

Nutzen oder damit speku-  
lieren: Welchen Umgang  
mit Bauland belohnt das  
deutsche Steuersystem?  
Foto: Andreas Muhs





# Den Markt steuern

Text **Henry Wilke** und **Ulrich Kriese**

**Die Grundsteuer muss reformiert werden. Doch wie? Und wird mit einer Neuauflage Grund und Boden fairer besteuert? Aktuell diskutierte Reformmodelle – und ihre Folgen für den Städtebau.**

**Die** Grundsteuer ist eine kommunale Steuer auf den Grundbesitz. Es gibt eine Grundsteuer A auf Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft und eine Grundsteuer B auf bebaute und bebaubare Grundstücke. Berechnungsgrundlage sind dabei nicht die tatsächlichen Grundstückswerte, sondern sogenannte Einheitswerte, die für die alten Bundesländer auf das Jahr 1964, für die neuen Bundesländer sogar auf 1935 zurückreichen. Ursprünglich war vorgesehen, die Einheitswerte im sechsjährigen Turnus zu aktualisieren. Doch dazu kam es nie.

Der Bundesfinanzhof sieht inzwischen mit den völlig veralteten Einheitswerten den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Grundgesetz) verletzt. Im Januar hat sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage befasst. Das Gericht betonte in der mündlichen Verhandlung, dass im Falle der Verfassungswidrigkeit die Gewährung einer großzügigen Übergangsfrist mitnichten selbstverständlich sei. Das Urteil ist noch in diesem Frühjahr zu erwarten. Für die Kommunen ist eine schnell umsetzbare Reform dringend notwendig – sonst drohen ihnen große Einnahmeausfälle.

Das Aufkommen der Grundsteuer B macht je nach Bundesland zwischen 10 und 16 Prozent des gemeindlichen Steueraufkommens aus. 2016 betrugen die Einnahmen aus der Grundsteuer insgesamt 13,3 Milliarden Euro. Damit ist die Grundsteuer B nach der Gewerbesteuer und dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer die dritt wichtigste Steuerart der Kommunen. Und: Gemeinden können die Höhe der Grundsteuer beeinflussen. Denn der vom Finanzamt für ein Grundstück festgelegte Einheitswert wird mit einer gesetzlichen Messzahl und einem von der Kommune festgelegten Hebesatz multipliziert.

Im Gegensatz zur vierteljährlich anfallenden Grundsteuer wird die Grunderwerbsteuer nur jeweils beim Erwerb eines Grundstücks fällig. Sie zählt damit zu den Kaufnebenkosten und ist eine Ländersteuer, die diese an die Kommunen weiterreichen können. Je nach Bundesland beträgt der Steuersatz zwischen 3,5 und 6,5 Prozent des Kaufpreises. Die Einnahmen aus

# Für die Kommunen ist eine schnell umsetzbare Reform der Grundsteuer dringend notwendig – sonst drohen ihnen Einnahmeausfälle in Milliardenhöhe

der Grunderwerbsteuer beliefen sich im Jahr 2016 auf 12,4 Milliarden Euro. Ebenfalls abzugrenzen von der Grundsteuer ist die schon in den siebziger Jahren in SPD-Kreisen formulierte Idee einer *Bodenwertzuwachssteuer*. Damit ist gemeint, bei Grundstücken, die Bodenwertsteigerungen erfahren, speziell diesen Wertzuwachs ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dies könnte in regelmäßigen zeitlichen Abständen geschehen – bei Erreichen eines Schwellenwertes oder wie bei der Grunderwerbsteuer bei einer Veräußerung des Grundstücks (siehe S. 50).

## Reformmodell I: Neue Kostenwerte

Im Herbst 2016 beschloss der Bundesrat als Antwort auf die veralteten Einheitswerte einen Gesetzesentwurf für ein landesweites Großvorhaben: eine individuelle Neubewertung aller rund 36 Millionen bebauten oder bebaubaren Grundstücke der Bundesrepublik. Doch der Entwurf wurde im Bundestag nicht weiterverfolgt, sodass er mit Ende der vergangenen Legislaturperiode verfiel.

