

**2738 A**

An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
über die  
Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin  
über die  
Senatskanzlei - G Sen -

**Konzept für Einnahmen aus Bodenwertspekulation**

**Rote Nummern: .....**

**Vorgang:** 77.Sitzung des Hauptausschusses vom 18. Dezember 2025

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat gemäß Beschlussprotokoll über die 77. Sitzung am 18. Dezember 2025 (Drucksache 19/2828) unter laufender Nummer 124 folgenden Auflagenbeschluss gefasst:

„Der Senat wird aufgefordert, dem Hauptausschuss zum Abschluss des 1. Quartals 2026 ein Konzept für Einnahmeerhöhungen aus Bodenspekulation vorzulegen, einnahmerelevant zum 1. Januar 2027.“

Hierzu wird berichtet:

Mit Schreiben vom 13. März 2026 habe ich mit Blick auf den weiteren Abstimmungsbedarf mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen um Fristverlängerung bis 30. April gebeten.

Das nunmehr unter Zuarbeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen erstellte Konzept ist als Anlage beigefügt.

Ich bitte, den Berichtsauftrag damit als erledigt anzusehen.

In Vertretung

Tanja Mildenberger  
Senatsverwaltung für Finanzen

# Konzept für Einnahmeerhöhungen aus Bodenspekulation

---

## 1 Der Auftrag

Im Zusammenhang mit den Beratungen zu dem Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 wurde in der 77. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 18.12.2025 u.a. der nachfolgende Auflagenbeschluss Nr. 124 gefasst<sup>1</sup>:

*„Der Senat wird aufgefordert, dem Hauptausschuss zum Abschluss des 1. Quartals 2026 ein Konzept für Einnahmeerhöhungen aus Bodenspekulation vorzulegen, einnahmerelevant zum 1. Januar 2027.“*

In Anbetracht des Abstimmungsbedarfs innerhalb des Senats wurde mit Schreiben vom 13.03.2026 eine Fristverlängerung bis Ende April 2026 erbeten.

Ein nicht unerheblicher Teil der mit dem Auflagenbeschluss intendierten Wirkung dürfte bereits mit der Reform der Grundsteuer B umgesetzt worden sein. Mit der Reform wurde eine durchschnittlich wesentlich stärkere Belastung von unbebauten Grundstücken umgesetzt, um eine Entlastung von Wohnimmobilien zu ermöglichen.

Darüber hinaus hat sich der Senat in den Richtlinien der Regierungspolitik sowie im Maßnahmenpaket zum Schneller-Bauen-Gesetz vom 11.12.2024 darauf verständigt, zur Eindämmung der Bodenspekulation eine Grundsteuer C einzuführen. Das vorliegende Konzept konkretisiert diesen Beschluss: Es beschreibt die hierfür erforderlichen Vorarbeiten, den Zeitplan sowie die flankierend geprüften Instrumente, deren Betrachtung die Entscheidung für die Grundsteuer C bestätigt.

## 2 Allgemeine Vorüberlegungen zu möglichen Maßnahmen

### 2.1 Allgemeine Einordnung der Thematik Bodenspekulation

Das Schlagwort Bodenspekulation ist kein klar gesetzlich definierter Begriff. Im Sinne des Auftrags dürfte im Kern wohl das wirtschaftliche Verhalten gemeint sein, auf zukünftige Wertsteigerungen von Grundstücken (Boden) zu setzen, also Boden zu halten (und nicht primär zu nutzen), in der Hoffnung, ihn später mit Gewinn weiter zu verkaufen.

Ähnlich definiert auch Prof. Dr. Dirk Lühr:

*„Bodenspekulation ist das Verhalten von Grundstückseigentümern, die einen Bodenwertanstieg antizipieren und deshalb die Nutzung oder den Verkauf ihrer*

---

<sup>1</sup> Ds. 19/2828 Nr. 2025/77/1

*Flächen zurückhalten, um zu einem späteren Zeitpunkt eine höhere Rendite zu erzielen.“<sup>2</sup>*

Im Folgenden sollen nun verschiedene Abgabearten genauer betrachtet werden.

## **2.2 Verfassungsrechtliche Einordnung von Steuern**

Steuern sind Abgaben ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung, die zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben dienen<sup>3</sup>. Für neue Steuern oder Änderungen bestehender Steuern sind insbesondere die Kompetenzordnung des Grundgesetzes sowie spezielle Steuerrechtsgrundsätze maßgeblich.

Neben den fiskalisch motivierten Steuerrechtsnormen kennt das Steuerrecht sogenannte Sozialzweck- bzw. Lenkungsnormen, die ein bestimmtes Verhalten steuern sollen. Für Lenkungsnormen gelten nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klare Vorgaben; der Lenkungszweck muss mit hinreichender Bestimmtheit tatbestandlich vorgezeichnet sein<sup>4</sup>.

Im Sinne des Auflagenbeschlusses geht es darum, durch eine höhere Besteuerung das Vorhalten unbebauter Grundstücke weniger attraktiv zu machen.

