



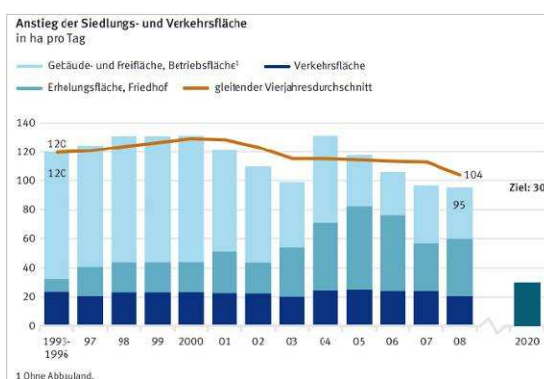
Die Grundsteuer nachhaltig reformieren

Die bevorstehende Grundsteuerreform für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nutzen

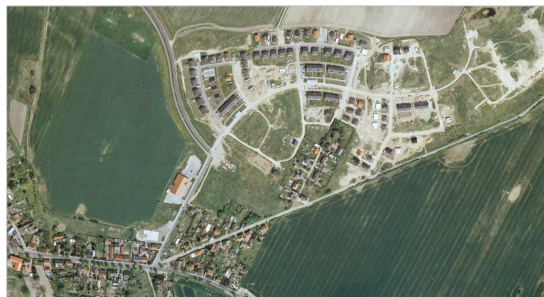
Warum beschäftigt sich der NABU mit der Grundsteuer?

Das Siedlungswachstum in Deutschland hält ungebrems an – trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung. Jeden Tag gehen bundesweit rund 100 Hektar Landschaft für Siedlungs- und Verkehrsflächen verloren, was in etwa einer Fläche von 150 Fußballfeldern entspricht. Das hat Konsequenzen: Lebensräume werden zerschnitten oder vernichtet, Böden versiegelt, Natur und Landschaft unwiederbringlich zerstört. Wenn sich die Siedlungen immer weiter ausdehnen, werden die Wege zur Schule, zur Arbeit und zum Einkaufen länger. Die Ausgaben für wachsende Verkehrs- und Leitungsnetze sind für die Kommunen schwerer zu bewältigen, die Abgaben und Gebühren für die Unterhaltung verteilen sich auf weniger Einwohner. Vor allem auf dem Land laufen die Ortskerne Gefahr zu veröden; immer mehr Gebäude stehen leer.

Die Bundesregierung strebt an, den Landschaftsverbrauch zu verringern. Ziel ist eine Reduzierung auf 30 Hektar am Tag bis zum Jahr 2020. Eine wesentliche Maßnahme um den Nachfragedruck auf Außenbereichsflächen zu reduzieren, ist die Ausschöpfung der vorhandenen Bebauungsmöglichkeiten innerhalb der



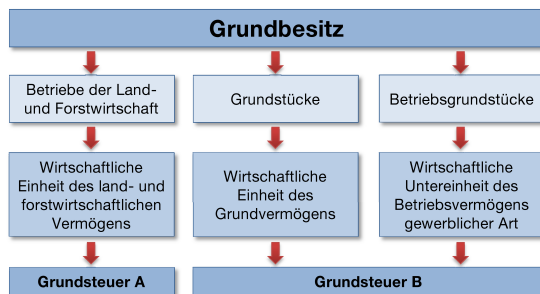
Siedlungsgebiete und die Wiedernutzung von Brachflächen. Hierfür müssen entsprechende finanzielle Anreize geschaffen werden. Die steuerliche Entlastung von intensiv genutzten bzw. bebauten Grundstücken und die Mehrbelastung von unbebauten oder untergenutzten Bauflächen im Innenbereich wäre ein wichtiger Schritt. Eine reformierte Grundsteuer kann ein Lenkungsinstrument zur Erreichung des 30-ha-Ziels sein.



NABU-HINTERGRUND – Grundsteuerreform

Wie wird die Grundsteuer bisher berechnet?

Grundsätzlich ist die Grundsteuer eine “gute” kommunale Steuer: akzeptiert, wenig konjunkturanfällig (im Gegensatz zur Einkommen- und Gewerbesteuer) und ortsgebunden. Ihre Berechnung ist bisher sehr kompliziert: außer der Grundstücksfläche und dem Boden- und Gebäudewert, fließen auch Faktoren wie die Art der Nutzung (Bebauung) und die Gemeindegröße in die Berechnung ein.



