

Mitteilung des Senats auf die Kleine Anfrage

Einführung und Auswirkungen der Grundsteuer C in Bremen

Die Fraktion der FDP hat unter Drucksache 21/14 S eine Kleine Anfrage an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche konkrete Intention verfolgt der Senat mit der Einführung der Grundsteuer C insbesondere unter dem Aspekt, dass die 1961 eingeführte Grundsteuer C ihren Zweck als Wohnungsmarktinstrument verfehlt hat?

Der Senat verfolgt das Ziel Wohnraum zu schaffen und zu erhalten. Ziel ist es, die Einwohner:innen Bremens mit attraktivem, passendem und bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Dies gilt es, möglichst flächen- und ressourcenschonend im Sinne einer mehrfachen Innenentwicklung umzusetzen. Daher kommt unbebauten, baureifen Grundstücken im Innenbereich eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere mit dem sogenannten Baulückenkataster und den flankierenden Beratungsangeboten besteht hier bereits ein erfolgreiches Instrument. Die Grundsteuer C könnte hier ein weiterer Baustein zur Aktivierung von Bauflächen sein. Dies folgt dem grundsätzlichen Gedanken, dass wenn Bebauung aufgeschoben wird, der subjektive Bodenwert bei Aufschub höher ist als bei sofortiger Bebauung („spekulative Komponente“). Das Vorhalten von Bauland unter der Erwartung von Gewinnsteigerungen soll unattraktiver und der Bau und hier insbesondere der Wohnungsbau gefördert werden.

2. Ist die Grundsteuer C aus Sicht des Senats das geeignete Instrument, um den Wohnungsmarkt zu mobilisieren (Wohnungsmarktförderung) und Spekulationen zu vermeiden, wenn ja mit welcher Begründung?

Durch die Einführung könnte den befürchteten Grundstücksspekulationen entgegengewirkt und baureife Grundstücke für die Bebauung aktiviert werden. Bereits erschlossene und planungsrechtlich abgesicherte Grundstücke könnten dann durch den

Anreiz der Grundsteuer C zügiger bebaut werden. Die Grundsteuer C könnte hier ein ergänzendes Instrument zur Wohnraummobilisierung bilden.

3. Wie bewertet der Senat Fälle, in denen insbesondere finanzschwache Bürgerinnen und Bürger ihre baureifen Grundstücke im Zuge der Einführung der Grundsteuer C verkaufen mussten und Investoren dadurch sogar profitieren. Wie will der Senat dies diskriminierungsfrei lösen?

Lenkungszweck der Grundsteuer C ist, Anreize dafür zu schaffen, unbebaute baureife Grundstücke zu bebauen. Dies erfolgt nach der Konzeption des Gesetzes durch erhöhten finanziellen Druck aufgrund eines erhöhten Hebesatzes. Das Gesetz unterscheidet in dieser Hinsicht nicht zwischen finanzstarken oder finanzschwachen Eigentümer:innen.

Aus diesem Grund prüft der Senat die Einführung einer zielgenaueren Grundsteuer C nach dem Beispiel von Hamburg. Ziel dabei ist es, gerade die unbebauten, baureifen Grundstücke mit einem höheren Hebesatz zu besteuern, auf denen Wohnbebauung einer gewissen Größe schon seit längerer Zeit bauplanungsrechtlich möglich ist.

4. Wie definiert der Senat Spekulationsobjekte im Sinne von baureifen Grundstücken?

Der Grundsteuer C würden nicht nur Spekulationsobjekte unterliegen. Gemäß § 25 Absatz 5 Grundsteuergesetz (GrStG) unterlägen alle unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetz (BewG), die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden können, der Grundsteuer C. Aus welchen Gründen eine Bebauung bisher nicht erfolgt ist, spielt dabei keine Rolle. Auch eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung ist unbeachtlich. Es kommt somit nicht darauf an, ob das Grundstück als Spekulationsobjekt gehalten wird.

