

Der Beitrag einer reformierten Grundsteuer zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie:

Reduktion oder Expansion des Flächenverbrauchs?

Von Martin G. Viehöver

Prüfer:

Ministerialdirektor Prof. Dr. jur. Michael Krautzberger

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Dipl. Kfm. Günter Kroës

Hiermit versichere ich, dass ich die Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie Zitate kenntlich gemacht habe.

Martin G. Viehöver, Dortmund 20.05.01

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis.....	VII
Teil I Einführung in die Thematik.....	1
1 Einleitung und Problemstellung.....	1
1.1 Ziel und Aufbau der Arbeit	3
1.2 Methodik	5
2 Reformbedarf der Grundsteuer.....	6
2.1 Verfassungsrechtliche Gründe für eine Grundsteuerreform	8
2.2 Praxistest Grundsteuer des BMV/BW.....	9
3 Nachhaltigkeitsstrategie.....	11
3.1 Hintergrund.....	11
3.2 Definitionen.....	13
3.2.1 Nachhaltigkeit.....	13
3.2.2 Generationengerechtigkeit.....	20
3.2.3 Verhältnis von temporaler und intertemporaler Generationengerechtigkeit (Nachhaltigkeit).....	21
4 „Flächenverbrauch“ – ein Problem?.....	23
4.1 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland.....	23
4.2 Ist dieser Flächenverbrauch generationengerecht?.....	31
4.2.1 Qualitative Beeinträchtigungen.....	32
4.2.2 Quantitative Auswirkungen.....	35
4.2.3 Naturraumpotential und Naturraumnutzung.....	41
5 Gründe für die Berücksichtigung der Lenkungswirkungen einer neuen Grundsteuer.....	46
5.1 Grenzen ordnungsrechtlicher Instrumente.....	46
5.2 Effizienzgewinne und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente.....	48
6 Zusammenfassung Teil I.....	51
Teil II Theoretische Bewertung verschiedener Ansätze für eine Reform der Bodenbesteuerung.....	52
7 Bewertungskriterien.....	53
7.1 Finanzwirtschaftliche Kriterien.....	53
7.2 Ökologische Kriterien.....	58
7.3 Ökonomische Kriterien.....	64
7.4 Soziale Kriterien.....	65
7.5 Politische Kriterien.....	67
8 Kriterienkatalog und Gewichtung der Aspekte.....	69
8.1 Zusammenstellung der Kriterien.....	69
8.2 Gewichtung.....	69
9 Beschreibung und Bewertung der unterschiedlichen Modelle.....	77
9.1 Bodenwertsteuer.....	78
9.1.1 Beschreibung.....	78
9.1.2 Bewertung als Grundsteuer B.....	79
9.1.3 Bewertung als Grundsteuer A.....	86
9.2 Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer.....	87
9.2.1 Beschreibung.....	87

9.2.2	Bewertung als Grundsteuer B	89
9.2.3	Bewertung als Grundsteuer A	94
9.3	Kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer	95
9.3.1	Beschreibung	96
9.3.2	Bewertung als Grundsteuer B	96
9.3.3	Bewertung als Grundsteuer A	99
9.4	Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer	101
9.4.1	Beschreibung	101
9.4.2	Bewertung als Grundsteuer B	102
9.4.3	Bewertung als Grundsteuer A	104
9.5	Flächennutzungssteuer	104
9.5.1	Beschreibung	105
9.5.2	Bewertung als Grundsteuer B	109
9.5.3	Bewertung als Grundsteuer A	110
10	Grenzen der Lenkungswirkung bei Aufkommensneutralität	112
11	Gegenüberstellung der Modelle und Auswahl der zu vergleichenden Modelle	113
11.1	Bewertung der Modelle für die Grundsteuer B	113
11.2	Bewertung der Modelle für die Grundsteuer A	115
12	Zusammenfassung Teil II	118
Teil III Vergleichsberechnung		120
13	Datengrundlage	120
14	Vergleichsberechnung für die Stadt Münster	122
14.1	Bodenwertsteuer	123
14.2	Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer	125
14.3	Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer	129
14.4	Flächennutzungssteuer	133
Teil IV Gesamteinschätzung		137
15	Ergebnisvergleich	137
16	Ausblick: Potentiale einer Weiterentwicklung	139
17	Fazit	141
Literaturverzeichnis		142
i.	Bücher	142
ii.	Dissertationen	144
iii.	Aufsätze in Sammel- und Nachschlagewerken	144
iv.	Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen	147
v.	Broschüren, Geschäftsberichte, Sonderhefte, unveröffentlichte Arbeiten, statistisches Material oder graue Literatur	150

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	an angegebenen Ort
abzgl.	abzüglich
ARL	Akademie für Raumordnung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Beschl.	Beschluss
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGBI	Bürgerliches Gesetz Blatt
BIP	Brutto-Inlands-Produkt
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVWB	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BStBl	Bundessteuerblatt
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CO ₂	Kohlendioxid
CSD	Commission for Sustainable Development
d.h.	das heißt
DFB	Deutscher Fussball-Bund
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ebd.	ebenda
EEA	European Environmental Agency
et al.	et alii (Lateinisch: und andere)
evtl.	eventuell
Fn.	Fußnote
ges.	gesamt
GF	Geschossfläche
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GrStG	Grundsteuergesetz
GRZ	Grundflächenzahl
Herv. durch d. Verf.	Hervorhebung durch den Verfasser
i. d. R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
m. a. W.	mit anderen Worten
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
o.g.	oben genannte/n
o.J.	ohne Jahrangabe
o.S.	ohne Seitenangabe
p. a.	per anno (pro Jahr)
ROG	Raumordnungsgesetz
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten

SRU	Der Rat für Sachverständigen für Umweltfragen
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
u.a.	unter anderen/m
UBA	Umwelt Bundes Amt
v.a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WCED	World Commission on Environment and Development
WertV	Wertermittlungsverordnung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zw.	zwischen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Steuersystematik der Grundsteuer	7
Abbildung 2:	Anteile einzelner Steuern an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden 1970-1997	8
Abbildung 3:	Entwicklung der Flächennutzungen seit 1960	24
Abbildung 4:	Tägliche Veränderung der Bodennutzung in der BRD 1993-1997 in ha	25
Abbildung 5:	Verstädterung in Stadtregionen	26
Abbildung 6:	Baulandpreis und Siedlungsdichte	28
Abbildung 7:	Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1999 – 2050	29
Abbildung 8:	Verkehrsbelastungen durch Infrastruktur und Emissionen	37
Abbildung 9:	Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland von 1960-1990	38
Abbildung 10:	Verkehrsarme Räume (Veränderung 1977-1987)	38
Abbildung 11:	Flächenbedarf durch landwirtschaftliche Nutzungen	40
Abbildung 12:	Siedlungsflächeninanspruchnahme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden	41
Abbildung 13:	Bauland- und Verkehrsflächenbedarf in Abhängigkeit von der Geschossflächenzahl	61
Abbildung 14:	Bodenpreisgebirge in Berlin und München, 1994	66
Abbildung 15:	Steuersystematik der Bodenwertsteuer	79
Abbildung 16:	Be- und Entlastungswirkung beim Umstieg auf eine Bodenwertsteuer	81
Abbildung 17:	Anteile des Gebäude- und Bodenwertes bei der heutigen Grundsteuer	82
Abbildung 18:	Wirkung einer Bodenwertsteuer auf das Bodenpreisgebirge	82
Abbildung 19:	Bodenwerte und Steuersätze in den Gemeinden mit Bodenwertsteuer in Großraum Melbourne	85
Abbildung 20:	Steuersystematik der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer	88
Abbildung 21:	Belastung eines 100 qm Grundstücks je GFZ	92
Abbildung 22:	Belastung je qm GF	93
Abbildung 23:	Steuersystematik der Boden- und Gebäudewertsteuer	96
Abbildung 24:	Steuersystematik der Bodenwert- und flächensteuer	102
Abbildung 25:	Wirkung einer Bodenwert- und flächensteuer auf das Bodenpreisgebirge	103
Abbildung 26:	Steuersystematik der Flächennutzungssteuer	105
Abbildung 27:	Veränderung der Belastung je qm GF bei der Bodenwertsteuer	123
Abbildung 28:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwertsteuer	124
Abbildung 29:	Veränderung der Belastung der Boden- und Gebäudeflächensteuer V. 1:12	125
Abbildung 30:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Boden- u. Gebäudeflächensteuer (1:12)	126
Abbildung 31:	Veränderung der Belastung der Boden- und Gebäudeflächensteuer V. 1:1	127
Abbildung 32:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Boden- u. Gebäudeflächensteuer (1:1)	128
Abbildung 33:	Veränderung der Belastung der Bodenwert- und flächensteuer (0,2)	129
Abbildung 34:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwert- und flächensteuer (0,2)	130
Abbildung 35:	Veränderung der Belastung der Bodenwert- und flächensteuer (2,0)	131
Abbildung 36:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwert- und flächensteuer (2,0)	132
Abbildung 37:	Veränderung der Belastung der Flächennutzungssteuer	133

Abbildung 38:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Flächennutzungssteuer	134
Abbildung 39:	Veränderung der Belastung der modifizierten Flächennutzungssteuer	135
Abbildung 40:	Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. modifizierte Flächennutzungssteuer	136

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Teilnehmer am Praxistest Grundsteuer	10
Tabelle 2:	Bewertung des Erstaufwands	55
Tabelle 3:	Bewertung des Daueraufwands	55
Tabelle 4:	Bewertung der Verständlichkeit	56
Tabelle 5:	Bewertung des Entsiegelungsanreizes	59
Tabelle 6:	Bewertung der Wirkung auf Abgrabungen	59
Tabelle 7:	Bewertung der Wirkung auf land- und forstwirtschaftliche Nutzung	60
Tabelle 8:	Bewertung des Anreizes zur flächensparenden Bebauung	62
Tabelle 9:	Bewertung des Anreizes zur Baulandmobilisierung	63
Tabelle 10:	Bewertung der Förderung der Bauwirtschaft	64
Tabelle 11:	Bewertung des Einflusses auf das Bruttobodenpreisgebirge	67
Tabelle 12:	Bewertung des Anpassungsaufwands	67
Tabelle 13:	Bewertung der Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips	68
Tabelle 14:	Kriterienkatalog für die Nutzwertanalyse	69
Tabelle 15:	Maßstäbe für die Gewichtung der Teilziele untereinander	71
Tabelle 16:	Gewichtung der Teilziele	72
Tabelle 17:	Begründung für die Gewichtung	73
Tabelle 18:	Umrechnung der Gewichtung in Prozentwerte für Grundsteuer A und B	74
Tabelle 19:	Umrechnung der Gewichtung der Messkriterien in Prozent	75
Tabelle 20:	Ergebnis der Gewichtung in Bezug auf die Oberziele	76
Tabelle 21:	Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell A“	91
Tabelle 22:	Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell B“	98
Tabelle 23:	Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell B“	100
Tabelle 24:	Die Einteilung der Flächennutzungen in Steuerklassen nach der Flächennutzungssteuer	107
Tabelle 25:	Steuermesszahlen für die Flächennutzungssteuer	108
Tabelle 26:	Kriterienkatalog für die Grundsteuer B	114
Tabelle 27:	Ergebnisse der Nutzwertanalyse für die Grundsteuer B-Modelle	115
Tabelle 28:	Kriterienkatalog für die Grundsteuer A	116
Tabelle 29:	Ergebnisse der Nutzwertanalyse für die Grundsteuer A-Modelle	117
Tabelle 30:	Übersicht der Bewertungskriterien	118
Tabelle 31:	Anzahl der Beispielgrundstücke anhand der Gebietstypen	120
Tabelle 32:	Grundsteueraufkommen der Stadt Münster nach Gebietstypen	121
Tabelle 33:	Mittelwerte der Belastungsverschiebungen für die einzelnen Modelle	138

Teil I Einführung in die Thematik

1 Einleitung und Problemstellung

Die derzeitige Grundsteuer beruht auf Einheitswerten des Grundbesitzes, die 1964 erhoben wurden und seitdem nicht aktualisiert wurden. Da sich die tatsächlichen Werte jedoch stark verändert haben, wäre eine Neubewertung überfällig. Eine erneute Erhebung der Einheitswerte wäre jedoch sehr aufwendig und würde das Problem der unterschiedlichen Wertentwicklung in einigen Jahren erneut entstehen lassen. Aus diesem Grund wird seit den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes zur Vermögens- und Erbschaftssteuer verstärkt über verschiedene alternative Grundsteuermodelle diskutiert. Neben bislang im Ausland angewandten Modellen, wurden dabei auch neue Modelle entwickelt. Seit Januar 2000 läuft im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) in Hinblick auf die notwendige Grundsteuerreform ein „Praxistest Grundsteuer“, der vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt wird.¹ In diesem Praxistest werden drei unterschiedliche Modelle anhand verschiedener Grundstücke in mehreren Städten durchgerechnet, um den Aufwand und die Wirkungen der verschiedenen Modelle abschätzen zu können.

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Im Jahre 1992 hat Deutschland auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro die Agenda 21 unterschrieben, welche u.a. fordert, dass eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet werden soll. Erst am 27.07.2000 hat die Bundesregierung beschlossen, eine „Strategie für Nachhaltige Entwicklung“ zu erarbeiten. Im internationalen Vergleich ist Deutschland hierbei ein Nachzügler. Mittlerweile haben gut zwei Drittel aller Industrieländer eine nationale Umweltplanung oder Nachhaltigkeitsstrategie.² Als Vorreiter haben sich hierbei die Niederlande hervorgetan, die bereits 1989 – also schon vor Rio – den Nationalen Umweltpolitikplan (NEPP) erstellt haben, welcher besonders aufgrund seiner hohen Zielqualität, Verbindlichkeit und gesellschaftlicher Beteiligung zum Vorbild geworden ist.³

Zusammenhang der Grundsteuerreform und der „Strategie für Nachhaltige Entwicklung“

Neben dem Klimaschutz ist die Beeinträchtigung der Ressource Boden das größte Problem im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Das Umweltbundesamt hat einen Deutschen Umwelt Index (DUX) entworfen, der die Entwicklungstrends in verschiedenen Umweltschutzbereichen als statistische Kennwerte darstellt.⁴ Für die sechs Bereiche Klima, Luft, Boden, Was-

¹ Difu, 2000a, und Difu, 2000b.

² Vgl. Mertz, 2000, S. 2.

³ Vgl. ebd.

⁴ Vgl. auch nachfolgend: Umweltbundesamt (UBA), o.J., o.S.

ser, Energie und Rohstoffe wird jeweils ein quantifiziertes Umweltziel für ein bestimmtes Datum benannt, welches sich entweder aus internationalen Verpflichtungen oder aus politischen Absichtserklärungen ergibt. In jedem Bereich werden „maximal“ 1.000 Punkte vergeben, die mit einer Zielerreichung gleichzusetzen sind. Begonnen wird im jeweiligen Basisjahr mit 0 Punkten. In allen Bereichen außer Wasser und Boden zeichnet sich eine eher positiv ausgeprägte Entwicklung in Hinblick auf das Ziel aus.⁵ Im Bereich Boden geht die Entwicklung dagegen in die entgegengesetzte Richtung: der Index ist negativ. Der Schlüsselindikator für diesen Bereich ist die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) pro Tag. Das umweltpolitische Ziel in diesem Bereich ist die Reduktion von 120 ha/Tag (1997) auf 30 ha pro Tag im Jahre 2020.⁶ Bis zum Jahr 1999 ist der Flächenverbrauch weiter auf 129 ha/Tag gestiegen⁷, was den DUX-Wert auf –100 Punkte hat wachsen lassen.⁸ Die Enquete Kommission des Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ fordert eine noch stärkere Eindämmung des Flächenverbrauchs auf ca. 12 ha/Tag bis zum Jahre 2010 sowie langfristig eine vollständige Kompensation z.B. durch Entsiegelung.⁹ In der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ wird die Reduktion des Flächenverbrauchs auf Null schon für das Jahr 2010 gefordert.¹⁰ Für das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit können jedoch die anvisierten 30 ha/Tag nur ein Teilziel darstellen, denn unter diesem Gesichtspunkt kann lediglich eine Reduktion auf Null ha/Tag als ökologisch nachhaltig bezeichnet werden.¹¹

Rolle des Bundes bei der Reduktion des „Flächenverbrauchs“

Im Zusammenhang mit der Planungshoheit der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG stellt sich hierbei die Frage, in wieweit der Bund der richtige Ansprechpartner ist. In der Tat kommt den Gemeinden bei einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden eine wichtige Rolle zu, denn sie sind für Siedlungs- und Verkehrsflächenausweisungen in den meisten Fällen verantwortlich.¹² Dennoch hat schon 1954 das Bundesverfassungsgericht dem Bund die Verantwortung für die „Raumplanung für den Gesamtstaat“¹³ zuerkannt. Der Bund hat hierfür demnach den Rahmen zu setzen und nimmt dadurch Einfluss auf die Raumentwicklung. Dies gilt auch für die Grundsteuer, deren tatsächlicher und potentieller Einfluss auf den Flächenverbrauch in

⁵ ebd.: Klima: 505 Punkte, Luft: 613 Punkte, Energie 164 Punkte, Rohstoffe: 53 Punkte; Wasser: 0 Punkte und Boden –11 Punkte, Stand: Januar 2000.

⁶ ebd., o.S.; Bundesumweltministerin Merkel, 1998, S. 16.

⁷ Vgl. Dosch, F., 2000a, S.8.

⁸ eigene Berechnungen.

⁹ Gefordert wird eine Reduktion auf 10% der Rate, die für die Jahre 1993-1995 festgestellt wurde. Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 238 und Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1997, S. 55. In den Jahren 1993-1997 lag der Wert bei 120 ha/Tag. Vgl. Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f.

¹⁰ BUND/Misereor, 1995, S. 77.

¹¹ Siehe Kapitel 4.2

¹² Eine Ausnahme z.B. ist der Bundesfernstraßenbau.

¹³ BVerf.G., 1954, zitiert aus Turowski, 1987, S. 389.

dieser Arbeit untersucht wird.¹⁴ Abgaben¹⁵ – also auch Grundsteuern – haben in Abhängigkeit der Preiselastizität der Nachfrage und ihrer relativen Höhe immer neben einem Fiskal- auch einen Lenkungseffekt, da sie verzerrend auf die Marktpreise wirken. Im Rahmen der Grundsteuerreform stellt sich daher die Frage, welche Wirkungen von den unterschiedlichen Reformmodellen auf die Bodenallokation allgemein und auf den Flächenverbrauch speziell ausgehen. Wird durch das jeweilige Modell dem Trend zu einem anhaltenden Flächenverbrauch entgegengewirkt oder wird er dadurch eher noch unterstützt?

Bodennutzung – eine schwierige Thematik

Die Diskussionen um Nutzungsrechte von Grund und Boden waren schon seit je her Inhalt z.T. heftiger und auch ideologischer Auseinandersetzungen. Im Nationalsozialismus wurde u.a. aufgrund der Forderung nach „Land und Boden (Kolonien) zur Ernährung unseres Volkes und Ansiedlung unseres Bevölkerungsüberschusses“¹⁶ Krieg geführt.¹⁷ Die in den 60er Jahren vorgenommene Definition „Konzentration gleich Urbanität“ blieb auch nicht ohne Folgen.¹⁸ Während der 68er-Revolution wurden die Wohnungsleerstände verursacht durch „Bodenspekulanten“ angeprangert – Hausbesetzungen waren an der Tagesordnung. Dieser kurze geschichtliche Abriss zeigt, dass eine sachlich-nüchterne Diskussion des Themas schon immer schwierig war und auch heute noch wird dies durch z.T. noch vorhandene Ideologien oder Vorurteile erschwert.¹⁹ Eine Versachlichung der Diskussion scheint nötiger denn je.

1.1 Ziel und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit hat das Ziel die bislang diskutierten Grundsteuermodelle kritisch zu prüfen. Inwiefern könnten sie einen positiven Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie liefern oder würden sie dieser sogar entgegenlaufen? Ein besonderer Blickwinkel soll hierbei auf den Flä-

¹⁴ Nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund für die Grundsteuer die Gesetzgebungskompetenz, welche er auch durch das Grundsteuergesetz (GrStG) seit 1949 wahrgenommen hat. (Vgl. Josten, 2000, S. 5)

¹⁵ „Abgaben sind Geldleistungen, die von einer öffentlichen Körperschaft aufgrund gesetzlicher Bestimmungen erhoben werden. Hierzu rechnen Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben.“ Brümmerhoff, 2001, S. 365.

¹⁶ Forderung der NDSAP, in: Hofer, W., 1992, *Der Nationalsozialismus – Dokumente 1933-1945*, Frankfurt, S. 28; siehe auch Auszug aus Adolf Hitlers „Mein Kampf“ auf S. 175.

¹⁷ Ebd. S. 193ff.

¹⁸ Vgl. Gassner, 1977, S.276f.; Vergleichbar waren diese natürlich nicht mit denen des zweiten Weltkrieges.

¹⁹ Eine Vorhaltung von Bauland z.B. ist per se nicht als negativ zu bewerten, wenn in einem Neubaugebiet Flächen für Gymnasien vorgehalten werden oder ein Nutzer ein nahegelegenes Grundstück für seine Kinder freihalten will. Auch ein Spekulant ist per se kein Unmensch, wenn er ein Grundstück für die Bebauung zu einem späteren Zeitpunkt freihält, in der Erwartung, insgesamt höhere Nutzen zu realisieren. „Das heißt aus Sicht der Nutzer, daß die künftige Nutzung eine größere Dringlichkeit hat als die unmittelbare. Der sogenannte Spekulant hält potentielle gegenwärtige Nutzer davon ab, Grundstücke in Anspruch zu nehmen, für die eine höherwertige Nutzung in der Zukunft zu erwarten ist.“ DV, 1999, S. 16f. Im Rahmen der Grundsteuerdiskussion wird von einigen betont, dass die Grundsteuer die Finanzierung von kommunalen Abgaben sichern soll und demnach keinen Lenkungszweck wahrnehmen könne. Hierbei wird jedoch einerseits verkannt, dass jede Steuer auch einen Lenkungseffekt hat (s.o.) und, dass auch eine Steuer mit einem lenkenden Nebenzweck gleichzeitig den Fiskalzweck wahrnehmen kann (vgl. Kapitel 7.1).

chenverbrauch und die Bodenversiegelung durch Siedlungs- und Verkehrsflächen gelegt werden: Welche Grundsteuerreformansätze können das Ziel der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2010 auf ca. 12 ha / Tag zu reduzieren, unterstützen? Welche Anreize gehen von den verschiedenen Modellen auf die Flächennachfrager aus? Neben diesem Ziel sollen auch andere „Dimensionen“ einer Nachhaltigkeitsstrategie, wie z.B. finanzwirtschaftliche, politische, ökonomische und soziale Aspekte beachtet werden.

Im diesem ersten Teil der Arbeit werden mehrere grundlegende Fragen beantwortet und Hintergründe dargestellt. Kapitel 2 stellt den Reformbedarf der Grundsteuer noch einmal genauer dar und geht kurz auf den Praxistest Grundsteuer ein, auf den in Teil vier wieder Bezug genommen wird. Kapitel 3 beschreibt den Hintergrund und das Ziel, welches mit der Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt werden soll. In Kapitel 4 wird geprüft, in wiefern der Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel überhaupt ein Problem darstellt bzw. darstellen muss. Kapitel 5 geht der Frage nach, warum ordnungsrechtliche Instrumente durch ökonomische ergänzt werden sollten. In Kapitel 6 wird der erste Teil in einem Fazit zusammengefasst.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die verschiedenen Grundsteuermodelle beschrieben und anhand von Bewertungskriterien besonders in Hinblick auf erwartete Wirkungen auf die Bodenallokation beurteilt. Kapitel 7 geht auf die verschiedenen „Dimensionen“ einer nachhaltigen Entwicklung ein und prüft, in wie sie als Kriterium berücksichtigt werden sollen. Im 8. Kapitel werden die für die Bewertung der Modelle relevanten Kriterien in einem Katalog zusammengefasst und untereinander gewichtet. In Kapitel 9 werden die verschiedenen Grundsteuermodelle beschrieben und anhand der erarbeiteten Kriterien bewertet. Kapitel 10 beschäftigt sich mit den Grenzen der Wirkungen bei einer aufkommensneutralen Reform. Darauf folgt im 11. Kapitel die Gegenüberstellung der Modelle und die Auswahl der Modelle, welche anhand der Beispielstadt Münster durchgerechnet werden sollen. Im 12. Kapitel werden die Ergebnisse des II. Teils noch einmal zusammengefasst.

Im dritten Teil der Arbeit wird die Vergleichsberechnung anhand der Stadt Münster dargestellt. Kapitel 13 beschreibt die Datengrundlage und im 14. Kapitel werden die Ergebnisse der Berechnung abgebildet.

Im vierten Teil der Arbeit wird eine abschließende Gesamteinschätzung gegeben. Hierbei werden im 15. Kapitel die eigenen Ergebnisse mit denen des Praxistest Grundsteuer verglichen. Kapitel 16 gibt einen Ausblick auf eine mögliche Weiterentwicklung der Grundsteuer

sowie auf mögliche flankierende Maßnahmen. Im 17. Kapitel wird das Gesamtfazit der Arbeit dargestellt.

1.2 Methodik

Im zweiten Teil der Arbeit werden mit Hilfe der Methodik „Nutzwertanalyse“ die unterschiedlichen Modelle bewertet. Die Modelle, welche aufgrund dieser Analyse favorisiert werden, werden dann im dritten Teil der Arbeit anhand 106 Beispielgrundstücken der Stadt Münster durchgerechnet, um die erwarteten Wirkungen zu überprüfen. Für die Berechnung wurde eine Stadt ausgewählt, die sich auch an dem Praxistest Grundsteuer des BMVBW beteiligt, was die Möglichkeit des Vergleichs der Ergebnisse zumindest ansatzweise eröffnet. Die Anzahl der Beispielgrundstücke Münsters liegt im Praxistest mit 106 im Durchschnitt (siehe Tabelle 1 auf Seite 10); sie gewährleistet eine ausreichende Aussagekraft der Ergebnisse. Außerdem wurde freundlicherweise Zugang zu den Ausgangsdaten für den Praxistest Grundsteuer gewährt.

2 Reformbedarf der Grundsteuer

Die Grundsteuer wird im Grundsteuergesetz²⁰ geregelt und beruht auf Einheitswerten des Grundbesitzes, die an einem Stichtag (alte Bundesländer: 01.01.1964, neue Bundesländer 01.01.1935) erhoben wurden. Mit den Einheitswerten werden neben Grund und Boden auch die darauf stehenden Gebäude, sowie bei der Landwirtschaft auch die Maschinen, das Vieh und die umlaufenden Betriebsmittel bewertet. Die Grundsteuer ist eine sogenannte Realsteuer (Objektsteuer).²¹ Steuergegenstand ist der Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes (§ 2 GrStG). Der Grundbesitz der öffentlichen Hand, der für mildtätige oder gemeinnützige Zwecke ist von der Steuer befreit (§ 3 GrStG). Die Leistungsfähigkeit des Eigentümers wird aufgrund des Objektcharakters der Grundsteuer bei der Besteuerung nur mittelbar berücksichtigt. Das Aufkommen der jährlich erhobenen Grundsteuer steht nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu.²² Die Verwaltung der Steuer übernehmen die Finanzämter der Länder, indem sie die Einheitswerte feststellen, sie dann mit einer Steuermesszahl multiplizieren und den dadurch entstehenden Steuermessbetrag an die Gemeinden weitergeben. Diese multiplizieren den Steuermessbetrag dann mit dem kommunal festgesetzten Hebesatz und errechnen somit den zu zahlenden Steuerbetrag:

²⁰ Grundsteuergesetz in der Fassung vom 7.8.1973, BGBI I S. 965; Im Internet: (http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/grstg_1973/inhalt.html)

²¹ Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 515.; Nach § 3 Abs. 2 Abgabenordnung werden Grundsteuer und Gewerbesteuer als Realsteuern definiert. Nach herrschender Auffassung kann auch keine andere Steuer die Funktion einer Realsteuer übernehmen. Vgl. Bizer, Lang 2000, S. 58 sowie die dort zit. Literatur.

²² Dies wird auch als Realsteuergarantie bezeichnet. Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 515.

Abbildung 1: Steuersystematik der Grundsteuer

1. Schritt: Länderfinanzbehörden:

$$\boxed{\text{Einheitswert}} \quad * \quad \boxed{\text{Steuermesszahl}^{23}} \quad = \quad \boxed{\text{Steuermessbetrag}}$$

2. Schritt: Gemeinden:

$$\boxed{\text{Steuermessbetrag}} \quad * \quad \boxed{\text{Hebesatz}} \quad = \quad \boxed{\text{Steuerbetrag}}$$

Eigene Darstellung

Die Hebesätze müssen sowohl für alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A), als auch für alle städtischen Grundstücke (Grundsteuer B) gleich sein (§ 25 GrStG). In welchem Verhältnis die Hebesätze von Grundsteuer A und B, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen, sowie welche Ausnahmen zulässig sind, steht unter dem Regelungsvorbehalt der Länder (§26 GrStG).

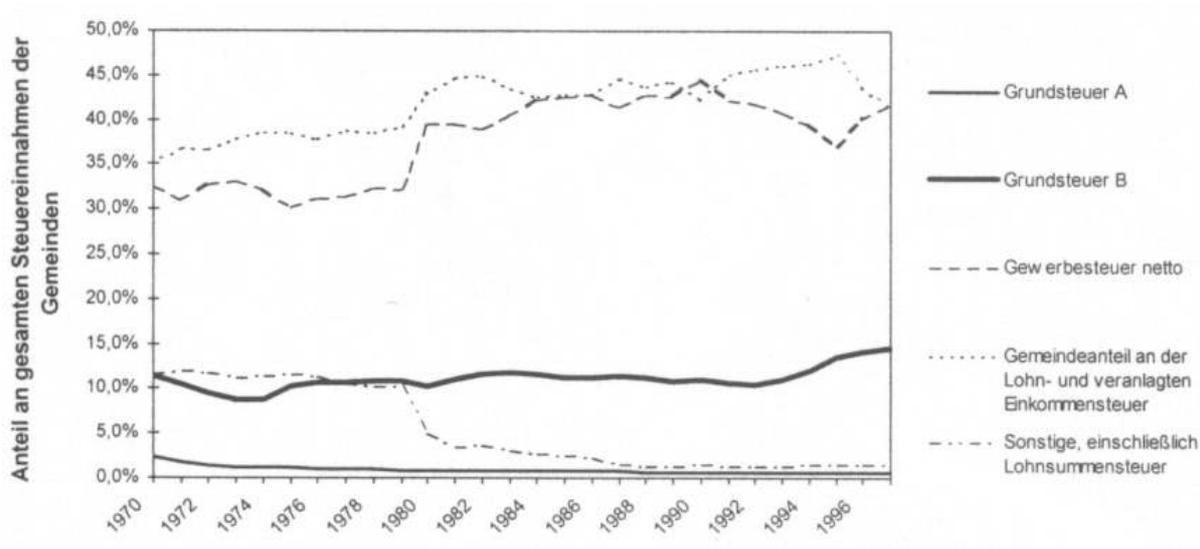
Auf Bundesebene ist das Aufkommen der Grundsteuer verglichen mit dem gesamten Steueraufkommen Deutschlands nicht sehr groß. Es lag 1999 bei nur 1,8 %.²⁴ Für die Gemeinden ist ihre Bedeutung dagegen als drittgrößte Einnahmequelle mit etwa 16 % größer. Trotz der seit den 60er Jahren nicht vorgenommenen Neufeststellung der Einheitswerte ist ihr Anteil an den Gemeindefinanzen relativ konstant geblieben (siehe Abbildung 2). Dies ist vermutlich entweder auf die stetige Ausweisung neuer Baugebiete oder auf die Erhöhung der Hebesätze zurückzuführen.²⁵

²³ nach §§ 13, 14 und 15 GrStG betragen die Steuermesszahlen:
0,6 % für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft
0,35% für Grundstücke, wenn sie nicht unter folgende Fälle fallen:
0,26% für die ersten 75.000 DM des Einheitswertes bei Einfamilienhäusern,
0,35% für den 75.000 DM übersteigenden Wert bei Einfamilienhäusern und
0,31% für Zweifamilienhäuser

²⁴ Statistisches Bundesamt, o.J., im Internet: <http://www.statistik-bund.de/basis/d/fist/fist01.htm>; Eigene Berechnungen. Zwischen 1960 und 1998 schwankte es immer zwischen 2,3 und 1,6 %. Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 382.

²⁵ Vgl. Josten, 2000, S. 9.

Abbildung 2: Anteile einzelner Steuern an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden 1970-1997



Kassenmäßige Steuereinnahmen, frühes Bundesgebiet

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), diverse Jahrgänge, Statistisches Jahrbuch, Stuttgart, Abbildung übernommen von Josten, 2000, S. 8.

Anfang der 50er Jahre lag ihr Anteil an den Gemeindefinanzes dagegen bei 42,3 %, bevor die überproportionale Zunahme der Lohn- und Einkommenssteuer ihren relativen Anteil reduzierte.²⁶

Die Kritik an der Grundsteuer richtet sich vor allem an die 1964 erhobenen und seit dem nicht mehr aktualisierten Einheitswerte (siehe auch nächstes Kapitel). Zudem ist die Erhebung der Grundsteuer derzeit mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Für die alten Bundesländer wurde der Personalbedarf der Finanzämter auf 7.800 bis 9.100 Bedienstete und die Kosten auf 400 bis 500 Mio. DM/a geschätzt.²⁷ Aus diesem Grund wird von einer Grundsteuerreform auch eine Vereinfachung erhofft.²⁸

2.1 Verfassungsrechtliche Gründe für eine Grundsteuerreform

Die Diskussion über eine Reform der Grundsteuer ist im Sommer 1995 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Verwendung der Einheitswerte für die Vermögens- und Erbschaftssteuer²⁹, welche daraufhin reformiert bzw. abgeschafft wurden, angefangen worden.

²⁶ Ebd. S. 6f.

²⁷ Vgl. Schelle, K., Schemmel, L., 1993, *Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden, S. 45. Zit. aus Bizer, Lang, 2000, S. 29. Angaben ohne Personalnebenkosten. Vgl. ebd.

²⁸ Vgl. Reidenbach, 1999, S. 568.

²⁹ BverfG, Beschl. zur Vermögenssteuer vom 22.06.1995, - 2 BvL 37/91 – (BStBl II S. 655), BverfG, Beschl. Zur Erbschaft- und Schenkungssteuer vom 22.06.1995, - 2 BvR 552/91 – (BStBl II S. 671), zitiert aus Josten, R. 2000, Die Bodenwertsteuer, S. 27.

Seit 1964 bzw. 1934 sind die tatsächlichen Werte des Grundbesitzes stark gestiegen und haben sich dabei sehr unterschiedlich entwickelt. Folglich hat sich die Relation zwischen Einheitswert und Verkehrswert immer weiter verschoben und auch bei den Einheitswerten können die Werte innerhalb einer Nutzungskategorie um bis zu 100 % auseinanderliegen.³⁰ Dies ist besonders in Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz von Art. 3 Abs. 1 GG problematisch, denn es kann sein, dass ein Besitzer eines Grundstücks mit gleichem Verkehrswert durch einen halb so hohen Einheitswert nur 50 % der Grundsteuer zu zahlen hat. Wäre die Bemessungsgrundlage eine andere, z.B. Grundstücksfläche oder versiegelte Fläche, so könnte es bei gleichem Verkehrswert der Grundstücke zwar zu unterschiedlichen Steuerbeträgen bezogen auf eben diesen Wert kommen, dies würde jedoch nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, da die Bemessungsgrundlage eine andere ist.

Im nächsten Kapitel soll nun kurz auf den laufenden Praxistest Grundsteuer des BMVBW eingegangen werden, welcher verschiedene Reformmodelle anhand von Beispielstädten durchrechnet.

2.2 Praxistest Grundsteuer des BMVBW

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt, ein Planspiel durchzuführen, um die Informationsgrundlage für die anstehende Grundsteuerreform zu verbessern. In der Einleitung des Arbeitsordners heißt es: „Ziel des Planspiels ist ein neutraler Praxistest der wichtigsten zur Zeit diskutierten Modelle zur Grundsteuerreform. Dabei sind die Durchführbarkeit der Reformvorschläge, die Akzeptanz, die Mobilisierung von Bauland, die Sozialverträglichkeit und Lenkungseffekte zugunsten einer ‚Nachhaltigen Stadtentwicklung‘ von besonderem Interesse.“³¹ Von dem Planspiel wird erwartet, dass durch eine Anwendung der Modelle vor Ort bessere Ergebnisse zur Beantwortung der zentralen Fragen erreicht werden. Um dies zu gewährleisten, wurde ein umfangreicher Aufgaben- und Fragenkatalog erstellt, der für die Planspielgemeinden als Arbeitsgrundlage dienen soll.³²

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die teilnehmenden Gemeinden bzw. Landesentwicklungsgesellschaften (LEG) sowie über die wichtigsten Angaben zum Gemeindegebiet, dem Grundsteueraufkommen sowie der Anzahl der Beispielgrundstücke:

³⁰ Josten, 2000, S. 20ff.

³¹ Difu, 2000a, unveröffentlicht, o.S.

³² Ebd.

Table 1: Teilnehmer am Praxistest Grundsteuer

Teilnehmer	Fläche in km ²	Anzahl G.St	Einwohner	Grundsteuer B in 1000 DM	Anteil GrSt. B an ges. GrSt. in %	Hebesatz in %
Bocholt	119,37	231	71.033	12.019	97,08	320
Cottbus	150,34	127	118.463	17.278	99,04	380
Erfurt	269,08	300	205.361	28.092	98,62	350
Münster	302,81	106 ³³	265.138	69.567	98,97	420
Offenburg	78,39	183	56.761	13.793	98,89	400
Schopfheim	68,01	426	18.367			
Amt Steintanz Warnowtal	191,54	77	5.643	491	67,6	
LEG Thürin- gen		16				
LEG Hessen- Nassau Na- heim		162				

(G.St. = Grundstücke; GrSt. = Grundsteuer)

Quellen: Difu, 2000a, unveröffentlicht, o.S., Difu, 2000b, unveröffentlicht, o.S.; Stand 1.1.1998.
Eigene Darstellung

Die Tabelle zeigt, dass das Aufkommen der Grundsteuer A nur bei der kleinen Gemeinde Amt Steintanz-Warnowtal mit 32,4 % eine Rolle spielt. Bei den übrigen Gemeinden ist ihre Bedeutung verschwindend gering. Andere Studien kommen zu dem gleichen Ergebnis³⁴, weshalb die Auswahl der Teilnehmer durchaus als repräsentativ angesehen werden kann.

Im letzten Teil der Arbeit wird wieder auf den Praxistest eingegangen, in dem die eigenen Berechnungen mit denen des Zwischenberichtes³⁵ verglichen werden (siehe Kapitel 15).

Im nächsten Kapitel soll nun auf die von der Bundesregierung geplante „Strategie für Nachhaltige Entwicklung“ eingegangen werden. Zu klären ist, warum diese erarbeitet wird, welches Ziel damit verfolgt werden soll und wie dieses mit der Grundsteuerreform in einem Zusammenhang steht.

³³ Im Praxistest wurden 133 Grundstücke angegeben. Eine Auswertung der Daten aus Münster ergab jedoch, dass lediglich 106 Grundstücke für eine Berechnung brauchbar waren.

³⁴ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 85.; Difu, 2000a, Anhang zu Modell A., S. 12.; Reidenbach, 1999, S. 565.

³⁵ Difu, 2000b, unveröffentlicht.

3 Nachhaltigkeitsstrategie

In den nächsten Kapiteln wird erläutert, wie es zu dem Entschluss kam, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten (Kapitel 3.1), was unter dem Ziel einer „Nachhaltigen Entwicklung“ verstanden werden soll (Kapitel 3.2) und wie Zielkonflikte unter zukunftsethischen Gesichtspunkten zu bewerten sind (Kapitel 3.2.3). Für die Frage, zu welchen Zielen eine Grundsteuerreform einen Beitrag leisten bzw. welchen sie nicht entgegen laufen soll, ist eine Auseinandersetzung mit dieser ethischen Thematik notwendig.

3.1 Hintergrund

Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992³⁶ ist der Begriff der „Nachhaltigkeit“ oder genauer der „Nachhaltigen Entwicklung“³⁷ in aller Munde. Wichtigste Grundlage für die Konferenz war der viel zitierte Brundtland-Bericht der World Commission on Environment and Development, der 1987 erschien.³⁸ Die „Karriere“ des Begriffes ist einzigartig, denn noch nie wurde ein Leitbild so schnell von so gut wie allen Teilen der Gesellschaft angenommen.³⁹ Wenn man vorher noch nie etwas von dem Begriff gehört hätte und man müsste sich allein von der Verwendung des Begriffes einen Reim machen, würde man vermutlich ihn mit „gut“ oder „wünschenswert“, möglicherweise auch mit „dauerhaft“ gleichsetzen. Bei genauerem Hinsehen hat man daher den Eindruck, dass es sich um eine konsensstiftende Lehrformel handelt. Jeder, der den Begriff leichtfertig im o.g. Sinne verwendet, sollte sich selbst fragen, was gemeint ist, für wen die Entwicklung wünschenswert ist und ob in diesem Zusammenhang der Begriff die richtige Wahl ist.

Möglicherweise wird der Begriff „Nachhaltigkeit“ auch deshalb so unterschiedlich verwendet, da er von sich aus nicht selbst erklärend ist. Der Englische Begriff des „Sustainable Development“ wurde zudem auch nicht einheitlich als „nachhaltige Entwicklung“ übersetzt. So spricht HAUFF im Vorwort seiner Übersetzung des Brundtland-Berichtes die Formulierung „dauerhafter Entwicklung“.⁴⁰ SIMONIS prägte die Bezeichnung „zukunftsfähige Entwicklung“⁴¹. Der Umweltrat der Bundesregierung hat sich aufgrund der potentiellen Missverständlichkeit des Begriffes „Nachhaltig“ für „dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung“ entschie-

³⁶ Siehe Dokumentation: BMU, 1997.

³⁷ Engl. “Sustainability” oder “Sustainable Development”.

³⁸ WCED, 1987.

³⁹ In den Bundestagswahlprogrammen des Jahres 1998 z.B. verwendeten alle darauffolgend im Bundestag vertretenen Parteien diesen Begriff. Vgl. Bundestagswahlprogramme der Parteien: Bündnis 90/Die Grünen, CDU Deutschlands, F.D.P., PDS und SPD.

⁴⁰ Hauff, 1987.

⁴¹ Simonis, 1991.

den.⁴² Eine semantische Diskussion ist dagegen wenig hilfreich, wenn man versucht der Sache auf den Grund zu gehen. Daher wird an dem Begriff „Nachhaltigkeit“ festgehalten und der Versuch unternommen, seine Bedeutung zu konkretisieren.

Auch das Nachhaltigkeitsverständnis der Bundesregierung bezogen auf die geplante Nachhaltigkeitsstrategie wird nicht klar dargestellt. Aus der Presseerklärung der Bundesregierung zum Beschluss eine „Strategie für Nachhaltige Entwicklung“ zu erarbeiten, wird zum einen davon gesprochen, dass es „im wesentlichen um eine intelligente Verknüpfung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten“ geht und zum anderen gesagt, dass „die natürlichen Ressourcen so genutzt werden [müssen], dass sowohl heutige als auch nachfolgende Generationen im Wohlstand leben können“.⁴³ Schlüssig ist die Idee nur dann, wenn letzteres das Ziel und ersteres die Strategie ist, um mit möglichst wenig Einbußen ans Ziel zu gelangen, da sonst vollkommene Beliebigkeit darüber herrschen würde, wohin die Reise gehen soll (siehe nächstes Kapitel). Eine klarere Formulierung wäre daher wünschenswert, um Missverständnissen vorzubeugen. Dass das Hauptziel die Erhaltung der natürlichen Ressourcen für zukünftige Generationen sein soll, lässt sich auch aus den drei zentralen Handlungsfeldern „Umweltverträgliche Mobilität“, „Klimaschutz und Energiepolitik“ sowie „Umwelt, Ernährung und Gesundheit“⁴⁴ ableiten.

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie soll von dem auch als „Green Cabinet“⁴⁵ bezeichneten Staatssekretärausschuss erarbeitet und der Bundesregierung vorgelegt werden. Der ebenso einberufene „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ soll „Beiträge für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten und dem entsprechenden Staatssekretärsausschuss konkrete Projekte zur Umsetzung der Strategie vorschlagen.“⁴⁶

Ein anderer Begriff, der in jüngster Zeit und neuerdings auch in diesem Kontext verwendet wird⁴⁷, ist der der „Generationengerechtigkeit“. Im Vergleich zu den vorher genannten Begriffen, kann dieser als eher selbsterklärend bezeichnet werden, wobei es auch hier Raum für Missverständnisse gibt, wie im Folgenden noch gezeigt wird.

Im nächsten Abschnitt wird daher auf die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ näher eingegangen. Welche Definition sollen hierfür verwendet werden? Können

⁴² SRU, 1996, S. 46.

⁴³ Beschluss des Bundeskabinetts vom 26.07.2000. Im Internet:
http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_14797.htm

⁴⁴ Pressemitteilung Nr. 141 der Bundesregierung vom 4. April 2001. Im Internet:
http://www.bundesregierung.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_35581_6080.htm?

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Vgl. Simons, 1999, S. 754, der den Begriff bei der Frage einer Baulandrationierung verwendet hat.

diese beiden Begriffe als Synonyme verwendet werden, oder wie sollen sie voneinander abgegrenzt werden?

3.2 Definitionen

In den nächsten beiden Kapiteln werden die Begriffe „Nachhaltigkeit“⁴⁸ und „Generationengerechtigkeit“ definiert. Letzterer wurde zudem mit aufgenommen, da die beiden Begriffe nach Einschätzung des Autors manchmal synonym verwendet werden.