Bei der Grundsteuer wird zwischen der Grundsteuer A und Grundsteuer B unterschieden. Die Grundsteuer A (agrarisches) wird auf Grundstücke der Landwirtschaft und die Grundsteuer B (baulich) für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude erhoben. Berechnungsgrundlage der Grundsteuer ist der vom Finanzamt festgestellte sog. Einheitswert, der sich aus dem Bodenwert und dem Gebäudewert zusammensetzt. Stichtag der Wertermittlung ist für die alten Bundesländer das Jahr 1964 und in den neuen Bundesländern das Jahr 1935.

Warum soll die Grundsteuer reformiert werden? Was muss reformiert werden?

Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig. Das sehen auch Bund und Länder und die kommunalen Spitzenverbände so. Die Kritik zielt dabei vor allem auf die Bemessungsgrundlage der Steuer, den Einheitswert und das aufwändige Berechnungsverfahren.



Bei der Berechnung der Grundsteuer wird auch die Nutzungsart des Grundstückes berücksichtigt: Der für das Grundstück ermittelte (Einheits)Wert wird mit einem Faktor multipliziert, der sich nach der Art der Bebauung / Nutzung richtet (sog. Steuermesszahl). Ein- und Zweifamilienhäuser werden dabei gegenüber anderen Nutzungen steuerlich begünstigt.

Steuermesszahlen in den alten Ländern

Betriebe der Land- und Forstwirtschaft	6‰
Einfamilienhaus für die ersten 38 T€ des Einheitswertes	2,6‰
für den Rest	3,1‰
Zweifamilienhaus	3,1‰
Alle übrigen Grundstücke	3,5‰

Steuermesszahlen in den neuen Ländern

Unbebaute Grundstücke	10‰
Altbauten	10‰
Einfamilienhaus für die ersten 15 T€ des Einheitswertes	6-10‰
Neubauten	6-8‰
Einfamilienhaus für die ersten 15 T€ des Einheitswertes	5-8‰

Die Kommunen haben die Möglichkeit, die Höhe der Grundsteuer über den sog. Hebesatz zu beeinflussen. Die Grundsteuer kann daher in Nachbargemeinden unterschiedlich hoch sein.

Eine Neubewertung des Grundvermögens wurde sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch Bundesfinanzhof wiederholt angemahnt.



NABU-HINTERGRUND – Grundsteuerreform

Politik und Fachwelt stimmen in wesentlichen Erwartungen an eine neue Grundsteuer überein: Sie soll gerecht und ertragreich, einfach zu berechnen und zu verwalten sein. Einigkeit besteht darüber, dass den Gemeinden im Rahmen ihrer Kommunalhoheit weiterhin das Recht zusteht, die sog. Hebesätze für einzelne Grundstücksarten festzusetzen. Ferner sehen die meisten Reformmodelle der letzten Jahre eine Aufkommensneutralität vor, d.h. Verschiebungen innerhalb des Systems, nicht ein insgesamt höheres Grundsteueraufkommen.

Uneinigkeit besteht aber über die Reforminhalte, wie Bemessungsgrundlagen, Verfahren oder Zuständigkeiten, und über die ökologische, bodenpolitische Steuerungswirkung. Die Vorschläge zur Reform der Grundsteuer reichen von einer Aktualisierung der Bemessungsgrundlage bis zu Reformmodellen mit bodenpolitischer Lenkungswirkung. Einige Modelle setzen beim Bodenwert, andere bei der Bodenfläche an, oder diese beiden Bemessungsgrundlagen werden kombiniert. Weiterhin unterscheiden sich die Vorschläge dadurch, ob Gebäude (wert- oder flächenmäßig) ebenfalls besteuert werden.

Wie kann eine ökologische Grundsteuerreform aussehen?

Die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich muss künftig drastisch reduziert werden. Bisher werden Flächen konsumierende Bauformen, wie Ein- und Zweifamilienhäuser, ebenso wie Baulücken und Brachen, bei der Grundsteuerberechnung begünstigt. Das ist aus bodenpolitischer Sicht zu bemängeln. Die insgesamt geringe Höhe der Grundsteuer schafft zudem Anreize zum "spekulativen Horten" unbebauter Grundstücke und hemmt damit die Aktivierung von Baulücken – den noch unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken im Innenbereich.



