



Sachstand

Einzelfragen zur Grundsteuer C

Einzelfragen zur Grundsteuer C

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 022/17
Abschluss der Arbeit: 03.03.2017
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Werdegang der Grundsteuer C	4
2.1.	Einführung und Ziel der Grundsteuer C	4
2.2.	Gründe für die Abschaffung der Grundsteuer C	5
3.	Wiedereinführung der Grundsteuer C	6
3.1.	Aktueller Diskussionsstand	6
3.2.	Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung	6
3.3.	Gesetzgebungskompetenz	7

1. Einleitung

Die Grundsteuer ist eine der ältesten Steuern in Deutschland. Sie hat sich über die Jahre bewährt und ist aus ökonomischer Sicht eine effiziente Steuer, da mit ihr nur geringe Ausweichreaktionen verbunden sind.¹

Überholt erscheint jedoch ihre Bemessungsgrundlage. Die Grundsteuer B (auf Bauland und bebautes Land) wird heute auf Basis von Einheitswerten erhoben, die auf die Jahre 1964 (West) und 1935 (Ost) zurückgehen. Im Vergleich zu den aktuellen Verkehrswerten der Grundstücke und zu anderen Vermögenswerten sind sie veraltet und wirken verzerrend. Diese Überlegungen hat sich auch der Bundesfinanzhof² zu Eigen gemacht.

Eine zeitnahe Reform steht an. Der Bundesrat hat im Herbst 2016 ein Gesetzesentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes und des Grundgesetzes beschlossen und dem Bundestag vorgelegt.³

Einhergehend mit den Reformbemühungen im Bereich der Grundsteuer B werden weitere politische Themen in Bund und Ländern diskutiert. Wohnungsengpässe, Zuwanderung und der Kampf um verfügbares Bauland werfen bauplanungsrechtliche Fragen auf. In diesem Zusammenhang wird eine Wiedereinführung der Grundsteuer C (Baulandsteuer) diskutiert.

Die Grundsteuer C wurde in Deutschland in den Jahren 1961 und 1962 erhoben. Der Sachstand stellt zunächst die Abschaffungsgründe vor. Abschließend wird erörtert, ob sie von Bund oder Ländern (wieder-)eingeführt werden soll.

2. Werdegang der Grundsteuer C

2.1. Einführung und Ziel der Grundsteuer C

Am 23. Juni 1960 verabschiedete der Deutsche Bundestag in dritter Lesung das Bundesbaugesetz⁴, in dessen Zehnten Teil im § 172 die Neueinführung der Grundsteuer C verankert wurde.

Der erste Entwurf zum Bundesbaugesetzbuch sah die Grundsteuer C nicht vor. Sie wurde in die Parlamentsberatungen vom Ausschuss für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht eingebracht.⁵

Die grundsteuerrechtlichen Änderungen zielten darauf ab, die stetig steigenden Preise für unbebaute und bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen. Zudem war vielerorts im Bundesgebiet eine Baulandnot in Erscheinung getreten, der es zu begegnen galt.

1 Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2016/2017 Tz. 91.

2 Beschlüsse vom 22.04.2014 (BFH II R 16/13 und 37/14) und vom 17.12.2014 (BFH II R 14/13).

3 BT- Drucksache 18/10751.

4 BGBl. I Nr. 30/1960.

5 Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, zu Drucksache 1794, S. 31.

Wesentlicher Inhalt des § 172 des Bundesbaugesetzes war die Änderung des Grundsteuergesetzes dahingehend, dass mit den neuen §§ 12 a, 12 b und 12 c die Grundsteuermesszahlen C eingefügt worden sind. Die Grundsteuermessbeträge für unbebaute und baureife Grundstücke wurden nach einer Zeitdauer gestaffelt progressiv erhöht. Durch die größere Steuerlast, sollten die nicht baupflichtigen Bodeneigentümer angehalten werden, sich entweder doch zu einer Eigenbebauung zu entschließen oder das Baugrundstück dem Verkauf zuzuführen.