3.2.1 Nachhaltigkeit

Wie schon in der Einleitung beschrieben, wird der Begriff „Nachhaltigkeit“ derzeit sehr inflationär verwendet. Es wird von nachhaltigem Wirtschaftswachstum, nachhaltigen Steuereinnahmen oder nachhaltigem Straßenbau gesprochen, ohne dass man davon ausgehen kann, dass alle Beteiligten das gleiche darunter verstehen. Von daher macht bei der Suche nach einer wissenschaftlich verwendbaren Definition zunächst einmal der Blick auf den Ursprung des Begriffes Sinn:

„Nachhaltigkeit“ als Wortschöpfung des frühen 18. Jh.

Verfolgt man die Wurzeln des Begriffes Nachhaltigkeit, so landet man im barocken Sachsen des frühen 18. Jahrhundert. Der „Erfinder der Nachhaltigkeit“⁴⁹ heißt Hans Carl von Carlowitz und lebte von 1640 bis 1714 meist in der sächsischen Silberstadt Freiberg.⁵⁰ Ein Jahr vor seinem Tod veröffentlichte er sein Werk „Sylvicultura Oeconomica“.⁵¹

Damals herrschte großer Holzangel in ganz Europa. Grund dafür war der Abbruch einer „grosse[n] fast ungläubliche[n] Menge[n] desselben [Holz], ... zum Bauen, zu Feuer-Holz, zum Brauen, Backen, Kochen“⁵² oder zum Metallschmelzen in Bergwerken. Carlowitz kritisiert in seinem Buch den Abtrieb der Hölzer, um „Geld“ daraus zu „lösen“, ohne zu „bedenken ... wo ihre Nachkommen Holz hernehmen sollen“.⁵³ Zwar könne man dadurch „ziemlich Geld heben“, so blieben „wenn die Holz und Waldung ruiniert, ... auch die Einkünffte auff unendliche Jahre hinaus zurück, ...daß also unter gleichen scheinbaren Profit ein unersetzlicher Schade liegt.“⁵⁴ Aus diesem Grunde solle man „mit dem Holz pfleglich umgehe[n], und

⁴⁸ Es wird der Einfachheit halber fortan nur noch von „Nachhaltigkeit“ und nicht „nachhaltiger Entwicklung“ gesprochen, da eine Unterscheidung aus Sicht des Autors keinen Sinn macht. Das Attribut „nachhaltig“ ist im letzteren Fall nämlich der begrenzende Faktor. Wenn beispielsweise eine (rein wirtschaftlich) positive Entwicklung angestrebt würde, könnte man bei einem sinkenden BIP nicht mehr von einer positiven Entwicklung reden.

⁴⁹ Grober, 1999, o.S.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ v. Carlowitz, 1713.

⁵² Ebd., S. 69.

⁵³ Ebd., S. 76.

⁵⁴ Ebd., S. 87.

alle unnütze Verschwendung und Verderbung desselben, so viel möglich verhüte[n].“⁵⁵ Carlowitz zitiert ein altes Sprichwort, um zu verdeutlichen, worum es ihm geht: „Man soll keine alten Kleider wegwerffen, bis man neue hat, also soll man den Vorrath an ausgewachsenen Holz nicht eher abtreiben, bis man siehet, daß dagegen genugsamer Wiederwachs vorhanden.“⁵⁶ Wobei man mit diesem guten Vorsatz keine Zeit verlieren solle, „denn je mehr Jahr vergehen, in welchen nichts gepflanzt und gesäet wird, je langsamer hat man den Nutzen zu erwarten, und um so viel tausend leidet man von Zeit zu Zeit Schaden, ja um so viel mehr geschieht weitere Verwüstung“⁵⁷. Schon damals erkannte er dabei den Zusammenhang zur Wohlfahrt des Menschen: „Wo Schaden aus unterbliebener Arbeit kommt, da wächst der Menschen Armut und Dürfftigkeit.“⁵⁸ Und schließlich forderte er, dass „eine sothane Conservation und Anbau des Holzes anzustellen [sei], daß es eine continuirliche, beständige und **nachhaltende** [Herv. durch d. Verf.] Nutzung gebe“⁵⁹.

In einer nachhaltigen Waldnutzung sollte man im Sinne eines Fließgleichgewichtes nur das nutzen, was im gleichen Zeitraum wieder nachwächst. Der Wald sollte also als Grundlage für künftige Generationen erhalten bleiben. Nachhaltigkeit war damals also schon ein ethisches Konzept.

Von Freiberg bis Rio

Es dauerte 274 Jahre, bis das Problem der Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlagen zum ersten Mal auf der Weltbühne diskutiert wurde. Ein erster Schritt dorthin war der 1972 erschiene Bericht des Club of Rome „Grenzen des Wachstums“⁶⁰, in dem vor den Auswirkungen des exponentiellen Wachstums der kritischen Größen Bevölkerung, Umweltzerstörung und Ressourcenabbau gewarnt und ein unverzügliches Gegensteuern angemahnt wurde.⁶¹ Die kurz darauf folgende erste Umweltkonferenz den Vereinten Nationen (UNCHE⁶²) in Stockholm wurde durch den Bericht stark beeinflusst. Besonders der schon frühen Einsicht von v. Carlowitz, dass die Wohlfahrt des Menschen mit dem Erhalt der Natur in Verbindung steht (siehe Zitat 58), wurde in Hinblick auf die Verknüpfung von Umwelt- und Entwicklungsfragen in Stockholm ein größeres Forum geboten.⁶³ Die von der Vollversammlung der Vereinten Nationen eingesetzte „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ (WCED)

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Ebd., S. 88.

⁵⁷ Ebd., S. 105.

⁵⁸ **Ebd.**

⁵⁹ **Ebd.**

⁶⁰ Meadows, et al., 1972.

⁶¹ Ebd., S. 164.

⁶² United Nations Conference on Human Environment

⁶³ Vgl. Sachs, I., 1982, *Environment and Development Revisited: Ten Years After Stockholm Conference*. In: *Alternatives*, Vol VIII, S. 369-378, zitiert aus Herz, 2000, S. 7.

veröffentlichte 1987 ihren Endbericht⁶⁴, der später auch nach ihrer Leiterin Gro Harlem Brundtland bezeichnet wurde. Anders als im Club of Rome-Bericht wird im Brundtland-Bericht ein besonderes Augenmerk auf die Aufnahmekapazität sowie die Regenerationsrate der natürlichen Ressourcen gelegt. Die Kommission übertrug damit das forstwirtschaftliche Prinzip der Nachhaltigkeit auf den Umgang der Menschen mit ihrer Umwelt. Der Konsum, welcher jenseits des „basic minimum“ liegt, solle demnach „within the bounds of the ecological possible“⁶⁵ sein. Der Bericht stand im Mittelpunkt der Diskussion auf dem darauf folgenden sogenannten Erdgipfel der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung⁶⁶ 1992 in Rio de Janeiro. Seither prägt der Leitbegriff des „Sustainable Development“ weltweit die Diskussionen, wenn es um Umwelt und Entwicklungspolitik geht.

Die Brundtland-Kommission definierte den Begriff einer „Nachhaltigen Entwicklung“ als eine Entwicklung,

„that meets the needs of the present **without** [Herv. durch d. Verf.] compromising the ability of future generations to meet their own needs.“⁶⁷

Eine Entwicklung kann demnach nicht mehr als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie die Freiheit zukünftiger Generationen beschneidet, ihre Bedürfnisse befriedigen zu können. Im Kern geht es also darum, der Nachwelt etwas zu erhalten bzw. ihnen etwas zu hinterlassen.⁶⁸ Hiermit tun sich einige Fragen auf:

1. Welche Bedürfnisse werden zukünftige Generationen haben?
2. Auf welche dieser Bedürfnisse kann man durch heutiges Handeln sowohl positiv als auch negativ Einfluss nehmen? Und daraus folgernd:
3. Wie man einen negativen Einfluss auf zukünftige Generationen durch heutiges Handeln verhindern bzw. wie man einen positiven Einfluss fördern kann?

Auf die erste Frage lässt sich zunächst recht trivial antworten, dass sie als Grundlage Luft zum Atmen, Wasser zum Trinken und Nahrungsmittel zum Essen benötigen werden, welche sie nicht per se krank machen (sogenanntes natürliches Kapital). Zusätzlich werden sie genau wie wir heute weitere Bedürfnisse haben, die durch vom Menschen geschaffene Vermögenswerte befriedigt werden (sogenanntes künstliches Kapital). Dazu gehören materielle Vermögenswerte (z.B. Ersparnisse⁶⁹, Infrastruktur, Gebäude: materielles Kapital, sowie Denkmähler

⁶⁴ **WCED, 1987.**

⁶⁵ Ebd., S. 1f (Chapter 2).

⁶⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

⁶⁷ WCED, 1987, S. 1 (Chapter 2).

⁶⁸ Vgl. Knaus, Renn, 1998, S. 30.

⁶⁹ Abzüglich der Schulden!

als kulturelles Kapital) und immaterielle gesellschaftliche Vermögenswerte (z.B. Wissen als Wissenskapital, soziale Sicherungssysteme, soziale Stabilität, Werte, Gesetze als gesellschaftliches Kapital sowie Fähigkeiten als Humankapital).⁷⁰

Beim natürlichen Kapital konnte bereits gezeigt werden, dass man durch eine Verringerung des natürlichen Kapitalstocks auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen sowohl positiv als auch negativ Einfluss nehmen kann. Über die anderen „Kapitalarten“ zerbrach sich schon Oberberghauptmann v. Carlowitz 1713 den Kopf: „Wie aber der prognostizierte Mangel an Geld, an gelehrten Leuten, und guten Freunden, jetzo und künftigt abzuwenden sein möchte, dürffte etwas schwerer fallen, und bei jetzigen verkehrten Zeiten nicht wohl zu praktizieren sein.“⁷¹ Der Antwort auf die Frage kommt man näher, wenn man sich fragt, welche unserer Bedürfnisse wir aufgrund der Taten unserer Urgroßeltern vor 90 Jahren befriedigen können. Aus deren Sicht waren wir nämlich die zukünftigen Generationen, auf die sie nie direkt einen Einfluss nehmen konnten.⁷² Betrachtet man also das Erbe dieser Generation sowie aller davor lebenden Generationen, so schwindet der Einfluss in einigen Bereichen doch gewaltig. Der Wert von materiellem Kapital kann noch relativ konstant geblieben sein (Gold, Edelsteine), kann aber auch gegen null streben, wenn man z.B. vom Urgroßvater ein Haus geerbt hat, welches von den darauf folgenden Generationen nicht gepflegt wurde und dessen Kosten (z.B. Renovierung oder Abriss) den zu erwartenden Nutzen (inkl. Grundstückswert) kompensiert. Auch die Ersparnisse können durch Schulden kompensiert werden. Welchen Wert das materielle Kapital von damals heute hat, hängt zudem nicht zuletzt auch von den heutigen Präferenzen (Wertvorstellungen) ab, es lässt sich demnach nur begrenzt beeinflussen. Das kulturelle Kapital wurde durch viele Generationen aufgebaut. Was heute jedoch zum Denkmal wurde, konnte man damals nicht voraussehen. Vom Abriss einmal abgesehen⁷³ könnte man z.B. durch einen Baustopp lediglich dazu beitragen, dass das kulturelle Kapital nicht weiter wächst.⁷⁴ Das Wissenskapital wird durch Forschung kontinuierlich vergrößert und von einer Gefahr der Reduktion kann i. d. R. nicht ausgegangen werden.⁷⁵ Bei Werten lässt sich jedoch trefflich streiten, welche von den Urgroßvätern übernommen werden sollen, was letztlich eine

⁷⁰ Vgl. Ebd., S. 45.; Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 43.

⁷¹ v. Carlowitz, 1713, S. 92.

⁷² Es handelt sich hierbei um ein Gedankenspiel, um zu verdeutlichen, dass man auf zukünftige Generationen nur in wenigen Bereichen direkt Einfluss nehmen kann. Es lässt sich auch mit der Frage durchspielen, welchen Einfluss die eigenen Eltern auf die eigenen Bedürfnisse hatten, bevor man geboren war (siehe auch Kapitel 3.2.2).

⁷³ Analog zur Fn. 75 ist es dazu in der Zeitgeschichte sehr selten gekommen. (Zuletzt in Afghanistan.)

⁷⁴ Man könnte natürlich fordern, dass das künstliche Kapital stets zu wachsen hat, was man aber nicht zwingend nur durch Neubauten auf der „grünen Wiese“, sondern auch durch Umbauten im Bestand (z.B. durch Abriss & Neubau) erreichen kann.

⁷⁵ Die Buchverbrennungen im dritten Reich stellen eine solche Wissensvernichtung dar, die jedoch zeitgeschichtlich die große Ausnahme geblieben sind. Zudem „kann Wissen von beliebig vielen Anwendern ohne gegenseitige Beeinträchtigung verwendet werden.“ Knaus, Renn, 1998, S. 45.

Entscheidung jeder Generation, ja jedes Individuums selbst ist.⁷⁶ Jedes gesellschaftliche- und Human-Kapital baut letztlich auf natürlichem-, materiellem-, kulturellem- und Wissens-Kapital auf und konnte demnach nicht direkt durch unsere Urgroßväter beeinflusst werden. Dieses zu sichern bzw. zu verbessern ist die Aufgabe einer jeden Generation und kann nicht durch verstorbene Generationen geleistet werden.

Letztendlich bleiben also nur noch natürliches und in Grenzen materielles Kapital übrig, wenn man die Ausnahmesituationen bei kulturellem und Wissens-Kapital außen vor lässt.⁷⁷ Die dritte Frage muss nun in Hinblick auf das natürliche und materielle Kapital beantwortet werden. Bei den erneuerbaren Ressourcen des natürlichen Kapitals wurden in Anlehnung an das forstwirtschaftliche Nachhaltigkeitsprinzip zwei sogenannte Managementregeln⁷⁸ entwickelt: Die erste Regel besagt, dass „**die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen deren Regenerationsrate nicht überschreiten [soll].**“⁷⁹ Die zweite Regel beruft sich auch auf die Idee eines konstanten Naturkapitals, hier aber im Sinne einer konstanten Assimilationsfähigkeit: „**Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren, wobei alle Funktionen zu berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die ‚stille‘ und empfindliche Regelungsfunktion.**“⁸⁰ Letzteres ist v.a. für die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen relevant.^{81, 82} Jedoch gibt es über diese Regeln und über die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen innerhalb der Assimilationsgrenzen keinen Konsens. Der Streit geht über die Frage, ob und inwieweit natürliches Kapital durch künstliches ersetzt (substituiert) werden darf. Man spricht in dem Zusammenhang auch von *starker* und *schwacher Nachhaltigkeit*.

Starke vs. schwache Nachhaltigkeit

Extreme Anhänger der starken Nachhaltigkeit fordern, dass man den natürlichen Kapitalstock überhaupt nicht anrühren darf und lediglich von den Zinsen leben soll. Das andere Extrem der schwachen Nachhaltigkeit nimmt dagegen an, dass auch eine Nutzung des Kapitalstocks legitim ist, wenn man nur entsprechendes künstliches Kapital als Ersatz schafft. Beide Extreme sind jedoch nicht realistisch. Wenn alle wirtschaftliche Tätigkeit lediglich auf den Zinsen des

⁷⁶ Man stelle sich vor, jemand hätte sich 1968 vor die junge Generation gestellt und gefordert, sie solle die Werte ihrer Urgroßeltern oder im Sinne der Fn. 72 die der Elterngeneration annehmen, um diese zu erhalten.

⁷⁷ Diese Beschränkung bezieht sich ausdrücklich auf die direkten Wirkungsmöglichkeiten auf zukünftige Generationen (siehe auch Kapitel 3.2.2).

⁷⁸ Vgl. u.a. Knaus, Renn, 1998, S. 84f.

⁷⁹ Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S.46.

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ Z.B. Aufnahmekapazität für CO₂-Emissionen (welche sich nach derzeitigem Stand wissenschaftlich nicht genau bestimmen lässt, vgl. Kaus, et al., 1998, S. 87f., ein Nichtstun ist damit nicht zu rechtfertigen).

⁸² Jedoch kann auch die erste Regel für die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen relevant werden, wenn z.B. durch die Übernutzung der nicht-erneuerbaren Ressource Fläche durch Siedlungs- und Verkehrsfläche, eine Versorgung der Bevölkerung durch eine nachhaltige Nutzung der verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr gewährleistet werden kann (siehe auch Kapitel 4.2.2).

natürlichen Kapitals berufen dürfte, würde dies ein Nutzungsverbot für alle nicht-erneuerbaren Ressourcen für die heutige und alle zukünftigen Generationen bedeuten.⁸³ Aber auch die Substituierbarkeit stößt an ihre Grenzen: Atemluft, Trinkwasser und produktive Böden lassen sich nicht substituieren, sie sind komplementär.⁸⁴ Zudem verbraucht oder beeinträchtigt „jede Erzeugung, selbst die Erhaltung menschengemachtes Kapitals ... Bestandteile des natürlichen Kapitals.“⁸⁵ Die Grenzen einer Substitution können z.B. durch die Rodungen der Römer zum Bau von Schiffen (materiellem Kapital) im heutigen Kroatien anschaulich gemacht werden.⁸⁶ „Die verkarsteten Flächen bleiben weiterhin Zeugen einer in antiker Zeit begonnenen Waldvernichtung, deren Auswirkungen auch nach zweitausend Jahren noch spürbar sind.“⁸⁷ Welcher Nutzen davon für die heutigen Italiener oder Kroaten ausgeht ist äußerst fraglich.

Das eigene Nachhaltigkeitsverständnis

Aus den o.g. Gründen erscheint eine mittlere Position sinnvoll. Die beiden o.g. Regeln (eins und zwei) sollten für alle für das menschliche Leben notwendigen erneuerbaren (komplementären) Ressourcen unverrückbar gelten.⁸⁸ Bezogen auf Regeln eins und zwei hat die Enquete Kommission eine weitere (dritte) Regel vorgeschlagen: „**Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muß im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.**“ Bei nicht-erneuerbaren Ressourcen lehnt sich der Vorschlag des Erhalts der Nutzenfunktion⁸⁹ an die Idee des Fließgleichgewichtes an und erscheint deshalb als vierte Regel praktikabel: „**Das Nutzungspotential, das beim Verbrauch von nicht-erneuerbaren Rohstoffen verloren geht, muß durch zusätzliche Rohstoffunde, Substitution durch andere erneuerbare bzw. im Notfall auch nicht-erneuerbare Rohstoffe oder durch eine dem Verbrauch entsprechende Effizienzverbesserung ausgeglichen werden.** [Herv. durch d. Verf.]“⁹⁰ Bei den erneuerbaren Ressourcen muss jedoch noch eine weitere Regel ergänzt werden, welche sich mit dem Problem des Artenschwundes beschäftigt: „Die Vernichtung bestimmter Arten kann dazu führen, dass noch unbekannte Quellen versiegen, bevor der Mensch ihre Bedeutung entdeckt.“⁹¹ Das Potential für die Entwicklung von Medikamenten z.B. kann gar nicht abge-

⁸³ Vgl. Knaus, Renn, 1998, S. 50.

⁸⁴ Vgl. Ebd., S. 44ff.

⁸⁵ Ebd., S. 50.

⁸⁶ Vgl. ARL, 1996, S. 118.

⁸⁷ Knaus, Renn, 1998, S. 21.

⁸⁸ Eine Ausnahme ist ethisch nur zu Rechtfertigen, wenn sonst das Leben der betroffenen Menschen gefährdet ist. (Ein existierendes Menschenleben ist immer noch höher zu bewerten, als potentielle Menschenleben in der Zukunft!)

⁸⁹ Ebd., S. 84ff.

⁹⁰ Ebd., S. 86.

⁹¹ Ebd., S. 51.

schätzt werden, da der nötige wissenschaftliche Fortschritt noch nicht vorhanden ist.⁹² Eine fünfte Regel sollte daher lauten, **dass die bestehende Vielfalt sowohl von Tier- und Pflanzenarten als auch von Ökosystemen nicht durch menschliches Handeln signifikant verringert wird.**⁹³ Bezogen auf das materielle Kapital lässt sich aber auch noch eine sechste Regel aufstellen: **Die Schuldenaufnahme durch den Staat darf die Höhe der Summe der staatlichen Investitionen abzüglich eines Risikoabschlags nicht übersteigen.**⁹⁴ Last but not least lässt sich auch eine siebte Regel aufstellen: **Es sollen „keine Gefahrenquellen aufgebaut werden, die zu Schäden führen können, die nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand beseitigt werden können.“**⁹⁵

Nachhaltigkeit in der heutigen Verwendung

In der derzeitigen Diskussion lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Verständnisse unterscheiden. Beiden ist jedoch i. d. R. gemein, dass ökonomische, ökologische und soziale Belange in ihren Zusammenhängen integrativ betrachtet werden sollen. Bei dem einen Verständnis wird die integrierte Verfolgung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen zum alleinigen Vorsatz erklärt, wobei alle drei Ziele hierbei vollkommen gleichberechtigt und gleichwertig verfolgt werden sollen.⁹⁶ Bei einem **Zielkonflikt (Trade-off) (nur 32 Punkte)**, zwischen den sogenannten „Nachhaltigkeits-Dimensionen“ entscheiden in diesem Fall die jeweiligen Macht- oder Interessenskonstellationen der jeweils entscheidenden Personen über das, was als „nachhaltig“ gelten soll. Beim anderen Verständnis wird dagegen die Handlungsmaxime der Nachhaltigkeit im Falle eines Trade-offs eindeutig bestimmt, in diesem Fall dürfen den „sozialen und ökonomischen Interessen nur noch in einer Weise entsprochen werden, die aus ökologischer Sicht zu dauerhaft tragfähigen Lösungen führt und den natürlichen Kapitalstock nicht angreift.“⁹⁷ Ähnlich formuliert es auch § 1 Abs. 2 ROG, wo in dem Zusammenhang von einer Raumentwicklung gesprochen wird, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt“⁹⁸. Nicht selten werden beide sich widersprechende Positionen in einem Atemzug genannt: „Eine ökologisch dominierte Nachhaltigkeitspolitik wird im gesellschaftlichen Abwägungsprozeß immer dann unterliegen, wenn sich andere Problemlagen als unmittelbarer,

⁹² Vgl. Ebd.

⁹³ Eine Verringerung war in der Evolution schon immer vorhanden, jedoch hat sich der Artenschwund v.a. durch nicht nachhaltige Nutzungsformen des Menschen (insbes. der Landwirtschaft) stark intensiviert. Vgl. v. Weizsäcker, 1994, S. 103 & 130, sowie die dort angegebene Literatur.

⁹⁴ Eine Schuldenaufnahme in diesem Rahmen kann als legitim angesehen werden, da zukünftige Generationen von der geschaffenen Infrastruktur i. d. R. auch profitieren. Der Risikoabschlag muss dagegen vorgenommen werden, da sich nicht jede Investition auch auszahlt. Er sollte im Rahmen einer Ex-Post-Analyse bestimmt werden. Das Ausmaß der Investitionen muss sich zudem auch nach den ersten fünf Regeln richten.

⁹⁵ Tremmel, et al., 1999, S. 434.

⁹⁶ Vgl. u.a. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 32.

⁹⁷ ARL, 1999, S. 4.; siehe auch BfLR, 1996, S. 21ff.

⁹⁸ Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 18.8.1997, BGBl. I S. 2081. Konsequenterweise ist diese Regel im Gesetz jedoch nicht worden. Vgl. auch Ausführungen zur Eingriffsregelung in Kapitel 5.1.

spürbarer und virulenter erweisen und damit auch für politisches Handeln dringlicher und attraktiver sind. [...] Die neue Politik muß anerkennen, daß wirtschaftliche Entwicklung und damit auch soziale Wohlfahrt nur in dem Maße möglich sind, in dem die Natur als Lebensgrundlage nicht gefährdet wird“⁹⁹.

Man kann durchaus von der Gefahr ausgehen, dass man am Ende wieder da ankommt, wo eine Verringerung der natürlichen Lebensgrundlagen mit der Aussicht „ziemlich Geld heben“¹⁰⁰ zu können gerechtfertigt wird. Dieses wird dann natürlich benötigt, um soziale Leistungen zu finanzieren oder künstliches Kapital aufzubauen, die auch für die nachrückenden Generationen von Nutzen sind. Um dies zu verhindern, sollte das Konzept der Nachhaltigkeit nicht überfrachtet werden. „Wenn Nachhaltigkeit alles umfassen soll, was gut, edel und erhaltenswert ist, verliert das Konzept an Überzeugungskraft und wird das gleiche Schicksal erleiden wie viele andere Modebegriffe, die im Verlauf der Zeit völlig sinnentleert wurden.“¹⁰¹ Es ist so gut wie unmöglich ökologische, ökonomische und soziale Ziele weder gleichzeitig zu optimieren noch gleichermaßen zufriedenstellend zu erfüllen.¹⁰² Aus diesem Grund sollte man Maßnahmen entwickeln, die den Zielen der Nachhaltigkeit entsprechen und dabei andere Ziele weitestgehend mitberücksichtigen, um die Kosten der Maßnahme zu minimieren. Zielkonflikte sollten hierbei offen diskutiert werden, damit sie nicht Gefahr laufen in möglicherweise undurchsichtigen Abwägungsprozessen „ausgeräumt“ zu werden.

3.2.2 Generationengerechtigkeit

Ein neuerer Begriff, der sich in Deutschland besonders in der Diskussion um die Rentenversicherung verbreitete¹⁰³, ist der der Generationengerechtigkeit. In diesem Zusammenhang wird er so verstanden, dass die Lasten, die in der Rentenversicherung aufgrund des demographischen Wandels und der Arbeitslosigkeit entstehen, gerecht zwischen Beitragszahlern und Beitragsempfängern aufgeteilt werden.¹⁰⁴ Von der speziellen Situation der Rentenproblematik abgesehen, kann man in anderen Bereichen nicht nur eine „Nicht-Schlechterstellung“ sondern auch eine Besserstellung der nächsten Generationen als ethisch geboten sehen, da die letzten Generationen bisher Wachstum und Wohlstand erfahren haben.¹⁰⁵ Aus diesem Grund lässt sich Generationengerechtigkeit folgendermaßen definieren:

⁹⁹ Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 31f.

¹⁰⁰ v. Carlowitz, 1713, S. 87.

¹⁰¹ Knaus, Renn, 1998, S. 81.

¹⁰² Vgl. Ebd., S. 81.

¹⁰³ Tremmel, 1997, S. 151.

¹⁰⁴ Als gerecht wird hierbei die gleiche Verteilung der Lasten auf alle Schultern. Beitragszahler und –empfänger tragen demnach nach ihrer zahlenmäßigen Vertretung in der Bevölkerung die Last. (http://www.srzg.de/download/Teilungsloesung_lang.zip, S. 15.)

¹⁰⁵ Vgl. Anmerkung von Prof. Dr. Müller-Groeling in: Tremmel, 1999, S. 432.

Eine generationengerechte Gesellschaft ist erreicht, wenn die Entfaltungsmöglichkeiten jeder Generation mindestens so groß sind wie die der vorherigen Generation waren.

Temporale und intertemporale Generationengerechtigkeit

Es gibt hierbei nun zwei Möglichkeiten auf zukünftige Generationen Einfluss zu nehmen: direkt¹⁰⁶ und indirekt über die jeweils jüngere Generation. Die Einflussnahme auf die Bedürfnisse der jüngeren Generationen beginnt schon vor der Geburt und steigt mit der Entwicklung des Kindes an. Allmählich nimmt auch die Gesellschaft Einfluss auf ihre Bedürfnisse, der sich allerdings mit den Jahren verringert, um schließlich mit dem Tod der älteren Generationen zu verschwinden. Die indirekte Einflussnahme soll fortan als „temporale Generationengerechtigkeit“ definiert werden, da der Einfluss zeitlich begrenzt ist. Der direkte Einfluss soll als „intertemporale Generationengerechtigkeit“ verstanden werden und kann als Synonym für Nachhaltigkeit verwendet werden.¹⁰⁷

Bei der temporalen Generationengerechtigkeit ist es nicht nur im Sinne zukünftiger Generationen geboten, neben dem natürlichen und materiellem Kapital auch das gesellschaftliche-, das Human-, das kulturelle- sowie das Wissens-Kapital an die jeweils junge Generation weiterzugeben bzw. weiterzuvermitteln.

3.2.3 Verhältnis von temporaler und intertemporaler Generationengerechtigkeit (Nachhaltigkeit)

Abschließend muss noch geklärt werden, wie diese beiden Ziele zueinander stehen, da sie auch in Konflikt geraten können. Gehen wir z.B. von einem forstwirtschaftlichen Betrieb aus, welcher dabei ist, innerhalb einer Generation exakt die Hälfte des Waldbestandes zu verbrauchen, ohne neue Bäume anzupflanzen (Fall A). Die nächste Generation könnte demnach den gleichen Ertrag erwirtschaften – es käme zwischen diesen beiden Generationen also nicht zu einem Konflikt, da das Potential für beide ja gleich ist. Aufgrund dieses Raubbaus fällt so viel Arbeit an und lässt sich so viel erwirtschaften, dass der Betrieb vielen Menschen Brot und Arbeit gibt und zudem auch viele Ausbildungsstellen anbieten kann. Wenn der Forstbetrieb dagegen nachhaltig wirtschaften würde (Fall B), könnte er nur noch knapp ein Drittel des ursprünglichen Ertrages erwirtschaften und demnach auch nur noch knapp ein Drittel der Ausbildungsplätze anbieten.¹⁰⁸ Nehmen wir nun an, Fall A wäre die derzeitige Praxis und nach

¹⁰⁶ Siehe hierzu die Ausführungen im vorigen Kapitel.

¹⁰⁷ In der Praxis ist jedoch eine Vereinfachung hilfreich, bei der bei „Generationengerechtigkeit“ als indirekte und „Nachhaltigkeit“ als direkte Generationengerechtigkeit verstanden wird.

¹⁰⁸ Diese Rechnung ist stark vereinfacht und erhebt nicht den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit. Angenommen wurde, dass ein Baum ca. 150 Jahre alt ist bis er gefällt wird, demnach wächst davon in 30 Jahren 1/5tel. Um die Hälfte des Bestandes in der Zeit zu verbrauchen, muss daher der Wuchs des Bestandes in der Zeit mitberücksichtigt werden. Daher würde er etwa 60% des Bestandes abholzen. Eine nachhaltige Nut-

dem Ziel temporaler Generationengerechtigkeit wäre diese gewahrt, wenn der Forstbetrieb maximal die Hälfte des Bestandes verbraucht. Unter intertemporaler Generationengerechtigkeit (Nachhaltigkeit) dagegen, wäre dieses Verhalten zu verurteilen. Demnach sollte intertemporale Generationengerechtigkeit ethisch höher bewertet werden als temporale Generationengerechtigkeit, wenn es wie hier zu einem unausweichlichen Konflikt kommt, in dem es nicht um Leben oder Tod geht.^{109,110}

Schlussfolgerungen für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Aufgabe für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie wäre m.E. es zunächst Ziele für den Raum Deutschland so genau wie möglich zu formulieren. Dabei sollten v.a. auch die Entwicklungen auf globaler und nationaler Ebene mitbeachtet werden. Ferner sollten Maßnahmen entwickelt werden, die es ermöglichen, das Ziel in einem angemessenen Zeitraum zu erreichen.¹¹¹ Das setzen eines Zeitpunktes für die Zielerreichung ist dabei elementar, um die Maßnahmen später überprüfen zu können, ob sie das Ziel erreichen können und, um auch zu zeigen, dass das Nachhaltigkeitsziel ernsthaft verfolgt wird. Wie schon auf letzten Kapitel auf Seite 19f. dargestellt wurde, ist eine integrative Beachtung anderer Ziele dabei unumgänglich, um den Weg zur nachhaltigen Gesellschaft mit dem höchsten Nutzen/Kosten-Verhältnis zu finden. Dies ist auch im Sinne des Nachhaltigkeitszieles selbst, da bei geringeren Kosten letztendlich auch mehr erreicht werden kann.

Im Rahmen dieser Arbeit sollen also alle von einer Grundsteuerreform betroffenen Aspekte mitbetrachtet und bewertet werden. Bei der abschließenden Bewertung soll jedoch Folgendes für den Fall eines **unvermeidbaren** Trade-offs nicht vergessen werden: „Grundbedingung für das soziale und ökonomische Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft ist und bleibt jedoch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen als Voraussetzung für menschliches Leben.“¹¹²

Das größte Problem in der Bodennutzung für eine Nachhaltige Entwicklung wird in dem anhaltenden „Flächenverbrauch“ durch Siedlungs- und Verkehrsflächen gesehen. Im nächsten Kapitel soll daher auf diesen Aspekt näher eingegangen werden.

zung würde dagegen nur die 20% nutzen, welche in der Zeit wächst, was eine um den Faktor drei reduzierte Menge wäre.

¹⁰⁹ Siehe Fn. 88 auf Seite 18.

¹¹⁰ Ein reeller (aber lösbarer) Konflikt entstand z.B. durch die Zuschüsse von Einnahmen aus der Ökosteuer in die gesetzliche Rentenversicherung, wodurch befürchtet werden musste, dass dadurch notwendige Reformen ausbleiben, da durch stabile Beitragssätze der Reformdruck verringert wird. Vgl., Tremmel, Viehöver, 2000, S. 62f.

¹¹¹ Anzustreben ist ein Zeitraum, der den einer Generation (25-30 Jahre) nicht überschreitet, sofern nicht durch natürliche Gegebenheiten ein früherer Zeitpunkt notwendig ist. (In der Natur kann es durch das Überschreiten eines bestimmten Schwellenwertes zum Umkippen ganzer Systeme kommen. So geschehen beim Großen Elchsee (USA), vgl. v. Weizsäcker, 1994, S. 7f. und die dort zitierte Literatur.)

¹¹² Wittenbecher, 1999a, S. 15.

4 „Flächenverbrauch“ – ein Problem?

Im Gegensatz zu vielen Umweltproblemen der 70er Jahre, wie z.B. Luft- oder Gewässerverschmutzung, sind viele der heutigen Probleme nicht unmittelbar sinnlich erfahrbar. Beim „Flächenverbrauch“ erfolgen die Umweltprobleme eher schleichend und wenig spektakulär¹¹³, wobei hier im Gegensatz zum Treibhauseffekt so gut wie kein öffentliches Bewusstsein über die Folgen existiert.

Flächen-verbrauch?

Flächen können im eigentlichen Sinne nicht verbraucht werden, sie erfahren "lediglich" eine Umnutzung.¹¹⁴ In der Literatur wird darunter i. d. R. die Umwandlung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen verstanden.¹¹⁵ Durch die Umnutzung werden jedoch die Bodenfunktionen stark beeinträchtigt oder sogar zerstört, der nicht-erneuerbare Naturkapitalstock „Boden“ wird dadurch reduziert oder m. a. W. „verbraucht“. Aus diesem Grund und dadurch, dass damit auch andere Flächen, wie z.B. Freiflächen verringert werden, wird an dem Begriff des Flächenverbrauchs festgehalten.

Die folgenden Unterkapitel verdeutlichen die Probleme, die durch den Flächenverbrauch entstehen, besonders in Hinblick auf das im vorigen Kapitel besprochene Nachhaltigkeitsziel. Im Unterkapitel 4.1 werden die bisherige und die prognostizierte Flächenentwicklung in Deutschland sowie dessen Einflussfaktoren dargelegt. Im Kapitel 4.2 wird auf die Auswirkungen des Flächenverbrauchs auf den Naturhaushalt und die damit verknüpfte Reduktion des Umweltraumes eingegangen, um die Notwendigkeit der konsequenten Eindämmung aufzuzeigen.

4.1 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Gesamtfläche von 35.702.791 ha.¹¹⁶ Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) nahm in dem Zeitraum von 1960 bis 1997 um nahezu drei viertel zu und lag 1997 bei 11.8% (siehe Abbildung 3).¹¹⁷ In der gleichen Zeit stieg die Bevölkerung nur um knapp 20%, die Anzahl der Erwerbstätigen sogar nur um 7%.¹¹⁸ Die Siedlungs- und Verkehrsfläche setzt sich aus den Nutzungsarten Gebäude- und Freifläche,

¹¹³ Vgl. ARL, 1996, S. 118f.; Schmalholz, Wiggering, 2001, S. 15.

¹¹⁴ Vgl. Turowski, 1987, Fn. 1, S. 405.

¹¹⁵ Losch kritisiert die in der Diskussion oft ausgeblendeten Schädigungen der Land- und Forstwirtschaft, deren Wirkung auf den Naturhaushalt mit „nicht minder .. hohen Verlusten an Bodenfunktion, Flora und Fauna verbunden [sind].“, Losch, 1999, S. 24

¹¹⁶ Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f.

¹¹⁷ Vgl. Dosch, Beckmann, 1999b, S. 828; Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52-53.

¹¹⁸ Vgl. Dosch, Beckmann, 1999b, S. 828.

Betriebsfläche (ohne Abbauland), innerstädtische Erholungsfläche, Friedhofs- sowie Verkehrsfläche zusammen.¹¹⁹

Abbildung 3: Entwicklung der Flächennutzungen seit 1960



Anmerkungen: Daten teilweise interpoliert; die Erhebungsgrundlagen für Siedlungs- und Verkehrsfläche wurden zwischen 1978 und 1980 geändert; Daten für 1997 vorläufig.
Erwerbstätige: Stat. Bundesamt, Jahrbücher Tab. 6.4, Ergebnisse Mikrozensus, Daten ab 1993 vorläufig.

Quelle: Dosch, 1999b, S. 828.

Seit Anfang der 60er Jahre hat der Flächenverbrauch kontinuierlich zugenommen. Die Zunahme lag in den alten Bundesländern immer zwischen ca. 80 und 113 ha/Tag und wurde durch wechselnde Bau-, Suburbanisierungs- und Motorisierungswellen beeinflusst, die wiederum durch staatliche Investitionen, Förderprogramme, Subventionen und Steuerabschreibungen angeheizt wurden.¹²⁰ Zwischen 1993 und 1997 lag er im gesamten Bundesgebiet bei 120 ha/Tag (84 ha/Tag alte Bundesländer)¹²¹, was einer Fläche von ca. 166 Fußballfeldern entspricht¹²². Aktuelle Hochrechnungen zeigen einen Anstieg der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme der SuV in 1998 auf 124 ha/Tag und auf 129 ha/Tag in 1999¹²³ (entsprechend 178 Fußballfeldern¹²⁴).

Der Anteil an SuV schwankt in den verschiedenen Regionen zwischen 3,9 und 74,9% des Gemeinde- oder Kreisgebietes.¹²⁵ Die Landwirtschaft hat mit 54,1% den flächenmäßig größ-

¹¹⁹ Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f.

¹²⁰ Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 246.

¹²¹ Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f., eigene Berechnungen.

¹²² Quelle: DFB, 2001, o.S., Eigene Berechnungen: „übliche Größe des Spielfeldes ist: Länge 105m, Breite 68-70m“; ebd.; $(120 \text{ ha}/(105\text{m} \cdot 69\text{m}) \approx 165,6)$

¹²³ Dosch, 2000a, S. 8.

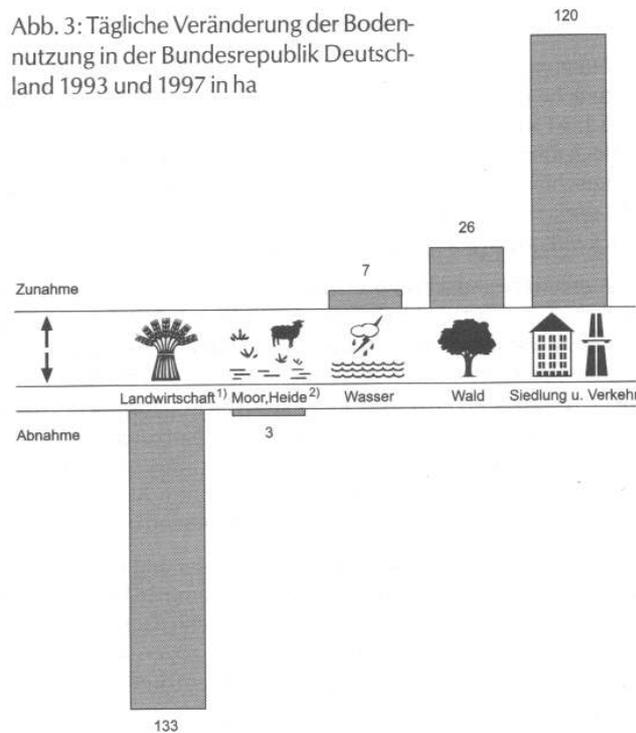
¹²⁴ Siehe Fn. 122: $129 \text{ ha}/(105 \cdot 69) \approx 178,1$.

¹²⁵ Vgl. Losch, 1999, S. 27.

ten Anteil an der Gesamtfläche, gefolgt von der Waldfläche mit 29,4%. Der Anteil der Betriebe des ökologischen Anbaus innerhalb der Landwirtschaftsflächen betrug 1997 rd. 2%.¹²⁶

Der Flächenverbrauch ist in den Jahren 1993-1997 hauptsächlich auf Kosten der landwirtschaftlichen Flächen gegangen, die sich um 133 ha/Tag reduziert haben. Abbildung 4 zeigt eine Übersicht der Veränderungen für den Zeitraum 1993-1997:

Abbildung 4: Tägliche Veränderung der Bodennutzung in der BRD 1993-1997 in ha¹²⁷



¹⁾ Ohne Moor und Heide der alten Bundesländer. ²⁾ Nur alte Bundesländer

Anmerkung: In einigen Ländern beeinflussen neben tatsächlichen Nutzungsänderungen vor allem Umwidmungen und Neuordnungen der einzelnen Nutzungsarten im Zuge des Aufbaus des automatisierten Liegenschaftskatasters den Zeitvergleich zwischen 1993 und 1997.

Quelle: Eigene Berechnungen des BUNDESAMTES FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 1998 nach Angaben der Flächenstatistik 1997; STATISTISCHES BUNDESAMT: Bodenflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung 1997, Fachserie 3, Reihe 5.1

Quelle: Losch, 1999, S. 29

Besonders problematisch ist bei dieser Entwicklung der Rückgang der Moorflächen, denn diese Biotopflächen entwickeln sich nur in sehr langen Zeiträumen und können daher als praktisch verloren gelten.¹²⁸

Räumlich konzentriert sich der Flächenverbrauch derzeit vorwiegend auf das Umland von Agglomerationen. Hierbei verlagert sich das Wachstum wie eine Art „Wanderdüne“ immer

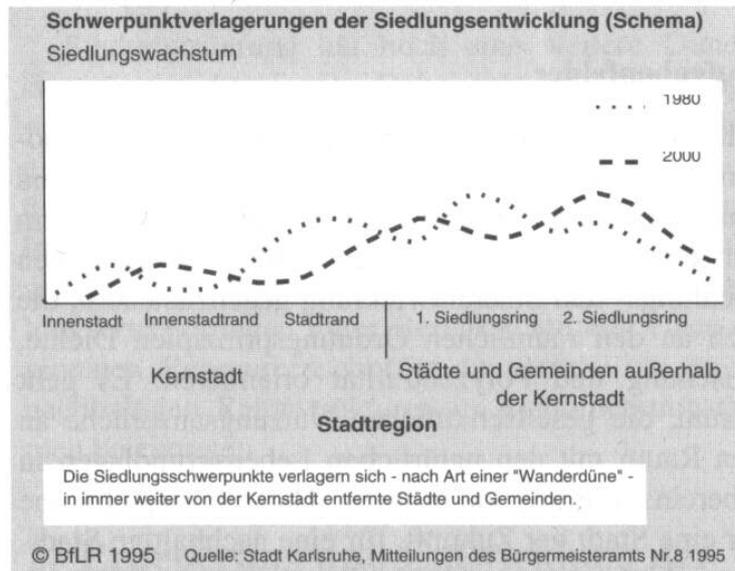
¹²⁶ Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f., eigene Berechnungen und Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1998, Kapitel 2.1.1.3 (http://www.bml.de/landwirtschaft/Agrarber/Textband/t2_1_1_3.htm)

¹²⁷ Aus Losch, 1999, S. 29.

¹²⁸ Vgl. Ebd.

weiter vom Agglomerationszentrum weg. Abbildung 5 zeigt diese Entwicklung anschaulich am Beispiel der Stadt Karlsruhe:

Abbildung 5: Verstädterung in Stadtregionen



Quelle: Stadt Karlsruhe, Mitteilungen des Bürgermeisteramts Nr. 8, 1995, zit. aus BfLR, 1996, S. 27.

Hauptmotor dieser Entwicklung sind die steigenden Ansprüche an individueller Wohnfläche, wodurch auch maßgeblich der Baulandbedarf bestimmt wird.¹²⁹ Der Wohnungsbestand hat sich zwischen 1960 und 1993 verdoppelt.¹³⁰ Dieses anhaltende Wohnflächenwachstum wird durch den zunehmenden gesellschaftlichen Wohlstand, der damit verbundenen Änderung von Lebens- und Konsumstilen und einer sinkenden Haushaltsgröße beeinflusst.¹³¹ Angeheizt wird diese Entwicklung nach wie vor durch die staatliche Wohnungsneubau- und Verkehrspolitik.¹³² Darunter fallen im Wohnungsneubau z.B. Steuervergünstigungen oder die Eigenheimzulage, insgesamt wurde dieser Bereich im Jahr 1996 mit über 27 Mrd. DM subventioniert.¹³³ In der Verkehrspolitik wird mit der Kilometerpauschalen die Verkehrsleistung pro Arbeitnehmer subventioniert, wodurch der Druck auf die Verkehrsflächen erhöht wird. Zudem ist mit den dadurch gesenkten Raumwiderstandskosten eine „ausufernde Suburbanisierung in die Fläche“¹³⁴ verbunden. „Die räumliche Expansion ist also auch eine Folge subventionierter Mobilität.“¹³⁵ Die große Flächeninanspruchnahme des Verkehrs insgesamt ist haupt-

¹²⁹ Vgl. Ebd., S. 33.

