



## Die Grundsteuer nachhaltig reformieren

Die bevorstehende Grundsteuerreform für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nutzen

### Naturschutz und Grundsteuer: Worin besteht der Zusammenhang?

Das Siedlungswachstum in Deutschland hält ungebremst 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. Die Bundesregierung strebt an, den Landschaftsverbrauch für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verringern. Ziel ist eine Reduzierung bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar am Tag.

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 auch die entsprechenden finanziellen Rahmenbedingungen und Anreize geschaffen werden. Die Mehrbelastung von unbebauten oder untergenutzten Bauflächen und die

steuerliche Entlastung von intensiver genutzten bzw. bebauten Grundstücken im Innenbereich wäre ein wichtiger Schritt zur Erreichung des 30-ha-Ziels. Eine reformierte Grundsteuer kann ein Lenkungsinstrument zur Erreichung dieses Ziels sein.

Der NABU hat sich bereits 2002 in seinem Programm „Bauen in Deutschland - Das NABU-Programm für eine nachhaltige Siedlungspolitik“ mit den Möglichkeiten zur Reform der Grundsteuer intensiv auseinandergesetzt und Eckpunkte für die Ausgestaltung einer Reform formuliert. In einem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 11.08.2010 wurde der dringende Reformbedarf erneut höchstrichterlich festgestellt. Die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen hatten daraufhin einen ersten Vorschlag vorgelegt; weitere Bundesländer haben bereits eigene Überlegungen angestellt. In diese Debatte bringt der NABU mit diesem Positionspapier eigene Vorschläge zur Ausgestaltung einer reformierten Grundsteuer ein.

### Warum die Grundsteuer reformieren? Was muss reformiert werden?

Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig; das sehen auch Bund und Länder und die kommunalen Spitzenverbände so. Die Grundsteuer steht hauptsächlich deshalb in der Kritik, weil sie auf einer veralteten

Bemessungsgrundlage basiert und damit gegen den Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung verstößt. Politik und Fachwelt haben im Wesentlichen die gleichen Erwartungen an eine neue Grundsteuer: Sie soll

## NABU-POSITION – Grundsteuerreform

gerecht und ertragreich, einfach zu berechnen und zu verwalten sein. Die Vorschläge zur Reform der Grundsteuer reichen von einer Aktualisierung der Bemessungsgrundlage bis zu Reformmodellen mit bodenpolitischer Lenkungswirkung. Einige Reformvorschläge setzen beim Bodenwert, andere bei der Bodenfläche an, oder diese beiden Bemessungsgrundlagen werden kombiniert.

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 inten-

siv diskutiert. Unter Finanzpolitikern und in den Reformvorschlägen der Länder spielten diese Überlegungen bislang aber keine Rolle.

Tatsächlich setzt die derzeitige Grundsteuer sogar gegenteilige Signale: Nicht Flächen sparende, sondern Flächen konsumierende Bauformen (u.a. Ein- und Zweifamilienhäuser) werden bei der Grundsteuerberechnung begünstigt, ebenso wie Baulücken und Brachen. Auch die bisherigen Vorschläge der Länder folgen dieser Systematik, da weiterhin bebaute und unbebaute (aber bebaubare) Grundstücke unterschiedlich behandelt werden sollen.

### Kernpunkte für die Reform der Grundsteuer

Der NABU fordert die Ausrichtung der Grundsteuerreform an folgenden Eckpunkten:

- Baulücken und Brachen mobilisieren:  
Unbebautes Bauland genauso besteuern wie bereits bebaute Grundstücke.
- Flächenverbrauch besteuern:  
Großverbraucher zahlen mehr, Flächensparer weniger.
- Flächennutzer entlasten:  
Steuerliche Anreize für eine intensive Grundstücksausnutzung bzw. Nachverdichtung bieten.
- Lenkungsmöglichkeiten erhöhen:  
Differenzierung der Grundsteuer innerhalb des Gemeindegebietes ermöglichen.  
Grundsteueraufkommen schrittweise erhöhen.