Bereits hier zeigen sich jedoch die besonderen Anforderungen an eine zielgenaue Ausgestaltung. Denn der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Artikel 3 des Grundgesetzes erfordert, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt wird. Jede Durchbrechung bedarf daher einer Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Zudem gelten die allgemeinen Regeln der Verhältnismäßigkeit von Eingriffsnormen, das heißt, es bedarf neben einem legitimen Lenkungsziel auch einer Maßnahme, die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Während der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Eignung und Erforderlichkeit eine weite Einschätzungsprärogative hat<sup>5</sup>, geht es im Weiteren auch um die Zumutbarkeit für den Betroffenen. Diese wird auch als Angemessenheit, Proportionalität oder als Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bezeichnet. Dabei geht es um die Herstellung einer Zweck-Mittel-Relation, um eine übermäßige Belastung des Betroffenen prüfen zu können<sup>6</sup>. Wegen des dem Steuerrecht innewohnenden Eingriffs in die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Artikel 14) hat das Bundesverfassungsgericht

---

<sup>2</sup> Lohr auf <https://bodenwertsteuer.org/2018/12/10/warum-eine-bodenwertsteuer/>

<sup>3</sup> zu ausführlichen Definition vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung

<sup>4</sup> BVerfG v. 22.6.1995 - 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (148); BVerfG v. 8.12.2021 - 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 (Rz. 64)

<sup>5</sup> Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 19.76

<sup>6</sup> Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Auflage 2018, § 24, Rn. 44

bereits früh das Prinzip der eigentumsschonenden Besteuerung entwickelt. Auch wenn es nach der Aufgabe des Halbteilungsgrundsatzes<sup>7</sup> durch die höchstrichterliche Rechtsprechung keine klare Definition der Obergrenze der steuerlichen Belastung mehr gibt, so greift gleichwohl ein freiheitliches Übermaßverbot. Die Belastung dürfe nicht so weit gehen, dass der wirtschaftliche Erfolg grundlegend beeinträchtigt wird und damit nicht mehr angemessen zum Ausdruck kommt<sup>8</sup> (Verbot einer sogenannten Erdrosselungssteuer).

Bei der Umsetzung von Lenkungsnormen ist - wie in der gesamten Steuergesetzgebung - auf eine möglichst einfache und digitaltaugliche Ausgestaltung zu achten<sup>9</sup>.

### **2.3 Aktuelle Steuern mit Bezug zu Grundstücken**

Grundstücke werden als Steuergegenstand im aktuellen Steuerrecht bereits durch verschiedene Steuern belastet. So fällt bei Erwerb eines Grundstücks in Berlin Grunderwerbsteuer in Höhe von 6 Prozent der Gegenleistung an (insb. Kaufpreis, aber auch Übernahme von Belastungen, Gewährung von Wohn-/Nutzungsrechten). Auf das Eigentum an einem Grundstück wird daneben die Grundsteuer erhoben. Erträge aus der Nutzung des Grundstücks (insbesondere Vermietung oder Verpachtung) werden bei entsprechender Einkünfteerzielungsabsicht bei der Einkommensteuer beziehungsweise bei juristischen Personen bei der Körperschaftsteuer erfasst. Sofern sich das Grundstück in einem steuerlichen Betriebsvermögen befindet, werden auch bei Veräußerung des Grundstücks die erzielten Gewinne der Besteuerung unterworfen. Aber auch Grundstücke im Privatvermögen werden bei einer Veräußerung innerhalb einer Frist von zehn Jahren nach Anschaffung grundsätzlich der Einkommensteuer unterworfen. Damit stellt sich die Frage, welche Fallgestaltungen konkret einer weitergehenden Besteuerung unterworfen werden sollen, um dem Anliegen in der Berichtsaufforderung Rechnung zu tragen.

## **3 Grundsteuer B**

### **3.1 Reform der verfassungswidrigen Grundsteuer**

Mit Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018<sup>10</sup> wurden die seinerzeit anzuwendenden Regelungen der Einheitsbewertung für Zwecke der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 93, 121 LS. 3

<sup>8</sup> BVerfGE 115, 97 (115 ff.)

<sup>9</sup> Endres/Mellinghoff, Digitalisierung der Steuergesetzgebung, beck.digitax 2022, 366

<sup>10</sup> BVerfGE 148, 147

Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31.12.2019 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Darüber hinaus hat es dem Gesetzgeber inhaltliche Vorgaben für die Reform der Grundsteuer gemacht:

- Die in der Rechtsprechung des Gerichts entwickelten Grundsätze zur Anwendung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Steuerrecht verlangen auch auf der Ebene der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Wertbemessung. Des Weiteren muss die Bemessungsgrundlage, um die gleichmäßige Belastung des Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet.
- Der Gesetzgeber darf sich von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen. Gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art verfügt er über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum, muss allerdings die verfassungsrechtlichen Grenzen wahren.

Das Grundsteuer-Reformgesetz<sup>11</sup>, das in Berlin in seiner jeweils aktuellen Fassung Anwendung findet, regelt die erstmalige Bewertung der Grundstücke nach neuem Recht auf den Stichtag 01.01.2022. Mit der Schaffung einer Länderöffnungsklausel hat der Gesetzgeber den Ländern die Möglichkeit eröffnet, regionalen strukturellen Besonderheiten durch abweichende Regelungen Rechnung zu tragen. Das Land Berlin hat mit dem Berliner Grundsteuermesszahlengesetz (BlnGrStMG) davon Gebrauch gemacht, um einer grundsteuerlichen Mehrbelastung des Wohnens entgegenzuwirken. Durch die Anhebung der Messzahl von 0,34 Promille auf 0,45 Promille für unbebaute Grundstücke und Nichtwohngrundstücke wird erreicht, dass die durchschnittliche Steuerbelastung pro Wohnung nach altem wie nach neuem Recht bei rund 250 Euro liegt.

