

Universitätsstadt Tübingen
Fachabteilung Steuern
Patzwahl, Claudia
Krasman, Kristina
Fachabteilung Stadtplanung
Dillmann, Gabriele Telefon: Gesch. Z.: /

Vorlage 239/2024
Datum 24.10.2024

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Satzung über die Erhebung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke (Hebesatzsatzung „Grundsteuer C“)
Bezug:	Vorlage 207/2022 Erhebung eines erhöhten Hebesatzes für baureife, unbebaute Grundstücke (Grundsteuer C)
Anlagen:	Hebesatzsatzung Grundsteuer C

Beschlussantrag:

Die Satzung über die Erhebung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke (Hebesatzsatzung „Grundsteuer C“) wird in der Fassung gemäß Anlage 1 beschlossen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Grundsteuer C wird im Jahr 2025 erstmalig veranlagt, deshalb liegen keine konkreten Erfahrungswerte vor. Die Verwaltung hat anhand von Durchschnittswerten der potenziell steuerpflichtigen Grundstücke eine Berechnung vorgenommen und geht von Erträgen in Höhe von ca. 800.000 Euro aus, diese werden im Haushaltsentwurf auf der Produktgruppe 6110 „Steuern, allg. Zuw.u. Umlagen“ dargestellt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass rund die Hälfte der Erträge (400.000 Euro) eine Verlagerung aus der Grundsteuer B sind. Erst die Veranlagung für das Jahr 2025 wird die konkrete Höhe zeigen. Da die steuerpflichtigen Grundstücke über die Allgemeinverfügung für jedes Jahr neu festgelegt werden, wird es in den folgenden Jahren zu Veränderungen der Erträge kommen, vor allem dann, wenn die Grundsteuer C ihre Lenkungswirkung zeigt, indem die Grundstücke bebaut und einer Wohnnutzung zugeführt werden.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Mit Vorlage 207/2022 hat der Gemeinderat auf Vorschlag der Verwaltung beschlossen, von dem förmlichen Verfahren zur Durchführung von Baugeboten nach § 176 BauGB Abstand zu nehmen. Zusätzlich wurde die Verwaltung beauftragt, die notwendigen Vorarbeiten zur Einführung eines erhöhten Hebesatzes für baureife, unbebaute Grundstücke (sogenannte Grundsteuer C) entsprechend dem Landesgrundsteuergesetz durchzuführen.

2. Sachstand

Grundlage:

Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 die bisherige Rechtslage der Bewertung von Grundstücken mit dem Einheitswert für verfassungswidrig erklärt. Das Grundsteuerwesen musste bundesweit reformiert werden. Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz 2019 wurde eine gesetzliche Neuregelung geschaffen, die ab dem 1. Januar 2025 in Kraft tritt. Dabei hat der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit eingeräumt mittels Landesgesetz vom Bundesgesetz abzuweichen. Das Land Baden-Württemberg hat davon Gebrauch gemacht und für die Erhebung der sogenannten Grundsteuer für bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuer B) das sogenannte modifizierte Bodenwertmodell eingeführt. Es berechnet sich wie folgt:

Grundsteuermessbetrag x Hebesatz / 100

Der Grundsteuermessbetrag wird durch die Multiplikation des Grundsteuerwerts (Grundstücksfläche x Bodenrichtwert) mit der Steuermesszahl 1,3 Promille ermittelt. U.a. ist für bebaute Wohngrundstücke ein Abschlag von 30% von der Steuermesszahl vorgesehen.

Im Zuge der Reform wurde im neuen § 25 Abs. 5 Grundsteuergesetz (GrStG) des Bundes eine Möglichkeit für die Gemeinden geschaffen, aus städtebaulichen Gründen für baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festzusetzen (sogenannte Grundsteuer C). Das Land Baden-Württemberg hat diese Regelung in § 50a LGrStG übernommen. Die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke, deren Lage sowie die Stadtteile, auf die sich der Hebesatz der Grundsteuer C bezieht, werden nach § 50a Absatz 5 LGrStG gesondert im Wege einer Allgemeinverfügung bekanntgegeben.

