

**SCHRIFTEN** zur öffentlichen Verwaltung  
und öffentlichen Wirtschaft

**258**

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,  
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin,  
Anja Ranscht-Ostwald (Hg.)

---

## Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023

digitaler  
**Sonder-  
druck**



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Vorwort der Herausgeber  | 9  |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren   | 13 |
| <b>Sozial-ökologische Transformation und öffentliche Haushaltswirtschaft</b>   |    |
| Erstes Kapitel   |    |
| <b>Circular Economy und Staatsfinanzen</b>   | 17 |
| Thieß Petersen   |    |
| Zweites Kapitel  |    |
| <b>Investitionsbedarfe und öffentliche Finanzmittel für Klimaschutz und Transformation</b>   | 29 |
| Holger Bär und Florian Peiseler  |    |
| Drittes Kapitel  |    |
| <b>Finanzierung der energiewirtschaftlichen Transformation – Herausforderungen auf der kommunalen Ebene</b>                          | 49 |
| Hans-Georg Napp und Andreas Meyer  |    |
| Viertes Kapitel  |    |
| <b>Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz</b> | 65 |
| Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster, Susanne Klein und Stefanie Späth                                     |    |
| Fünftes Kapitel  |    |
| <b>Naturkapitalbilanzierung als Instrument einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung – Hintergründe und methodische Ansätze</b>      | 81 |
| Charlotte Stumme und Jörg Hopfe  |    |

## Rahmenbedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme

Sechstes Kapitel

**Von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung – eine Diskussion über Verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive Verschuldungsdisziplinierung** 95  
André W. Heinemann

Siebentes Kapitel

**Kreditfinanzierte Sondervermögen und außergewöhnliche Notsituationen als Herausforderung für die Schuldenbremse aus Sicht der Finanzkontrolle** 113  
Karin Klingen und Philip Matuschka

Achtes Kapitel

**Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse – zur Bedeutung finanzpolitischer Konkretisierung zwischen Privatisierungsschranke und Investitionsklausel** 127  
Philipp Orphal

Neuntes Kapitel

**Finanzielle Transaktionen – Blinder Fleck der Schuldenbremse?** 147  
Tobias Peters und Monika Hellmeyer

Zehntes Kapitel

**Die Stabilisierungshilfen in Bayern – ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen?** 161  
Andreas Kallert und Simon Dudek



# **Öffentliche Haushalte von Ländern und Kommunen – zwischen Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit**

Elftes Kapitel

**Mittelbündelung in der Städtebauförderung – eine Analyse kommunaler Akquise von Fördermitteln**

177

Madeline Kaupert und Charlotte Rimke

Zwölftes Kapitel

**Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern**

191

Dirk Hengstenberg

Dreizehntes Kapitel

**Die neue Grundsteuer C – Totgeglaubte leben länger**

209

Dirk Lühr



# Dreizehntes Kapitel

## Die neue Grundsteuer C – Totgeglaubte leben länger

Dirk Löhr<sup>1</sup>

### Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Zusammenfassung   | 209 |
| A. Alter Wein in neuen Schläuchen?  | 210 |
| B. Neuauflage eines alten Streits   | 212 |
| C. Qualifikation der relevanten Grundstücke und Abgrenzung der relevanten Gebiete | 214 |
| D. Zur Höhe des besonderen Hebesatzes   | 216 |
| E. Steuerrechtliche Probleme  | 224 |
| F. Zum Schluss: Nachsteuerungsbedarf  | 225 |
| Literaturverzeichnis  | 227 |

### Tabellenverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 1: „Spekulativer Bodenwert“ als Realloption ..... | 220 |
|---|-----|

### Zusammenfassung

Ab 2025 können Gemeinden – außer in Bayern – unbebaute, aber baureife Grundstücke mit einem höheren Steuersatz belegen, um Druck auf die Bebauung der betreffenden Flächen auszuüben. Eine solche „Grundsteuer C“ ist prinzipiell kritisch zu sehen; die historische Baulandsteuer (1961/1962) gilt als gescheitert. Viele Gemeinden haben bereits Arbeitsgruppen gebildet, da einige Fragen zur alten Baulandsteuer nun neu aufgeworfen werden müssen: Welche Grundstücke dürfen mit einem erhöhten Satz besteuert werden? Wie hoch muss der erhöhte Steuersatz sein, um eine mobilisierende Wirkung zu entfalten? Gibt es Probleme im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, handelt es sich gar um eine Erdrosselungssteuer? Der Beitrag versucht, zu diesen und anderen Zweifelsfragen im Zusammenhang mit der bundesrechtlich geregelten Grundsteuer C eine Orientierung zu geben.

