

I TEXTE 21/00

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT
- Raumplanung/Ökologie -

Forschungsbericht 201 03 196 (alt); neu: 296 15 196

II UBA-FB 000070

III

IV Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen

von

Dr. Kilian Bizer

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Joachim Lang

Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln

unter Mitarbeit von

Kerstin Meyenschein

Tilman Möller

Jens Ochtrop

V

VI Kurzfassung

(1) Aufgrund der Aussetzung der Vermögensteuer sowie der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer werden flächendeckende Einheitswerte nur noch für die Grundsteuer benötigt. Die Bereitstellung der Einheitswerte bindet 4.000 Finanzbeamte und wird als unverhältnismäßig aufwendig eingeschätzt. Da die Einheitswerte überdies zu Verzerrungen führen, weil sie die Verkehrswerte nicht nur unvollständig sondern auch für einzelne Nutzungen unterschiedlich erfassen, wird allgemein für eine Abschaffung der Einheitswerte plädiert. Dann wird für die Grundsteuer eine neue Bemessungsgrundlage benötigt.

(2) In ihrer gegenwärtigen Form leistet die Grundsteuer zu vielen Zielen Beiträge. Im Vordergrund steht das Fiskalziel, für das die Grundsteuer ein konjunkturunempfindliches

stetiges Aufkommen bereitstellt. Zusätzlich kann das Aufkommen über den kommunalen Hebesatz variiert werden; insofern trägt die Grundsteuer auch wesentlich zur kommunalen Finanzautonomie bei. Schließlich werden implizit auch noch wohnungbaupolitische und agrarpolitische Ziele verfolgt. Wohnungsbaupolitisch begünstigt die Grundsteuer durch geringe Steuermesszahlen den Einfamilienhausbau. Agrarpolitisch ging es bisher um weitgehende Entlastung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Flächennutzern.

(3) Für eine Reform der Grundsteuer sind neben den traditionellen Zielen auch Beiträge zu spezifischen Umweltzielen zu leisten. Für die Flächennutzung bestehen vielfältige Umweltziele, die den Bereichen "Freiflächen" und Siedlungs- und Verkehrsfläche zugeordnet werden können. Im Bereich der Freiflächen ist das umweltpolitische Ziel vorrangig in einer naturschonenden Bewirtschaftung zu sehen; im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsfläche besteht das Ziel in flächensparenden Nutzungsformen sowie in der Reduzierung von Versiegelungen.

(4) Die in der Literatur diskutierten Reformvorschläge lassen sich in partielle und allgemeine Reformvorschläge einteilen: den partiellen Reformvorschlägen ist gemein, dass sie zwar spezifische Ziele bedienen, aber entweder dem Fiskalziel nicht in ausreichendem Maß Rechnung tragen (Planungswertausgleich, Baulandsteuer) oder keine ausreichende Verwaltungsvereinfachung erreichen (neue Hauptfeststellung, Versiegelungsfaktoren) bzw. die bisherigen Verzerrungen nicht korrigieren (Aufschläge auf die Einheitswerte, Versiegelungsfaktoren).

(5) Zu den allgemeinen Reformvorschlägen sind insbesondere die Bodenwertsteuer und die Bodenflächensteuer zu zählen. Die Bodenwertsteuer erfüllt zumindest partiell Umweltziele, indem sie einen Anreiz gibt, sparsam mit Flächen umzugehen und beanspruchte Flächen intensiv zu nutzen. Gleichzeitig birgt sie jedoch auch Risiken: Aufgrund des Wertgefälles von den Ballungszentren bis hin zu den ländlichen Räumen dürfte die Bodenwertsteuer tendenziell Nutzungen aus den Kernstädten abdrängen. Damit würde die Suburbanisierung verstärkt. Die Bodenflächensteuer weist diesen Nachteil nur in dem Maße auf wie es zu Hebesatzdifferentialen kommt. Sie leistet ebenfalls einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit Fläche, kann aber keine nach Flächennutzungen differenzierten Ziele verfolgen.