¹³⁰ Vgl. Simons, 1999, S. 745.

¹³¹ Vgl. ARL, 1999, S. 2f.

¹³² Vgl. auch nachfolgend ARL, 1999, S. 5; Losch, 1999, S. 25f.

¹³³ Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 317.

¹³⁴ Apel, et al., 1997, S. 31.

¹³⁵ Ebd.; wobei hier das Wort subventionierter Verkehrsleistung die bessere Wahl gewesen wäre, schließlich wird der Mensch dadurch nicht Mobiler, er legt nur mehr Kilometer zurück. „Das Verkehrsaufkommen je Person, die Anzahl der zurückgelegten Wege, blieb in den alten und neuen Ländern weitgehend konstant“ (Zeitraum 1960-1990), vgl. Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(Hrsg.), 1997, Sied-

sächlich bedingt durch den Autoverkehr, der einen großen spezifischen Flächenbedarf hat.¹³⁶ Nicht zu verachten sind auch die Angebotsplanungen der Gemeinden, die durch die interkommunale Konkurrenz um Gewerbe- und Einkommenssteuereinnahmen angeheizt wird. Der Flächenverbrauch des Einzelhandels ist besonders aufgrund der flächenintensiven Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ rapide gestiegen, er verdreifachte sich seit 1960¹³⁷. Die räumliche Konzentration im Umland von Agglomerationsräumen ist das Ergebnis des abnehmenden Bodenpreisgefälles in Verbindung einer guten Erreichbarkeit.¹³⁸ Manche Autoren sprechen sogar von einem „Bodenpreisgebirge“, bei dem „Haushalte durch ein ‚Abrutschen am Bodenpreisgebirge‘ finanzielle Vorteile erreichen können“¹³⁹.

Besonders in Hinblick auf eine Reform der Grundsteuer mit dem Ziel einen Beitrag zur Reduktion des Flächenverbrauchs zu liefern, stellt sich die Frage, ob Preise für Bauland bzw. Grundstücksflächen überhaupt einen Einfluss auf die Nutzungsdichte haben. Kritiker argumentieren, „dass sich die räumliche Entwicklung von Hochpreisregionen nicht wesentlich von der mit niedrigen Preisniveaus unterscheidet. Insofern – so die Folgerung – können die Preise nicht ausschlaggebend sein.“¹⁴⁰ Jedoch wird dabei übersehen, „dass nicht das absolute Niveau entscheidend ist, sondern die relative Ersparnis.“¹⁴¹ Wohnungssuchende und Wohneigentumsbildner seien dabei nach Untersuchungen des Empirica Institutes „nicht Preisminimierer, sondern Preis-Leistungs-Optimierer.“¹⁴² Auswertungen der Bautätigkeitsstatistik haben ergeben, dass z.B. Ein- und Zweifamilienhäuser in ländlichen Räumen bis zu 3 mal mehr Fläche beanspruchen und eine geringere Dichte aufweisen als solche in Agglomerationsräumen.¹⁴³ Als Ursache werden u.a. die dort höheren Bodenpreise angegeben.¹⁴⁴ Besonders in Gewerbegebieten besteht aufgrund der niedrigen, meist auch subventionierten Baulandpreise kein ausreichender Anreiz, Flächen zu sparen. Mehrgeschossige Bauten werden hier nur in Städten mit hohen Bodenpreisen, also Baulandengpässen verwirklicht.¹⁴⁵ Abbildung 6 zeigt den Zusammenhang von Bodenpreis und Siedlungsdichte:

lungsstrukturen und Verkehr. Materialien zur Raumentwicklung, Heft 84, Bonn, S. 13, zit. nach Scholich, 1999, S. 60.

¹³⁶ Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 249.

¹³⁷ Vgl. Simons, 1999, S. 745.

¹³⁸ Vgl. Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 27.

¹³⁹ Aring, et al., 1997, S. K 6.

¹⁴⁰ Faller, 2001, S. 1.

¹⁴¹ Ebd.

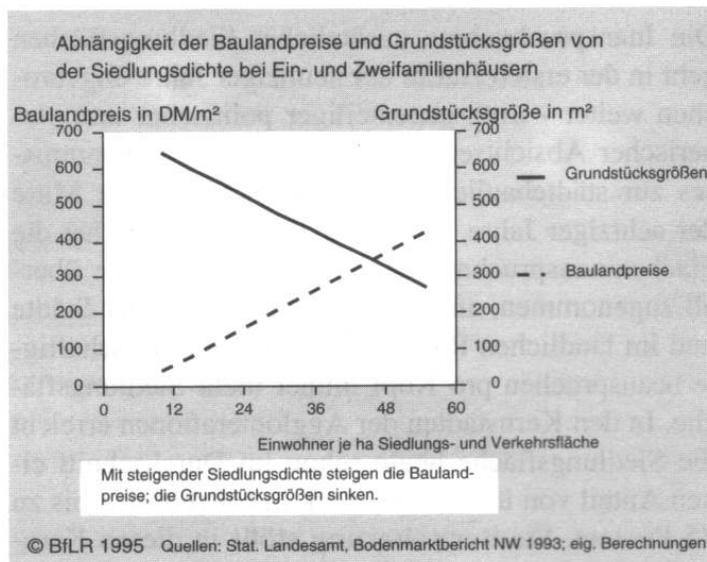
¹⁴² Ebd., S. 2.; In verschiedenen Stadtregionen wurden 100 mehrheitlich an Wohneigentum interessierte Haushalte ausführlich zu ihrer Standortwahl befragt. Vgl. a.a.O., S. 1.

¹⁴³ Quelle: Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 31; Eigene Berechnungen.

¹⁴⁴ Vgl. Ebd.

¹⁴⁵ Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 249.

Abbildung 6: Baulandpreis und Siedlungsdichte



Zit. aus BfLR, 1996, S. 70.

Zukünftige Entwicklung

Die zukünftige Entwicklung des Flächenverbrauchs wird von verschiedenen Faktoren bestimmt, die nachfolgend dargestellt werden. Die Flächennachfrage wird durch die Haushaltsentwicklung (bestimmt durch demographischem Wandel, Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsbildungsverhalten), der dazugehörigen Wohnflächennachfrage, der wirtschaftlichen Entwicklung und dessen Flächenintensivität sowie nicht zuletzt durch den Baulandpreis, der auch durch das Baulandangebot beeinflusst wird, bestimmt. Das Flächenangebot wird wiederum durch Entscheidungen der jeweiligen Städte und Gemeinden sowie z.T. auch durch die Gebietsentwicklungsplanung der Länder bestimmt. Diese beruhen wiederum auf der tatsächlichen oder prognostizierten Nachfrage („Bedarf“) sowie der jeweiligen Verfügbarkeit für Bauland. Nachfolgend soll die prognostizierte Entwicklung der einzelnen Determinanten sowie des daraus abgeleiteten Flächenverbrauchs dargestellt werden. Die Annahmen beruhen weitgehend auf eine Studie, die das Empirica Institut für die Bayerische Landesbank erstellt hat, in der sie den Wohnungs- und Büroflächenbedarf bis 2030 berechnet haben.¹⁴⁶

Der prognostizierte Wohnflächenbedarf wird durch die Haushaltszahl in Verbindung mit der Wohnfläche pro Haushalt bestimmt. Die Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte wird wiederum durch die Bevölkerungsentwicklung nach Alterstruktur und Zahl sowie durch das Haushaltsbildungsverhalten bestimmt.¹⁴⁷ Das Bundesinnenministerium (BMI) hat in einer Modellrechnung die mögliche Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050 berechnet.¹⁴⁸

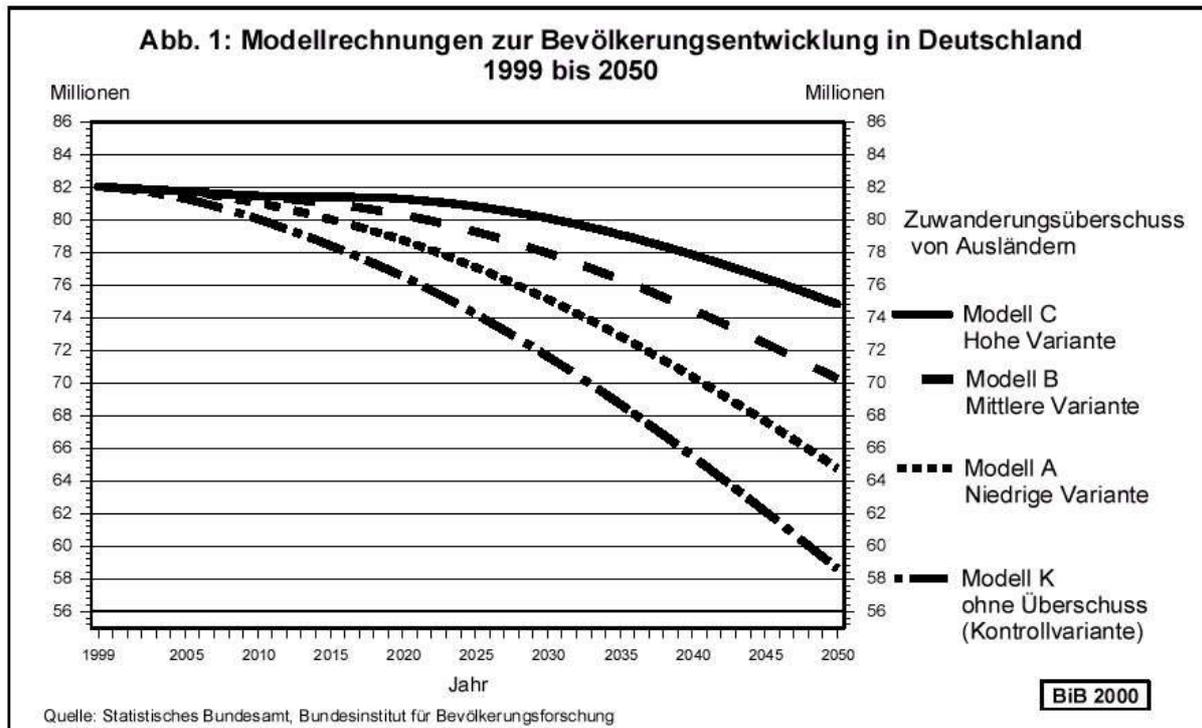
¹⁴⁶ Pfeiffer, et al., 1999; Simons, 1999, S. 745-754.

¹⁴⁷ Vgl. Simons, 1999, S. 745.

¹⁴⁸ BMI, 2000.

Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse der Berechnungen. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung wird durch das Modell K dargestellt, bei den Modellen A, B und C wird von einem Zuwanderungssaldo von jährlich 100.000, 200.000 und 300.000 Ausländern ausgegangen, wobei diese Zahlen in allen drei Modellen schrittweise erreicht werden.¹⁴⁹

Abbildung 7: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1999 – 2050



Quelle: Zit. aus BMI, 2000, S. 42.

Das Empirica Institut geht von der „optimistischen Bevölkerungsprognose der interministeriellen Arbeitsgruppe“ aus, die in einer sog. Variante B von 200.000 Nettozuwanderern p.a. bis zum Jahr 2030 ausgeht.¹⁵⁰ Bei der Projektion der Haushaltszahlen ist dabei einmal von einem konstanten und einmal von einem prognostizierten Haushaltsbildungsverhalten ausgegangen worden. Im Ergebnis unterscheiden sich die beiden Prognosen jedoch kaum (33,3 Mio. mit Verhaltensänderungen zu 33,1 Mio. ohne im Jahr 2030).¹⁵¹ Die Wohnfläche pro Kopf wuchs in den alten Bundesländern von 23,8 m² 1968 auf 38 m² 1998.¹⁵² Der prognostizierte Wert liegt bei 48 m² im Jahr 2015 und bei 52 m² in 2030.¹⁵³

Bei der zukünftigen Entwicklung wurde „die dramatisch zu nennenden Veränderung der demographischen Faktoren [als wesentlicher exogener Faktor] identifiziert.“¹⁵⁴ Besonders in der

¹⁴⁹ Vgl. Ebd., S. 20.

¹⁵⁰ Simons, 1999, S. 745.

¹⁵¹ Vgl. Ebd., S. 745f.

¹⁵² Vgl. Ebd., S. 747.; BBR, 2000, S. 145.

¹⁵³ Vgl. Simons, 1999, S. 749.

¹⁵⁴ Ebd., S. 745.

Zeit nach 2015, wenn auf die Sozialversicherungen und Staatsfinanzen eine enorme Schiefelage zukommt, müssen „regelrechte Strukturbrüche befürchtet werden, wenn nicht bald entgegengesteuert wird.“¹⁵⁵

Als wesentliches Ergebnis wird bis ca. 2015 ein steigender Wohnungsbedarf trotz sinkender Bevölkerungszahlen prognostiziert, was vor allem auf die Alterung der Gesellschaft zurückzuführen ist. „Danach läuft das Wachstum des Wohnflächenbedarfs langsam aus, um gegen 2030 negativ zu werden.“¹⁵⁶ Mit anderen Worten ist dann mit einem enormen Wohnflächenüberschuss zu rechnen, der möglicherweise die Situation derzeit in den neuen Ländern noch weit übertreffen wird.

Die Prognose des Büroflächenbedarfs erweist sich als schwieriger, da anstatt drei Schritten, wie bei der Wohnflächenprognose (Bevölkerung, Haushalte, Wohnfläche), nun fünf Schritte benötigt werden: Bevölkerung, Erwerbstätige, Bürobeschäftigte, Bürobeschäftigte in Bürogebäuden und Bürofläche pro Beschäftigten.¹⁵⁷ Aufgrund der dadurch entstehenden Unsicherheiten ergibt sich eine Bandbreite von 70 bis zu 140 % des heutigen Bestandes im Jahre 2030. Unter der Annahme, dass aufgrund des demographischen Wandels alles getan wird, möglichst viele Erwerbstätige zu bekommen, wird die Entwicklung folgendermaßen prognostiziert: „eine steigende Bürobeschäftigung bis ca. 2010 etwa auf dem Niveau der 90er Jahre, danach eine allmähliche Umkehr des Trends, so dass die Jahre 2010-2020 von einer Konstanz der Bürobeschäftigung gekennzeichnet sind, nach 2020 ein sich beschleunigender Rückgang.“¹⁵⁸

Der künftige Siedlungsflächenbedarf wird vorwiegend durch den Wohnungsbedarf geprägt sein. Besonders junge Familien werden ihren Bedarf unter unveränderten Rahmenbedingungen nur an der Peripherie der Städte realisieren können, da große Wohnungen und Einfamilienhäuser von der älteren Bevölkerung „blockiert“ werden.¹⁵⁹ Unter der Annahme „üblicher“¹⁶⁰ (also nicht sinkender) Dichten und der leichten Erweiterbarkeit von Wohnungen¹⁶¹ beträgt der zusätzliche Siedlungsflächenverbrauch bis 2030 auf 1,5 bis 2,3 % der Fläche Westdeutschlands. Dies entspricht einer Fläche von zwischen 373.417 und 572.573 ha¹⁶² bzw. einem Flächenverbrauch zwischen 33 und 51 ha/Tag oder einer Siedlungs- und Verkehrsflä-

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Vgl. Ebd., S. 751.

¹⁵⁸ Ebd., S. 753.

¹⁵⁹ Vgl. Ebd.; Zur Zeit dürften 55 % der Einfamilienhäuser von nur einer oder zwei Personen bewohnt sein (1993: 51 %). Ebd. Tendenz steigend.

¹⁶⁰ Angenommen wurden, nach telefonischer Auskunft von Herrn Simons, die Dichten von Einfamilienhäusern.

¹⁶¹ Angenommen wurde, nach telefonischer Auskunft von Herrn Simons, dass das Ansteigen des Wohnflächenbedarfes von 70 auf 80 qm durch Anbau von 10 qm befriedigt werden kann. Diese Annahme war aufgrund der hohen Unsicherheiten einer „realistischeren Annahme“ notwendig, bedeutet aber, dass die obere Grenze nicht den maximalwert darstellt. Herr Simons schätzt ihn auf 3 %.

¹⁶² Vgl. Ebd.

che im Jahr 2030 von zw. 14,9 und 15,7 % (alte Bundesländer; 12,8 und 13,4 % Gesamtdeutschland¹⁶³).¹⁶⁴ Ab 2030 wird dagegen mit einem Ende des Siedlungsflächenverbrauches gerechnet, wobei man hier mit Blick auf die Wohnflächenentwicklung sogar auf die Notwendigkeit von Rückbauten, wie derzeit in den neuen Ländern rechnen kann. Diese Annahmen beruhen natürlich darauf, dass nicht entgegengesteuert wird, um die ab 2030 zu erwartenden Probleme wirtschaftlicher, sozialer und auch ökologischer Art zu verhindern.¹⁶⁵

4.2 Ist dieser Flächenverbrauch generationengerecht?

Nach SIMONS ist „auch Baulandpolitik .. eine Frage der Generationengerechtigkeit.“¹⁶⁶ Gemeint kann hierbei nur die temporale Generationengerechtigkeit sein, denn es geht darum, dass heute junge Familien auch das Recht haben sollten sich ein Einfamilienhaus auf der grünen Wiese zu bauen. Eine „Baulandrationierung [könnte] dazu führen, daß die jungen Familien in die kleinen Wohnungen des Geschloßwohnungsbaus gedrängt werden, während Rentnerhepaare die Einfamilienhäuser bewohnen.“¹⁶⁷ Diese Baulandrationierung wird dagegen aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, also einer intertemporalen Generationengerechtigkeit, gefordert, wodurch wir bei dem schon oben angesprochenen möglichen Konflikt zwischen diesen beiden Arten der Generationengerechtigkeit sind. Zunächst wird auf die Folgen des Flächenverbrauchs auf das Nachhaltigkeitsziel (intertemporale Generationengerechtigkeit) eingegangen, um dann zu Ende dieses Kapitels wieder auf den Konflikt zurück zukommen.

Der Boden als Fläche ist ein knappes und nicht vermehrbares Gut.¹⁶⁸ Der Boden als Ressource ist nicht oder nur in sehr langen Zeiträumen erneuerbar.¹⁶⁹ Grund und Boden sind einerseits die zentralen Träger allen irdischen Lebens und andererseits Standort für Siedlungs- und Infrastrukturflächen.¹⁷⁰ Seine Nutzung durch den Menschen geht derzeit in den meisten Fällen mit einer Schwächung oder sogar Zerstörung seiner Leistungsfähigkeit einher.¹⁷¹

¹⁶³ Unter der Annahme, dass in den neuen Bundesländern die Entwicklung seit 1997 konstant bleibt!

¹⁶⁴ Quelle: Ebd.; Statistisches Bundesamt, 1998, S. 52f.; Dosch, 2000a, S. 8; Eigene Berechnungen: [SuV 1997 (alte Bundesländer) + 124 ha*365 + prognostizierter Bedarf] / Fläche 1997 (alte Bundesländer) bzw. [...] + SuV 1997 (neue Bundesländer) / ges. Fläche 1997.

¹⁶⁵ Wirtschaftlich: Abrisse und eine nicht ausgelastete soziale Infrastruktur führen zu hohen finanziellen Belastungen, Sozial: Wie auch derzeit in Ostdeutschland könnten ganze Wohngegenden aufgrund der geringen Bewohnerdichten zu sozialen Brennpunkten werden, Ökologisch: Stark verringerter Naturkapitalstock würde die Leistungsfähigkeit der Natur verringern (siehe auch nächstes Kapitel).

¹⁶⁶ Simons, 1999, S. 754.

¹⁶⁷ Ebd.

¹⁶⁸ Als Ausnahme können sehr kostspielige Aufschüttungen gesehen werden, die jedoch aufgrund ihrer begrenzten Bedeutung hier außen vor gelassen werden.

¹⁶⁹ Vgl. Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 24.

¹⁷⁰ Vgl. Turowski, 1987, S. 388; Die Böden in unseren Breiten sind in Jahrhunderten bis Jahrzehntausenden entstanden, daher können in menschlichen Zeitmaßstäben Böden als nicht-erneuerbar angesehen werden. Vgl. Kümmerer, 1997, S. 43ff.

¹⁷¹ Vgl. Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 24.

Die vierte Nachhaltigkeitsregel fordert, dass die Nutzenfunktion von nicht-erneuerbaren Ressourcen erhalten (konstant) bleiben soll (siehe Fn. 89 auf S. 18). Eine Bedeutung können hierbei aber auch die ersten beiden Regeln „Abbaurrate gleich Regenerationsrate“ und „Stoffeinträge kleiner gleich Aufnahmekapazität“ (siehe auch Fn. 81 u. 82 auf S. 17), sowie die fünfte Regel „weitgehender Erhalt der Biodiversität“ (S. 19) spielen.

Die Folgen der anthropogenen (Über-)Nutzung von Grund und Boden lassen sich in qualitative und quantitative Beeinträchtigungen unterteilen. Zu den qualitativen Beeinträchtigungen von Grund und Boden zählen u.a. die Belastung durch Schadstoffeinträge, Erosion und Verdichtung.¹⁷² Unter den quantitativen Beeinträchtigungen wird die durch die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen direkt oder indirekt verbundene Reduktion von Flächen für andere Nutzungen, wie z.B. Land- und Forstwirtschaft, Erholung, freier Landschaft und Naturschutz, verstanden. Quantitative und Qualitative Aspekte beeinflussen sich hierbei gegenseitig¹⁷³: Der quantitative Flächenverbrauch trägt mit einer geschätzten Versiegelungsquote von 50 %¹⁷⁴ zur qualitativen Beeinträchtigung bei. Durch den quantitativen Verbrauch von Flächen für andere Nutzungen erhöht sich der Nutzungsdruck auf selbige und auch die Konkurrenz dieser Nutzungen untereinander (z.B.: Ziel mindestens 10 % der Fläche unter Naturschutz zu stellen vs. nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen). In den nächsten beiden Unterkapiteln (4.2.1 und 4.2.2) wird zunächst auf die quantitativen und qualitativen Beeinträchtigungen des Flächenverbrauchs separat eingegangen. Am Ende dieser Kapitel sollen jeweils die Ziele zusammenfassend dargestellt werden, auf die mit einer Grundsteuer ein Einfluss genommen werden könnte. Im Unterkapitel 4.2.3 werden dann die Probleme durch den Vergleich des Naturraumpotentials zur tatsächlichen Nutzung integrativ betrachtet, um daraus auch Rückschlüsse für die Frage der temporalen Generationengerechtigkeit zu ziehen.

4.2.1 Qualitative Beeinträchtigungen

Qualitative Beeinträchtigungen entstehen durch verschiedene Nutzungsformen des Menschen. Bei der Nutzung durch Siedlungs- und Verkehrsflächen wird der Boden durch Versiegelung oder durch Schadstoffeinträge bei Brachflächen mit Altlasten beeinträchtigt. Durch Abgrabungen entstehen Erosion und Grundwasserabsenkungen, durch intensive Landwirtschaft werden Böden und auch das Grundwasser durch Schadstoffe sowie Erosionen belastet. Im Folgenden soll nun auf diese Bereiche näher eingegangen werden.

¹⁷² Vgl. Turowski, 1987, S. 388.

¹⁷³ Vgl. auch Ebd.

¹⁷⁴ Vgl. Dosch, 1996, S. 3 (zw. 41,1-58,5% der SuV)

Zerstörung der Funktionsfähigkeit des Bodens durch Versiegelung

Die Funktionsfähigkeit des Bodens wird durch die Bodenversiegelung am stärksten beeinträchtigt, meistens sogar zerstört. Von Versiegelung wird gesprochen, wenn Flächen durch Gebäude, Straßen, Wegen, Plätzen oder Stellplätzen ganz oder teilweise versiegelt sind. Dadurch wird die Versickerung von Regenwasser verhindert, die natürliche Verdunstung verringert und der Lebensraum für Flora und Fauna an der Erdoberfläche und im Boden zerstört. Als Folgen sind die Häufung und Intensivierung von Hochwassern, die Absenkung des Grundwasserspiegels und die Verschlechterung des besonders für Städte wichtigen Kleinklimas zu nennen.¹⁷⁵

Beeinträchtigungen durch Abgrabungen

Art und Umfang der Beeinträchtigungen durch den Abbau von oberflächennahen Rohstoffen, werden „durch Abbaumethode, Art und Größe der Lagerstätte, Nachnutzung etc. bestimmt und [werden] teilweise schon lange vor Beginn der Abbautätigkeit und auch noch lange danach wirksam.“¹⁷⁶ Vorkommende Beeinträchtigungen sind:

- Erosion und Verdichtung (durch Entfernen der Pflanzenbedeckung),
- Veränderung des Bodengefüges (durch Abtrag und Umlagerung),
- Veränderung des Wasserhaushaltes (durch Absenkung des Grundwasserstandes beim Trockenabbau sowie durch evtl. stärkere Verdunstung bei Freilegung des Grundwassers beim Nassabbau),
- Veränderungen des (Klein-)Klimas (durch bei Halden erhöhte- und bei Hohlformen verminderte Luftbewegungen),
- die daraus resultierenden Folgen auf angrenzende Biotope und dessen Biozöosen (die zwar auch positiv ausfallen können, wenn neue Lebensräume entstehen, jedoch die ursprünglichen Lebensräume nicht ersetzen können) und nicht zuletzt auf
- Veränderung der Kulturlandschaft und des Landschaftsbildes (durch großflächigen Tagebau).¹⁷⁷

Beeinträchtigungen durch Emissionen von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)

Hierbei sind vor allem die Schadstoffeinträge von belasteten Brachflächen sowie die Einträge und Lärmemissionen der Verkehrsflächen zu nennen. Besonders in alt-industriellen Regionen gibt es viele kontaminierte Brachflächen, deren Sanierung nicht vorgenommen wird, da sie zu teuer ist. In den meisten Fällen wurden diese Flächen in dieser Generation genutzt, wodurch sich auch eine Pflicht ergibt die Schäden nicht zukünftigen Generationen aufzubürden.¹⁷⁸ Hier stellt sich allerdings die Frage, ob das gleiche nicht auch für Schäden gilt, die von früheren

¹⁷⁵ Vgl. Giseke, et al, 1988, S. 1f.

¹⁷⁶ Wittenbecher, 1999b, in ARL, 1999, S. 68.

¹⁷⁷ Vgl. Ebd., S. 74ff.

¹⁷⁸ Vgl. Wittenbecher, 1999a, in ARL, 1999, S.18.

Generationen verursacht worden sind. Man kann davon ausgehen, dass ein Teil des Erlöses, der aus diesen Nutzungen einmal erwirtschaftet wurde, an die heute ältere Generation vererbt wurde. Zwar wird möglicherweise ein Teil dessen wieder weitervererbt, jedoch dürfte sich dieser Anteil mit der Zeit stetig verringern, da der Erlös ausgegeben wird. Gleichzeitig dürften sich die Folgekosten bei unterlassener Sanierung ständig steigern.

Neben der Versiegelung (s.o.) gehen von den Verkehrsflächen vor allem Schadstoff- und Lärm-Emissionen aus. So gehen z.B. 20 % der CO₂-Emissionen, 58 % der Stickoxidemissionen und 32 % der Kohlenwasserstoffemissionen vom Verkehr aus. 17 % der Wohnungen in Deutschland sind tagsüber Lärmbelastungen von über 65 Dezibel ausgesetzt.¹⁷⁹ Auch der Reifenabrieb und Streusalz auf Straßen und Herbizide auf Bahnkörpern belasten Böden und Grundwasser.¹⁸⁰ Aber auch der emittierte Staub und der Fahrbahnabrieb sollte nicht unterschätzt werden.¹⁸¹

Beeinträchtigungen durch Land- und Forstwirtschaft

Je nach Art der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung können „Bodenverdichtungen und Erosionen, Humusschwund, Überdüngung, übermäßige Biozideinträge, Fruchtfolgefehler oder in vielen Wäldern nicht standortgerechte Baumarten oder Kahlschlag“¹⁸² erfolgen, die die Leistungsfähigkeit der Bodenfunktionen stark schädigen oder gar zerstören. Eine zusätzliche Belastung für diese Böden sind sauer wirkende Schadstoffeinträge. Diese haben zu z.T. irreversiblen Schäden für die Böden und Ökosysteme der Wälder, sowie zu einer Belastung des Grundwassers geführt.¹⁸³ Die intensive Landwirtschaft verursacht Bodenerosion, Kontamination von Boden und Wasser mit Pflanzenschutzmitteln, Emissionen klimarelevanter Gase, den Rückgang der Biotop- und Artenvielfalt und trägt durch Auswaschung zur Nitratbelastung des Grundwassers bei.

Eigenheime als Segen für die Umwelt?

Auf besonders intensiv genutzten Landwirtschaftsflächen, die an die Siedlungsgrenze anschließen wird in dem Zusammenhang diskutiert, ob hier eine Bebauung mit Eigenheimen nicht die ökologischere Nutzung ist.¹⁸⁴ Die Umwandlung von einem intensiv genutzten Maisacker in ein Einfamilienhausgrundstück mit Ökogarten kann zu einer größeren Biomasse und Artenvielfalt führen und dadurch sicherlich als ökologischer Gewinn bezeichnet werden, auch

¹⁷⁹ Vgl. Scholich, S. 63.

¹⁸⁰ Vgl. v. Weizsäcker, 1994, S. 84f.

¹⁸¹ Das Umweltprognose Institut Heidelberg e.V. hat errechnet, dass ein durchschnittlicher PKW nach 130.000 km 4,2 kg Staub, 750 g Reifenabrieb und sogar 17,5 kg Fahrbahnabrieb verursacht (siehe <http://www.solarpolis.de/solarmo2.htm>).

¹⁸² Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 24.

¹⁸³ Vgl. Ebd.

¹⁸⁴ Dick, 1986, in: Bauwelt, 1986, Heft 48, S. 1824f.

wenn man die Umwandlung in versiegelte Fläche als Verlust mit berücksichtigt.¹⁸⁵ Jedoch wird hierbei die Wurzel des Übels – nämlich eine verfehlte Landwirtschaftspolitik (s.o.) – als gegeben hingenommen.¹⁸⁶ Bei einer Umnutzung des Ackers in eine extensive landwirtschaftliche Nutzung wäre der ökologische Vorteil vermutlich nicht mehr viel höher, möglicherweise wäre er sogar geringer. Nicht zu verachten sind auch die durch die Einfamilienhausbebauung induzierten Umweltprobleme wie z.B. der erhöhte Verkehr. Nicht zuletzt ist eine Umwandlung des derzeit intensiv genutzten Ackers in einen extensiv genutzten Acker durch eine Einfamilienhausbebauung auf mehrere Jahrzehnte – wenn nicht sogar für länger – im Wahrsten Sinne des Wortes „verbaut“.

Ziele für die qualitativen Beeinträchtigungen

Eine neue Grundsteuer sollte den Anreiz haben, die Versiegelung des Bodens und auch die Nutzung von Flächen für Abgrabungen zu minimieren. Bei kontaminierten Flächen könnte sie einen Anreiz schaffen, diese zu beseitigen und hierauf ggf. die ökologischen Funktionen wieder herzustellen sofern eine Wiedernutzung als Baufläche nicht sinnvoll erscheint. Die von den Verkehrsflächen ausgehende Belastung angrenzender Flächen könnte auch durch die Grundsteuer berücksichtigt werden, indem man Verkehrsflächen mit einem besonders hohen Steuersatz belastet.¹⁸⁷ Jedoch stellt sich die Frage, ob die Grundsteuer hierfür das geeignete Instrument ist. Eine selten befahrene Landstraße, von der auch kaum indirekte Belastungen ausgehen, müsste genauso hoch besteuert werden, wie eine hoch frequentierte Autobahn, da eine Differenzierung viel zu aufwendig wäre. Hier wird deutlich, dass der Fahrbahn- und Reifenabrieb (Verkehrsleistung) oder der Spritverbrauch (Emissionen) die besseren Anknüpfungspunkte wären, um hierauf Einfluss zu nehmen. Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sollte sich nach der Regenerationsfähigkeit der Bodenressourcen am jeweiligen Standort richten sowie Monokulturen vermeiden, um den Rückgang der Artenvielfalt entgegenzuwirken. Dies sollte durch eine geringere Grundsteuer A belohnt werden.

4.2.2 Quantitative Auswirkungen

Die quantitativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs werden z.T. sowohl überschätzt als auch unterschätzt. **So wird z.B. davon gesprochen, dass täglich „eine Fläche von 150 Fußballfeldern neu versiegelt wird“¹⁸⁸, wobei nur etwa die Hälfte davon versiegelt sein wird.** Andere betonen, dass die Versiegelung durch überörtliche Verkehrsflächen nur 0,8 % der

¹⁸⁵ Vgl. Turowski, 1987, Fn. 16, S. 406.

¹⁸⁶ Vgl. Wolf, 1987, S.374f.

¹⁸⁷ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 75.

¹⁸⁸ Schmalholz, Wiggering, 2001, S. 15.

Fläche der Bundesrepublik ausmacht¹⁸⁹, wobei durch indirekte Beeinflussungen die betroffene Fläche um das achtfache steigt (s. u.).

Quantitative Aspekte der Versiegelung

Die Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) beinhalten auch viele unversiegelte Flächen, wie z.B. innerstädtische Grünflächen (Parks, Friedhöfe und Privatgärten) oder innerstädtische Wasserflächen (wie z.B. Seen und Flüsse).¹⁹⁰ Der tatsächliche Versiegelungsgrad bei der SuV beträgt daher bundesweit schätzungsweise um die 50 %.¹⁹¹ Für den Neubaubereich gibt es Daten aus der Baugenehmigungsstatistik über die versiegelte Fläche. Inklusive der versiegelten Nebenanlagen, Zufahrten, Parkplätzen, Erschließungswegen und Terrassen ergibt sich ein Versiegelungsgrad von rd. 40% bei Ein- und Zweifamilienhäusern und von rd. 60% bei Mehrfamilienhäusern.¹⁹² Im Bestand ist die Versiegelung jedoch z.T. um einiges höher: zwischen 80 und 100% bei innerstädtischen Industrie- und Gewerbegrundstücken sowie Altbauquartieren mit Blockbebauung; ähnliche Quoten gelten für den innerörtlichen Straßenraum. Mittlere Versiegelungsgrade (45-75 %) finden sich in aufgelockerten Zeilenbauten der 50er Jahre und vergleichsweise gering (10-50 %) ist die Versiegelung bei Einfamilienhaus- und Villengebiete.¹⁹³ Bei den Verkehrsflächen wird zwar zum einen die Versiegelung überschätzt (s. o.), jedoch werden bei den Verkehrsflächen funktional dazugehörige Flächen „(Tankstellen, Werkstätten, Straßenmeistereien, Lagerplätze und ein großer Teil der Parkflächen auf privaten Grundstücken)“¹⁹⁴ nicht berücksichtigt.

Zwischen der Ausweisung einer SuV und ihrer tatsächlicher Bebauung gibt es zudem eine Zeitverschiebung, die besonders bei den Gewerbeflächen sehr groß sein kann (einige stehen derzeit leer oder sind stark unterausgelastet¹⁹⁵). Versiegelt sind in leeren aber baureifen Gewerbegrundstücken daher „nur“ die Verkehrsflächen. Jedoch wird hierbei übersehen (also unterschätzt), dass das vorher vorhandene Grün auf den Flächen durch die Baureifmachung beseitigt wird, sowie dadurch Freiflächen absolut reduziert werden.¹⁹⁶

¹⁸⁹ Vgl. ADAC e.V., 2000, oS..

¹⁹⁰ Vgl. Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 39.

¹⁹¹ Vgl. Dosch, 1996, S. 3 (zw. 41,1-58,5% der SuV)

¹⁹² Statistisches Bundesamt, 1997, Bautätigkeit und Wohnen, Fachserie 5, Reihe 1, Bautätigkeit 1990-1996, Wiesbaden, zitiert aus Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 39.

¹⁹³ Vgl. Giseke, et al, 1988, S. 166ff.

¹⁹⁴ Vgl. Apel, D., et al., 1995, *Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung*. Zwischenbericht, Difu (Hrsg.), Berlin. Zit. Aus BUND/MISEREOR, 1996, S. 113.

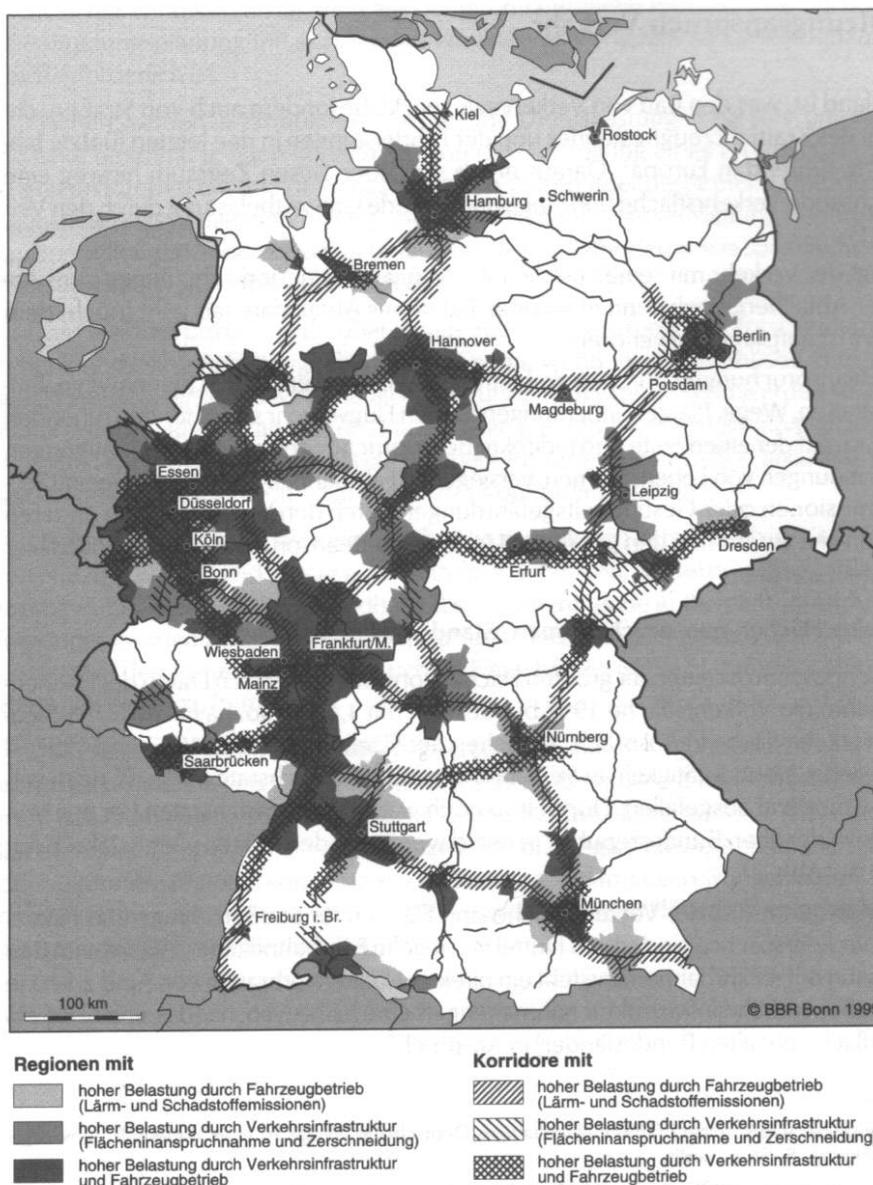
¹⁹⁵ Ergebnis der Baulandumfrage 1997/98: „Insgesamt übersteigen die Reserven den Bedarf ... in beiden Landesteilen um das Vierfache (!) und damit deutlich stärker als noch 1995.“ Beckmann, et al, 1999, S. 66; Die Gewerbebaulandreserven betragen knapp ein Drittel des Bestandes. Vgl. ebd., S. 68.

¹⁹⁶ Über die Grenzen der Eingriffsregelung, welche die Reduktion des Grüns ausgleichen soll, wird in Kapitel 5.1 näher eingegangen.

Direkte und indirekte Flächeninanspruchnahme

Neben der direkten Flächeninanspruchnahme entstehen vor allem durch Einrichtungen der technischen Infrastruktur auch indirekte Beeinflussung angrenzender Flächen, die häufig unterschätzt werden: „So betragen etwa die Kontaminierungs- und Verlärmungsbereiche bei den Verkehrsflächen das Doppelte bis Zehnfache, mitunter sogar mehr als das Dreißigfache der direkt genutzten Flächen“¹⁹⁷ Würde man dagegen die Immissionsbänder für alle klassifizierten Straßen außerorts berücksichtigen, käme man auf eine Fläche von mindestens 15 % der Gesamtfläche Deutschlands, die durch den Verkehr beansprucht wird¹⁹⁸, was durch folgende Abbildung dargestellt wird:

Abbildung 8: Verkehrsbelastungen durch Infrastruktur und Emissionen



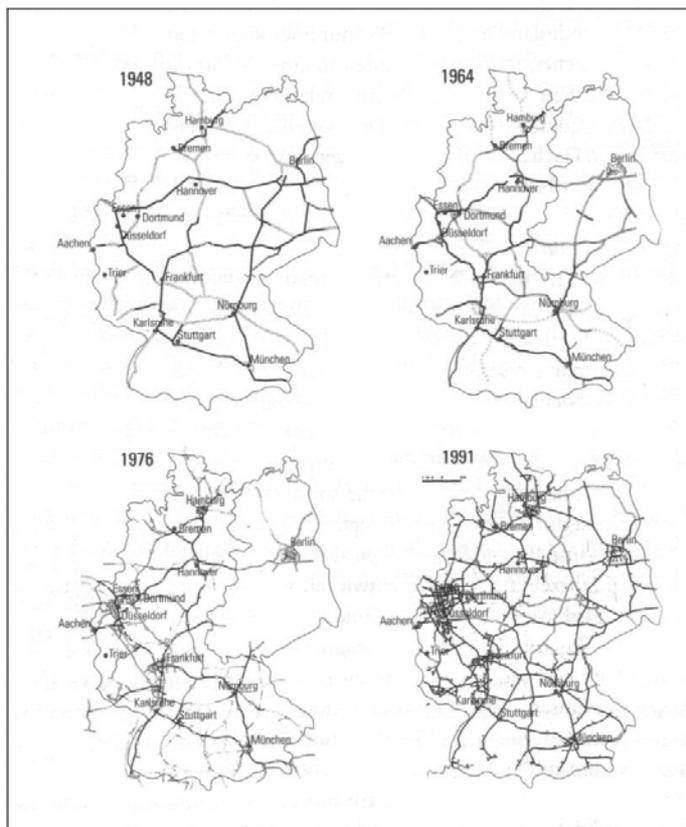
Quelle: BMBau, 1997, S. 69, zit. aus Scholich, 1999, S. 56

¹⁹⁷ ARL, 1987, S. 5.

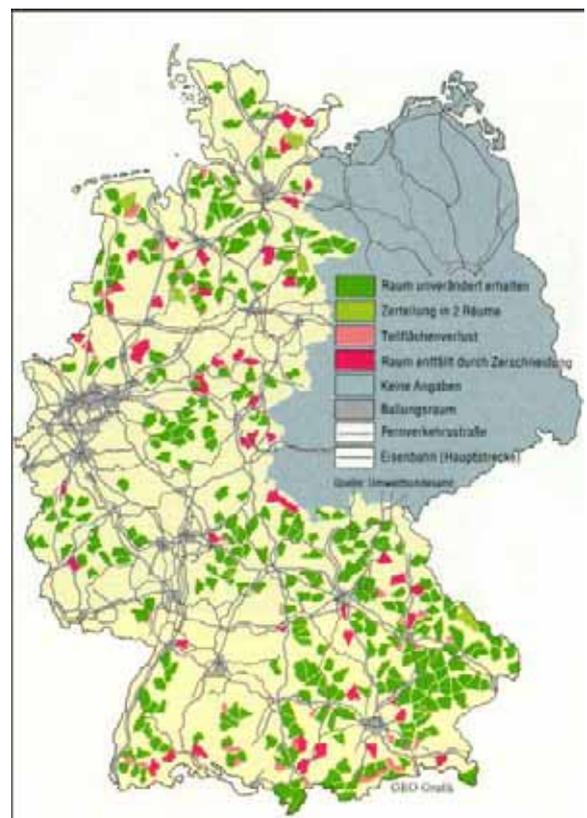
¹⁹⁸ Vgl. BUND/MISEREOR, 1996, S. 113.

Die Zersiedelung der Landschaft führt durch die Verkehrsinfrastruktur zu Zerschneidungen von Freiräumen (Biotopen)¹⁹⁹ und i. d. R. auch zu geringeren Dichten, wodurch wiederum Verkehr induziert wird.²⁰⁰ Abbildung 9 zeigt das Ausmaß der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, Abbildung 10 das Ausmaß der Verinselung von Lebensräumen:

Abbildung 9: Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland von 1960-1990
 Abbildung 10: Verkehrsarme Räume (Veränderung 1977-1987)



Quelle: Bundesministerium für Verkehr (BMV), zit. aus BUND/MISEREOR, 1996, S. 114.



Quelle: Umweltbundesamt, zit. aus Haaf, 1991, S. 90

Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert für einen sehr langen Zeitraum die nutzbare Fläche für Land- und Forstwirtschaft²⁰¹, Naturschutz und Erholung. Zwar könnten (theoretisch) durch Rückbau diese Flächen wieder „gewonnen“ werden, dies ist aber sehr kostspielig und „produziert“ Böden, dessen Qualität auf etliche Jahre hinweg um einiges schlechter sind, als die der Ausgangsböden einmal waren. Diese absolute Reduktion erhöht auch den Nutzungsdruck auf die verbleibenden Flächen sowie die Konkurrenz dieser Flächen untereinander.

