

08/2016

WOHNUNGSNOT BEENDEN MIT GRUNDSTEUER UND BODENRECHT BAULAND AKTIVIEREN

AUF EINEN BLICK

Preiswerte Wohnungen werden in größeren Städten zur Mangelware. Um das Problem anzugehen, braucht man kostengünstigen Wohnungsneubau, der sich nur mit preiswertem Bauland realisieren lässt. In der Praxis ist klar: Wer mehr Bauland haben will, benötigt ein Konzept, das ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente mit steuerlichen Anreizen verbindet. Eine selbstbewusste, dialogbereite Politik ist dafür ebenso erforderlich wie eine handlungsfähige öffentliche Verwaltung.

Seit Jahrzehnten wird in den Städten das Bauland knapper. Dies ist vor allem auf demografische Entwicklungen (Ein-Personen-Haushalte), die Tendenz zu immer mehr Wohnfläche pro Person sowie das Bevölkerungswachstum in vielen Städten zurückzuführen. Fehlendes Bauland wird in zahlreichen Regionen zum limitierenden Faktor der Stadtentwicklung. Gleichzeitig wurde politisch vereinbart, dass bis zum Jahr 2020 der Flächenverbrauch, also die Umwandlung landwirtschaftlicher oder naturbelassener Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen, auf maximal 30 Hektar pro Tag verringert werden soll. Gleichwohl muss vorhandenes Bauland für den Neubau von Wohnungen mobilisiert werden. Nur so kann den steigenden Mieten und der sich damit verstärkenden Segregation entgegengewirkt werden. Hierzu sind eine Weiterentwicklung der Grundsteuer, eine Stärkung der personellen Ressourcen und Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung und neue Steuerungsinstrumente erforderlich. Aber nicht nur in wachsenden, sondern auch in schrumpfenden oder stagnierenden Städten, Gemeinden oder Ortsteilen benötigen wir Instrumente, um der durch Strukturbrüche und Bevölkerungsrückgänge steigenden Zahl von Gebäudeleerständen und Stadtbrachen wirksam und zeitnah begegnen zu können und damit das Abrutschen ganzer Quartiere zu verhindern.

DIE BODENFRAGE IST NICHT GELÖST

Die besonders in den 1970er Jahren radikal geführten Debatten zu einer Bodenreform bzw. zu bodenrechtlichen Steuerungsinstrumenten lieferten auf die Bodenfrage letztlich keine politisch mehrheitsfähigen Antworten.¹ Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand ihre Grundstücke in den vergangenen Jahren aus Gründen der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung zum Höchstpreisgebot verkauft und damit ein wichtiges Instrument zur Mobilisierung von Bauland verloren hat. Eine strategisch angelegte Liegenschaftspolitik wurde nicht betrieben.

Während Bodengewinne durch öffentliche Leistungen (Planung, Stadterneuerung) erst geschaffen werden, verbleiben diese Gewinne doch zumeist in privatem Besitz. Das ist insofern besonders problematisch, weil Grundstücke privater Eigentümer_innen zurückgehalten werden können. Interventionen der Gemeinde sind wenn überhaupt nur mit hohem Aufwand und ungewissen Erfolgsaussichten möglich. So können zwar Städte und Gemeinden unter anderem mit „städtebaulichen Verträgen“ seit 1993 Eigentümer_innen zur Stadtentwicklung und Sicherung sozialpolitischer Ziele der Kommunen heranziehen. Solche Verträge lassen sich aber überwiegend nur in den wirtschaftsstarke Regionen durchsetzen – nicht hingegen in strukturschwachen Gebieten.

Aktuellen Prognosen zufolge wird die Nachfrage nach preiswertem Bauland weiterhin steigen – vor allem in Boomregionen. Um das durchaus vorhandene Bauland zu mobilisieren, sind neben den Instrumenten einer aktiven Stadtentwicklungspolitik jedoch weitere Maßnahmen erforderlich. Benötigt wird eine neue Bodenpolitik, die den Gemeinden mehr Zugriffsmöglichkeiten auf zusätzliche Bauflächen gibt.

>

Diese strategische Baulandpolitik bedarf des Zusammenwirkens aller staatlichen Ebenen. Eine zentrale Rolle spielt die kommunale Ebene. Ein vordringliches Ziel einer solchen Strategie und daraus abgeleiteter Maßnahmen ist die Mobilisierung von preiswertem Bauland und eine allgemeine Dämpfung der Bodenpreisentwicklung.

