

Wertermittlung bei Grundstückserwerb und -verkauf

Der Freistaat Sachsen hat ohne vorherige gutachterliche Feststellung des Verkehrswertes in 7 Jahren 43 Verträge mit einem Volumen von rd. 126 Mio. € geschlossen. Damit ist bei jedem dritten geprüften Grundstücksgeschäft unbekannt, ob es zu dem Preis abgeschlossen wurde, der dem Marktpreis entsprach.

Die Wertgutachten waren in mindestens 35 Fällen veraltet. Die vereinbarten Preise wichen teilweise um rechnerisch mehr als $\pm 20\%$ von den Wertermittlungen ab.

Eine grundlegende Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes erscheint notwendig, um die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

1 Prüfgegenstand

- ¹ Wesentlicher Grundsatz der staatlichen Haushaltswirtschaft ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Staatliche Kauf- bzw. Verkaufsentscheidungen müssen deshalb auf Grundlage einer objektiven und rechnerisch verlässlichen Werteinschätzung getroffen werden.
- ² Der SRH hat Wertermittlungen bei Grundstückserwerben und -verkäufen des Freistaates Sachsen ab 200 T€ im Zeitraum 2013 bis 2019 geprüft. Dies betrifft 115 Verträge zu insgesamt 326 Flurstücken mit einem Gesamtvolumen von rd. 231 Mio. €. Den Prüfungsschwerpunkt bildete die Einhaltung allgemein verbindlicher Rechtsvorschriften und Standards.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Vertragsschlüsse ohne förmliche Wertermittlung

- ³ Nach § 64 Abs. 3 SächsHO¹ ist für zu erwerbende oder zu veräußernde Grundstücke² in der Regel eine förmliche und zum Stichtag des Vertragsschlusses aktuelle Verkehrswertermittlung³ zu erstellen.
- ⁴ Bei 43 (rd. 37 %) der insgesamt 115 geprüften Grundstücksgeschäfte fehlte eine vorherige förmliche Verkehrswertermittlung. Dies betrifft 161 Flurstücke und entspricht einem Vertragsvolumen von rd. 126 Mio. € und damit rd. 55 % des Gesamtvolumens aller Verträge. Hierzu zählen u. a. 3 Verträge im zweistelligen Millionenbereich. Zu insgesamt 20 Fällen verwies das Ministerium auf alternative Verfahren zur Feststellung des Verkehrswertes, führte aber bis zuletzt nicht den Nachweis, dass diese Verfahren „bedingungsfrei“⁴ nach den Regeln öffentlicher Ausschreibung, in einem Bieterverfahren oder durch eine Auktion auf Basis des dem Wert entsprechenden Mindestgebotes erfolgten. Die interne fachliche Anweisung des SIB/ZFM aus dem Jahr 2014 sieht solche bedingungsfreien Verfahren nicht vor.

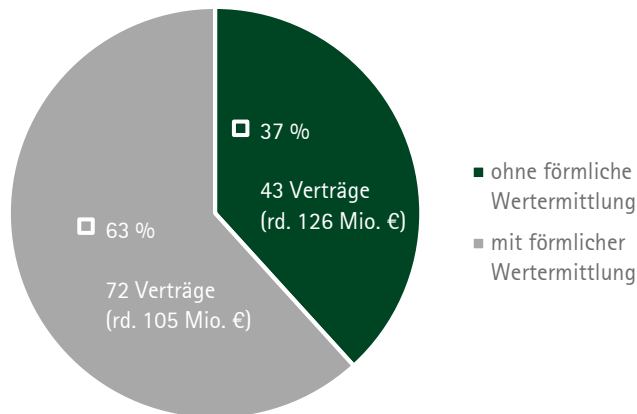
¹ I. V. m. Nr. 6 VwV zu § 64 Abs. 3 SächsHO.

² Das Sächsische Vermessungs- und Katastergesetz verwendet die Bezeichnung Flurstück. Dabei handelt es sich um das Grundstück i. S. der Grundbuchordnung.

³ Der Verkehrswert (Marktwert) bestimmt sich gem. § 194 BauGB anhand der allgemeinen Wertverhältnisse die zum Wertermittlungsstichtag im gewöhnlichen Geschäftsverkehr und unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Merkmale des Grundstücks bestimmend sind. Die Immobilienwertermittlungsverordnung normiert die Regelverfahren, die zur förmlichen Ermittlung des Verkehrswerts anzuwenden sind.

