

TEXTE

25/2018

Baulandsteuer und zoniertes Satzungsrecht

Expertengutachten

TEXTE 25/2018

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3715 75 102 0

Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht

Expertengutachten für „Neue fiskalische Anreiz- bzw.
Steuerungsinstrumente zum Flächensparen“ im Rahmen des F+E
Vorhabens „Implementierung von Flächensparinstrumenten“

von

Ralph Henger
Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50458 Köln

Abschlussdatum:

März 2018

Redaktion:

Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, März 2018

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3715 75 102 0 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Aktuelle Grundsteuer und ihr Reformbedarf	8
3	Ziele und Ausgestaltung einer Baulandsteuer	10
3.1	Zielsetzung	10
3.2	Exkurs: Grundsteuer C (1961/1962)	11
3.3	Exkurs: Bundesratsinitiative 1990 und anschließende Forderungen eines Zonierten Satzungsrechts	12
3.4	Ausgestaltungsoptionen	13
3.4.1	Steuerobjekt, Grundstücksarten und regionale Aspekte	13
3.4.2	Steuermessbeträge	13
3.4.3	Hebesätze	15
3.4.4	Innerkommunale Zonen	15
3.4.5	Regionale Gültigkeit	16
4	Wirkungen und Probleme einer Baulandsteuer	16
5	Schlussfolgerungen	19
	Quellenverzeichnis	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundsteuer seit 2000 – Aufkommen und durchschnittliche Hebesätze	9
Tabelle 2: Wertverhältnisse zwischen Bebauung und Nicht-Bebauung	14

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBL	Bruttobauland
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
et al.	et alii (und andere)
ff.	folgende
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
ha	Hektar
i. V. m.	in Verbindung mit
p. a.	per anno (pro Jahr)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SuV	Siedlungs- und Verkehrsflächen
u. ä.	und ähnlich
UBA	Umweltbundesamt
Tab.	Tabelle
vgl.	vergleiche
WE	Wohneinheit
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Der sparsame Umgang mit Böden und Freiflächen stellt eine der zentralen umweltpolitischen Herausforderungen in Deutschland dar (SRU 2016). Im Baugesetzbuch ist daher bereits seit dem Jahr 1987 festgelegt, dass „mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll“ (§1a Abs. 2 BauGB, Krautzberger/Stüer 2013). Diese Bodenschutzklausel wurde in späteren Novellen beispielsweise um den Vorrang der Innenentwicklung ergänzt (Deutscher Bundestag 2012). Viele flächenpolitische Grundsätze stehen seit einigen Jahren vor einer historischen Bewährungsprobe. Aufgrund der hohen Zuwanderung aus dem Ausland und der starken Binnenmigration in die Großstädte besteht in vielen Metropolen und Wachstumsregionen in Deutschland ein erheblicher Wohnungsmangel. Um die hohe Nachfrage nach Wohnungen zu bedienen, ist eine enorme Ausweitung des Wohnungsneubaus erforderlich (Deschermeier et al. 2017). Zudem benötigen dort neue Arbeitnehmer neue Arbeitsplätze, zum Beispiel in Büros und zusätzliche Kunden zusätzliche Einkaufsmöglichkeiten.

Gleichzeitig besteht seit dem Jahr 2002 und der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das wichtige bundesweite flächenpolitische Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf das Niveau von 30-Hektar pro Tag zurückzufahren (Bundesregierung 2002). Die Flächeninanspruchnahme liegt im Vierjahresdurchschnitt der Jahre 2013 bis 2016 mit 61,5 Hektar pro Tag jedoch noch immer mehr als doppelt so hoch wie von der Bundesregierung vor 16 Jahren in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt (Statistisches Bundesamt 2017a). Trotz Verbesserungen, lokaler und regionaler Initiativen sowie einem zunehmenden Problembewusstsein von den Akteuren vor Ort, ist die flächenpolitische Situation damit weiter unbefriedigend.

Zur Verringerung des Siedlungswachstums wird in der Literatur eine Vielzahl von naturschutzpolitischen, raumplanerischen, städtebaulichen und fiskalischen Instrumenten diskutiert (z. B. Deutscher Bundestag 1999, BMVBS/BBR 2006, 2007, UBA 2003, 2012). Bestandteil dieser Diskussion sind u. a. auch Reformen an bestehenden Rahmenbedingungen wie dem Baugesetzbuch oder der Grundsteuer. Zur Unterstützung bodenpolitischer Ziele und zur Förderung der Innenentwicklung wird aktuell die Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke diskutiert (BMUB/BBSR 2015, Deutscher Bundestag 2017b). Diese steuerliche Option soll im Rahmen der Grundsteuer erfolgen und wird in diesem Kurzgutachten näher untersucht. In der aktuellen fachlichen und politischen Debatte firmiert das Instrument zumeist als so genanntes „Zoniertes Satzungsrecht“ für unbebaute baureife Grundstücke. Diese Bezeichnung wurde zum ersten Mal von der Bund-Länder-Kommission „Wohnbauland“ im Jahr 1991 und der „Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt“ im Jahr 1998 verwendet (Bund-Länder-Kommission 1991, Deutscher Bundestag 1998a). Hierbei würde den Kommunen das Recht eingeräumt, für einen Teil ihres Gebiets oder insgesamt die Grundsteuer für unbebaute aber baureife Grundstücke durch einen erhöhten Hebesatz anzuheben. Ein sehr ähnliches Instrument hat bereits in der alten Bundesrepublik in den 1960er Jahren existiert. In den Jahren 1961 und 1962 war die so genannte „Grundsteuer C“ bzw. „Baulandsteuer“ auf unbebaute baureife Grundstücke in Kraft. Für diese Grundstücke galten erhöhte Steuermessbeträge. Zudem hatten die Kommunen das Recht für diese Grundstücke einen abweichenden (erhöhten) Hebesatz festzulegen. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes, Abgrenzungsschwierigkeiten von baureifem Bauland und der starken Belastung einiger privater Haushalte wurde die Steuer jedoch sehr schnell wieder abgeschafft (Deutscher Bundestag 2017a, 2017b). Da beide Instrumente sehr ähnlich sind, werden diese in dem Kurzgutachten auch an den meisten Stellen zusammen als Baulandsteuer diskutiert. Das „Zonierte Satzungsrecht“ ist als eine Art Weiterentwicklung zu verstehen, die vorrangig auf das Hebesatzrecht

abstellt und durch die Festlegungen von Zonen und Satzung gezielt bestimmte Gebiete fördern kann (Deutscher Bundestag 1999).

Grundsätzliches Ziel einer Baulandsteuer ist es, baureife Grundstücke höher zu besteuern, um Nachverdichtungen und die Schließung von Baulücken zu erleichtern und relativ zu verbilligen. Hierdurch soll sich das Angebot an Bauland erweitern, damit Wohnungsmärkte, in denen die Nachfrage das Angebot an baureifen und mobilisierbaren Grundstücken übersteigt, wieder ausgeglichen werden. Eine erhöhte Besteuerung erscheint insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten sinnvoll, da dort Eigentümer durch steigende Bodenpreise und durch das Hinauszögern eines geplanten Verkaufs Spekulationsgewinne erzielen können. Durch eine erhöhte Grundsteuer können diese Spekulationsgewinne abgeschöpft, die Hortung eingedämmt und damit die Bodenmärkte aktiviert werden.

Das vorliegende Kurzgutachten prüft vor diesem Hintergrund die Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer Baulandsteuer bzw. eines „Zonierten Satzungsrechts“ und ob diese geeignet ist ihre bodenpolitischen Ziele zu erreichen. Kapitel 2 stellt hierfür knapp die aktuelle Grundsteuersystematik vor und geht auf den überfälligen Reformbedarf der Grundsteuer ein. Kapitel 3 erläutert anschließend die genauen Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Baulandsteuer im Rahmen der Grundsteuer. Kapitel 4 diskutiert die Wirkungen des Instruments und dessen Beiträge für einen schonenderen Umgang mit Grund und Boden. Kapitel 5 fasst knapp die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht Schlussfolgerungen.

