

DSi kompakt

Zur Diskussion um die Wiedereinführung einer Baulandsteuer

von Jens Lemmer

Nach langwierigen Verhandlungen hat sich die Mehrheit der Länder auf eine Reform der Grundsteuer verständigt. Den Bürgern wird versichert, dass durch die Reform die Gesamtbelastung nicht ansteigen soll.¹ Aktuell plädieren jedoch einzelne Bundesländer dafür, eine erhöhte Grundsteuer auf unbebaute Grundstücke wiedereinzuführen. Eine solche Baulandsteuer, die Anfang der 1960er Jahre kurzfristig erhoben wurde, würde nicht nur die versprochene Aufkommensneutralität unterlaufen, sondern auch die ohnehin hohe Belastung des Wohnens durch Steuern und Abgaben verschärfen.² Ist die Baulandsteuer dennoch ein geeignetes und erforderliches Mittel, um die Voraussetzungen für preisgünstigen Wohnraum zu schaffen?

Die Baulandsteuer³ ist eine erhöhte Grundsteuer für unbebaute Grundstücke, die sich in einem baureifen Zustand befinden. Die Belastungsverschärfung zielt darauf ab, die Grundstückseigentümer zur Veräußerung oder zur schnellen Bebauung anzuhalten. Dadurch soll vermieden werden, dass nicht bauwillige Eigentümer baureife Grundstücke über einen längeren Zeitraum in der Hoffnung auf Preissteigerungen zurückhalten. Die Steuer soll also das spekulative Halten von Grundstücken unattraktiv machen und dadurch ein zusätzliches Angebot von Bauland bewirken. Es handelt sich somit um eine Lenkungssteuer, die durch steuerliche Zusatzlasten auf eine Verhaltensänderung der Steuerpflichtigen abzielt.⁴

Eine spezielle Ausprägung der Baulandsteuer ist der Vorschlag, bei der Grundsteuer eine „zoniertes Satzungsrecht“ einzuführen. Dadurch sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, in ausgewählten Teilen des Gemeindegebiets unbebaute Grundstücke mit erhöhten Grundsteuerhebesätzen belasten zu können. Steuersystematisch ist die Baulandsteuer eine ergänzende Grundsteuer. Sie könnte daher sowohl in das geltende als auch in ein reformiertes Grundsteuerrecht eingefügt werden. Aus fiskalischer Sicht würde die Baulandsteuer das Grundsteueraufkommen erhöhen, das vollständig den Gemeinden zufließt.

¹ Vgl. *Hessen/Niedersachsen* (2016).

² Vgl. *DSi* (2015).

³ Die Baulandsteuer ist eine spezielle Erhebungsform der Grundsteuer und wird mitunter als Grundsteuer C bezeichnet.

⁴ Vgl. *KBI* (2000), S. 92, Deutscher Bundestag (1994), S. 81 und *Bormann et al* (2016), S. 3.

Forderungen nach Wiedereinführung der Baulandsteuer

Eine Baulandsteuer ist zu Beginn der 1960er Jahre kurzfristig in Deutschland erhoben worden. Im Zuge der Diskussionen zur Grundsteuerreform ist mehrfach die Wiedereinführung der Baulandsteuer gefordert worden. Beispielsweise plädierte die Arbeitsgruppe Grundsteuer der Finanzministerkonferenz im Jahr 2000 für eine erhöhte Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke, um die bodenmobilisierenden Effekte der Grundsteuer zu stärken.¹ Im Jahr 2014 hat die Bauministerkonferenz auf Initiative des Landes Baden-Württemberg die Finanzministerkonferenz gebeten, bei der Grundsteuerreform – beispielsweise durch ein zonierte Satzungsrecht – Anreize zum sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen zu schaffen.² Auch der Deutsche Städtetag fordert, im Grundsteuerrecht eine Option zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke einzuführen.³

Aktuell sprechen sich die Länder Berlin und Baden-Württemberg für eine Wiedereinführung der Baulandsteuer aus. Das Land Berlin prüft, ob eine erhöhte Grundsteuer für baureife, aber unbebaute Grundstücke geeignet ist, um spekulatives Zurückhalten von Grundstücken zu verhindern und dadurch zusätzliches Bauland zur Verfügung zu stellen.⁴ In Baden-Württemberg sind vergleichbare Pläne sogar im Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen und CDU enthalten.⁵

Rückblick: Schlechte Erfahrungen mit der Baulandsteuer in Deutschland

Die im Jahr 1960 eingeführte Baulandsteuer wurde lediglich in Jahren 1961/62 erhoben.⁶ Ihr Aufkommen betrug rund 50 Mio. DM, was gemessen am damaligen Aufkommen der Grundsteuer B einem Anteil von weniger als 4 Prozent entsprach. Zu ihrer Berechnung wurde eine erhöhte Steuermesszahl verwendet⁷, die zu einem Belastungsanstieg um das 4- bis 6-fache führte. Zudem erhielten die Gemeinden das Recht, einen besonderen Steuersatz für baureife Grundstücke festzusetzen. Dadurch konnten sie die Belastung durch die Baulandsteuer abmildern oder weiter erhöhen.⁸