Als baureif gelten Grundstücke, wenn sie planungsrechtlich abgesichert, die Erschließung gesichert und sie grundsätzlich sofort bebaubar sind. Bezüglich möglicher Spekulation kommen Grundstücke in Betracht, wenn im Rahmen neuen Planungsrechtes einzelne Grundstücke nicht bebaut werden. Spekulation ist grundsätzlich auch mit baureifen Grundstücken in alten Bebauungsplangebieten und in Gebieten ohne Bebauungsplan (§ 34 BauGB) möglich.

5. Wie viele baureife Grundstücke befinden sich aktuell nach Kenntnis des Senats in Bremen? (Bitte nach Größe und Stadtteilen aufzeigen.)

Eine Auswertung von baureifen und ungenutzten privaten Flächen liegt in der Stadtplanung nicht vor. Anhaltspunkte kann das Baulückenkataster unter <https://bauluecken.bremen.de> liefern, das allerdings nicht alle Grundstücke erfasst.

Für die Flächen im Baulückenkataster gelten folgende Einschränkungen:

- Das Baulückenkataster weist lediglich Baulücken mit Wohnbaupotenzial oder Mischnutzungen aus, keine rein gewerblichen oder sonstigen Flächen.
- Das Baulückenkataster weist lediglich un- oder geringgenutzte Baulücken aus, nicht aber alle un(ter)genutzten Flächen.
- Das Baulückenkataster hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, auch alle Baulücken zu enthalten.
- Baulücken können auch Teile von Grundstücken und Grundstücke mehrerer unterschiedlicher Eigentümer umfassen.

Rein rechnerisch repräsentieren die Baulücken eine Gesamtfläche von aktuell mehr als 283 ha. Das entspricht etwa der Größe der Überseestadt. Mit gut 176 ha umfassen unbebaute Lücken rund 62 Prozent der Gesamtbaulückenfläche. Diese Flächen sind Nettobauland. Übertragen auf Neubaugebiete kämen Verkehrs- und gegebenenfalls Freiflächen noch hinzu.

Im Rahmen der Untersuchungen zur Wohnraummobilisierung strebt der Senat an, das Wohnungsbaupotenzial von rund 13 500 Wohneinheiten in Baulücken zu aktivieren.

Der Grundsteuer C unterlägen jedoch nur unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG. Die Definition der unbebauten Grundstücke umfasst dabei nicht alle bauplanungsrechtlichen Baulücken. Inwieweit hier eine Übereinstimmung vorliegt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Die Anzahl der baureifen Grundstücke, die der Grundsteuer C unterliegen würden, dürfte sich aber deutlich reduzieren. Zudem müssen für diese Grundstücke nach § 25 Absatz 5 GrStG städtebauliche Gründe vorliegen, die eine zügige Bebauung der Grundstücke erfordern.

6. Welche Unternutzung von baureifen Grundstücken ist dem Senat aus den letzten fünf Jahren in Bremen bekannt? (Bitte Objekt, Fläche sowie

das angemessene Optimierungspotenzial benennen.)

Dem Senat liegen derzeit keine Angaben zu untergenutzten baureifen Grundstücken vor.

7. Welche Unternutzung von baureifen Grundstücken, die in den letzten fünf Jahren in Bremen festgestellt worden ist, könnten nach Ansicht des Senats mit der Grundsteuer C abgewendet werden?

Nach Ansicht des Senats fallen untergenutzte baureife Grundstücke, da sie nicht unbebaut im Sinne des § 246 BewG sind, nicht unter die Grundsteuer C.

8. Wie viele baureife Grundstücke werden nach Kenntnis des Senats als Spekulationsobjekte gehalten? (Absolut und relativ sowie die Haltedauer von Spekulationsobjekten in den letzten fünf Jahren.)
9. Welche konkreten Spekulationen mit baureifen Grundstücken sind dem Senat aus den letzten fünf Jahren bekannt? (Bitte Objekt und Fläche benennen.)
10. Welche konkreten Spekulationen mit baureifen Grundstücken, die dem Senat bekannt geworden ist, könnte mit einer Grundsteuer C abgewendet werden? (Bitte Objekt und Flächen benennen.)

Die Fragen 8, 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet. Zum aktuellen Zeitpunkt liegen dem Senat keine konkreten Daten vor. Bisher wurden diese Daten nicht erhoben.