### Das ist der Reform-Vorschlag des NABU

Der NABU schlägt, wie auch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), eine Kombination von Bodenwert und Grundstücksfläche als Bemessungsgrundlage einer reformierten Grundsteuer vor. Eine bessere Ausnutzung bestehender Baurechte, die Schonung des Außenbereichs und ein insgesamt sparsamerer Umgang mit Grund und Boden wären die erwünschten Folgen einer solchen, aus dem Bodenwert und der Grundstücksfläche ermittelten Grundsteuer.

Bei einer Grundstücksflächen- und Bodenwertsteuer werden unbebaute, aber bebaubare Grundstücke genauso besteuert, wie bereits bebaute Grundstücke in gleicher Lage. Das „Horten“ von Bauland wird damit verteuert. Höhere laufende Kosten für unbebautes Bauland sollen Eigentümer dazu bringen, Grundstücke an Bauwillige abzugeben, wenn keine eigenen Entwicklungsabsichten bestehen.



## NABU-POSITION – Grundsteuerreform

- Die höhere steuerliche Belastung teurer innerstädtischer Lagen (hohe Bodenwerte) wird durch die Einbeziehung eines Flächenfaktors relativiert: Diese Grundstücke „sparen“ Steuern aufgrund ihrer meist kleineren Grundstücksfläche. Demgegenüber werden preisgünstige Randlagen steuerlich entsprechend verteuert – eine größere Grundstücksfläche, wie in Randlagen häufig anzutreffen, vorausgesetzt. So werden die Nachteile einer reinen Bodenwertsteuer vermieden und der gewollte Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit der Fläche gesetzt.
- In die steuerliche Bewertung fließt über den Bodenrichtwert auch das Maß der Bebaubarkeit eines Grundstücks ein. So entstehen Anreize, diese Bebauungsmöglichkeiten auszuschöpfen bzw. für Nachverdichtung zu sorgen. Die Nachteile einer reinen Flächensteuer werden so umgangen.
- Die Bodenrichtwerte werden von den Gutachterausschüssen ohnehin erhoben, sie müssten also nur übernommen werden. Zudem werden sie von Eigentümern als Ersatz für nicht veröffentlichte Marktpreise weithin anerkannt.
- Eine solche Grundsteuer wäre einfach zu berechnen und zu verwalten, weil auf die komplizierte Ermittlung von Gebäudewerten verzichtet würde.
- Investitionen in den Baubestand werden gefördert, wenn die Gebäude(werte) nicht mehr besteuert werden: Maßnahmen zur Bestandspflege und -erneuerung erhöhen den Ertrag bzw. Wert, ohne dass sich gleichzeitig die Steuerbelastung erhöht.

Weitere Lenkungsimpulse entstünden, wenn die Gemeinden die Möglichkeit hätten, die Höhe der Grundsteuer innerhalb des Gemeindegebietes zu differenzieren. Über eine Satzung könnten für bestimmte Gebiete (bspw. Sanierungsgebiete, Entwicklungsgebiete) oder für bestimmte Grundstückstypen unterschiedliche Hebesätze festgelegt werden. Die Gemeinden könnten auf diese Weise z.B. weitere Investitionsanreize für die Nutzung von Grundstücken im Innenbereich schaffen.



Das Grundsteuerrecht sollte daher eine entsprechende Öffnungsklausel enthalten.

Die bereits nach geltendem Recht mögliche Grundsteuerbefreiung bzw. der Grundsteuererlass für ökologisch wertvolle Flächen ist in jedem Fall zu erhalten und mit Blick auf die Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung weiter zu entwickeln und z.B. für forstwirtschaftlich dauerhaft nicht genutzte Waldflächen zu erleichtern.

### Spielraum für Steuererhöhungen

Modellrechnungen haben gezeigt, dass die unterschiedlichen Reformansätze eine geringe Lenkungs- und Mobilisierungswirkung haben werden, wenn das Grundsteueraufkommen in der Gesamtheit gleich bleibt. Um tatsächlich Lenkungseffekte zu erzielen, wäre eine größere Spreizung notwendig. Die errechneten Steuermehrbelastungen für den Einzelnen reichen nach Ansicht des Difu und anderer wissenschaftlicher Institute nicht aus, um zu der gewünschten Verhaltensänderung der Grundeigentümer und potenziellen Bauherren zu führen. Das liegt vor allem am vergleichsweise niedrigen Niveau der Grundsteuer aufgrund der veralteten Berechnungsgrundlagen. Das Bundesverfassungsgericht und auch der Bundesfinanzhof haben wiederholt auf die zu geringe Besteuerung von Grund und Boden im Vergleich mit anderen Wirtschaftsgütern hingewiesen.