2.2. Gründe für die Abschaffung der Grundsteuer C

Erstmals erhoben wurde die Grundsteuer unter Berücksichtigung der neuen Grundsteuermesszahlen C im Jahr 1961. Kurz darauf klagten die Länderfinanzämter über eine Vielzahl eingeleiteter Rechtsmittel. Die Bürger wandten sich auch an die Finanzgerichte. Sie empfanden die Steuer unsozial und ungerecht. Auch der Bund der Steuerzahler positionierte sich gegen die Grundsteuer C.⁶ Sie traf vor allem die finanzschwachen Bürger. Sie konnten die höhere Steuerlast nicht tragen und mussten ihre Grundstücke verkaufen. Der weitaus größere Teil der unbebauten Grundstücke gehörte jedoch dem finanzstärkeren Bevölkerungsteil und den Unternehmen. Dort fiel die progressiv ausgestaltete Steuer nicht ins Gewicht. Im Gegenteil, der Markt der Grundstücksspekulanten boomte. Hinzu kam, dass die gesetzlichen Regelungen offen formuliert waren. Den Gemeinden und Finanzämtern blieb ein weiter Spielraum bei der Ausweisung bzw. Bewertung der Grundstücke als baureif. Zudem sah die gesetzliche Regelung zahlreiche Ausnahmetatbestände vor. Zum Beispiel waren land- und forstwirtschaftliche Grundstücke befreit. Darüber hinaus mussten die Grundstücke infrastrukturell erschlossen sein. Das waren bei weitem nicht alle Grundstücke. Weiterhin standen viele unbebaute Grundstücke im Eigentum der Gemeinden. Sie ließen sich von der neuen Steuer nicht tangieren.

Abgeschafft wurde die Grundsteuer C nicht infolge eines Gerichtsurteils, sondern der Gesetzgeber selbst schaffte wenige Jahre nach ihrer Einführung die Steuer wieder ab. Nachdem die Fraktion der FDP am 24.02.1963 einen Antrag gestellt hat, wurde im Bundestag über die Notwendigkeit einer Abschaffung der Grundsteuer C debattiert.⁷ Die entscheidenden Gründe für die restlose Annullierung der Grundsteuer C waren, dass sich das Grundstücksangebot entgegen den Erwartungen nicht erhöht hatte und mit einer überhitzten Baukonjunktur im Jahr 1962 nebst einem Anstieg der Grundstückskäufe durch Spekulanten eine unerwünschte Folge eintrat.⁸

Am 10. Juni 1964 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften⁹ beschlossen. Damit wurde die Grundsteuer C ersatzlos aufgehoben.

6 *Dr. Roland Schupp*, Die Baulandsteuer, Juristische Rundschau 1964, Heft 2, S. 41 – 45 (42).

7 Stenografischer Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, 13. März 1963 unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/04/04064.pdf>

8 Stenografischer Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, 13. März 1963 unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/04/04064.pdf>

9 Verkündet am 16.06.1964, BGBl. I S. 347.

3. Wiedereinführung der Grundsteuer C

3.1. Aktueller Diskussionsstand

Die Einführung einer Baulandsteuer hat einen boden- und baupolitischen Hintergrund. Die Zuwanderung von Flüchtlingen, steigende Mietpreise, Bau- und Grundstücksspekulationen sind nur einige Gründe, die gegenwärtig zu Wohnungsengpässen führen. Hauptsächlich sind Städte betroffen. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, wurde im Jahr 2016 diskutiert, eine Baulandsteuer einzuführen.

Zunächst berichtete der Tagesspiegel¹⁰ am 15.04.2016, dass sich Berlins Bausenator Andreas Geisel (SPD) im Kampf gegen Bauspekulanten für die Wiedereinführung der Grundsteuer C stark macht.