Die Besteuerung mit Grundsteuer C würde jedoch nach § 25 Absatz 5 GrStG (Grundsteuergesetz) bei baureifen Grundstücken unabhängig davon erfolgen, ob sie als Spekulationsobjekt gehalten werden. Für die Besteuerung ist ausschließlich ausschlaggebend, dass es sich um ein unbebautes Grundstück im Sinne des § 246 BewG (Bewertungsgesetz) handelt. Zudem müssen für diese Grundstücke städtebauliche Gründe vorliegen, die eine zügige Bebauung der Grundstücke erfordern.

11. Inwieweit ist der Senat der Auffassung, dass durch die Einführung der Grundsteuer C ausschließlich Grundstücksspekulationen vermieden werden, welche negativen Folgen sieht der Senat durch die Einführung einer Besteuerung von baureifen Grundstücken?

Auf die Beantwortung der Fragen 3 und 4 wird verwiesen.

12. Wie hoch schätzt der Senat das Potenzial für die Schaffung von neuem Wohnraum durch die Mobilisierung von baureifen Grundstücken in Wohneinheiten beziehungsweise in Wohnfläche in Quadratmetern?

Wie hoch das Potenzial für die Schaffung von neuem Wohnraum durch Einführung der Grundsteuer C sein könnte, lässt sich derzeit nicht

abschätzen, da noch nicht hinreichend bekannt ist, wie viele unbebaute, baureife Grundstücke in Bremen vorliegen, die die Voraussetzungen für die Erhebung der Grundsteuer C erfüllen.

13. Mit welchen Mehreinnahmen rechnet der Senat für Bremen durch die Einführung der neuen Grundsteuer C?

Angaben zu etwaigen Mehreinnahmen sind aktuell nicht möglich. Der Hebesatz für die Grundsteuer C muss den für die Grundsteuer B übersteigen, damit steuerliche Anreize für die Bebauung der Grundstücke geschaffen werden. Er kann erst festgelegt werden, wenn der Hebesatz für die Grundsteuer B festgelegt wurde. Zudem ist derzeit noch nicht bekannt, welche Grundstücke konkret mit welchen Werten der Grundsteuer C unterliegen werden. Hierbei ist zu beachten, dass es sich zum 1. Januar 2025 um ein unbebautes Grundstück im Sinne des § 246 BewG handeln muss, das auch noch baureif sein muss. Zudem müssen für diese Grundstücke nach § 25 Absatz 5 GrStG städtebauliche Gründe vorliegen, die eine zügige Bebauung der Grundstücke erfordern.

14. Bis wann soll die Grundsteuer C in Bremen eingeführt werden? Und wie soll diese Steuer ausgestaltet sein (Hebesatz)? Ab welcher Haltedauer gilt das baureife Grundstück als Spekulationsobjekt, auf welcher Basis soll dies ermittelt werden?

Eine Einführung der Grundsteuer C kann frühestens 2025 erfolgen. Zur Vorbereitung bedarf es erheblicher Grundlagenermittlungen, um beispielsweise Geltungsbereiche festzulegen.

Ferner muss der Hebesatz für die Grundsteuer C den der Grundsteuer B übersteigen, um steuerliche Anreize für die Bebauung der Grundstücke zu schaffen. Dieser kann, wie unter Frage 13 bereits ausgeführt, erst dann festgelegt werden, wenn der Hebesatz für die Grundsteuer B festgelegt wurde.

Bei der Festlegung der Grundstücke, für die die Voraussetzungen für die Erhebung der Grundsteuer C erfüllt sind, kommt es lediglich darauf an, dass es sich um unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG handelt, die sofort bebaut werden könnten. Auf die Haltedauer, das heißt wie lange das Grundstück bereits dem aktuellen Eigentümer beziehungsweise der aktuellen Eigentümerin gehört, kommt es nicht an.

15. Auf welche Art werden im Allgemeinen die baureifen unbebauten Grundstücke in Bremen ermittelt, erfasst und bewertet?

Im Rahmen der Grundsteuer werden unbebaute Grundstücke bisher mit der Fläche und dem zum 1. Januar 1964 geltenden Bodenrichtwert bewertet. Für Zwecke der Grundsteuerreform und damit für die

Grundsteuer ab 2025 wird die Fläche mit dem Bodenrichtwert zum 1. Januar 2022 multipliziert.