(6) Um neben dem Fiskalziel sowie dem Ziel der kommunalen Finanzautonomie auch noch differenziert Umweltziele zu verfolgen wird deshalb eine Flächennutzungsteuer konzipiert. Diese Steuer knüpft an sieben Flächennutzungsklassen an. Die bisherige Arbeitsteilung zwischen Finanzamt und gemeindlicher Steuerbehörde kann entfallen; die Flächennutzungsteuer kann allein von der Gemeinde veranlagt werden. Außerdem

entfällt die Einheitsbewertung als Bemessungsgrundlage. Auch andere monetäre Bewertungsgrundlagen sind nicht erforderlich.

(7) Die sieben nach ökologischen Gesichtspunkten differenzierten Flächennutzungsklassen finden als Steuerklassen Eingang in die Bemessungsgrundlage der Steuer: Sie reichen im baurechtlichen Außenbereich von „Steuerklasse I: naturnbelassene Flächen“, zu denen z. B. Naturschutzgebiete, Kernbereiche von Biosphärenreservaten aber auch Naturwaldreservate zählen, über „Steuerklasse II: naturschonend genutzte Flächen“, worunter hauptsächlich die anerkannten Verfahren der ökologischen Landwirtschaft zu fassen sind, bis hin zu „Steuerklasse III: forstwirtschaftlich genutzte Flächen“ und „Steuerklasse IV: sonstige Freiflächen“, zu denen schließlich alle konventionell genutzten landwirtschaftlichen Flächen aber auch die nicht versiegelten Flächen im baurechtlichen Innenbereich zählen. Die letzte der Nutzungskategorien im Außenbereich ist schließlich „Steuerklasse V: versiegelte Flächen im Außenbereich“. Im baurechtlichen Innenbereich bildet „Steuerklasse VI: versiegelte Flächen im Innenbereich“ das Kernstück der Steuer. Sie wird ergänzt durch „Steuerklasse VII: besonders naturschädlich genutzte Flächen“, in der neben den Verkehrsflächen auch Hochhäuser aufgenommen werden.

(8) Die Gemeinden erhalten auf die bundeseinheitlich als Mindestgrößen festgelegten Steuermesszahlen ein Hebesatzrecht. Dies kann durch landesrechtliche Vorgaben in gewissen Grenzen beschränkt werden, um spezifische landesumweltpolitische Zielvorstellungen zu verfolgen. Derartige Gestaltungsspielräume sollten Ländern und Gemeinden möglicherweise auch für die Einordnung von bestimmten Flächennutzungen in die Steuerklassen eingeräumt werden. Zusätzlich erhalten die Gemeinden auch ein zoniertes Satzungsrecht, über das sie Multiplikatoren für die Hebesätze festlegen können. Die zu bildenden Zonen könnten an die bestehenden Bodenrichtwerte angelehnt werden.

(9) Unter der Maßgabe einer bundesweit aggregierten, aufkommensneutralen Ausgestaltung steht für die Flächennutzungsteuer ein originäres Aufkommen von ca. 15,3 Mrd. DM zur Verfügung. Davon entfallen rd. 600 Mio. DM auf die bisherige Grundsteuer A, der Rest auf Grundsteuer B. Wird dieses Aufkommen ähnlich wie bisher zwischen Freiflächen (Grundsteuer A) und Siedlungs- und Verkehrsfläche (Grundsteuer B) aufgeteilt, nehmen die Steuerklasse VI und VII eine zentrale Rolle ein. Anders als bei anderen Umweltsteuerkonzepten besteht bei der Flächennutzungsteuer keine Gefahr, dass die Bemessungsgrundlage insgesamt erodiert, so dass ein stabiles und von Konjunkturschwankungen weitgehend unabhängiges Aufkommen geschaffen wird.

(10) Auch in der regionalen Betrachtung von Nordrhein-Westfalen und Bayern zeigt sich, dass keine gravierenden Abweichungen von den bundesweit ermittelten

durchschnittlichen Steuersätzen erfolgen muss, um das bisherige Aufkommen zu erreichen. Insofern kommt es nicht zu übermäßigen Streuungen. Dasselbe gilt für die Gemeinden, zumindest ergab die betrachtete Auswahl von Gemeinden, dass auch dort nicht mit gravierenden Abweichungen zu rechnen ist.

