

Antrag

des Abg. Alexander Salomon u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. auf welcher rechtlichen und fachlichen Grundlage und durch welche Stelle die Auswahl und Berufung der Mitglieder eines Gutachterausschusses erfolgt;
2. für welchen Zeitraum die Mitglieder eines Gutachterausschusses bestellt werden;
3. welche konkreten Aufgaben die Gutachterausschüsse im Allgemeinen wahrnehmen und welche im Rahmen der reformierten Grundsteuer dazugekommen sind;
4. auf welchen gesetzlichen und fachlichen Grundlagen die Verfahren zur Ermittlung von Bodenrichtwerten beruhen;
5. welche rechtliche Stellung die Ergebnisse der Gutachterausschüsse genießen;
6. wie und durch welche Stelle die Einhaltung fachlicher Standards sichergestellt und die Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse gewährleistet wird;
7. wer die Fach- und Rechtsaufsicht über die Gutachterausschüsse hat;
8. welche methodischen Vorgaben für die Einbeziehung der Kaufpreissammlungen bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte gelten;
9. inwiefern die hierbei zur Anwendung kommenden Methoden in Baden-Württemberg einheitlich sind;
10. welchen Gestaltungsspielraum die Gutachterausschüsse bei der Festlegung von Bodenrichtwerten haben;

11. welchen Änderungs- und oder Anpassungsbedarf das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg in Bezug auf die Arbeit, Zusammensetzung und Bewertung von Grundstücken durch die Gutachterausschüsse sieht;
12. welche Überlegungen dazu geführt haben, die Bodenrichtwerte bei der Grundsteuerreform heranzuziehen;
13. welche qualitativen Vorgaben für die Ermittlung der Bodenrichtwerte zum Hauptfeststellungszeitpunkt seitens der Finanzverwaltung gemacht wurden und wie deren Einhaltung gewährleistet wird.

29.10.2025

Salomon, Holmberg, Seimer, Pix, Dr. Rösler GRÜNE

Begründung

Die von den Gutachterausschüssen in Baden-Württemberg ermittelten Bodenrichtwerte bilden seit der Reform der Grundsteuer erstmals die maßgebliche Grundlage für die steuerliche Bewertung von Grundvermögen. Damit kommt den Ausschüssen eine besonders bedeutsame Funktion zu.

Die Gutachterausschüsse stellen gemäß § 192 Absatz 1 Baugesetzbuch (BauGB) selbstständige und unabhängige Kollegialgremien dar, die insbesondere bei der Ermittlung von Bodenrichtwerten weisungsfrei nach den Vorgaben des BauGB und der Immobilienwertermittlungsverordnung in eigener Verantwortung handeln. Dieses gesetzlich verankerte Prinzip der Unabhängigkeit ist zentral für das Vertrauen in ihre Arbeit und die Akzeptanz der Bodenrichtwerte.

Vor dem Hintergrund der Rolle der Gutachterausschüsse im Rahmen der Grundsteuer besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse an Transparenz. Dieser Antrag dient dazu, die Rolle der Gutachterausschüsse im Besteuerungsverfahren besser verständlich zu machen und das Vertrauen in ihre unabhängige und fachlich fundierte Arbeit weiter zu stärken.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 24. November 2025 Nr. MLW15-28-100/28 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1.auf welcher rechtlichen und fachlichen Grundlage und durch welche Stelle die Auswahl und Berufung der Mitglieder eines Gutachterausschusses erfolgt;

Zu 1.:

Die Bestellung des Vorsitzenden und der weiteren ehrenamtlichen Gutachter sowie das Erfordernis der Bestellung von einem oder mehreren Stellvertretern ist in § 192 Baugesetzbuch (BauGB) in Verbindung mit § 199 Absatz 2 Nr. 1 BauGB und § 2 der Gutachterausschussverordnung (GuAVO) abschließend geregelt. Die Gutachterausschüsse sind in Baden-Württemberg gemäß § 1 GuAVO bei den Gemeinden zu bilden. Innerhalb eines Landkreises können benachbarte Gemeinden die Aufgabe nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit übertragen. Die Gemeinden und die Verbandsgemeinden sind die zuständigen Aufgabenträger (zuständige Stellen).