Tatsächlich wäre die Neubewertung sehr aufwändig geworden. Erst ab 2027, so die Berechnungen, könnten die neuen Kostenwerte zur Neufestsetzung der Grundsteuer genutzt werden. Zur Feststellung der Kostenwerte wären neben dem Bodenrichtwert die Herstellungskosten des Gebäudes, die Gebäudeart und das Baujahr maßgebend. Bauliche Investitionen wären zu Fortschreibungszwecken künftig meldepflichtig. Eine mögliche Konsequenz wäre gewesen, dass auf jede bessere, effizientere Grundstücksausnutzung wie die Bebauung einer Baulücke, die Realisierung eines Anbaus oder eines Dachgeschossausbaus, eine Grundsteuererhöhung folgt. Außerdem würden Eigentümer steuerlich geschont, deren Grundstücke groß, wertvoll und bebaubar sind, aber baulich nicht oder nur teilweise ausgenutzt werden. Kurzum: Grundstücksspekulation auf Kosten der Gemeinschaft bliebe attraktiv.

Damit nicht genug. Die Kommunen müssten mehr und größere Neubaugebiete ausweisen als nötig. Zusätzlich würden die Mieten insgesamt steigen, weil Wohnraum in nennenswertem Umfang weiterhin dem Markt vorenthalten und zu wenig neuer Wohnraum erstellt würde. Und: Neubauten würden gegenüber modernisierten Altbauten vergleichbarer Wertigkeit steuerlich deutlich schlechter gestellt, weil für den Kostenwert allein das Ursprungsbaujahr zählt und spätere Sanierungen und Modernisierungen und damit einhergehende Wertsteigerungen gänzlich unberücksichtigt blieben. Es wäre absehbar, dass mit Kostenwerten erneut Gleichwertiges ungleich besteuert wird. In diese Neuregelung würde so ein Verfassungsverstoß von vornherein eingebaut.

Die Idee einer Neubewertung ist jedoch noch nicht vom Tisch: Der Bundesrat könnte den von ihm bereits einmal beschlossenen Gesetzesentwurf unverändert erneut beschließen und damit das Gesetzgebungsverfahren wiederaufleben lassen. Ob er das tut – oder ob es zu einem neuen Gesetzesentwurf kommt –, ist noch unklar.