Das Finanzgericht Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 14.01.2026 zu § 1 BlnGrStMG entschieden, dass eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung vorliegt, die aber durch Sachgründe gerechtfertigt ist.

### **3.2 Auswirkungen der Reform auf unbebaute Grundstücke**

Nach einer aktuellen Auswertung hat sich die Summe der Grundsteuer für unbebaute Grundstücke von ca. 12,5 Mio. Euro auf 43,6 Mio. Euro deutlich erhöht. Gegenüber dem alten Recht hat sich somit die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke im Land Berlin um

---

<sup>11</sup> Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794), das zuletzt durch Artikel 35 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.

mehr als 30 Mio. Euro erhöht. Die durchschnittliche Belastung je Grundstück steigt von ca. 700 Euro auf 2.600 Euro.

Diese höhere Belastung der unbebauten Grundstücke ist zum einen der Entwicklung der Bodenrichtwerte geschuldet. Sowohl zum 01.01.1935 als auch zum 01.01.1964 waren die Bodenrichtwerte in Berlin sehr niedrig. Erhebliche aber regional sehr unterschiedliche Wertsteigerungen blieben steuerlich lange unberücksichtigt. Die Neubewertung zum 01.01.2022 bildet diese individuelle Marktentwicklung nun ab, was bei unbebauten Grundstücken im Durchschnitt zu einer mehr als dreifachen neuen Grundsteuer führt.

Zum anderen wurde die Messzahl für unbebaute Grundstücke auf 0,45 Promille erhöht, um Senkungen der Messzahl für Wohnimmobilien zu ermöglichen.

Damit wird unter anderem auch das spekulative Halten unbebauter Grundstücke höher besteuert und damit unattraktiver. Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass mit der deutlichen Steigerung der Grundsteuerbelastung für unbebaute Grundstücke das hier zu untersuchende Regelungsziel in nicht unerheblichem Umfang bereits erreicht wird.

### **3.3 Weitere Anhebung nicht sinnvoll**

Eine weitergehende Anhebung der Messzahl ist aus Sicht des Senats demgegenüber nicht ohne Weiteres möglich sowie nicht sinnvoll.

Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass eine Anhebung der Messzahl alle unbebauten Grundstücke (ca. 16.500 in Berlin) betreffen würde, unabhängig davon, ob die Grundstücke bebaubar, nicht bebaubar oder derzeit in Bebauung befindlich sind. Insoweit würde eine erhebliche Anzahl an Grundstücken belastet, die in keinem Zusammenhang zu Bodenspekulationen. Dies gilt etwa für Nichtbauland (z.B. Grünflächen und Gärten), landeseigene Grundstücke und Vorratsgrundstücke (der Energieunternehmen, der Beteiligungsunternehmen usw.) sowie Flächen mit laufender Bebauungsplanung. Hieraus könnte sich eine Reihe unerwünschter Nebeneffekte ergeben.

Neben dieser Einschränkung aus Gründen der Zweckmäßigkeit ergeben sich auch verfassungsrechtliche Grenzen für eine weitere Messzahlenanhebung. Eine höhere Besteuerung aller unbebauten Grundstücke (Bauland und Nichtbauland) führt zu einer weiteren Ungleichbehandlung, die im Hinblick auf Art. 3 Grundgesetz durch einen Sachgrund gerechtfertigt werden müsste. Da auch Grundstücke, die als Nichtbauland ausgewiesen sind, erfasst würden, müsste detailliert begründet werden, welches Regelungsziel mit einer höheren Messzahl erreicht werden soll. Die Verhinderung von Spekulation wären dazu allerdings nicht ausreichend geeignet, weil dieses Ziel für Nichtbauland und damit eine erhebliche Teilmenge der belasteten Grundstücke

unmöglich zu erreichen wäre. Andere Gründe für eine Ungleichbehandlung sind demgegenüber nicht erkennbar.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bedenken sowie der mangelnden Zielgenauigkeit der Maßnahme sind aus Sicht des Senats die Möglichkeiten innerhalb der Grundsteuer B ausgereizt; das für eine zielgenaue Lenkung erforderliche Instrument ist die Grundsteuer C.

## **4 Grundsteuer C**

### **4.1 Steuerrechtliche Rahmenbedingen**

Der Senat beabsichtigt daher dem Auflagenbeschluss Nr. 124 mit der Vorbereitung der Einführung einer Grundsteuer C zu entsprechen.