¹⁹⁹ Vgl. Scholich, 1999, S. 63.

²⁰⁰ Vgl. Apel, et al., 1997, S. 29ff.; siehe auch Fn. 134 & 135 auf S. 26.

²⁰¹ Sie ging von 1970 bis 1990 um 15 % zurück, größtenteils verursacht durch die Ausdehnung der SuV. Vgl. BUND/MISEREOR, 1996, S. 116.

Wie schon im vorigen Kapitel gezeigt wurde, zehrt die derzeitige intensiv landwirtschaftliche Nutzung durch Übernutzung der Assimilationsfähigkeit der Böden am Naturkapital Boden. Der Übergang zu einer extensiven Bewirtschaftung ist daher dringend geboten²⁰² und wird auch als Ziel von der Bundesregierung verfolgt. Durch die Überproduktion von landwirtschaftlichen Produkten in der EU der letzten Jahre könnte man meinen, dass eine Verringerung der Landwirtschaftsflächen ja kein Problem darstelle, was jedoch zu kurzfristig gedacht ist. Allein mit der durch die BSE-Krise abgeschafften Tiermehlfütterung steigt auch der Futtermittelbedarf für „vegetarische“ Nutztiere. Zudem wird schon heute ein nicht unbeachtlicher Teil der in Deutschland verzehrten Nahrungsmittel auf Flächen anderer Länder produziert (siehe Abbildung 11). Durch die Bevölkerungsexplosion steigt auch der globale Nutzflächenbedarf bis zum Jahr 2025 um das 3,4-fache des Jahres 2000 an.²⁰³ Die verfügbare Ackerfläche pro Kopf reduziert sich dagegen im gleichen Zeitraum um 37 % (siehe Abbildung 11, eigene Berechnungen). Laut Berechnungen der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO), werden derzeit 50 % der potentiell landwirtschaftlich nutzbaren Flächen der Erde (inkl. Waldgebiete!) genutzt, wobei die restlichen Flächen als „minderwertig“ beurteilt werden.²⁰⁴ Daher geht man davon aus, „daß die derzeit genutzten 1,5 Mia. Ha in der Zukunft nicht wesentlich vermehrt werden können.“²⁰⁵ „Das bedeutet, daß alle Flächen, die heute durch Erosion für Landwirtschaft oder Forstwirtschaft verloren gehen, gar nicht oder nur in geringem Ausmaß durch Kultivierung der noch vorhandenen unberührten Flächen ausgeglichen werden können.“²⁰⁶

²⁰² Vgl. SRU, 1994, S. 301ff.

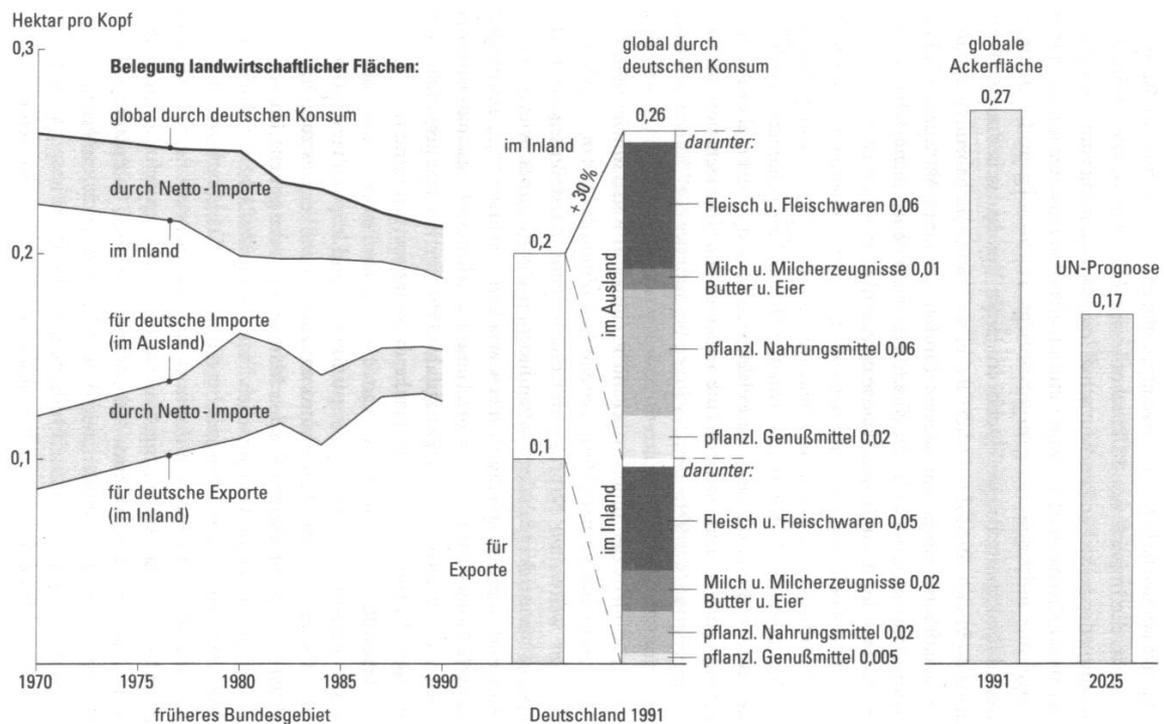
²⁰³ Vgl. WBGU, 1994, S.114, eigene Berechnungen.

²⁰⁴ Vgl. Knaus, Renn, 1998, S. 22.

²⁰⁵ Vgl. Nentwig, 1995, *Humanökologie*, Berlin (u.a.), S. 178ff, zit. nach Renn, Knaus, 1998, S.22.

²⁰⁶ Knaus, Renn, 1998, S. 22.

Abbildung 11: Flächenbedarf durch landwirtschaftliche Nutzungen



Quelle: zit. aus BUND/MISEREOR, 1996, S. 117.

Die Landwirtschaftsflächen wurden zu einem geringen Teil auch zugunsten der Waldflächen verringert. Aufgrund der Assimilationsfunktion für Schadstoffe und als nachwachsender Rohstoff sind diese Flächen jedoch auch von Nutzen. So hat in Europa seit 1965 die Waldfläche um 10 % zugenommen, die Holzproduktion ist in dem Zeitraum um 18 % und der Holzverbrauch um 28 % gestiegen.²⁰⁷

Ziele für den quantitativen Bereich

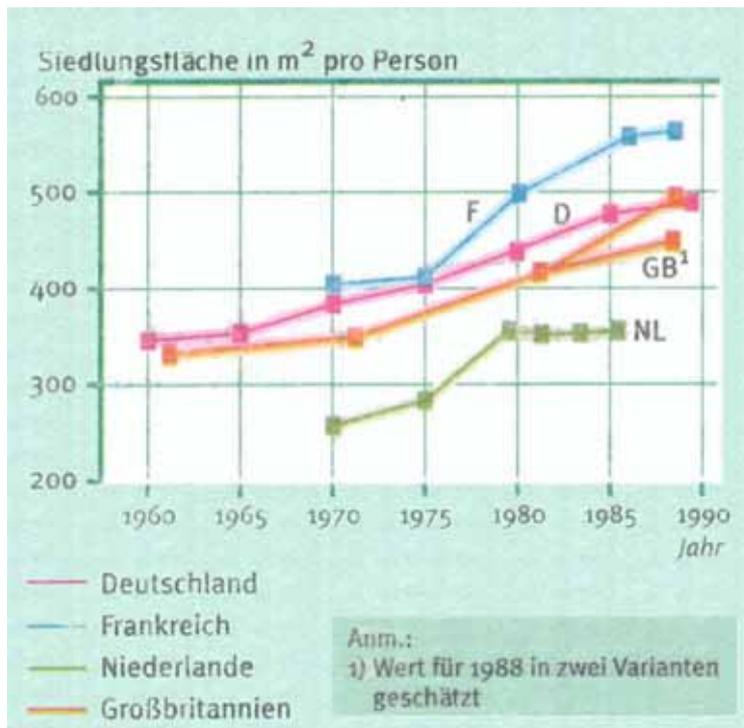
Das Mengenziel für die quantitativen Aspekte des Flächenverbrauchs sollte eine vollständige Entkoppelung der gesellschaftlichen Entwicklungen von der zusätzlichen Beanspruchung von Siedlungs- und Verkehrsflächen sein.²⁰⁸ Dies ist besonders in Hinblick auf eine Sicherung der Freiflächen von Nöten, die für andere – auch weitgehend anthropogene – Nutzungen in Zukunft gebraucht werden. Das dieses Null-Wachstum nicht auf Kosten der wirtschaftlichen oder auch gesellschaftlichen Entwicklung gehen muss, haben die Niederlande anschaulich bewiesen²⁰⁹ (siehe Abbildung 12):

²⁰⁷ Vgl. EEA, o.J., Dobris Lagebericht, <http://reports.eea.eu.int/92-827-5122-8/de/page011.html>.

²⁰⁸ Vgl. ARL, 1999, S. 2.; Wittenbecher, 1999a, S. 15ff.

²⁰⁹ Dies unter der Annahme, dass in den Jahren '79-'86 das Wirtschaftswachstum nicht zum Erliegen gekommen ist, was nicht überprüft werden konnte, aber als sehr wahrscheinlich angesehen werden kann.

Abbildung 12: Siedlungsflächeninanspruchnahme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden²¹⁰



Quelle: BMBau, 1993, *Baulandbericht 1993*, Bonn, S. 214, zit. aus Enquete Kommission, 1998, S. 248.

Die Grundsteuer könnte zu diesem Ziel einen Beitrag leisten, indem sie anregt die vorhandenen Siedlungsflächen besser auszunutzen. Da nur etwa 50 % der Siedlungsfläche versiegelt ist, sollte hierbei zwischen versiegelter und nicht versiegelter Fläche unterschieden werden. Zudem sollte es einen Anreiz geben, zusätzliche Zerschneidungen von Lebensräumen zu minimieren und ggf. nicht mehr benötigte Zerschneidungen wieder aufzugeben.

Im folgenden Kapitel sollen nun die Zusammenhänge zwischen qualitativen Beeinträchtigungen und quantitativen Auswirkungen betrachtet werden. Diese können durch den Vergleich von Naturraumpotential und der tatsächlichen Naturraumnutzung ergründet werden.

4.2.3 Naturraumpotential und Naturraumnutzung

Wie wir in den beiden vorherigen Kapiteln gesehen haben, gibt es eine Vielzahl von anthropogenen Nutzungen des Grund und Bodens der Bundesrepublik und auch darüber hinaus der Bodenressourcen anderer Länder (siehe Abbildung 11 auf S. 40). In der BUND/MISEREOR Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie wird in diesem Zusammenhang das Umweltraumkonzept propagiert. Er wird dort definiert als der „Raum, den die Men-

²¹⁰ Einschränkung: Die Daten sind nur bedingt vergleichbar, da die Definitionen von Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Ländern nicht immer gleich sind. So werden z.B. die Flächen für Abgrabungen in dem einen Land dazugezählt und in dem anderen nicht. Dennoch lässt sich ein gewisser Trend ableiten, da die Abweichungen, welche durch die versch. statistischen Definitionen möglich sind, als eher gering eingeschätzt werden können.

schen in der natürlichen Umwelt benutzen können, ohne wesentliche Charakteristika nachhaltig zu beeinträchtigen. Der Umweltraum ergibt sich aus der ökologischen Tragfähigkeit von Ökosystemen, der Regenerationsfähigkeit natürlicher Ressourcen und der Verfügbarkeit von Ressourcen.²¹¹ Das Konzept des Umweltraumes wird hierbei stark mit der Idee der „internationalen Gerechtigkeit“ verknüpft, worunter verstanden wird, „daß jeder Mensch das gleiche Recht hat, global zugängliche Ressourcen in Anspruch zu nehmen, solange die Umwelt nicht übernutzt wird.“²¹² Dieser Ansatz des Umweltraumes ist jedoch aus mehreren Gründen nicht praktikabel²¹³: Zum einen ist die geforderte Bilanz der Verteilungswirkungen von natürlichen Ressourcen des internationalen Handels unmöglich. Ein Auto beispielsweise besteht aus über 500 Einzelteilen, die aus 30 Ländern stammen – die Berechnung des dafür benötigten Umweltraumes ist allein bei diesem Produkt so gut wie unmöglich und wäre wenn überhaupt nur mit erheblichem Aufwand zu erstellen. Zum anderen ist die Forderung allen Menschen gleich viel zuzugestehen weder praktikabel noch kann sie als ausschließlich gerecht bezeichnet werden²¹⁴. Die geforderte Gleichverteilung lässt einerseits außer acht, „daß sich die natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen von Kontinent zu Kontinent und von Region zu Region wesentlich unterscheiden und viele Ressourcen und natürliche Senken nicht teilbar sind“ und andererseits besteht die Gefahr, „daß eine gleichmäßige Aufteilung pro Kopf den schon jetzt für Umwelt und Sozialwesen bedrohlichen Bevölkerungsanstieg noch weiter anheizen könnte.“²¹⁵ Es würde also eine verquere Anreizwirkung entstehen. Welche Folgerungen ergeben sich daraus nun besonders in Hinblick auf eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie? Muss die Idee der Bilanzierung von Naturraumpotential und Naturraumnutzung aufgegeben werden? Zunächst einmal sollte klar sein, dass die jeweiligen Regionen (also auch Deutschland) Souveränität über die Ressourcen besitzen, die in ihrem eigenen Gebiet liegen. Bei der Nutzung der Umwelt als Senke für Emissionen und Abfälle, deren Auswirkungen über die Grenzen der Betrachtungsregion gehen, sollten gerechte Verteilungsstrukturen und Transferzahlungen festgelegt bzw. ausgehandelt werden.²¹⁶ Kurzfristig kann die Definition von „gerecht“ in diesem Zusammenhang vermutlich nur über internationale Verhandlungen festgeschrieben werden.²¹⁷ Mittel- und langfristig sollte dagegen der Versuch unternommen werden, die Emissionsrechte z.B. bei CO₂ nach der in der Region vorhandenen Senken und

²¹¹ BUND/MISEREOR, 1996, S. 27.

²¹² Ebd., S. 28.

²¹³ Vgl. nachfolgend Knaus, Renn, 1998, S. 68ff.

²¹⁴ Es gibt drei Typen von legitimen Rechtfertigungsformen für Ungleichheit: „Verteilung nach Bedürfnis (jeder erhält das, was er braucht), Verteilung nach Leistung (jeder erhält das, was er verdient) und Verteilung nach Zuschreibung (jeder erhält, was die Gesamtheit der Nutznießer für angemessen und gerecht ansieht).“ Vgl. Young, H.P., 1995, *Equity. Theory and Practice*, Princeton, New Jersey; zit. aus Knaus, Renn, 1998, S. 70.

²¹⁵ Ebd., S. 71.

²¹⁶ Vgl. Ebd., S. 74.

²¹⁷ Vgl. Ebd.

der auf die Region verteilten internationalen Senken verteilt werden. Letzteres könnte z.B. durch die Berechnung des Senkenpotentials der Meere und deren Verteilung auf die Regionen gemäß ihres flächenmäßigen Anteils an der Gesamtfläche der Welt bestimmt werden. Dadurch würde ein Anreiz entstehen das Senkenpotential durch Entsiegelung und Aufforstung zu erhöhen²¹⁸ sowie die Nutzung erneuerbarer Energien voranzutreiben.²¹⁹

Bevor hier internationale Regelungen bestehen, könnte man natürlich im eigenen Land durch Beachtung der Nachhaltigkeitsprinzipien und gleichzeitiger nicht-nachhaltiger Nutzung von Ressourcen anderer Länder sich ein scheinbar reines Gewissen machen und sich als „nachhaltige Nation“ der Welt präsentieren. Auf der anderen Seite wird man diese anderen Länder schwer dazu bringen können, die Prinzipien einzuhalten, während man im eigenen Land untätig ist. Aus diesem Grund kann die Strategie nur lauten, im eigenen Land aktiv zu werden und das gleiche von den anderen Ländern einzufordern.²²⁰

Für das eigene Land bedeutet dies als erstes, die immobilien²²¹ Nutzenfunktionen der Natur (Wasserdargebot, Erholungsfunktion²²², kleinklimatische Funktionen) zu sichern und bei Defiziten zu entwickeln. Bei den mobilen Nutzenfunktionen (Biotische Ertragsfähigkeit²²³, Entsorgungs- und Senkenfunktion) sollte versucht werden, den Bedarf so weit wie möglich im Land zu decken. Hierbei sollte beachtet werden, dass die Funktionen häufig an einem Standort sozusagen übereinander vorkommen. „So kann eine hochwertige Kieslagerstätte gleichzeitig von einem schutzwürdigen Biotop eingenommen werden, Bestandteil eines wasserwirtschaftlich interessanten Bereichs sein und auch noch einem starken Druck durch Erholungssuchende ausgesetzt sein.“²²⁴ Wenn hierzu noch das Interesse an einem Abbau des Kieses oder gar der Überbauung kommt, sollte auf regionaler Ebene geprüft werden, welche der jeweils betroffenen Naturraumpotentiale die größten Defizite aufweisen. FINKE vertritt in dem Zusammenhang die Meinung, dass „ökologische Ziele sehr viel konsistenter als bisher auf Flächenfunktionen statt auf Flächennutzungen auszurichten und die Festlegung derartiger Flächenfunktionen als Rahmenbedingung für künftige Nutzungszuordnungen zu verstehen

²¹⁸ Beides müsste selbstverständlich unter Beachtung des Artenschutzes (keine Monokulturen!) geschehen. Bei Missachtung könnte man z.B. nur noch 50 % der „produzierten“ Senken anrechnen. (Der Prozentsatz ließe sich auch so bestimmen, dass der finanzielle Vorteil von Monokulturen gegenüber Mischkulturen abgeschöpft wird.)

²¹⁹ Dies könnte einen enormen Anreiz v.a. für Wüstenregionen bilden, das enorme Potential an Sonnenenergie im Land zu nutzen und zu exportieren.

²²⁰ Letztlich könnte man sogar über eine Reform des GATT Druck auf diese Länder machen.

²²¹ D.h. entweder gar nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand mobilen Funktionen.

²²² Bezogen auf den ständigen Bedarf während einer Woche (ohne Urlaub), wobei auch der Drang weit zu Reisen (am WE aufs Land, im Jahr weiter weg) durch ein attraktives Erholungspotential vor Ort verringert werden kann.

²²³ Darunter wird die "standortsabhängige, **natürliche** [Herv. durch d.Verf.] Ertragsfähigkeit für die land- und forstwirtschaftliche Produktion" verstanden. Finke, 1987, S. 211.

²²⁴ Ebd., S. 214.

[sind].“²²⁵ Da es bislang keine vollständige Kenntnis von ökosystemaren Zusammenhängen gibt, können Ziele nur aus den jeweils bestehenden Informationsgrundlagen abgeleitet werden – ein Argument, daher nichts zu tun, sollte aufgrund der Erfahrung damit in der Vergangenheit und des gebotenen Vorsorgeprinzips daraus nicht abgeleitet werden.

In diesem Kapitel wurde deutlich, dass neben dem Flächenbedarf für Siedlungs- und Verkehrsflächen auch noch ein beachtlicher und in Zukunft vermutlich steigender Bedarf für andere anthropogene Nutzungen (z.B. Nutzung erneuerbarer Ressourcen für die Ernährung und als Rohstoffquelle sowie Schadstoffsenken, Erholungsfunktionen oder kleinklimatische Funktionen) besteht. Aus Sicht des Naturschutzes wird zudem schon seit Jahren gefordert eine Fläche von 10-15 % unter Schutz zu stellen²²⁶, worüber auch weitgehend Konsens besteht.²²⁷ Besonders in Hinblick auf eine intertemporale Generationengerechtigkeit (Nachhaltigkeit) ist daher eine Reduktion des Flächenverbrauchs auf 0 ha/Tag geboten.

Flächenverbrauch und temporale Generationengerechtigkeit

Die aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten herausgebotene Baulandrationierung steht jedoch im Konflikt zur temporalen Generationengerechtigkeit.²²⁸ Hierbei kann das Beispiel des forstwirtschaftlichen Betriebes von Kapitel 3.2.3 bei der Bewertung helfen. Nehmen wir nun an, der Betrieb hätte den Baumbestand auf die Hälfte reduziert. Auf den dadurch freigewordenen Flächen hat sich jeder der Generation ein Einfamilienhaus gebaut, in dem sie nun bis zu ihrem Lebensende wohnen bleiben wollen. Als die darauf folgende Generation das Erbe antritt möchte sie auch so verfahren, kann dies aber nur noch dadurch verwirklichen, indem sie den restlichen Bestand aufzehrt, um Flächen und Geld zu erwirtschaften, mit denen sie ihre Einfamilienhäuser realisieren können. (Das Beispiel ist bewusst überspitzt und dient der Veranschaulichung.) Würde man der jetzt jungen Generation gewähren, genau wie ihre Elterngeneration neue Einfamilienhäuser im Umland von Agglomerationen zu bauen, so hätte dies weitreichende Folgen, die zwar z.T. diese Generation auch noch mitzutragen hätte, die aber vor allem auf die darauf folgende Generation große Folgen hätte. Das reduzierte Naturpotential für z.B. die landwirtschaftliche Produktion dürfte sich aufgrund der veränderten globalen Situation auch schon auf die heute junge Generation auswirken. Zudem zeichnet sich in Ost- und mittlerweile auch schon in Nord-Deutschland ein hoher Leerstand an Wohnungen ab, die aufgrund schlechter Qualitäten und unattraktiver Standorte nicht nachgefragt werden. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen werden in den Medien breit diskutiert. Der ab 2025 entstehende absolute Rückgang des Wohnflächenbedarfs dürfte diese Entwicklung noch weiter

²²⁵ Ebd., S. 215.

²²⁶ Vgl. SRU, 2000, S. 219; SRU, 1994, S. 183,

²²⁷ Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 241.

²²⁸ Vgl. Fn. 167 auf S. 31. sowie Kapitel 3.2.3 auf S. 21.

verschärfen und zusammen mit den sich dann zuspitzenden Belastungen in den Sozialversicherungssystemen zu einer enormen Belastung der um das Jahr 2000 geborenen Generation führen.

Aus diesem Grund führt an einer effizienteren Nutzung des Wohnungsbestandes (inklusive Abriss und Umbau) kein Weg vorbei, wenn man nicht die Verantwortung für die sonst gravierenden Folgen in 25 Jahren auf sich nehmen will.

Zusammenfassung der Ziele

Abschließend lassen sich die Ziele, für die die Grundsteuer überhaupt einen Beitrag liefern kann, wie folgt zusammenfassen:

1. Qualitative Ziele:
 - a. Versiegelungs- und
 - b. Abgrabungsflächen minimieren,
 - c. nicht nachhaltige land- und forstwirtschaftliche Nutzungen reduzieren,
 - d. sowie einen Anreiz schaffen, kontaminierte Flächen zu sanieren.

2. Quantitative Ziele:
 - a. Flächensparende Nutzungen „belohnen“ und
 - b. zerschneidende Nutzungen minimieren.

Im folgenden Kapitel soll zunächst darauf eingegangen werden, welche Gründe für den Einsatz der Grundsteuer für diese Ziele sprechen und welche Rahmenbedingungen hierbei beachtet werden müssen.

5 Gründe für die Berücksichtigung der Lenkungswirkungen einer neuen Grundsteuer

In diesem Kapitel soll dargestellt werden, warum die Wirkungen der verschiedenen Grundsteuermodelle für die oben genannten Ziele genutzt werden sollte. Hierbei wird als zunächst kurz darauf eingegangen, wo die Grenzen der bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumente unter den gegebenen Rahmenbedingungen liegen (Kapitel 5.1). Im darauffolgenden Kapitel 5.2 soll dargestellt werden, welche Gründe für den Einsatz steuerlicher Instrumente sprechen und worin wiederum ihre Grenzen liegen.

5.1 Grenzen ordnungsrechtlicher Instrumente

Schon 1987 stellte TUROWSKI fest, dass „die Wirksamkeit der Raumplanung [...] jedoch im Hinblick auf den ungebrochen hohen Flächenverbrauch im Bundesgebiet von über 100 ha pro Tag mehr als in Frage gestellt werden [muß].“²²⁹ Doch woran liegt es, dass die Ordnungspolitik bei der Begrenzung des Flächenverbrauchs nicht greift? Hat die Ordnungspolitik sogar versagt? Letzteres kann jedoch mit Nein beantwortet werden, dafür genügt ein Blick auf die Länder, in denen so gut wie keine (ordnungsrechtlichen) Gesetze die Siedlungsentwicklung regeln. Sofern keine naturräumlichen Grenzen vorhanden waren, hat sich die Entwicklung dort meilenweit in die Landschaft „gefressen“. Dennoch kann die Wirksamkeit der Ordnungspolitik als nicht ausreichend bezeichnet werden, sie stößt also an ihre Grenzen, was im Folgenden dargestellt werden soll:

Die Planungshoheit liegt nach Art. 28 Abs. 2 GG bei den Gemeinden, welche dadurch zueinander in Konkurrenz um Einwohner und Betriebe stehen, die für die sie neben der Grundsteuer auch noch Einnahmen durch die Gewerbesteuer, sowie durch Einkommens- und Lohnsteueranteile bedeuten (siehe Abbildung 2 auf S. 8). Durch diese Konkurrenz um „Einnahmequellen“ werden besonders im Umland von Agglomerationsräumen großzügig Bauflächen für Gewerbegebiete und Einfamilienhausgebiete ausgewiesen, die z.T. noch mit Prognosen gerechtfertigt werden, die mehr von Wunsch als von Wirklichkeit geprägt sind.²³⁰ Zwar könnten die Gemeinden Bauland restriktiver oder gar nicht mehr ausweisen, jedoch gibt es hierfür keinen Anreiz (s. o.) und ein Kommunalpolitiker würde bei steigenden Preisen (Verknappung

²²⁹ Turowski, 1987, S. 389.

²³⁰ Eigene Überprüfung von Gewerbe- und Industrieflächenprognosemethoden – eine Veröffentlichung steht noch aus. Als Beispiel für das argumentative Gewicht solcher Prognosemethoden für die Ausweisung von Gewerbegebieten, kann der Fall des interkommunalen Gewerbegebietes Dorsten-Marl betrachtet werden. Der Beschluss ist bei der Bezirksregierung Münster in Internet beziehbar: <http://www.bezreg-muenster.nrw.de>, Sitzungsvorlage Nr. 31 / 1998.

i.V.m. einer Konjunkturwelle (siehe Abbildung 5 auf S. 26)) niemals auf die Idee kommen, dem Wunsch nach mehr Bauland zu widerstehen.

Die Eingriffsregelung könnte bei konsequenter Anwendung das Ziel der Kreislaufwirtschaft bei Naturressourcen theoretisch ermöglichen. Dies ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gegeben und kann praktisch nur annäherungsweise erreicht werden: Nach § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB müssen Eingriffe im Innenbereich (nach § 34 BauGB) nicht ausgeglichen werden. Dies kann besonders durch die verstärkte Nutzung des § 34 BauGB für die Baugenehmigung als Problematisch angesehen werden. Das größte Problem liegt jedoch bei der Bewertung von Eingriff und Ausgleich. Qualitative Werte müssen hierbei in quantitative Zahlen bzw. Punkte umgerechnet werden, was zur Folge hat, dass sich z.B. ein Teich durch mehrere Bäume ausgleichen lässt. Der seit der BauROG-Novelle nach § 1a Abs. 3 Satz 2 mögliche Ausgleich außerhalb des Eingriffsortes ist zwar in Hinblick auf eine Biotopvernetzung zu begrüßen, jedoch wird diese Vernetzung von den Gemeinden nicht wahrgenommen, da die Aufwertung einer ökologisch wertlosen Fläche „mehr Punkte bringt“ als die Aufwertung und Vernetzung von ökologisch wertvollen Flächen. Dadurch, dass ebenso die Landwirtschaft von der Eingriffsregelung ausgenommen ist, könnte es vorkommen, dass ein Landwirt eine nicht mehr benötigte – mittlerweile ökologisch wertvolle Fläche im Handumdrehen zu einer „attraktiven“ Ausgleichsfläche macht. Das größte Defizit derzeit ist jedoch, dass neue Versiegelungen nicht durch eine entsprechende Entsiegelung und Renaturierung wieder ausgeglichen werden.²³¹ Wobei dies im Sinne einer Naturalrestitution nicht möglich ist, da Böden durch die Versiegelung z.T. so stark geschädigt sind, dass es Jahrhunderte dauert, bis sie wieder ihre ursprüngliche Qualität erreichen. „So gesehen sind die Folgen einer Überbauung beziehungsweise Versiegelung von Böden als unumkehrbar anzusehen.“²³²

Auch wenn im Bebauungsplan im Sinne einer flächensparenden Bebauung eine Geschossflächenzahl (GFZ) festgesetzt wurde, muss dies noch lange nicht bedeuten, dass auch so dicht wie festgesetzt gebaut wird. Dies ist vor allem in Gebieten der Fall, wo die Bodenpreise nicht zu einer höheren Ausweisung „zwingen“.

Aber auch angedachte ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie z.B. dass Bauleitpläne nur noch bei Nachweis der Erschöpfung innerörtlicher Nachverdichtungspotentiale erstellt werden können, stehen vor dem Dilemma, dass viele der Nachverdichtungspotentiale von privaten Entscheidungen abhängen.

²³¹ Vgl. Diskussionspapier des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz, o.J., zitiert aus Turowski, 1987, S. 394.

²³² Kümmerer, 1997, S. 43.

Grundsätzlich gelten diese Wirkungsgrenzen auch für sogenannte informelle Instrumente, die nach dem „Zuckerbrotprinzip“ funktionieren. So schlägt SIMONS z.B. vor, dass auf lokaler Ebene den „Empty-Nest-Haushalten“²³³ auf freiwilliger Basis Wohnalternativen geboten werden.²³⁴ Jedoch stellt sich hierbei die Frage, wie überzeugend die Bitte ist, die Wohnung / das Haus für eine junge Familie frei zu machen, wenn junge Familien am Stadtrand das Bauland „nachgeschmissen“ bekommen.

Im nächsten Kapitel wird darauf eingegangen, worin die Vorzüge marktwirtschaftlicher Instrumente liegen und ob nicht auch ihr Beitrag für eine umweltschonende Nutzung Grenzen hat.

5.2 Effizienzgewinne und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente

Bei ordnungsrechtlichen Instrumenten generell wird bemängelt, dass sie zwar z.B. maximal zulässige Grenzwerte festsetzen, dass darüber hinaus jedoch kein Anreiz besteht die Grenzwerte zu unterschreiten. Im Gegensatz dazu können marktwirtschaftliche²³⁵ Instrumente den nötigen Anreiz liefern und zudem die gewünschten Ziele zu volkswirtschaftlich geringeren Kosten erreichen (s.u.). Bei der Flächennutzung ist die Problematik dagegen umgekehrt, hier kommt es durch die Nicht-Ausnutzung des bestehenden Baurechts (besonders am Rand von Ballungsgebieten) zu einer geringeren Wohnraumbereitstellung, was letztlich zu einem zusätzlichen Flächenverbrauch führt.²³⁶ Auch bei der Versiegelung lassen sich die Vorteile marktwirtschaftlicher Instrumente darstellen: Das Entsiegelungspotential wird auf 10 % der versiegelten Fläche bzw. 6 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche geschätzt.²³⁷ Würde man z.B. durch das Ordnungsrecht bestimmen, dass grundsätzlich 50 % dieser Potentiale zu entsiegeln sind²³⁸, so würde dies zu z.T. sehr hohen Kosten führen.²³⁹ Würde man dagegen eine Entsiegelungssteuer auf diese Flächen einführen, dessen Steuersatz genau den Grenzkosten der Entsiegelung von 50% der Fläche entspricht, so würden nur die kostengünstigen Entsiegelungsmaßnahmen realisiert, bei den anderen 50 % wäre die Option die Steuer zu zahlen wei-

²³³ Gemeint sind ältere Haushalte, deren Kinder „ausgeflogen“ sind, wodurch sie zu zweit oder alleine in einem großen Haus oder großen Wohnung leben.

²³⁴ Vgl. Simons, 1999, S. 754.

²³⁵ In der Ökonomie spricht man von umweltökonomischen Instrumenten. Darunter fallen alle Abgaben (siehe Fn. 15), mit deren Hilfe externe Kosten internalisiert (nach Pigou, 1932) oder (nach Baumol, Oates, 1971) bestimmte Umweltstandards erreicht werden sollen sowie Zertifikate (basierend auf Coase, 1960) mit deren Hilfe die maximale Umweltnutzung vorgegeben wird.

²³⁶ Der Flächenverbrauch, der hierbei eingespart werden könnte, lässt sich jedoch nicht auf 1:1 beziffern, da die Wohnraumnachfrage nicht zu 100 % in den zusätzlich möglichen Wohnungen des Bestandes befriedigt werden könnte. Was an der sehr heterogenen Struktur des Bodenmarktes liegt.

²³⁷ Dosch, 1996, S. 24.

²³⁸ Dies müsste demnach auf jeder davon betroffenen Fläche gleichermaßen realisiert werden.

²³⁹ Nach Bizer, im Erscheinen, variieren die Entsiegelungskosten von 25,- DM/qm bis 200 DM/qm. Da die Entsiegelungen unabhängig von den Entsiegelungskosten vorgenommen werden müssten, fallen die volkswirtschaftlichen Kosten hoch aus.

terhin billiger als die Option zu Entsiegeln. Der gleiche Effekt könnte auch durch den Handel mit Zertifikaten erreicht werden. Hier würden Versiegelungsrechte für 95 % der versiegelten Flächen z.B. an die derzeitigen Nutzer („Versiegeler“) ausgeschüttet.²⁴⁰ Sofern ein Nutzer nun weiterhin 100 % seiner versiegelten Fläche versiegelt nutzen möchte, muss er von anderen Nutzern Versiegelungsrechte erkaufen. Auf dem dadurch entstehenden Markt würden diejenigen Nutzer Versiegelungsrechte verkaufen, deren Entsiegelungskosten bzw. Nutzen-Kosten-Verhältnis am geringsten ausfällt. Insgesamt würden also die Gesamtkosten der Entsiegelungsmaßnahme bei der Steuer- oder Zertifikatslösung geringer ausfallen als bei der ordnungsrechtlichen Lösung. An diesem Beispiel wird deutlich, warum den marktwirtschaftlichen Instrumenten eine höhere Effizienz zugeschrieben wird.

In eine Reform der Grundsteuer, die zur kommunalen Finanzautonomie beitragen soll, kann jedoch nur die Steuer als marktwirtschaftliches Instrument sinnvoll angewandt werden. Zwar könnte man bei der Zertifikatslösung durch eine Versteigerung dieser auch Einnahmen erzielen, dabei würden diese aber vermutlich sehr stark schwanken. Zudem ist ihre Anwendung auf dem Bodenmarkt realitätsfern sowie vermutlich auch juristisch nicht durchsetzbar.²⁴¹ Analog zu den o.g. Beispielen könnte die Grundsteuer einen Anreiz schaffen mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Auf das, was hierbei beachtet werden sollte, wird zu Beginn des zweiten Teils der Arbeit eingegangen.

Der Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) stellt in ihrer ebenso benannten Studie fest, „dass an einer **Ergänzung** [Herv. durch d. Verf.] der raumplanerischen Instrumente durch marktwirtschaftliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen kein Weg mehr vorbeiführen kann.“²⁴² Aber warum können marktwirtschaftliche Instrumente die Ordnungsrechtlichen des Baurechts nicht ersetzen? Das liegt darin begründet, dass ohne baurechtliche Regelungen z.B. Wohnungen komplett aus dem Stadtkern vertrieben würden, wodurch neben dem durch Nutzungstrennung erhöhten Verkehrsaufwand auch soziale Probleme entstehen würden. Des Weiteren führt eine Überverdichtung (große Hochhäuser) auch dazu, dass soziale Brennpunkte entstehen, wodurch diese Wohnungen wiederum an Attraktivität verlieren und neue Wohnungen gebaut werden müssen.²⁴³ Aus diesem Grund können marktwirtschaftliche Instrumente ihre gewünschte Wirkung nur im „Team“ mit dem bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumentarium entfalten: Die Gemeinde würde durch Baurecht hierbei das

²⁴⁰ 50 % des 10 %-igen Entsiegelungspotentials entspricht 95 % der gesamt versiegelten Fläche.

²⁴¹ In dem Fall müsste jeder Grundbesitzer jedes Jahr das Recht „sein Gebäude stehen zu lassen“ neu ersteigern. Eine praktikable Option ist die Zertifikatslösung dagegen bei der Begrenzung der Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen (siehe Kapitel 16 auf S. 139).

²⁴² ARL, 1999, S. 2.

²⁴³ Die durch Verdichtung eingesparte Fläche würde in der Konsequenz also keine Flächen sparen.

städtebaulich- und sozialpolitisch verträgliche Maß der baulichen Nutzung festsetzen und die Grundsteuer würde einen Anreiz liefern dieses Maß auch auszunutzen.

6 Zusammenfassung Teil I

Im ersten Teil der Arbeit wurde dargelegt, warum eine Fortführung der derzeitigen Grundsteuer mit ihren Einheitswerten nicht zu empfehlen ist. Aus diesem Grund wird im Auftrag des BMVBW derzeit ein Praxistest in verschiedenen Gemeinden durchgeführt, welcher Aufschluss über den Aufwand und die zu erwartenden Wirkungen verschiedener Grundsteuermodelle liefern soll. Da sich Deutschland 1992 auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro dazu verpflichtet hat, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten, wurde zunächst geprüft, was sich dahinter verbirgt und welches Ziel mit dieser Strategie verfolgt werden soll. Nach der Aufspürung des ursprünglichen Nachhaltigkeitsprinzips im 18. Jahrhundert wurde auf die Renaissance des Begriffes Ende des 20. Jahrhunderts eingegangen. Dabei wurde festgestellt, dass keineswegs von einem Konsens über dessen Bedeutung gesprochen werden kann. Durch die Abgrenzung von temporaler und intertemporaler Generationengerechtigkeit (Nachhaltigkeit) wurde versucht, Struktur in die diffuse Diskussion zu bringen, um daraus weitgehend klare Managementregeln für die Nachhaltigkeitsstrategie abzuleiten. Da mit der Arbeit der (potentielle) Beitrag der Grundsteuer zu dieser Strategie untersucht werden soll, wurde daraufhin nachgeprüft, welche Probleme bei der Bodennutzung derzeit bestehen und welche in Zukunft zu erwarten sind. Als größtes Problem wurde hierbei der zunehmende und ohne Einlenken des Staates auch noch bis voraussichtlich 2025 anhaltende Flächenverbrauch von derzeit knapp 170 Fußballfeldern pro Tag identifiziert. Die damit einhergehende Verringerung und Versiegelung von Freiflächen verbaut – im wahrsten Sinne des Wortes – den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen auf eine lange Zeit. Zudem werden die sich schon jetzt abzeichnenden Probleme des Wohnungsleerstandes für die in diesen Jahren geborene Generation verschärft, da ab dem Jahr 2025 der Wohnflächenbedarf aufgrund der demographischen Entwicklung stark zurückgehen wird. Abschließend wurde noch einmal dargestellt, warum die Grundsteuer zur effizienten Bewältigung dieser Probleme einen Beitrag leisten kann und, dass dies nur zusammen mit dem bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumentarium geschehen kann.

Teil II Theoretische Bewertung verschiedener Ansätze für eine Reform der Bodenbesteuerung

In diesem zweiten Teil der Arbeit werden zunächst Bewertungskriterien erarbeitet, die bei der Reform der Grundsteuer von Bedeutung sind (Kapitel 7). Hierbei werden sowohl die sich aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebenden Ziele, sowie auch alle anderen durch eine Grundsteuerreform tangierten Belange berücksichtigt. Anschließend daran werden in Kapitel 8 die Relevanten Kriterien in einem Katalog zusammengestellt und untereinander bezogen auf ihre Bedeutung gewichtet. In Kapitel 9 werden dann die derzeit diskutierten Modelle vorgestellt und anhand des Kriterienkatalogs bewertet. Da das Aufkommen der Grundsteuer derzeit nicht besonders hoch ist, wird in Kapitel 10 auf die Grenzen der Lenkungswirkungen der Modelle eingegangen. Im Kapitel 11 werden schließlich die Modelle anhand des Kriterienkatalogs gegenübergestellt und bewertet. Kapitel 12 fasst diesen Teil der Arbeit zusammen.

7 Bewertungskriterien

In diesem Kapitel werden Bewertungskriterien erarbeitet, mit deren Hilfe im Rahmen einer Nutzwertanalyse die verschiedenen Grundsteuermodelle bewertet werden. Die nachfolgenden Unterkapitel stellen hierfür die „Oberziele“ dar, die wiederum innerhalb der Kapitel in „Teilziele“ untergliedert werden. Zur Bewertung dieser Teilziele werden dabei wiederum „Messkriterien“ benannt, mit deren Hilfe die Zielerfüllungsgrade abgebildet werden. Um diese untereinander vergleichen zu können, werden sie in eine Punktwertskala von 1 bis 5 transformiert, wobei 5 als wünschenswert und 1 als nicht wünschenswert angesehen wird. Sofern nicht anders angegeben gilt demnach:

Sehr negativ	1
Negativ	2
Mittel	3
Positiv	4
Sehr positiv	5

Bei der Reform der Grundsteuer mit dem Ziel einen Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu liefern, müssen rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt und andere Belange beachtet werden, um die gesellschaftlichen Kosten zu minimieren (s.o.). Bei Steuern muss zunächst der finanzwirtschaftliche Rahmen abgesteckt werden (Kapitel 7.1). Als primäres Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie wurde im ersten Teil der Arbeit die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen identifiziert. Die daraus abgeleiteten Kriterien werden in Kapitel 7.2 dargestellt. Schließlich werden in Unterkapitel 7.3 die ökonomischen und Kapitel 7.4 die sozialen Belange besprochen. Da die verschiedenen Teilziele nicht gleichermaßen für den Bereich der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Flächen) und den der Grundsteuer B (Siedlungsflächen) relevant sind, wird jeweils auch geprüft, für welchen Bereich das Teilziel von Bedeutung ist.

7.1 Finanzwirtschaftliche Kriterien

Unter den finanzwirtschaftlichen Kriterien spielt das Fiskalziel der Grundsteuer eine wichtige Rolle, da sie für die Gemeinden eine dauerhafte Einnahmequelle darstellen soll. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Erhebungsbilligkeit, bei dem der Erhebungsaufwand in einem Ausgewogenen Verhältnis zum Aufkommen stehen soll. Abschließend soll kurz auf die rechtlichen Aspekte der Grundsteuerreform eingegangen werden. Da die finanzwirtschaftlichen Kriterien unabhängig vom Wirkungsbereich der Steuer beachtet werden sollten, gelten sie

gleichermaßen für die Grundsteuer A und B.

K 1.1 Fiskalziel: Dauerhafte Finanzierungsquelle für die Gemeinden

Steuern, also auch die Grundsteuer, haben das Ziel Einnahmen zu erzielen (s.o.). Die Grundsteuer war bisher eine verlässliche, weil konjunkturunabhängige Einnahmequelle für die Gemeinden (siehe auch Kapitel 2 und Abbildung 2 auf Seite 8). Die neue Grundsteuer sollte also eine ebenso verlässliche und solide Basis für die kommunale Finanzautonomie darstellen. Besonders in Zeiten gestiegener Mobilität von Arbeit und Kapital könnte die Grundsteuer grundsätzlich auch wieder an Bedeutung gewinnen.

Nun stellt sich die Frage, ob sich die Grundsteuermodelle darin unterscheiden, ob sie eine verlässliche Einnahmequelle darstellen könnten oder nicht. Dieses Ziel wäre dann gefährdet, wenn der Lenkungseffekt der Steuer dazu führen könnte, dass die Bemessungsgrundlage (Steuerbasis) erodiert. Dieser Fall könnte z.B. dann eintreten, wenn die Grundsteuer als Wirkungszwecksteuer ausgestaltet würde²⁴⁴ und sich die Bemessungsgrundlage auf Null reduzieren ließe. Dies kann jedoch für jedes der Modelle ausgeschlossen werden.²⁴⁵ Dennoch besteht die Möglichkeit auf die Bemessungsgrundlage eine beschränkte Wirkung zu entfalten, was bei manchen Grundsteuermodellen auch intendiert ist²⁴⁶, wodurch sich die Bemessungsgrundlage leicht reduzieren kann. Durch das kommunale Hebesatzrecht, welches durch § 106 Abs. 6 Satz 2 GG garantiert wird, kann diese Reduktion durch eine Erhöhung des Hebesatzes aufgefangen werden. Zu einem (eher politischen) Problem kann dies nur dann werden, wenn die Bemessungsgrundlage großen Schwankungen ausgesetzt ist, wodurch eine vergleichsweise häufige Anpassung notwendig wird (vgl. politische Kriterien).

Aus den o.g. Gründen scheidet die Frage, ob die Modelle das Fiskalziel erreichen können oder nicht als Bewertungskriterium aus.

K 1.2 Geringer Erhebungsaufwand

Eine Steuer sollte erhebungsbillig sein, d.h. sie sollte eine hohe Nettoergiebigkeit durch relativ geringe Erhebungskosten haben.²⁴⁷ Da sich die Modelle in ihrer Bemessungsgrundlage stark unterscheiden, kann dieses Teilziel in die Nutzwertanalyse zur Bewertung der Modelle

²⁴⁴ Vgl. Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 114f.; Grundsätzlich kann dies aber auch bei nicht so intendierten Steuern geschehen, wenn die Preiselastizität der Nachfrage sehr hoch ist und die Steuer hoch genug ist, um eine (ungewollte) Erosion der Steuerbasis zu bewirken.