## Reformmodell II: Flächensteuer

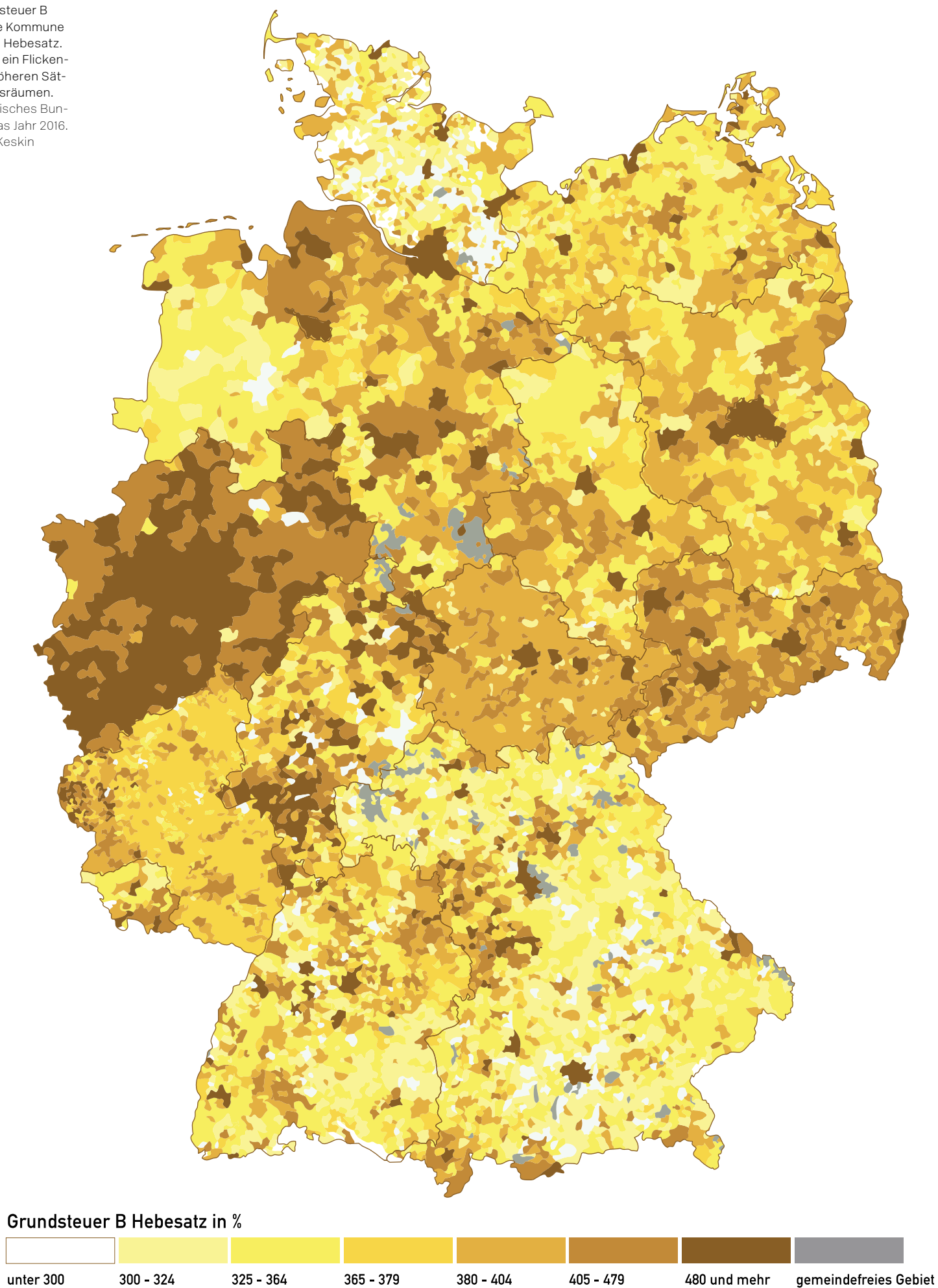
Eine verlockend einfach klingende Alternative zur Grundsteuer ist die reine Flächensteuer. Sie würde nur Grundstücksgröße und Geschossflächen besteuern. Gebäude- und Bodenwerte würden vollkommen ignoriert. Damit würden unbebaute und untergenutzte Grundstücke jedoch mit einer sehr geringen Grundsteuer belastet. Eine reine Flächensteuer würde somit bedeuten, dass innerhalb einer Gemeinde eine Baulücke Innenstadtlage genauso hoch oder tief besteuert würde wie eine gleichgroße Baulücke am Stadtrand. Sie wäre eine ungerechte Extremform einer Grundsteuer auf Wertbasis: Bei sinkendem Ertrag würde prozentual die Belastung steigen. Gestaltet man sie offen als Wertsteuer mit entsprechendem Tarif, würde ihre Ungerechtigkeit und ökonomische Unsinnigkeit deutlich zu Tage treten. Eine solche Grundsteuer wird von Bayern und von Hamburg favorisiert und zudem von der Immobilienwirtschaft sowie Hauseigentümerverbänden gefordert. Sie gilt jedoch als politisch kaum vermittelbar und verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Die Umsetzung städtebaulicher Planungsziele würde mit einer reinen Flächensteuer erschwert, teils konterkariert. Darüber hinaus würde eine solche Grundsteuer private Grundeigentümer dazu animieren, die kommunale Planung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