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“ vom 30.11.2019 wurde den Gemeinden ermöglicht, aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke zu bestimmen und für diese ab dem Jahr 2025 einen gesonderten Hebesatz festzulegen (Grundsteuer C). Die Optionsmöglichkeit flankiert die Grundsteuerreform und schafft für die Kommunen ein Instrument, das neben der bauplanerischen Hoheit für eine Baulandmobilisierung und zügigere Bebauung sorgen kann. Es handelt sich um eine Lenkungsnorm; die höhere Steuerlast soll den Betroffenen zu einem bestimmten Verhalten – hier der Bebauung – motivieren. Die Ausgestaltung als Kann-Bestimmung berücksichtigt die regional und örtlich unterschiedlichen Grundstücksmärkte sowie das jeweilige Angebot und die jeweilige Nachfrage von Bauland. Jede Kommune muss selbst die Geeignetheit prüfen.

Die Prüfung der Möglichkeiten der Einführung einer Grundsteuer C ist bereits Bestandteil des untergesetzlichen Maßnahmenpakets zum Schneller-Bauen-Gesetz vom 11.12.2024<sup>12</sup>. Das Maßnahmenpaket enthält flankierend zu dem Gesetz Arbeits- und Prüfaufträge für die Berliner Verwaltung. Nach Punkt 3.33 soll die Einführung der Grundsteuer C zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen entsprechend dem Koalitionsvertrag geprüft werden.

Hierzu sollte zunächst die Erarbeitung eines Konzepts zu den fiskalischen und städtebaulichen Zielsetzungen erfolgen. Hintergrund ist, dass die Grundsteuer C durch einen gezielten Sonderhebesatz für bestimmte baureife Grundstücke eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung darstellen würde. Es handelt sich

---

<sup>12</sup> Vorlage zur Kenntnisnahme vom 04.09.2024, Drucksache 19/1871

mithin um eine Lenkungsnorm, bei der die Besteuerung nicht rein fiskalisch motiviert ist, sondern ein bestimmtes Gemeinwohlinteresse - hier die Schaffung von Wohnraum - verfolgt. Wie bereits ausgeführt bedarf es insoweit einer besonderen Rechtfertigung.

Diese Steuer entsteht unabhängig von einer möglichen Wertsteigerung oder einer möglichen Spekulationsabsicht. Sie ist aus der Substanz zu zahlen. Für eine Erhebung ist - insbesondere im Hinblick auf die festzulegende Höhe - auch auf das bereits erwähnte Übermaßverbot und den unzulässigen Erdrosselungscharakter von Steuern hinzuweisen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der bereits hohen Messzahl für unbebaute Grundstücke im Rahmen der Grundsteuer B.

Insoweit ist insbesondere ein Vergleich zu der in Hamburg etablierten Grundsteuer C mit Vorsicht zu betrachten, weil dort das Belastungsniveau für unbebaute Grundstücke bei der Grundsteuer B extrem niedrig ist. Für ein unbebautes Grundstück mit 500 m<sup>2</sup> Fläche wäre dort - unabhängig von der Lage - eine Grundsteuer B von 195 Euro zu zahlen. Bei der Grundsteuer C sind es 1.600 Euro. In Berlin hingegen fallen bei einem Bodenrichtwert von 5.000 Euro/m<sup>2</sup> mit der Grundsteuer B bereits 5.287 Euro an.

Des Weiteren gilt es für die Gesamteinschätzung zu bedenken, dass nicht alle unbebauten Grundstücke zu Spekulationszwecken genutzt werden. Betroffen ist faktisch auch eine Vielzahl privater Eigentümer. Dies gilt insbesondere für baureife Flächen, die derzeit als Gärten, Garagenhöfe oder Abstellflächen genutzt werden, sofern diese als eigenständige und unbebaute Grundstücke geführt werden und eine sofortige Bebauung rechtlich zulässig wäre. Auch geerbte Grundstücke, die als Familienerbe für spätere Generationen vorgehalten werden, unterliegen bei entsprechender Baureife diesem erhöhten Hebesatz.

Ferner ist zu bedenken, dass die Bedingungen für Bauprojekte teilweise sehr schwierig sind. Langwierige Genehmigungsverfahren, Finanzierungsschwierigkeiten wegen Änderungen am Finanzmarkt und stark gestiegene Baupreise erschweren die Bautätigkeit und führen derzeit zu Rückgängen bei Wohnungsbauprojekten<sup>13</sup>.

#### **4.2 Notwendige Vorarbeiten bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**

Der Senatsverwaltung für Finanzen sind aus den Besteuerungsverfahren lediglich die bewertungsrechtlich als unbebaute Grundstücke geltenden Grundstücke bekannt. In Berlin sind weniger als 2 % der Grundstücke unbebaut im Sinne des Bewertungsgesetzes (ca. 16.500 Fälle). Darin enthalten sind Grundstücke, auf denen bereits Gebäude errichtet werden, diese aber noch nicht fertig gestellt sind. Ferner sind hier auch

---

<sup>13</sup> Immobilienmarktbericht 2023/2024 des Gutachterausschusses Berlin, S. 25

Grundstücke, die als Nichtbauland ausgewiesen sind (z. B. die Elisabeth-Aue oder Teile des Tempelhofer Felds), erfasst.

