

# Themenpapier Flächenverbrauch

## Naturzerstörung stoppen – Flächenverbrauch eindämmen

Sebastian Schmidt / Damian Ludewig

Die Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat im Koalitionsvertrag vom November 2005 festgeschrieben, die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie aufzugreifen und weiter zu entwickeln. Die Regierung ist jedoch mit einem aktuellen täglichen Flächenverbrauch von ca. 120 Hektar pro Tag noch weit davon entfernt, das in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegte Ziel von 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 zu erreichen.

Wenn der jetzige Trend nicht gestoppt wird, droht die Zerstörung von Lebensräumen und die Ausrottung zahlreicher Tier- und Pflanzenarten. Flächenverbrauch und Zersiedelung trieben aber auch die Kosten für die Aufrechterhaltung sozialer Dienste und Infrastruktur in die Höhe, was insbesondere in Ostdeutschland zunehmend ein Problem darstellt und durch den demografischen Wandel weiter verschärft werden wird. Daher müssen

dringend politische Maßnahmen ergriffen werden, den Flächenverbrauch einzudämmen. Am Erfolg versprechendsten scheint hier die Änderung der finanziellen Anreize, denn heute haben Kommunen den Anreiz, möglichst viel Bauland auszuweisen und Grundstücksbesitzer haben keinen Anreiz, sparsam mit Flächen umzugehen. Sowohl die bisherigen Regelungen bei der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, als auch bei der Einkommensteuer und dem Kommunalen Finanzausgleich belohnen Städtewachstum und damit die Bereitstellung von Bauland. Gerade angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen kann dies keine nachhaltige Entwicklung darstellen. Eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr oder auch eine durch weitere Instrumente flankierte Flächennutzungssteuer könnten Grundstücksbesitzer zu einer möglichst umweltverträglichen Flächennutzung motivieren.

## A. GRUNDSTEUERREFORM

### Ausgangslage

Die geltende Grundsteuer, die unter Zuhilfenahme veralteter Einheitswerte berechnet wird, schafft keinerlei Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme. Darüber hinaus be-

günstigen die Bewertungsregelungen für bebaute Grundstücke sogar die stärker Flächen beanspruchende Bebauung mit Einfamilienhäusern gegenüber der Bebauung mit Mehrfamilienhäusern.

## Reformvorschläge

In den letzten Jahren sind verschiedene Reformmodelle entwickelt worden mit verschiedenen Bemessungsgrundlagen wie Bodenwert, Grundstücksfläche und Gebäudefläche einerseits und verschiedene Nutzungsarten andererseits. Sie verfolgen eine unterschiedliche Zielsetzung:

**Bodenwertsteuern** (und kombinierte Bodenwert- und Boden- bzw. Gebäudeflächensteuern) haben vor allem zum Ziel, Fläche innerorts zu verteuern, weil diese bereits erschlossen ist, ihre Nutzung somit ökonomisch und ökologisch weniger teuer wäre als die Erschließung neuer Flächen im Umland. Die Idee dabei ist, dass bei verstärkter innerstädtischer Flächennutzung durch dichtere Bebauung von Grundstücken und die Nutzung von innerstädtischen Brachflächen der Druck auf die Erschließung neuer Grundstücke und damit der Ausweitung der Siedlungsfläche insgesamt weicht. Die Folge ist jedoch auch, dass versiegelte Flächen am Stadtrand weiterhin gering, und unversiegelte Flächen in der Innenstadt dann höher besteuert werden. Das ist aus ökologischer Sicht ambivalent zu bewerten, da innerstädtische Branchen durch die Verteuerung zwar eher genutzt werden, indem Grundstücksbesitzer beispielsweise ein weiteres Mietshaus bauen, um aus teurer gewordenen Grundstücken höhere Einnahmen zu generieren. Es gibt jedoch auch den gegenläufigen Effekt, dass die weitere Zersiedelung der Landschaft ebenfalls gefördert wird, da die Randgrundstücke durch die Reform für potentielle Käufer günstiger würden als die Grundstücke in den Innenstädten. Wenn es sich um eine reine Bodenwertsteuer handelt, spielen der Grad der Versiegelung oder die Nutzungsqualität keine Rolle. Eine Flächenkomponente würde zwar die ursprüngliche Zielsetzung der Grundsteuer, größere Vermögen höher zu besteuern erfüllen, hat jedoch ebenfalls zunächst keine Wirkung auf die Art der Nutzung. Dies könnte durch entsprechende Unterschiede in den Steuermaßzahlen für bebauete und unbebaute Flächenteile positiv beeinflusst werden.