Für die Auswahl der Gutachterausschussmitglieder gelten insbesondere nach § 192 Absatz 3 BauGB folgende Auswahlkriterien: Der Vorsitzende und die weiteren Gutachter sollen in der Ermittlung von Grundstückswerten oder sonstigen Wertermittlungen sachkundig sowie erfahren sein und dürfen nicht hauptamtlich mit der Verwaltung der Grundstücke der Gebietskörperschaft, für deren Bereich der Gutachterausschuss gebildet ist, befasst sein. Zudem darf gemäß § 2 Absatz 3 GuAVO als Gutachter nicht bestellt werden, wer nach § 21 der Verwaltungsgerichtsordnung vom Amt des ehrenamtlichen Richters ausgeschlossen ist.

2. für welchen Zeitraum die Mitglieder eines Gutachterausschusses bestellt werden;

Zu 2.:

Gemäß § 2 Absatz 1 der GuAVO werden der Vorsitzende und die ehrenamtlichen weiteren Gutachter von der zuständigen Stelle unter Berücksichtigung von § 192 Absatz 3 BauGB auf vier Jahre bestellt. Für den Vorsitzenden sind ein oder mehrere Stellvertreter zu bestellen. Eine wiederholte Bestellung ist zulässig. Sind während der Amtsperiode des Gutachterausschusses weitere Gutachter zu bestellen, so werden diese nur für den Rest der Amtsperiode bestellt. Ein Gutachter kann von der zuständigen Stelle aus wichtigem Grund, oder wenn die Bestellungs Voraussetzungen entfallen sind, abberufen werden.

3. welche konkreten Aufgaben die Gutachterausschüsse im Allgemeinen wahrnehmen und welche im Rahmen der reformierten Grundsteuer dazugekommen sind;

Zu 3.:

Die Aufgaben des Gutachterausschusses sind in § 193 BauGB geregelt. Gutachten werden von den Gutachterausschüssen auf Antrag über den Verkehrswert von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie von Rechten an Grundstücken und über die Höhe der Entschädigung für andere Vermögensnachteile erstattet.

Zur Verbesserung der Grundlagen, auf denen Gutachten erstattet werden, sowie zur Stärkung der Markttransparenz führt der Gutachterausschuss als Daueraufgabe eine Kaufpreissammlung, wertet sie aus und ermittelt Bodenrichtwerte und sonstige zur Wertermittlung erforderlichen Daten. Zu den sonstigen für die Wertermittlung erforderlichen Daten gehören insbesondere Kapitalisierungszinssätze, Faktoren zur Anpassung der Sachwerte an die jeweilige Lage auf dem Grundstücksmarkt (Sachwertfaktoren), Umrechnungskoeffizienten für das Wertverhältnis von sonst gleichartigen Grundstücken, Vergleichsfaktoren für bebaute Grundstücke wie den Gebädefaktor oder den Ertragsfaktor.

Ein Teil dieser Daten ist zusätzlich auch den zuständigen Finanzämtern für Zwecke der steuerlichen Bewertung mitzuteilen.

Durch eine Rechtsverordnung kann das Land nach § 199 Absatz 2 Nummer 6 BauGB weitere Aufgaben dem Gutachterausschuss übertragen.