²⁴⁵ Bei keinem der Grundsteuermodellen wird dies weder intendiert noch besteht die Möglichkeit, dass dieser Fall eintritt. So vermögen z.B. weder die Flächennutzungssteuer noch die reine Bodenwertsteuer (Bemessungsgrundlagen: Versiegelung bzw. Bodenwert) die Versiegelung auf 0 m² oder die Bodenwerte auf 0 DM zu reduzieren, was von beiden wie gesagt auch nicht intendiert ist (siehe Kapitel 9.1 u. 9.5).

²⁴⁶ Z.B. Reduktion der Versiegelung bei der Flächennutzungssteuer.

²⁴⁷ Vgl. Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 215; Brümmerhoff, 2001, S. 384.

aufgenommen werden. Der Gesamtaufwand der Erhebung hängt stark von dem Verfahren ab, wie die Grundsteuer festgesetzt wird.

Für die Festsetzung der Grundsteuer gibt es drei Möglichkeiten:

1. Festsetzung durch die Gemeinde aufgrund von der Gemeinde beschaffter Daten (Variante 1).
2. Festsetzung durch die Gemeinde aufgrund einer Erklärung des Steuerpflichtigen (Variante 2).
3. Selbstfestsetzung (Steueranmeldung) durch den Steuerpflichtigen (Variante 3).

Der Erhebungsaufwand wird hierbei durch drei Bestimmungsgrößen beeinflusst:

- 1.2.1 Erstaufwand bei der Einführung
- 1.2.2 Kontrollaufwand bzw. Prozessanfälligkeit bei der Einführung
- 1.2.3 Daueraufwand durch Erhebung
- 1.2.4 Kontrollaufwand bzw. Prozessanfälligkeit beim Daueraufwand²⁴⁸

Diese sollen als Messkriterien in die Nutzwertanalyse eingehen. Der Aufwand für die Erhebung soll hierbei wie in Tabelle 2 dargestellt bewertet werden:

Tabelle 2: Bewertung des Erstaufwands

Sehr hoher Erstaufwand	1
Hoher Erstaufwand	2
Etwas Erstaufwand	3
Geringer Erstaufwand	4
Kein Erstaufwand	5

Eigene Darstellung

Der Aufwand für die Dauererhebung soll hierbei jeweils wie in Tabelle 3 bewertet werden:

Tabelle 3: Bewertung des Daueraufwands

Sehr hoher Aufwand	1
Hoher Aufwand	2
Mittlerer Aufwand	3
Wenig Aufwand	4
Kein Aufwand	5

Eigene Darstellung

Bei der Ausfüllung der Messkriterien kann z.T. auf die Zwischenergebnisse des Praxistestes zurückgegriffen werden, indem die Gemeinden um eine Einschätzung gebeten wurden.

²⁴⁸ Vgl. auch Difu, 2000a, S 7ff.

K 1.3 Praktikabilität der Modelle

„Der Grundsatz der Praktikabilität von Steuermaßnahmen fordert, ... dass deren Maßnahmen für den Steuerpflichtigen nachvollziehbar und für die Finanzverwaltung praktikabel sind.“²⁴⁹

Die Praktikabilität für die öffentliche Hand wird schon durch die Messkriterien zum Erhebungsaufwand berücksichtigt. Da zudem die Legitimation der Steuer schon durch die Messkriterien „Leistungsfähigkeit“ und „Äquivalenz“ bewertet werden, bleibt für die Bewertung der Praktikabilität nur noch die „technische“ Vermittelbarkeit des Modells über. Dies soll über die Kompliziertheit der Grundsteuermodelle erfasst werden. Je mehr Elemente zur Bemessungsgrundlage verwendet werden, desto schwerer wird das Modell zu vermitteln sein. Ferner spielt es eine Rolle, ob es sich um gleichartige Elemente, wie z.B. Boden- und Gebäudewert, oder um verschiedene Elemente, wie z.B. Bodenwert und Grundstücksfläche handelt. Tabelle 4 differenziert mit Hinblick auf die Modelle drei Fälle:

Tabelle 4: Bewertung der Verständlichkeit

Schwer verständlich	1
Mittel verständlich	3
Leicht verständlich	5

Eigene Darstellung

K 1.4 Der gesetzliche Rahmen von Steuern

Der Steuerbegriff wird in § 3 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung definiert: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“ Ein Anspruch auf Gegenleistung hat der Steuerzahler hierbei nicht, was mit der prinzipiellen Gleichwertigkeit aller Staatszwecke begründet wird.²⁵⁰ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von dem Haushaltsgrundsatz der Non-Affektation, der „Unzulässigkeit der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen.“²⁵¹ Der ursprüngliche Sinn dieses Prinzips wird in einer Abgrenzung zu anderen Formen öffentlicher Einnahmen (z.B. Gebühren oder Beiträge) vermutet. Die Erweiterung der Einsatzbereiche von Steuern auf Lenkungszwecke gehöre dagegen schon zum Alltag.²⁵² Eine Steuer lässt grundsätzlich sich mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder dem Äquivalenzprinzip begründen.²⁵³

²⁴⁹ Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 218.

²⁵⁰ Vgl. Ebd., S. 106.

²⁵¹ Gabler Wirtschafts-Lexikon, 1997, 14., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

²⁵² Vgl. Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 107.

²⁵³ Vgl. Ebd., S. 221; Bizer, Lang, 2000, S. 12.

K 1.4.1 Das Leistungsfähigkeitsprinzip

Beim Leistungsfähigkeitsprinzip wird die Abgabenhöhe von der jeweiligen Fähigkeit des Bürgers abhängig gemacht, auf Einkommensbestandteile zu verzichten.²⁵⁴ Sie ist allgemein in der Rechtsprechung und Literatur als grundlegender Maßstab für die gleichmäßige Austeilung der Steuerlasten anerkannt.²⁵⁵ Eine Bedeutung hat das Leistungsfähigkeitsprinzip in der Einkommenssteuer, da hier die individuelle Leistungsfähigkeit bestimmt werden kann. Mit diesem Prinzip sollen demnach Verteilungsfragen berücksichtigt werden. Bei anderen Steuern spielt das Leistungsfähigkeitsprinzip jedoch überhaupt keine Rolle (z.B. der Umsatz-, Tabak- oder Biersteuer²⁵⁶), da mit ihnen auch keine Verteilungsfragen gelöst werden sollen. Es stellt sich nun die Frage, ob dieses Prinzip bei der Grundsteuer überhaupt eine Rolle spielt bzw. spielen sollte. PFEIFFER/ARING weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kommunen aufgrund ihrer räumlichen Begrenztheit und der regional stark schwankenden Steuerkraft nicht für zentrale Verteilungsfragen zuständig sein können.²⁵⁷ Für den Extremfall, dass die Grundsteuerbelastungen eine wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks unmöglich machen, bestünde bei jeder Grundsteuer die Möglichkeit, die Billigkeitsmaßnahmen nach § 33 GrStG auch auf diese Fälle geltend zu machen.²⁵⁸

Aus den o.g. Gründen wird das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht in die Bewertung mit aufgenommen.

K 1.4.2 Das Äquivalenzprinzip

In der Diskussion der Grundsteuer als Gemeindesteuer spielt auch die Beziehung zwischen lokalem Güterangebot und lokaler Güternachfrage eine Rolle.²⁵⁹ Bei dem Äquivalenzprinzip soll „zwischen den von den Bürgern zu tragenden Lasten und den dafür von ihnen empfangenen Leistungen ein Ausgleich bestehen“²⁶⁰. Durch eine Gegenüberstellung von Leistung und Gegenleistung wird zugleich die Höhe der Steuer definiert. Die Bürger besteuern sich in diesen Sinne gleichsam selbst, indem Maße wie sie staatliche Leistungen nachfragen.²⁶¹ In der Theorie offenbaren die Bürger durch ein *voting by feet* ihre Präferenzen für lokale öffentliche Güter, so dass diese in einem pareto-optimalem²⁶² Ausmaß bereitgestellt werden.²⁶³ Die

²⁵⁴ Vgl. Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 224.

²⁵⁵ Vgl. Hessler, H. D., 1983, *Die Fundamentalprinzipien der Besteuerung (I)*, in: Das Wirtschaftsstudium 12, S. 284, zit. nach Bizer, Lang, 2000, S. 23.

²⁵⁶ Die Umsatzsteuer ist hierbei eine reine (markt-)wertbasierte und die Biersteuer eine reine mengenbasierte Steuer. Die Tabaksteuer ist eine Mischform mit einem hohen Mengenanteil. Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 402., BMF, 2000, S. 32f, 94f, 97ff.

²⁵⁷ Vgl. Pfeiffer, Aring, 1993, S. 149.

²⁵⁸ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 61f; Pfeiffer, Aring, 1993, S. 149.

²⁵⁹ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 12.; Reidenbach, S. 567.

²⁶⁰ Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 221.

²⁶¹ Ebd.

²⁶² Unter einem Pareto-Optimum versteht man eine Situation, in der keiner der Marktteilnehmer ihren Nutzen verbessern können, ohne den Nutzen anderer zu verringern. Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, 1997, 14., 57

Grundsteuer ist theoretisch nach dem sogenannten kostenmäßigen Äquivalenzprinzip begründbar, „weil sie lokale Leistungen den lokal ansässigen Grundstückseigentümern zuordnet.“²⁶⁴ Jedoch ist hier einschränkend zu bemerken, dass es bei Steuern per Definition kein Anspruch auf eine definierte Gegenleistung besteht (s.o.). Das Äquivalenzprinzip ist vielmehr als ein geeigneter rechtlicher Maßstab für Gebühren und Beiträge.²⁶⁵ Aus diesen Gründen ist das Äquivalenzprinzip praktisch nur in abgeschwächter Form anwendbar.²⁶⁶ Es kann hierbei schon als erfüllt angesehen werden, wenn die politisch festgesetzten Leistungen der Gemeinde durch das kommunale Aufkommen finanziert werden. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht kann daher das Äquivalenzprinzip kein Kriterium zur Bewertung der Zulässigkeit des jeweiligen Grundsteuermodells sein.²⁶⁷ In der allgemeinen Diskussion spielt es jedoch politisch manchmal eine Rolle, weshalb es als politisches Kriterium aufgenommen wird (siehe politische Kriterien).

7.2 Ökologische Kriterien

Bei den ökologischen Kriterien spielen die Forderung der Verringerung von Versiegelungen, Abgrabungen und der Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und die Förderung der nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft eine Rolle.

K 2.1 Entsiegelung

Von der Entsiegelung gehen positive Effekte auf die:

- Erhaltung und Verbesserung der Grundwasserneubildungsrate,
- Stabilisierung des Hochwasserspitzenabflusses,
- Erhöhung des Anteils stadtklimatischer Ausgleichsflächen,
- Erhaltung der Bodenschichten und damit der biotischen und abiotischen Funktionen des Bodens sowie
- Stabilisierung des Bestandes an innerstädtischer Flora und Fauna.²⁶⁸

Neben der Entsiegelung kann aber auch eine Änderung des Belags (Teilentsiegelung) einen gewissen ökologischen Vorteil bewirken. Die positiven Effekte der Belagänderung lassen sich

vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden; Brümmerhoff, 2001, S. 60ff; Dickertmann, Gelbhaar, 2000, S. 138ff.

²⁶³ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 14.

²⁶⁴ Ebd., S. 23.; Bei der kostenmäßigen Äquivalenz wird das Leistungsangebot im politischen Prozess festgelegt, wogegen bei der marktmäßigen Äquivalenz das Angebot durch die Nachfrage von Individuen gestimmt wird. Vgl. ebd.

²⁶⁵ Vgl. Kirchhof, P., 1990, S. 164. In: Isensee/Kirchhof, Hrsg., Handbuch des Steuerrechts der BRD, Heidelberg. Zit. aus Bizer, Lang, 2000, S. 23.

²⁶⁶ Vgl. auch Bizer, Lang, 2000, S. 22f.

²⁶⁷ Dies steht sicherlich unter einem juristischem Prüfvorbehalt, der jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht vorgenommen werden kann.

²⁶⁸ Vgl. Hücke, et al., 1988, S. 500.

dagegen nur auf die ersten beiden Punkte reduzieren, da sie auf die anderen Punkte entweder überhaupt keinen oder nur einen geringen Einfluss hat. Das Potential für Entsiegelungsmaßnahmen wird auf ca. 10 % (4 bis 35%) der versiegelten Flächen geschätzt, das für Belagänderungen auf bis zu 22%.²⁶⁹ Da für die Belagänderung schon das Instrument der Abwasserabgabe existiert²⁷⁰, sollten bei der Steuer Teilentsiegelungen nicht berücksichtigt werden. Dies ist auch in Hinblick auf die Erhebungsbilligkeit vonnöten, da sonst eine Differenzierung einen Mehraufwand bedeuten würde.

Das Messkriterium 2.1.1 lautet daher, ob die Steuer Versiegelte Flächen belastet (siehe Tabelle 5). Da Versiegelungen auch durch Landwirtschaftliche Betriebe vorgenommen werden, spielt sie für Grundsteuer A und B eine Rolle.

Tabelle 5: Bewertung des Entsiegelungsanreizes

Keine Berücksichtigung der Versiegelung	1
Berücksichtigung der Versiegelung	5

Eigene Darstellung

K 2.2 Verringerung von Abgrabungen

Abgrabungen können beachtliche Beeinträchtigungen verursachen (siehe Kapitel 4.2.1). Aus diesem Grund sollte die Grundsteuer auch hier einen Anreiz setzen, mit Abgrabungen sparsam umzugehen. Das Messkriterium 2.2.1 lautet daher, welche Wirkungen Grundsteuermodell auf Abgrabungen hat (siehe Tabelle 6). Da Abgrabungen meist außerhalb von Ortschaften vorgenommen werden, spielt dieses Teilkriterium nur für den Bereich der Grundsteuer A eine Rolle.

Tabelle 6: Bewertung der Wirkung auf Abgrabungen

Grundsteuermodell forciert oberflächennahe Abgrabungen	1
Grundsteuermodell verhält sich ambivalent oder hat keinen Einfluss	3
Grundsteuermodell verringert oberflächennahe Abgrabungen	5

Eigene Darstellung

K 2.3 Ziel für Land- und Forstwirtschaftliche Flächen

Das genannte Ziel ist die Belohnung von Betrieben, die die Regenerationsfähigkeit der Bodenressourcen beachten und Monokulturen vermeiden. Eine Möglichkeit dies durch eine

²⁶⁹ Vgl. Ebd., S. 501; Dosch, 1996, S.24.

²⁷⁰ Vgl. Bizer, et al., 1998, S. 38.

Grundsteuer zu berücksichtigen ist es, den Steuersatz bei Nachweis einer Zertifizierung zu senken. Für den Bereich der Landwirtschaft bietet sich zunächst das Zertifikat der Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (AGÖL)²⁷¹ an. Geprüft werden sollte hierbei jedoch, ob nicht auch der „integrierte Landbau“²⁷² durch ein Zertifikat mit dem geringeren Steuersatz belegt werden kann. Bei der Forstwirtschaft bietet sich das Zertifikat des Forest Stewardship Council (FSC)²⁷³ an. Durch diese Regelung gäbe es einen Anreiz nachhaltig zu wirtschaften.

Beim Messkriterium 2.3.1 „Nachhaltige Landnutzung“ sollte daher die Wirkung die Steuer auf die Land- und Forstwirtschaftliche Nutzung bewertet werden (siehe Tabelle 7):

Tabelle 7: Bewertung der Wirkung auf land- und forstwirtschaftliche Nutzung

Grundsteuermodell erhöht die Übernutzung der Ressourcen	1
Grundsteuermodell verhält sich ambivalent	3
Grundsteuermodell fördert nachhaltige Land- und Forstwirtschaft	5

Eigene Darstellung

Dieses Teilziel ist nur für die Grundsteuer A von Bedeutung.

K 2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs

Der Flächenverbrauch lässt sich zum einen dadurch verringern, indem ein Anreiz zur Verdichtung gegeben wird. Zum anderen wird auch gefordert einen Anreiz zur Baulandmobilisierung im Innenbereich zu bieten, da hierdurch das Prinzip der „Innenentwicklung- vor Außenentwicklung“ unterstützt würde, durch das ebenso Freiflächen geschützt werden können. Da sich das Teilziel vorwiegend auf die Verringerung des Freiflächenverbrauchs durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bezieht, ist es nur für den Bereich der Grundsteuer B relevant.²⁷⁴

K 2.4.1 Bauliche Dichte und Flächenverbrauch

Je dichter die Bebauung ist, desto weniger Nettobauland wird je m² Nutzfläche verbraucht. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern wird das 4-6fache an Nettobauland pro qm Geschossfläche verbraucht, bei Mehrfamilienhäusern dagegen nur die 1,5-3fache Menge.²⁷⁵ Der Einspareffekt nimmt allerdings mit steigender Geschossflächenzahl (GFZ) ab, wie Abbildung 13 zeigt:

²⁷¹ Vgl. <http://www.agoel.de>

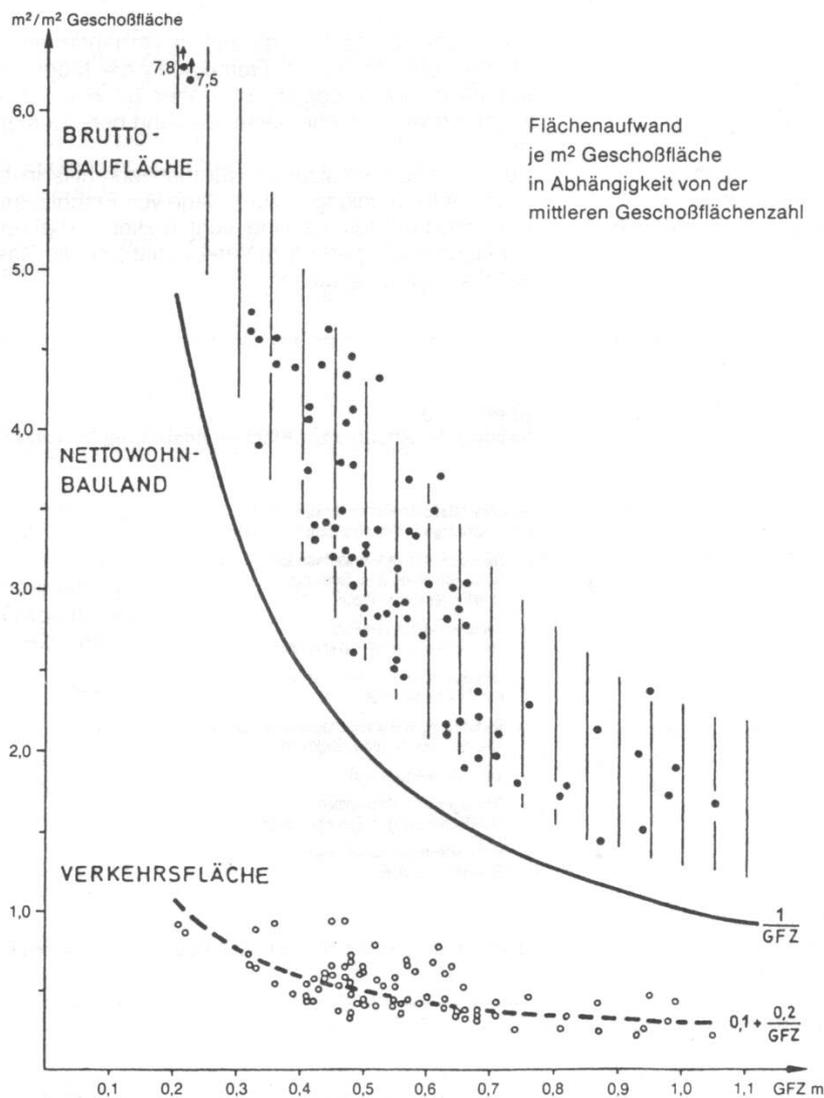
²⁷² Vgl. Flaig, et al., 1998, S. 271f.

²⁷³ Vgl. <http://www.fscoax.org/>.

²⁷⁴ Ein Anreiz mit Betriebsflächen sparsam umzugehen ließe sich zwar auch für den Bereich der Grundsteuer A begründen, jedoch wäre dessen Bedeutung verschwindend gering.

²⁷⁵ Losch, 1999, in: ARL, 1999, S. 33.

Abbildung 13: Bauland- und Verkehrsflächenbedarf in Abhängigkeit von der Geschossflächenzahl



Quelle: Gassner, 1977, S.290.

Wie man sieht, fällt der flächensparende Effekt mit steigender GFZ ab und spielt ab einer GFZ von 0,7-0,8 so gut wie keine Rolle mehr. Aus wirtschaftlicher Sicht besteht bei vier Geschossen ein Kostenminimum, da ab dem fünften Geschoss durch den gesetzlich vorgeschriebenen Aufzug ein Kostensprung entsteht. Darüber hinaus kann nur noch ein Gebäude mit acht Geschossen als kostengünstig bezeichnet werden, da ab dem neunten Geschoss ein zweiter Aufzug vorgeschrieben wird.²⁷⁶ Daher wird eine GFZ von 0,8 von LOSCH als sowie ökologisch- als auch ökonomisches Optimum beschrieben.²⁷⁷ Auch soziale Gründe sprechen gegen eine zu hohe Dichte, da sonst die Gefahr besteht, dass soziale Brennpunkte entstehen. Die GFZ ist jedoch dabei nicht der einzige Einflussfaktor. So sind Geschossflächenzahlen in Stadtkernen von 5,5 bei einer Anzahl von fünf Vollgeschossen durchaus die Regel. Soziale

²⁷⁶ Vgl. Gassner, 1977, S. 294f.

²⁷⁷ Vgl. Losch, 1988, S. 490.

Brennpunkte sind die Stadtkerne deshalb nicht automatisch. Vielmehr spielen noch eine Reihe anderer Kriterien eine Rolle, wie z.B. die optische Gestaltung, die Anzahl der Vollgeschosse (!) sowie das Vorhandensein von Erholungsflächen in der näheren Umgebung. Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, ob eine Steuer ohne großen Aufwand so zu gestalten ist, dass ihr Verdichtungsanreiz ab einer GFZ von z.B. 0,8 nicht weiter steigt. Einerseits entfaltet der Kostensprung durch die Aufzugspflicht für sich eine Art Lenkungswirkung und andererseits besteht durch das Baurecht die Möglichkeit festzusetzen, was aus städtebaulichen und sozialen Gesichtspunkten als noch verträglich angesehen werden kann.

Das Messkriterium 2.4.1 „Förderung flächensparender Bebauung“ wird daher danach beurteilt, wie die Steuerliche Belastung bezogen auf den Flächenverbrauch je qm Geschossfläche ausfällt (siehe Tabelle 8):

Tabelle 8: Bewertung des Anreizes zur flächensparenden Bebauung

Grundsteuermodell begünstigt entdichtete Bebauung	1
Grundsteuermodell verhält sich ambivalent	3
Grundsteuermodell fördert flächensparende Bebauung	5

Eigene Darstellung

K 2.4.2 Mobilisierung von Bauland

Eine Möglichkeit der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken ist der Innenentwicklung vorrangig vor der Außenentwicklung zu geben. „Die Schließung von Baulücken ist – wie auch die Um- und Wiedernutzung städtebaulicher Brachflächen – ein wesentlicher Beitrag zur Innenentwicklung und zum Schutz des Freiraumes vor weiterer baulicher Inanspruchnahme.“²⁷⁸ Im Innenbereich gibt es nach wie vor viele unter- oder nichtgenutzte Grundstücke oder Brachen. Das Potential für neue Wohneinheiten wird auf 5-10 % des Bestandes geschätzt. Wobei das größte Potential in nicht genutzten oder untergenutzten Gewerbe- und Industrieflächen gesehen wird.²⁷⁹ Zudem wurde von der Gemeinde auch für die Baulücken Infrastruktur zur Verfügung gestellt, die durch die Nichtbebauung unterausgelastet ist.²⁸⁰

Auf der anderen Seite kann auch eine Überverdichtung im Innenbereich nicht das Ziel sein, wodurch die Bevölkerung aufgrund der schlechten Luft und der fehlenden Erholungsflächen am Wochenende – oder auch nicht nur dann – aufs Land „treibt“, was wiederum zu mehr Verkehr führt. Im Einzelfall kann daher eine Bebauung im Außenbereich aus stadtoökologi-

²⁷⁸ Güttler, 1987, S.359.

²⁷⁹ Vgl. Reidenbach, 1999, S. 575.

²⁸⁰ Vgl. DV, 1999, S. 16.

schen Gründen sinnvoller sein als eine Bebauung im Innenbereich.²⁸¹ Dies zu bewerten, sowie Frei- und Grünflächen die für das Kleinklima oder die Erholung notwendig sind, durch Festsetzungen im Bebauungsplan zu sichern, ist die Aufgabe der Gemeinde. Die generelle Handlungsanweisung kann hierbei nur lauten: den Einzelfall sorgfältig zu prüfen.²⁸²

Mit diesem Spannungsfeld zwischen Verdichtung und Freiflächenschutz im Innenbereich hat sich die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park) beschäftigt: „Branchen sollten nicht nur für Siedlungszwecke, sondern auch als Freiräume genutzt werden.“²⁸³ Das Wort der „doppelten Innenentwicklung“ wurde geschaffen, wodurch Freiräume auch in der Stadt zurückgeholt und sogar auch vermehrt werden sollen.²⁸⁴ Die Faustformel der IBA Emscher Park lautete für die Innenentwicklung: „50% Siedlungsfläche, 50% Grün“²⁸⁵.

Ein anderer Punkt ist, dass Baulücken manchmal auch für die nachrückenden Generationen freigehalten wird, um ihnen dort einen Gestaltungsspielraum zu geben. „Je mehr Grundstücke heute bebaut werden, um so weniger stehen für eine künftige Bebauung zur Verfügung. Die zukünftigen Knappheiten würden dadurch verschärft.“²⁸⁶

Die Mobilisierung von Bauland im Innenbereich ist daher schwierig zu beurteilen. Einerseits ist die Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu begrüßen, andererseits sollte hierbei auch der Freiraumschutz und der Gestaltungsspielraum nachrückender Generationen nicht vernachlässigt werden. Da dem grundsätzlich aber auch ein Effekt auf die Verringerung des Flächenverbrauchs zugesprochen werden kann soll die „Mobilisierung von Bauland“ als Messkriterium 2.4.2 aufgenommen werden und wie in Tabelle 9 bewertet werden:

Tabelle 9: Bewertung des Anreizes zur Baulandmobilisierung

Kein Einfluss auf die Baulandmobilisierung	1
Geringer Einfluss auf die Baulandmobilisierung	3
Großer Einfluss auf die Baulandmobilisierung	5

Eigene Darstellung

²⁸¹ Vgl. ARL, 1987, S. 7. und Güttler, 1987, in: a.a.O., S.351f.

²⁸² Vgl. Güttler, 1987, S.352.

²⁸³ Selle, 2000, S. A 32.

²⁸⁴ Ebd.

²⁸⁵ Ebd., S. A43.

²⁸⁶ DV, 1999, S. 18.

7.3 Ökonomische Kriterien

Bei den ökonomischen Kriterien spielen vor allem die Förderung der Bauwirtschaft und die aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer eine Rolle.

K 3.1 Förderung der Bauwirtschaft

Die derzeitige Grundsteuer hat das Ziel den Wohnungsbau zu fördern. Dies lässt sich aus den geringeren Steuermesszahlen für Einfamilienhäuser schließen (siehe Fn. 23 auf S. 7). Zudem ist es ein offenes Geheimnis, dass die Bauwirtschaft stark von den staatlichen Subventionen z.B. im Wohnungsbau profitiert. Dieses Ziel kann aber im Konflikt mit den ökologischen Zielen stehen (s.o.).²⁸⁷ Dieser Konflikt ist jedoch nicht zwingend, denn die Bauwirtschaft kann im Bestand durch Umbau, Abriss und Neubau auch einen großen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung liefern.²⁸⁸ Nicht zu verachten ist auch der Aspekt, dass der Anteil der Lohnkosten im Neubau auf ca. 50 % und bei der Altbausanierung auf ca. 70 % geschätzt wird.²⁸⁹

Da die ökologischen Belange schon durch Messkriterien abgedeckt werden, soll mit dem Messkriterium 3.1.1 „Bauanreize“ nur geprüft werden, ob durch die Steuer ein Anreiz zum Um- oder Neubau liefert (siehe Tabelle 10). Auch dieses Teilziel spielt nur bei der Grundsteuer B eine Rolle.

Tabelle 10: Bewertung der Förderung der Bauwirtschaft

Kein Anreiz bauliche Maßnahmen durchzuführen	1
Mittlerer Anreiz bauliche Maßnahmen durchzuführen	3
Hoher Anreiz bauliche Maßnahmen durchzuführen	5

Eigene Darstellung

K 3.2 Aufkommensneutralität

Durch die Aufkommensneutralität soll das Aufkommen der Grundsteuer nach der Reform gleich hoch bleiben. Hintergrund dieser Forderung ist, dass sonst die Staatsquote (Verhältnis der Staatseinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt)²⁹⁰ steigen würde. Da sich damit jedoch die

²⁸⁷ Vgl. auch Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 292ff

²⁸⁸ Der Baubedarf zum Substanzerhalt (inkl. Umbau und Neubau zum Ersatz) wird auf 240 bis 290 Mrd. DM jährlich geschätzt. Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 271f.; Die Energieeinsparpotentiale werden im Bestand auf 70 bis 80 % geschätzt. Vgl. Enquete Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, 1995, S. 370, zit. aus Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 334.

²⁸⁹ Vgl. Lützkendorf, Hochschule für Architektur und Bauwesen, Weimar, Loseblattsammlung. Zit. aus Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 290f.

²⁹⁰ Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 41ff.

Modelle nicht untereinander unterscheiden lassen (jedes kann aufkommensneutral umgesetzt werden), soll dieses Kriterium nicht in die Nutzwertanalyse mit aufgenommen werden.

7.4 Soziale Kriterien

Wie schon dargestellt macht es keinen Sinn, die Grundsteuer für die Frage der Verteilungsgerechtigkeit einzusetzen. Andere soziale Kriterien, wie z.B. die Vermeidung von Überverdichtung mit seinen sozialen Folgen²⁹¹, können besser durch baurechtliche Festsetzungen vermieden werden (siehe Kapitel 5.2). Das wichtigste soziale Kriterium dürfte daher die Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum sein:

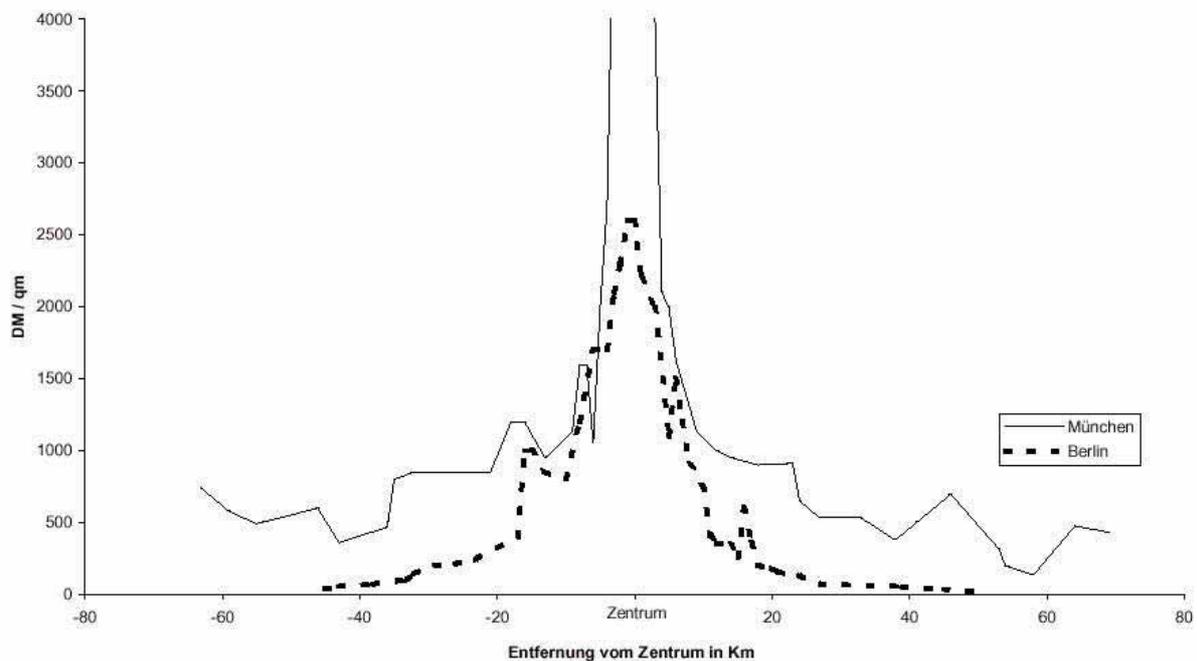
K 4.1 Bezahlbarer Wohnraum

Im Gegensatz zur Nachkriegszeit sind heute nicht mehr breite Bevölkerungsschichten von Wohnungsnot betroffen, sondern „nur“ noch Haushalte mit geringem Einkommen, wie z.B. Familien, darunter besonders Alleinerziehende, Zuwanderer oder Obdachlose. Besonders in Kernstädten gibt es für diese Gruppen oft nicht ausreichend bezahlbaren Wohnraum.²⁹² Ziel müsste es also sein, für diese einkommensschwachen Haushalte Wohnraum in den Kernstädten wieder eher bezahlbar zu machen. Ursache dieser Wohnungsnot sind die hohen Mieten in den Kernstädten, die wiederum durch das Bodenpreisgebirge beeinflusst werden (siehe Abbildung 14):

²⁹¹ Vgl. Gassner, 1977, S. 273ff.

²⁹² Vgl. Losch, 1999, S. 40.

Abbildung 14 Bodenpreisgebirge in Berlin und München, 1994



München: Achse Landshut, Freising, Schwabing, Poing, Mühldorf

Berlin: Achse Oranienburg, Wittenau, Kudamm / Pariser Platz, Buch, Eberswalde

Quelle: Gutachterausschüsse der Städte und Gemeinden, empirica; zit. aus Pfeiffer, et al., 1999, S. 147.

Das Messkriterium 4.1.1 lautet daher, ob die Grundsteuer zur Abflachung des Bodenpreisgebirges beitragen kann.²⁹³ Diese Abflachung kann einerseits direkt über geringere Grundsteuern im Stadtkern (Steuereffekt) und andererseits indirekt durch eine Angebotsausweitung durch Nachverdichtung (Markteffekt) geschehen. Letzteres würde zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes führen. Vorhandene Nutzungspotentiale bestehen durch Dachgeschossausbauten, Aufstockungen von Gebäuden, Baulückenschließung, Funktionssanierung, Flächenrecycling oder auch Überbauung von Verkehrsflächen geschehen.²⁹⁴ Da der Markteffekt schon durch die Kriterien 2.3 „Verringerung des Flächenverbrauchs“ und 3.1 „Förderung der Bauwirtschaft“ abgedeckt wird, soll hierbei nur der Steuereffekt bewertet werden. Eine Dämpfung der Bruttobodenpreise durch eine geringe Steuerbelastung ist zu begrüßen, wogegen eine Erhöhung mit Blick auf die Mieten der einkommensschwachen Haushalte nicht begrüßt werden kann (siehe Tabelle 11). Auch dieses Teilziel betrifft nur den Bereich der Grundsteuer B.

²⁹³ Relevant ist hierbei nicht die Veränderung des Marktpreises, sondern die Veränderung des Marktpreises inkl. der der Grundsteuer.

²⁹⁴ Vgl. Ebd., S. 41.

Tabelle 11: Bewertung des Einflusses auf das Bruttobodenpreisgebirge

Erhöhung des Bodenpreisgebirges	1
Ambivalente Wirkung	3
Dämpfung des Bodenpreisgebirges	5

Eigene Darstellung

K 4.2 Übergangszeiträume

Die (gewünschten) Belastungsverschiebungen können relativ zur ursprünglichen Grundsteuer stark ausfallen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dies relativ zur gesamten Abgabenbelastung nicht so ins Gewicht fallen kann, da die Grundsteuer hieran bundesweit nur einen Anteil von knapp 2 % hat. Dennoch sollte versucht werden, die Übergänge abzufedern. Da dies jedoch bei jedem Modellen berücksichtigt werden kann, wird dieses Kriterium nicht in die Nutzwertanalyse aufgenommen.

7.5 Politische Kriterien

Im Grunde sind alle bisher genannten Kriterien politische Kriterien, da sie für die politische Durchsetzungsfähigkeit relevant sind. Es gibt jedoch Kriterien, die rein politischer natur sind, sich also juristisch nicht begründen lassen. Dazu gehört der Anpassungsaufwand und das Äquivalenzprinzip (s.o.).

K 5.1 Anpassungsaufwand

Ein häufiger Anpassungsaufwand könnte nötig sein, um entweder das Aufkommen stetig zu halten oder aber die Steigerung des Aufkommens in Grenzen zu halten.²⁹⁵ In Tabelle 12 ist das Messkriterium 5.1.1 „Anpassungsaufwand“ dargestellt.

Tabelle 12: Bewertung des Anpassungsaufwands

Große Schwankungen in der Bemessungsgrundlage	1
Mittlere Schwankungen in der Bemessungsgrundlage	3
Geringe Schwankungen in der Bemessungsgrundlage	5

Eigene Darstellung

²⁹⁵ Vgl. die Beispiele Dänemark und Niederlande in Kapitel 9.1.2.

K 5.2 Äquivalenzprinzip

Bei der Bewertung der Grundsteuermodelle bezogen auf das Äquivalenzprinzip wird gefragt, ob ein Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen vermutet werden kann, und wie ausgeprägt diese Vermutung ist.

Tabelle 13: Bewertung der Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips

Zusammenhang kaum begründbar	1
Zusammenhang wird zu einem Teil vermutet	3
Zusammenhang wird vermutet	5

Eigene Darstellung

Grundsätzlich lässt sich vermuten, dass die Aufgaben der Gemeinden stärker durch die Nutzung von Gebäudeflächen als durch die reine Grundfläche der Gemeinden steigen.²⁹⁶ Daher kommen grundsätzlich für die Bewertungspunkte 3 und 5 die Modelle in Frage, die auch die Gebäude in die Besteuerung mit einbeziehen.

²⁹⁶ Vgl. Difu, 2000a, Anhang für Modell A, S. 15.

8 Kriterienkatalog und Gewichtung der Aspekte

In diesem Kapitel werden zunächst die bisher erarbeiteten Bewertungskriterien in einem Katalog zusammenfassend dargestellt (Kapitel 8.1). Anschließend werden diese in Kapitel 8.2 untereinander gewichtet

8.1 Zusammenstellung der Kriterien

In Tabelle 14 werden die Ziele und Kriterien, die für die Bewertung der verschiedenen Grundsteuermodelle heranzuziehen sind als Kriterienkatalog zusammengefasst:

Tabelle 14: Kriterienkatalog für die Nutzwertanalyse

Oberziel	Teilziel	Messkriterium
1. Finanzwirtschaftliche Kriterien (A+B)	1.2 Erhebungsaufwand	1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)
		1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle)
		1.2.3 Daueraufwand (Erhebung)
		1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle)
	1.3 Praktikabilität	1.3.1 Kompliziertheit der Steuer
2. Ökologische Kriterien	2.1 Entsiegelung (A+B)	2.1.1 Entsiegelungsanreiz
	2.2 Abgrabung (A)	2.2.1 Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen
	2.3 Land- und Forstwirtschaft (A)	2.3.1 Nachhaltige Landnutzung
	2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs (B)	2.4.1 Förderung flächensparender Bebauung
2.4.2 Mobilisierung von Bauland		
3. Ökonomische Kriterien	3.1 Förderung der Bauwirtschaft (B)	3.1.1 Bauanreize
4. Soziale Kriterien	4.1 Bezahlbarer Wohnraum (B)	4.1.1 Dämpfung des Bruttobodenpreisgefälles
5. Politische Kriterien	5.1 Anpassungsaufwand	5.1.1 Schwankungen der Bemessungsgrundlage
	5.2 Äquivalenzprinzip	5.2.1 Zusammenhang zwischen Bemessungsgrundlage und Bereitstellung von Leistungen

Eigene Darstellung

8.2 Gewichtung

Bei der Gewichtung ist es wichtig „hinten“ also auf der Ebene der Messkriterien zu beginnen

und diese zunächst auf ihre Bedeutung für das Teilziel zu bewerten. Als nächster Schritt sollen dann die Teilziele untereinander gewichtet werden, da dort die Vergleichbarkeit der Ziele noch am ehesten gegeben ist. Die Gewichtung der Oberziele ergibt sich dann aus der Aufsummierung der Teilziele.

Gewichtung für das Teilziel „Erhebungsaufwand“

Untereinander haben die Kriterien 1.2.1 und 1.2.2 sowie 1.2.3 und 1.2.4 einen gleichen Stellenwert, da sie jeweils zum jeweiligen Zeitpunkt auftreten. Bei den Kriterien 1.2.1 und 1.2.2 fällt die Belastung nur einmal an und wird mit den Jahren abgebaut. Auf die lange Sicht sollte die Belastung des Erstaufwandes bei der Bewertung daher eine untergeordnete Rolle spielen.²⁹⁷ Aus diesen Gründen wird das Verhältnis der Kriterien untereinander mit 5 : 5 : 45 : 45 (1.2.1 : 1.2.2 : 1.2.3 : 1.2.4) vorgeschlagen.

Gewichtung für das Teilziel „Verringerung des Flächenverbrauchs“

Die Gewichtung der Messkriterien 2.4.1 und 2.4.2 untereinander wird folgendermaßen vorgenommen: Bei dem Aspekt der Mobilisierung von Bauland entsteht kein genereller Anreiz Flächen zu sparen, da sich der Anreiz auf den Ort des Verbrauchs (innen oder außen) beschränkt.²⁹⁸ Von dem direkten Anreiz flächensparende Nutzungen zu fördern, wird dagegen ein viel höherer Effekt erwartet, da er sich auf den gesamten Bestand auswirkt. Aus diesem Grund wird geschätzt, dass die Mobilisierung von Bauland nur zu 25 % und die Förderung flächensparender Bebauung zu 75 % dem Flächensparziel beiträgt. Zudem kann es auch legitim sein, den nachrückenden Generationen durch Baulücken einen Gestaltungsspielraum zu lassen.

Gewichtung der Teilziele untereinander

Dieser Schritt ist der schwierigste, da eine argumentative Begründung der Gewichtung so gut wie unmöglich ist. Eine Weg, die Bewertung transparent und vergleichsweise nachvollziehbar zu machen ist, die Teilziele gemäß ihrer (subjektiven) Bedeutung in Bewertungskategorien zu gliedern. Diese sollen analog zu denen der Messkriterien Fünf an der Zahl sein (siehe Tabelle 15):

²⁹⁷ Diese einmalige Belastung sollte nicht mit solchen „einmaligen“ Belastungen verwechselt werden, die jedoch alle zehn oder zwanzig Jahre wieder anfallen. Da es sich hierbei de facto um periodische Belastungen handelt, müssten sie auch auf diesen Posten umgerechnet werden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn man die derzeitige Einheitsbewertung fortführen wollte.

²⁹⁸ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 47.

Tabelle 15: Maßstäbe für die Gewichtung der Teilziele untereinander

Untergeordnete Bedeutung	1
Geringe Bedeutung	2
Mittlere Bedeutung	3
Hohe Bedeutung	4
Sehr hohe Bedeutung	5

Eigene Darstellung

Tabelle 16 stellt das Ergebnis der Gewichtung dar und in Tabelle 17 auf Seite 73 folgt die Begründung dieser Gewichtung.

Tabelle 16: Gewichtung der Teilziele

Oberziel	Teilziel	Gewichtung	Messkriterium
1. Finanzwirtschaftliche Kriterien (A+B)	1.2 Erhebungsaufwand	5	1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)
			1.2.1 Erstaufwand (Kontrolle)
			1.2.2 Daueraufwand (Erhebung)
			1.2.3 Daueraufwand (Kontrolle)
	1.3 Praktikabilität	3	1.3.1 Kompliziertheit der Steuer
2. Ökologische Kriterien	2.1 Entsiegelung (A+B)	4	2.1.1 Entsiegelungsanreiz
	2.2 Abgrabung (A)	4	2.2.1 Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen
	2.3 Land- und Forstwirtschaft (A)	5	2.3.1 Nachhaltige Landnutzung
	2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs (B)	5	2.4.1 Förderung flächensparender Bebauung
2.4.2 Mobilisierung von Bauland			
3. Ökonomische Kriterien	3.1 Förderung der Bauwirtschaft (B)	2	3.1.1 Bauanreize
4. Soziale Kriterien	4.1 Bezahlbarer Wohnraum (B)	2	4.1.1 Dämpfung des Bruttobodenpreisgefälles
5. Politische Kriterien	1.1 Anpassungsaufwand	1	1.1.1 Schwankungen der Bemessungsgrundlage
	5.1 Äquivalenzprinzip (A+B)	3	5.1.1 Zusammenhang zwischen Bemessungsgrundlage und Bereitstellung von Leistungen

Eigene Darstellung

Tabelle 17: Begründung für die Gewichtung

Teilziel	Begründung der Bewertung
Zu 1.2 Erhebungsaufwand:	Dem Erhebungsaufwand wird eine sehr große Bedeutung gegeben, da es das allgemeine Ziel ist unnötigen Verwaltungsaufwand abzubauen. Es kann auch nicht im Sinne des Steuerzahlers sein, dass schon allein bei der Erhebung der Steuer ein beachtlicher Teil „verbraucht“ wird, ohne überhaupt einen Zweck zu haben.
Zu 1.3 Praktikabilität:	Die Vermittelbarkeit ist wichtig, jedoch wird ihr nur eine mittlere Bedeutung gegeben, da eine höhere Gewichtung mit Blick auf die anderen Teilziele als nicht gerechtfertigt angesehen wird.
Zu 2.1 Entsiegelung:	Das Ziel Entsiegelungsanreize zu geben, sollte eigentlich als sehr wichtig eingestuft werden. Da durch die kommunale Abwasserabgabe jedoch schon ein Instrument besteht, zumindest einen kleinen Anreiz zum (Teil-)Entsiegeln zu geben, wird dieses Teilziel „nur“ mit vier Punkten gewichtet.
Zu 2.2 Abgrabung	Der Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen wird deshalb nicht das volle Gewicht gegeben, da ihre Auswirkungen mit denen der Versiegelung nicht immer gleichzusetzen sind.
Zu 2.3 Land- und Forstwirtschaft	Die Wirkung der Modelle auf die Land- und Forstwirtschaft wird eine sehr große Bedeutung zugemessen, da hier schon jetzt eine sehr hohe Übernutzung der Naturressourcen eher die Regel als die Ausnahme ist. Eine Verschärfung wäre daher fatal.
Zu 2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs:	Dem Flächensparziel wird die volle Punktzahl gegeben, da es als das wichtigste bodenbezogene Nachhaltigkeitsziel angesehen wird, wie auch im ersten Teil der Arbeit dargestellt wurde.
Zu 3.1 Förderung der Bauwirtschaft:	Die Förderung der Bauwirtschaft ist sicherlich ein sehr wichtiges Ziel, jedoch ist es fraglich, ob die Grundsteuer das adäquate Instrument hierfür ist. Zielführender dürften Fördermaßnahmen sein, die direkt die Modernisierung des Bestandes unterstützen. Aus diesem Grund wird diesem Teilziel nur eine geringe Bedeutung gegeben.
Zu 4.1 Bezahlbarer Wohnraum:	Auch das Ziel des bezahlbaren Wohnraumes für finanziell schwache Bevölkerungsgruppen ist ein sehr wichtiges Ziel. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob die Grundsteuer das beste Instrument ist, dem Ziel beizutragen. Eine stärkere Förderung streng nach der Bedürftigkeit dürfte hier das zielführendere Mittel sein. ²⁹⁹ Da wiederum der Bedarf für diese Ausgaben durch eine Senkung des Bruttobodenpreisgefälles gesenkt werden kann, wird diesem Teilziel dennoch eine, wenn auch geringe Bedeutung gegeben. ³⁰⁰

²⁹⁹ Vgl. auch Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 316.