2 Aktuelle Grundsteuer und ihr Reformbedarf

Die Grundsteuer gehört zur ältesten Form der direkten Besteuerung. Besteuert wird das Eigentum an Grundstücken und stellt daher eine Substanzsteuer dar. Als Realsteuer (d. h. Objekt- oder Sachsteuer) knüpft die Grundsteuer am Besteuerungsobjekt an, und lässt persönliche Verhältnisse des Steuerschuldners außen vor. Gesetzliche Grundlage ist das Grundsteuergesetz (GrStG). Die Bemessungsgrundlage ist der Wert des Grundstücks, also der Bodenwert zuzüglich des Gebäudewerts, sofern ein solches errichtet worden ist. In seiner aktuellen Ausgestaltung wird die Grundsteuer über die beiden Arten „Grundsteuer A“ auf Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie „Grundsteuer B“ auf sonstige privat und gewerblich genutzten Grundvermögen erhoben. Wie Tabelle 1 zeigt beliefen sich die Steuereinnahmen im Jahr 2016 auf 13,7 Mrd. Euro. Die Grundsteuer A hat mit nur 2,9 Prozent des gesamten Grundsteueraufkommens nur eine sehr untergeordnete und zudem stetig rückläufige Bedeutung. Nach Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz fließen die Einnahmen vollständig an die Kommunen. Für die Städte und Gemeinden stellt die Grundsteuer eine äußerst wichtige und verlässliche Einnahmequelle dar. Nach Angaben des Instituts Finanzen und Steuern lag im Jahr 2015 der Anteil der Grundsteuer an den kommunalen Einnahmen bei 14,6 Prozent und an den gesamten Steuereinnahmen bei 1,2 Prozent (ifst 2016).

Die durchschnittliche Belastung der rund 35 Mio. Grundstücke beträgt ca. 390 Euro pro Jahr (vgl. mit Henger/Schaefer 2015). Die Berechnung der Grundsteuer erfolgt nach dem Grundsteuergesetz in drei Schritten (Bundesministerium der Justiz 2008) mit folgenden Parametern:

Einheitswert x Steuermesszahl x Hebesatz

Der *Einheitswert* wird von den Finanzämtern nach dem Bewertungsgesetz ermittelt. Die Einheitswerte basieren auf Werten der Jahre 1935 (Ost) und 1964 (West) und entsprechen im Durchschnitt nur ca. 6–20 Prozent des realen Grundstückswertes (Henger/Schaefer 2015). Je nach Gebäudetyp, Gebäudealter und Lage existieren jedoch sehr große Unterschiede zwischen den realen Verkehrswerten und den Einheitswerten. Zudem bestehen methodische Unterschiede zwischen West (Ertragswertverfahren) und Ost (Sachwertverfahren).

Die *Steuermesszahlen* sind in § 15 Grundsteuergesetz (GrStG) festgeschrieben. Demnach beträgt die Steuermesszahl 3,5 ‰. Für Einfamilienhäuser gilt mit 2,6 ‰ für die ersten 75.000 DM (=38.346,89 Euro) und mit 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser ohne Wertbegrenzung ein ermäßigter Steuersatz. Für die neuen Bundesländer gelten mit Ausnahme land- und forstwirtschaftlicher Betriebe höhere Steuermesszahlen (von 5 ‰ bis 10 ‰), unter anderem da dort noch auf Grundlage der Einheitswerte nach den Wertverhältnissen aus dem Jahr 1935 gearbeitet wird (ifst 2016).

Die Hebesätze werden nach § 1 GrStG von den Kommunen festgelegt, um die regionalen Verhältnisse vor Ort berücksichtigen zu können. Die Hebesätze wurden von den Städten und Gemeinden in den letzten Jahren stetig angehoben. Wie Tabelle 1 zeigt, ist der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B zwischen dem Jahr 2000 und 2015 von 367 auf 455 gestiegen. Hierbei bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Für gewöhnlich sind die Hebesätze in kleinen Gemeinden in ländlichen Räumen niedriger als in den Städten in Verdichtungs- und Agglomerationsräumen. Den höchsten Hebesatz in Höhe von 810 für die Grundsteuer B verlangte zwischen den Jahren 2008 und 2014 Berlin. Seit 2017 liegt der Maximalsatz in Bönen in Nordrhein-Westfalen bei 940 (Statistisches Bundesamt 2017b).

Tabelle 1: Grundsteuer seit 2000 – Aufkommen und durchschnittliche Hebesätze

	Grundsteuer A - Istaufkommen	Grundsteuer B - Istaufkommen	Grundsteuer - Istaufkommen Insgesamt	Grundsteuer A - Hebesatz	Grundsteuer B - Hebesatz
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Prozent	Prozent
2000	331,51	8.516,05	8.847,55	278	367
2001	332,22	8.738,17	9.070,39	280	368
2002	336,62	8.914,45	9.251,07	282	373
2003	340,32	9.316,97	9.657,29	286	381
2004	347,38	9.590,80	9.938,17	289	385
2005	348,90	9.896,03	10.244,93	292	392
2006	352,09	10.042,63	10.394,72	294	394
2007	353,89	10.359,22	10.713,12	295	400
2008	354,64	10.446,56	10.801,21	296	400
2009	354,66	10.586,90	10.941,55	297	401
2010	359,96	10.956,12	11.316,08	301	410
2011	366,61	11.305,91	11.672,52	306	418
2012	373,22	11.606,77	11.980,00	311	425
2013	377,47	11.986,89	12.364,37	316	436
2014	382,01	12.313,76	12.695,77	320	441
2015	392,59	12.818,35	13.210,95	327	455
2016	394,15	13.259,88	13.654,03	k.A.	k.A.

Quelle: www-genesis.destatis.de, Statistisches Bundesamt 2017b

Da die Einheitsbewertung nicht mehr den heutigen Verkehrswerten entspricht, besteht ein dringender Reformbedarf. Verschiedene Modelle wurden und werden seit mittlerweile über 20 Jahren ausgiebig diskutiert (Henger/Schaefer 2015, Nehls/Scheffler 2015). Doch bei allen diskutierten und

denkbaren Reformmodellen gibt es Gewinner und Verlierer, nicht nur auf Ebene der Grundstückseigentümer, sondern auch auf Ebene der Länder und Kommunen (vgl. Diskussion in Henger/Schaefer 2015). Entsprechend schwierig und langwierig waren bisher die politischen Verhandlungen. Der Druck auf die Politik steigt jedoch zusehends, da der Bundesfinanzhof im Jahr 2014 die Einheitsbewertung als nicht mehr verfassungskonform eingestuft hat und das Verfassungsgericht diesem Urteil im Jahr 2018 sehr wahrscheinlich folgen wird (Löhr 2017).

Aufgrund des überfälligen Reformbedarfs wird in diesem Kurzgutachten auch immer mitdiskutiert, an welches Grundsteuermodell eine Baulandsteuer bzw. ein „Zoniertes Satzungsrecht“ ansetzt. Eine schnell umgesetzte Baulandsteuer wäre gleichbedeutend mit der Reform eines Auslaufmodells (Löhr 2008). Im Jahr 2016 gab es einen Reformvorschlag der Länderfinanzminister aller Bundesländer außer Bayern und Hamburg (Länderfinanzminister 2016a, 2016b, 2016c). Der Bundesrat hat diesen Ende 2016 beschlossen, doch der Bundestag hat die Entscheidung auf die nächste Legislaturperiode verschoben. Der Vorschlag sieht vor, dass die Grundsteuer auch zukünftig am Wert von Grund und Boden einschließlich seiner darauf stehenden Gebäude ansetzt. Auch das Hebesatzrecht der Kommunen soll wie bei allen diskutierten Modellen erhalten bleiben. Die Bewertung von Grund und Boden soll anhand der Bodenrichtwerte erfolgen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da diese von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte erhoben werden und mittlerweile in allen Bundesländern nahezu flächendeckend in digitaler Form vorliegen (Henger/Schaefer 2015). Die aufstehenden Gebäude sollen nach einem vereinfachten Sachwertverfahren bewertet werden. Dies würde jedoch eine aufwändige Neubewertung aller 35 Millionen Grundstücke erfordern und würde zudem auch rund 10 Jahre in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass das Bewertungskonzept nach einem neu einzuführenden „Kostenwert“ zu pauschal ist, sodass Gebäude nicht nach ihrem Verkehrswert besteuert werden, was aller Voraussicht nach nicht verfassungskonform ist (Löhr 2006). Insbesondere wird Neubau stark belastet, was ein katastrophales Signal an Investoren darstellt, die in angespannten Wohnungsmärkten neue Wohnungen und Gebäude errichten wollen (Henger/Schaefer 2016a, 2016b, Löhr 2016).