## Reformmodell III: Grundsteuer C

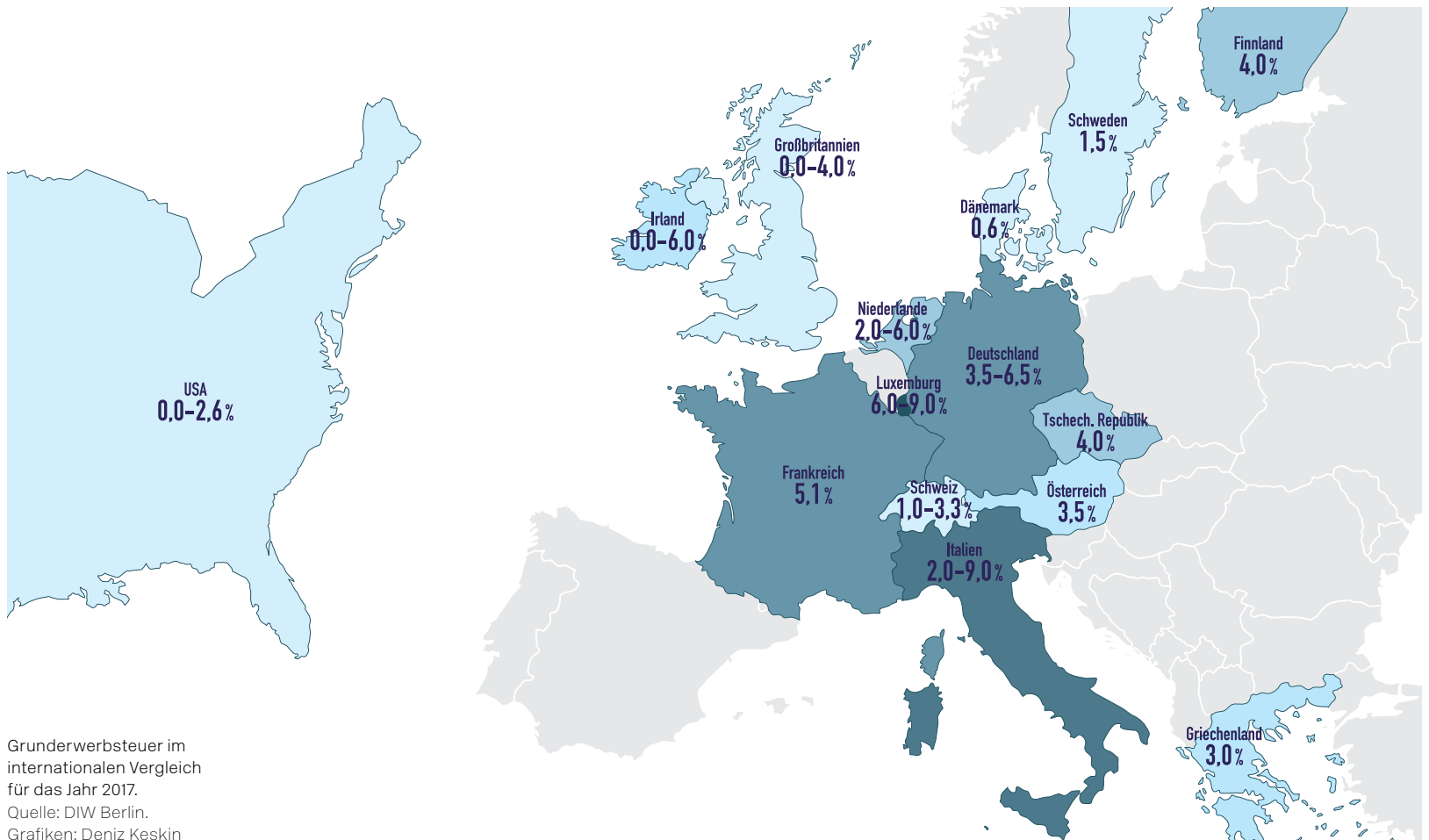
Der vorläufige Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 sieht vor, „den Kommunen durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen die Möglichkeit ein(zu)räumen, die Baulandmobilisierung durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern. Durch die Einführung einer Grundsteuer C ermöglichen wir den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern“ (Vertrag vom 7. Februar, ab Zeile 5120).

Eine solche separate Grundsteuer auf Wohnbaugrundstücke wäre aufgrund von Definitions- und Abgrenzungsproblemen aufwändig zu administrieren, streitbefangen und ein Tummelfeld für Lobbyisten. Außerdem könnte mit ihr nur ein kleiner Teil der Flächenpotenziale erfasst und mobilisiert werden. Für gewerblich nutzbare Grundstücke, für teilbebaute

Bei der Grundsteuer B bestimmt jede Kommune einen eigenen Hebesatz. Das Ergebnis: ein Flickenteppich mit höheren Sätzen in Ballungsräumen.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, für das Jahr 2016.  
Grafik: Deniz Keskin







Grundstücke mit Ausnutzungsreserven sowie für Grundstücke mit leerstehenden oder untergenutzten Gebäuden gäbe es weiterhin keinerlei fiskalischen Nutzungsanreiz. Auch an der Höherbesteuerung nach Investitionen in Gebäude würde eine Grundsteuer C nichts ändern. Bereits 1961 wurde eine Grundsteuer C (damals „Baulandsteuer“) eingeführt – und nach zwei Jahren wieder abgeschafft. Sie war zu bürokratisch konzipiert und mit zu vielen Ausnahmen versehen, unter anderem zugunsten von Eigentümern locker bebauter, untergenutzter Grundstücke und des Gewerbes, und wurde deswegen als ungerecht empfunden.