Auch in der Münchener SPD wird im Juli 2016 die Einführung einer Grundsteuer C befürwortet.¹¹

Baulandnot ist ein Problem über das 2016 in Baden-Württemberg diskutiert wurde. Die Grünen in der Landesregierung befürworten ebenfalls die Grundsteuer C. Während sich die CDU dagegen gewandt hat.¹²

Ein über diese Äußerungen hinausgehender Reformvorschlag wurde bislang nicht ausgearbeitet. Die aktuellen Reformbemühungen im Bereich der Grundsteuer konzentrieren sich auf die Neukonzeption der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B. Nähere Pläne zur Wiedereinführung der Grundsteuer C liegen zurzeit nicht vor.

3.2. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung

Die Baulandsteuer gab es nur in den Jahren 1961 und 1962. Gegen die Grundsteuerbescheide 1961 und 1962 sind seinerzeit zahlreiche Bürger gerichtlich ohne Erfolg vorgegangen. Der Bundesfinanzhof erklärte in seinem Urteil vom 19.04.1968¹³ die Vorschriften über die sogenannte Baulandsteuer für die Jahre 1961 und 1962 für verfassungsgemäß.

Drei weitere nicht veröffentlichte Urteile¹⁴ vom 19.04.1968 legte der Bundesfinanzhof dem Bundesverfassungsgericht mit der Frage vor, ob die Vorschriften über die sogenannte Baulandsteuer

10 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bauspekulationen-senat-prueft-einfuehrung-einer-neuen-grundsteuer/13450394.html>, Abruf: 02.03.2017, 12:19 Uhr.

11 <https://spd-muenchen.de/news/spd-begruessst-kampagne-zur-reform-der-grundsteuer-von-nabu-und-mieterbund-eine-gerechte-grundsteuer-ermutigt-wohnungsbau/>, Abruf: 02.03.2017, 12:27 Uhr.

12 <http://www.szbz.de/nachrichten/artikel/detail/keine-sondersteuer-fuer-bauplaetze-28-5-2016/>; Abruf: 02.03.2017, 12:23 Uhr.

13 Aktenzeichen (Az.): III R 78/67.

14 Az.: III R 23/67; III R 30/67 und III R 91/67.

mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Urteile nicht zur Entscheidung an.¹⁵ Da die Baulandsteuer zum 01.01.1963 aufgehoben wurde, habe das Bundesverfassungsgericht keine weiterhin verfassungsrechtlich bedeutsame Frage zu klären. Den Beschwerdeführer entstände dadurch kein schwerer unabwendbarer Nachteil.

Der Bundesfinanzhof (Urteil v. 19.04.1968 – III R 78/67) hielt die Baulandsteuer für verfassungsgemäß. Dem Steuergesetzgeber stehe hinsichtlich der Ausgestaltung der steuerlichen Regelung ein großer Gestaltungsspielraum zu. Eine Steuer dürfe der Verhaltenssteuerung und Lenkung der Bevölkerung dienen, soweit der Gesetzgeber ein legitimes Ziel in angemessener Weise verfolgt. Auch dürfe die Steuer einen wirtschaftlichen Nebenzweck anstreben, soweit die Erzielung von Einnahmen für die öffentliche Hand der Hauptzweck der Steuer bleibe. Neben diesen und weiteren Ausführungen zur Rechtsstaatlichkeit der Grundsteuer C (etwaige Verstöße gegen das Bestimmtheitsgebot, gegen das Rückwirkungsverbot, gegen den Vertrauensgrundsatz), befasste sich der erkennende Senat auch mit den gerügten Verstößen gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und seinen Wesensgehalt (Art. 14, Art. 19 Abs. 2 GG), gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Willkürverbot, gegen das Prinzip der Sozialpflichtigkeit (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S.1 GG) und gegen das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), deren Verletzung er ohne Ausnahme ablehnte.