Eine Reihe von Autoren fordert eine Umstellung der Grundsteuer auf eine Bodenwertsteuer, die alleine auf Basis von Grund und Boden die Besteuerung vornimmt (Henger/Schaefer 2015, Löhr 2008, Löhr 2006, 2017, Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“). Die Grundsteuer wäre dann unverbunden, da die aufstehenden Gebäude bei der Bemessung der Grundsteuer außen vor bleiben. Die dringend benötigte Grundsteuerreform ließe sich so wesentlich schneller und unbürokratischer umsetzen, da wie bereits erwähnt die Bodenrichtwerte nahezu flächendeckend vorliegen. Zudem würden nicht länger Investitionen in Gebäude belastet, da bei einer Bodenwertsteuer Eigentümer für ein unbebautes baureifes Grundstück dieselbe Steuer bezahlen müssen wie für ein bebautes Grundstück. Dies erhöht den Anreiz für Eigentümer enorm, ihr Bauland nicht ungenutzt zu lassen. Zudem wird auch eine Intensivierung oder Neunutzung leer stehender oder kaum genutzter Gebäude angeregt (z. B. durch Dachgeschossausbau, Aufstockung, Nutzungsmischung). Wie Simulationsrechnungen in Henger/Schaefer (2015) zeigen, würden unbebaute Grundstücke in Großstädten bei einer Bodenwertsteuer deutlich höher besteuert werden. Da die Bodenrichtwerte von den Gutachterausschüssen festgelegt werden, werden unbebaute Grundstücke nicht gleich hoch, sondern nach der Art der zulässigen Bebauung besteuert.

3 Ziele und Ausgestaltung einer Baulandsteuer

3.1 Zielsetzung

Mit einer Baulandsteuer respektive einem „Zonierten Satzungsrecht“ sollen eine Reihe von bodenpolitischen Zielen erreicht werden. Während in den 1960er Jahren noch über diese Rechtfertigung

debattiert und geurteilt wurde, ist heute unstrittig, dass eine Grundsteuer neben der Finanzierung kommunaler Aufgaben auch weitere Ziele verfolgen darf (Drosdzol 1994, Deutscher Bundestag 2017b). Mit der Ergänzung der bisherigen Grundsteuerregelungen sollen unbebaute, aber baureife Grundstücke stärker belastet werden, um

- ▶ diese beschleunigt einer Bebauung zuzuführen,
- ▶ Nachverdichtungen und die Schließung von Baulücken zu erleichtern und relativ zu verbilligen,
- ▶ ein erhöhtes Angebot an Bauland zu bewirken ohne neue Baugebiete auszuweisen,
- ▶ die Preise für baureife Grundstücke zu stabilisieren bzw. zu reduzieren,
- ▶ die Spekulationen und Hortung von unbebauten Grundstücken zu verteuern und dadurch einzudämmen,
- ▶ den Markt für baureife Grundstücke zu aktivieren,
- ▶ die Bautätigkeit anzuregen und
- ▶ den Mangel an Wohnraum (in angespannten Wohnungsmärkten) zu beseitigen.

Die genannten Ziele sollen durch eine erhöhte Steuerbelastung für baureife Grundstücke erreicht werden, damit es für Grundstückseigentümer teurer und weniger lohnenswert wird, ihr Grundstück nicht zu bebauen.

Für die Ausgestaltung einer möglichen Baulandsteuer kommen im Detail mehrere Möglichkeiten in Betracht. Die erste wichtigste Differenzierung betrifft die Frage, ob die erhöhte Steuer für nicht bebaute Baulandgrundstücke durch einen erhöhten Steuermessbetrag oder durch einen von den Kommunen festgelegten erhöhten Hebesatz erreicht wird. Bevor hierauf näher eingegangen wird, werden bisherige Arten einer Baulandsteuer und Gesetzesinitiativen zu einem „Zonierten Satzungsrecht“ in einem Exkurs vorgestellt.

3.2 Exkurs: Grundsteuer C (1961/1962)

In den beiden Jahren 1961 und 1962 bestand neben den auch heute noch geltenden Grundsteuerarten A und B eine Grundsteuer C, die auch als „Baulandsteuer“ bekannt ist. Die Grundsteuer wurde im Jahre 1960 durch Regelungen in § 172 Bundesbaugesetz (BbauG) und §§ 12a bis 12c, 21 Abs. 3 GrStG eingeführt und im Jahre 1964 durch Gesetz rückwirkend ab dem 1.1.1963 wieder aufgehoben (Deutscher Bundestag 2017b). Das erzielte Aufkommen spielte mit weniger als 50 Mio. DM (~ 25,5 Mio. Euro) nur eine äußerst untergeordnete Rolle. Auch die erhofften Wirkungen wurde nach Auffassung der überwiegenden Literatur nicht erreicht (vgl. stellvertretend Lemmer 2016). Als Ursachen wurden hierfür insbesondere der hohe Verwaltungsaufwand, soziale Härten, Problematiken bei der Definition baureifen Baulandes und geringe Anpassungsmöglichkeiten der Akteure festgemacht (Schupp 1964, Deutscher Bundestag 2017a, Drosdzol 1994).

Die Regelungen der Grundsteuer C sahen im Einzelnen folgendes vor. Ausgangspunkt ist die Festlegung, welche Grundstücke von der erhöhten Grundsteuer betroffen sein sollten. Unbebaute baureife Grundstücke wurden im §§ 12a GrStG als Grundstücke definiert,

- ▶ die im Bebauungsplan als Bauland festgesetzt sind oder „nach geordneter baulichen Entwicklung der Bebauung anstehen“,
- ▶ die durch Verkehrsanlagen und Versorgungseinrichtungen in üblicher Weise erschlossen sind und
- ▶ dessen Bebauung sofort möglich ist.

Die Steuermesszahl betrug zum damaligen Zeitpunkt für unbebaute Grundstücke grundsätzlich 5 ‰. Nach §§ 12a Abs. 2 GrStG betrug die erhöhte Steuermesszahl für baureife Grundstücke

- ▶ 20 ‰ für die ersten beiden Kalenderjahre
- ▶ 25 ‰ für die weiteren beiden Kalenderjahre und
- ▶ 30 ‰ ab dem fünften Kalenderjahr.

Die erhöhte Steuermesszahl war damit um den 4- bis 6-fachen Faktor erhöht. Land- und forstwirtschaftliche sowie kommunale Grundstücke waren von dieser Regelung ausgeklammert. Nach der Errichtung der vorgesehenen Bebauung, wurde nach § 12a Abs. 5 GrStG die entrichtete Baulandsteuer in dem Umfang zurückerstattet, in dem sie über die normale Grundsteuer für unbebaute Grundstücke überstieg.

Die Elemente der Baulandsteuer waren nach § 12a Abs. 7 GrStG auf Gebiete mit hoher Wohnsiedlungstätigkeit beschränkt. Eine geringe Wohnsiedlungstätigkeit lag nach Gesetz vor, wenn die Nachfrage nach Bauland in der Regel befriedigt werden kann, ohne dass eine allgemeine erhebliche Steigerung der Baulandpreise eintritt. Für Grundstücke für die eine erhöhte Steuermesszahl galt, konnten die Kommunen nach § 21 Abs. 3 GrStG zudem optional einen abweichenden (d. h. erhöhten) einheitlichen Hebesatz verlangen. Nach Schupp (1964) setzten Gemeinden diesen Hebesatz zwischen 200 und 1.000 Prozent fest.

