

Folkert Kiepe

# Baulandentwicklung und Grundsteuerreform

## Plädoyer für ein Instrument der Siedlungsentwicklung und eine tragende Säule der Gemeindefinanzen



Ausweisung und Mobilisierung von Bauland sind keine neuen Aufgaben für die Städte und Gemeinden, sondern eine schwierige Daueraufgabe. Das kann man bereits den immer wieder durch die Presse laufenden Schreckensmeldungen über die angeblich verfehlte kommunale Baulandpolitik entnehmen. Da ist von „knallhartem Kapitalismus der Kommunen“ die Rede, die wegen der höheren Steuereinnahmen lieber Gewerbeflächen als Wohnflächen ausweisen würden und dass sie zu wenig neues Bauland ausweisen, um den Preis der eigenen Grundstücke in die Höhe zu treiben. Die Städte müssen damit leben, dass rein sektoral orientierte Interessenverbände einen anderen Zugang zu diesem Problemfeld haben als die Städte und Gemeinden.

### Aktuelle Trends der Stadtentwicklung

Städte und Gemeinden verfolgen nicht einlinig ein Ziel, sondern haben ein ganzes Bündel von Anforderungen zu berücksichtigen, das von der Raumordnung und Landesplanung über eine nachhaltige Stadtentwicklung mit finanzierbarer Infrastrukturpolitik insbesondere für Verkehr, Wirtschaft und Bildungseinrichtungen bis hin zur Ausweisung preiswerten Baulands für junge Familien reicht. Sie tun dies vor dem Hintergrund folgender Entwicklungen, die in den einzelnen Räumen durchaus unterschiedlich verlaufen, sich aber doch in einigen gemeinsamen Trends beschreiben lassen:

- Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland verändert sich in den nächsten Jahren deutlich: Die Bevölkerung insgesamt wächst nur noch wenig, nimmt insbesondere in Ostdeutschland leicht ab, wird aber durch Zuwanderung auch aus Nicht-EU-Staaten „gemischter“ und sie wird älter: Der Anteil der über 60-Jährigen verdoppelt sich in den nächsten 30 Jahren auf ca. 40%, der Anteil der unter 20-Jährigen sinkt von jetzt ca. 20% auf 16%!
- Die Wanderungsströme und die Veränderung der Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung haben negative Konsequenzen für Art und Umfang der Nachfrage nach Infrastrukturleistungen, z. B. bei Kindergärten, Schulen, im Freizeitbereich, aber auch in der Ver- und Entsorgung, z.B. im ÖPNV und bei den digitalen Netzen. Während es in den Abwanderungsgebieten zu einer Unterauslastung kommt, sind die Zuzugsgemeinden einem zusätzlichen Nachfrage- druck ausgesetzt.

### Lösungsansätze für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Eine Lösung der Probleme ist nur mit einem Bündel von Maßnahmen möglich, wobei die Raumordnung, die Stadtentwicklung, die Wohnungs- und Verkehrspolitik sowie das Steuerrecht einbezogen werden müssen. Im Vordergrund muss dabei die Erkenntnis stehen, dass künftige Entwicklung sich auf Stadtumbau konzentrieren muss, um funktionierende und lebenswerte Städte mit Nutzungsmischung und ausgewogener Sozialstruktur zu sichern. Deshalb sollte sowohl zur Vermeidung sozialer Segregation als auch zur Verringerung der Verkehrsprobleme verstärkt auf eine Mischung der Funktionen Wohnen, Versorgen, Arbeiten, Bildung und Freizeit hingearbeitet werden. Für eine „Stadt der kurzen Wege“ gibt es eine realistische Chance, wenn die Flächen von Industriebrachen, ehemaligen Militärstandorten sowie Bahn- und Postanlagen hierzu genutzt werden. Der Stadtumbau muss sich auf diese Flächen und generell auf den Bestand konzentrieren.

### Strategien für Baulandausweisung und Baulandmobilisierung

In diesem Kontext sind auch die Bemühungen der Städte zu sehen, vorhandenes Bauland zu mobilisieren und die Ausweisung neuer Flächen für den Wohnungsbau zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden besser abzustimmen – je nach den örtlichen Anforderungen. Die Konzepte der Städte zur Baulandmobilisierung machen deutlich, dass mit Intelligenz, Energie und Umsicht auch auf der Basis des geltenden Rechts einiges getan werden kann, um mehr und preiswertes Bauland an den Markt zu bringen. Gleichzeitig zeigt eine Auswertung der Konzepte aber auch, mit welchen

Schwierigkeiten die Städte dabei konfrontiert sind und dass einige Rahmenbedingungen den Städten die Mobilisierung von Bauland zu preiswerten Bedingungen bisher erschweren (Deutscher Städtetag 2017). Änderungen sind in dreifacher Hinsicht erforderlich:

- Wir brauchen Instrumente zur besseren Abstimmung der Flächenpolitik in der Region.
- Wir brauchen ein verbessertes gemeinwohlorientiertes nachhaltiges Flächenmanagement in den Städten und dazu eine Schärfung der baurechtlichen Instrumente, insbesondere des Vorkaufsrechts.
- Wir brauchen Instrumente zur verstärkten Mobilisierung vorhandenen Baulands, vor allem eine reformierte Grundsteuer.