⁴ Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (97/C 209/03).

Abbildung 1: Anteil an der Gesamtzahl der geprüften Verträge



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁵ Der Freistaat Sachsen hat Grundstücke erworben und veräußert, ohne dass zuvor als Grundlage der Entscheidung eine objektive und rechnerisch valide Verkehrswertermittlung erfolgt war. Dies verstößt gegen Haushaltsrecht. Die Erkenntnisse aus der Verkehrswertermittlung sollen letztlich sicherstellen, dass keine für den Freistaat Sachsen nachteiligen Grundstücksgeschäfte geschlossen werden.

2.2 Förmliche Wertermittlungen

2.2.1 Aktualität der Wertermittlung

- ⁶ Bei 72 (rd. 63 %) der insgesamt 115 geprüften Grundstücksgeschäfte lag eine förmliche Wertermittlung vor. Davon erstellte zu 54 Grundstücksgeschäften der SIB die Wertgutachten intern. In den restlichen 18 Fällen wurden externe Gutachter damit beauftragt.
- ⁷ Die Verkehrswertermittlung muss i. S. von § 3 Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) zum Stichtag der Veräußerung oder des Erwerbs aktuell sein. Auf den Verkehrswert (Marktwert) einer Immobilie können sich nur solche Verhältnisse auswirken, die zum Wertermittlungsstichtag hinreichend konkretisiert sind.⁵ Nach interner Vorgabe des SIB, dürfen Wertermittlungen bei ihrer Verwendung nicht älter als ein Jahr sein, anlassbezogen sind sie ggf. auch früher zu aktualisieren.
- ⁸ Bei 3 der 72 Grundstücksgeschäfte mit förmlicher Wertermittlung hat der SIB den Bewertungsstichtag allerdings auf bis zu 8 Jahren nach Vertragsschluss angesetzt. In die Zukunft gerichtete Wertermittlungsstichtage sind unzulässig, denn relevant ist der Wert, der den Marktwert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hinreichend gesichert abbildet.
- ⁹ Der SIB ist angehalten, den Wertermittlungsstichtag ausschließlich bezogen auf die im Zeitpunkt der Begutachtung real am Markt existierenden Wertverhältnisse festzusetzen. Spekulative Zukunftsprognosen dürfen nicht Bestandteil eines Verkehrswertgutachtens sein, gegebenenfalls ist mit Besserungsklauseln zu arbeiten.
- ¹⁰ Mindestens 35 Grundstücksgeschäfte hat der SIB auf Grundlage veralteter Wertgutachten abgeschlossen. Werden Grundstücke auf Basis veralteter Wertermittlungen erworben bzw. veräußert, fehlt – wie bei den ohne vorherige Wertermittlung geschlossenen Verträgen – die Basis, um eine tatsächlich am Markt ausgerichtete Kauf- bzw. Verkaufsentscheidung zu treffen.
- ¹¹ Die ermittelten Grundstückswerte bilden die aktuellen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt zum Veräußerungszeitpunkt nicht ab. Aktuelle Gutachten hätten erstellt werden müssen.

⁵ BGH, Urteil vom 28. Mai 2013 - II ZR 67/12 (sog. Wurzeltheorie, BGH, Beschluss vom 4. März 1998 - II ZB 5/97, BGHZ 138, 136, 140).

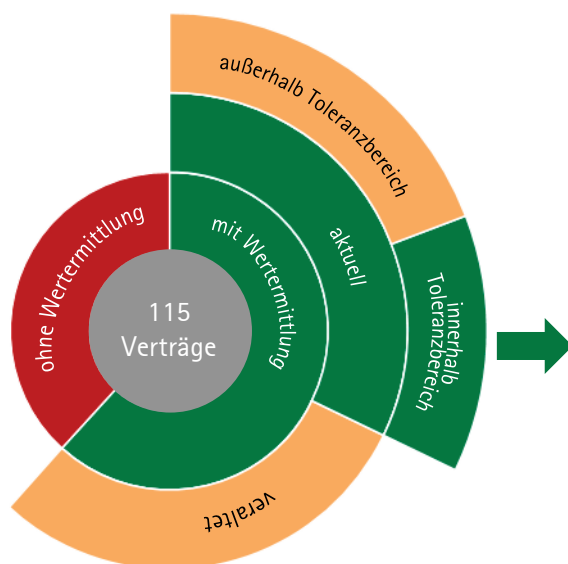
2.2.2 Toleranzbereich für Erwerb und Veräußerung