## Reformmodell IV: Reine Bodensteuer

Bei einer reinen Bodensteuer würden dagegen lediglich Bodenwert und Grundstücksgröße besteuert. Jegliche Aufbauten blieben unbesteuert. Das macht – unserer Auffassung nach – eine Bodensteuer unschlagbar einfach in der Handhabung und leicht verständlich. Die reine Bodensteuer wird in zwei Varianten diskutiert, als reine Bodenwertsteuer und als kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer. Beide Varianten arbeiten mit den flächendeckend vorliegenden Bodenrichtwerten. Diese preisen unter anderem das Bebauungspotenzial und die zulässige Nutzungsart auf der Grundlage der kommunalen Planung bereits ein. Gleichgroße Grundstücke in gleicher Lage mit gleichen Baurechten würden identisch besteuert werden, unabhängig von der tatsächlich realisierten Bebauung. Damit würden Leerstand und Spekulation nicht länger durch eine niedrige Grundsteuer belohnt.

Im Gegensatz zu einer hauptsächlich als Gebäudesteuer ausgestalteten Grundsteuer würden mit einer reinen Bodensteuer alle verzerrenden Fehlanreize entfallen. Weil in der Folge die für die Bebauung vorgesehenen Flächenpotenziale in den Innenstädten bevorzugt aktiviert und genutzt werden, würde sich das dämpfend auf die Bodenpreise, den Flächenver-

brauch und als Folge auch auf die Mieten auswirken. Eine reine Bodensteuer macht eine separate Grundsteuer C überflüssig – ohne neue Ungerechtigkeiten. Will ein Eigentümer sein Grundstück dennoch nicht bebauen, so wird ihn die höhere Steuer zwar nicht in den Ruin treiben, aber zumindest ein Stück Gerechtigkeit herstellen. Denn für Baugrundstücke geht die Gemeinde in der Regel in Vorleistung und schafft eine öffentliche Infrastruktur, die sich im Wert von Bauland niederschlägt.

## Eine öffentliche Debatte steht aus

Klar ist, dass eine reine Bodensteuer die Planung nicht ersetzen kann. Von allen Reformvarianten harmonisiert sie jedoch am besten mit städtebaulichen und bodenpolitischen Instrumenten wie der verbindlichen Bauleitplanung, städtebaulichen Verträgen, Vorkaufsrecht, Erbbaurecht oder zur Bebauung verpflichtende Baugebote. Mit einer reinen Bodensteuer verlieren private Grundeigentümer tendenziell das Interesse daran, die Planung in ihrem eigennützigen Sinne zu beeinflussen.

Die aufgezeigten Grundsteuermodelle gehen mit unterschiedlichen Belastungsverschiebungen einher. Auf entsprechende Modellrechnungen kann hier nur hingewiesen werden. Je nach Reformmodell werden das Bauen und die Stadtplanung mehr oder weniger stark unterstützt – oder konterkariert. Eine breite öffentliche und politische Diskussion darüber steht aus. Die politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern, allen voran die Finanzminister, scheuen sie und verweigern sich bisher einer Auseinandersetzung mit der Reformoption reine Bodensteuer. Wir setzen uns in dem bundesweiten Bündnis „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ für eine reine Bodensteuer ein. Das mindeste aber wäre, dass der Gesetzgeber die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformoptionen ergebnisoffen in seine Überlegungen einbezieht.

Mehr auf: [www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net)

Wieviel Prozent des Kaufpreises eines Grundstücks muss ein Käufer abtreten?  
Das entscheiden in Deutschland die Länder.  
Quelle: DIW Berlin, 2017.