**Schlüsselbegriffe:** Grundsteuer; Lenkungsabgabe; Erdrosselungssteuer; Realloptionen

---

1 Prof. Dr. Dirk Löhr ist Professor für das Fachgebiet Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld). E-Mail: d.loehr@umwelt-campus.de.

## The new property tax C – those believed dead live longer

From 2025 onwards – with the exception of Bavaria – municipalities will be able to apply a higher tax rate to undeveloped but ready-to-build plots of land in order to exert pressure on the development of the areas concerned. Such a “property tax C” can be viewed critically in principle; the historical building land tax (1961/1962) is considered a failure. Many municipalities have already set up working groups, as some questions concerning the old building land tax are now being raised anew: Which properties are allowed to be taxed at an increased rate? How high does the increased tax rate have to be in order to have a mobilising effect? Are there problems with regard to the general principle of equality, is it even a stranglehold tax? The article attempts to provide guidance on these and other questions of doubt with regard to the federally regulated property tax C.

Keywords: property tax; incentive tax; throttling tax; real options

JEL Codes: H23, R14, R31

DOI 10.35998/joefin-2023-0027

### A. Alter Wein in neuen Schläuchen?

Die Hortung von Bauland v.a. in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt ist ein Ärgernis. Mit der Grundsteuerreform 2019 fand so die Auferstehung einer tot Geglauhten statt: Der Grundsteuer C.

Die „alte“ Grundsteuer C (auch „Baulandsteuer“ genannt) galt schon einmal in den Jahren 1961 und 1962. Die historische Grundsteuer C arbeitete zunächst mit erhöhten Steuermesszahlen, die für sich genommen zu einer 4 bis 6-fachen Erhöhung der Steuer für die betreffenden Grundstücke führten. Ergänzend hatten die Kommunen die Möglichkeit, die Belastung durch einen besonderen Steuersatz für baureife Grundstücke zu erhöhen oder zu reduzieren.<sup>2</sup> Die Baulandsteuer stieß damals wie auch in der Nachschau auf viel Kritik.<sup>3</sup> So blieb offenbar die Mobilisierungswirkung aus. Der BUNDESFINANZHOF hatte zwar in seinem Urteil vom 19.04.1968 die Baulandsteuer als rechtmäßig anerkannt.<sup>4</sup> Allerdings blieb eine Entscheidung des BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS aus, weil die Steuer vor Beginn des Verfahrens aufgehoben wurde.<sup>5</sup>

Ab dem 1.1.2025 (§ 37 Abs. 3 GrStG) wird in fast allen Bundesländern die Grundsteuer C erneut eingeführt. Die Kommunen können dann einen erhöhten Hebesatz auf den Steuermessbetrag baureifer, aber unbebauter Grundstücke anlegen, um diese der Bebauung zuzuführen. Für die 11 Bundesländer, die sich in reiner oder

---

2 Vgl. Lemmer (2016), S. 2.

3 Vgl. Henger (2018).

4 Vgl. BFH, Urteil vom 19.04.1968 – III R 78/67, Rz. 41.

5 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.12.1968 – 1 BvR 533/68.

modifizierter Form für das Bundesmodell der Grundsteuer entschieden haben, ist § 25 Abs. 5 GrStG die wesentliche Rechtsgrundlage. Fünf Bundesländer<sup>6</sup> sind im Rahmen eigener Landesgrundsteuergesetze unter Nutzung der Länderöffnungsklausel des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG umfassend vom Bundesmodell abgewichen. Mit Ausnahme Bayerns, das auf die Einführung einer eigenständigen Grundsteuer C verzichtet, haben diese auch bezüglich der Grundsteuer C eigenständige gesetzliche Regelungen erlassen, die sich aber mehr oder weniger an die Bundesgesetzgebung anlehnen.

Anders als ihre Vorgängerin ist die neu aufgelegte Grundsteuer C in ihren verschiedenen Ausprägungen nicht nur als vorübergehende Steuer vorgesehen. Auch die neue Grundsteuer C stellt keine eigenständige Steuer da, sondern lediglich eine zusätzlich ausgestaltete Möglichkeit zur Ausübung des Hebesatzrechts.<sup>7</sup> Während in Hessen der gesonderte Hebesatz für die Grundsteuer C nicht mehr als das Fünffache des Normalhebesatzes für die Grundsteuer B betragen darf (§ 13 Abs. 6 S. 1 HGrStG), ist im Rahmen der anderen Grundsteuer C-Modelle (incl. dem Bundesmodell) eine solche Obergrenze nicht vorgesehen. Die Kommunen haben im Rahmen der Grundsteuer C die Möglichkeit (nicht die Pflicht) aus städtebaulichen Gründen in ausgewählten Zonen des Gemeindegebiets einen erhöhten grundsteuerlichen Hebesatz für baureife, aber unbebaute Grundstücke einzuführen. Gegenüber der historischen Grundsteuer C gibt es dabei einige Modifikationen.