- 12 Nach der Rechtsprechung lässt ein Preis, der vom Wertermittlungsergebnis um mehr als $\pm 20\%$ abweicht, Zweifel an der Qualität des Gutachtens zu. Eine Streubreite von $\pm 20\%$ zwischen ermitteltem Grundstückswert und Preis am Markt ist damit als Toleranzbereich vertretbar, aber nicht auch in jedem Fall „auszuschöpfen“. Hausrechtlich ist stets das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten.⁶
- 13 Bei über der Hälfte der geprüften Verträge mit förmlicher Wertermittlung wich der ermittelte Wert von dem vertraglich vereinbarten Preis um mehr als $\pm 20\%$ ab. Am häufigsten trat eine Überschreitung des Toleranzbereichs bei Verträgen auf Basis intern erstellter Gutachten auf. Im Extremfall betrug die Differenz 748 %.
- 14 Allein bei 9 Verträgen lag der vom Freistaat Sachsen beim Erwerb gezahlte Preis jenseits der rechnerischen Toleranzgrenze. Der gezahlte Mehrpreis betrug bis zu rd. 14 Mio. €. In mehreren Fällen kam es zu Verkäufen unter Wert im Umfang von bis zu rd. 24 Mio. €.
- 15 Die Vielzahl der Fälle und die Höhe der Mehrpreise bzw. Mindererlöse deuten auf systematische Fehler hin.
- 16 Der SRH empfiehlt, ein von einem Controlling gestütztes Qualitätsmanagement zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Vermeidung fehlerhafter Wertermittlungen einzurichten.
- 17 Verträge dürfen nicht zu für den Freistaat Sachsen wirtschaftlich negativen Konditionen abgeschlossen werden. Bei erheblichen Differenzen zwischen den herangezogenen Wertgutachten und dem geforderten Preis ist die Bewertung vor Vertragsschluss zu überprüfen. Auf unwirtschaftliche Vertragsabschlüsse ist zu verzichten. Dies gilt generell, wenn der Toleranzbereich von $\pm 20\%$ überschritten wird.

2.2.3 Gesamtbetrachtung

- 18 Nur 15 der insgesamt 115 geprüften Verträge beruhten auf aktuellen förmlichen Wertermittlungen gemäß internen Vorgaben des SIB und führten zu Vertragsabschlüssen innerhalb des Toleranzbereichs.

Abbildung 2: Gesamtverteilung der geprüften Verträge



Nur bei 15 der insgesamt 115 Verträge (rd. 13 %) liegt ein aktuelles förmliches Wertgutachten vor und der vereinbarte Preis innerhalb des Toleranzbereichs. Das Volumen der 15 Verträge bemisst sich auf rd. 37 Mio. €.

Quelle: Eigene Darstellung.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 7. November 2006 – 1 BvL 10/02 –, BVerfGE 117, 1-70, BStBl II 2007, 192-215, Rn 137 a): Wie das vorliegende Gericht zutreffend ausführt, gibt es für Grundvermögen keinen absoluten und sicher realisierbaren Marktwert, sondern allenfalls ein Marktwertniveau, auf dem sich mit mehr oder weniger großen Abweichungen vertretbare Verkehrswerte bilden. Dabei wird von einer Streubreite von plus/minus 20 % der Verkaufspreise für ein und dasselbe Objekt ausgegangen, innerhalb derer ein festgestellter Verkehrswert als noch vertretbar angesehen wird. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2015 – 1 BvL 13/11 –, BStBl II 2015, 871, BVerfGE 139, 285-321 Rn 10 Feststellung der weiteren Bindungswirkung der Entscheidung aus dem Jahr 2006 ausgenommen für das zwischenzeitlich geänderte Erbschaftssteuergesetz; Drucksache des Deutschen Bundestage 13/160 vom 30. Dezember 1994, S. 27: „Die Bundesvermögensverwaltung geht bei Abweichungen zwischen Gutachten einerseits und dem Ergebnis einer Ausschreibung andererseits von einem vertretbaren Spielraum von höchstens 20 v. H. aus.“