(11) Die aus der Steuer resultierenden Belastungen im Wohnbereich gehen in erster Linie zu Lasten der flächen- und versiegelungsintensiven Bebauung mit Einfamilienhäusern. Deutlich geringer belastet werden verdichtete Reihenhausbebauungen sowie Wohnungen im mehrgeschossigen Wohnungsbau. Die Verteilungswirkungen der Flächennutzungsteuer sind unter der Annahme eines linearen Zusammenhangs von Einkommen und Versiegelungsbedarf, der durch die allerdings nur begrenzt bekannte Vermögens- und Nutzungsstruktur von Immobilien zumindest teilweise gestützt wird, proportional und nicht regressiv.

(12) Sektorale Belastungen von Industrie und Gewerbe konnten nur unter Zuhilfenahme landesspezifischer Kennziffern gewonnen werden. Es zeigte sich, dass einzelne Sektoren wie Handel, Maschinenbau und Verkehr am stärksten belastet sind.

(13) Die Belastungen der öffentlichen Gebietskörperschaften divergieren beträchtlich. Während die Gemeinden nur Zahlungen an sich selbst leisten, müssen Bund und Länder an die Gemeinden zahlen. Die Belastungen entstehen in erster Linie für Verkehrsflächen und teilen sich bundesweit etwa hälftig auf Bund und die Länder auf.

(14) Aufgrund der differenzierten Steuerklassen werden für land- sowie forstwirtschaftliche Betriebe Anreize gegeben, auf eine naturschonende Bewirtschaftung umzustellen. Im Bereich der Landwirtschaft werden schon jetzt Prämien für Umstellungen gezahlt. Die Flächennutzungsteuer wirkt als Verstärkung dieser Prämienzahlung. Angesichts der geringen Höhe der Steuer dürften die Wirkungen vorerst gering bleiben, zumal, da als die entscheidende Restriktion für Umstellungen die Vermarktung angegeben wird. Dennoch würde die Flächennutzungsteuer ein Signal geben. Im Bereich der Forstwirtschaft kann die Steuer zu Umstellungen anreizen, die ohnehin wirtschaftlich sind. Allerdings fehlt es noch an einem staatlich anerkannten Lizenzverfahren für ökologisch wirtschaftende Betriebe.

(15) Um die Lenkungswirkungen auf Neuversiegelungen im privaten Bereich abzuschätzen, wurde ein Modell weiterentwickelt, das grundsätzlich drei Effekte unterscheidet: den Grundstücksverkleinerungs-, den Bauausführungs- und den Versiegelungseffekt. Die drei Effekte beschreiben, in welchem Maß der Bauherr auf Kostensteigerungen mit bestimmten Maßnahmen reagiert. Nach dem Grundstückseffekt kann er beispielsweise seine Ansprüche an die Grundstücksgröße reduzieren. Der Bauausführungseffekt gibt an, welche Kostensenkungspotentiale "am Bau" verwirklicht

werden können. Und schließlich kann die versiegelte Grundfläche reduziert werden, indem die Nutzungen verdichtet werden oder auf einzelne Versiegelungen verzichtet wird. Das Modell konnte zumindest in einzelnen Bestandteilen quantitativ unterfüttert werden, um auf der Basis geschätzter Kreuzpreiselastizitäten empirische Anhaltspunkte für Lenkungswirkungen zu gewinnen. Unter diesen Bedingungen wurde für den Neubau eines Einfamilienhauses eine mögliche Reaktion von rd. 14 qm Versiegelungsreduzierung ermittelt.

(17) Neben der Modellierung des Gesamtvorhabens bei Neubau ist es aber auch möglich, die Entscheidung zu zerlegen. So ist intuitiv einleuchtend, dass die Bereitstellung von Parkraum häufig weitgehend unabhängig von der sonstigen Bauentscheidung getroffen werden kann. Die Flächennutzungsteuer verändert in diesem Bereich die Entscheidung zugunsten flächensparender Varianten, z. B. der Parkpalette. Aufgrund der nah beieinander liegenden Gestaltungskosten kann schon ein geringer Steuersatz das Kalkül für den rationalen Entscheidungsträger umkehren: statt der flächenintensiven Einzelgarage wird die Parkpalette günstiger.