Die **Flächennutzungssteuer** hat einen anderen Ansatz: Sie belastet Flächenbesitz je nach Nutzungsart differenziert – je umweltverträglicher

die Nutzung, desto weniger Steuern müssen gezahlt werden, je umweltschädlicher die Nutzung, desto mehr langt der Staat zu. Hier ist das Ziel, insgesamt Anreize zu geben, Flächen möglichst wenig, bzw. möglichst umweltverträglich zu nutzen. So wird vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln (FiFo) beispielsweise abgestuft zwischen naturbelassenen Flächen, naturschonend genutzten Flächen, Forstwirtschaftlich genutzten Flächen, nichtversiegelten Landwirtschaftsflächen im Innen- und Außenbereich, sonstigen Freiflächen, versiegelten Flächen im Außenbereich, versiegelten Flächen im Innenbereich und besonders naturschädlich genutzte Flächen. Der Aufwand der Steuererhebung ist hier etwas höher als bei den meisten anderen Vorschlägen, weil die verschiedenen Nutzungsarten ermittelt werden müssen. Dafür ist die ökologische Lenkungswirkung auf Ebene der Flächennutzer wesentlich klarer und positiver. Die Flächennutzungssteuer lässt auch eine Unterscheidung in Flächennutzung im Innen- und Außenbereich zu, so dass sich der Anreiz, wenn schon Flächen versiegelt werden, dies dann lieber innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen zu tun, integrieren lässt.

Um Lenkungseffekte zu erzielen, ist insbesondere bei den erstgenannten Modellen eine größere Steuerspreizung notwendig. Signifikante positive innovationspolitische wie ökologische Auswirkungen sind bei einer aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer nicht zu erwarten. Einzig die Flächennutzungssteuer könnte bei Aufkommensneutralität eine positive Wirkung auf Innovationen im Bereich der umweltschonenden Nutzung von Grundstücken entfalten. Je umweltschädlicher Grundstücke genutzt werden, desto mehr Steuern muss der Grundstücksbesitzer zahlen. Grundstücksbesitzer erhalten so den Anreiz, ihre Flächen möglichst wenig zu versiegeln und ökologisch verträglich zu nutzen. Die Flächennutzungssteuer könnte aber einen Anreiz für Kommunen setzen, ihr Steueraufkommen durch die Förderung umweltschädlicher Flächennutzungen zu erhöhen. Hier widersprechen sich die Anreizsetzungen für Flächennutzer und Kommunen.

Bei den anderen Modellen sind die Anreize auf kommunaler Ebene ökologisch wünschenswert,

da die Kommunen für die Freihaltung von Flächen in höherem Maße entlohnt werden als bisher. Dafür wird das Besitzen von Freiflächen für die Bürger zu einer teuren Angelegenheit, so dass davon ausgegangen werden muss, dass sie den Anteil der Freiflächen, die sie besitzen tendenziell reduzieren werden.

Aus ökologischer Sicht und zur Umsetzung des Verursacherprinzips ist eine Flächennutzungssteuer als wünschenswerteste Alternative zu bezeichnen. Dabei muss in jedem Fall eine Lösung für die problematischen Anreize auf kommunaler Ebene gefunden werden um zu verhindern, dass die Kommunen die umweltschädliche Nutzung ihrer Flächen zur Einkommensmaximierung nutzen. Dazu könnte die Flächennutzungssteuer, mit einer Bodenwertsteuer kombiniert werden, was aber den Erhebungsaufwand noch weiter erhöht. Ein weiterer Lösungsansatz wäre daher eine Ökologisierung des Kommunalen Finanzausgleichs.

## B. KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH

### Ausgangslage

Die Diskussion über eine Nutzbarmachung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zur Abgeltung ökologischer Belange wird bereits seit vielen Jahren geführt. Die aktuelle Ausgestaltung des KFA bevorzugt einseitig die Belange einwohnerstarker, großer Kommunen. Dagegen werden ökologische und gesundheitliche Gemeinwohlbelange, wie die Bereitstellung von (unversiegelten) Freiflächen, die Pflege und Entwicklung von Biotopen oder die Belassung von Feuchtgebieten in ihrem Urzustand, weder berücksichtigt noch abgegolten.

### Reformvorschläge

Es wird darüber nachgedacht, ob die Honorierung von Naturschutzleistungen und die Verminderung der Flächeninanspruchnahme durch eine Reform des KFA erreicht werden können. Ein ökologisches Teilziel ist dabei die Etablierung eines Gegengewichts zu Einnahmen aus

Flächenverbrauch, ein anderes die Verminderung der Flächeninanspruchnahme.

Die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse wird auf die verschiedenen Zuweisungsposten verteilt. Für bestimmte Bedarfsposten können vorab Finanzmittel abgezweigt werden. Im eigentlichen Finanzausgleichsmechanismus sind nur die Schlüsselzuweisungen enthalten.