Die Verwendung der Bodenrichtwerte für steuerliche Zwecke ist nicht neu. Die Heranziehung von Bodenrichtwerten hat sich sowohl im Rahmen der Grundbesitzbewertung für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer als auch anlässlich ertragsteuerrechtlicher Wertermittlungsanlässe in langjähriger Praxis bewährt. Infolge der Grundsteuerreform sind die Bodenrichtwerte für Zwecke der Grundsteuer von den Gutachterausschüssen im Sinne des ersten Teils des dritten Kapitels des BauGB (§§ 192 ff. BauGB) auf den Hauptfeststellungszeitpunkt zu ermitteln, zu veröffentlichen und nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz an das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGL) als zuständige Empfangsstelle für die Finanzbehörde zu übermitteln (§ 38 Absatz 2 Landesgrundsteuergesetz [LGrStG] i. V. m. der Bekanntmachung des Ministeriums für Finanzen vom 27. April 2022 - Az.: FM1-0272-10/119).

Zudem zählen die Gutachterausschüsse zum Kreis der anerkannten Stellen, die befugt sind, für Zwecke der Grundsteuer Gutachten zum Nachweis eines entsprechend niedrigeren Werts zu erstellen.

4. auf welchen gesetzlichen und fachlichen Grundlagen die Verfahren zur Ermittlung von Bodenrichtwerten beruhen;

Zu 4.:

Die Ermittlung von Bodenrichtwerten beruht auf § 196 BauGB. Bei der Festlegung der Bodenrichtwertzonenabgrenzung und der Ermittlung des dazugehörigen Bodenrichtwerts sind von den unabhängigen Gutachterausschüssen die rechtlichen Vorgaben aus dem BauGB und der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) einzuhalten. Die Richtwertzonen sind so zu bilden, dass das jeweils umfassende (räumlich zusammenhängende) Gebiet nach Art und Maß der baulichen Nutzung weitgehend übereinstimmt (§ 196 BauGB), sodass die lagebedingten Wertunterschiede zwischen den Grundstücken, für die der Bodenrichtwert gelten soll, und dem Bodenrichtwertgrundstück grundsätzlich nicht mehr als 30 Prozent (§ 15 Absatz 1 ImmoWertV) betragen. Bei der Abgrenzung der Richtwertzonen ist eine Orientierung an der Bauleitplanung der Gemeinde über den Flächennutzungsplan und/oder Bebauungsplan möglich. Der Bodenrichtwert einer Richtwertzone ist nach § 196 BauGB definiert als der durchschnittliche Lagewert für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands. In bebauten Gebieten sind Bodenrichtwerte mit dem Wert zu ermitteln, der sich ergeben würde, wenn der Boden unbebaut wäre. Die Wertunterschiede, die sich aus nicht mit dem Bodenrichtwertgrundstück übereinstimmenden Grundstücksmerkmalen einzelner Grundstücke ergeben, sind bei der Abgrenzung nicht zu berücksichtigen. Der Bodenrichtwert der Richtwertzone berücksichtigt somit keine grundstücksspezifischen Merkmale.

5. welche rechtliche Stellung die Ergebnisse der Gutachterausschüsse genießen;

Zu 5.:

Die Ergebnisse der Gutachterausschüsse bei der Ermittlung von Verkehrswerten (Gutachten) und Bodenrichtwerten nach BauGB und der ImmoWertV stellen keine Verwaltungsakte dar.

Gegen die Ermittlung und Veröffentlichung von Bodenrichtwerten kann weder Einspruch beim Finanzamt, noch formal Widerspruch bei der Kommune oder dem Gutachterausschuss eingelegt werden.

Die Gutachterausschüsse sind selbstständige und unabhängige Kollegialgremien, die gutachterlich und weisungsfrei die Bodenrichtwerte in eigener Verantwortung ermitteln. Den örtlichen Gutachterausschüssen kommt aufgrund der besonderen Sach- und Fachkenntnis und größeren Ortsnähe sowie der in hohem Maße von Beurteilungs- und Ermessenserwägungen abhängigen Wertfindung eine vorgreifliche Kompetenz bei der Feststellung des Bodenrichtwerts zu. Vor diesem Hintergrund sind die Bodenrichtwerte als Bewertungsmaßstab allgemein – und insbesondere auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung – anerkannt. Auf die Stellungnahmen zu Ziffer 11 in der Drucksache 17/6181 sowie zu Ziffer 15 in der Drucksache 17/5851 wird verwiesen.