3.3 Exkurs: Bundesratsinitiative 1990 und anschließende Forderungen eines Zonierten Satzungsrechts

Die Idee einer erneuten Einführung der Baulandsteuer in abgewandelter Form kam zu Beginn der 1990er Jahre wieder auf. So beschloss der Bundesrat im Jahr 1990 das „Gesetz zur Bekämpfung der Wohnungsnot“ (Deutscher Bundestag 1990, Drosdzol 1994). Vorgesehen war hierbei auch eine Reform des Grundsteuergesetzes. In § 15 GrStG sollte folgender dritter Absatz eingefügt werden: „Die Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes beträgt 10 von Tausend.“ Damit wäre die Steuermesszahl knapp 3-mal so hoch, wie nach dem Standardsatz von 3,5 ‰ nach § 15 GrStG. Zudem sollte in § 25 GrStG folgender fünfter Absatz eingefügt werden: „Abweichend von Absatz 4 ist die Gemeinde berechtigt, für unbebaute baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes durch Satzung einen höheren Hebesatz festzusetzen.“ Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke sollten wie bei der Grundsteuer C der 1960iger ausgeklammert sein.

Das Gesetz wurde auf Widerstand der damaligen Regierungsparteien im Bund nicht umgesetzt. Die Forderungen nach einem Satzungsrecht für Gemeinden für unbebaute baureife Grundstücke wurde in Folge aber immer häufiger von Experten und Verbänden formuliert (Bund-Länder-Kommission 1991, Drosdzol 1994, Lehmbruck/Coulmas 2001). Hierbei wurde nun meistens der Begriff des „Zonierten Satzungsrechts“ verwendet. In den letzten Jahren hat die Bauministerkonferenz auf Initiative des Landes Baden-Württemberg die Finanzministerkonferenz gebeten, bei der Grundsteuerreform Anreize für einen sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen zu setzen (Bauministerkonferenz 2014). Auch der Deutsche Städtetag und das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ sprechen sich für steuerliche Optionen zur Mobilisierung unbebauter baureifer Grundstücke aus (Deutscher Städtetag 2013, BMUB/BBSR 2015). Zuletzt wurde konkret im Koalitionsvertrag der großen Koalition die Absicht formuliert, durch die Einführung einer Grundsteuer C, den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zu geben, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern (CDU/CSU/SPD 2018, S. 109/117). Details zur Ausgestaltung sind bislang aber noch offen.

3.4 Ausgestaltungsoptionen

Wie die Grundsteuer C aus den 1960er Jahren und die bisherigen (Gesetzes-)Initiativen zeigen, kann bei der Baulandsteuer eine erhöhte Grundsteuerbelastung für unbebaute baureife Grundstücke durch eine erhöhte Steuermesszahl und einen erhöhten Hebesatz erreicht werden. Auch beide Möglichkeiten können gleichzeitig von den Kommunen optional angewendet werden. Weitere Ausgestaltungsoptionen betreffen die Frage, welche Grundstücke und welche Gemeinden von einer Baulandsteuer betroffen sein werden.

3.4.1 Steuerobjekt, Grundstücksarten und regionale Aspekte

Die persönliche Steuerpflicht einer erhöhten Grundsteuer betrifft die Eigentümer (Steuersubjekt) bestimmter Grundstücke. Die sachliche Steuerpflicht (Steuerobjekt) betrifft die Grundstücke selbst. Im Rahmen der Grundsteuer C der 1960iger Jahre war das Steuerobjekt der Baulandsteuer der Besitz baureifer Grundstücke, d. h. Grundstücke, die in einem Bebauungsplan als Bauland festgesetzt und in ortsüblicher Weise für eine Bebauung ausreichend erschlossen waren (§ 12a Abs. 1 GrStG, siehe auch Grundstücksarten in § 72 ff. Bewertungsgesetz). Voraussetzung waren demnach die rechtlichen und natürlichen Voraussetzungen für eine Bebauung. Rohbauland, welches zwar z. B. mit einem Bebauungsplan bereits rechtsverbindlich geworden ist, aber noch nicht erschlossen ist, war damit ausgeklammert. Diese Definition wäre auch bei einer erneuten Einführung einer Baulandsteuer gut begründet anzuwenden, auch wenn im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Beurteilung baureifer Grundstücke bestehen (z. B. bei der Abgrenzung zu landwirtschaftlichen Nutzungen). Generell ist zu beachten, dass die Einführung eines weiteren Steuertatbestands mit einem hohen Aufwand für die Verwaltung einhergeht.

Zudem könnten im Rahmen eines „Zonierten Satzungsrechts“ auch Brachflächen miteinbezogen werden. Hierunter werden ungenutzte, untergenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen verstanden, wie zum Beispiel auch Konversionsflächen für ehemalige Liegenschaften des Militärs oder Bahn. Ziel wäre es, diese nicht effizient genutzten Flächen zu aktivieren und wieder in den Flächenkreislauf zu integrieren. Erste Überlegungen hierzu finden sich in Löhr (2008). Kommunen könnten beispielsweise Investoren zur Aktivierung von Brachflächen durch verminderte Hebesätze anregen, damit diese die Revitalisierung des Grundstücks leichter übernehmen können. Hierfür müssten den Kommunen jedoch neben einem zusätzlichen Hebesatzrecht für unbebaute baureife Grundstücke ein weiteres Hebesatzrecht gewährt werden, um dort ermäßigte Hebesätze zu ermöglichen. Dies wäre für die Kommunen mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden, zumal die Hebesätze nicht ohne weiteres von den Kommunen adäquat festgesetzt werden können. Zudem erscheint der Verwaltungsaufwand bei der Beurteilung einer Brachfläche im Vergleich zu einem baureifen Grundstück höher, sodass es äußerst aufwendig erscheint, auch Brachflächen in einer Baulandsteuer bzw. in einem „Zonierten Satzungsrecht“ für Kommunen miteinzubeziehen. Im Folgenden wird daher nur auf das Steuerobjekt unbebauter baureifer Grundstücke eingegangen.

3.4.2 Steuermessbeträge

Durch einen erhöhten Steuermessbetrag können unbebaute baureife Grundstücke im Vergleich zu bebauten Grundstücken gezielt stärker belastet werden. Hierbei kann sich konkret an der gesetzlichen Ausgestaltung der alten Grundsteuer C angelehnt werden (siehe Kapitel 3.2.). Als Orientierung für die Höhe eines erhöhten Messbetrags könnte beispielsweise eine möglichst gleiche Besteuerung bebauter und unbebauter Grundstücke mit vergleichbaren Charakteristika sein. Das bedeutet, dass auf das bestehende Baurecht eines Grundstücks und auf den Verwendungszweck durch die Kommune abgestellt wird und nicht auf die tatsächliche Nutzung. Technisch sollte demnach ein erhöhter

Steuermessbetrag (zusammen mit einem ggf. erhöhten Hebesatz, siehe unten) den Unterschied zwischen dem Einheitswert eines bebauten und eines unbebauten Grundstücks ausgleichen.

In der aktuellen Grundsteuer werden unbebaute Grundstücke nur mit einer sehr geringen Grundsteuer belastet, da der Einheitswert eines unbebauten Grundstückes sehr niedrig ist. Nach Simulationsrechnungen von Henger und Schaefer (2015) wurde der Einheitswert für ein unbebautes Grundstück von den Finanzämtern in Deutschland im Jahr 2013 auf durchschnittlich 4.782 Euro und damit deutlich niedriger als für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke mit 26.312 Euro festgesetzt (siehe Tabelle 2). Dies führt bei unbebauten Grundstücken im Durchschnitt zu einer jährlichen Grundsteuerbelastung von 44 Euro im Vergleich zu 236 Euro bei bebauten Grundstücken (Henger/Schaefer 2015). Dies ist ein Anreiz, unbebaute baureife Grundstücke ohne große Steuerbelastung zu horten.

Wie Tabelle 2 zeigt, steigt der Einheitswert eines Grundstücks im Durchschnitt je nach Bebauung um den Faktor 5,5 bis 14,1 an. Am geringsten ist die Wertsteigerung mit 5,5 bei einem Einfamilienhaus, am höchsten mit 14,1 bei einem Mehrfamilienhaus. Da die Einheitswerte die Verkehrswerte enorm unterzeichnen und sich mittlerweile unsystematisch von den Verkehrswerten unterscheiden, ist die Wertsteigerung bei den Verkehrswerten niedriger. Die Faktoren reichen hier von 3,0 (EFH) bis 11,7 (MFH).

