit sowohl durch die Bestimmungen der BauGB-AV als auch bei deren praktischen Umsetzung ausreichend berücksichtigt.

Frage 4 Wie bewertet die Landesregierung die persönliche Unabhängigkeit der Gutachter, insbesondere im Hinblick darauf, dass ein einmal bestellter Gutachter während seiner Amtszeit nur aus besonderen, im Landesrecht genannten Gründen abberufen werden kann, im Kontext der Bediensteten der Finanzverwaltung, die durch einen einseitigen, zu befolgenden Akt der beamtenrechtlichen Versetzung aus dem Gutachterausschuss ausscheiden müssen?

Nach § 192 Abs. 3 Satz 2 BauGB ist zur Ermittlung der Bodenrichtwerte sowie der in § 193 Abs. 5 Satz 2 genannten sonstigen für die Wertermittlung erforderlichen Daten mindestens eine bedienstete Person der für die Bewertung zuständigen Finanzbehörde hinzuzuziehen, die Erfahrung in der steuerlichen Bewertung von Grundstücken hat.

Die hessische Rechtsverordnung stellt für die „Finanzbeamten-Mitwirkung“ darauf ab, dass dem Gutachterausschuss Bedienstete der für die Bewertung zuständigen Finanzbehörde angehören müssen, „die Erfahrung in der steuerlichen Bewertung von Grundstücken haben“ (§ 2 Abs. 3 Satz 1 BauGB-AV). Wie die übrigen Mitglieder des Gutachterausschusses kann auch der Bedienstete der Finanzverwaltung aus dem Ausschuss nur dann abberufen werden, wenn diese – erfahrungsbezogene – Voraussetzung nicht erfüllt ist oder entfällt (§ 6 Abs. 1 BauGB-AV). Durch Bezugnahme auf die „Erfahrung“ und nicht die „konkrete Tätigkeit“ des Bediensteten der Finanzverwaltung stellt die hessische Regelung geradezu sicher, dass allein ein beamtenrechtlicher Umsetzungsakt mit der Folge einer anderweitigen Verwendung einen Abberufungsgrund aus dem Gutachterausschuss nicht begründen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass der Landesregierung keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch eine beamtenrechtliche Personalmaßnahme Einfluss auf die Zusammensetzung eines Gutachterausschusses oder der gutachterlichen Tätigkeit eines Bediensteten der Finanzverwaltung genommen werden kann oder bereits genommen worden wäre.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die vergleichbare Regelung der rheinland-pfälzischen Landesregierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 GAVO) – anders als die hessische Regelung (§ 2 Abs. 3 Satz 1 BauGB-AV) – für die Zugehörigkeit des Bediensteten der Finanzverwaltung zum Gutachterausschuss „tätigkeitsbezogen“ darauf abstellt, dass der „Bedienstete mit der steuerlichen Bewertung von Grundbesitz befasst“ sein muss. Dies hat das rheinland-pfälzische Finanzgericht zum Anlass genommen, die rheinland-pfälzische Landesregelung im Hinblick auf die Frage der persönlichen Unabhängigkeit des Bediensteten der Finanzverwaltung deshalb in Zweifel zu ziehen, weil danach eine Personalmaßnahme (z. B. Umsetzung) zumindest abstrakt geeignet sein könnte, die Zusammensetzung des Gutachterausschusses zu verändern.

- Frage 5 Wie beurteilt die Landesregierung die Tatsache, dass ein Bediensteter der Finanzverwaltung, der verpflichtend an der Feststellung eines Bodenrichtwerts mitwirkt, dies nach den aktuellen landesrechtlichen Regelungen hauptamtlich tut?

Nach § 2 Abs. 1 BauGB-AV üben sämtliche Mitglieder des Gutachterausschusses – also auch der Bedienstete der Finanzverwaltung – ihre Tätigkeit im Ehrenamt aus. Die Feststellung, dass die Bediensteten der Finanzverwaltung bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte hauptamtlich tätig werden, trifft für Hessen nicht zu.