In der fachlichen Diskussion haben sich mehrere Reformentwürfe mit unterschiedlichen Schwerpunkten herausgebildet. Hierzu gehören insbesondere

- die reine Flächensteuer (Bemessung nach Grundstücks- und Gebäudefläche),
- die kombinierte Bodenwert- und Gebäudewertsteuer,
- die reine Bodenwertsteuer und
- die kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer.

Die Möglichkeiten, die Grundsteuer nicht nur neu zu fassen, sondern auch als Instrument einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik zu nutzen, wurden in der Fachwelt intensiv diskutiert. Unter Finanzpolitikern und in den Reformvorschlägen der Länder spielten diese Überlegungen bislang aber keine Rolle. Die bisherigen Vorschläge der Länder folgen weiterhin der Systematik, dass bebaute und unbebaute (aber bebaubare) Grundstücke unterschiedlich behandelt werden.

Mit einem Entwicklungsschub kann gerechnet werden, wenn unbebaute Grundstücke den bebauten steuerlich gleichgestellt würden. Höhere laufende Kosten für das unbebaute Grundstück sollen den Eigentümer dazu bringen, Grundstücke an Bauwillige abzugeben, wenn keine eigenen Entwicklungsabsichten bestehen. Größere ökologische und bodenpolitische Steuerungsmöglichkeiten werden von einer Grundsteuer erwartet, deren Berechnung auf der Größe des Grundstücks und/oder auf dem Bodenwert beruht.



NABU-HINTERGRUND – Grundsteuerreform

Reine Grundstücksflächensteuer

Bei diesem Modell wird abhängig von der Nutzung (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft) ein bestimmter Betrag pro Quadratmeter Grundstücksfläche erhoben: Großverbraucher zahlen mehr, Flächensparer weniger.

Vorteile

- Grundstücksfläche und Nutzungsart sind einfach zu ermitteln / Daten liegen in den Gemeinden vor.
- Simplex Prinzip: einfach zu verstehen.
- Bebaute und bebaubare Grundstücke einer Nutzungsart werden gleich behandelt.

Nachteile

- Die flächenmäßige Abgrenzung unterschiedlicher Nutzungen auf ein und demselben Katastergrundstück erfordert einen Mehraufwand, ist aber in der Regel weniger aufwändig als innerhalb ein und desselben Gebäudes.
- Es gibt keinen steuerlichen Anreiz, die Bebauungsmöglichkeiten auszuschöpfen bzw. für eine Nachverdichtung.
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eigentümer wird nicht berücksichtigt: bei gleicher Grundstücksgröße zahlen Eigentümer in guten und in schlechteren Lagen das gleiche.

Reine Bodenwertsteuer

Auf der Grundlage der Bodenrichtwerte wird ein bestimmter Prozentsatz des Grundstückswertes als Steuer erhoben: Besitzer wertvoller Grundstücke zahlen mehr, Eigentümer preiswerter Grundstücke weniger.

Vorteile

- Bebaute und bebaubare Grundstücke einer Nutzungsart werden gleich behandelt.
- Über die Bodenrichtwerte fließen die Bebauungsmöglichkeiten in die steuerliche Bewertung ein: So gibt es Anreize, Bebauungsmöglichkeiten auszuschöpfen bzw. für Nachverdichtung.
- Anreize zum Flächensparen gibt es v.a. bei allgemein hohen Bodenwerten.
- Bei deutlicher Nachfrage nach Bauland, also dort wo auch viel Landschaft verbraucht wird, kann die Mobilisierung von Baulücken gut funktionieren.

Nachteile

- Innerörtliche Lagen erfahren aufgrund hoher Bodenwerte eine steuerliche Mehrbelastung.
- Flächenverbrauch wird nicht „bestraft“: Große Grundstücke mit geringem Wert (in Randlage) haben im Ergebnis eine ähnliche Steuerlast wie kleine Grundstücke mit hohem Wert (in der Mitte).
- Bei großem Bodenwertgefälle „von innen nach außen“, insgesamt niedrigen Bodenwerten bzw. wenig Nachfrage nach Bauland ist das Lenkungspotenzial gering.