Nach einer Erhebungsdauer von nur zwei Jahren ist die Baulandsteuer abgeschafft worden⁹, da sich die Erwartungen der Politik nicht erfüllt hatten. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist die beabsichtigte Dämpfung der Baulandpreise und die Ausweitung des Baulandangebots nicht eingetreten. Zudem habe sich das Instrument als wenig treffsicher erwiesen. So sei es nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen seien auch Eigentümer zusätzlich belastet worden, die das Bauland als Gartengrundstück nutzten,

¹ Vgl. *Coulmas/Lehmbrock* (2001), S. 290.

² Vgl. *Bauministerkonferenz* (2014), S. 11.

³ Vgl. *Deutscher Städtetag* (2013), S. 23.

⁴ Vgl. *Bürger* (2016) und *Tutt* (2016), S. 20 f.

⁵ Vgl. *Bündnis 90/Die Grünen/CDU* (2016), S. 21: „Flexible Grundsteuermöglichkeiten für Kommunen: Kommunen sollen selbst Anreize zur Innenentwicklung setzen können. Dafür setzen wir uns bei der Reform der Grundsteuer auf Bundesebene ein.“

⁶ Siehe Bundesbaugesetz vom 23.06.1960 (BGBl. 1960 I S.341).

⁷ Die Steuermesszahl betrug zum damaligen Zeitpunkt für unbebaute Grundstücke grundsätzlich 5 ‰. Im Rahmen der Grundsteuer C wurde die Steuermesszahl für baureife Grundstücke zunächst auf 20 ‰ und nach jeweils zwei Kalenderjahren auf 25 bzw. 30 ‰ erhöht.

⁸ Zur Ausgestaltung der Grundsteuer C siehe Bundesbaugesetz vom 23.06.1960 (BGBl. 1960 I S. 341) und *Troll/Eisele* (2010), S. 318 f. Eine Erstattung der Baulandsteuer war vorgesehen, wenn innerhalb von 2 bzw. 4 Jahren das Grundstück mit einem Wohngebäude bebaut wurde.

⁹ Die Baulandsteuer ist im Jahr 1964 rückwirkend zum 01.01.1963 abgeschafft worden.

die das geplante Bauvorhaben noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten.¹⁰

Baulandsteuer als unsoziale und ungerechte Strafsteuer

Bereits die derzeitige Grundsteuer steht mit einer gerechten Besteuerung nicht im Einklang, da sie als Real- bzw. Objektsteuer schon vom Ansatz her nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar ist.¹¹ Die Wiedereinführung einer Baulandsteuer würde die bestehenden Mängel der Grundsteuer verschärfen. Denn ohne Rücksicht auf die Einkommenssituation oder die persönlichen Verhältnisse wären Eigentümer von unbebauten Grundstücken mit einem extremen Anstieg der Grundsteuerbelastung konfrontiert. Die Belastungsverschärfungen sind dann besonders willkürlich, wenn dem Eigentümer die finanziellen Mittel für eine zügige Bebauung des Grundstücks fehlen. In diesem Fall kann der Besteuerung nicht ausgewichen werden, sodass nicht vorhandene Leistungsfähigkeit sogar durch eine erhöhte Belastung bestraft wird. Damit steht die Baulandsteuer im drastischen Widerspruch zu einer gerechten Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es ist zu bezweifeln, dass eine wiederingeführte Baulandsteuer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen kann.¹²

Auch die verteilungspolitische Wirkung der Baulandsteuer ist bedenklich. Sie wirkt regressiv, da einkommensschwache Eigentümer in Relation zu ihrem Einkommen überproportional belastet werden. Wie bereits dargestellt, ist es für Geringverdiener erheblich schwieriger, der erhöhten Belastung durch eine Bebauung auszuweichen. Das führt im Ergebnis dazu, dass der beabsichtigte Veräußerungsdruck vor allem einkommensschwache Eigentümer trifft und dadurch die Konzentration unbebauter Grundstücke bei einkommensstarken Personen und Körperschaften begünstigt.¹³ Zudem ist es wahrscheinlich, dass gezahlte Baulandsteuer bei einer späteren Wohnbebauung auf die Mieter überwältigt wird.¹⁴ Diese problematische (Um-)Verteilungswirkung macht die Baulandsteuer zu einer unsozialen Strafsteuer.