Nach § 38 Absatz 1 LGrStG ist die Finanzverwaltung an die von den örtlichen Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte gebunden; auf die Stellungnahme zu Ziffer 6 in der Drucksache 17/6811 wird verwiesen. Aufgrund des Beurteilungsspielraums der Gutachterausschüsse bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte sind die Bodenrichtwerte auch in gerichtlichen Verfahren nur eingeschränkt durch die Gerichte auf Beurteilungsfehler überprüfbar (vgl. Finanzgericht Baden-Württemberg, Urteile vom 11. Juni 2024, 8 K 2368 und 8 K 1582/23, Rz. 34 bzw. Rz. 35).

6. wie und durch welche Stelle die Einhaltung fachlicher Standards sichergestellt und die Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse gewährleistet wird;

7. wer die Fach- und Rechtsaufsicht über die Gutachterausschüsse hat;

Zu 6. und 7.:

Die Fragen 6 und 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie bereits zu Frage 5 ausgeführt, sind die Gutachterausschüsse selbstständige und unabhängige Kollegialgremien (§ 192 Absatz 1 BauGB), die insbesondere bei der Ermittlung von Bodenrichtwerten weisungsfrei im Rahmen der normativen Vorgaben von BauGB und ImmoWertV in eigener Verantwortung handeln. Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, sind die Gutachterausschüsse in Baden-Württemberg gemäß § 1 GuAVO bei den Gemeinden zu bilden. Die Gemeinden unterliegen der Rechtsaufsicht nach §§ 118 Absatz 1, 119 ff. der Gemeindeordnung.

Der Umfang der Rechtsaufsicht über die Gutachterausschüsse entspricht grundsätzlich der herkömmlichen Rechtsaufsicht, d. h. er erstreckt sich (lediglich) auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch den Gutachterausschuss, hier also der entsprechenden Vorschriften aus dem BauGB bzw. der GuAVO. Daraus folgt, dass die eigentliche Wertermittlung bzw. das Ergebnis der Begutachtung der Überprüfung durch die Rechtsaufsicht entzogen sind. Die eigentliche Bewertung setzt eine besondere Erfahrung sowie Sachkunde voraus und geht stets mit einem gewissen Grad der Schätzung einher (vgl. hierzu BFH, a. a. O.; BVerwG, Urt. v. 27. November 2014, Az. 4 C 31.13 = NVwZ 2015, 531), welche durch die Rechtsaufsichtsbehörden nicht überprüft werden kann. Zudem würde es der Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse (vgl. § 192 BauGB) zuwiderlaufen, wenn die Rechtsaufsicht auf die Bewertung selbst Einfluss nehmen könnte.

8. welche methodischen Vorgaben für die Einbeziehung der Kaufpreissammlungen bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte gelten;

Zu 8.:

Wie zu Frage 3 ausgeführt, ist nach § 193 Absatz 5 BauGB der Gutachterausschuss verpflichtet, eine Kaufpreissammlung zu führen, diese auszuwerten und daraus Bodenrichtwerte zu ermitteln und sonstige zur Wertermittlung erforderliche Daten abzuleiten. Vorgaben zum methodischen Einsatz der Kaufpreissammlung ergeben sich aus der ImmoWertV. Hierbei ist nach einem abgestuften Verfahren vorzugehen. Dies ist im § 14 ImmoWertV als Grundsatz geregelt. Bodenrichtwerte sind vorrangig im Vergleichswertverfahren nach den §§ 24 und 25 ImmoWertV zu ermitteln. Für die Bodenrichtwertermittlung in Gebieten ohne oder mit geringem Grundstücksverkehr können Kaufpreise und Bodenrichtwerte aus vergleichbaren Gebieten (im Zuständigkeitsbereich des Gutachterausschusses oder nachrangig im überregionalen Umfeld) oder aus vorangegangenen Jahren herangezogen werden. Im gleichrangigen Sinne können deduktive oder andere geeignete Verfahrensweisen angewendet werden.