Zu identifizieren sind für die Erhebung der Grundsteuer C die unbebauten Grundstücke, die baureif im Sinne der gesetzlichen Vorgaben sind.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat dazu ein Grobkonzept zur Feststellung des Merkmals „baureif“ im Rahmen der Vorbereitung der Erhebung der Grundsteuer C in Berlin erstellt. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf diesem Konzept und wurden ohne eigene Beurteilung durch die Senatsverwaltung für Finanzen übernommen.

#### **4.2.1 Digitalisierung der Bebauungspläne**

Für die über das gesamte Stadtgebiet verteilten Grundstücke würde es der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen obliegen, die unbebauten, baureifen Grundstücke zu bestimmen. Eine praktikable Lösung sollte hier – zumindest mittelfristig – aus einer weitgehenden digitalen Lösung bestehen, wie sie in der Freien und Hansestadt Hamburg, wo eine Grundsteuer C bereits existiert, zur Anwendung kommt. Der Erfassung liegt dort eine digitale Auswertung von Bebauungsplänen zugrunde, die eine vollvektorielle Digitalisierung der Bebauungspläne im Datenaustauschstandard X-Planung erfordert. Eine entsprechende Auswertung in Berlin ist derzeit noch nicht möglich, da in Berlin die Bebauungspläne noch nicht vollvektoriell im Standard X-Planung vorliegen. Eine Studie zur Konzeptionierung der Digitalisierung der Bebauungspläne befindet sich derzeit bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen in der Ausschreibung und soll in Kürze in Auftrag gegeben werden. Vor Abschluss dieser Arbeiten kann dort keine belastbare Aussage zu Zeit- und Ressourcenbedarf getroffen werden. Dementsprechend kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindliche Auskunft über Zeitdauer und Aufwände gegeben werden. Die Gespräche mit der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung lassen aber eine Dauer von mindestens drei Jahren erwarten. Erst dann könnte mit der automatisierten Erfassung des Merkmals „baureif“ begonnen werden. Darüber hinaus handelt es sich bei großen Teilen des Stadtgebietes um den sogenannten unbeplanten Innenbereich nach § 34 Baugesetzbuch. In diesem Bereich ist eine digitale Auswertung nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen von vornherein nicht möglich. Daher wird die nachfolgende Strukturierung des Prozesses der Erfassung des Merkmals der „baureif“ als einzelfallbezogene (manuelle) Erfassung beschrieben, da eine kurz- bis mittelfristige Erfassung im Rahmen der Grundsteuer C nur so erfolgen kann. Unabhängig von der Einführung der Grundsteuer C wird das o.g. Digitalisierungsprojekt aber durchgeführt, da dies für eine datenbasierte Stadtentwicklung unabdingbar ist.

#### 4.2.2 Schaffung der notwendigen Personalressourcen

Nach einer vereinfachten Aufwandsschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen wird davon ausgegangen, dass die manuelle Ermittlung der Baureife im Durchschnitt etwa einen halben Arbeitstag pro Grundstück beanspruchen wird. Grundstücke im Außenbereich (§35 Baugesetzbuch) können meist schneller bewertet werden, während im unbeplanten Innenbereich ein höherer Aufwand entsteht.

Eine Sachbearbeitung (Bewertungsvermutung E11/E12) könnte gemäß dieser Aufwandsschätzung knapp 500 Grundstücke jährlich prüfen. Mit z. B. zehn Mitarbeitenden ergäbe sich eine jährliche Bearbeitungskapazität von ca. 5.000 Grundstücken. Daraus ergäbe sich eine grob geschätzte Gesamtbearbeitungsdauer von rund 3,5 Jahren, was einen Abschluss der Überprüfungen mit der Umsetzung des Digitalisierungsprojekts gewährleisten würde. Für die jährliche Fortschreibung würden anschließend zwei Dauerstellen (E11/E12) benötigt.

Im aktuellen Doppelhaushalt 2026/2027 sind Personalressourcen für diese Aufgabe bisher nicht vorgesehen.

#### 4.2.3 Weitere Verfahrensschritte und Zeitplanung

Erst nach Vorliegen städtebaulicher Zielsetzungen auf der Basis eindeutig zu identifizierender potenzieller Steuerobjekte ist die Prüfung der sich ergebenden rechtlichen und organisatorischen Fragen einer Besteuerung durch die zuständige Senatsverwaltung für Finanzen sinnvoll. In diesem Zusammenhang sind mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Besteuerung und die Zielerreichung der Lenkungswirkung insbesondere die Höhe des Hebesatzes einer Grundsteuer C sowie gegebenenfalls erforderliche Ausnahmeregelungen zu untersuchen. Hierbei ist auch das Verhältnis der Aufkommenswirkungen zum entstehenden Verwaltungsaufwand in die Betrachtung einzubeziehen. Daneben werden weitere Prüfungen zur technischen Umsetzung in den Berliner Finanzämtern (Festsetzung der Grundsteuer C und datenbanktechnische Pflege der Fälle) erfolgen.