Ziel der Neuregelung ist eine effizientere Flächennutzung, die über die Aktivierung brachliegender Grundstücke einen geringeren Bedarf an neuen Baugebieten führen soll (auch mit Blick auf das Nachhaltigkeitsziel einer zusätzlichen täglichen Flächenneuanspruchnahme von weniger als 30 Hektar ab 2030). Zudem soll v.a. der Wohnungsbau gefördert und dem spekulativ bedingten Vorhalten von Bauland entgegengetreten werden. Die Abgrenzung unbebauter von bebauten Grundstücken, der Nachweis der betreffenden Grundstücke, die Frage, wie hoch der Hebesatz ausfallen muss, damit die beabsichtigte Mobilisierungswirkung eintritt und viele weitere Aspekte beschäftigen derzeit die Kommunen.<sup>8</sup> Teilweise wurden für die Implementierung der Grundsteuer C schon Arbeitsgruppen gegründet.

Nach einigen grundsätzlichen Vorbemerkungen versucht dieser Beitrag, hierbei Hilfestellung zu leisten. Er konzentriert sich auf die bundesgesetzlich geregelte Grundsteuer C; viele Erkenntnisse können aber auch auf die Grundsteuer C derjenigen Länder übertragen werden, die im Rahmen der Länderöffnungsklausel vom

---

6 Es handelt sich hierbei um Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen.

7 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020).

8 Zu den vielfältigen Problemen vgl. Jahn (2020).

Bundesmodell abgewichen sind. Die Ausführungen schließen mit einem Ausblick auf mögliche Nachsteuerungsmöglichkeiten jenseits der Aufhebung auch der neuen Grundsteuer C.

## B. Neuauflage eines alten Streits

Die Sinnhaftigkeit der Grundsteuer C ist Gegenstand eines alten bodenpolitischen Grundsatzstreits. Bezüglich der Vorhaltung von Boden kann man zwei Positionen unterscheiden:

- *Position A:* Ökonomen führen häufig an, dass der Aufschub von Investitionen durchaus wohlfahrtserhöhend sein kann, wenn das Grundstück zu einem späteren Zeitpunkt höherwertig genutzt wird. Dann würde die „unsichtbare Hand“ des Marktes auch bei „gehorteten“ Grundstücken zufriedenstellend wirken. Es käme zu einer erhöhten gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, wenn der einzelne Akteur seinen individuellen Nutzen verfolgt. Ein Markteingriff wäre nicht erforderlich, ggfs. sogar schädlich.
- *Position B:* Gerade beim Boden sind jedoch leicht Konstellationen denkbar, bei denen die einzelwirtschaftliche Rationalität nicht mit der Wohlfahrt der Allgemeinheit korrespondiert. Privateigentum an Boden stellt nämlich eine „Realloption“ dar:<sup>9</sup> Der Käufer eines Grundstücks reserviert sich eine Baumöglichkeit, die er künftig nutzen kann, aber nicht muss. Er kann auch einfach auf günstige Gelegenheiten warten. Der Grundstückswert bildet daher nicht nur künftige Ertragerwartungen („innerer Wert“ der Option), wie dies *Position A* unterstellt (s. oben). Vielmehr ist auch ein „Wert des Warten Könnens“ („Zeitwert der Option“) im Bodenwert enthalten. Letzterer kann als „spekulative“ Preiskomponente interpretiert werden, die gerade bei absehbar erhöhten zukünftigen Bedarfen sehr hoch sein kann. Der Zeitwert der Option kann aber das Funktionieren des Bodenmarktes empfindlich stören: Will beispielsweise ein Investor als Reaktion auf sich abzeichnende Bedarfe sofort bauen, muss er eben auch für den Zeitwert der Realloption Boden bezahlen, obwohl dieser für ihn vollkommen wertlos ist. Damit sich das Projekt dann noch rechnet, muss er stärker verdichten, die Kosten des Bauens (Qualität) herab- und/oder die geforderten Mieten entsprechend heraufsetzen. Der Wert des

---

9 Vgl. Geltner et al. (2007), S. 729–755.





... is that the end?

You can purchase the complete work:

... either on our eLibrary at  
[elibrary.bwv-verlag.de](http://elibrary.bwv-verlag.de)

... or in print on our homepage  
[www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de)

Please share this PDF! Post it on Twitter or Facebook or email it – very easily done via the [eLibrary](#).

Tell your friends and colleagues about your latest publication – it's quick and easy and in accordance with copyright conventions. There are no restrictions on sharing this PDF via social media.



Berliner  
Wissenschafts-Verlag