DIE CHANCE ZUR REFORM DER GRUNDSTEUER NUTZEN

Ein wichtiges Element zur Verbesserung der Bodenmobilität ist die Grundsteuer. Das Bundesverfassungsgericht wird die gegenwärtig bestehende Einheitsbewertung von Grundstücken voraussichtlich noch in diesem Jahr als unvereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz erklären, sodass derzeit ein günstiger Moment für die Diskussion einer bodenpolitisch motivierten Reform der Grundsteuer ist.

Seit gut zehn Jahren arbeiten die Länder mehr oder weniger stringent an einer Reform der Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Der Druck ist hoch und ein Kompromiss scheint so nahe wie nie zuvor. Das gegenwärtige System der „verbundenen Grundsteuer“ (Besteuerung des Wertes von Boden und Gebäuden) soll nach Meinung vieler Länder beibehalten werden. Der Boden soll mit dem Bodenrichtwert bewertet werden, die Gebäude nach einem pauschalierten, wertabhängigen Gebäudewert. Im Gegensatz zum bestehenden System soll es künftig aber möglich sein, die Steuermesszahlen, also die Faktoren, mit denen Gebäude- bzw. Bodenwert multipliziert werden, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens – ggf. länderspezifisch – zu variieren. Eine solche Grundsteuer wäre aus rein finanzwissenschaftlicher Sicht eine gute Gemeindesteuer.

Bezieht man jedoch die Bodenmobilität mit ein, kommt man zu einer deutlich anderen Bewertung: Mit der Besteuerung sollten die relativen Preise (oder je nach Betrachtung die relativen Kosten) so verändert werden, dass Flächen für den Wohnungsbau mobilisiert werden. Dabei sind zwei Nebenbedingungen zu beachten:

- Es gibt eine ökologische Reihenfolge: „Aktivierung von Brachen vor (Nach-)Verdichtung“, „(Nach-)Verdichtung vor Ausweisung neuen Baulandes“.
- Bei der Festsetzung des Steuertarifs bzw. der Steuerschuld sollte eine demografische Differenzierung zwischen Schwarmstädten, Suburbanisierungsgebieten, Wachstumskernen in Schrumpfungsbereichen sowie schrumpfenden Regionen möglich sein, um Fehlallokationen zu verhindern.

Unter bodenpolitischen Gesichtspunkten spricht demnach alles für die Einführung einer unverbundenen Grundsteuer, in der nur der Boden besteuert wird.

KOMBINIERTE BODENWERT- UND GRUNDSTÜCKSFLÄCHENSTEUER ...

Der Vorteil einer unverbundenen Grundsteuer liegt auf der Hand: Die Steuer würde ausschließlich beim Wert des Grundstücks ansetzen. Wer unbebaute oder ungenutzte Grundstücke vorhält, erhält einen größeren Anreiz, seinen Boden zu mobilisieren, damit dieser Erträge erzielt, aus denen die Steuer erbracht werden kann.

Die relevanten Modelle einer unverbundenen Grundsteuer sind:

- die reine Bodenwertsteuer;
- die kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer.

Das kombinierte Besteuerungsmodell weist einen klaren Vorteil auf. Es erlaubt über die Festsetzung unterschiedlicher Steuersätze (€/qm) recht problemlos eine Differenzierung mit Blick auf die „ökologische Reihenfolge“ und die Bevölkerungsentwicklung. Bereits im Jahr 2001 haben das Deutsche Institut für Urbanistik und zuletzt im Jahr 2015 das Institut der Deutschen Wirtschaft in einer umfassenden vergleichenden Analyse deutlich gemacht, dass der kombinierten Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer unter finanz- und bodenpolitischen Gesichtspunkten eindeutig der Vorzug zu geben ist.²

Aus Sicht des finanzwissenschaftlichen Leistungsprinzips, demzufolge jeder entsprechend seiner individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen soll, gibt es jedoch vor allem drei Einwände gegen eine unverbundene Grundsteuer. Sieht man erstens den Gebäudewert als Teil der individuellen Leistungsfähigkeit an, dann „springt“ eine unverbundene Grundsteuer „zu kurz“. Zweitens erhöht eine unverbundene Grundsteuer zweifellos die Gefahr der Substanzbesteuerung. Dieser Konflikt ist dieser Form der Besteuerung immanent, weil ja gerade über den Liquiditätseffekt Druck auf eine Mobilisierung des Bodens ausgeübt werden soll. Drittens entsteht ein verteilungspolitisches Problem, weil auf einkommensschwächere Grundstücksbesitzer_innen infolge des Substanzbesteuerungseffekts der Veräußerungsdruck zunimmt.