Folgende Modelle werden diskutiert:

1. Landschaftsplan-Ansatz (LPA – ergebnisorientierter Ansatz, bei dem Kommunen mehr Geld bekommen, wenn sie über eine höhere Anzahl von Flächen mit hoher Umweltqualität verfügen)
2. Naturpunkte Ansatz (NPA – maßnahmenorientierter Ansatz, bei dem Kommunen durch konkrete ökologische Flächenaufwertungsmaßnahmen eine höhere Zuweisung erzielen können)
3. Integration eines ökologischen Indikators in den KFA (Gewichtung der Einwohner nach Flächenwertigkeiten)

### Bewertung der Ansätze

Bei Abzweigungen aus der Schlüsselmasse von 5 Prozent ist die ökologische Wirkung des LPA sehr begrenzt und scheint ungeeignet. Der NPA entfaltet bei gleicher Zuweisungsmasse bereits eine deutlich größere Wirkung. Die Integration eines ökologischen Indikators in den KFA geht mit ökologisch sehr wünschenswerten Entwicklungen für Zahlungsempfänger einher. Allerdings bleiben die Kommunen von der positiven ökologischen Anreizwirkung ausgeschlossen, die kein Geld aus dem KFA erhalten. Daher scheint das dritte Modell nicht ohne weiteres empfehlenswert. Der NPA ist daher am besten geeignet, um mit minimalen Finanzmitteln Kommunen Anreize für ökologisch wertvolle Flächennutzung zu geben. Dies könnte auch den Anreiz einer Flächennutzungssteuer für die Kommunen kompensieren, die sonst eine möglichst unökologische Nutzung der Flächen

fördern könnten, um so ihr Steueraufkommen zu maximieren. Außerdem scheint es sinnvoll, die 5 Prozent der Schlüsselmasse um weitere Finanzmittel aus anderen Quellen zu ergänzen, um die Anreizwirkung ökologisch zu optimieren.

## C. WEITERE INSTRUMENTE

### Reform der Grunderwerbsteuer

Die geltende Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer hat weder einen direkten Bezug zur Fläche noch zur Umweltschädlichkeit der Flächennutzung. Aus ökologischer Sicht wäre es sinnvoll, die Grunderwerbsteuer als Flächennutzungs- bzw. Neuversiegelungssteuer oder -abgabe auszurichten. Wenn zukünftig die beabsichtigte oder tatsächliche Nutzung eines Grundstücks und nicht mehr sein wirtschaftlicher Wert maßgeblich für die Berechnung der Grunderwerbsteuer wäre, würde sich die Aufkommensverteilung unter den Ländern grundlegend verändern. Bisher ist das Aufkommen in dicht besiedelten Räumen höher, als in ländlichen Gebieten. Der Ermittlungsaufwand für die Klärung der Nutzungsverhältnisse oder des Entsiegelungsgrades von Grundstücken liegt weit über dem der aktuellen Bemessungsmechanismen, d.h. es wäre mit steigenden Verwaltungskosten zu rechnen. Da in urbanen Gegenden weniger Natur vorhanden ist, die degradiert werden könnte, würde das Aufkommen dort sinken. Bei Stadtbewohnern dürfte die Akzeptanz für eine Reform also hoch sein. Im ländlichen Raum, wo das potentielle Degradierungsmaß im Durchschnitt höher liegt, wären höhere Steuersätze die Folge der Reform. Dort dürfte die Akzeptanz für die Maßnahme in der Bevölkerung geringer sein. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung plädiert schon lange für eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer und für die simultane Einführung einer Neuversiegelungsabgabe.

### Versiegelungsabhängige Abwassergebühr

Bereits viele Gemeinden in Deutschland haben eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr eingeführt. Für die Höhe der Gebühren ist nicht nur das Volumen des Frischwasserbezugs ausschlaggebend, sondern auch die Regenwassermengen, die von einem Grundstück in die öffentliche Kanalisation abfließen. Über je mehr versiegelte Fläche ein Grundstück verfügt, desto mehr Regenwasser wird von diesem Grundstück in Kanalisation geleitet statt zu versickern. Da die Ableitung von Regenwasser in die öffentliche Kanalisation Kosten verursacht, nehmen Grundstückseigentümer mit großen versiegelten Flächen kommunale Leistungen stärker in Anspruch. Versiegelungsabhängige Abwassergebühren führen deshalb zu einer höheren Gebührengerechtigkeit. Sie führen aber auch zum Anreiz beim Neubau auf umfangreiche Versiegelung zu verzichten und bereits versiegelte Flächen zu entsiegeln. Das dem Gebührenrecht zugrunde liegende Äquivalenzprinzip setzt aber einer über die entstehenden Kosten hinausgehenden flächenpolitischen motivierten Bemessung enge Grenzen.

### Weitere

Weitere Ansätze sind Modelle der Flächenkreislaufwirtschaft, Planungsinstrumente, Neuversiegelungsabgabenkonzepte, handelbare Flächenausweisungszertifikate für Kommunen, Kontingentierungen der Flächenausweisung sowie Reformen der Gewerbesteuer. Die Lösung für die verschiedenen Probleme in diesem Bereich kann nur ein wohlausgewogener Instrumentenmix sein.