16. Wie hoch schätzt der Senat den Verwaltungsaufwand zur Einführung der Grundsteuer C (monetär und personell)?

Der Verwaltungsaufwand besteht in erster Linie in Personalaufwendungen.

Die Grundsteuer C kann seitens des Finanzamts erst ermittelt werden, wenn die umfangreichen Vorarbeiten seitens der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung erledigt sind. Dann können die Anzahl der steuerpflichtigen Grundstücke bestimmt und entsprechende Steuerbescheide erstellt werden. Ferner entsteht Personalaufwand durch die ständige Aktualisierung der Daten, sowie durch die bei der Besteuerung üblicherweise anfallenden festsetzungsbegleitenden Tätigkeiten.

Der Erhebungsaufwand bei der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung dürfte nach den umfassenden Erfahrungen im Baulückenprogramm ganz erheblich ausfallen. Bewertet werden müssen in jedem Einzelfall der Bebauungsstatus, bauplanungsrechtliche Voraussetzungen, Erschließung und öffentlich-rechtlich gesicherte Lasten (Grundbuch, Baulastenverzeichnis), die Ausnutzungsmöglichkeiten einschränken können. Hinzu kommt die regelmäßige Prüfung von Änderungssachverhalten. Konkrete Angaben zum Verwaltungsaufwand können erst im weiteren Prozess zur Einführung der Grundsteuer C gemacht werden.

17. Welche Kosten fallen für die Ermittlung der baureifen Grundstücke in Bremen nach Auffassung des Senats an?

Auf die Antwort zu Frage 16 wird verwiesen.

18. Wie hoch beziffert der Senat den Erfüllungsaufwand für die Bremerinnen und Bremer durch die Einführung der Grundsteuer C?

Erfüllungsaufwand für die Bremerinnen und Bremer wird nicht entstehen.

19. Wie lässt sich nach Auffassung des Senats das Ziel der Mobilisierung von Grundstücken mit der Tatsache vereinbaren, dass Bauherren auch während der Bauphase mit der Grundsteuer C belastet werden, obwohl sie ganz offensichtlich nicht mit dem Grundstück spekulieren wollen?

Gemäß § 25 Absatz 5 GrStG in Verbindung mit § 246 BewG kommt es für die Erhebung der Grundsteuer C nicht darauf an, dass tatsächlich mit dem Grundstück spekuliert wird. Voraussetzung ist lediglich, dass es sich zu Beginn des Jahres um ein unbebautes Grundstück im Sinne

des § 246 BewG handelt, welches nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnte. Zudem müssen für diese Grundstücke städtebauliche Gründe vorliegen, die eine zügige Bebauung der Grundstücke erfordern.

20. Wie wird damit umgegangen, wenn durch Verzögerungen von Baugenehmigungen, welche in der Verantwortung der Kommune liegen, die Bauherren durch die Grundsteuer C zusätzlich belastet werden? Und werden Grundstückseigentümer auch mit der Grundsteuer C belastet, wenn die Bebauung durch behördliche Verzögerung im Genehmigungsverfahren nicht fertiggestellt werden kann? (Karenzzeiten?)

Eine mögliche Steuerpflicht für Grundstücke findet im Baugenehmigungsverfahren grundsätzlich keine Berücksichtigung und ist auch schon aufgrund der Regelung der Bremischen Landesbauordnung, die als solche des besonderen Gefahrenabwehrrechts nur bauliche Standards in dem Prüfkatalog mit aufnimmt, nicht berücksichtigungsfähig. Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren können im Übrigen vielerlei Gründe haben, die nicht zuletzt auch in der Verantwortungssphäre der Antragstellerin/des Antragstellers liegen können. Beispielhaft sind hier etwa unvollständige oder nicht prüffähige Antragsunterlagen zu nennen.

Ungewollte Härten durch die Festsetzung der Steuer können durch Stundung oder Erlass der Grundsteuer in Einzelfällen abgemildert werden.