Tabelle 2: Wertverhältnisse zwischen Bebauung und Nicht-Bebauung

	Anzahl Grundstücke in 1.000	Bodenrichtwert Ø pro m²	Einheitswert Ø in Euro	Einheitswert-Faktor (Verhältnis bebaut / unbebaut)	Verkehrswert Ø in Euro	Verkehrswert-Faktor (Verhältnis bebaut / unbebaut)	Grundsteuer Ø in Euro pro Jahr
EFH	12.321	118	26.312	5,5	212.748	3,0	236
ZFH	3.174	118	31.904	6,7	314.746	4,5	336
MFH	3.356	164	67.504	14,1	826.961	11,7	658
UG	1.405	106	4.782	1,0	70.483	1,0	44

EFH = Einfamilienhäuser, ZFH = Zweifamilienhäuser, MFH = Mehrfamilienhäuser, UG = Unbebaute Grundstücke, Anzahl Wohneinheiten je MFH: 6,65, Quelle: Schaefer/Henger 2015

Auf Basis der gezeigten Wertunterschiede zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken resultiert ein Spielraum für einen erhöhten Steuermessbetrag für unbebaute baureife Grundstücke von derzeit standardmäßig 3,5 ‰ auf 10,6 ‰ (EFH) bis 41,1 ‰ (MFH). Die Unterschiede sind jedoch je nach Grundstück, Bebauung und Region äußerst unterschiedlich, sodass ein flächendeckend erhöhter Steuermessbetrag für unbebaute Grundstücke die Wertunterschiede nicht richtig abbilden kann. Durch ein zusätzlich eingeräumtes Hebesatzrecht der Kommunen können diese Unterschiede zwar verringert aber nicht vollständig ausgeglichen werden.

Möchte der Gesetzgeber einen erhöhten Steuermessbetrag einführen, erscheint ein Satz von beispielsweise 10 ‰ als angemessen. Dieser Satz könnte schrittweise progressiv über die Zeit erreicht werden. Eine solche Regelung erscheint aber unangemessen komplex und streitanfällig und weicht zudem vom beschriebenen Gleichbesteuerungsgrundsatz für Grundstücke ab.

3.4.3 Hebesätze

Zusätzlich zu einem erhöhten Steuermessbetrag kann den Kommunen das Recht eingeräumt werden, für unbebaute baureife Grundstücke einen alternativen (erhöhten) Hebesatz zu verlangen. Die Kommunen hätten dann die Aufgabe nach Lage der Boden- und Immobilienmärkte vor Ort einen erhöhten Hebesatz für ihre Gemeinde festzulegen. Wie beschrieben ist es jedoch nur theoretisch möglich, die Wertunterschiede einer Bebauung durch ein Hebesatzrecht der Kommunen abzubilden und steuerlich abzuschöpfen. Als Orientierung werden die meisten Kommunen den beschriebenen Leitsatz einer möglichen Gleichbesteuerung von ähnlichen Grundstücken unabhängig ihrer Bebauung heranziehen. Einige Kommunen werden aber sicher hiervon abweichen und die erhöhte Belastung vorrangig als Strafsteuer gegen Grundstücksspekulanten interpretieren. Eine höhere Belastung durch die Grundsteuer für unbebaute baureife Grundstücke im Vergleich zu bebauten Grundstücken dürfte aber in der Bevölkerung nicht nur zu enormen Widerständen führen, sondern auch zu Klagen und zur Überprüfung der Angemessenheit der Besteuerung.

Generell erscheint es im kommunalpolitischen Prozess nur sehr schwer möglich, adäquate und differenzierte Hebesätze ex ante festzulegen (Lemmer 2004). Die kommunale Politik wird in der Festsetzung der Hebesätze nur schwer zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer in verschiedenen Zonen abwägen können. So sehr es auch attraktiv scheint, den Kommunen ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum bei der Besteuerung zu übergeben, so sehr muss daher befürchtet werden, dass sie Differenzierungen vor Ort nicht in angemessener Weise vornehmen können. Aus dieser Betrachtung heraus, sollte eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke eher durch eine einheitliche und übergeordnete Festlegung erhöhter Steuermessbeträge erreicht werden.

3.4.4 Innerkommunale Zonen

Im Sinne eines „Zonierten Satzungsrechtes“ können den Kommunen neben der erhöhten Besteuerung von unbebauten baureifen Grundstücken zusätzliche Differenzierungsmöglichkeiten gewährt werden, um ökonomische oder soziale Unterschiede innerhalb eines Gemeindegebietes zielgerichteter adressieren zu können. So kann den Kommunen das Recht eingeräumt werden, für Bezirke, Ortsteile oder für einen durch Satzung abgegrenzten Gemeindeteil differenzierte Hebesätze (oder auch abweichende Messzahlen) festzusetzen, um beispielsweise unterschiedliche Bodenpreisniveaus und -dynamiken oder das Ausmaß kommunaler Erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen abbilden zu können. Auch verschiedene Planungsziele ließen sich hierdurch flankieren. Dies könnte insbesondere für größere zentrale Orte attraktiv und sinnvoll sein, wenn sie die Hebesätze für strukturschwache Ortsteile absenken wollen oder die Hebesätze für Ortsteile, die nah an angrenzenden Nachbargemeinden liegen, an das Niveau der Nachbargemeinde angleichen wollen. Eine moderate Öffnung des Hebesatzrechts erscheint insgesamt als sinnvoll. Ein zu großer Gestaltungsspielraum sollte den Städten und Gemeinden aber nicht gewährt werden, da dann der Mehraufwand für die Kommunen im Vergleich zu den Vorteilen einer Feinsteuerung zu aufwändig wird.

Eine weitere ergänzende Möglichkeit besteht in der Verbindung zum Städtebau. So könnte beispielsweise eine Gemeinde für ein Sanierungsgebiet nach § 136 ff. BauGB oder einen städtebaulichen Entwicklungsbereich nach § 165 ff. BauGB das Recht für die Festlegung eines erhöhten Hebesatzes eingeräumt werden. Hierdurch lassen sich zusätzlich Anreize zur Mobilisierung der Eigentümer schaffen. Diese Möglichkeit stünde jedoch in Konkurrenz zu den bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen wie z. B. die Erhebung von Ausgleichsbeträgen. Zudem können die Einnahmen aus der Grundsteuer nicht zweckgebunden nach dem Non-Affektationsprinzip verwendet werden. Die städtebaulichen Maßnahmen sind sehr starke Steuerungsinstrumente die in die Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer eingreifen und daher ausreichend Spielraum für die Mobilisierung der

Eigentümer enthalten. Eine Verbindung der Grundsteuer mit städtebaulichen Maßnahmen erscheint daher vor diesem Hintergrund nicht zielführend.

3.4.5 Regionale Gültigkeit

Die Vorschriften über die Baulandsteuer können entweder flächendeckend für alle Kommunen oder nur Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten eingeführt werden. Für eine flächendeckende Einführung spricht, dass das Problem der überhöhten Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung der Landschaft gerade strukturschwache und ländliche Räume betrifft. Gegen eine flächendeckende Einführung spricht, dass sich in vielen insbesondere ländlich geprägten Regionen Deutschlands ausreichend Bauflächen finden, sodass sich dort baureife unbebaute Grundstücke nicht schnell oder nur zu einem sehr geringen Preis veräußern lassen. Aus Akzeptanzgründen erscheint es daher kaum möglich, eine Baulandsteuer flächendeckend einzuführen, zumal sie vor allem mit einer Knappheit an Bauland und steigenden Bodenpreisen begründet wird. Dies gilt zumindest für erhöhte Steuermessbeträge für baureife unbebaute Grundstücke, die flächendeckend wirken würden. Würde hingegen den Kommunen nur das Recht für einen erhöhten Hebesatz gewährt, dann könnten jeweils die Kommunen vor Ort entscheiden, ob sie für baureife unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festlegen.