(18) Neben den Entscheidungen bei Neubauten greift die Flächennutzungsteuer auch in Entscheidungen ein, die den Bestand von Nutzungen betreffen. Dabei spielen die Entsiegelungskosten eine zentrale Rolle. Aufgrund der geringen Höhe der Steuersätze können nur begrenzt Entsiegelungsmaßnahmen erwartet werden. Die Entsiegelungsmaßnahmen lassen sich nach den anfallenden Kosten grob in drei Klassen einteilen; die Flächennutzungsteuer mobilisiert nur Maßnahmen im Bereich der untersten Klasse.

(19) Im Bereich der gewerblichen und industriellen Flächennutzung bestehen Lenkungspotentiale hinsichtlich verdichteter Nutzungen aber auch hinsichtlich der Mobilisierung von Reserve- und Brachflächen. Die vorherrschende ein- bis anderthalbgeschossige Bebauung legt nahe, dass diese Bauform kostengünstiger ist als höhergeschossige. Tatsächlich kann durch eine zweigeschossige Bebauung ein erhebliches Kostensenkungspotential gegenüber der eingeschossigen Lösung erschlossen werden. Die Steuer könnte in diesem Bereich also ebenfalls auf bereits wirtschaftliche Optionen hinweisen.

(20) Dasselbe gilt für den Bereich der Lagerhaltung. Auch hier zeigen Kostenvergleiche von Lagersystemen, das schon bei geringen Bodenpreisen höhergeschossige Lösungen kostengünstiger sind. Da die Flächennutzungsteuer den Bodenpreis tendenziell anhebt, wirkt sie auch hier in Richtung flächensparender Bauweisen und Nutzungsformen.

(21) Im Bereich gewerblicher Parkierungsanlagen wurde hingegen deutlich, dass bestimmte Nutzungsentscheidungen nicht in entscheidungsrelevantem Ausmaß beeinflusst werden: So wird das Entscheidungskalkül zwischen ebenerdiger Parkierungsfläche und einer Tiefgarage, etwa beim Bau eines Einkaufszentrums, nur marginal verändert, ohne dass die Entscheidung zugunsten der Tiefgarage ausfallen würde.

(22) Im Bereich der Gebietskörperschaften bestehen unterschiedliche technische Entsiegelungspotentiale. Die höchsten Potentiale bestehen bei den Gemeinden, insbesondere den gemeindlichen Verkehrsflächen. Weitaus geringere Potentiale gibt es bei Bundesstraßen, Bundesautobahnen und Landestraßen. Ökonomisch wirkt die Flächennutzungsteuer am stärksten auf Bund und Länder, da diese Zahlungen an die Gemeinden leisten. Die Gemeinden zahlen hingegen nur an sich selbst, so dass die Wirksamkeit der Steuer vom politischen Willen der Kommunalpolitiker abhängt. Nutzen diese die Steuer, um innerhalb der Verwaltung einen Anreiz zu setzen, weniger zu versiegeln bzw. auch zu entsiegeln, greift die Steuer auch im gemeindlichen Bereich.

(23) Im Ergebnis ist festzuhalten, dass durch die Flächennutzungsteuer die richtigen strukturellen Anreize gegeben werden, um die umweltpolitischen Ziele der Flächennutzung tendenziell zu erreichen. Allerdings muss betont werden, dass die Flächennutzungsentscheidungen mit deutlich höheren Abgabesätzen beeinflusst werden müssen als es bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung erwartet werden kann, wenn insgesamt ein Wandel zu flächensparenden und versiegelungsreduzierten Bebauungen gegeben werden soll. Eine allgemeine Erhöhung der Flächennutzungsteuer könnte gleichzeitig zur Gegenfinanzierung anderer Steuern, etwa der Gewerbesteuer, dienen, die ohnehin bei fortschreitendem Standortwettbewerb sich für die Gemeinden nachteilig auswirken.