21. Welche weiteren Auswirkungen erwartet der Senat durch die Einführung der Grundsteuer C und in welchem Umfang auf:
- a) Die Eigentümer der baureifen Grundstücke?
 - b) Die Haltedauer von baureifen Grundstücken?
 - c) Den Verkaufspreis der baureifen Grundstücke?
 - d) Die Bereitstellung von Wohnraum?
 - e) Den Verkaufspreis von Wohneinheiten und die zukünftigen Mieten in Bremen? Wie will der Senat verhindern, dass die Belastung von Eigentümern mit der Grundsteuer C nach Beendigung der Bauphase in den Verkaufs- oder die Mietkosten eingepreist werden?

Zu den konkreten Unterfragen können keine gesicherten Aussagen getroffen werden. Eine Preisbildung der Verkaufspreise als auch der

Mieten im preisfreien Immobilienmarkt erfolgt in der Regel durch die Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage. Die Markttransparenz ist auf den Immobilienmärkten aufgrund großer Heterogenität der unterschiedlichen Immobilien allerdings eingeschränkt. Zudem hat die Realisierung eines Bauvorhabens (zwischen Bauantrag und Bezugfertigkeit vergehen in der Regel durchschnittlich zwischen zwölf und 30 Monaten) lange Produktionszeiten. Dies führt zu Zeitverzögerungen auf konkrete Nachfrageänderungen und damit die Reaktionsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist nicht unmittelbar abzusehen, inwiefern die vermuteten Mehrkosten auf die Preisentwicklung beziehungsweise die Haltedauer Einfluss haben. Durch die Einführung einer Grundsteuer C besteht ein Anreiz, die entstehenden Mehrkosten der Grundsteuer C zu vermeiden und Bauland unmittelbar nach Erteilung von Baurecht einer Bebauung zuzuführen.

22. Wie will der Senat bei der Einführung einer Grundsteuer C eine weitere Steigerung der Komplexität des Grundsteuerrechts entgegen beziehungsweise insgesamt eine Vereinfachung des (Grund-) Steuerrechts erreichen?

Die Einführung einer Grundsteuer C hat keinen Einfluss auf die Besteuerung von Grundstücken, bei denen es sich nicht um unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG handelt. Eine Steigerung der Komplexität ist dementsprechend nicht zu erwarten.

23. Inwieweit ist aus Sicht des Senats die neue Grundsteuer C mit Artikel 14 des Grundgesetzes (Eigentumsfreiheit) vereinbar?

Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie aus Artikel 14 des Grundgesetzes sieht der Senat nicht. Das Eigentum am Grundstück wird den Betroffenen nicht entzogen und sie werden auch nicht rechtlich dazu verpflichtet, ihre Grundstücke zu bebauen oder zu veräußern. Die Grundsteuer C führt lediglich zu einer höheren Steuerbelastung. Eine höhere Steuerbelastung berührt grundsätzlich nicht die Eigentumsgarantie aus Artikel 14 GG.

Auch die mit der Grundsteuer C verfolgte Zielsetzung, dass Grundstücke entweder veräußert oder bebaut werden sollen, beeinträchtigt den Schutz des Eigentums nach Artikel 14 GG nicht – auch nicht mittelbar (vergleiche zum Beispiel BVerfG-Urteil 1 BvR 459/52 unter anderem, BVerfGE 4, 7 (17); Urteil des Bundesfinanzhofs – BFH – IV 300/64 vom 27. Juli 1967, BFH 89, 422, BStBl III 1967, 690 (698 linke Spalte); BVerfG-Urteil VII C 29.60 vom 24. März 1961, BVerfGE 12, 140 (162), und Urteil des Bundesgerichtshofs – BGH – III ZR 55/59 vom 25. April 1960, Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen Band 32 Seite 208 (211) – BGHZ 32, 208 (211)). So liegt

in der geplanten Grundsteuer C auch kein Eingriff im enteignungsrechtlichen Sinn vor.

24. Welche ungenutzten baureifen Grundstücke besitzt Bremen aktuell?
(Bitte Objekt, Fläche sowie Dauer und Grund der Nichtnutzung nennen.)

Das Sondervermögen Infrastruktur bei der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung besitzt keine ungenutzten baureifen Grundstücke. Bei den vorhandenen Grundstücken mangelt es entweder an Planungsrecht oder an der Erschließung, bevor Baureife gegeben ist.