Wichtig ist aber in jedem Fall, dass bei der Einführung einer Baulandsteuer die Vorschriften nur auf Regionen mit Baulandknappheiten beschränkt sind. Wie bei Grundsteuer C der 1960er Jahre, könnten die Länder ermächtigt werden, diese Gebiete festzulegen. Dies könnte analog der Regelungen zur Mietpreisbremse nach § 556d BGB und der gesenkten Kappungsgrenze nach § 558 BGB geschehen. Hier sind Landesregierungen ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Laut Auswertungen des BBSR sind Ende des Jahres 2016 entsprechend 372 Gemeinden entweder die Kappungsgrenzenverordnung oder die Mietpreisbremse in Kraft (BBSR 2017).

4 Wirkungen und Probleme einer Baulandsteuer

Eine Baulandsteuer kann im Rahmen der oben genannten Ausgestaltungsoptionen einen Beitrag zum Flächensparen leisten. Durch die Mehrbelastung unbebauter baureifer Grundstücke wird eine effektive und effiziente Nutzung ausgewiesener und erschlossener Flächen gefördert (Engelhardt 2004, Löhr 2008). Hierdurch werden Innenentwicklungsmaßnahmen und insbesondere das Schließen von Baulücken angeregt. In Deutschland besteht ein großes Innenentwicklungspotenzial an Flächen von rund 7 Prozent der bestehenden Gebäude und Freifläche (BBSR 2013). Auch wenn sich dieses Potenzial in den letzten Jahren in den Ballungszentren mit starker Baunachfrage verringert hat, kann mit einer Baulandsteuer gezielt der dort anzutreffenden Hortung und Spekulation mit erschlossenen und baureifen Grundstücken entgegengewirkt werden. In Folge dessen wird indirekt einer Zersiedelung der Landschaft und Suburbanisierungstendenzen entgegengewirkt. Das Ausmaß an Einsparungen dürfte aber insgesamt eher schwach ausfallen. Der erste Grund hierfür ist, dass bei einer Baulandsteuer Eigentümer von unbebauten baureifen Grundstücken zwar stärker belastet werden, die erhöhte Belastung aber vielfach nicht zu einer schnelleren Bebauung oder zu einem schnelleren Verkauf des Grundstücks führt.

Die Ursache hierfür ist, dass bei steigenden Bodenpreisen das Horten der Grundstücke relativ günstig ist, da die Eigentümer die Belastung aus der Grundsteuer mit der Erwartung über die Entwicklung der Grundstückspreise verrechnen. Baugrundstücke sind dann neben ihrem eigentlichen Zweck profitable Spekulationsobjekte, auch für diejenigen, die selbst keine Bauabsichten hegen. Auch nach dem Erwerb werden Grundstücke daher oft brach liegen gelassen. Bundesweit sind die Preise für baureifes Land zwischen 2000 und 2016 von 76 auf 157 Euro und damit um 4,6 Prozent p. a. gestiegen

(Statistisches Bundesamt 2017c). In den letzten Jahren war die Dynamik deutlich stärker, vor allem in den Großstädten mit stark angespannten Wohnungsmärkten wie München, Hamburg oder Berlin. Dort sind die jährlichen Wertsteigerungen der Grundstücke deutlich höher als die zu leistende Grundsteuer, sodass nur ein Teil der Bodenwertgewinne abgeschöpft wird.

Aber auch in ländlichen Räumen, in denen die Bodenpreise relativ niedrig sind, dürfte eine erhöhte Besteuerung vielfach nicht zu einer Verhaltensänderung der Eigentümer führen, da dort Grundstücke allgemein länger zurückgehalten werden bis die Nachkommen das Grundstück erben oder einer Bebauung zuführen wollen. Es scheint zudem schwer vorstellbar, dass es den Gemeinden flächendeckend gelingen wird erhöhte Hebesätze mit entsprechender Lenkungswirkung einzuführen. Vielmehr ist zu befürchten, dass auch die höhere Belastung unter anderem aus Akzeptanzgründen auf einem niedrigen Niveau verbleibt, in dem die Eigentümer kaum zu einer Anpassung angeregt werden.

Ganz allgemein ist zu beachten, dass der Anteil an Spekulationen von baureifen Grundstücken, wie das Beispiel Berlin zeigt, insgesamt geringer sein dürfte als vielfach befürchtet und nicht damit nicht das Hauptproblem in angespannten Wohnungsmärkten darstellt. Insgesamt fehlt zu diesem Thema eine belastbare Statistik. Jedoch deutet sich an, dass das Hortungs- und Spekulationsproblem in Räumen mit steigenden Bodenpreisen insgesamt nur eine Problematik unter Vielen darstellt. So hat Empirica (2017) den Anteil von spekulativen Genehmigungen in Berlin untersucht. Zwar blieben dort die Baufertigstellungen in den letzten Jahren weit hinter den Baugenehmigungen zurück. Jedoch ist dies kaum auf spekulatives Verhalten der Grundstückseigentümer zurückzuführen, sondern stellt eine in Aufschwungsphasen des Wohnungsmarktes statistisch normale Entwicklung dar. So hat sich der Anteil der Genehmigungen in Berlin, die jeweils am Ende des Genehmigungsjahres bereits im Bau waren, in der Aufschwungsphase nicht verändert und liegt bei rund 50 Prozent der Wohnungen. Insgesamt 90 Prozent der genehmigten Wohnungen befanden sich im zweiten Jahr nach der Genehmigung im Bau. Zu beachten ist hierbei, dass die Studie nur Genehmigungsverfahren betrachtet. Es kann daher sein, dass es Spekulationen mit Bauland gibt, für die noch keine Baugenehmigung erteilt wurde.

Ein weiteres Problem einer unterschiedlichen Besteuerung von bebauten und unbebauten Grundstücken betrifft die Wohlfahrtsverluste die hierdurch theoretisch auftreten (Lemmer 2004). Werden unbebaute Grundstücke stärker besteuert, dann resultiert das zu verzerrenden Ausweichreaktionen der Eigentümer. Der Eigentümer zieht seine Bebauungsentscheidung vor und das Grundstück wird früher bebaut. Das Vorziehen führt zu Wohlfahrtsverlusten und einer weniger Nutzen stiftenden und intensiven Bebauung.

Zudem erscheint eine Baulandsteuer verteilungspolitisch bedenklich. Wie die Erfahrungen mit der Grundsteuer C in den 1960er Jahren zeigen, bestehen viele Fälle in denen eine schnelle Bebauung aufgrund sozialer Härten nicht ohne weiteres möglich ist, so dass dies zu einer unausweichlichen Belastung für die betroffenen Haushalte führt. In Städten und Gemeinden mit steigenden Bodenpreisen kann es zusätzlich vorkommen, dass Haushalte durch ebenfalls gestiegene Baupreise den Beginn des Baus ihrer Immobilie hinauszögern müssen. Ebenfalls problematisch können im Einzelfall auch Erbfälle oder Grundstücke von mittelständischen Unternehmen sein. Ein weiteres Problem stellt auch die Überwälzbarkeit der Kosten auf die potentialen Käufer von Bauflächen dar. Bei einer hohen Nachfrage nach Bauflächen können die Eigentümer der Flächen, die mit einem erhöhten Grundsteuer belastet werden, die Kosten auf den Preis des Grundstücks aufschlagen, so dass die Baulandsteuer ohne Ausweitung des Angebots auch zu steigenden Baulandpreisen führen kann. Letztendlich wurde das zum Teil bei der Grundsteuer C der 1960er Jahre beobachtet, so dass die erwünschten Auswirkungen nicht erfüllt wurden (Schupp 1964).