Grob skizziert wäre folgende Zeitschiene denkbar:

<b>bis Ende 2026</b>	<b><u>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen und Senatsverwaltung für Finanzen</u></b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abstimmung der Feinplanung bezüglich des Datenaustauschs</li><li>• Schaffung entsprechender Beschäftigungspositionen in den Bezirken oder der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</li></ul>
	<b><u>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</u></b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Besetzung der Beschäftigungspositionen bis zum 1.1.2027</li></ul>

<p><b>2027 bis 2029</b></p>	<p><b><u>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Überprüfung der bereitgestellten Grundstücksdaten im Hinblick auf das Merkmal „baureif“</li> <li>• Erstellung einer Übersichtskarte mit den unbebauten, baureifen Grundstücken, als Grundlage für eine Allgemeinverfügung</li> </ul> <p><b><u>Senatsverwaltung für Finanzen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorarbeiten zur Schaffung der technischen Voraussetzungen (Datenschnittstelle, Steuerfestsetzungsprogramm)</li> </ul>
<p><b>2030</b></p>	<p><b><u>Senatsverwaltung für Finanzen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse der übermittelten Grundstücksdaten und potentieller Steuerwirkungen, Erfassung des Merkmals „baureif“, Festlegung des Hebesatzes und Gesetzgebung</li> </ul> <p><b><u>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche Überprüfung der Grundstücke bzgl. Entfallen des Merkmals „baureif“ oder Erfassung neuer baureifer Grundstücke und Erlass einer Allgemeinverfügung zum 01.01.2030</li> </ul>
<p><b>ab 2031</b></p>	<p><b><u>Senatsverwaltung für Finanzen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebung der Grundsteuer C</li> </ul> <p><b><u>Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche Überprüfung der Grundstücke bzgl. Entfallen des Merkmals „baureif“ oder Erfassung neuer baureifer Grundstücke und Erlass einer Allgemeinverfügung jeweils zum 01.01. eines Jahres</li> </ul>

## 5 Prüfung weiterer steuer- und abgaberechtlicher Möglichkeiten

Die nachfolgend geprüften weiteren Instrumente wurden darauf untersucht, ob sie die Grundsteuer C ergänzen oder ablösen könnten. Im Ergebnis bestätigt die Prüfung allerdings, dass die Grundsteuer C das geeignete Instrument bleibt.

### 5.1 Ertragsteuerliche Erfassung von Wertsteigerungen

Befinden sich Grundstücke im Betriebsvermögen eines gewerblichen Unternehmens, unterliegen Wertsteigerungen ohnehin der Einkommensteuer bei einer natürlichen Person oder einer Personengesellschaft beziehungsweise der Körperschaftsteuer bei einer juristischen Person. Für Grundstücke, die im Privatvermögen gehalten werden, ergibt sich eine Steuerpflicht in den ersten zehn Jahren nach Erwerb der Immobilie. Es handelt sich hierbei um Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften gemäß §§ 22 Nr. 2, 23 Einkommensteuergesetz. Historisch hatte der Gesetzgeber hierfür sogar den Begriff des

Spekulationsgeschäfts vorgesehen<sup>14</sup>. Denn grundsätzlich zeichnet das Einkommensteuerrecht die quellentheoretische Ausgrenzung des privaten Stammvermögens aus<sup>15</sup>. Lediglich für die Veräußerung nur kurzfristig gehaltener Wirtschaftsgüter ist eine Steuerpflicht vorgesehen. Bis zum Kalenderjahr 1999 lag diese Frist für Grundstücke bei zwei Jahren, seit 2000 werden Veräußerungsgeschäfte bei Grundstücken einkommensteuerlich erfasst, sofern zwischen Anschaffung und Veräußerung ein Zeitraum von bis zu zehn Jahren liegt. Als Ausnahme nicht steuerbar sind selbstgenutzte Immobilien<sup>16</sup>.

Mit dieser deutlichen Ausweitung der Erfassung von Veräußerungsgewinnen wird möglicherweise bereits eine derartige Behaltensfrist erfasst, die die mit dem Auftrag in den Blick genommenen Gestaltungen beinhalten könnte.

Es existieren jedoch durchaus Vorschläge, die Frist in Bezug auf Immobilien weiter zu verlängern oder gar insgesamt aufzuheben. So gibt es aus der Wissenschaft zum einen einige Stimmen, die aus steuersystematischen Erwägungen eine grundsätzliche Erfassung aller – das heißt unabhängig jedweder Haltefristen – privaten Veräußerungsgeschäfte fordern<sup>17</sup>. Zum anderen gibt es Stimmen, die solche Vorschläge mit der vergleichsweise geringen Steuerbelastung für Bodenwerte und Immobilien insgesamt begründen<sup>18</sup>. Entsprechende politische Bestrebungen sind bisher nicht erfolgreich gewesen<sup>19</sup>.

Eine entsprechende Bundesratsinitiative wäre zwar grundsätzlich denkbar, würde aber steuersystematisch weit über die Bodenspekulation hinausgehen und erhebliche Folgewirkungen nach sich ziehen.<sup>20</sup> Das mit dem Prüfanliegen verfolgte Ziel würde allerdings insoweit nur unzureichend erreicht.