- Frage 6 Wie sieht die Landesregierung den Umstand, dass die genaue Anzahl der Mitglieder des Gutachterausschusses, die an einer spezifischen Entscheidung über Bodenrichtwerte beteiligt sind, in der BauGB-AV nicht endgültig festgelegt ist?

Die Regelungen der BauGB-AV zur Besetzung des Gutachterausschusses für Immobilienwerte sind sachgerecht. Sie sehen vor, dass der Gutachterausschuss bei der Entscheidung über die Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB mit mindestens vier Mitgliedern tätig wird (§ 20 Abs. 3 BauGB-AV). Der sich daraus ergebende pluralistische Ansatz nach dem Kollegialprinzip ermöglicht einen breiten Meinungsaustausch und fördert eine ausgewogene Entscheidungsfindung. Das Kollegialprinzip stärkt zudem die Legitimation der getroffenen Entscheidungen durch die gemeinsame Verantwortung aller Mitglieder für die Ergebnisse. Gerade die Kontrolle der einzelnen Mitglieder untereinander und die kollektive Verantwortung für die Entscheidungen wirken einer etwaigen unzulässigen Einflussnahme Einzelner entgegen.

Durch die Möglichkeit des vorsitzenden Mitglieds weitere Mitglieder des Gutachterausschusses bei der Entscheidung über die Bodenrichtwerte heranzuziehen, wird gewährleistet, dass die für den jeweiligen Bewertungsfall notwendige Expertise im Gutachterausschuss vertreten ist. Dies betrifft z. B. die besondere Sachkunde und Erfahrung in der Bewertung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke, die besondere Sachkunde und Erfahrung in der Planung, Erstellung, Bewirtschaftung, Finanzierung oder Vermarktung von Immobilien sowie die besondere Sachkunde über den Immobilienmarkt in den verschiedenen Gebietsteilen im Zuständigkeitsbereich des Gutachterausschusses. Durch eine Erweiterung des Kollegialorgans wird die Kontrolle der einzelnen Mitglieder untereinander weiter gestärkt.

- Frage 7 Wie bewertet die Landesregierung die Regelung, dass bei Abstimmungen gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 BauGB-AV die Stimme des Vorsitzenden entscheidend ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es mangels gesetzlicher Vorgaben möglich ist, dass der Vorsitzende durch die Auswahl und Anzahl der beteiligten ehrenamtlichen Gutachter das Abstimmungsergebnis beeinflussen könnte?

Das Kollegialprinzip – auch in seiner Ausprägung als Primatkollegialität – ist in vielen Bereichen des deutschen Rechtssystems etabliert. Die Regelungen dienen dabei, die Arbeitsfähigkeit des jeweiligen Kollegialorgans auch im Sonderfall der Stimmengleichheit zu erhalten und beugen keinen grundlegenden Bedenken.

Entsprechende Bestimmungen zur ausschlaggebenden Stimme des Vorsitzenden bei Stimmengleichheit in einem Kollegialorgan finden sich daher beispielsweise im Bereich der Gerichtsbarkeit, insbesondere bei Stimmengleichheit im Zuständigkeitsbereich der jeweils „Großen Senate“ der obersten Bundesgerichte (vgl. für den Bundesgerichtshof, § 132 Abs. 6 Satz 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes; für das Bundesverwaltungsgericht, § 11 Abs. 6 Satz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung; für den Bundesfinanzhof, § 11 Abs. 6 Satz 3 der Finanzgerichtsordnung; für das Bundesarbeitsgericht, § 45 Abs. 6 Satz 3 des Arbeitsgerichtsgesetzes oder das Bundessozialgericht, § 41 Abs. 6 Satz 3 des Sozialgerichtsgesetzes). Aber auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung existieren entsprechende Regelungen. So gibt z. B. bei Stimmengleichheit im Gemeindevorstand (Magistrat) nach § 68 Abs. 2 Satz 3 der Hessischen Gemeindeordnung die Stimme des (Ober-)Bürgermeisters den Ausschlag.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

- Frage 8 Wie bewertet die Landesregierung die aktuelle Praxis der Gutachterausschüsse in Hessen im Vergleich zu anderen Bundesländern, insbesondere im Hinblick auf die Unabhängigkeit und die Qualität der Bodenrichtwert-Ermittlung?