Baulandsteuer zur Angebotsausweitung weder geeignet noch erforderlich

Die bisherige Erfahrung deutet darauf hin, dass die Baulandsteuer kein geeignetes Instrument ist, um Preissteigerungen zu begrenzen oder das Baulandangebot auszuweiten. Sofern es dem Verkäufer gelingt, die gezahlte Baulandsteuer auf den Käufer zu überwälzen, ist sogar mit einer zusätzlichen Verteuerung zu rechnen. Zudem tragen die geldpolitischen Entscheidungen der Europäischen Zentralbank maßgeblich zu den steigenden Immobilien- und Baulandpreisen bei. Eine durch extrem niedrige und weiter sinkende Zinssätze getriebene Flucht in Sachwerte dürfte sich aber nicht durch steuerliche Maßnahmen verhindern lassen, sofern nicht ein konfiszierendes und damit verfassungswidriges Besteuerungsniveau umgesetzt wird.¹⁵

¹⁰ So die rückblickende Einschätzung der Bundesregierung im Jahr 1991. Vgl. *Deutscher Bundestag* (1991), S. 10.

¹¹ Für eine detaillierte Darstellung vgl. *DSi* (2013), S. 216 ff.

¹² Insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen und dem grundgesetzlich verbrieften Eigentumsschutz bestehen erhebliche Bedenken.

¹³ Vgl. *KBI* (2000), S. 21.

¹⁴ Vgl. *Tipke* (2003), S. 958.

¹⁵ Vgl. für eine ähnliche Argumentation mit Bezug auf die Geldentwertung *Tipke* (2003), S. 958.

Zudem ist die Einführung einer Baulandsteuer nicht erforderlich. Den Gemeinden stehen bereits im geltenden Recht geeignetere Maßnahmen zur Verfügung, um auf ein zusätzliches Baulandangebot hinzuwirken. So kann die Politik die zuständigen Kommunalbehörden etwa durch Zielvorgaben dazu anhalten, die Erschließung zusätzlicher Flächen voranzutreiben und für eine zügige Bearbeitung von Bauanträgen zu sorgen.¹⁶ Die Gemeinden können auch die Bereitschaft zur Bebauung anregen, indem sie das Beratungsangebot über die vorhandenen Bau-, Investitions- und Finanzierungsmöglichkeiten verbessern und Eigentümer bei der Vorbereitung und Realisierung von Bauvorhaben (noch gezielter) unterstützen.¹⁷ Zudem verfügen die Gemeinden bereits über rechtliche Mittel, um Grundstückseigentümer – als *ultima ratio* – zur Bebauung zu zwingen. Dazu zählen das sogenannte Baugebot¹⁸ und die Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen.¹⁹ Schließlich kann auch der Bundesgesetzgeber auf eine weitere Erhöhung des Angebots hinwirken, indem er derzeit bestehende Hürden und Hemmnisse bei der Ausweisung von Bauland überprüft und ggf. beseitigt.²⁰

Baulandsteuer ist kein Beitrag zur Steuervereinfachung

Die Einführung einer bodenpolitischen Lenkungssteuer würde das Steuerrecht zusätzlich verkomplizieren.²¹ Bereits die Abgrenzung des Steuergegenstandes einer Baulandsteuer wäre aufwendig und streitbefangen. So galten bei der 1961/62 erhobenen Baulandsteuer solche Grundstücke als baureif, die in einem von der Gemeinde beschlossenen Bebauungsplan als Bauland festgesetzt oder für eine Bebauung in ortsüblicher Weise ausreichend erschlossen waren.²² Besonders das zweite, relativ unbestimmte Kriterium erlaubte einen weiten Auslegungsspielraum und provozierte dadurch zahlreiche Rechtsstreitigkeiten. Den Tatbestand des vermeintlich „spekulativen Hortens“ handhabbar und rechtssicher zu bestimmen, dürfte gänzlich zum Scheitern verurteilt sein. Das eigentliche Ziel einer Baulandsteuer, Spekulationen mit Bauland einzudämmen, dürfte schon deshalb verfehlt werden. Versucht der Gesetzgeber dieses Dilemma durch Ausnahmetatbestände, Rückausnahmen und Sonderregelungen zu lösen, würde dies den Prüf- und Verwaltungsaufwand noch zusätzlich erhöhen. Die dadurch steigenden Erhebungskosten würden das bei der Grundsteuer ohnehin ungünstige Verhältnis von fiskalischem Ertrag und administrativen Aufwand weiter verschlechtern.²³

¹⁶ Vgl. Arentz (2015), S. 1 f.

¹⁷ Vgl. Wullkopf (2002), S. 11

¹⁸ Gemäß § 176 Abs. 1 Baugesetzbuch kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen.