- ¹⁹ Die 15 Verträge umfassen einen Zeitraum von bis zu 1 Jahr zwischen Wertermittlungsstichtag und Datum des Vertragsschlusses. Akzeptabel ist nach der „Wurzeltheorie“ des BGH nur ein kurzer, überschaubarer Zeitraum⁷. Ein Zeitraum zwischen Bewertung und Vertragsbeurkundung von maximal 6 Monaten erscheint demnach als Richtschnur für „einen kurzen überschaubaren Zeitraum“ noch sachgerecht. Einen fixen Zeitpunkt kann es nicht geben. Auch der SIB weist darauf hin.
- ²⁰ Die haushaltsrechtlichen Regelungen sehen die Verkehrswertermittlung als Regelfall vor, um eine objektive und aktuelle Basis für die Kauf- oder Verkaufsentscheidung zu gewinnen. Auch andere Verfahren wie die öffentliche Ausschreibung, das bedingungsfreie Bieterverfahren oder Auktionen sind nur zugelassen, soweit sie ebenfalls zu einem Abschluss zum Verkehrswert zuzüglich einer Toleranz von $\pm 20\%$ führen. Dennoch sind nur 15 der insgesamt 115 Verträge im Rahmen der Prüfung auf Basis einer aktuellen Verkehrswertermittlung und innerhalb der eröffneten Preistoleranzen geschlossen worden.
- ²¹ Die viel zu geringe Zahl der zumindest nach den Vorgaben des SIB aktuellen Wertgutachten sollte für SMF und SIB Anlass zu einer grundlegenden Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes sein.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- ²² Das SMF vertritt die Auffassung, haushaltsrechtlich komme es auf eine Gesamtbetrachtung des jeweiligen Einzelfalles an; nur wenn kein unangemessener Verwaltungsaufwand entgegenstehe und kein alternatives Verfahren zur Feststellung des Verkehrswertes führe, müsse nach Nr. 6 der VwV zu § 64 Abs. 3 SÄHO überhaupt eine Wertermittlung im förmlichen Verfahren gemäß ImmoWertV erfolgen.
- ²³ Der Immobilienwert könne durch Ausschreibung oder Auktion festgestellt werden.
- ²⁴ Der Grundstücksmarkt weiche erheblich vom gewöhnlichen Marktgeschehen in diesem Sektor ab. Ein Toleranzbereich von $\pm 20\%$ sowie die Verfahren nach ImmoWertV bildeten dies nicht ab.
- ²⁵ Systematische Fehler seien bei internen Wertermittlungen nicht zu erkennen. Auch auf Grundlage externer Wertermittlungen sei es zur Überschreitung der Toleranzgrenze bei Grundstücksgeschäften gekommen.
- ²⁶ Das SMF teilte zuletzt mit, es werde die betroffenen fachlichen Anweisungen überarbeiten und in diesem Zusammenhang auch auf die divergierenden Auffassungen von SRH und SIB (GB ZFM) zur Auslegung von Nr. 6 VwV zu § 64 SÄHO (Notwendigkeit einer förmlichen Wertermittlung) eingehen, wobei eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Position des SRH erkennbar werden solle.

4 Schlussbemerkung

- ²⁷ Der Wortlaut der haushaltsrechtlichen Regelungen ist unmissverständlich. Der SRH begrüßt daher die grundsätzliche Bereitschaft des SMF, die fachlichen Anweisungen und das darauf zugeschnittene Controlling der Arbeitsabläufe haushaltsrechtskonform zu überarbeiten und erwartet, dass dies zu einer signifikanten Steigerung der auf einer aktuellen förmlichen Verkehrswertermittlung basierenden Grundstücksgeschäfte führen wird.
- ²⁸ Der SRH erwartet, dass die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Prüfungsergebnissen zu einer Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis führt.

⁷ Vgl. Vogel in GuG - Grundstücksmarkt und Grundstückswert 2004, S. 298.