In der Literatur hat sich vor allem der damalige Landesvorsitzende des Bundes für Steuerzahler für den Freistaat Bayern, Bürgermeister a.D. und Rechtsanwalt *Dr. Johannes Köhler* kritisch mit der Grundsteuer C auseinandergesetzt. Entgegen der Auffassung des Bundesfinanzhofs ist er der Meinung, die Baulandsteuer verstoße gegen die vom Gericht geprüften verfassungsrechtlichen Bestimmungen.¹⁶

Für eine (Wieder-) Einführung der Grundsteuer C ist letztlich entscheidend, dass die Einführung einer Steuer mit dem Nebenzweck der Lenkung und Verhaltenssteuerung zulässig sein kann. Bei der Begründung seines Vorhabens, steht dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zu.¹⁷ Wobei es seine Aufgabe sein wird, die Neuregelung mit der Verfassung in Einklang zu bringen.

3.3. Gesetzgebungskompetenz

Abschließend verbleibt es zu klären, welche staatliche Ebene die Verbandskompetenz für eine (Wieder-) Einführung der Grundsteuer C innehat.

Die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Finanzen ist in den Art. 105 ff. GG als *lex specialis* gegenüber den Art. 70 ff. GG geregelt. Art. 105 GG verteilt die Verbandskompetenzen auf

15 BVerfG, Beschluss vom 18.12.1968 – 1 BvR 531/68.

16 Vgl. u.a. *Dr. Johannes Köhler*, Die Baulandsteuer (Grundsteuer C) – Eine Darstellung der wirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Problematik dieser Steuer, in: Studieninstitut für angewandte Haushalt- u. Steuerpolitik, München, 1963; Weißbuch über Die Restbaulandsteuer 1961/1962 : eine Darstellung der Rechtslage / *Johannes Köhler*. 3. Folge der Schriftenreihe über die Baulandsteuer (Grundsteuer C), in: Studieninstitut für angewandte Haushalt- u. Steuerpolitik, München, 1967.

17 BFH, Urteil vom 19.04.1968 – Az.: III R 78/67.

dem Gebiet der Steuergesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Dabei hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der „übrigen Steuern“. Zu den „übrigen Steuern“ gehört auch die Grundsteuer.¹⁸ Bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz besitzen die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, Art. 72 Abs. 1 GG.

Das aktuelle Grundsteuergesetz (vom 7. August 1973 - BGBl. I S. 965) ist ein Bundesgesetz. Auch die Grundsteuer C von 1961 / 1962 hat der Bund beschlossen. Allerdings hat der Gesetzgeber im Jahre 1994 die Kompetenzen der Länder gestärkt. Art. 72 Abs. 2 GG wurde dahingehend geändert, dass der Bund nur noch dann zuständig sein soll, wenn und soweit sein Tätigwerden zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

Ob eine bundeseinheitliche Regelung der Grundsteuer erforderlich ist, ist umstritten.¹⁹ Mit der Frage hat sich WD 3 im Jahr 2007 auseinandergesetzt. Der Sachstand befindet sich im **Anhang**. Im Ergebnis wird eine originäre Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 105 Abs. 2, Art. 72 Abs. 2 GG bejaht. Weiterhin steht dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 125 a Abs. 2 S.1 GG eine Änderungsbefugnis im Rahmen der Fortschreibungskompetenz zu. Lediglich für eine vollständige Neukonzeption müsste der Bundesgesetzgeber die bisher bundesrechtlich geregelte Materie an die Länder freigeben (Art. 125 a Abs. 2 S. 2 GG).

Mit dem Reformvorhaben im Bereich der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B kamen jedoch Zweifel auf, ob der Bund befugt ist, die Grundsteuer zu reformieren. Der Bundesrat hat daher einen Gesetzentwurf²⁰ zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen und an den Bundestag weitergeleitet. Der Gesetzentwurf beinhaltet den Vorschlag, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zu übertragen. Sollte diese Änderung des Grundgesetzes beschlossen werden, dann hätte der Bund ohnehin die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, um die Grundsteuer C (wieder-)einzuführen.

18 Seiler in: Maunz/Dürig/Seiler GG Art. 105 Rn. 159, beck-online.

19 Ablehnend: *Hantzsch*, DStZ 2012, 758 - 767; bejahend: *Dr. Julia Becker*, BB 2013, 861- 866.

20 BT- Drucksache 18/10751.