Die in Hessen eingerichteten Gutachterausschüsse für Immobilienwerte sind selbstständig und unabhängig. Die Landesregierung sieht keinen Anlass, an der Qualität der für das Land Hessen ermittelten Bodenrichtwerte zu zweifeln. Für einen Vergleich mit der Praxis der Gutachterausschüsse in anderen Ländern liegen der Landesregierung keine ausreichenden Informationen vor.

Frage 9 Wie geht die Landesregierung mit Beschwerden oder Bedenken hinsichtlich der Arbeitsweise oder Entscheidungen der Gutachterausschüsse um, und gibt es ein transparentes Verfahren für die Überprüfung solcher Angelegenheiten?

Die Ermittlung und Veröffentlichung der Bodenrichtwerte nach § 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Gutachterausschüsse für Immobilienwerte ist eine öffentlich-rechtliche Aufgabe. Neben einer Überprüfung des beschlossenen Bodenrichtwerts – z. B. auf Antrag – durch den Gutachterausschuss selbst, kommt eine Überprüfung durch die Rechtsaufsicht in Betracht. Daneben ist der Rechtsweg zu den Gerichten garantiert (Art. 19 Abs. 4 GG).

Überprüfungsmaßstab ist in all diesen Fällen, ob sich der Gutachterausschuss bei der Ermittlung des konkreten Bodenrichtwerts an Recht und Gesetz (§ 5 Abs. 1 BauGB-AV) gehalten hat. Der weisungsfreie Wertermittlungsspielraum des Gutachterausschusses ist indes nicht überprüfbar. Entsprechend judiziert der Bundesfinanzhof (BFH) zur Überprüfbarkeit von Bodenrichtwerten – im Zusammenhang mit anderen steuerlichen Bewertungsvorschriften z. B. zur Erbschaftsteuer – auch in ständiger Rechtsprechung, dass es sich bei den Bodenrichtwerten um eine verfassungsrechtlich unbedenkliche typisierende Bewertungsmethode handle, die der Vereinfachung der Bedarfswertung diene. Deshalb seien die Bodenrichtwerte für die am Steuerrechtsverhältnis Beteiligten verbindlich und einer gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich nicht zugänglich. Sie seien deshalb von den Finanzgerichten und Finanzbehörden ungeprüft und ohne eigenen Bewertungsspielraum der Ermittlung des Bedarfswerts zugrunde zu legen (z. B. BFH, Urteil vom 11.5.2005 – II R 21/02 –, BStBl. II 2005, 686, unter II.1.a, zuletzt BFH, Beschluss vom 12.1.2021 – II B 61/19 –, BFH/NV 2021, 529 Rz. 20 m. w. N.).

Frage 10 Gibt es Überlegungen oder Pläne der Landesregierung, die bestehenden Regelungen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gutachterausschüsse zu überarbeiten, um die Unabhängigkeit und Objektivität dieser Gremien weiter zu stärken?

Die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gutachterausschüsse für Immobilienwerte ist in der BauGB-AV geregelt. Die Rechtsvorschrift tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft. Entsprechend den Grundsätzen des hessischen Vorschriften-Controllings werden die Bestimmungen der BauGB-AV derzeit evaluiert. Dabei wird auch geprüft, ob Rechtsprechung die Vorschrift Änderungsbedürftig macht.

Auf der Grundlage der bei der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse wird die Landesregierung entscheiden, ob und inwieweit einzelne Vorschriften der BauGB-AV zu überarbeiten sind.

Wiesbaden, 8. März 2024

Kaweh Mansoori