## 5.2 Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer wird immer wieder im Zusammenhang mit Lenkungswirkungen adressiert. Für die bundesgesetzlich geregelte Grunderwerbsteuer dürfen die Länder den Steuersatz selbst bestimmen<sup>21</sup>. Um jedoch unterschiedliche Steuersätze gewähren zu können, bedürfte es einer weitergehenden Länderöffnungsklausel. Auf diese Weise wären sowohl Ermäßigungen (oder sogar Steuerbefreiungen) als auch Steuererhöhungen denkbar. Im Sinne der unterstellten Zielrichtung des Beschlusses wäre zum Beispiel eine

---

<sup>14</sup> vergleiche Überschrift zu § 23 in der Fassung vor dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002

<sup>15</sup> Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 8.553

<sup>16</sup> § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 3 EStG

<sup>17</sup> Hey, Finanzrundschau 2023, S. 141, anderer Ansicht: Maiterth, DStJG 44 (2022), 11 (33.)

<sup>18</sup> Bach/Eichfelder DIW Wochenbericht 27/2021, S. 467

<sup>19</sup> Zuletzt Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag vom 07.10.2025 (Ds. 21/2028) abgelehnt am 19.12.2025 (Plenarprotokoll 21/51, S. 6097B-6111A)

<sup>20</sup> Bach/Eichfelder, DIW Wochenbericht 27/2021, S. 467

<sup>21</sup> Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG

progressive Ausgestaltung denkbar, das heißt ein etwas geringerer Steuersatz bei umgehender Bebauung und eine nachträgliche deutlichere Erhöhung bei Nichtbebauung.

Bereits 2015 hatte das Land Bremen die Einführung einer sogenannten „Heuschreckensteuer“ zur Vermeidung von Immobilienspekulationen erwogen<sup>22</sup>. Angedacht war, dass Immobilienkonzerne, die größere Wohnungsbestände (mehr als 50 Wohnungen) aufkaufen, eine Grunderwerbsteuer von 19 Prozent zahlen müssten. Es verblieb jedoch bei der internen Prüfung; eine Bundesratsinitiative folgte nicht.

Eine rückwirkende Steuersatzerhöhung wäre wegen des Vertrauensschutzes für bereits abgeschlossene Rechtsgeschäfte nicht möglich. Die Umsetzung wäre mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden und es würde an Zielgenauigkeit möglicherweise fehlen. Insbesondere kann eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer Steigerungen der Grundstücksausnutzung (z.B. durch Errichtung weiteren Wohnraums) zusätzlich behindern. Eine Weiterverfolgung dieses Ansatzes erscheint nicht empfehlenswert. Die verfassungsrechtlichen Risiken überwiegen deutlich.

### **5.3 Bodenwertzuwachssteuer**

Die Idee einer Bodenwertzuwachssteuer ist nicht neu. Bereits in der Regierungserklärung vom 18.01.1973 wurde die Vorbereitung einer Bodenwertzuwachssteuer angekündigt<sup>23</sup>. Diese sollte zur Bekämpfung des Preisanstiegs auf dem Bodenmarkt beitragen. Allerdings wurde dabei die „Steigerung im Kaufwert, die Grundstücken durch Planungen und Investitionen der öffentlichen Hand zufallen“ in den Blick genommen und nicht die allgemeine Bodenpreisentwicklung. Die Umsetzung wurde jedoch fallen gelassen<sup>24</sup>. Gründe waren erhebliche praktische, rechtliche und wirtschaftliche Schwierigkeiten. Es wäre neben erheblichen Gerechtigkeits- und Akzeptanzproblemen auch einen sehr hohen Verwaltungsaufwand entstanden.

Gleichwohl sind auch in der Folgezeit immer wieder Forderungen nach einer Besteuerung der Wertzuwächse aufgekommen. So fordert beispielsweise die SPD in einem Bundesparteitagsbeschluss im Dezember 2019 durch eine Bodenwertzuwachssteuer Spekulationsgewinne abzuschöpfen<sup>25</sup>. Auch Die Linke-Bundestagsfraktion setzt sich dafür ein, die Spekulation mit Bauland zu stoppen, indem leistungslose Gewinne durch den Wertzuwachs an Grundstücken über eine Bodenwertzuwachssteuer abgeschöpft

---

<sup>22</sup>

<https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Senatsvorlage%2Bzur%2BEinf%25C3%25BChrung%2BBeiner%2BHeuschreckensteuer.pdf>

<sup>23</sup> BT-Ds. 07/07007

<sup>24</sup> Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger, Baugesetzbuch, 160. EL August 2025, B. Rn. 112

<sup>25</sup>

[https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Matrix\\_2021/SPD\\_Beschluss\\_Stadtentwicklung.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Matrix_2021/SPD_Beschluss_Stadtentwicklung.pdf)

werden<sup>2627</sup>. Konkrete Vorschläge zu einer Ausgestaltung wurden jedoch dabei nicht vorgelegt. Auf eine schriftliche Frage im Deutschen Bundestag teilte die Bundesregierung am 06.02.2020 mit, dass ihr keine weiteren Studien oder Berechnungen zu einer Bodenwertzuwachssteuer bekannt seien<sup>28</sup>.