In Anbetracht dieser Probleme und dem enormen zusätzlichen Aufwand für die Finanzbehörden, erscheint es daher zielführender, die Grundsteuer von der jetzigen Form einer verbundenen Grundsteuer (in der Grund und Boden zusammen mit den aufstehenden Gebäuden besteuert wird) in eine unverbundene Grundsteuer (in der alleine Grund und Boden besteuert wird) zu reformieren. Bei einer solchen Grundsteuer wird ein Grundstück unabhängig davon bewertet, ob es bebaut ist oder nicht. Dies führt dazu, dass baureife unbebaute Grundstücke bei gleichem Bebauungsrecht innerhalb einer Bodenrichtwertzone genauso hoch besteuert werden wie bebaute Grundstücke. Damit wirkt eine Bodensteuer investitionsneutral und die Eigentümer werden dazu angeregt, das Potenzial für die Nutzung ihrer Grundstücke voll auszuschöpfen. Hierfür ist kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand wie bei einer Grundsteuer C erforderlich. Vielmehr ist der Aufwand deutlich geringer, da die Erfassung und Bewertung der Gebäude bei einer Bodensteuer nicht erforderlich ist. Ein weiterer Vorteil einer Bodensteuer gegenüber einer Grundsteuer C ist, dass diese flächendeckend mit einheitlicher Bemessungsgrundlage eingeführt werden kann, da sie einer anderen Logik und Begründung folgt und nicht wie eine „Strafsteuer“ von der Bevölkerung wahrgenommen wird.

Wie beschrieben ist auch zu erwarten, dass eine Baulandsteuer nur sehr schwach wirkt und zudem nur von einigen Kommunen mit einem deutlich erhöhten Hebesatz wirksam umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund erscheinen alternative Instrumente für eine Baulandmobilisierung als zielführender. Beispielsweise nutzen Kommunen Instrumente des kommunalen Flächenmanagements, die in einer Kombination aus strategischer Steuerung und dem Einsatz verschiedener Maßnahmen eine ressourcenschonende und bedarfsgerechte Bodennutzung erreichen. Hierunter sind neben der klassischen Angebotsplanung und Bodenbevorratung auch der Einsatz Städtebaulicher Verträge und Entwicklungsmaßnahmen zu verstehen. Zudem könnte die Anwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB zukünftig gestärkt werden, auch wenn dieses Instrument bisher de Facto nicht zur Anwendung kommt. Dieses Zwangsinstrument wird aber in den meisten Fällen ein stumpfes Schwert bleiben, da es aufgrund von wirtschaftlichen Härtefällen eine hohe Konflikthanfälligkeit aufweist und nicht zur Durchführung gebracht werden kann.

Pragmatisch erscheint die immer gängigere Praxis der Kommunen, beim Verkauf gemeindlicher Bauflächen eine Verpflichtung der Eigentümer zur Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist von z. B. sieben Jahren festzuschreiben. Geschieht dies nicht, fällt das Grundstück zurück an die Kommune. Diese Praxis sollte auch beim Verkauf nicht kommunaler Flächen verstärkt zur Anwendung kommen. Eine Rückfallklausel wäre hierbei aber nicht möglich. Die Kommune könnte sich aber ein Vorkaufsrecht für diese Fälle sichern oder über erhöhte Beitragssätze (z. B. der Erschließung) nach Ablauf der Frist Druck auf die Eigentümer ausüben. Vor dem Hintergrund des Potentials des kommunalen Flächenmanagement erscheint es vorzugswürdig, auch diese Instrumente für die Etablierung einer funktionierenden Flächenkreislaufwirtschaft heranzuziehen und auf die sozial belastende und verwaltungsaufwändige Baulandsteuer zu verzichten.

Zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollten die Instrumente des kommunalen Flächenmanagements mit einem Flächenzertifikatehandel kombiniert werden, der zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels als eine der vielversprechendsten Politikoptionen eingestuft werden kann (Henger et al. 2016). Ein Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten wurde im Jahr 2017 erfolgreich abgeschlossen (UBA 2012, UBA 2018). Der Modellversuch hat gezeigt, dass handelbare Flächenzertifikate ein Instrument sein können, um den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, den Flächenverbrauch zu vermindern und die Innenentwicklung zu stärken. Beim Flächenzertifikatehandel muss eine Kommune, die im Rahmen eines Bebauungsplanes bisher ungenutzte Flächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke festsetzen will, für jeweils 1.000 m² (= 0,1 ha) Bauland ein Zertifikat vorweisen und einlösen. Hat eine Kommune zu wenige Zertifikate für ein neues Baugebiet, kann sie zusätzliche Zertifikate auf einer Flächenbörse kaufen. Umgekehrt kann sie dort

auch Zertifikate bundesweit frei verkaufen. Die Zertifikate sollen am Anfang jedes Jahres über einen festen Bevölkerungsschlüssel vollständig kostenlos an die Kommunen ausgegeben werden. Durch den Zertifikatehandel werden insbesondere die Anreize zur Ausweisung von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert. Das Angebot an Baugrundstücken auf der „Grünen Wiese“ wird dadurch verringert. Durch die Veränderung der relativen Preise zwischen Außen- und Innenentwicklung zugunsten der Innenentwicklung wird die Nachfrage nach Bestandsflächen steigen. Dies führt zu einem Anstieg der Bodenpreise für Kommunen mit geringer Zertifikatedeckung in angespannten Wohnungsmärkten. In Schrumpfungsräumen mit geringer Nachfrage werden die Bodenpreise hingegen stabilisiert. Durch eine Baulandsteuer wird das Angebot an Flächen im Bestand ausgeweitet. Hierdurch werden die positiven Lenkungswirkungen des Zertifikatehandels unterstützt und ein erhöhter Druck auf die Eigentümer von unbebauten baureifen Grundstücken ausgeübt. Besser als eine Baulandsteuer wäre aber eine als Bodenwertsteuer ausgestaltete Grundsteuer, da dann auf alle ungenutzten bzw. gering genutzten Bestandsflächen ein erhöhter Anreiz zur effizienteren Nutzung etabliert wird. Zudem sollten die oben genannten Instrumente eines kommunalen Flächenmanagement verstärkt zum Einsatz kommen.

5 Schlussfolgerungen

Die aktuelle Grundsteuer ist enorm reformbedürftig und bietet keine Anreize zur effizienten Nutzung von Siedlungsflächen und zum Flächensparen. Die in diesem Gutachten diskutierte Baulandsteuer (bzw. das „Zonierte Satzungsrecht“ für Kommunen) stellt eine Option dar, in die Grundsteuer derartige Anreize zu implementieren. Das bestehende und überalterte Grundsteuersystem sollte aber nicht um eine Baulandsteuer ergänzt werden, da die aktuelle Bewertung der Grundstücke mit veralteten Einheitswerten nach Stichtagen aus den Jahren 1964 (West) und 1935 (Ost) erfolgt. Eine Baulandsteuer würde die veraltete Bewertung weiter verkomplizieren, zu weiteren Inkonsistenzen und mit Sicherheit zu großen Widerständen in der Bevölkerung führen. Es ist daher zuerst eine allgemeine Grundsteuerreform erforderlich, um die Grundsteuer wieder verfassungskonform zu gestalten.

Aller Voraussicht wird das Bundesverfassungsgericht dieses Jahr das Urteil des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2014 bestätigen, die aktuelle Grundsteuer als nicht mehr verfassungskonform einstufen und dem Gesetzgeber daraufhin ein paar wenige Jahre Zeit für eine Reform gewähren. Bei einer Reform der Grundsteuer nach dem Kostenwertmodell (Reformvorschlag der Länderfinanzminister aus dem Jahr 2016) oder ähnlichen Ansätzen, in denen Grund und Boden als auch die Gebäude „verbunden“ besteuert werden, stellt eine Baulandsteuer grundsätzlich eine mögliche Option dar. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gebäudekomponente bei der Bemessungsgrundlage einer reformierten Grundsteuer eine große Rolle spielt und die Reform aufkommensneutral durchgeführt wird. Denn dann würden wie heute die Hortung von Baulücken und stiller Flächenreserven weiterhin nahezu steuerfrei möglich sein. Durch die Ergänzung und Flankierung einer allgemeinen Grundsteuerreform könnten dann nennenswerte Mobilisierungseffekte im Flächenbestand erzielt werden.