³⁰⁰ Entsprechend der ersten Einschätzung könnte dieses Kriterium ganz gestrichen werden. Von daher die Gewichtung „nur“ mit 2 Punkten gerechtfertigt.

Zu 5.1 Anpassungsaufwand:	Der Anpassungsaufwand kann ärgerlich sein, jedoch sollte er bei der Bewertung nur eine untergeordnete Rolle spielen.
Zu 5.2 Äquivalenzprinzip	Dieses Prinzip wurde aufgenommen, da ihm in der Diskussion z.T. eine Bedeutung zugerechnet wird. ³⁰¹ Politisch vermag dieses Kriterium bezogen auf die Rechtfertigung der Steuer auch eine Rolle bekommen. Jedoch sollte nicht vergessen werden, dass es sich einerseits bei der Grundsteuer um eine Steuer und nicht um eine Gebühr handelt (s.o) und andererseits höchstens eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip überhaupt möglich ist. Eine stärkere Orientierung der kommunalen Abgaben an dem Äquivalenzprinzip könnte nach Auffassung des Verfassers viel besser durch eine verursachergerechtere Anlastung von individuell zurechenbaren Kosten (z.B. bei Abwasserabgaben) erreicht werden. Eine höhere Gewichtung als die des Kriteriums Praktikabilität wurde aus diesen Gründen nicht als nachvollziehbar angesehen.

Eigene Darstellung

In einem nächsten Schritt müssen diese Gewichtungen aufsummiert werden, um den Wert zu ermitteln, der als 100 % gesetzt wird. Wichtig ist, hierbei zwei Summen (für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B) zu bilden. Aus dem Verhältnis der einzelnen Gewichtungen zu der Summe wird ihre prozentuales Gewicht errechnet. In Tabelle 18 wird das Ergebnis dargestellt:

Tabelle 18: Umrechnung der Gewichtung in Prozentwerte für Grundsteuer A und B

Teilziel	Grundsteuer A Prozent (Punkte)	Grundsteuer B Prozent (Punkte)
1.2 Erhebungsaufwand	20 (5)	20 (5)
1.3 Praktikabilität	12 (3)	12 (3)
2.1 Entsiegelung	16 (4)	16 (4)
2.2 Abgrabung	16 (4)	0 (0)
2.3 Land- und Forstwirtschaft	20 (5)	0 (0)
2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs	0 (0)	20 (5)
3.1 Förderung der Bauwirtschaft	0 (0)	8 (2)
4.1 Bezahlbarer Wohnraum	0 (0)	8 (2)
5.1 Anpassungsaufwand	4 (1)	4 (1)
5.2 Äquivalenz	12 (3)	12 (3)
Summe	100 (25)	100 (25)

Eigene Darstellung

Bei den Teilzielen 1.2 und 2.4 muss der ermittelte Prozentsatz noch gemäß der Gewichtung der Messkriterien auf diese verteilt werden:

³⁰¹ Vgl. beispielhaft Pfeiffer, Aring, 1993, S.149.

Tabelle 19: Umrechnung der Gewichtung der Messkriterien in Prozent

Teilziel	Messkriterium Gewicht_{TZ} (für das Teilziel)	Messkriterium Gewicht_g (gesamt)
1.2 Erhebungsaufwand	1.2.1 Erstaufwand (Erhebung) (5 %)	1
	1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle) (5 %)	1
	1.2.2 Daueraufwand (Erhebung) (45 %)	9
	1.2.3 Daueraufwand (Kontrolle) (45 %)	9
2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs	2.4.1 Förderung flächensparender Bebauung (75 %)	15
	2.4.2 Mobilisierung von Bauland (25 %)	5

Eigene Darstellung

An dieser Stelle kann der Leser bei Interesse eine eigene Bewertung ggf. auch mit noch weiteren oder weniger Kriterien vornehmen. Dabei sollte er auch darauf achten, die Bewertung von „hinten“ vorzunehmen.

Wenn man die hier ermittelten Prozentzahlen auf die „Oberziele“ aufsummiert zeigt sich, dass die verschiedenen Kriterien überhaupt nicht gleich stark „berücksichtigt“ werden (siehe Tabelle 20). Die Gewichtung der finanzwirtschaftlichen und ökologischen Kriterien fällt bei der Grundsteuer B fast gleich hoch aus, wobei sie bei der Grundsteuer A dagegen deutlich divergieren. Wenn man sich an die Diskussion vom ersten Kapitel erinnert, wo eine Nachhaltigkeitspolitik manchmal so verstanden wird, dass ökologische, ökonomische und soziale Ziele „gleichberechtigt und gleichwertig“ zu berücksichtigen sind³⁰², so zeigt dieser konkrete Fall, dass dies einerseits nicht immer möglich und andererseits auch nicht unbedingt sinnvoll ist. Selbst wenn man die finanzwirtschaftlichen Kriterien inhaltlich auf die ökonomischen, sozialen und politischen Kriterien „verteilt“, wird eine Gleichgewichtung nicht erreicht.³⁰³

³⁰² Vgl. Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 32.

³⁰³ Die Vermutung des Autors ist es, dass der Leser, sofern er eine eigene Bewertung „von hinten“ vorgenommen hat, auch nicht zu einem anderen Ergebnis gekommen ist.

Tabelle 20: Ergebnis der Gewichtung in Bezug auf die Oberziele

Oberziel	Gewicht Grundsteuer A (summiert)	Gewicht Grundsteuer B (summiert)
1. Finanzwirtschaftliche Kriterien	32	32
2. Ökologische Kriterien	52	36
3. Ökonomische Kriterien	0	8
4. Soziale Kriterien	0	8
5. Politische Kriterien	16	16

Eigene Darstellung

Bei der Anwendung des erarbeiteten Kriterienkataloges könnte es dazu kommen, dass ein Modell z.B. in vielen Punkten sehr gut abschneidet, aber bei dem Kriterium „Erhebungsaufwand“ nur einen Punkt erhält. Das Modell könnte sogar die höchste Gesamtpunktzahl bekommen. Dieses Beispiel zeigt, dass es Sinn machen kann „Ausschlusskriterien“ zu definieren und bei ihnen einen Wert festzusetzen, der mindestens erreicht werden soll. Es wird hierbei vorgeschlagen, die Kriterien mit der höchsten Gewichtung (1.2, 2.3 und 2.4; vgl. Tabelle 18) als Ausschlusskriterien zu benennen und den Mindestwert auf 3 Punkte zu setzen.³⁰⁴

Anhand des in diesem Kapitel erarbeiteten Kriterienkatalogs sollen die verschiedenen Grundsteuermodelle im nächsten Kapitel zunächst einzeln bewertet werden. Im Kapitel 11 werden die Bewertungen dann zusammengestellt

³⁰⁴ Bei den Kriterien 1.2 und 2.4 gilt jeweils das gewichtete Mittel.

9 Beschreibung und Bewertung der unterschiedlichen Modelle

In diesem Kapitel werden die derzeit meist diskutierten Modelle beschrieben und anhand des erarbeiteten Kriterienkatalogs bewertet. Im Praxistest Grundsteuer des Difu wurden nur drei der Modelle berücksichtigt: die reine Bodenwertsteuer, die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer sowie die eine Grund- und Nutzflächenbezogene Steuer.³⁰⁵ Nach telefonischer Auskunft des Difu wird ggf. auch noch die kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer mit in die Berechnungen eingehen. Neben diesen Modellen soll auch noch die Flächennutzungssteuer mit in die Bewertung aufgenommen werden, da sie – zumindest auf den ersten Blick – mit den o.g. Zielen gut vereinbar ist.

Ansätze, die lediglich die derzeitige Grundsteuer durch neue Elemente ergänzen wollen werden gar nicht in die Bewertung mit aufgenommen, da sie offensichtlich an dem Ausschlusskriterium „Erhebungsbilligkeit“ scheitern würden.³⁰⁶ Zu den partiellen Reformmöglichkeiten gehören, ein Aufschlag auf die Einheitswerte, eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte, die Einführung eines Planungswertausgleiches, eine Baulandsteuer sowie verschiedene Varianten der Einbeziehung von Versiegelungsfaktoren.³⁰⁷

Neben den bisher genannten Reformvorschlägen gibt es noch eine Reihe weiterer möglicher Alternativen zur heutigen Grundsteuer, auf die im Folgenden nur kurz eingegangen werden soll, da sie entweder als nicht Zielkonform angesehen werden oder aber weil sie einem berücksichtigten Reformmodell ähneln, welches vermutlich eher den Zielen entspricht.

Wohnflächensteuer.

Eine reine Wohnflächensteuer hat als Bemessungsgrundlage lediglich die Wohnfläche, sie kann aber grundsätzlich auch die Nutzfläche oder ggf. das Bauvolumen besteuern, um Gewerbe und Industriegebäude mit einzubeziehen. Das Ziel einer Wohnflächensteuer ist es die Wohnfläche so zu verteuern, dass die Nachfrage insgesamt reduziert wird. Es gibt auch den Vorschlag die Besteuerung von Wohnfläche im Sinne einer „Großwohnflächen-Steuer“ erst über dem Landesdurchschnitt zu beginnen und sie dann progressiv steigen zu lassen.³⁰⁸ Die Wohnflächensteuer würde vermutlich die Nachfrage nach Wohnflächen reduzieren oder stoppen und würde dadurch zumindest theoretisch auch zur Reduktion des Flächenverbrauchs

³⁰⁵ Vgl. Difu, 2000a und Difu, 2000b.

³⁰⁶ Würde man die derzeitige Grundsteuer beibehalten, müsste über kurz oder lang eine neue Hauptfeststellung gemacht werden, bei der 4000 neue Arbeitskräfte eingestellt werden müssten, die vermutlich sieben Jahre mit der Bewertung beschäftigt wären. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1989, *Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 41, S. 8, zit. aus Josten, 2000, S. 27.

³⁰⁷ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 39ff.

³⁰⁸ Vgl. Dörschel, 1996, S. 47f.; Verbeek, 1995, S.64f.; Musfeldt, 1995, S. 52f.

beitragen, jedoch kann dies bei einer genaueren Betrachtung bezweifelt werden. Die Wohnflächensteuer würde bei zwei gleich großen Grundstücken, wobei das eine mit einem Geschoss und das andere mit drei Geschossen bebaut ist, zu einer höheren Steuerbelastung der verdichteten Bebauung führen.³⁰⁹ Der Flächenverbrauch je qm Wohnfläche ist bei dem eingeschossigen Gebäude jedoch um das dreifache höher als bei dem dreigeschossigen. Aus diesem Grund scheitert die reine Wohnflächensteuer am Kriterium flächensparende Bebauung zu fördern.

Bodenflächensteuer

Eine Bodenflächensteuer würde dagegen das Defizit der reinen Wohnflächensteuer ausgleichen und flächensparende Bauungen stark entlasten. Sie wird dennoch nicht berücksichtigt, da mit der Flächennutzungssteuer und der kombinierten Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer Modelle berücksichtigt werden, welche dieser ähneln und zudem z.T. noch das nicht unwichtige Ziel der Entsiegelung berücksichtigen. Die reine Flächensteuer z.B., würde daher der Flächennutzungssteuer in der Bewertung unterliegen.

9.1 Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer wird stark von der Idee beeinflusst, dass kommunale Leistungen oder Handlungen, die zu einer Bodenwertsteigerung führen, auch dementsprechend von den Nutznießern vergütet werden. Sie hat dadurch eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Planungswertausgleich, bei dem leistungslose Gewinne, die durch die Neuordnung und Entwicklung von Baugebieten erzielt werden, abgeschöpft werden sollen³¹⁰ Jedoch wird der Planungswertausgleich aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes und der Rechtsmittelanfälligkeit als nicht praktikabel eingestuft. Für die Leistungen, die sich nicht dem einzelnen Grundstück zurechnen lassen, wäre eine modifizierte Grundsteuer dagegen geeigneter.³¹¹ In der Bodenwertsteuer wird zudem auch eine Möglichkeit gesehen, privatnützige Einflussnahmen zu mindern und dadurch die Objektivität der Planung zu erhöhen, da die Bodenwertsteigerungen zum Teil durch die Steuer wieder abgeschöpft würden.³¹²

9.1.1 Beschreibung

Als Bemessungsgrundlage für die Bodenwertsteuer sollen die Bodenrichtwerte dienen, die nach § 196 BauGB für jedes Gemeindegebiet aufgrund einer Kaufpreissammlung von unabhängigen Gutachterausschüssen erstellt werden.³¹³ Als Informationsgrundlage dienen dem-

³⁰⁹ Diese Lenkungswirkung gilt ebenso für den Fall der Großwohn-Steuer.

³¹⁰ Vgl. u.a. DV, 1999, S. 62.; Losch, et al., 2000, S. 14.

³¹¹ Vgl. DV, 1999, S. 76f.

³¹² Vgl. Josten, 2000, S. 51.

³¹³ Vgl. DV, 1999, S. 90f.

nach die Kaufpreise, die im Rahmen des Grundstücksverkehrs ermittelt werden. Aus diesen Kaufpreisen werden durchschnittliche Werte für Grund und Boden (pro Quadratmeter) in einer bestimmten Lage, die nach Nutzungsverhältnissen oder lagetypischen Merkmalen in Bodenrichtwertzonen zusammengefasst. Maßgeblich für den Wert sind dabei Lage, Entwicklungszustand und die baurechtlich zulässige Bebauung. Nicht miteinbezogen werden z.B. Größe, Gestalt oder Zuschnitt sowie die tatsächliche Bebauung. Um eine hohe Prozessanfälligkeit zu vermindern wird dabei vorgeschlagen, diese Bodenrichtwerte um einen pauschalen Abschlag (z.B. 20 %) zu reduzieren.³¹⁴ Mit diesem Wert würde dann zunächst der Steuersatz multipliziert, um dann mittels des kommunalen Hebesatzes zum Steuersatz zu gelangen:

Abbildung 15: Steuersystematik der Bodenwertsteuer

1. Schritt:

$$\boxed{\text{Bodenrichtwert}} \times \boxed{\text{Abschlag (20\%)}} \times \boxed{\text{Steuersatz}} = \boxed{\text{Steuermessbetrag}}$$

2. Schritt:

$$\boxed{\text{Steuermessbetrag}} \times \boxed{\text{Hebesatz}} = \boxed{\text{Steuerbetrag}}$$

Eigene Darstellung

Für die Gemeinden bestünde die Möglichkeit, für bestimmte Gebiete über ein zonierte Hebesatzrecht im Endeffekt höhere Steuersätze festzusetzen, um bei baureifen Grundstücken, die mobilisierende Wirkung zu verstärken, oder aber, um eine deutliche Entlastung von gewerblichen Nutzungen auf Kosten der Wohnnutzung zu vermeiden.³¹⁵

9.1.2 Bewertung als Grundsteuer B

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der Erhebungsaufwand wird von den Planspielgemeinden pauschal als sehr gering eingeschätzt, da Bodenrichtwertkarten vorhanden sind. Jedoch ergab eine tiefergehende Befragung, dass „flächendeckend vorhandene Richtwerte offenbar vor dem Hintergrund der im Einzelnen von den Planspielern für erforderlich gehaltenen Bewertungen angenommen [wurden].“³¹⁶ Bei der Verwendung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer müssen jedoch vier Kriterien gewährleistet sein:

³¹⁴ Vgl. Ebd., S. 94.

³¹⁵ Vgl. Josten, 2000, S. 145ff.

³¹⁶ Difu, 2000b, S. 73.

- Kriterium der flächendeckenden Dichte (alle Grundstücke müssen erfasst sein),
- Kriterium der Aussagekraft (eindeutige Zuordnung der Richtwerte zu den einzelnen Grundstücken),
- Kriterium der Genauigkeit (Innerhalb einer Zone müssen hinreichend vergleichbare Lage- und Nutzungsmerkmale vorhanden sein und
- Kriterium der Zuverlässigkeit (einheitliche und nachvollziehbare Ermittlung der Werte, die „gerichtsfest“ sind).³¹⁷

In den Planspielgemeinden fehlen aber mitunter Bodenrichtwerte für Bauerwartungsland, Sonderbauflächen, Gemeindebedarfsflächen und Kleingartengebiete.³¹⁸ Der Nacherhebungsaufwand für diese wird sehr unterschiedlich beurteilt. So wird einerseits geschätzt, dass der Mehraufwand durch das vorhandene Personal abgedeckt werden könnte und andererseits mit einem „nicht unerheblichen Mehraufwand an Personal“ gerechnet.³¹⁹ Bezüglich der Genauigkeit müssten in Innenstadtlagen, bei Grundstücken mit z.T. stark schwankenden Wertniveaus aufgrund heterogener Nutzungsstrukturen, aufwendige Einzelfallbewertungen vorgenommen werden. Der Anteil dieser Problemfälle wird auf 5 % bis „sehr hoch“ beziffert.³²⁰ Vor allem in Gebieten mit so gut wie keinen Veräußerungen ist die Ermittlung der Bodenwerte äußerst problematisch, da keine Vergleichsfälle existieren. Beim Vergleichswertverfahren nach § 13 und 14 WertV sollen in diesen Fällen „Vergleichsgrundstücke aus vergleichbaren Gebieten herangezogen werden.“³²¹ Den Gutachtern wird dadurch relativ viel Freiheit eingeräumt für die Ermittlung von Werten in solchen Gebieten. Dies führt jedoch zu dem Nachteil, dass dadurch eine einheitliche Bewertung nicht mehr gewährleistet werden kann, was „mit sinkender Zahl der Vergleichsfälle zu einer immer weniger abschätzbaren Distanz zum eigentlichen Marktgeschehen führt.“³²² Der Vorschlag, durch einen pauschalen Abschlag zu verhindern, dass der Bodenrichtwert über dem Verkehrswert liegt, würde nur auf den ersten Blick die Prozessanfälligkeit verringern. Da dieser Abschlag auch auf Bodenrichtwerte erhoben würde, die dem tatsächlichen Verkehrswert entsprechen, würde der Gleichheitsgrundsatz lediglich auf einem anderen Niveau verletzt. Es wäre demnach nur eine Frage der Zeit, bis die benachteiligten Steuerschuldner bemerken, dass es sich bei dem pauschalen Abschlag nur um eine Vortäuschung der Gleichbehandlung handelt.

Der Erstaufwand lässt sich demnach nicht eindeutig bewerten. Je mehr schwer ermittelbare Werte in einer Gemeinde vorhanden sind, desto höher dürfte der Einzelermittlungsaufwand

³¹⁷ DV, 1999, S. 93., Bizer, Joeris, 1998, S. 133.

³¹⁸ Vgl. Difu, 2000b, S. 74.

³¹⁹ Vgl. ebd., S. 71.

³²⁰ Vgl. Difu, 2000b, S. 70.

³²¹ § 13 Abs. 1 Satz 2 WertV

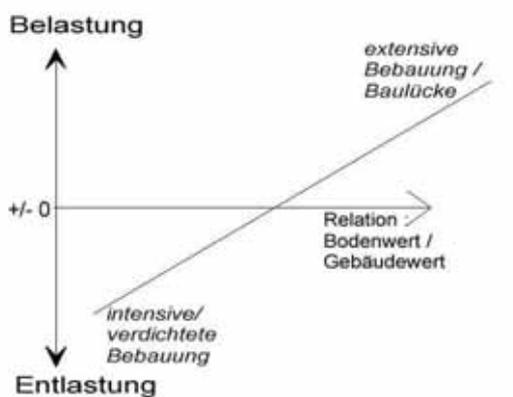
³²² Bizer, Joeris, 1998, S. 133.

dabei ausfallen, wenn man Prozesse vermeiden will. Demnach dürfte der Ersterhebungsaufwand je nach Situation vor Ort zwischen „gering“ (Maximum) und „hoch“ (Minimum) liegen. (K 1.2.1 → 2 – 4 Punkte) Ebenso lässt sich der Daueraufwand nicht eindeutig bewerten. Er wird auch hier zwischen „gering“ (Maximum) und „hoch“ (Minimum) eingeschätzt. (K 1.2.3 → 2 – 4 Punkte) Ein Kontrollaufwand besteht zwar jeweils nicht, da die Bemessungsgrundlage nicht vom Steuerpflichtigen selbst ermittelt wird (K 1.2.2₁ und 1.2.4₁ → 5 Punkte), aber die Prozessanfälligkeit kann „gering“, aber auch „hoch“ ausfallen (s.o.) (K 1.2.2₂ und 1.2.4₂ → 1 – 4 Punkte). (K 1.2.2 → 3 – 4,5 Punkte und K 1.2.4 → 3 – 4,5 Punkte) Dadurch, dass die Bodenwertsteuer nur auf einer Bemessungsgrundlage aufbaut, ist die Verständlichkeit als sehr gut einzustufen. (K 1.3.1 → 5 Punkte)

Ökologische Kriterien

Da bei der Bemessung der Bodenwertsteuer versiegelte Flächen nicht gesondert belastet werden, besteht auch kein Anlass Entsiegelungen vorzunehmen. Aus diesem Grund wird auch nur 1 Punkt (K 2.1.1) vergeben. In der Theorie wird der Bodenwertsteuer attestiert, dass sie extensiv bebaute Grundstücke höher belastet als intensiv bebaute Grundstücke (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Be- und Entlastungswirkung beim Umstieg auf eine Bodenwertsteuer

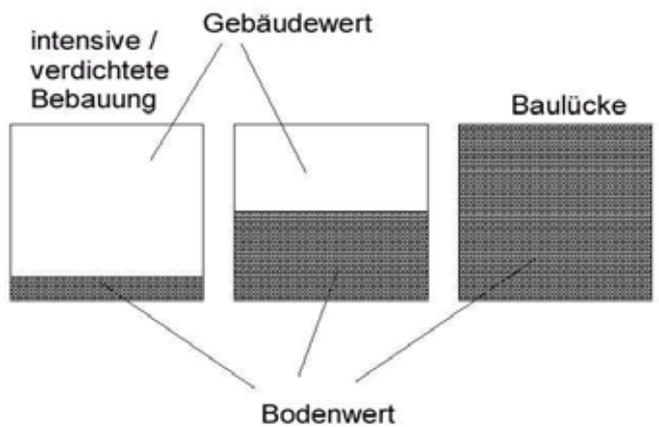


Quelle: DV, 1999, S. 97; vgl. auch Josten, 2000, S. 129.

Das wird damit begründet, dass die Grundsteuer heute die Grundstücke nach der Summe aus Gebäude- und Grundstückswert besteuert. Bei einem Umstieg auf eine reine Bodenwertbesteuerung würden demnach die Gebäude entlastet, deren heutige Belastung vorwiegend durch den Gebäudewertanteil geprägt sind³²³:

³²³ Vgl. DV, 1999, S. 96.

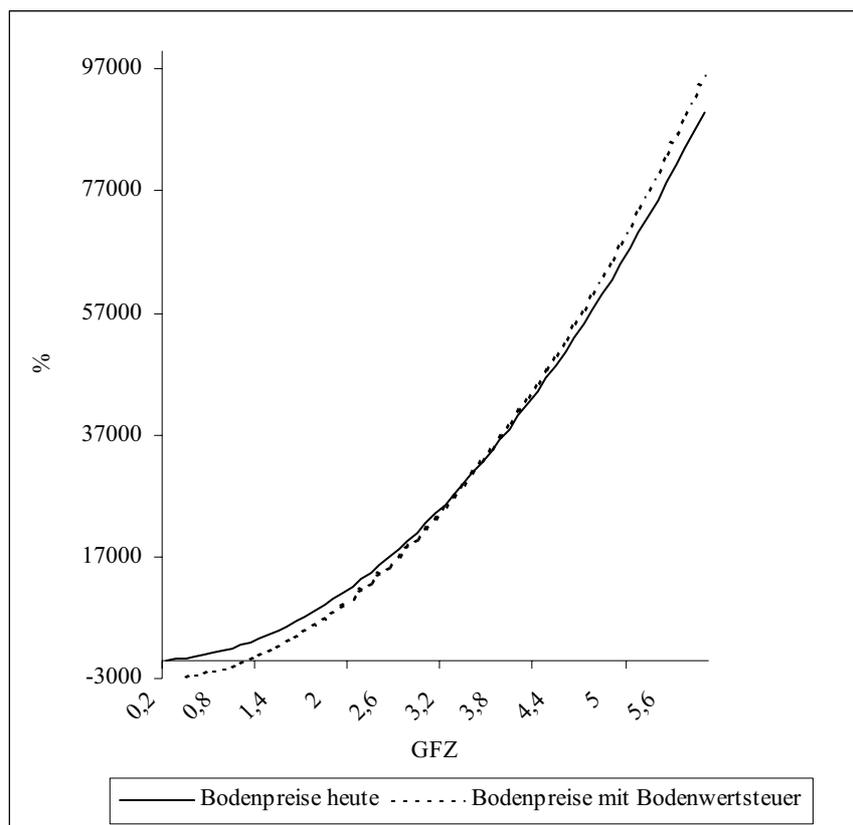
Abbildung 17: Anteile des Gebäude- und Bodenwertes bei der heutigen Grundsteuer



Quelle: DV, 1999, S. 96.

Die Theorie klingt plausibel, sie würde jedoch nur dann mit der Realität übereinstimmen, wenn für jede (!) Bodenrichtwertzone ein aufkommensneutraler Steuersatz errechnet würde. Ansonsten dürfte die in Abbildung 18 dargestellte Wirkung der Bodenwertsteuer eintreten:

Abbildung 18: Wirkung einer Bodenwertsteuer auf das Bodenpreisgebirge³²⁴



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

³²⁴ Dies unter der Annahme, dass die Bodenpreise exponentiell mit der GFZ wachsen. Eine Auswertung der Daten aus Münster bestätigt diese Annahme weitgehend. Vgl. auch Abbildung 14 auf Seite 66.

Sie würde also dazu führen, dass sich der finanzielle Vorteil durch ein „abrutschen“ am Bodenpreisgebirge noch verstärken würde. Wohlgermerkt in einer Situation, wo die Bodenpreise in den Ballungszentren im europäischen Vergleich – absolut gesehen – sehr hoch sind.³²⁵ Auch die Erfahrungen im Ausland widerlegen die Annahme, dass eine Bodenwertsteuer eine verdichtete Bebauung fördern würde: „Die Annahme, dass die Bodensteuer [in Dänemark] eine dichtere Bebauung anregt und die Baugrundstücke im Durchschnitt kleiner seien als in Deutschland, lässt sich nicht bestätigen. Die durchschnittliche Grundstücksgröße ... [ist] erheblich größer als in Deutschland.“³²⁶ Das gleiche Bild zeigt sich in Australien: „Allgemein sind die australischen Städte von großflächigen Vororten mit meist eingeschossigen Wohnhäusern im nordamerikanischen Stil geprägt, der Anteil der freistehenden Einfamilienhäuser ist mit 77,5% sehr groß. Die These, dass eine Bodenwertsteuer eine besondere städtebauliche Verdichtung anregt, kann also nicht bestätigt werden.“³²⁷

Die Bodenwertsteuer soll zudem helfen, das Ausweisen und Erschließen von Bauland zu erleichtern, um „die Steigerung der Baulandpreise zu dämpfen“.³²⁸ Derzeit hat also die Finanzknappheit der Gemeinden auch eine Art flächensparenden Effekt. Dadurch, dass die Gemeinden mit den Folgekosten der Infrastruktur überlastet sind, können sie kein weiteres Bauland ausweisen. Mit der Bodenwertsteuer könnte die Finanzierung der städtebaulichen Maßnahmen dadurch verbessert werden, indem sie schon ab der Baureife Einnahmen bringen.³²⁹

Es wird also in zweifacher Hinsicht deutlich, dass die Bodenwertsteuer den Flächenverbrauch ankurbeln kann und dies sogar gewollt ist. Zum einen wird das Bauland schneller bebaut, wodurch das Angebot steigt und die Preise fallen. Mit den Einnahmen der Bodenwertsteuer aus dem Bereich des Neubaugebietes würden vermutlich auch die Infrastrukturkosten für die Nutzer gesenkt. Durch die dadurch insgesamt gesunkenen Preise wird wiederum die Nachfrage erhöht.³³⁰ Zum anderen ist die Kommune dadurch wieder schneller in der Lage weiteres Bauland auszuweisen. Im besten Fall kann die Bodenwertsteuer durch die Mobilisierung von Bauland im Stadtkern dazu führen, dass die Bruttobodenpreise nicht oder nicht so stark ansteigen. Sie würde sich in dem Fall also ambivalent verhalten. Wahrscheinlicher ist jedoch der Effekt, dass die Bodenwertsteuer den Flächenverbrauch weiter anheizt. (K 2.4.1 → 1 – 3 Punkte)

³²⁵ Vgl. Kleiber, 1999, S. 521.

³²⁶ Josten, 2000, S. 121.

³²⁷ DASL, 2000, S. 5.

³²⁸ Vgl. DV, 1999, S. 6 und 104.

³²⁹ Vgl. Josten, 2000, S. 51.

³³⁰ Vgl. auch Bizer, Lang, 2000, S. 45f, die diese Wirkung bezogen auf den Planungswertausgleich beschrieben haben.

Die Bodenwertsteuer schafft einen Anreiz, die Grundstücke gemäß ihrer möglichen Nutzung zu nutzen. Sie kann daher im hohen Maße zur Mobilisierung von Bauland beitragen. Dies bestätigen auch die Erfahrungen in Dänemark, wo ausgewiesenes Bauland konsequent besteuert wird: „brachgefallene Grundstücke werden zügig umgenutzt, Baulandhortung ist mit einer relativ hohen Steuerbelastung verbunden und daher nahezu unbekannt“³³¹. (K 2.4.2 → 5 Punkte)

Ökonomische Kriterien

Die Bodenwertsteuer würde die Bauwirtschaft stark fördern. Bei erschlossenem Bauland würde sie früher als sonst zu einer Bebauung führen und im Bestand würde sie in Gebieten mit hohen Bodenpreisen dazu anregen untergenutzte Grundstücke (inkl. Baulücken) stärker auszunutzen bzw. zu bebauen. Auch hier belegen dies die Erfahrungen aus Dänemark: „der städtebauliche Bestand wird gepflegt, um angesichts der Steuer die Rentabilität zu erhalten.“³³² (K 3.1.1 → 5 Punkte)

Soziale Kriterien

Die Bodenwertsteuer würde in Gebieten mit hohen Grundstückspreisen auch zu einer höheren steuerlichen Belastung führen (s. Abbildung 18 auf S. 82). Die durch die Bodenwertsteuer folgende Belastung dürfte zu einer sozialen Selektion und Gettobildung führen, da die Grundsteuer als Nebenkosten auf die Mieter umgelegt werden kann. „Vor allem in den Zentren der Städte, in denen hohe Gewerbemieten die Grundstückspreise bestimmen, in Altbauten aber häufig Mieter mit geringem Einkommen leben, kann dies zu einer weiteren Abwanderung der Bevölkerung und Verödung ausserhalb der Geschäftszeiten führen.“³³³ Zwar kann die Bodenwertsteuer durch eine Ausweitung des Angebotes (Mobilisierung) auch zu einer Preisdämpfung führen³³⁴, jedoch kann man davon ausgehen, dass diese sich stärker am Stadtrand auswirken. Zum einen ist die steuerliche Mehrbelastung im Stadtzentrum absolut höher³³⁵ und zum anderen ist hier das Mobilisierungspotential durch die hohen Bodenpreise schon stark ausgereizt. Das Kriterium „Bezahlbarer Wohnraum“ für die betroffenen Haushalte wird demnach aufgrund der Erhöhung des Bodenpreisgebirges nicht erfüllt. (K 4.1.1 → 1 Punkt)

Politische Kriterien

Der Anpassungsaufwand bei einer reinen Bodenwertsteuer wäre sehr hoch, da die Bodenwerte einem ständigen Wandel unterliegen. In den letzten fünfzig Jahren war dieser Wandel in

³³¹ DASL, 2000, S. 7.

³³² Ebd.

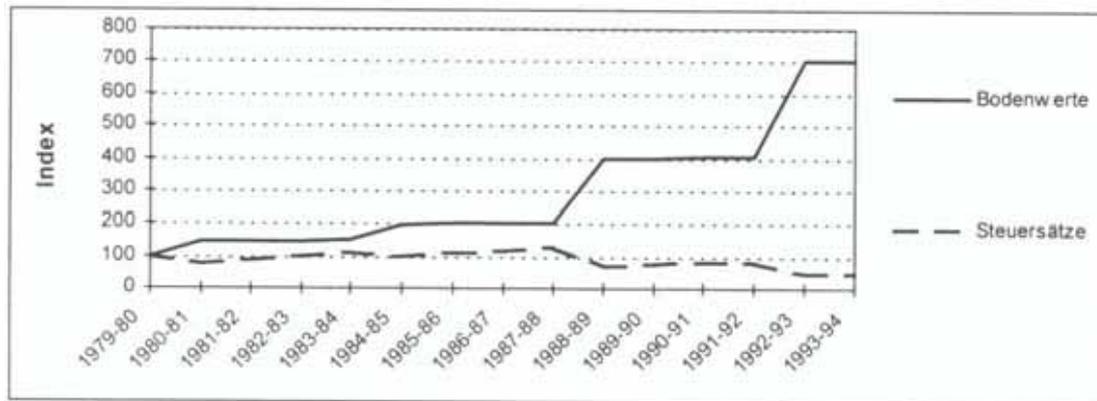
³³³ Vgl. auch Difu, 2000a, Anhang zu Modell A, S. 15.

³³⁴ Abbildung 18 müsste demnach durch den Angebotseffekt korrigiert werden.

³³⁵ Der Steuerbetrag, den die Angebotsausweitung dort kompensieren muss, um netto zu einer Entlastung zu führen, ist sehr groß (vgl. Abbildung 18).

Deutschland immer durch Preissteigerungen geprägt.³³⁶ Aus diesem Grund kann man davon ausgehen, dass ständig Anpassungen vorgenommen werden müssen, um nicht die Steuerbelastung im gleichen Maße steigen zu lassen. (K 5.1.1 → 1 Punkt) In Australien, wo eine reine Bodenwertsteuer existiert, wurde dies auch so vorgenommen, wie Abbildung 19 für den Großraum Melbourne zeigt.

Abbildung 19: Bodenwerte und Steuersätze in den Gemeinden mit Bodenwertsteuer in Großraum Melbourne



Quelle: Josten, 2000, S. 104.

Von den Befürwortern einer Bodenwertsteuer wird argumentiert, dass soweit kommunale Investitionen die Qualität des Standorts verbessern und dadurch auch die möglichen Erträge erhöhen, wird mit der Bodenwertsteuer Äquivalenz zwischen der Leistung der Gemeinde und der Steuerlast des Eigentümers hergestellt.³³⁷ Von den Kritikern wird dagegen betont, dass die Gemeindelasten vorrangig durch das bauliche Maß bestimmt werden.³³⁸ Dagegen wird von den Befürwortern erwidert, dass die „Bodenwerte die mögliche Ausnutzung von Grund und Boden (durch Gebäude) bereits widerspiegeln“³³⁹. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass die Bodenwerte nur zu einem Teil durch die gemeindlichen Leistungen beeinflusst werden. Eine erhöhte Nachfrage, die vorwiegend durch private Entscheidungen oder Leistungen entstanden ist, führt auch zu höheren Bodenwerten. Das letzteres bei der Bodenwertentwicklung die entscheidendere Größe ist, lässt sich auch aus der Entwicklung der Bodenwerte und Hebesätze im Großraum Melbourne ableiten (vgl. Abbildung 19). Die Hebesätze wurden dort im Falle von Bodenwertsteigerungen i. d. R. soweit gesenkt, dass „die absolute Steuerlast konstant bleibt“³⁴⁰. Wären dagegen die Bodenwertsteigerungen vorwiegend durch öffentliche Leistungen induziert worden, hätte man die Hebesätze vermutlich nicht in dem Maße gesenkt. Selbst wenn Bodenwertsteigerungen durch gemeindliche Leistungen verursacht wurden,

³³⁶ Vgl. Kleiber, 1999, Abbildung 1 auf S. 522.

³³⁷ Vgl. DV, 1999, S. 90.

³³⁸ Vgl. Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ der Finanzministerkonferenz, 1999, S. 2. In: Difu, 2000a, Anhang Modell B.

³³⁹ DV, 1999, S. 92.

³⁴⁰ Vgl. Josten, 2000, S. 105.

bleibt die Frage (analog zum Planungswertausgleich), welchen Anteil diese Leistung der Gemeinde an den Bodenzuwächsen hat. Alles in allem lässt sich ein Zusammenhang lediglich vermuten. (K 5.2.1 → 3 Punkte)

9.1.3 Bewertung als Grundsteuer A

Die Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen in eine Bodenwertbesteuerung wäre grundsätzlich möglich, wird jedoch selbst von den Befürwortern der Bodenwertsteuer nicht befürwortet. Begründet wird dies durch die massiven Begünstigungen, die der Landwirtschaft derzeit in der Grundsteuer A gewährleistet werden. Der Umstieg von den heute sehr niedrigen Einheitswerten auf die „gemeinen Werte“³⁴¹ würde zu einer Explosion der Steuerbelastung der Landwirtschaft führen.³⁴² Diesem könnte jedoch grundsätzlich durch erheblich geringere Steuersätze verhindert werden. Zudem wird erkannt, dass nicht eine Intensivierung sondern eher eine Extensivierung in der Landwirtschaft gefordert ist und dies mit einer Bodenwertsteuer konterkariert würde.³⁴³ Es soll daher nur der Vollständigkeit halber kurz auf die mögliche Bodenwertbesteuerung in der Landwirtschaft eingegangen werden.

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Bei den Richtwerten für landwirtschaftlich genutzte Flächen besteht in einigen Bundesländern ein großer Nachholbedarf.³⁴⁴ Es müsste daher hierbei auch zunächst ein z.T. großer Erstaufwand betrieben werden, um die „weißen Flecke“ nach zu erheben. Die Bodenwerte der land- und forstwirtschaftlichen Flächen kann über den erzielbaren Ertrag jedoch einfacher erhoben werden, als bei bebauten Grundstücken. Daher wird der Erstaufwand als mittel eingestuft (K 1.2.1 → 3 Punkte) Ein Kontrollaufwand besteht nicht (**K 1.2.2₁ → 5 Punkte**) und die **Prozessanfälligkeit wird als sehr gering eingestuft (K 1.2.2₂ → 1 Punkt)**. (**K 1.2.2 → 3 Punkte**). Der Daueraufwand würde sich zwar vermutlich in Grenzen halten, da Änderungen in der Ertragsfähigkeit nicht so häufig vorkommen. Jedoch kann eine Bodenwertsteuer zu einer Intensivierung führen, die auch wiederum zu Wertsteigerungen führt. Es wird daher mit einem mittleren Daueraufwand ohne Kontrollaufwand und einer sehr geringen Prozessanfälligkeit gerechnet. (K 1.2.3 → 3 Punkte; **K 1.2.4 → 3 Punkte – 5?**) Auch die Verständlichkeit ist bei einer Bemessungsgrundlage gegeben. (K 1.3.1 → 5 Punkte)

Ökologische Kriterien

Für eine Entsiegelung bestünde auch hier kein Anreiz. (K 2.1.1 → 1 Punkt) Eine Bodenwertsteuer auf Böden mit Bodenschätzen würde die Besitzer nahezu dazu zwingen, diese auch zu erheben. Sie wäre also alles andere als ein Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen.

³⁴¹ Als „gemeiner Wert“ wird der Verkehrswert bezeichnet.

³⁴² Vgl. Josten, 2000, S. 186f, DASL, 2000, S. 17f.

³⁴³ Vgl. Josten, 2000, S. 187.

³⁴⁴ Vgl. Bizer, Joeris, 1998, S. 134.

(K2.2.1 → 1 Punkt) Bei land- und forstwirtschaftlichen Flächen würde ein Anreiz gegeben, den Ertrag zu maximieren. Der von vielen Seiten geforderten Extensivierung würde eine Bodenwertsteuer vollkommen entgegenlaufen. (K 2.3.1 → 1 Punkt)

Politische Kriterien

Ein hoher Anpassungsaufwand würde nicht entstehen, da sich die Bemessungsgrundlage nur selten ändert (s.o.). Jedoch können Verhaltensänderungen, die zu einer Intensivierung und schließlich Wertsteigerung führen, nicht ausgeschlossen werden. (K 5.1.1 → 3 Punkte) Ein Zusammenhang zwischen den gemeindlichen Leistungen und der Bodenwertsteuer auf land- und forstwirtschaftliche Flächen kann nicht konstruiert werden.³⁴⁵ Sie hängt vermutlich eher mit der Flächen- und/oder Betriebsgröße zusammen. (K 5.2.1 → 1 Punkt)

9.2 Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer

Das Modell der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer wurde auch von der Finanzministerkonferenz als „Modell A“ in die Diskussion gebracht. Ähnliche Vorschläge liegen von bayrischen Kommunen sowie vom Deutschen Städte- und Gemeindebund vor.³⁴⁶

9.2.1 Beschreibung

Der Entwurf des Modell A baut auf den Bemessungsgrundlagen Grundstücksfläche³⁴⁷ und Wohn³⁴⁸- oder Nutzfläche³⁴⁹ auf. Ab einer Raumhöhe von fünf Metern soll die Bemessungsgrundlage der umbaute Raum verwendet werden. Optional kann auch die Geschossfläche anstelle der Wohn- bzw. Nutzfläche verwendet werden.³⁵⁰

³⁴⁵ Vgl. auch Josten, 2000, S. 187f.

³⁴⁶ Vgl. Reidenbach, 1999, S. 569; Difu, 2000a, Anhang zu Modell A.

³⁴⁷ Nach § 19 Abs. 3 BauNVO ist dies die Fläche des Baugrundstücks, die im Bauland hinter der im Bebauungsplan festgesetzten Straßenbegrenzungslinie liegt. Diese Fläche deckt sich im allgemeinen mit der im Grundbuch eingetragenen Grundstücksfläche. Vgl. Statistisches Bundesamt, 1995, S. 5.

³⁴⁸ Gemäß der § 42 der II. Berechnungsverordnung ist dies die Summe der anrechenbaren Grundflächen der Räume, die ausschließlich zu einer Wohnung gehören.

³⁴⁹ Nach DIN 277 wird darunter derjenige Teil der Netto-Grundfläche (ohne Wohnflächen) gezählt, der der Zweckbestimmung und Nutzung des Bauwerks dient. Zur Nutzfläche gehören nicht die Konstruktions-, Funktions- und Verkehrsflächen.

³⁵⁰ Vgl. Difu, 2000a, Anhang Modell A, S. 7.

Abbildung 20: Steuersystematik der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer

1. Schritt:

a) Grundstücksfläche	x	Steuermesszahl_a			
	+		=		Steuermessbetrag
b) Gebäudefläche/-raum	x	Messbetrag _b			

2. Schritt:

Steuermessbetrag	x	Hebesatz	=	Steuerbetrag
------------------	---	----------	---	--------------

Eigene Darstellung **stimmt nicht mit text**

Der Steuermessbetrag für die Grundstücksfläche wird mit 10 Cent je Quadratmeter Grundstücksfläche vorgeschlagen. Der Messbetrag für Gebäude wird mit 50 Cent je Quadratmeter Wohn- oder Nutzfläche, bzw. 10 Cent je Kubikmeter umbauten Raum vorgeschlagen. Damit wird ein Verhältnis der Gebäude- zur Grundstücksfläche von 5 : 1 gesetzt. Im Rahmen der 1995 vorgenommenen Neubewertung der Grundstücke für die Schenkungs- und Erbschaftsteuer wurde das durchschnittliche Wertverhältnis von Gebäude- zur Grundstücksfläche von 12 : 1 ermittelt.³⁵¹ Die geringere Belastung der Gebäude wird mit dem bodenpolitischen Ziel begründet, der Belastung der Böden höhere Aufmerksamkeit zu schenken.³⁵² Bei der Bestimmung der Steuermesszahl für die Grundstücksfläche soll den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, „durch Satzung für bestimmte, räumlich abgegrenzte Gemeindeteile einen abweichenden Betrag je Quadratmeter“ festzusetzen.³⁵³ Diese Abgrenzung soll sich an die Gebiete der von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte (§ 196 BauGB) richten. Jedoch soll dies nicht zur Regulierung der Steuerhöhe eingesetzt werden, da dafür der Hebesatz verwendet werden sollte. Aus diesem Grund soll der im Gemeindegebiet durchschnittlich angewendete Messbetrag dem Wert von 10 Cent angenähert werden. Die Berechnung der Messbeträge für jede Zone erfolgt daher folgendermaßen:

³⁵¹ Vgl. Ebd., S. 17f.