Nach den Vorstellungen des NABU sollte der Bodenwertsteuer-Anteil – also die Komponente der Grundsteuer, die das Vermögen besteuert – bis zu ein Prozent des Bodenwertes betragen. Hinzu käme ein Grundstücksflächensteuer-Anteil pro Quadratmeter Grundstücksfläche, der abhängig von der Nutzungsart (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft) festgelegt wird.



## NABU-POSITION – Grundsteuerreform

Das Grundsteueraufkommen aller Gemeinden könnte bei Einführung der Reform dem derzeitigen Niveau entsprechen. Es sollte aber in einer schrittweisen Anpassung über fünf Jahre gegenüber heute verdoppelt

werden. Höhere Erträge bei der Grundsteuer würden Entlastungen der Steuerpflichtigen bei den anderen Steuerarten ermöglichen, bspw. der Einkommensteuer oder der Gewerbesteuer.

### Modell-Beispiele

<b>Grundsteuerbetrag pro Jahr</b>	<b>= (Bodenwertbesteuerung + Flächenbesteuerung) • Hebesatz</b>		
	↓ <b>Bodenrichtwert</b> • <b>Grundstücksfläche</b> • <b>Steuermesszahl</b>	↓ <b>Grundstücksfläche</b> • <b>Steuermesszahl</b>	
	+	+	
<b>Wohngrundstück im Ortskern</b> <b>Geringere Grundsteuer (Entlastung)</b>	↓ Höherer Bodenrichtwert • kleine Grundstücksfläche • Steuermesszahl Wohnen	↓ Kleine Grundstücksfläche • Steuermesszahl Wohnen	• <b>Niedrigerer Hebesatz</b>
<b>Wohngrundstück in Randlage</b> <b>Höhere Grundsteuer (Belastung)</b>	↓ Niedrigerer Bodenrichtwert • große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Wohnen	↓ Große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Wohnen	• <b>Höherer Hebesatz</b>
<b>Gewerbegrundstück im Ortskern</b> <b>Geringere Grundsteuer (Entlastung)</b>	↓ Höherer Bodenrichtwert • kleine Grundstücksfläche • Steuermesszahl Gewerbe	↓ Kleine Grundstücksfläche • Steuermesszahl Gewerbe	• <b>Niedrigerer Hebesatz</b>
<b>Gewerbegrundstück in Randlage</b> <b>Höhere Grundsteuer (Belastung)</b>	↓ Niedrigerer Bodenrichtwert • große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Gewerbe	↓ Große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Gewerbe	• <b>Höherer Hebesatz</b>
<b>Landwirtschaftsfläche</b>	↓ Geringer Bodenrichtwert • sehr große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Landwirtschaft	↓ Sehr große Grundstücksfläche • Steuermesszahl Landwirtschaft	• <b>Höherer Hebesatz</b>



## NABU-POSITION – Grundsteuerreform

---

### 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-Grundsatzprogramm "Bauen in Deutschland", Bonn 2001

NABU-Hintergrundinformation: "Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren", Bonn 2004

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

### Kontakt

#### NABU-Bundesverband,

Dr. Ulrich Kriese - Siedlungspolitischer Sprecher, Tel. +41 -77-405 04 02, E-Mail: [ulrich.kriese@NABU.de](mailto:ulrich.kriese@NABU.de)  
Nicola Krettek / Manuel Dillinger - ReferentIn für nachhaltige Siedlungsentwicklung  
Tel. 030-284984-1629/30, E-Mail: [nicola.krettek@NABU.de](mailto:nicola.krettek@NABU.de) / [manuel.dillinger@NABU.de](mailto:manuel.dillinger@NABU.de)

**Impressum:** © 2010, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.

Charitéstraße 3, 10117 Berlin, [www.NABU.de](http://www.NABU.de). Text: N.Krettek / U.Kriese; Fotos N.Krettek, Luftbilder GoogleMaps, Schrägaufnahmen BingCom