Grundsteueraufkommen - Grundsteuerbelastung

Grund und Boden ist ein begrenztes Gut, dessen Besitz und Nutzung gemessen an seiner gesellschaftlichen Bedeutung in Deutschland aber vergleichsweise niedrig besteuert wird. Die jährliche steuerliche Belastung eines bebauten Grundstücks macht in der Regel weniger als 0,2 Prozent seines Verkehrswertes aus. Die meisten OECD-Staaten besteuern Grundvermögen deutlich höher: Ein Prozent des Verkehrswertes ist

international durchaus üblich. Derartige Vergleiche müssen natürlich im Zusammenhang mit dem jeweiligen nationalen Steuersystem gesehen werden. Höhere Erträge bei der Grundsteuer würden Entlastungen der Steuerpflichtigen bei den anderen Steuerarten ermöglichen, bspw. der Einkommensteuer oder der Gewerbesteuer.

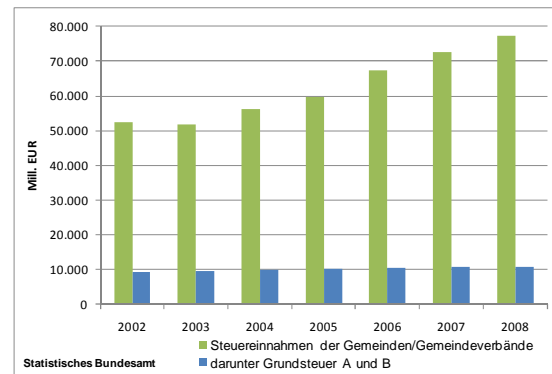


NABU-HINTERGRUND – Grundsteuerreform

Über die reine Strukturreform hinaus wird auch die künftige Bedeutung der Grundsteuer für die Finanzierung der kommunalen Haushalte diskutiert: Die Abhängigkeit von den konjunkturabhängigen Gewerbe-, Lohn- und Einkommensteuern machen das Wirtschaften auf kommunaler Ebene zunehmend unkalkulierbar. Das Aufkommen der Grundsteuer B (die Grundsteuer auf bebaute Grundstücke) lag im Jahr 2009 bundesweit bei rund 10,6 Mrd. EUR. Grundsteuer A und B zusammen machten etwa 16% des kommunalen Steueraufkommens aus.

Der Grundsteuer könnte eine deutlich stärkere Bedeutung für die kommunale Finanzierung zuwachsen. Das hätte den mittelfristigen Nebeneffekt, dass sich die lokale finanzielle Basis verbreitert und versteigt. Eine Grundsteuerreform, welche die kommunale

Finanzkraft und Finanzautonomie erhöht, könnte zudem helfen, das komplizierte Gemeindefinanzierungssystem zu entflechten.



Grundsteuerbefreiung / -erlass für ökologische Flächen

Bereits nach geltendem Recht ist eine Grundsteuerbefreiung bzw. der Grundsteuererlass für ökologisch wertvolle Flächen möglich. Außer für öffentliche Grünflächen ist eine Befreiung/ein Erlass unter bestimmten Voraussetzungen auch möglich für privaten Grundbesitz, dessen Erhaltung wegen seiner Bedeutung für den Naturschutz im öffentlichen Interesse liegt oder der für gemeinnützige Zwecke genutzt wird. Diese Befreiungsmöglichkeiten sind unbedingt zu erhalten und mit Blick auf die Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung weiter zu entwickeln.

Um z.B. das Ziel zu unterstützen, dass 5% der Waldfläche Deutschlands aus der Nutzung genommen werden, ist die Grundsteuerbefreiung auch für Wälder im Besitz gemeinnütziger Organisationen zu ermöglichen, wenn diese erklären, einen Wald dauerhaft aus der Nutzung zu nehmen. Sollten die Flächen entgegen der Erklärung zu einem späteren Zeitpunkt wieder in Nutzung genommen werden, es sich also nur um einen ausgesetzten und nicht dauerhaft eingestellten Forstbetrieb handeln, wäre eine rückwirkende Besteuerung möglich.

Quellen

Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen: „Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip“, August 2010

Arbeitsgruppe der Länder Bremen, Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen: „Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten – Machbarkeitsstudie Kurzfassung“, Bremen 2010

Bundesfinanzhof Urteil vom 30.6.2010, II R 60/08

Deutscher Bundestag - Drucksache 17/1727 (Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage – Drucksache 17/1526)

Deutsches Institut für Urbanistik: „Difu-Berichte 3/2001- Grundsteuerreform im Praxistest“, Berlin 2001

NABU: „Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren“, <http://www.nabu.de/themen/siedlungsentwicklung/innovation/01494.html>

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL): „Positionspapier- Reform der Grundsteuer“, Berlin 2002

Statistisches Bundesamt 2010