Realpolitische Einwände stehen einer wissenschaftlichen Bewertung zunächst nicht entgegen. Wenn man aber einen Vorschlag nicht nur theoretisch ausarbeiten, sondern auch in der Praxis umsetzen möchte, kommt dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit eine besondere Bedeutung zu.

Der Übergang von der verbundenen zur unverbundenen Grundsteuer würde selbst bei gegebenem Steueraufkommen zu Verschiebungen beim Steuerertrag und zu teilweise massiven Veränderungen der individuellen Steuerbelastung führen. Erfahrungsgemäß löst das einen erheblichen Steuerwiderstand aus, über den sich die politischen Entscheidungsträger_innen hinwegsetzen müssten. Vor diesem Hintergrund und dem Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit, das mit dem anstehenden Urteil des Verfassungsgerichts über den politisch Verantwortlichen schwebt, kann Bereitschaft zu einem tief greifenden Systemwechsel wohl nicht erwartet werden.

Der Leitsatz „alte Steuer, gute Steuer“ erscheint zwar nicht sehr wissenschaftlich, er sollte aber davor warnen, dass in vergleichbaren Fällen – wie etwa bei der Vermögensteuer – ein ähnliches verfassungsrechtliches Problem (unzulängliche Bewertung von Grundstücken und Gebäuden), versehen mit einem Ultimatum des Verfassungsgerichts, zu einer Abschaffung der Steuer ohne politischen Beschluss geführt hat. Angesichts der aktuell großen Bereitschaft, einen politischen Kompromiss in dieser Frage zu finden, sollte eine notwendige Reform durch einen Systemwechsel nicht leichtfertig verspielt werden. Immerhin verschafft die Grundsteuer den Kommunen einen relevanten fiskalischen Ertrag. Im Jahr 2014 waren das 12,3 Milliarden Euro bzw. 15 Prozent des kommunalen Steueraufkommens.

... ODER BAULANDSTEUER EINFÜHREN

Ein Kompromiss zwischen den realpolitischen und bodenpolitischen Anforderungen an die Ausgestaltung der Grundsteuer könnte die Wiederbelebung einer alten Idee sein. In den 1960er Jahren sollte übergangsweise bis zur Etablierung einer Bodenwertbesteuerung eine „Grundsteuer C“ auf unbebaute Grundstücke, die sogenannte Baulandsteuer, erhoben werden. Ziel war, nichtbauwilligen Bodeneigentümer_innen durch eine zeitlich progressiv steigende Grundsteuer einen monetären Anreiz zur Bebauung oder Veräußerung zu geben. Die Vorteile einer Grundsteuer C sind beachtlich:

- Sie wäre systemimmanent, weil sie sich in die Systematik der bestehenden Grundsteuer einfügen würde.
- Sie wäre fiskalisch additiv und würde damit aus Sicht der Gemeinden zu keiner Verschlechterung der Finanzausstattung führen.
- Die negativen Wirkungen bzgl. des Leistungsfähigkeitsprinzips ließen sich eingrenzen.
- Sie könnte auf Wachstumsregionen beschränkt werden.
- Bei der Festsetzung der Steuermesszahl könnte die ökologische Reihenfolge beachtet werden.

Eine solche systemimmanente Weiterentwicklung der Grundsteuer mit einer Baulandsteuer (Grundsteuer C) wäre ebenfalls ein geeignetes Instrument, um die Bodenmobilität zu verbessern.

BESTEHENDE BODENRECHTLICHE INSTRUMENTE

Unabhängig davon, ob man eine ergänzende Baulandsteuer oder eine unverbundene Grundsteuer erhebt, reicht diese Maßnahme allein nicht aus. Deshalb müssen weitere, schon bestehende Instrumente zur Bodenmobilisierung in den Blick genommen werden. Momentan können die Gemeinden auf die folgenden bodenpolitischen Instrumente zurückgreifen:

- Bei Vorhandensein eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans besteht für die Gemeinde gemäß § 176 Abs. 1 Baugesetzbuch die Möglichkeit, ein Baugebot zu erlassen,

d. h. die Kommune kann die Eigentümer_innen verpflichten, innerhalb einer angemessenen Frist das Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu bebauen.