Konzeptionell müsste eine solche Steuer Anreize setzen, Bauland nicht ungenutzt liegen zu lassen, sondern es entweder zu bebauen oder abzugeben. Dabei wäre theoretisch einerseits denkbar, einen Gewinn (erst) beim Verkauf zu besteuern („Realisationstheorie“). Andererseits wäre auch eine jährliche Gewinnsteuer auf Wertzuwächse denkbar. Besteuert würde dann der Wertzuwachs, auch wenn das Grundstück *nicht* verkauft wird. Dadurch würden sich zwar regelmäßige Steuereinnahmen ergeben. Allerdings wäre eine solche Besteuerung mit erheblichem administrativen Aufwand (insbesondere durch die jährliche Befassung mit den Steuerfällen, Prüfung der Wertentwicklung, vermehrte Rechtsstreitigkeiten wegen der Heranziehung pauschalierter Bodenrichtwerte für die individuelle Ertragsbesteuerung) verbunden und die Steuer würde vom Steuerpflichtigen angesichts des fehlenden Liquiditätsvorteils aus der Substanz gezahlt werden müssen. Wäre der Steuerpflichtige in einem solchen Fall faktisch gezwungen, das Grundstück zu verkaufen, um die erhobene Bodenwertzuwachssteuer zu bedienen, wirkt sich die Mehrwertabschöpfung als faktische Beeinträchtigung der Bestandsgarantie des Grundeigentums aus.<sup>29</sup> Verfassungsrechtlich wäre ein solcher Weg bedenklich.

#### **5.4 Möglichkeiten für andere nichtsteuerliche Abgaben**

Gebühren setzen eine individuell zurechenbare Gegenleistung voraus (Äquivalenzprinzip). An einer solchen fehlt es bei der allgemeinen Steigerung der Bodenwerte regelmäßig, so dass Gebühren nicht in Betracht kommen.

Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwendungsersatzleistungen für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen und für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen, nicht für deren laufende Unterhaltung und Instandsetzung.

Ähnlich wie bei Gebühren besteht eine kausale Verknüpfung; es muss ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil in Anspruch genommen werden können. Folglich dürften auch Beiträge als Einnahmequelle nicht in Betracht kommen.

Sonderabgaben werden von bestimmten Gruppen von Bürgern bzw. Unternehmen erhoben und einem Sonderfonds zugeleitet. Denn während Steuern dazu dienen, den

---

<sup>26</sup> <https://www.dielinkebt.de/themen/a-z/detailansicht/immobilienspekulation/>

<sup>27</sup> Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke vom 22.09.2025 (BT-Ds. 21/1753), abgelehnt (BT-Ds. 21/2109)

<sup>28</sup> BT-Ds. 19/17044 Nr. 7

<sup>29</sup> Huber/Vofßkuhle/Depenheuer/Froese, 8. Aufl. 2024, GG Art. 14 Rn. 332

allgemeinen, in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Finanzbedarf der Steuergläubiger zu decken, sind Sonderabgaben Abgaben zur Finanzierung besonderer Aufgaben, die nicht in den Haushaltsplänen erfasst sind (sog. parafiskalische Abgaben).

Sollte die Zielrichtung dieses Auflagenbeschlusses also noch deutlicher weg von dem Lenkungszweck einer Steuer zur Erzielung von Haushaltseinnahmen hin zu einem klaren Handlungsanreiz sein, dann wäre auch eine Sonderabgabe grundsätzlich denkbar. Aktuelle Überlegungen gibt es aber insoweit derzeit nicht.

## **6 Fazit**

Boden ist ein endliches Gut und politisch extrem sensibel – seine Nutzung bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen Eigentumsrechten, Marktlogik, sozialer Verantwortung und kommunaler Planungshoheit. Gleichzeitig sind Eingriffe oft juristisch komplex und politisch umstritten.

Der Senat setzt zur Eindämmung der Bodenspekulation auf die Einführung einer Grundsteuer C für unbebaute baureife Grundstücke. Die Erhöhung der Differenzierung der Messzahlen bei der Grundsteuer B war ein erster Schritt in diese Richtung; die Grundsteuer C ergänzt diesen um ein zielgenaues Lenkungsinstrument. Die Prüfung weiterer steuer- und abgabenrechtlicher Möglichkeiten hat bestätigt, dass diese weder als Ersatz noch als sinnvolle Ergänzung in Betracht kommen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine starke Lenkungswirkung der Grundsteuer C zwangsläufig bedeutet, dass dauerhafte Mehreinnahmen nicht das primäre Ziel dieses Instruments sein können.

Die Umsetzung erfordert erhebliche Vorarbeiten – insbesondere die vollvektorielle Digitalisierung der Bebauungspläne, die unabhängig von der Grundsteuer C zügig erfolgen soll, sowie die Schaffung der personellen Voraussetzungen in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen. Nach dem seitens der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen skizzierten Zeitplan ist eine Erhebung frühestens ab 2031 realistisch. Der Senat wird die hierfür erforderlichen Schritte einleiten.

Maßnahmen bei anderen bestehenden Steuern sind weniger zielgerichtet. Im Einkommensteuerrecht könnte zwar mit der Aufhebung der Spekulationsfrist von zehn Jahren eine dauerhafte Steuerverhaftung von Wertentwicklungen von Grundstücken sichergestellt werden. Mehrheiten für eine entsprechende Bundesratsinitiative sind jedoch ungewiss. Zudem würden Mehreinnahmen für den Landeshaushalt nur zeitverzögert und auch nur anteilig entsprechend dem Landes- und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer anfallen.