Abb. 1: Vor dem Bau: Mobilisierung des Baulands (Foto: SQF.Plan.Berlin)

## Reform der Grundsteuer

Die Grundsteuer sollte auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden. Da die bisherigen Einheitswerte von Grundvermögen in einem völligen Missverhältnis zu den Verkehrswerten stehen (sie basieren in den alten Ländern auf Werten der sechziger Jahre, in den neuen Ländern auf Werten der dreißiger Jahre und liegen nach Gutachten des DIW bei etwa 15% des Verkehrswertes), resultieren hieraus sowohl falsche Standortentscheidungen im Stadt-Umland-Verhältnis, als auch generell ein falscher Umgang mit dem Boden. Die Ziele „sparsamer Flächenverbrauch“ und „urbane, kompakte Stadt“ wären mit einer reinen Bodenwertsteuer, bei der der Boden entsprechend der von den Städten und Gemeinden jeweils planungsrechtlich gewollten Ausnutzbarkeit zu besteuern wäre, deutlich besser zu erreichen. (Deutscher Verband 1999; Lehmbrock/Coulmas 2001; Henger/Schäfer 2016)

Die Städte können noch so viel Wohnbauflächen in ihren Flächennutzungsplänen darstellen und in Bebauungsplänen ausweisen: Wenn die Eigentümer dieser Flächen nicht bereit sind, sie entsprechend zu nutzen, sondern mit Spekulationsabsichten liegen lassen, dann kommt dieses potenzielle Bauland nicht an den Markt. Gleichzeitig erhöht sich der Druck auf die Städte, neue und bisher freie Flächen als Bauland bereitzustellen, was

wiederum hohe Infrastrukturkosten erzeugt, die von den Städten und Gemeinden finanziert werden müssen. Die derzeit auf der Basis der Einheitswerte erhobene Grundsteuer wirkt eindeutig investitionshemmend und negativ auf Bodenmarkt- und Siedlungsentwicklung; dies gilt insbesondere im Hinblick auf die großen Flächenpotenziale in den städtischen Räumen, die sich aus den brachgefallenen ehemaligen Industrieflächen, Bahn- und Postflächen und den militärischen Liegenschaften ergeben. Der Grundbesitz ist für die Eigentümer unter dem bisherigen Steuerrechtsregime nur mit Opportunitätskosten verbunden. Es besteht daher keine ökonomische Veranlassung, den Boden einer optimalen Nutzung zuzuführen.

Die städtebaulich negativen Auswirkungen sind bekannt: Gut erschlossene, baureife Grundstücke und teure Infrastruktur, die von **allen** Steuerbürgern in den Städten und Gemeinden finanziert wurde, bleiben ungenutzt. Deshalb bestand z.B. im Deutschen Städtetag immer weitgehender Konsens darüber, dass **die notwendige Reform der Grundsteuer auch für bodenpolitische Ziele genutzt werden sollte**.<sup>1</sup> Generell besteht Einigkeit vor allem darüber, mit einer neuen Grundsteuer nicht mehr an den bisher zugrundeliegenden alten Einheitswerten für Boden und Gebäude anzuknüpfen, sondern an den heutigen Bodenwerten. Das sogenannte Bundesratsmodell vom Herbst 2016 für eine Reform der Grundsteuer kommt diesem Anforderungsprofil im Grundsatz nahe, weil es den Bodenrichtwert des jeweiligen Grundstücks zugrunde legt und diesen dann mit je nach Nutzung, Gebäudeart und -alter pauschalisierten Gebäudewerten kombiniert; es ermöglicht auch die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Tarifoption zur höheren Besteuerung (Mobilisierung) unbebauter Grundstücke (Grundsteuer C). Daneben wird als Alternative das von Bayern präferierte sogenannte Flächenmodell diskutiert, bei dem unabhängig von der Bebauung und Nutzung pro Quadratmeter Boden ein Festbetrag zugrunde gelegt und dann mit einem Festbetrag für die Gebäude ergänzt wird, der nach Wohn- und anderen Nutzungen differenziert. Da diese beiden Grundmodelle politisch nicht mehrheitsfähig waren, haben sich Bund und Länder inzwischen auf Eckpunkte für ein Kompromissmodell verständigt, das auch die Mieten einbeziehen soll. Die genauere Ausgestaltung soll in einer Arbeitsgruppe vorbereitet werden.

Leider ist das für eine nachhaltige Stadtentwicklung gut geeignete und verwaltungseinfache Bodenwert-Modell auf der politischen Ebene aus dem Blick geraten, obwohl es den Anforderungen der Städte am ehesten entspricht. Bei diesem würde allein der Bodenwert, der gem. § 196 BauGB die flächendeckend vorhandenen durchschnittlichen Lagewerte (Bodenrichtwerte) als Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt, nicht aber der Wert der Gebäude. Die Bodenrichtwerte sind sofort verfügbar, werden regelmäßig veröffentlicht und liegen dem jeweils zuständigen Finanzamt vor (§ 196 Abs.3 BauGB).