Städtebauliche Gründe zum Erlass einer Satzung zur Erhebung der Grundsteuer C:

Erhöhter Bedarf an Wohnstätten (§ 50a Abs. 3 LGrStG)

Die Universitätsstadt Tübingen hat in den vergangenen Jahren einen stetig zunehmenden Bedarf an Wohnstätten zu verzeichnen. Dieser steigende Bedarf an Wohnstätten resultiert nicht zuletzt aus kontinuierlich steigenden Einwohnerzahlen. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Stadt Tübingen seit vielen Jahren mehrere Strategien zur Baulandgewinnung und -mobilisierung. Dazu gehören die Baulückenmobilisierung, die Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen, die Entwicklung von Brachflächen, die Leerstandsaktivierung mittels Zweckentfremdungssatzung, die Anwendung eines reduzierten Stellplatzschlüssels mittels Stellplatzsatzung sowie Suffizienzstrategien. Darüber hinaus erfolgt die Baugebietsentwick-

lung im Außenbereich durch das vom Gemeinderat beschlossene Zwischenerwerbsmodell. Dieses Modell ermöglicht die Vermeidung von Baulücken, Vermarktung von Baugrundstücken nach sozialen Kriterien sowie die Dämpfung des Bodenpreisniveaus. Zudem wird dort, wo neues Planungsrecht geschaffen wird oder Befreiungen ausgesprochen werden, das Ziel verfolgt, möglichst die Obergrenze der städtebaulich vertretbaren Dichtewerte zu realisieren unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele, insbesondere der ökologischen Belange.

Mit der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau bzw. für Wohnstätten sowie der Sicherstellung gesunder Wohnverhältnisse entsprechend § 1 Abs. 3 und Abs. 6 BauGB erfüllt die Gemeinde eine zentrale Kernaufgabe der Bauleitplanung. Demnach sind auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiterer Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen an kostensparendes Bauen sowie die Bevölkerungsentwicklung, bei der städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans wurden auf Grundlage einer Bevölkerungsprojektion bezogen auf 2030 die Bedarfe und Potenziale der Wohnbauflächen für den Nachbarschaftsverband Reutlingen-Tübingen ermittelt. Für Tübingen wurde vor dem erwarteten Bevölkerungswachstum von ca. 1.150 Einwohnern auf ca. 89.000 Einwohner und dem erhöhten Wohnflächenbedarf der angestammten Bevölkerung bis 2030 ein Bedarf von 62 ha an Wohnbauflächen anerkannt (siehe Vorlage 180/2015). Die Prognose wurde von der Realität bereits überholt. Ende 2022 lag die Einwohnerzahl laut StaLa in Tübingen schon bei knapp 91.000 Personen. Weiteren Flächendarstellungen im Flächennutzungsplan (FNP) stehen naturräumliche und artenschutzrechtliche Hemmnisse entgegen.

Das Potenzial der Innenentwicklung umfasst heute basierend auf aktualisierten Zahlen ca. 8 ha, wobei hier nicht die klassischen, baureifen und erschlossenen Baulücken gemeint sind, sondern Flächen, die einer Baulandentwicklung und ggfs. einer Bauleitplanung bedürfen (z. B. Lustnauer Mühle). Trotz der Berücksichtigung sämtlicher Baulandentwicklungen in den Teilorten im Außenbereich kann ein Bedarf in Höhe von fast 20 ha an Wohnbauflächen nicht gedeckt werden, sodass bei der Neuaufstellung sämtliche im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen zwingend für die Schaffung von Wohnraum entwickelt werden sollten. Dies verdeutlicht den erhöhten Bedarf von Flächen für Wohnraum. Aktuell beträgt der Bestand an sofort bebaubaren klassischen, baureifen und erschlossenen Baulücken in Tübingen ca. 16,3 ha. Im Rahmen der noch zu formulierenden Allgemeinverfügung kann sich diese Zahl aufgrund von festgestellten Entwicklungshemmnissen oder Baufertigstellungen noch ändern.

Dieses Problem des Wohnraummangels verschärft sich noch durch die bereits heute gegenüber der damaligen Bevölkerungsprojektion überholte Bevölkerungsentwicklung, die prognostisch auf eine Zahl von 93.000 Einwohnern zustrebt.

Der Wohnraummangel betrifft mittlerweile diverse Bevölkerungsschichten, insbesondere haben einkommensschwache Familien, Studierende, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung, erhebliche Schwierigkeiten angemessenen Wohnraum zu finden. Nicht zuletzt hat das Land Baden-Württemberg per Rechtsverordnung nach § 201a Baugesetzbuch (BauGB) den Wohnungsmarkt in Tübingen im Juli 2022 als „angespannt“ identifiziert und somit den dringenden Bedarf an Wohnstätten gesetzlich bestätigt. Messbare Indikatoren für diese Wohnraummangellage in Tübingen sind der Wohnungsversorgungsgrad, die Miet-

belastungsquote und die Entwicklung der Angebotsmieten. Basis der Analyse sind Zahlen aus dem Jahr 2018.