9. inwiefern die hierbei zur Anwendung kommenden Methoden in Baden-Württemberg einheitlich sind;

Zu 9.:

Die zur Anwendung kommenden Methoden sind deutschlandweit bei den Gutachterausschüssen einheitlich.

10. welchen Gestaltungsspielraum die Gutachterausschüsse bei der Festlegung von Bodenrichtwerten haben;

Zu 10.:

Die Gutachterausschüsse sind an Recht und Gesetz gebunden. Das BauGB und die ImmoWertV) sowie die GuAVO des Landes bilden dabei die wesentlichen Rechts-

grundlagen der amtlichen Wertermittlung und des Gutachterausschusswesens. Die Gutachterausschüsse üben innerhalb des Rechtsrahmes ihre Aufgaben unabhängig und weisungsfrei aus.

11. welchen Änderungs- und oder Anpassungsbedarf das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg in Bezug auf die Arbeit, Zusammensetzung und Bewertung von Grundstücken durch die Gutachterausschüsse sieht;

Zu 11.:

Die Gutachterausschüsse sind unabhängige Kollegialgremien. Sie erledigen ihre Aufgabe weisungsfrei. Die Landesregierung sieht hieran keinen Änderungsbedarf.

12. welche Überlegungen dazu geführt haben, die Bodenrichtwerte bei der Grundsteuerreform heranzuziehen;

Zu 12.:

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 4. November 2020 das Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer beschlossen. Dabei wurde entschieden, dass die Bodenrichtwerte als zentrales Kriterium für die Bewertung des Grundvermögens heranzuziehen sind. Auf die tragenden Gründe der Gesetzesbegründung in Drucksache 16/8907 wird verwiesen.

13. welche qualitativen Vorgaben für die Ermittlung der Bodenrichtwerte zum Hauptfeststellungszeitpunkt seitens der Finanzverwaltung gemacht wurden und wie deren Einhaltung gewährleistet wird.

Zu 13.:

Bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte zum Hauptfeststellungszeitpunkt haben die Gutachterausschüsse die gesetzlichen Vorgaben aus dem BauGB und der ImmoWertV zu beachten; auf die Stellungnahme zu Ziffer 4 wird verwiesen. Ergänzend hierzu hat das Ministerium für Finanzen in Zusammenarbeit mit der Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg frühzeitig Bodenrichtwertleitlinien erstellt (sog. Bodenrichtwertleitlinien 2022). Die Bodenrichtwertleitlinien enthalten eine Hilfestellung für die Gutachterausschüsse in Baden-Württemberg zur Ermittlung der Bodenrichtwerte für den Hauptfeststellungszeitpunkt zum 1. Januar 2022. Die Bodenrichtwertleitlinien wurden allen Gutachterausschüssen zur Verfügung gestellt. Aufgrund der Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse sind diese jedoch nur an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Auf Ziffer 1 in der Drucksache 17/5851 wird verwiesen.

Wenn Eigentümerinnen und Eigentümer mit dem Bodenrichtwert für ihr Grundstück nicht einverstanden sind, können sie sich an den Gutachterausschuss wenden. Der Gutachterausschuss prüft dann den Sachverhalt. Sollte es tatsächlich bei der Bewertung zu Fehlern gekommen sein, kann der Gutachterausschuss die Zonengrenze und gegebenenfalls auch den Bodenrichtwert neu beschließen und damit korrigieren. Sollte der Gutachterausschuss an dem Bodenrichtwert festhalten und eine Eigentümerin oder ein Eigentümer mit dieser Entscheidung weiterhin nicht einverstanden sein, kann sie oder er ein qualifiziertes Gutachten über den Wert des Grund und Bodens des individuellen Grundstücks erstellen lassen. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, wird der Wert der Besteuerung zugrunde gelegt (vgl. Ziffer 6 in der Drucksache 17/5851).

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung
und Wohnen