³⁵² Vgl. Ebd., S. 25.

³⁵³ Ebd., S. 7.

$$m_z = \frac{w_z \times 10 \times \sum_{z=1}^n f_z}{\sum_{z=1}^n (f_z \times w_z)}$$

Legende: z = Zone, m = Messbetrag je Zone (in Cent), n = Zahl der Zonen, f = grundsteuerpflichtige Fläche in der Zone (m²), w = Bodenwert in der Zone (Euro/m²), zit. aus Difu, 2000a, Anhang Modell A, S. 25f.

Ist der Bodenwert in der Zone (w_z) höher als der durchschnittliche Bodenwert aller Flächen, liegt der Messbetrag über 10 Cent, ist er niedriger, liegt der Messbetrag darunter. Demnach besteht auch in diesem Modell die Möglichkeit, die Bodenwerte mit zu berücksichtigen, sofern dies von der Gemeinde gewünscht wird. Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung könnten hierbei mehrere Bodenrichtwertzonen zusammengefasst werden.³⁵⁴ Bei der Bewertung des Modells soll dagegen diese Option nicht berücksichtigt werden, um seine Effekte ohne Wertkomponente zu beurteilen.

Das Modell A sieht für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) keine Besteuerung mehr vor. Begründet wird dies mit der geringen Ertragssituation der Landwirtschaft, wodurch auch kein nennenswertes Aufkommen erwartet wird. Dies stünde in keinem Verhältnis zum Aufwand der Erhebung. Zudem würde sie wenig Sinn machen, wenn Bestrebungen vorhanden sind, den Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft zu honorieren. Da es jedoch grundsätzlich möglich ist, die land- und forstwirtschaftlichen Flächen nach Grundstücksflächen zu besteuern soll diese Möglichkeit auch in die Bewertung mit aufgenommen werden. Zudem wird eine Freistellung der Land- und Forstwirtschaft im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG kritisiert.³⁵⁵

9.2.2 Bewertung als Grundsteuer B

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der gesamte Erhebungsaufwand wird durch den Aufwand für die Grundstücksfläche (Teil a) und den für die Gebäudefläche (Teil b) bestimmt. Da jedoch gemessen am Gesamtaufwand der Aufwand für Teil a verschwindend gering sein dürfte, wird sein Anteil daran mit nur 10 % festgesetzt.

Die Größen der Grundstücksflächen werden zusammen mit den Angaben des Steuerpflichtigen (der Eigentümer) in jeder Gemeinde im Grundbuch geführt. Aus diesem Grund entsteht dabei auch kein Erstaufwand (K 1.2.1_a → 5 Punkte sowie K 1.2.2_a → 3 Punkte³⁵⁶). Da sich die Bemessungsgrundlage selten ändert entsteht auch beim Daueraufwand durch Erhebung

³⁵⁴ Vgl. Ebd., S. 7 und 25.

³⁵⁵ Vgl. Difu, 2000a, Anhang Modell B, S. 3.

³⁵⁶ Inklusive geringer Prozessanfälligkeit und ohne Kontrollaufwand.

hierbei sehr viel weniger Aufwand als bisher (K 1.2.3_a → 5 Punkte). Ein Kontrollaufwand besteht nicht, da die Angaben im Grundbuch als verlässlich angesehen werden können (K 1.2.4_a → 3 Punkte). 5?

Die Angaben zu den Gebäudeflächen sind dagegen in vielen Fällen nicht vorhanden.³⁵⁷ Die Erhebung der Steuer durch die Selbstfestsetzung des Steuerpflichtigen (Variante 3) wird als nicht praktikabel angesehen. Die Varianten 1 und 2 dagegen werden unterschiedlich beurteilt.³⁵⁸ Die Datenbeschaffung kann nun entweder durch die Gemeinde oder durch den Steuerpflichtigen erfolgen. Im ersteren Fall wird der Aufwand als ganz erheblich angesehen³⁵⁹ (K 1.2.1_{b1} → 1 Punkt), jedoch ohne Kontrollaufwand und einer vermutlich geringen Prozessanfälligkeit (K 1.2.2_{b1} → 4,5 Punkte). Im letzteren entsteht bei der Erhebung zunächst kein Aufwand (K 1.2.1_{b2} → 5 Punkte). Der Kontrollaufwand wird dabei jedoch sehr unterschiedlich bewertet: von „niedrig“ bis „sehr hoch“³⁶⁰ (K 1.2.2_{b2} → 4 bis 1 Punkte). Die Aktualisierung der Bemessungsgrundlage könnte mit der Zeit aufgrund der zunehmenden Zahl genehmigungsfreier Vorhaben immer aufwendiger werden. Jedoch wird die Bedeutung dessen von den Teilnehmern des Praxistests unterschiedlich bewertet.³⁶¹ Die Aktualisierung durch die Gemeinde wird von einer Gemeinde als „nicht durchführbar“ (K 1.2.3_{b1.1} → 1 Punkt) bezeichnet. Andere schlagen eine behelfsmäßige Nacherhebung z.B. über Luftbilddauswertungen vor, was vom Verfasser als „mittel Aufwendig“ eingeschätzt wird (K 1.2.3_{b1.2} → 3 Punkte) Die Prozessanfälligkeit würde dabei vermutlich zwischen „gering“ und „hoch“ ausfallen³⁶² (K 1.2.4_{b1} → 3,5 – 4,5 Punkte). Die Aktualisierung durch den Steuerpflichtigen würde bei der Gemeinde erst einmal keinen Aufwand erzeugen (K 1.2.3_{b2} → 5 Punkte). Der Kontrollaufwand wird bei Erhebung durch Erklärung jedoch sehr unterschiedlich bewertet (s.o.) (K 1.2.4_{b2} → 1 bis 4 Punkte). Tabelle 21 stellt den Zwischenstand der **Bewertung** – Einschätzung! dar:

³⁵⁷ Die Datenverfügbarkeit wird auf zw. 0 und 85 % geschätzt. Vgl. Ebd., S. 55.

³⁵⁸ Vgl. Ebd., S. 53.; Variante 1: Erhebung u. Festsetzung durch die Gemeinde, Variante 2: Erhebung durch den Steuerpflichtigen und Festsetzung durch die Gemeinde.

³⁵⁹ Vgl. Ebd., S. 56.

³⁶⁰ Vgl. Ebd.

³⁶¹ Vgl. Ebd., S. 58.

³⁶² Vgl. Ebd.

Tabelle 21: Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell A“

	Teil a: Grundstücksfläche (10 %)	Teil b: Gebäudefläche (90 %)	
	Erhebung durch die Gemeinde	Erhebung durch die Gemeinde	Erhebung durch den Steuerpflichtigen
K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)	5	1	5
K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle)	3	4,5	1-4
K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung)	5	1-3	5
K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle)	3	3,5-4,5	1-4

Eigene Darstellung

Wenn nun die Erhebung der Bemessungsgrundlage komplett von der Gemeinde vorgenommen wird, ergibt sich die folgende Bewertung:

- K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 1,4
- K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 4,35
- K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 1,4-3,2
- K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 3,45-4,35

Oder zusammenfassend unter Berücksichtigung der Gewichtungen der Messkriterien des Erhebungsaufwands zwischen 2,47 und 3,685 Punkte.

Eine Erhebung komplett durch den Steuerpflichtigen ergibt dagegen folgendes Bild:

- K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 5
- K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 1,2-3,9
- K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 5
- K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 1,2-3,9

Zusammenfassend zwischen 3,1 und 4,45 Punkte.

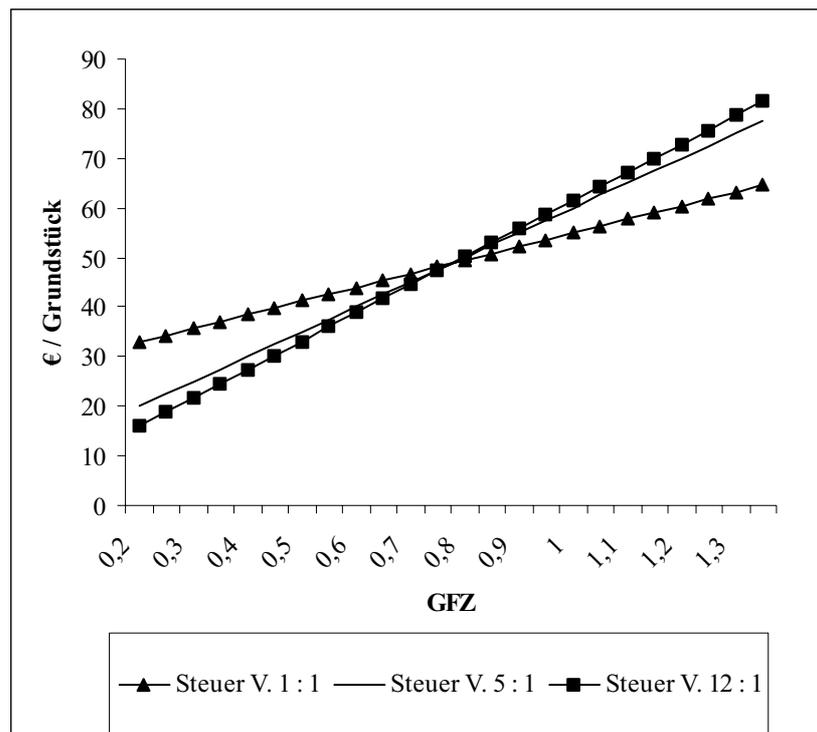
Da sich bei der Bewertung kein eindeutiges Ergebnis feststellen lässt, werden die ermittelten Extreme als zwei Szenarien („Maximum“ und „Minimum“) in die Gesamtbewertung eingehen. Dadurch, dass das Modell durch zwei gleiche Elemente bestimmt ist, wird es als leicht vermittelbar eingestuft (1.3.1 → 3 Punkte).

Ökologische Kriterien

Da bei der Bemessung der Grundsteuer versiegelte Flächen nicht gesondert belastet werden, besteht auch kein Anlass Entsiegelungen vorzunehmen. (K 2.1.1 → 1 Punkt) Die Frage, ob eine grundstücks- und gebäudeflächenbezogene Steuer flächensparende Bebauung fördern

kann oder nicht, hängt entscheidend von dem Verhältnis der Steuermessbeträge ab. Abbildung 21 zeigt, wie die Belastung eines fiktiven 100 qm Grundstücks in Abhängigkeit dieses Verhältnisses bezogen auf die Geschossflächenzahl (GFZ) steigt.³⁶³ Die Belastung des Verhältnisses 12 : 1 entspricht in etwa der durchschnittlichen Belastung der Beispielgrundstücke in Münster.

Abbildung 21: Belastung eines 100 qm Grundstücks je GFZ

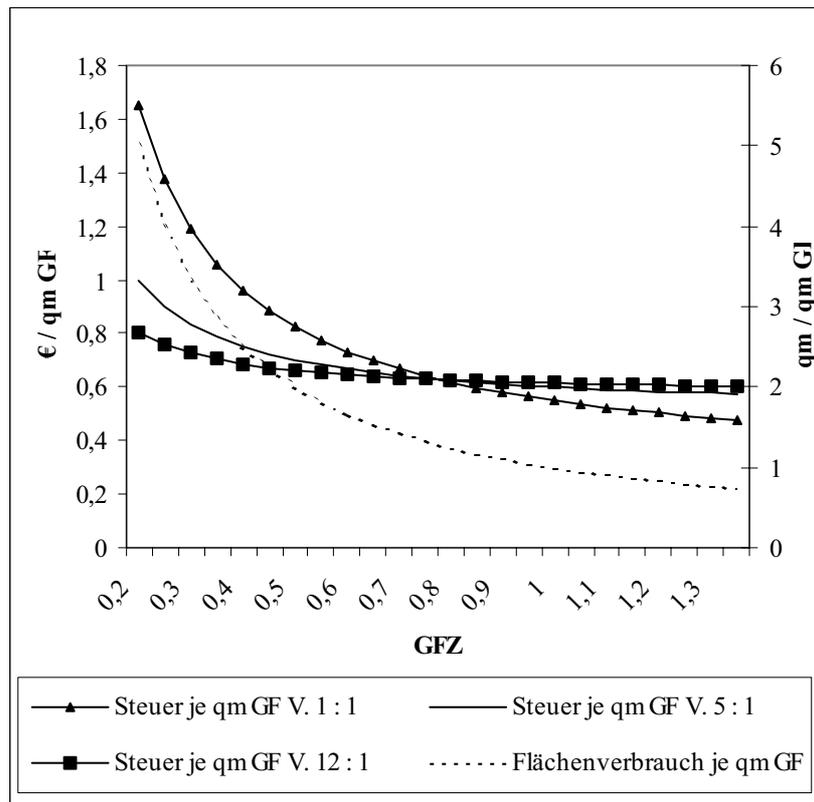


Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Abbildung 22 stellt die sich daraus ergebende Belastung je qm Geschossfläche (GF) mit Referenz zum Flächenverbrauch je qm Geschossfläche dar:

³⁶³ In Realität sind Grundstücke mit einer geringeren GFZ i. d. R. größer, wodurch die Belastung tendenziell steigt je kleiner die GFZ ist.

Abbildung 22: Belastung je qm GF



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Bei einem Verhältnis der Steuermessbeträge von 1:1 verläuft die steuerliche Belastung nahezu genauso, wie der Flächenverbrauch je Quadratmeter Geschossfläche. In diesem Fall würde man flächensparende Bebauung fördern. (K 2.4.1₁ → 5). Bei einem Verhältnis von 12:1 würde sich die Steuer nahezu neutral verhalten (K 2.4.1₂ → 3). Die gleiche Einschätzung gilt für das Ziel der Mobilisierung von Bauland, da unbebaute Grundstücke desto höher belastet werden, je geringer das Verhältnis der Steuermesszahlen zueinander ist. (K 2.4.2 → 3 – 5 Punkte)

Ökonomisches Kriterium

Ebenso hängt der Anreiz die Bauwirtschaft durch einen Nachverdichtungsanreiz vom dem Verhältnis zwischen den Steuermessbeträgen ab. Jedoch tendiert hierbei der Effekt gegen null, wenn ein sehr hohes Verhältnis vorliegt. (K 3.1.1 → 1 – 5 Punkte)

Soziale Kriterien

Das Bruttobodenpreisgefälle könnte durch eine kombinierte Grund- und Gebäudeflächensteuer theoretisch in jedem Fall gedämpft werden. Da jedoch im Stadtkern die steuerliche Belastung von Altbauten relativ gering ist, würde es bei einem hohen Gebäudeflächensteuermessbetrag hier auch zu Erhöhungen der Grundsteuer je qm Geschossfläche kommen.³⁶⁴ Bei ei-

³⁶⁴ Diese Vermutung wird durch eine Beispielrechnung anhand ca. 4.300 bebauten Grundstücken bestätigt. Vgl. Difu, 2000a, Anhang Modell A, S. 20f.

nem geringen Verhältnis wird dagegen vermutet, dass es aufgrund der geringeren Belastung der verdichteten Gebiete zu keiner höheren – ev. auch zu einer geringeren Steuerbelastung kommen kann. Im besten Fall verringert die Steuer also das Bruttobodenpreisgebirge und im schlechtesten Fall verhält sie sich ambivalent (K 4.1.1 → 3 – 5 Punkte).

Politische Kriterien

Eine Notwendigkeit Anpassungen der Hebesätze aufgrund von Schwankungen der Bemessungsgrundlage vorzunehmen bestünde nicht. Von der ohnehin – gemessen am Bestand – geringen Bautätigkeit wird zwar die Bemessungsgrundlage erhöht, jedoch hat dies keine Auswirkungen auf die Belastung der Steuersätze der Bestandsnutzer. (K 5.1.1 → 5 Punkte) Da auch bei der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer die Gebäude miteinbezogen werden, kann ein gewisser Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und den Aufgaben der Gemeinden vermutet werden. (K 5.2.1 → 5 Punkte)

9.2.3 Bewertung als Grundsteuer A

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Die Größen der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksflächen werden ebenfalls zusammen mit den Angaben des Steuerpflichtigen (der Eigentümer) im Grundbuch geführt. Daher fällt die Bewertung mit der der Grundsteuer B identisch aus. (K 1.2.1_a → 5 Punkte, K 1.2.2_a → 3 Punkte, K 1.2.3_a → 5 Punkte, K 1.2.4_a → 3 Punkte, K 1.2.1_{b1} → 1 Punkt, K 1.2.2_{b1} → 4,5 Punkte, K 1.2.1_{b2} → 5 Punkte, K 1.2.2_{b2} → 4 bis 1 Punkte, K 1.2.3_{b1.1} → 1 Punkt, K 1.2.3_{b1.2} → 3 Punkte, K 1.2.4_{b1} → 3,5 – 4,5 Punkte, K 1.2.3_{b2} → 5 Punkte sowie K 1.2.4_{b2} → 4 bis 1 Punkte, vgl. auch Tabelle 21).

Der Erhebungsaufwand für die Grundstücksflächen (Teil a) dürfte gemessen am Gesamtaufwand im Gegensatz zum Bereich der Grundsteuer B den größten Teil ausmachen. Daher wird hier der Anteil des Aufwandes für die Erhebung der Gebäudeflächen (Teil b) am Gesamtaufwand nur mit 10 % festgesetzt:

Wenn nun die Erhebung der Bemessungsgrundlage komplett von der Gemeinde vorgenommen wird, ergibt sich die folgende Bewertung:

K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 4,6

K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 3,15

K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 4,6-4,8

K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 3,05-3,15

Oder zusammenfassend unter Berücksichtigung der Gewichtungen der Messkriterien des Erhebungsaufwands zwischen 3,83 und 3,965 Punkte.

Eine Erhebung durch den Steuerpflichtigen ergibt dagegen folgendes Bild:

K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 5

K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 2,8-3,1

K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 5

K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 2,8-3,1

Zusammenfassend zwischen 3,9 und 4,05 Punkte.

Da sich bei der Bewertung kein eindeutiges Ergebnis feststellen lässt, werden die ermittelten Extreme als verschiedene Szenarien in die Gesamtbewertung eingehen. Das Modell wird als leicht vermittelbar eingestuft (1.4.1 → 3 Punkte, siehe voriges Kapitel).

Ökologische Kriterien

Auch hier besteht kein Entsiegelungsanreiz. (K 2.1.1 → 1 Punkt) In der Praxis dürfte die Steuer bei Abgrabungen aufgrund des geringen Steuersatzes sie weder forcieren noch einen Anreiz geben damit sparsam umzugehen. (K 2.2.1 → 3 Punkte) Eine flächenbezogene Steuer in der Land- und Forstwirtschaft würde sich ambivalent auf eine nachhaltige Bodennutzung verhalten. Bei Flächen mit geringer Ertragslage würde die vergleichsweise hohe Steuer zu einer Intensivierung oder zur Aufgabe führen. Auf Flächen mit guter Ertragslage würde sie dagegen den Druck auf die Bodennutzung mildern. Aus diesem Grund wird die Wirkung auf die Nutzung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen als ambivalent eingestuft. (K 2.3.1 → 3 Punkte)

Politische Kriterien

Ein Anpassungsaufwand bestünde auch hier nicht. Änderungen der Bemessungsgrundlage, z.B. durch Umwidmungen in Siedlungs- und Verkehrsflächen, würden zwar das Aufkommen aus Grundsteuer A senken. Sie würden jedoch um ein vielfaches an Grundsteuer B wieder ausgeglichen. (K 1.1.1 → 5 Punkte) Der Zusammenhang zwischen dem Leistungsangebot der Gemeinde und der Fläche der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe kann vermutet werden. Aus diesem Grund werden hier 5 Punkte vergeben. (K 5.1.1)

9.3 Kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer

Die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer wird sehr stark durch das Äquivalenzprinzip begründet, da in die Bemessungsgrundlage neben dem Bodenwert auch der Gebäudewert mit einbezogen wird.³⁶⁵ Das Ziel ist es analog zu der damaligen Einheitsbewertung, den gesamten Wert des Grundbesitzes in die Besteuerungsgrundlage zu integrieren.

³⁶⁵ Vgl. Difü, 2000a, Anhang Modell B, S. 2.

9.3.1 Beschreibung

Dieser, im Praxistest als „Modell B“ bezeichnete Vorschlag besteht aus zwei Komponenten. Zum einen soll analog zur Bodenwertsteuer, der Bodenrichtwert als Bemessungsgrundlage herangezogen werden (s.o.). Zum anderen wird der Wert des Gebäudes mit einem pauschalierten Wert (2.000,- DM) je qm Wohn-/Nutzfläche angesetzt. Bestimmte Gebäude sollen eine eigene Bewertung bekommen, die zum Teil deutlich unter diesem Wert liegt. Zu diesen Gebäuden gehören z.B. Reithallen, Tennishallen, LKW-Garagen, Großmärkte, Parkhäuser, Wochenendhäuser oder Mietwohngrundstücke. Die altersbedingte Wertminderung soll durch einen Abschlag von 1 % jährlich, höchstens jedoch 50 % berücksichtigt werden. Mit der Summe von Boden- und Gebäudewert wird dann der Steuersatz multipliziert. Der Steuerbetrag errechnet sich dann durch die Multiplikation mit dem kommunalen Hebesatz.³⁶⁶ Abbildung 23 zeigt die Steuersystematik der Steuer im Überblick:

Abbildung 23: Steuersystematik der Boden- und Gebäudewertsteuer

1. Schritt:

$$\boxed{\text{Bodenrichtwert}} \times \boxed{\text{Abschlag}^*} = \boxed{\text{Bodenwert}}$$

2. Schritt:

$$\boxed{\text{Gebäudewertpauschale}} \times \boxed{\text{Alterswertminderung}} = \boxed{\text{Gebäudewert}}$$

3. Schritt:

$$\boxed{\text{Bodenwert} + \text{Gebäudewert}} \times \boxed{\text{Steuersatz}} \times \boxed{\text{Hebesatz}_{(Z)}} = \boxed{\text{Steuerbetrag}}$$

Eigene Darstellung (* optional; Z = Zone).

Den Gemeinden soll hierbei das Recht eingeräumt werden, für bestimmte Gebiete zonierte Hebesätze festzusetzen, um entweder bestimmte bodenpolitische Ziele zu verfolgen oder um örtliche Gegebenheiten besser zu berücksichtigen.³⁶⁷

9.3.2 Bewertung als Grundsteuer B

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der Erhebungsaufwand der Boden- und Gebäudewertsteuer wird maßgeblich durch die vielen einzelnen Bemessungsgrundlagen (Bodenrichtwert, Wohn-/Nutzfläche, Gebäudealter) bestimmt. Der Erhebungsaufwand der Bodenrichtwerte wurde schon bei der Bodenwertsteuer analysiert (Teil a). Bezüglich des Erhebungsaufwandes der Gebäudeflächen kann auf die Ergebnisse der Bewertung der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer zurückgegriffen werden

³⁶⁶ Vgl. Difu, 2000a, Teil D.

³⁶⁷ Vgl. Ebd.

(Teil b). Hinzu kommt zudem noch die Ermittlung des Gebäudealters (Teil c) sowie die Berücksichtigung der Ausnahmefälle (Teil d). Die Möglichkeit die fehlenden Bemessungsgrundlagen durch den Steuerpflichtigen zu erheben wird von den Planspielgemeinden generell bezweifelt. Es wird dabei argumentiert, dass das Modell viel zu komplex und kompliziert sei und in Extremfällen selbst für Steuermitarbeiter große Probleme bereiten würde.³⁶⁸ Aus diesem Grund wird diese Variante nicht in die Bewertung aufgenommen.

Der Erstaufwand für die Erhebung des Gebäudealters wird als sehr hoch eingeschätzt, da „keine ausreichenden Daten zur Bestimmung des Baualters vor[lägen].“³⁶⁹ (K 1.2.1_c → 1 Punkt) Zwar würden durch die gemeindliche Erhebung keine Kontrollen anfallen (K 1.2.2_{c1} → 5 Punkte), jedoch kann hierbei mit einer hohen Prozessanfälligkeit gerechnet werden (K 1.2.2_{c1} → 1 Punkt). (K 1.2.2_c → 3 Punkte) Auch der Daueraufwand wäre erheblich, da durch Modernisierungsmaßnahmen im Grunde das Gebäudealter konsequenterweise wieder angehoben werden muss. (K 1.2.3_c → 1 Punkt) Auch hier bestünde zwar kein Kontrollaufwand (K 1.2.4_{c1} → 5 Punkte), aber eine hohe Prozessanfälligkeit (K 1.2.4_{c2} → 1 Punkt). (K 1.2.4_c → 3 Punkte)

Die Ermittlung der Ausnahmefälle wird als sehr aufwendig eingeschätzt. Besonders die Ermittlung der Mietwohngrundstücke wird als „faktisch für nicht durchführbar gehalten.“³⁷⁰ Der Anteil der Gebäude mit reduzierter Gebäudewertpauschale wird auf zwischen 20 und 70 % geschätzt. Die vorgeschlagene Abgrenzung, dass Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen als Mietwohngrundstücke anzusehen seien, würde bei einer Stadt die Ausnahmen zur Regel machen.³⁷¹ Bei einer wohlwollenden Bewertung könnte man daher höchstens 2 Punkte vergeben. (K 1.2.1_d → 1 – 2 Punkte). Zwar würde kein Kontrollaufwand (K 1.2.2_{d1} → 5 Punkte), aber ein möglicherweise beachtlicher Prozessaufwand entstehen (→ K 1.2.2_{d2} → 1 – 2 Punkte). (K 1.2.2_d → 3 – 3,5 Punkte) Auch der Daueraufwand würde aufgrund von Umnutzungen nicht gering ausfallen, er wird auf mittel bis hoch eingeschätzt (K 1.2.3_d → 2 – 3 Punkte). Ohne Kontrollaufwand (K 1.2.4_{d1} → 5 Punkte) würde dennoch eine sehr hohe bis hohe Prozessanfälligkeit bestehen bleiben (K 1.2.4_{d2} → 1 – 2 Punkte). (K 1.2.4_d → 1,5 – 2,5 Punkte)

In Tabelle 22 werden die einzelnen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Teile wird in dem Fall so gut wie unmöglich, weshalb eine Gleichgewichtung gewählt wird.

³⁶⁸ Vgl. Difu, 2000b, S. 66f.

³⁶⁹ Ebd., S. 64.

³⁷⁰ Ebd., S. 63.

³⁷¹ Vgl. Ebd.

Tabelle 22: Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell B“

	Teil a: Bodenswert		Teil b: Flächendaten	Teil c: Gebäudealter	Teil d: Ausnahmefälle	
	Max.	Min.	Min.		Max.	Min.
K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)	4	2	1,4	1	2	1
K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle)	4,5	3	4,35	3	3,5	3
K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung)	4	2	1,4-3,2	1	3	2
K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle)	4,5	3	3,45-4,35	3	2,5	1,5

Eigene Darstellung

Im Ergebnis ergibt sich folgende Bewertung:

K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 1,35-2,1

K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 3,34-3,84

K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 1,6-2,8

K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 3,11-3,59

Oder zusammenfassend unter Berücksichtigung der Gewichtung der Messkriterien zwischen 2,36 und 3,17 Punkte.

Es wird jedoch vom Verfasser bezweifelt, dass der optimistische Wert erreicht werden könnte, denn vor allem die Planspielgemeinden schätzen den Erst- und Daueraufwand als „insgesamt wesentlich höher“ ein als die anderen Modelle im Praxistest.³⁷² Da dieses Modell mit großer Wahrscheinlichkeit, die 3 Punkte-Grenze beim Erhebungsaufwand unterschreiten würde, erfüllt es das Ausschlusskriterium nicht und kann daher nicht mehr als eine Alternative betrachtet werden. Aus diesem Grund soll nachfolgend nur jeweils kurz auf die anderen Kriterien eingegangen werden.

Zwar besteht die Steuer aus zwei gleichen Elementen, aber die Berechnung und die Erhebung der Bemessungsgrundlagen sind dermaßen kompliziert, sodass die Verständlichkeit nur mit einem Punkt bewertet werden muss (K 1.3.1).

Ökologische Kriterien

Auch hier wird die versiegelte Fläche nicht gesondert belastet, wodurch auch kein Anreiz entsteht Entsiegelungen vorzunehmen. (K 2.1.1 → 1 Punkt) Die Wirkung auf den Flächen-

³⁷² Vgl. Ebd., S. 66.

verbrauch dürfte vermutlich ambivalent sein, wobei durch die Anknüpfung an den Bodenwert eine leichte Begünstigung der dispersen Bebauung auch möglich ist. (K 2.4.1 → 2 – 3 Punkte)
Eine Mobilisierung von Bauland ist z.T. möglich, da einerseits der Bodenwert mit in die Bemessungsgrundlage eingeht und andererseits über das zonierte Hebesatzrecht eine weitere Einflussmöglichkeit besteht. Jedoch kann dieser Einfluss maximal mit 3 Punkten bewertet werden. (K 2.4.2 → 1 – 3 Punkte)

Ökonomische Kriterien

Die Bauwirtschaft ließe sich nicht mit der verbundenen Wertsteuer fördern. Sie hätte sogar einen negativen Effekt, da sie bei Modernisierungsmaßnahmen zu höheren Steuersätzen führt.³⁷³ (K 3.1.1 → 1 Punkt)

Soziale Kriterien

Durch die Einbeziehung der Gebäudewerte dürften sozial schwache Haushalte, die in der Innenstadt in Altbauwohnungen wohnen nicht oder nicht so stark von einer verbundenen Grundsteuer betroffen sein. Zu einer Dämpfung des Bodenpreisgefälles kann diese Steuer dagegen nicht beitragen. Sie verhielte sich demnach ambivalent (K 4.1.1 → 3 Punkte).

Politische Kriterien

Der Anpassungsaufwand dürfte aufgrund der Einbeziehung der Gebäudewerte nicht so stark ausfallen, wie bei der reinen Bodenwertsteuer, aber dennoch aufgrund des Wertbezuges bestehen bleiben (K 5.1.1 → 3 Punkte). Da bei der kombinierten Boden- und Gebäudewertsteuer die Gebäude miteinbezogen sind, kann ein gewisser Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und den Aufgaben der Gemeinden vermutet werden. Auf der anderen Seite ist es fraglich, ob bei dem Zusammenhang der Wert eine Rolle spielt. Insbesondere bei den zu erwartenden Wertveränderungen stellt sich die Frage, ob die Leistungen der Gemeinden von diesen Entwicklungen abhängig sind bzw. sein sollten (s.o.). Aus diesem Grund lässt sich nur einem guten Teil ein Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und den Leistungen der Gemeinden herstellen (→ 4 Punkte).

9.3.3 Bewertung als Grundsteuer A

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der Erhebungsaufwand für die Bodenwerte wurde bereits bei der Bodenwertsteuer bewertet und kann übernommen werden. Die Bewertung des Erhebungsaufwands der Flächendaten kann von der Boden- und Gebäudeflächensteuer übernommen werden. Ebenso können die Bewertungen zur Ermittlung des Alters der Gebäude und der Ausnahmefälle vom letzten Kapitel übernommen werden. Eine unterschiedliche Gewichtung wird auch hier nicht vorge-

³⁷³ Vgl. Ebd., S. 64.

nommen, da gerade im landwirtschaftlichen Bereich die Gebäudedaten kaum vorhanden sind³⁷⁴ und daher der Aufwand als gleich hoch, wie der der Bodenwertermittlung geschätzt wird.

Tabelle 23: Zwischenstand der Bewertung des Erhebungsaufwands für „Modell B“

	Teil a: Bodenwert	Teil b: Flächendaten	Teil c: Gebäudealter	Teil d: Ausnahmefälle	
	Min.	Min.	Min.	Max.	Min.
K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)	3	4,6	1	2	1
K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle)	3	3,15	3	3,5	3
K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung)	3	4,6-4,8	1	3	2
K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle)	3	3,05-3,15	3	2,5	1,5

Eigene Darstellung

Im Ergebnis ergibt sich folgende Bewertung:

K 1.2.1 Erstaufwand (Erhebung): 2,4-2,65

K 1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle): 3,04-3,16

K 1.2.3 Daueraufwand (Erhebung): 2,65-2,95

K 1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle): 2,64-2,91

Oder zusammenfassend unter Berücksichtigung der Gewichtung der Messkriterien zwischen 2,65 und 2,93 Punkte. Auch hier scheitert das Modell also am Ausschlusskriterium „Erhebungsaufwand“. Analog zum letzten Kapitel werden die folgenden Kriterien demnach nur noch kurz behandelt. Bei der Vermittelbarkeit wird die Bewertung des letzten Kapitels übernommen (K 1.3.1 → 1 Punkt).

Ökologische Kriterien

Ein Anreiz zum Entsiegeln wird nicht gegeben (K 2.1.1 → 1 Punkt). Auch die Bewertung der Wirkung auf Abgrabungen kann vom letzten Kapitel übernommen werden (K 2.2.1 → 1 Punkt). Analog zur reinen Bodenwertsteuer würde die verbundene Steuer eine Übernutzung der Bodenressourcen forcieren (K 2.3.1 → 1 Punkt).

³⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 65.

Politische Kriterien

Der Anpassungsaufwand würde durch den Intensivierungsanreiz vermutlich mittel stark ausgeprägt sein (vgl. auch Kapitel 9.1.3). (K 5.1.1 → 3 Punkte) Eine Äquivalenz kann auch in diesem Fall nicht konstruiert werden. (K 5.2.1 → 1 Punkt)

9.4 Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer

Die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer basiert auf der Erkenntnis, „dass die ökologische Lenkungswirkung (sparsamer Umgang mit Siedlungsfläche) in Bereichen niedriger Bodenpreise, also gerade an Standorten in den Randzonen der Stadtregionen, wo ein umfangreiches Wachstum der Siedlungsfläche vermieden werden soll, nicht genügend ausgeprägt ist.“³⁷⁵ Neben der Bodenwertkomponente, die als „Äquivalent für kommunale Leistungen“³⁷⁶ angesehen wird, soll zusätzlich noch eine Flächenkomponente integriert werden, um eine stärkere Lenkungsfunktion zu entfalten, als die reine Bodenwertsteuer. In besonders flächenextensiven Gebieten soll die Steuerlast im Vergleich mit der heutigen Grundsteuer deutlich höher ausfallen. In bereits stark verdichteten, innerstädtischen Wohn- und Arbeitsstandorten, bestünde dagegen kein weiterer Bedarf zu einer weiteren Verdichtung. Hier sollte die Steuerlast nicht über das heutige Niveau hinausgehen.³⁷⁷

9.4.1 Beschreibung

Bei der kombinierten Bodenwert- und flächensteuer wird nicht von einer aufkommensneutralen Reform ausgegangen, da die Steuerbeträge relativ zu anderen Abgaben und Einkommen, wegen der Nichtanpassung an die wirtschaftliche Entwicklung und die Inflation, sehr stark gesunken sind.³⁷⁸ Aus diesem Grund werden Steuersätze vorgeschlagen, die zu einem steigenden Steueraufkommen führen werden. Für Wohnnutzungen wird dabei ein Steuersatz von 0,5 % des Bodenwertes und 1,00 DM/qm Grundstücksfläche vorgeschlagen. Bei Gewerbegrundstücken dagegen ein Steuersatz von 0,6 % des Bodenwertes und 2,00 DM/qm Grundstücksfläche.³⁷⁹ Ob den Gemeinden das Recht auf einen kommunalen Hebesatz eingeräumt werden soll, wird nicht genannt. Jedoch würde daran kein Weg vorbeiführen, da nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG den Gemeinden das Hebesatzrecht zusteht. Ebenso wenig wird darauf eingegangen, ob von den Bodenrichtwerten ein Abschlag vorgenommen werden soll oder nicht. Demnach lässt sich die Steuersystematik folgendermaßen darstellen:

³⁷⁵ Apel, 1999, S. 251.

³⁷⁶ Apel, et al., 2000, S. 383.

³⁷⁷ Vgl. Ebd.

³⁷⁸ Vgl. Ebd., S. 384.

³⁷⁹ Vgl. Ebd., S. 384.

Abbildung 24: Steuersystematik der Bodenwert- und flächensteuer

1. Schritt:

Bodenrichtwert*	x	Steuersatz _{GE, W}	=	Steuermessbetrag
	+			
Grundstücksfläche	x	Steuersatz _{GE, W}		

2. Schritt:

Steuermessbetrag	x	Hebesatz	=	Steuerbetrag
------------------	---	----------	---	--------------

Eigene Darstellung (* = ggf. abzgl. eines Abschlags; GE = Gewerbe, W = Wohnen)

9.4.2 Bewertung als Grundsteuer B

Finanzwirtschaftliche Kriterien

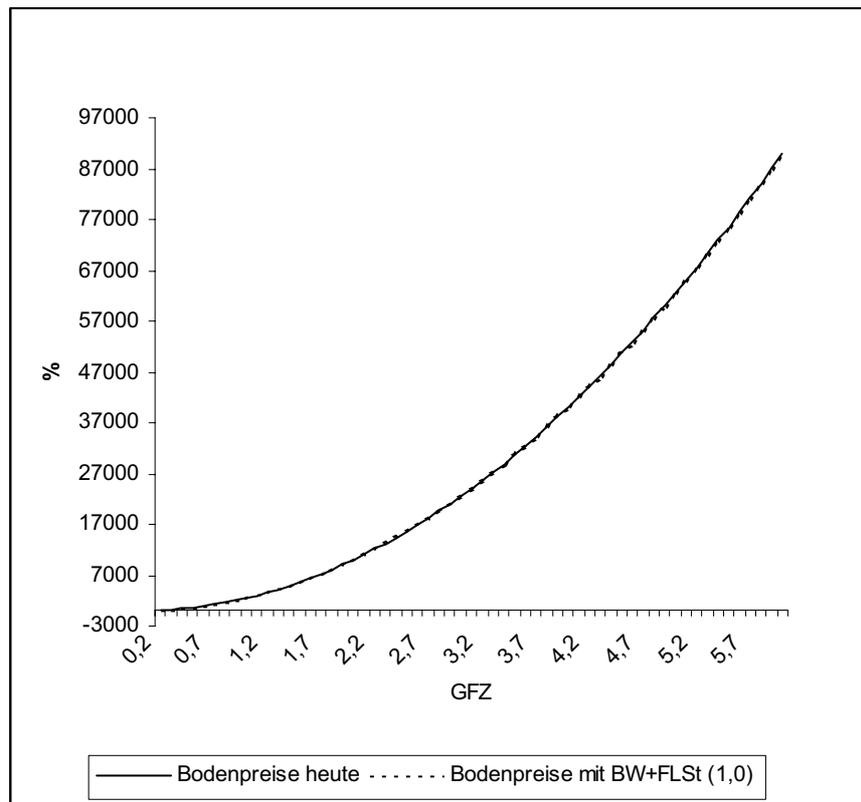
Der Erhebungsaufwand kann weitgehend mit dem der reinen Bodenwertsteuer gleichgesetzt werden. Die zusätzliche Flächenkomponente hat darauf keinen Einfluss, da die Grundstücksflächen allgemein bekannt sind. (K 1.2.1 → 2 – 4 Punkte; K 1.2.3 → 2 – 4 Punkte; K 1.2.2₁ und 1.2.4₁ → 5 Punkte; K 1.2.2₂ und 1.2.4₂ → 1 – 4 Punkte; K 1.2.2 → 3 – 4,5 Punkte und K 1.2.4 → 3 – 4,5 Punkte) Die Steuer baut auf zwei unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen auf, was sie komplizierter macht, als z.B. eine reine Bodenwertsteuer. Jedoch ist sie eher nachzuvollziehen, als die kombinierte Boden- und gebäudewertsteuer. (K 1.3.1 → 3 Punkte)

Ökologische Kriterien

Ein Entsiegelungsanreiz bestünde auch hier nicht. (K 2.1.1 → 1 Punkt) Bei der Verringerung des Flächenverbrauchs wird einerseits auf die Ausführungen zu der reinen Bodenwertsteuer verwiesen. Der Effekt einer kombinierten Bodenwert- und flächensteuer ist in der vorgeschlagenen Form derart, dass sie je nach Höhe des Steuersatzes der Flächenkomponente die Erhöhung des Bodenpreisgebirges abschwächt, darauf keinen Einfluss nimmt oder sie abschwächt. In der vorgeschlagenen Form nimmt die Steuer keinen Einfluss auf das Bodenpreisgebirge (vgl. Abbildung 25):

Abbildung 25:

Wirkung einer Bodenwert- und flächensteuer auf das Bodenpreisgebirge³⁸⁰



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Im schlechtesten Fall würde die Bodenwert- und flächensteuer bei einem geringen Flächenanteil den Flächenverbrauch fördern. Jedoch würde sie dies nicht in dem Ausmaß tun, wie eine reine Bodenwertsteuer (K 2.4.1_{min.} → 2 Punkte). Im besten Fall dagegen kann sie einen großen Beitrag zur Förderung flächensparender Bebauung leisten (K2.4.1_{max.} → 5 Punkte).

Die Bodenwert- und flächensteuer würde in jedem Fall zur Mobilisierung von Bauland beitragen, da unbebautes Bauland entweder durch eine hohe Besteuerung des Bodenwertes oder der Fläche höher belastet würde als heute. (K 2.4.2 → 5 Punkte)

Ökonomische Kriterien

Auch die Bauwirtschaft würde in jedem Fall gefördert. Bei starkem Bodenwertanteil würde sie sie wie bei der Bodenwertsteuer beschrieben fördern. Bei einem starken Flächenanteil würde sie einen Anreiz zur Verdichtung schaffen und dadurch die Bauwirtschaft fördern. (K 3.1.1 → 5 Punkte).

³⁸⁰ Dies unter der Annahme, dass die Bodenpreise exponentiell mit der GFZ wachsen. Eine Auswertung der Daten aus Münster bestätigt diese Annahme weitgehend. Vgl. auch Abbildung 14 auf Seite 66.

Soziale Kriterien

Das Bodenpreisgefälle wird in Abhängigkeit der Verhältnisse der Steuersätze für den Bodenwert und die Grundstücksfläche entweder leicht erhöht oder stark dämpft. Die Bewertung kann hierbei von der Wirkung auf den Flächenverbrauch übernommen werden. (K 4.1.1_{min.} → 2 Punkte; K 4.1.1_{max.} → 5 Punkte)

Politische Kriterien

Auch der Anpassungsaufwand hängt von diesem Verhältnis ab, da entweder die Bemessungsgrundlage hohen Schwankungen, oder aber so gut wie keinen Schwankungen unterliegt. (K 5.1.1_{min.} → 2 Punkte; K 5.1.1_{max.} → 5 Punkte) Bei einem hohen Bodenwertsteueranteil wäre die Äquivalenz genauso, wie bei der reinen Bodenwertsteuer zu bewerten. Bei einem hohen Grundstücksflächenanteil wäre dagegen der Zusammenhang zwischen Steuerhöhe und Leistung kaum zu konstruieren. (K 5.1.2_{min.} → 1 Punkte; K 5.1.2_{max.} → 3 Punkte)

9.4.3 Bewertung als Grundsteuer A

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der Erhebungsaufwand ist auch hier mit dem der Bodenwertsteuer identisch. (K 1.2.1, K 1.2.2, K 1.2.3 und 1.2.4 → 3 Punkte) Die Vermittelbarkeit ist wie bei der Variante als „Grundsteuer B“ als mittel einzustufen. (K 1.3.1 → 3 Punkte)

Ökologische Kriterien

Ein Anreiz Entsiegelungen vorzunehmen bestünde nicht. (K 2.1.1 → 1 Punkt) Bei Abgrabungen verhält sich die Steuer entweder, wie die reine Bodenwertsteuer und forciert Abgrabungen oder aber sie hat, wie die reine flächenbezogene Steuer hierauf keinen Einfluss (K 2.2.1 → 1 – 3 Punkte). Genauso ist auch die Wirkung bezüglich der land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzung zu beurteilen. (K 2.2.2 → 1 – 3 Punkte)

Politische Kriterien

Die Bewertung für den Anpassungsaufwand sowie für die Äquivalenz kann ebenso von der reinen Bodenwertsteuer bzw. der flächenbezogenen Steuer übernommen werden. (K 5.1.1 → 3 – 5 Punkte und K 5.2.1 → 1 – 5 Punkte)

9.5 Flächennutzungssteuer

Die Flächennutzungssteuer verfolgt das Ziel einer differenzierten Lenkung von Flächennutzungen, um jeweils einen Anreiz zugeben, auf umweltschonendere Nutzungen umzusteigen. Mit ihr soll innerhalb des Bestandes der Anreiz zu einer stärkeren Verdichtung gegeben werden. „Das Umweltziel für Freiflächen ist eine möglichst naturnahe Nutzung bzw. die Naturbelassenheit. Für Siedlungs- und Verkehrsflächen lautet das Ziel, die Versiegelungsrate zu

senken.“³⁸¹ Für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft sollen die Betriebe zu einer naturnahem Bewirtschaftung bewegt werden. Im Wohnungsbereich soll die Flächennutzungssteuer zu einer Entlastung führen, je mehr Wohneinheiten je Quadratmeter Gebäudegrundfläche untergebracht werden. Um eine Überfüllung des Zieles zu verhindern, sollen Hochhäuser in die Kategorie besonders umweltbeeinträchtiger Nutzungen aufgenommen werden.³⁸² Derzeit noch bestehende Steuerprivilegien sollten hierbei mit Blick auf den ökologischen Lenkungszweck aufgehoben werden, wodurch auch eine größere Vereinfachung und eine höhere Steuergerechtigkeit erzielt werden kann.³⁸³

9.5.1 Beschreibung

Die Flächennutzungssteuer wird in ihrer Bemessungsgrundlage mit dem Recht der Bauleitplanung verzahnt. Für sieben bauleitplanungsrechtlich abgegrenzte Steuerklassen werden jeweils verschiedene Steuermesszahlen festgelegt, die dann wiederum mit dem kommunalen Hebesatz multipliziert werden (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Steuersystematik der Flächennutzungssteuer

$$\boxed{\text{Steuermessbetrag Steuerklasse 1-7}} \times \boxed{\text{Hebesatz}} = \boxed{\text{Steuerbetrag}}$$

Eigene Darstellung (* = ggf. abzgl. eines Abschlags; GE = Gewerbe, W = Wohnen)

Die Festlegung der Steuerklassen und deren Messbeträge soll bundesgesetzlich geregelt werden. Ergänzend soll hierbei den Ländern in ihren Kompetenzbereichen (z.B. Naturschutzrecht) bei der Ausgestaltung der Steuerklassen ein gesetzgeberisches Mitgestaltungsrecht gegeben werden. Die Gemeinden setzen den Hebesatz nach § 106 Abs. 6 Satz 2 GG fest. Den Ländern wird nach § 26 GrStG das Recht gegeben den Rahmen der Hebesatzstrukturen vorzugeben.³⁸⁴ Als Untergrenze für den Hebesatz wird 1, also 100 Prozent vorgeschlagen.³⁸⁵ Auch bei der Flächennutzungssteuer wird vorgeschlagen, den Gemeinden das Recht einzuräumen, für die Steuerklassen VI und VII zonierte Hebesätze zu verwenden. Als möglicher Anknüpfungspunkt wird die Differenzierung nach Ertragskomponenten vorgeschlagen. Dabei soll jedoch nicht der Ertragswert des einzelnen Grundstücks herangezogen werden. Die Gemeinden sollen dafür durch einen kartenmäßigen Ausweis Gebiete ausweisen, für die nach

³⁸¹ Bizer, Lang, 2000, S. 56.