Seit 2018 reagiert die Stadt auf die Wohnungsknappheit durch das Handlungsprogramm „Fairer Wohnen“. An Stellen, an welchen Planungsrecht zugunsten Dritter geschaffen wird, gelten Quoten für geförderten Wohnraum, die über städtebauliche Verträge abgesichert werden. Außerdem kauft die Stadt potentielles Bauland auf, entwickelt die Flächen und gibt beim Weiterverkauf die Nutzungen mit einer zeitlichen Realisierungsvorgabe vor. Auch hier gelten Quoten für geförderten und preisgedämpften Wohnraum. Zwischen 2018 und 2023 wurden mehr als 2.600 Wohnungen neu errichtet. Darunter waren mehr als 400 neue geförderte Mietwohnungen.

Dennoch konnte der Druck auf den Wohnungsmarkt nicht entscheidend gebremst werden. Im Jahr 2021 wurden 639 Wohnberechtigungsscheine ausgestellt. Nur 62 geförderte Wohnungen wurden in diesem Jahr tatsächlich neu vermietet. Bei Neubauten lag der Median aller Angebote (Kaltmiete pro qm Wohnfläche) im Jahr 2012 noch bei 11,47 Euro/qm, im ersten Halbjahr 2024 bei 17,50 Euro/qm. Im Altbau sind die Median-Mieten im selben Zeitraum von 9,44 Euro/qm auf 14,04 Euro/qm gestiegen. Vor allem letzterer Indikator ist ein weiteres Anzeichen, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um mehr Stabilität in den Wohnungsmarkt zu bringen. Auch die Verkaufspreise für Bestandswohnungen haben sich zwischen 2012 und 2022 deutlich erhöht – von rund 2.170 Euro/qm auf 4.870 Euro/qm Wohnfläche im Median in der Kernstadt. In den Ortsteilen liegt das Niveau nur wenig darunter.

Daraus ergibt sich der Auftrag für Kommunen bereits entwickelte und baureife Grundstücke auch zu mobilisieren. Vor diesem Hintergrund wurden den Kommunen verschiedene rechtliche Handlungsinstrumente zur Verfügung gestellt. Neben den Maßnahmen aus dem Baulandmobilisierungsgesetz bietet § 50a Landesgrundsteuergesetz die Möglichkeit, die Mobilisierung von baureifen Grundstücken für Wohnraum zu fördern.

Stärkung der Innenentwicklung (§ 50a Abs. 3 LGrStG)

Ziel der Universitätsstadt Tübingen ist es, die bauliche Ausnutzung erschlossener, besiedelter Bereiche zu verbessern, um mit Grund und Boden sparsam und schonend sowie klima- und sozialgerecht umzugehen. Dabei soll insbesondere die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke in der freien Landschaft reduziert und möglichst vermieden werden. Die Innenentwicklung im Sinne einer maßvollen Nachverdichtung trägt dazu bei, vorhandene und von der Tübinger Bürgerschaft durch Beiträge gemeinschaftlich finanzierte Infrastrukturen wie z. B. Straßen und Anlagen für Ver- und Entsorgung von Wasser- und Schmutzwasser sowie z. B. Bildungseinrichtungen oder die für die Öffentlichkeit hergestellten Freiflächen bestimmungsgemäß zu nutzen und sinnvoll wirtschaftlich und sozialgerecht auszulasten. Durch die Innentwicklung werden für Einwohner*innen kurze Wege zu Versorgungs-, Infrastruktur- und kulturellen Einrichtungen geschaffen. Dadurch wird das Verkehrsaufkommen verringert und ein Beitrag zur Verkehrsvermeidung geleistet.

Um die zur Deckung des in Tübingen nachgewiesenen Wohnflächenbedarfs fehlenden Flächen im Außenbereich zu entwickeln, müssten der Landwirtschaft und dem Arten- und Naturschutz wertvolle Flächen, nicht nur für die Schaffung von Bauland, sondern zusätzlich für Ausgleichsmaßnahmen entzogen werden. Der Eingriff in Boden, Natur und Landschaft wäre erheblich und wäre durch konsequente Innenentwicklung zumindest Großteils vermeidbar.

Zur Sicherung der Lebensgrundlagen und zum Schutz des Klimas soll die Innenentwicklung daher mit allen Mitteln forciert werden.

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt vor, die Möglichkeit für einen erhöhten Hebesatz für baureife, unbebaute Grundstücke zu nutzen und die Satzung zur Erhebung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke (Hebesatzsatzung „Grundsteuer C“) mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2025 zu beschließen.

Aus Gründen der erhöhten Rechtssicherheit sollen ab 2025 zwei gesonderte Hebesatzsätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Grundsteuer C erlassen werden.

Nach § 50a Abs. 6 LGrStG muss der Hebesatz der Grundsteuer C einheitlich und höher als der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke sein (Grundsteuer B). Das Bundesverfassungsgericht sieht in seinem Urteil vom 10.04.2018 einen weiten Spielraum zur Bestimmung des Steuersatzes. Den hebesatzberechtigten Gemeinden bleibt es nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 Grundgesetz vorbehalten, über die Höhe der Hebesätze zu bestimmen.