- Wird ein Grundstück von den Eigentümer_innen an Dritte veräußert, kann gemäß § 24 Baugesetzbuch oder auf Grundlage einer Vorkaufsrechtssatzung ein Vorkaufsrecht für die Gemeinde bestehen.
- Unter bestimmten Voraussetzungen besteht für die Gemeinde gemäß §§ 85 ff. Baugesetzbuch die Möglichkeit der Enteignung.
- Eine weitere Möglichkeit für die Gemeinde, Verfügungsrechte über Flächen zu erlangen, besteht mit der Umlegung gemäß §§ 45 ff. Baugesetzbuch. Von der Umlegung bzw. der Neuordnung der Grundstücke profitieren private Grundstückseigentümer_innen, indem sie besser bebaubare Grundstücke erhalten. Die öffentliche Hand erhält öffentliche Flächen durch Vorwegzuteilung (bzw. Vorreservierung) unentgeltlich.
- Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß § 3 165 ff. Baugesetzbuch sollen Ortsteile und andere Gebiete der Gemeinde entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und kommunale Ordnung erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden.

In der Praxis zeigt sich: Die vorhandenen bodenrechtlichen Instrumente werden nur zurückhaltend genutzt. Das hat unterschiedliche Gründe. Fehlende personelle Kapazitäten, fehlende Qualifikation hinsichtlich der sachgerechten Anwendung oder mangelhafte Kenntnis vorhandener Möglichkeiten sowie fallweise auch fehlender Wille bei Verwaltung und Politik zählen dazu. In der Tat sind die Instrumente nicht immer „anwenderfreundlich“. Sie sind kontinuierlich zu überprüfen und müssen bei Bedarf weiterentwickelt werden.

WEITERENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN DES BODENRECHTLICHEN INSTRUMENTARIUMS

Der zunehmende Bedarf nach Bauland macht es daher erforderlich, den Gemeinden in einem einfachen und schnell durchzuführenden Verfahren die Verfügungsrechte über Flächen zu sichern, die für die Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklungskonzepte gebraucht werden. Diskutiert werden zurzeit Überlegungen wie:

- die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme leichter handhabbar zu machen und auf kleinteilige Fallgestaltungen auszuweiten;
- ein Satzungsrecht der Gemeinde einzuführen, mit dem diese Gebiete definieren kann, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen (bis hin zur Enteignung) insbesondere dann ermöglicht wird, wenn bei Grundstückseigentümer_innen eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft festzustellen ist;

- das von der Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen vorgeschlagene sogenannte Innenentwicklungsmaßnahmengebiet, das bei schwierigen Problemlagen und dringendem Wohnungsbedarf mittels Entwicklungssatzung und der flächendeckenden Schaffung von Baurecht eine Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer_innen in kurzer Frist ermöglicht.³

Diese Instrumente sind eine sinnvolle Ergänzung der bereits aufgeführten steuerlichen Reformen, sodass sie wichtige Schritte hin zum Ziel einer sozialen Wohnungspolitik darstellen.

DAS WACHSTUM DER STÄDTE ERFORDERT ZÜGIGES HANDELN

Die Aktivierung des vorhandenen Baulands erfordert eine selbstbewusste und zugleich dialogbereite Politik ebenso wie eine öffentliche Verwaltung mit adäquaten personellen Ressourcen. Darüber hinaus ist erstens die Veränderung steuerpolitischer Instrumente zur Bodenmobilisierung erforderlich. Hierbei sollte die Grundsteuer zu einer kombinierten Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer weiterentwickelt oder alternativ mit der Grundsteuer C eine Baulandsteuer eingeführt werden. Zweitens sind neue Instrumente zügig zu realisieren. Hierzu gehört einerseits ein Satzungsrecht für Gemeinden, mit dem erleichterte Bedingungen für einen öffentlichen Grunderwerb gelten. Andererseits sollte die Innenentwicklungsmaßnahme zügig eingeführt werden, die mittels Entwicklungssatzung und der flächendeckenden Schaffung von Baurecht eine Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer_innen in kurzer Frist ermöglicht. Schließlich sollten drittens Politik und Verwaltung auch die vorhandenen Instrumente nutzen und kontinuierlich weiterentwickeln. Dazu zählen das Baugebot, das Vorkaufrecht, die Umlegung, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und als „Ultima Ratio“ die Enteignung.

Anmerkungen

¹ – Siehe etwa: Gustav Heinemann: Bodeneigentum und Städtebau, in: Rettet unsere Städte jetzt, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 28, Köln 1971, S. 30/3.

² – Vgl. Ralph Henger; Thilo Schaefer: Mehr Boden für die Grundsteuer: Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW Policy Paper 32, Köln 2015; Michael Lehmbrock; Diana Coulmas: Grundsteuerreform im Praxistest, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 33, Berlin 2001.

³ – Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Empfehlungen der Arbeitsgruppen, AG aktive Liegenschaftspolitik, Berlin 11/2015, S. 3, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf (28.12.2015).

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-482-6