Das Ziel der nächsten Grundsteuerreform sollte aber sein, eine insgesamt effiziente Grundsteuer zu etablieren, die mit geringem Verwaltungsaufwand einhergeht. Eine Baulandsteuer führt zu einem erhöhten Aufwand für die Verwaltungen, da sie feststellen müssen, ob ein Grundstück baureif und unbebaut ist. Zudem müssen sich Kommunen mit der Festlegung von Hebesätzen für unbebaute baureife Grundstücke befassen, was politische Kräfte bindet. Insgesamt wird hierdurch die Grundsteuer erheblich komplizierter. Dieser Nachteil dürfte die zu erwartenden positiven Lenkungswirkungen einer Baulandsteuer überwiegen.

Um wichtige bodenpolitische Ziele zu erreichen und die Verwaltung, Erfassung und Festsetzung der Grundsteuer zu vereinfachen, sollte vielmehr eine allgemeine Grundsteuerreform zu einer Bodenwertsteuer umgesetzt werden. In diesem Modell fließen die Gebäude und deren Wert nicht in die Bemessungsgrundlage ein und es wird alleine Grund und Boden mit dem Bodenwert herangezogen. Die Bemessungsgrundlage wären einzig die Bodenrichtwerte, die größtenteils bereits flächendeckend vorliegen. Eine Kombination der Bodenwertsteuer mit einer Baulandsteuer ist nicht sinnvoll, da bei dieser unbebaute und bebaute Grundstücke mit gleichem Bodenwert bereits gleich hoch besteuert werden. Eine Bodenwertsteuer wirkt im Vergleich zu einer Baulandsteuer ganzheitlich und verhält sich neutral gegenüber Investitionen in den Gebäudebestand. Da bei einer Bodenwertsteuer nur der Wert und die Fläche eines Grundstücks ohne Berücksichtigung der darauf stehenden Gebäude besteuert werden, führt eine dichtere Bebauung nicht zu einer höheren Steuerlast. Hierdurch werden Realinvestitionen der Eigentümer in den Bestand weniger belastet und dadurch angeregt, sodass Grundstücke insgesamt besser ausgenutzt werden. Generelles Ziel ist es ja, eine möglichst allokatonsneutrale Steuer zu etablieren und dabei schlecht genutzte Siedlungsflächen hinsichtlich einer intensiveren Nutzung zu mobilisieren. Eine Baulandsteuer wäre dagegen nur Stückwerk, da sie mit den unbebauten baureifen Grundstücken nur ein Teilbereich der Siedlungsflächen mit Anreizen für eine effiziente Nutzung versieht.

Quellenverzeichnis

- Bauministerkonferenz 2014, Protokoll über die Sitzung der Bauministerkonferenz am 13./14. November 2014 in Chemnitz, https://www.ms.niedersachsen.de/download/92394/Die_Ergebnisse_der_126_Bauministerkonferenz_in_Chemnitz.pdf [Abgerufen am: 12.12.2017]
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bearbeitung: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden
- BBSR 2017, Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/mietpreisbremse/start-node.html> [Abgerufen am 12.12.2017]
- BMUB / BBSR 2015, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Bonn
- BMVBS / BBR 2006, Band 1. Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft - Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn
- BMVBS / BBR 2007, Band 3. Neue Instrumente für neue Ziele, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft - Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn
- Bundesministerium der Justiz 2008, Grundsteuergesetz. GrStG
- Bundesregierung 2002, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin
- Bund-Länder-Kommission 1991, Wohnbauland. Bericht vom 03.7.1991, Bonn
- CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7. Februar, Berlin
- Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael 2017, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln
- Deutscher Bundestag 1990, Gesetzesantrag. Gesetz zur Bekämpfung der Wohnungsnot, Drucksache 426/90, Bonn
- Deutscher Bundestag 1998a, Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung, Drucksache 13/11200, Bonn
- Deutscher Bundestag 1998b, Antrag der Abgeordneten Helmut Wilhelm (Amberg), Franziska Eichstädt-Bohlig, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Für eine ökologische und soziale Stadtentwicklungspolitik, Drucksache 13/11088, Bonn
- Deutscher Bundestag 1999, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski und der Fraktion der PDS. Umsetzung der im Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ formulierten Strategien zur Verringerung der Inanspruchnahme von Flächen, Drucksache 14/1483, Berlin
- Deutscher Bundestag 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, Drucksache 17/11468, Berlin
- Deutscher Bundestag 2017a, Sachstand. Einzelfragen zur Grundsteuer C, Wissenschaftliche Dienste, Berlin
- Deutscher Bundestag 2017b, Vereinbarkeit der Einführung einer Baulandsteuer (Grundsteuer C) mit Unionsrecht, Berlin
- Deutscher Städtetag 2013, Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Band Nr. 100, Berlin.
- Drosdzol, Wolf-Dietrich 1994, Baulandsteuer und Bodenwertsteuer - Neue Perspektiven für die Grundsteuer?, DStZ, Nr. 7, Bonn

- Empirica 2017, Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen, Kurzstudie in Auftrag von BPD Immobilienentwicklung, Berlin
- Engelhardt, Claudia 2004, Flächenverbrauch in NRW, Düsseldorf
- Henger, Ralph, et al. 2016, Ergebnisse und Implikationen aus dem Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten, in: IÖR-Schriften, Nr. 69, S. 11–22
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2015, Mehr Boden für die Grundsteuer. Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW policy paper, Nr. 32, Köln
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2016a, Grundlos in die falsche Richtung: Sieben Gründe gegen die geplante Grundsteuerreform, in: Ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 18, S. 20–23
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2016b, Grundsteuerreform: Eine Bodensteuer wäre besser, IW-Kurzbericht, Nr. 58, Köln
- ifst 2016, Kurzinformationen zu Grundsteuern in der Europäischen Union, ifst-Schrift, Nr. 509
- Krautzberger, Michael / Stürer, Bernhard 2013, BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 128. Jg., Nr. 13, S. 805–872
- Länderfinanzminister 2016a, Reform der Grundsteuer – angepasstes beschlussfähiges Gesamtmodell
- Länderfinanzminister 2016b, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes
- Länderfinanzminister 2016c, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 1 05)
- Lehmbruck, Michael / Coulmas, Diana 2001, Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 33, Berlin
- Lemmer, Astrid 2004, Zur Reform der Grundsteuer, Köln
- Lemmer, Jens 2016, Zur Diskussion um die Wiedereinführung einer Baulandsteuer, DSI kompakt, Nr. 25, Berlin
- Löhr, Dirk – Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld 2006, Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform – gibt es einen Königsweg? Ein Versuch, Birkenfeld
- Löhr, Dirk 2008, Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 2, S. 121–129
- Löhr, Dirk 2016, Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich?, in: Betriebs-Berater, 71. Jg., Nr. 35, S. 2075–2080
- Löhr, Dirk 2017, Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 11, S. 809–816
- Nehls, Daniela / Scheffler, Wolfram 2015, Grundsteuerreform. Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, in: ifst-Schrift, Nr. 503, S. 1–124
- Schupp, Roland 1964, Die Baulandsteuer. Lehren einer verfehlten Baubodenpolitik, Juristische Rundschau, Nr. 2, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016, Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin
- Statistisches Bundesamt 2017a, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3 Reihe 5.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt 2017b, Finanzen und Steuern. Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt 2017c, Preise. Kaufwerte für Bauland, Fachserie 17 Reihe 5, Wiesbaden
- UBA – Umweltbundesamt 2003, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband, Berlin

UBA 2012, FORUM – Handel mit Flächenzertifikaten, Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs, Bizer, Kilian / Bovet, Jana / Henger, Ralph / Jansen, Nils / Klug, Stefan / Ostertag, Katrin / Schleich, Joachim / Siedentop, Stefan / Kunath, Anna / Schönfelder, Carla. Umweltbundesamt -Texte 60/2012, Dessau-Roßlau.

UBA 2018, Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, Henger, Ralph / Bizer, Kilian / Blecken, Lutke / Daniel, Sarah / Fahrenkrug, Katrin / Ferber, Uwe / Gutsche, Jens-Martin / Kranz, Tobias / Melzer, Michael / Meub, Lukas / Proeger, Till / Siedentop, Stefan / Schier, Michael / Schmidt, Tom / Straub, Tim / Tack, Achim / Weinhardt, Christof. Umweltbundesamt –Texte (Veröffentlichung in Vorbereitung), Dessau-Roßlau.