Es wird ein Hebesatz für die Grundsteuer C in Höhe von 540 % vorgeschlagen. Die Höhe resultiert aus der aufkommensneutralen Berechnung des Hebesatzes für die Grundsteuer B, welcher 270% betragen soll. Der Hebesatz 540 % soll für das gesamte Stadtgebiet gelten, da die städtebaulichen Gründe für das gesamte Stadtgebiet vorliegen.

Durch den höheren Hebesatz wird einerseits ein signifikanter Anreiz geschaffen, damit unbebaute Grundstücke durch Bebauung aktiv genutzt oder zu diesem Zweck veräußert werden. Außerdem soll die Zurückhaltung von baureifen unbebauten Grundstücken zu Spekulationszwecken vermieden werden. Eigentümer_innen, die ihre Grundstücke nicht bebauen, sollen mit finanziellen Nachteilen rechnen müssen. So wird das Ziel verfolgt, die Baulandmobilisierung für den Wohnungsbau schnell und effizient voranzutreiben und die Innenentwicklungen zu fördern.

Andererseits werden Eigentümer_innen der baureifen unbebauten Grundstücke durch die höhere Steuer nicht unverhältnismäßig be- oder überlastet. Sie haben weiterhin das volle Eigentum an ihren Flächen und die Möglichkeit, ihr Grundstück zu bebauen oder zu verkaufen, um die Steuerlast zu reduzieren. Die Stadt ist sich der Intensität dieser Belastung bewusst, hält sie aber insgesamt angesichts des mit ihr verfolgten Lenkungsziels für zumutbar. Die Hebesatzhöhe stellt einen gewichtigen finanziellen Anreiz dar, um die Entscheidung zur Bebauung zu beschleunigen, ohne in die Substanz des Eigentums selbst einzugreifen. Das Eigentum und das Erbrecht werden weiterhin nach Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistet. Die Grundsteuer C ist eine Maßnahme, die darauf abzielt, das Gemeinwohl zu fördern, indem sie ungenutzte Flächen für die Innenentwicklung und den Wohnungsbau aktiviert.

Der Hebesatz in Höhe von 540 % stellt aus Sicht der Verwaltung sicher, dass ungenutzte Grundstücke in die Innenentwicklung einfließen, ohne dass eine enteignungsgleiche Wirkung entsteht. Eigentümer_innen haben weiterhin die volle Kontrolle über ihr Grundstück. Sie können es bebauen, veräußern oder auch weiterhin ungenutzt halten, wenn sie bereit sind, die höhere Steuerlast zu tragen. Es wird somit das Ziel verfolgt, spekulatives Brachliegen unattraktiver zu machen, nicht aber das Eigentum zu entziehen. Die Höhe der Steuer-

last ist nach Abwägung der dargestellten Gesichtspunkte angemessen. Der Lenkungszweck lässt sich nach Auffassung der Verwaltung so verhältnismäßig erreichen.

Im Rahmen der Pauschalierung und der Verfolgung des Lenkungszwecks werden weitere, zahlreich denkbare Differenzierungen der Hebesatzhöhe, etwa zu Grundstücksarten oder Gebäudegröße, nach Eigentümereigenschaften oder nach erst kurzer Bebaubarkeit, nicht berücksichtigt. Solche Differenzierungen entsprechen nicht dem Lenkungszweck der Universitätsstadt Tübingen und würden mit einer immer weiteren Ausdifferenzierung zur Gefahr von zusätzlicher Ungleichbehandlung und zu einer höheren Rechtsunsicherheit führen.

4. Lösungsvarianten

Für den Erlass der Satzung sprechen die angeführten und in § 50a LGrStG genannten städtebaulichen Gründe der Deckung des in Tübingen erhöhten Bedarfs an Wohnstätten und die Stärkung der Innenentwicklung, die bei einem Unterbleiben der Satzung nicht zusätzlich gefördert würden.

Die Satzung zur Erhebung eines erhöhten Hebesatzes für baureife, unbebaute Grundstücke könnte zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten. Da ab dem 1. Januar 2025 die Änderungen durch die Grundsteuerreform wirksam sind und diese auch zu Veränderungen bei der Bemessung und Höhe der Grundsteuer A und B führt, ist die Einführung einer neuen Grundsteuer C in diesem Zuge sinnvoll.

5. Klimarelevanz

Die Einführung einer Grundsteuer C unterstützt die Innenentwicklung der Universitätsstadt Tübingen und schont dadurch die natürlichen Ressourcen im Außenbereich.

6. Ergänzende Informationen