<sup>1</sup> DST-Präsidium, Beschlüsse v. 8.2.2000 und 17.11.2010

## Ausblick

Die genannten Vorschläge sind nun nicht nur fachlich, sondern auch auf eine zeitnahe Umsetzungsmöglichkeit zu prüfen. Das BVerfG hat nämlich mit seiner Entscheidung vom 10.4.2018<sup>2</sup> die bisherige Grundsteuer nicht nur als verfassungswidrig gewertet, sondern zugleich dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2019 gesetzt, um eine verfassungsgemäße Grundsteuer zu beschließen und die Geltungsdauer der bisherigen Grundsteuer bis längstens zum 31.12.2024 begrenzt; danach darf die bisherige Grundsteuerregelung nicht mehr angewendet werden. Bis zu diesem Zeitpunkt müssten für jedes neue Modell ca. 35 Millionen Grundstücke neu bewertet werden. Gelingt dies nicht, verlieren die Städte und Gemeinden mit der Grundsteuer eine ihrer zwei originären Einnahmequellen mit einem Volumen von jährlich ca. 14 Mrd. Euro. Möglicherweise sind die zeitlichen Vorgaben des BVerfG somit allein schon wegen ihrer einfachen Erhebungspraxis nur mit einer reinen Bodenwertsteuer zu erfüllen. In diese Richtung zielen auch die aktuellen Vorschläge der „Bodenpolitischen Agenda 2020–2030“ von difu und vhw vom Oktober 2017 (Difu/vhw 2017) und der Aufsatz von Stephan Reiß-Schmidt in der Zeitschrift Flächenmanagement und Bodenordnung vom Januar 2019 (Reiß-Schmidt 2019) mit eingehenden Erläuterungen und Nachweisen.



Abb. 2: Bauen ohne Grundstück? Ganz große Ausnahme! (Foto: Juvena Huang)

Bei einer Bewertung der diskutierten Modelle werden folgende Prüffragen im Vordergrund stehen:

- Ist mit einer reformierten Grundsteuer das bisherige kommunale Steueraufkommen gewährleistet? (Aufkommensneutralität in der Startphase)
- Ermöglicht die reformierte Grundsteuer die gewünschte Mobilisierung von erschlossenem Bauland? (Erhöhung des Verwertungsdrucks auf gut erschlossene Brachflächen im Rahmen des Stadtumbaus)

- Wird das innerstädtische Wohnen durch die reformierte Grundsteuer begünstigt oder belastet? (Wie ist eine Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieter zu werten?)
- Werden die bisher durch Einheitswerte entstandenen Verwerfungen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden durch die neue Grundsteuer korrigiert?
- In welcher Weise können ungewünschte individuelle Belastungen von Grundeigentümern und Mietern durch Übergangsregelungen vermieden werden?
- Kann die neue Grundsteuer so ausgestaltet werden, dass sie im Vollzug praktikabel und rechtssicher ist? (Möglichkeiten einer Festlegung der durchschnittlichen Bodenrichtwerte sowie der Bereichsabgrenzung durch Satzungen innerhalb der Gemeinde)
- Ist die reformierte Grundsteuer geeignet, den Einfluss der Städte und Gemeinden auf den Verwaltungsvollzug zu erhöhen? (Zuständigkeit der Länder oder der Gemeinden?)

Für die Städte wird bei der Bewertung entscheidend sein, ob es gelingt, bei einer Reform der Grundsteuer die doppelte Bedeutung dieser Steuer zu berücksichtigen: Die neue Grundsteuer muss sowohl als Instrument der Siedlungsentwicklung wie auch als tragende Säule der Gemeindefinanzen im Interesse der Städte genutzt werden können.

Folkert Kiepe ist Rechtsanwalt und war u.a. 7 Jahre Mitarbeiter der Stadt Köln und 21 Jahre Beigeordneter des Deutschen Städtetages für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr

### Quellen:

- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik – Positionspapier, Berlin/Köln.
- Deutscher Verband (Hrsg.) (1999): Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen – Kommissionsbericht, Bonn.
- Lehmbrock, Michael/Coulmas, Diana (2001): Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 33, Berlin.
- Henger, Ralph/Schäfer, Thilo (2016): Grundsteuerreform: Eine Bodenwertsteuer wäre besser, in: iw-Kurzberichte, September 2016;
- Deutscher Städtetag – Präsidium: Beschlüsse v. 8.2.2000 und 17.11.2010
- Difu/vhw (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030, Berlin.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2019): Bodenrecht auf dem Prüfstand, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2019

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 1BvL 11/14, 1BvR 889/12, 1BvR 639/11, 1BvL 1/15, 1BvL 12/14, Pressemitteilung Nr. 21/2018, in: DÖV 2018, S.489