¹⁹ Vgl. Wullkopf (2002), S. 11 und *Deutscher Bundestag* (1994), S. 88. Die kommunale Bauleitplanung ist nicht statisch konzipiert, sondern kann bei Bedarf abgeändert und weiterentwickelt werden. Gemäß § 42 Abs. 3 Baugesetzbuch ist der Entzug nicht ausgenutzter Baurechte nach Ablauf von sieben Jahren sogar entschädigungslos möglich.

²⁰ Beispielsweise wird derzeit eine Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsordnung mit dem Ziel erwogen, durch eine Reduzierung der Lärmvorschriften die Erschließung von Grundstücken zu ermöglichen, die im jetzigen Rechtsrahmen nicht bebauungsfähig wären. Vgl. Kersting (2016), S. 10.

²¹ Für eine grundsätzliche Kritik an Lenkungssteuern vgl. KBI (2000).

²² Vgl. Troll (2010), S. 318.

²³ Die Grundsteuer ist eine vermögensbezogene Steuer, die eine aufwändige Bewertung von rund 35 Millionen Besteuerungsgegenständen erfordert.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Baulandsteuer weist gravierende Mängel auf und würde die bereits bestehenden Schwächen der Grundsteuer verschärfen. So widerspricht die Baulandsteuer drastisch dem Leistungsfähigkeitsprinzip und ist als unsoziale Strafsteuer auch verteilungspolitisch bedenklich. Zur Ausweitung des Baulandangebots ist die Steuer nicht geeignet und auch nicht erforderlich, da die Gemeinden bereits im geltenden Recht über zahlreiche Instrumente verfügen, um auf ein zusätzliches Baulandangebot hinzuwirken. Zudem würde sie das Steuerrecht verkomplizieren und voraussichtlich das Versprechen einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform konterkarieren. Die Baulandsteuer ist daher eine überholte, ungerechte und belastungsverschärfende Strafsteuer, die einkommensschwache Steuerzahler überproportional belastet. Die aktuellen Bestrebungen einzelner Bundesländer, diese Steuer über 50 Jahre nach ihrer Abschaffung wiedereinzuführen, sind daher abzulehnen.

Literatur

Arentz, O. (2015): Sinnvolle kommunale Wohnungspolitik schlägt Mietpreisbremse, http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/sonstige_publicationen/20150305_Kommentar_Mietpreisbremse.pdf, Stand: 10.03.2015.

Bauministerkonferenz (2014): Protokoll über die Sitzung der Bauministerkonferenz am 13./14. November 2014 in Chemnitz, http://www.ms.niedersachsen.de/themen/bauen_wohnen/bauministerkonferenz/bauministerkonferenz-14191.html, Stand: 24.08.2016.

Bormann, R. et al (2016): Wohnungsnot beenden. Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren, in: WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12550.pdf>, Stand: 09.08.2016.

Bündnis 90/Die Grünen und CDU (2016): Baden-Württemberg gestalten. Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016-2021. Stuttgart.

Bünger, R. (2016): Bauspekulation. Senat prüft Einführung einer neuen Grundsteuer, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bauspekulationen-senat-prueft-einfuehrung-einer-neuen-grundsteuer/13450394.html>, Stand: 09.08.2016.

Coulmas, D. /Lehmbrock, M. (2001): Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest, http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2001/FW_6_2001_Grundsteuerreform_Coulmas_Lehmbrock.pdf, Stand: 24.08.2016.

Deutscher Bundestag (1991): Zukünftige Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 12/1337.

Deutscher Bundestag (1994): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik. Drucksache 13/159.

Deutscher Städtetag (2013): Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 100. Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, Schrift 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015): „Wohnkostenbremse“ für den Staat: Fünf Vorschläge zur Belastungsbegrenzung bei den Mietern und Eigentümern, DSi kompakt Nr. 18, Berlin.

Hessen/Niedersachsen – Niedersächsisches Finanzministerium und Hessisches Ministerium der Finanzen (2016): Gerecht für die Bürger, verlässlich für die Kommunen, ohne Steuererhöhung [...], Pressemitteilung vom 22.07.2016, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich>, Stand: 24.08.2016.

Kersting, S. (2016): Zentraler und lauter. Regierung will Vorschriften abschaffen, um Baugebiete zu erschließen, in: Handelsblatt vom 23. August 2016, S. 10.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2000): Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, Schriftenreihe, Heft Nr. 92, Wiesbaden.

Wullkopf, U. (2003): Baulandausweisung der Kommunen zwischen Restriktion und Marketing, http://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/wohnen/bodenpolitik.pdf, Stand: 24.08.2016.

Tutt, C. (2016): Der 10-Punkte-Plan für bezahlbares Wohnen, in: WirtschaftsWoche vom 05.08.2016, S. 17-21.

Tipke, K. (2003): Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Auflage, Köln.

Troll, M. und Eisele, D. (2010): Kommentar Grundsteuergesetz. München.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.
Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin
Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25
E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de
Web: www.steuerzahlerinstitut.de