³⁸² Vgl. Ebd.

³⁸³ Vgl. Ebd., S. 64.

³⁸⁴ Vgl. Ebd., S. 66.

³⁸⁵ Vgl. Ebd., S. 76.

dem Maßstab der Ertragskraft unterschiedliche Hebesätze festgesetzt werden.³⁸⁶ In Tabelle 24 wird die Beschreibung für die einzelnen Steuerklassen in einer Übersicht dargestellt:

³⁸⁶ Vgl. Ebd., s. 76f.

Tabelle 24: Die Einteilung der Flächennutzungen in Steuerklassen nach der Flächennutzungssteuer

Steuerklasse I	(Naturbelassene Flächen): Flächen, die weitgehend naturbelassen sind. Den naturbelassenen Flächen werden auch Flächen zugeordnet, die im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes gepflegt und entwickelt werden, ohne sie wirtschaftlich zu nutzen. Dazu zählen z.B. die vollständig ungenutzten Flächen in den Kernbereichen von Naturschutzgebieten und solche Flächen, deren Nutzung im Rahmen des Vertragnaturschutzes auf Pflegemaßnahmen beschränkt sind.
Steuerklasse II:	(Naturschonend genutzte Flächen): Zu den naturschonend genutzten Flächen, die nachweislich und nach anerkannten Verfahren naturschonend bewirtschaftet werden. Ein Abgrenzungskriterium dieser Klasse ist z.B. die anerkannt ökologische Bewirtschaftung nach EWG-VO 2078.
Steuerklasse III	(Forstwirtschaftlich genutzte Flächen): Zu diesen Flächen zählt die Waldfläche soweit sie bewirtschaftet wird und nicht besonders als ökologischer Waldbau zertifiziert ist.
Steuerklasse IV	(Sonstige Freiflächen): Alle Freiflächen des Außen- und Innenbereichs, die nicht den Steuerklassen I, II und III zugeordnet werden.
Steuerklasse V	(Versiegelte Flächen im Außenbereich): Erfasst sind hier vor allem die privilegierten Vorhaben des § 36 BauGB, wenn sie nicht der Steuerklasse VII unterfallen.
Steuerklasse VI	(Versiegelte Fläche im Innenbereich): Alle versiegelten Flächen des Innenbereichs, die nicht der Steuerklasse VII zuzuordnen sind.
Steuerklasse VII	(Besonders naturschädlich genutzte Flächen): Eine besonders naturschädliche Nutzung ist sowohl im Außenbereich als auch im Innenbereich möglich. Der Steuerklasse VII sind alle Verkehrsflächen aber auch Hochhäuser von mehr als fünf Stockwerken zuzuordnen. Bis zu fünf Stockwerken kann das Argument beachtet bleiben, dass die Konzentration des Wohnens mehr naturbelassene Freiflächen schaffen kann. Die Kriterien der Steuerklasse VII können partiell der Gemeinde überlassen werden.

Quelle: Bizer, Lang, 2000, S. 69.

Ab einer GFZ von 0,8 bzw. ab einem fünften Geschoss soll hierbei jedes weitere Geschoss nach der Geschossfläche wie ein in die Fläche gebauter Bungalow besteuert werden.³⁸⁷ BI-

³⁸⁷ Vgl. Ebd., S. 75.

ZER/LANG haben für die Bundesrepublik Deutschland einmal die aufkommensneutralen Steuermesszahlen ermittelt. Dabei wurde das Steuersatzverhältnis zwischen den Steuerklassen II, III, IV und V auf 1:10:100:1000 sowie das der Steuerklassen VI und VII auf 1:2 gesetzt. Aus dem für diese Steuerklassen geschätzten Aufkommen wurden dann die Steuermesszahlen ermittelt.³⁸⁸ Tabelle 25 zeigt die Ergebnisse der Berechnungen:

Tabelle 25: Steuermesszahlen für die Flächennutzungssteuer

Steuerklasse	Steuermesszahl (DM/qm)
I	0,00
II	0,000038
III	0,00038
IV	0,0038
V	0,038
VI	0,86
VII	1,72

Quelle: Bizer, Lang, 2000, S. 82ff., Eigene Darstellung.

Die notwendigen Informationen über die Bemessungsgrundlagen sollen hierbei durch eine Erklärung des Steuerpflichtigen erhoben werden. Der Aufwand für diese Steuererklärung wird als sehr gering eingeschätzt, „da die Grundstücke nach technischen und rechtlich unstrittigen Kriterien klassifiziert werden.“³⁸⁹ Der Grundstückseigentümer erstellt bei Einführung einmalig und danach bei jeder nutzungstechnischen Veränderung des Grundstücks eine Steuererklärung. Diese ist jeweils für ein Kalenderjahr gültig. Sofern sich die steuerrechtliche Klassifikation nicht ändert, gilt die zuletzt abgegebene Steuererklärung weiter. Im regelmäßigen Abstand soll jedoch der Grundstückseigentümer aufgefordert werden, den bereits deklarierten Zustand zu bestätigen oder eine Fortschreibungserklärung abzugeben. Die Überprüfung der Angaben kann hierbei mittels Luftbilder, Grundstückskataster, technische Pläne und Zeichnungen vorgenommen werden. Da dem Grundstückseigentümer nicht bekannt ist, welche Daten die Gemeinde über Luftbilder etc. ermittelt hat und, da er sich im Falle einer Fehldeklaration strafbar macht, wird eine geringe Fehlerquote sowie ein geringer Kontrollaufwand erwartet.³⁹⁰

³⁸⁸ Vgl. Ebd., S. 80ff.

³⁸⁹ Ebd., S. 77.

³⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 77f.

9.5.2 Bewertung als Grundsteuer B

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Durch die Steuererklärung des Grundstückseigentümers entsteht für die Gemeinde bei der Ersterhebung kein Aufwand. (K 1.2.1 → 5 Punkte) Erfahrungen mit der Regenwasserabgabe (Niederschlagswassergebühr) haben gezeigt, dass die Angaben der Abgabepflichtigen zu den versiegelten Flächen sehr exakt waren. Insbesondere die Stadt Münster hat hiermit sehr gute Erfahrungen gemacht.³⁹¹ Nach mündlicher Auskunft des Amtes für kommunale Abgaben Münster wurden die Angaben mittels Luftbildaufnahmen überprüft und für zuverlässig betrachtet.³⁹² Aus diesem Grund kann der Kontrollaufwand als „gering“ bezeichnet werden. (K 1.2.2 → 4 Punkte). Auch der Daueraufwand würde so ausfallen, da er sich nicht wesentlich vom Erstaufwand unterscheidet. (K 1.2.3 → 5 Punkte und K 1.2.4 → 4 Punkte) Würde sich die Flächennutzungssteuer für den Bereich der Grundsteuer B auf zwei Komponenten beschränken, namentlich versiegelte Fläche und Freifläche, wäre die Steuer leicht verständlich. Die höhere Besteuerung von Hochhäusern ab einem fünften Geschoss oder die höhere Besteuerung von versiegelter Verkehrsfläche verkompliziert dabei die Steuer und macht sie für den Laien vergleichsweise schwer verständlich. (K 1.3.1_{min.} → 1 Punkt). Mit einem Fallenlassen dieser Sonderregelungen würde sie dagegen leicht verständlich (K 1.3.1_{max.} → 5 Punkte)

Ökologische Kriterien

Durch die Differenzierung nach versiegelter und nicht-versiegelter Fläche berücksichtigt die Flächennutzungssteuer als einziger Vorschlag das Kriterium des Entsiegelungsanreizes (K 2.1.1 → 5 Punkte). Durch den Flächenbezug der Steuer wird eine flächensparende Bebauung gefördert, da Gebäude mit einer geringen GFZ weisen i. d. R. auch einen hohen Versiegelungsgrad je Quadratmeter Geschossfläche auf (K 2.4.1 → 5 Punkte). In ihrer Reinform bietet die Flächennutzungssteuer keinen Anreiz zur Mobilisierung von Bauland, da sie ja gerade die Versiegelung minimieren soll. Bei Anwendung eines zonierten Hebesatzes auf unbebaute Grundstücke ließe sich vermutlich ein geringer Einfluss auf die Mobilisierung von Bauland erreichen (K 2.4.2_{min.} → 1 Punkt, K 2.4.2_{max.} → 3 Punkte).

Ökonomische Kriterien

Durch die Flächennutzungssteuer würde die Bauwirtschaft dadurch gefördert, dass es einen Anreiz gäbe, den Bestand durch Aufstockungen, Grundrissveränderungen und Dachgeschossausbauten besser auszunutzen. Die Anreize würden jedoch vermutlich nicht so hoch ausfallen, wie bei einer wertbezogenen Steuer. (K 3.1.1 → 3 Punkte)

³⁹¹ Vgl. Difu, 2000b, S. 54.

³⁹² Interview am 17. April 2001.

Soziale Kriterien

Durch eine Flächennutzungssteuer würde auch durch eine Senkung des Bruttobodenpreisgebirge der Wohnraum im Stadtkern für die sozial schwachen Haushalte etwas erschwinglicher (K 4.1.1 → 5 Punkte).

Politische Kriterien

Der Anpassungsaufwand wäre sehr gering, da sich die Bemessungsgrundlage nur sehr langsam ändern würde. Die erwünschten Anpassungsreaktionen, wie z.B. Entsiegelung oder Verdichtung würden nicht sprunghaft auftreten (K 5.1.1 → 5 Punkte). Nach TIPKE/LANG lässt sich die Flächennutzungssteuer äquivalenztheoretisch damit begründen, dass sie sich „auf das beschränkt, was der Staat dem Eigentümer zur Nutzung überlässt, den von ihm geschützten Grund und Boden.“³⁹³ Die Flächennutzungssteuer ließe sich „als eine der Pacht ähnlichen Äquivalenzsteuer“ bewerten.³⁹⁴ Da jedoch das Gebäude nicht mit in die Bemessung eingeht³⁹⁵, kann ein Zusammenhang höchstens zum Teil vermutet werden (K 5.2.1 → 1 – 3 Punkte).

9.5.3 Bewertung als Grundsteuer A

Finanzwirtschaftliche Kriterien

Der Ersterhebungsaufwand wäre sehr gering, da sich die Bemessungsgrundlage (Bodenfläche) vorhanden ist. Bei den forst- und landwirtschaftlichen Betrieben, die sich einer nachhaltigen Bewirtschaftung verpflichtet haben, genügt eine anerkannte Zertifizierung als Beweis für die Einordnung in eine begünstigte Steuerklasse. Auch die versiegelten Flächen im Außenbereich ließen sich über eine Erklärung der Grundstückseigentümer einfach und ohne einen hohen Kontrollaufwand erheben (K 1.2.1 → 5 Punkte, K 1.2.2 → 4 Punkte). Das gleiche gilt auch für den Daueraufwand (K 1.2.3 → 5 Punkte und K 1.2.4 → 4 Punkte). Die Flächennutzungssteuer ist durch die fünf Steuerklassen recht kompliziert (K 1.3.1 → 1 Punkt). Durch eine Reduktion auf drei Klassen (versiegelte Fläche im Außenbereich, konventionelle- sowie nachhaltige Land- und Forstwirtschaft) würde die Flächennutzungssteuer durchaus „mittel“ verständlich.

Ökologische Kriterien

Durch die Besteuerung von versiegelter Fläche im Außenbereich würde die Flächennutzungssteuer auch hier eine Entsiegelung fördern (K 2.1.1 → 5 Punkte). Abgrabungen würden bei der Flächennutzungssteuer wie versiegelte Flächen behandelt, wodurch ein Anreiz gegeben würde hiermit sparsam umzugehen (K 2.2.1 → 5 Punkte). Land- und forstwirtschaftliche Be-

³⁹³ Vgl. Tipke, K., Lang, J., 1996, *Steuerrecht*, 15. Auflage, Köln, S. 205; zit. aus Bizer, Lang, 2000, S. 61.

³⁹⁴ Bizer, Lang, 2000, S. 61.

³⁹⁵ Ausnahme: Hochhäuser.

triebe, die die Regenerations- und Assimilationsfähigkeit des Bodens beachten, würden durch die Flächennutzungssteuer stark entlastet (K 2.3.1 → 5 Punkte).

Politische Kriterien

Der Anpassungsaufwand wäre i. d. R. sehr gering, vor allem da das Aufkommen aus der Grundsteuer A sehr gering ist. Lediglich in sehr kleinen Gemeinden könnte durch ein Umsteigen mehrerer Landwirte ein leichter Anpassungsaufwand entstehen (K 5.1.1 → 4 Punkte). Durch den Flächenbezug und dadurch, dass umweltschädliche Bewirtschaftungsweisen relativ gesehen höher besteuert würden, kann von einem Zusammenhang zwischen der Steuerhöhe und dem Leistungsangebot der Gemeinden ausgegangen werden (K 5.2.1 → 5 Punkte).

10 Grenzen der Lenkungswirkung bei Aufkommensneutralität

Durch das vergleichsweise geringe Aufkommen der heutigen Grundsteuer wird vermutet, dass die Lenkungswirkungen der Modelle bei einer aufkommensneutralen Reform recht gering bleiben.³⁹⁶ Aufgrund der Nichtanpassung der Einheitswerte an die wirtschaftliche Entwicklung sowie Inflation wird auch eine Erhöhung des Grundsteueraufkommens für gerechtfertigt gehalten.³⁹⁷ Dieser Punkt dürfte durchaus seine Bedeutung haben, aber Lenkungseffekte können auch dann eine Wirkung haben, wenn die Steuer nicht sonderlich hoch ist. Ein Beispiel hierfür war z.B. die Einführung von mengen gebundenen Abwassergebühren. Durch die Umstellung wurde eine Art „soft signal“ gegeben, da die Unternehmen hiermit das erstmal überhaupt Einsparpotentiale analysiert haben.³⁹⁸ Ähnlich könnte demnach auch die Wirkung einer Grundsteuer sein, die den Anreiz hat mit Flächen sparsamer umzugehen, bzw. den Bestand besser auszunutzen. Aus diesem Grund muss die Einschätzung, dass die Lenkungseffekte gering ausfallen würden, relativiert werden.

³⁹⁶ Vgl. Apel, et al., 2000, S. 364.

³⁹⁷ Ebd., S. 384.

³⁹⁸ Vgl. Kraemer, R.A. 1995, *The effectiveness and efficiency of water effluent charge systems: case study on Germany*. Paper prepared for the OECD Environment Directorate In: OECD 1997, *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*. OECD Environment Directorate, Paris, o.S.

11 Gegenüberstellung der Modelle und Auswahl der zu vergleichenden Modelle

Die in den letzten Kapiteln erarbeiteten Bewertungen werden nun zusammenfassend in zwei Kriterienkatalogen (Grundsteuer A und B) dargestellt. Bei unklaren Bewertungsfällen wurde jeweils der schlechteste Fall (Minimum) und der beste Fall (Maximum) angenommen. Die jeweils von der Bewertung betroffenen Ausschlusskriterien sind im Katalog fett markiert. Bei Unterschreitung der Punktzahl 3 führt dies jeweils zum Ausschluss des Modells als Alternative (rot markiert).

11.1 Bewertung der Modelle für die Grundsteuer B

In Tabelle 26 werden die Bewertungen für die unterschiedlichen Modelle zusammengefasst:

Tabelle 26: Kriterienkatalog für die Grundsteuer B

Grundsteuer B Kriterienkatalog		Bodenwertsteuer		Boden- und Gebäudewertsteuer		Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer		Bodenwert und -flächensteuer		Flächennutzungssteuer													
		Maximium	Minimium	Maximium	Minimium	Maximium	Minimium	Maximium	Minimium	Maximium	Minimium												
Oberziel, Teilziel, Messkriterium		Gewicht in Prozent																					
1. Finanzwirtschaftliche Kriterien		32																					
1.2 Erhebungsaufwand*		20		4,3		2,5		3,17		2,4		4,5		2,5		4,3		2,5		4,5		4,5	
1.2.1 Erstaufwand (Erhebung)		5	1	4	0,040	2	0,020	2,100	0,021	1,35	0,014	5	0,050	1,4	0,014	4	0,040	2	0,020	5	0,050	5	0,050
1.2.2 Erstaufwand (Kontrolle)		5	1	4,5	0,045	3	0,030	3,838	0,038	3,34	0,033	3,9	0,039	4,35	0,044	4,5	0,045	3	0,030	4	0,040	4	0,040
1.2.3 Daueraufwand (Erhebung)		45	9	4	0,360	2	0,180	2,800	0,252	1,6	0,144	5	0,450	1,4	0,126	4	0,360	2	0,180	5	0,450	5	0,450
1.2.4 Daueraufwand (Kontrolle)		45	9	4,5	0,405	3	0,270	3,888	0,323	3,11	0,280	3,9	0,351	3,45	0,311	4,5	0,405	3	0,270	4	0,360	4	0,360
1.3 Prädikabilität		12																					
1.3.1 Verständlichkeit der Steuer		100	12	5	0,600	5	0,600	1	0,120	1	0,120	3	0,360	3	0,360	3	0,360	3	0,360	5	0,600	1	0,120
2. Ökologische Kriterien		36																					
2.1 Entstiegung		16																					
2.1.1 Entstiegungsreiz		100	16	1	0,160	1	0,160	1	0,160	1	0,160	1	0,160	1	0,160	1	0,160	1	0,160	5	0,800	5	0,800
2.2 Minderung von Abgrabungen		0																					
2.2.1 Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen		100	0																				
2.3 Land- und Forstwirtschaft		0																					
2.3.1 Nachhaltige Landnutzung		100	0																				
2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs		20		3,5		2		2,25		1		5		3		5		2,8		4,5		4	
2.4.1 Forderung flächensparender Bebauung		75	15	3	0,450	1	0,150	2	0,300	1	0,150	5	0,750	3	0,450	5	0,750	2	0,300	5	0,750	5	0,750
2.4.2 Mobilisierung von Bauland		25	5	5	0,250	5	0,250	3	0,150	1	0,050	5	0,250	3	0,150	5	0,250	5	0,250	3	0,150	1	0,050
3. Ökonomische Kriterien		8																					
3.1 Förderung der Bauwirtschaft		8																					
3.1.1 Bauanreize		100	8	5	0,400	5	0,400	1	0,080	1	0,080	5	0,400	1	0,080	5	0,400	5	0,400	5	0,400	3	0,240
4. Soziale Kriterien		8																					
4.1 Bezahlbarer Wohnraum		8																					
4.1.1 Dämpfung des Bruttobodenpreises		100	8	1	0,080	1	0,080	3	0,240	3	0,240	5	0,400	3	0,240	5	0,400	2	0,160	5	0,400	5	0,400
5. Politische Kriterien		16																					
5.1 Stetiges Einkommen		4																					
5.1.1 Anpassungsaufwand		100	4	1	0,040	1	0,040	3	0,120	3	0,120	5	0,200	5	0,200	5	0,200	2	0,080	5	0,200	5	0,200
5.2 Aquivalenzzinnsatz		12																					
5.2.1 Zusammenhang zw/ Steuer und Bereitstellung von Leistungen		100	12	3	0,360	3	0,360	4	0,480	4	0,480	5	0,600	5	0,600	3	0,360	1	0,120	3	0,360	1	0,120
Summe		100	100	3,190	2,540	2,284	2,078	1,871	4,010	2,734	3,730	2,330	4,400	3,990	3,580								
Mittelwert				2,865	2,540	2,078	1,871	3,372	2,734	3,030	2,330	4,400	3,990	3,580									

(* Ausschlusskriterium. Sofern der Wert unter 3 Punkte fällt, führt dies zum Ausschluss des Modells (rot markiert))

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Wie zu erwarten war schneidet die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer am schlechtesten ab. Sie scheitert in jedem Fall an einem der Ausschlusskriterien, weswegen sie auch nicht in die Vergleichsberechnung mit aufgenommen wird. An zweitletzter Stelle befindet sich die reine Bodenwertsteuer mit einem Durchschnittswert von 2,865 Punkten. Im besten Fall kann sie aber auch eine Alternative – wenn auch die vermutlich schlechteste – sein, da sie die Ausschlusskriterien erfüllt. Die kombinierte Bodenwert- und flächensteuer liegt im Schnitt bei 3,03 Punkten und belegt damit den mittleren Platz. Bei ihr spielen vor allem die Unsicherheiten beim Erhebungsaufwand eine Rolle. An zweiter Stelle liegt mit einem Schnitt von 3,337 die Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer. Auch hier spielen die großen Unsicherheiten bezüglich des Erhebungsaufwandes die entscheidende Rolle. Am besten schneidet von allen Modellen die Flächennutzungssteuer ab. Sie erreicht einen Mittelwert von 3,99 Punkten. In Tabelle 27 werden die möglichen Rangfolgen noch einmal nach Mittelwert, besten und schlechtesten Fall sortiert dargestellt:

Tabelle 27: Ergebnisse der Nutzwertanalyse für die Grundsteuer B-Modelle

Mittelwert	Maximum	Minimum
1. Flächennutzungssteuer (3,99 Punkte)	1. Flächennutzungssteuer (4,4 Punkte)	1. Flächennutzungssteuer (3,58 Punkte)
2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (3,372)	2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (4,01)	2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (2,734)
3. Bodenwert- und flächensteuer (3,03)	3. Bodenwert- und flächensteuer (3,73)	3. Bodenwertsteuer (2,54)
4. Bodenwertsteuer (2,865)	4. Bodenwertsteuer (3,19)	4. Bodenwert- und flächensteuer (2,33)
5. Boden- und Gebäudewertsteuer (2,078)	5. Boden- und Gebäudewertsteuer (2,284)	5. Boden- und Gebäudewertsteuer (1,871)

Eigene Darstellung

Für die Vergleichsberechnung werden die Modelle übernommen, die nicht in jedem Fall durch die Ausschlusskriterien fallen. Zurück bleibt demnach nur die Boden- und Gebäudewertsteuer.

11.2 Bewertung der Modelle für die Grundsteuer A

In Tabelle 28 werden die Bewertungen für die unterschiedlichen Modelle zusammengefasst:

Auch hier schneidet die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer aus den genannten Gründen mit einem Mittelwert von 1,438 am schlechtesten ab. Ebenso befindet sich die reine Bodenwertsteuer an zweitletzter Stelle mit 1,96 Punkten. Die kombinierte Bodenwert- und flächensteuer belegt auch hier mit durchschnittlich 2,36 Punkten den mittleren Platz. An zweiter Stelle liegt die Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (durchschnittlich 3,188 Punkte) und an erster Stelle die Flächennutzungssteuer mit 4,38 Punkten. In Tabelle 29 werden die möglichen Rangfolgen noch einmal nach Mittelwert, besten und schlechtesten Fall sortiert dargestellt:

Tabelle 29: Ergebnisse der Nutzwertanalyse für die Grundsteuer A-Modelle

Mittelwert	Maximum	Minimum
1. Flächennutzungssteuer (4,38 Punkte)	1. Flächennutzungssteuer (4,38 Punkte)	1. Flächennutzungssteuer (4,38 Punkte)
2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (3,188)	2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (3,21)	2. Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (3,17)
3. Bodenwert- und flächensteuer (2,36)	3. Bodenwert- und flächensteuer (3,0)	3. Bodenwertsteuer (1,96)
4. Bodenwertsteuer (2,865)	4. Bodenwertsteuer (3,19)	4. Bodenwert- und flächensteuer (1,72)
5. Boden- und Gebäudewertsteuer (1,438)	5. Boden- und Gebäudewertsteuer (1,466)	5. Boden- und Gebäudewertsteuer (1,41)

Eigene Darstellung

Aufgrund fehlender Daten kann für den Bereich der Grundsteuer A keine Vergleichsberechnung durchgeführt werden. Aus diesem Grund muss es hier bei der theoretischen Bewertung bleiben.

12 Zusammenfassung Teil II

Im zweiten Teil der Arbeit wurden zunächst Bewertungskriterien erarbeitet, anhand derer die einzelnen Grundsteuermodelle bewertet werden sollen. Für die Bewertung der Grundsteuer wurden dabei folgende Kriterien als beachtenswert gesehen:

Tabelle 30: Übersicht der Bewertungskriterien

1. Finanzwirtschaftliche Kriterien	1.2 Erhebungsaufwand (Erstaufwand + Daueraufwand) 1.3 Praktikabilität (Verständlichkeit der Steuer)
2. Ökologische Kriterien	2.1 Entsiegelungsanreiz 2.2 Anreiz mit Abgrabungen sparsam umzugehen 2.3 Förderung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft 2.4 Verringerung des Flächenverbrauchs (durch Förderung flächensparender Bebauung oder Mobilisierung von Bauland)
3. Ökonomische Kriterien	3.1 Förderung der Bauwirtschaft
4. Soziale Kriterien	4.1 Dämpfung des Bruttobodenpreisgefälles
5. Politische Kriterien	5.1 Anpassungsaufwand 5.2 Äquivalenzprinzip (Zusammenhang zwischen Steuer und kommunalen Leistungen)

Eigene Darstellung

In einem nächsten Schritt wurden nun die einzelnen Teilziele untereinander gewichtet. Dabei wurde einerseits der Problemdruck in dem jeweiligen Bereich berücksichtigt und andererseits geprüft, in wie weit die Grundsteuer für die Lösung des Problems das beste Instrument darstellt oder eher eine untergeordnete Rolle einnehmen kann bzw. sollte. Daran anschließend wurden schließlich die einzelnen Grundsteuermodelle beschrieben und anhand des Kriterienkatalogs bewertet. Dabei wurde jeweils die Bewertung für den Bereich der Grundsteuer B und A separat durchgeführt, da hier die Teilziele z.T. anders bewertet werden müssen. Drei der Teilziele wurden zudem als Ausschlusskriterium definiert. Bei einem Unterschreiten der 3 Punkte-Grenze wird das betreffende Modell unabhängig von den anderen Bewertungen nicht mehr als eine Alternative angesehen. Als Ausschlusskriterien wurde der Erhebungsaufwand, die Förderung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft sowie die Verringerung des Flächenverbrauchs definiert. Da die Bewertung der einzelnen Kriterien nicht immer eindeutig gewählt werden kann, da z.B. die Angaben der Planspielgemeinden des Praxistestes unterschiedlich ausfielen, wurde bei diesen Fällen jeweils die Extremfälle als „Minimum“ und „Maximum“ aufgenommen, um die mögliche Bandbreite abzubilden. Bezüglich der Frage, ob die Modelle bei einer aufkommensneutralen Reform überhaupt einen Lenkungseffekt haben

können, wurde vermutet, dass ein Lenkungsimpuls selbst bei einer geringen Merklichkeit noch für möglich gehalten wird. Zum einen wird durch die Einführung auf die verfolgten Ziele aufmerksam gemacht und zum anderen werden dadurch möglicherweise erst bestehende Reaktionspotentiale, wie z.B. eine bessere Ausnutzung des Bestandes, gesehen.

Im Ergebnis kommt bei beiden Nutzwertanalysen heraus, dass die Flächennutzungssteuer am besten abschneidet. An zweiter Stelle folgt die kombinierte Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer und an dritter Stelle die kombinierte Bodenwert- und flächensteuer. Am zweit-schlechtesten schnitt die reine Bodenwertsteuer ab und am schlechtesten die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer. Letztere fliegt aus der weiteren Betrachtung durch die Vergleichsberechnung raus, da sie in jedem Fall die Ausschlusskriterien nicht erfüllt.

Teil III Vergleichsberechnung

Um einerseits die Annahmen der Bewertung zweiten Teils zu überprüfen und andererseits das Ausmaß der Veränderungen abschätzen zu können, wird in diesem dritten Teil eine Vergleichsberechnung anhand der Planspielgemeinde Münster durchgeführt. Im folgenden Kapitel 13 wird zunächst die Datengrundlage kurz beschrieben. In Kapitel 14 werden dann die Ergebnisse der Vergleichsberechnungen dargestellt.

13 Datengrundlage

Die Stadt Münster hat im Rahmen des Praxistest Grundsteuer 127 Grundstücke im gesamten Stadtgebiet erhoben. Bei 21 Grundstücken waren die Daten für eine Berechnung nicht ausreichend vorhanden, woraufhin diese ausgeschlossen werden mussten. Die verschiedenen Grundstücke wurden dabei in fünf Gebietstypen gegliedert: Innenstadt, Mietwohngrundstück, Einfamilienhausbebauung (bebaut), Einfamilienhausgrundstück (unbebaut) und Gewerbegrundstück. Tabelle 31 gibt einen Überblick über die einzelnen Gebietstypen, deren Grundstücksanzahl und Grundsteueraufkommen:

Tabelle 31: Anzahl der Beispielgrundstücke anhand der Gebietstypen

Gebietstyp	Anzahl Grundstücke	Grundsteueraufkommen (1999)
Innenstadt (City)	34	628.074 DM
Mietwohngrundstück (MFH)	22	79.561 DM
Einfamilienhausbebauung (EFH b)	19	15.389 DM
Einfamilienhausgrundstück (EFH u)	16	3.674 DM
Gewerbegrundstück (Gewerbe)	15	180.774 DM
Summe	106	907.472 DM

Quelle: Stadt Münster, 2001, Eigene Darstellung

Bezogen auf das gesamte Stadtgebiet erbrachten diese Gebietstypen 47.880.000 DM Grundsteuer im Jahre 1999 (vgl. Tabelle 32). Unberücksichtigt sind dabei Wohneigentum und sonstige Nutzungen, die zusammen 26.040.000 DM Grundsteuer erbrachten. Bei einem Hebesatz von 420 Prozent ergibt das zusammen einen Steuermessbetrag von 17.600.000 DM.

Tabelle 32: Grundsteueraufkommen der Stadt Münster nach Gebietstypen

	Steuermess- betrag	Grundsteuer
Gewerbe	1.600.000	6.720.000
EFH b	4.800.000	20.160.000
MFH	3.600.000	15.120.000
EFH u	400.000	1.680.000
City	1.000.000	4.200.000
Summe	11.400.000	47.880.000

Quelle: Stadt Münster, 2001

Für die Vergleichsberechnung war jeweils für das einzelne Grundstück folgende Informationen notwendig: Grundsteuer ('99), Fläche des Grundstücks, Bodenwert, Geschossfläche (GF), Geschossflächenzahl (GFZ), Gebietstyp und Entwicklungszustand.

14 Vergleichsberechnung für die Stadt Münster

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Vergleichsberechnungen der ausgewählten Modelle dargestellt. Für alle Modelle gleich war dabei die Ermittlung der Hebesätze, durch die gewährleistet wurde, dass das Modell zum gleichen Aufkommen des Jahres 1999 führt.

Der aufkommensneutrale Hebesatz wurde errechnet, indem die Steuer zunächst für die einzelnen Gebietstypen ohne Hebesatz berechnet wurden. Die Gleichung zur Ermittlung des aufkommensneutralen Hebesatzes lautet folgendermaßen:

$$\frac{\sum_{n=1}^5 \text{Grundsteuer Stadt}_n}{\sum_{n=1}^5 \left(\frac{\text{Grundsteuer'99 Stadt}_n}{\text{Grundsteuer'99 Grundstücke}_n} \times \text{Steueraufkommen Modell}_n \right)} = \text{Hebesatz}$$

Mit n als Gebietstyp.

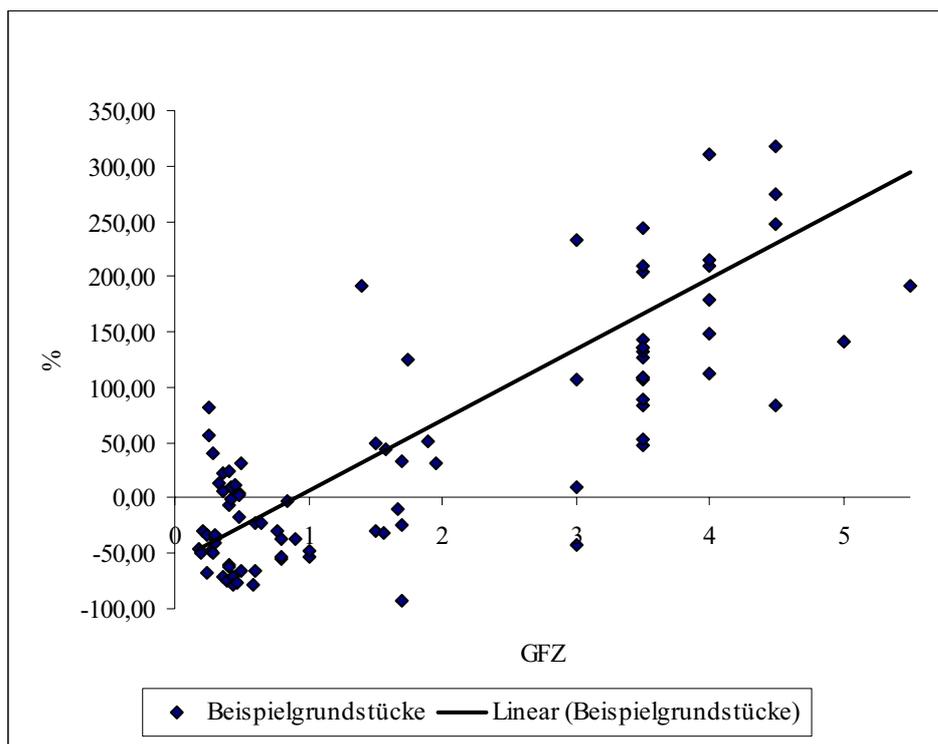
14.1 Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer wurde nach der Formel:

$$\text{Steuer} = \text{Bodenwert} \times 0,8 \text{ (Abschlag)} \times 0,005 \text{ (Steuersatz)} \times 1,13 \text{ (Hebesatz)}$$

berechnet. Abbildung 27 stellt die Veränderung der Steuerbelastung der Bodenwertsteuer dar.

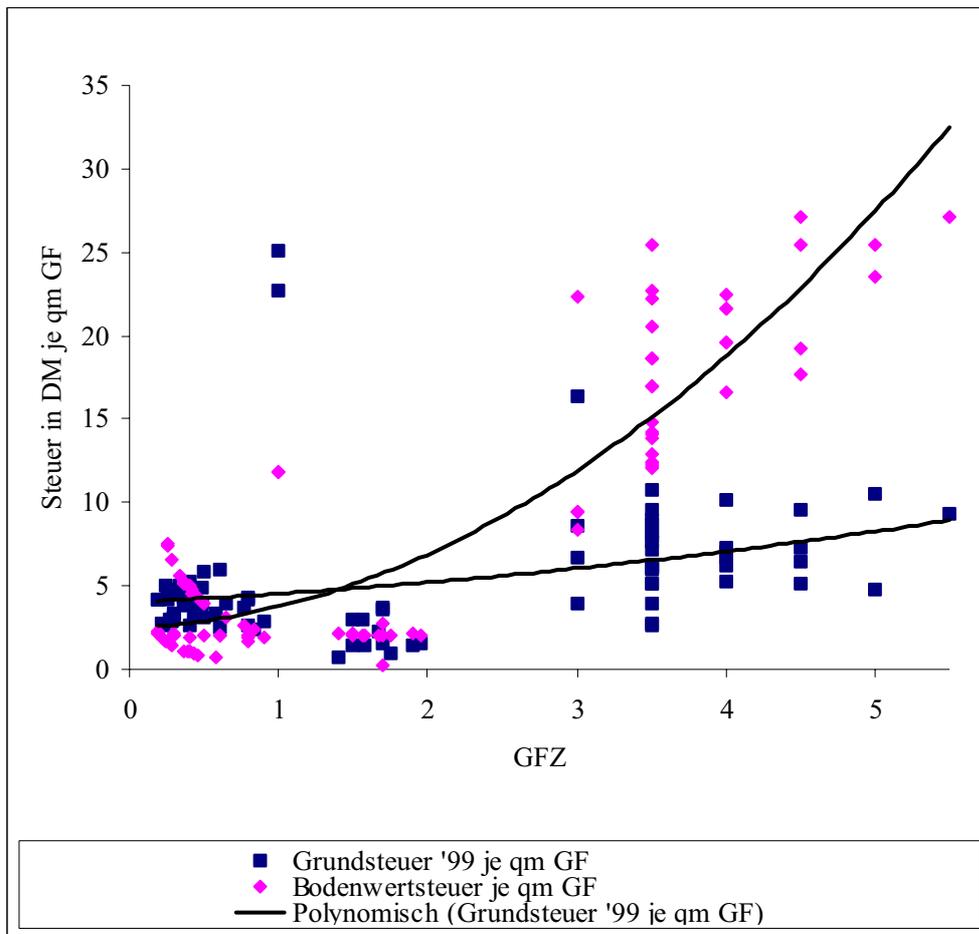
Abbildung 27: Veränderung der Belastung je qm GF bei der Bodenwertsteuer



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Hier wird deutlich, dass die Bodenwertsteuer besonders in den Innenstadtlagen zu zum Teil erheblichen Steuererhöhungen führt. Der Belastungsvergleich zwischen der heutigen Grundsteuer und der Bodenwertsteuer verdeutlicht die vermutete Wirkung der Bodenwertsteuer:

Abbildung 28: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwertsteuer



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Diese Belastungverschiebungen könnten vermutlich nicht durch Angebotsausweitungen wieder aufgefangen werden. Damit wird die Vermutung bestärkt, dass eine Bodenwertsteuer den Flächenverbrauch verstärken würde.

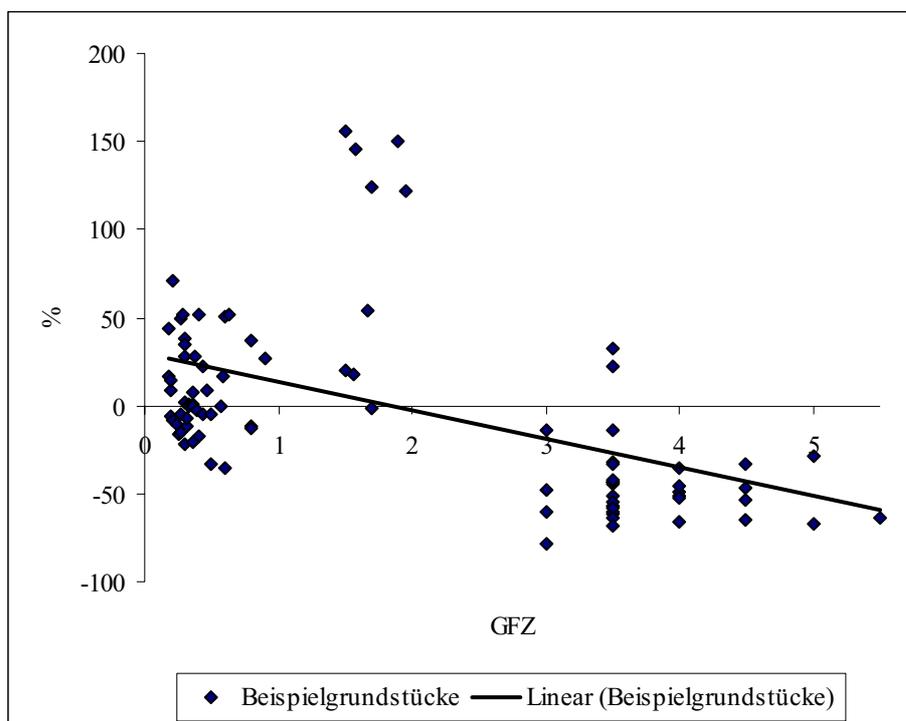
14.2 Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer

Die Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer wurde nach der Formel:

$$\text{Steuer} = (\text{Grundstücksfläche} \times \text{Steuersatz (0,2)} + \text{Geschossfläche} \times \text{Steuersatz}) \times \text{Hebesatz}$$

berechnet. Für die Geschossfläche wurde hierbei einmal der Steuersatz 0,2 (→ Hebesatz 6,3) und einmal 2,4 (→ Hebesatz 1,4) durchgerechnet. Das entspricht dem Verhältnis 1:1 bzw. 1:12. Die folgenden Abbildungen stellen die Veränderungen der Steuerbelastung des jeweiligen Verhältnisses dar.

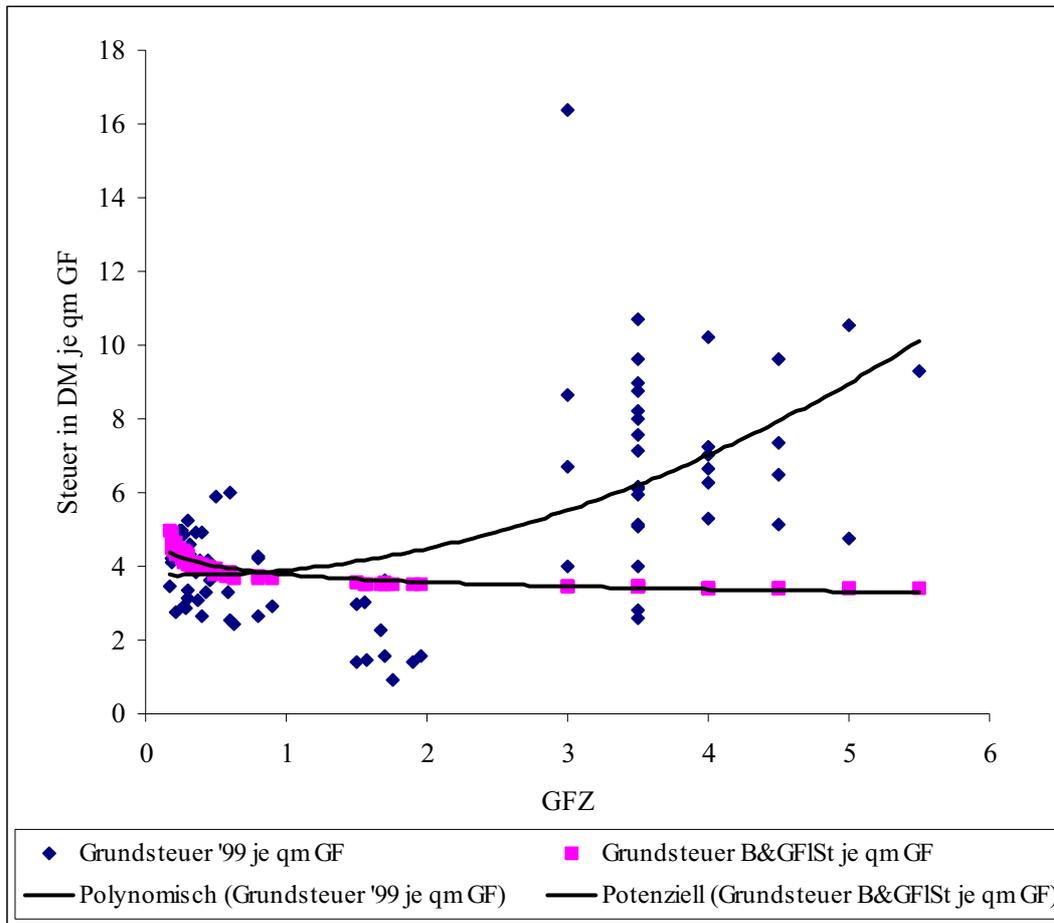
Abbildung 29: Veränderung der Belastung der Boden- und Gebäudeflächensteuer V. 1:12



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Die Abbildung zeigt, dass sich sogar bei einem Verhältnis der Steuersätze von 1:12 (Bodenfläche:GF) eine leichte Entlastung der verdichteten Gebiete einstellt. Die Belastungsverschiebungen bei den gering verdichteten Gebieten dürften dagegen zu gering ausfallen, um einen Effekt zu erzielen (vgl. auch Abbildung 30).

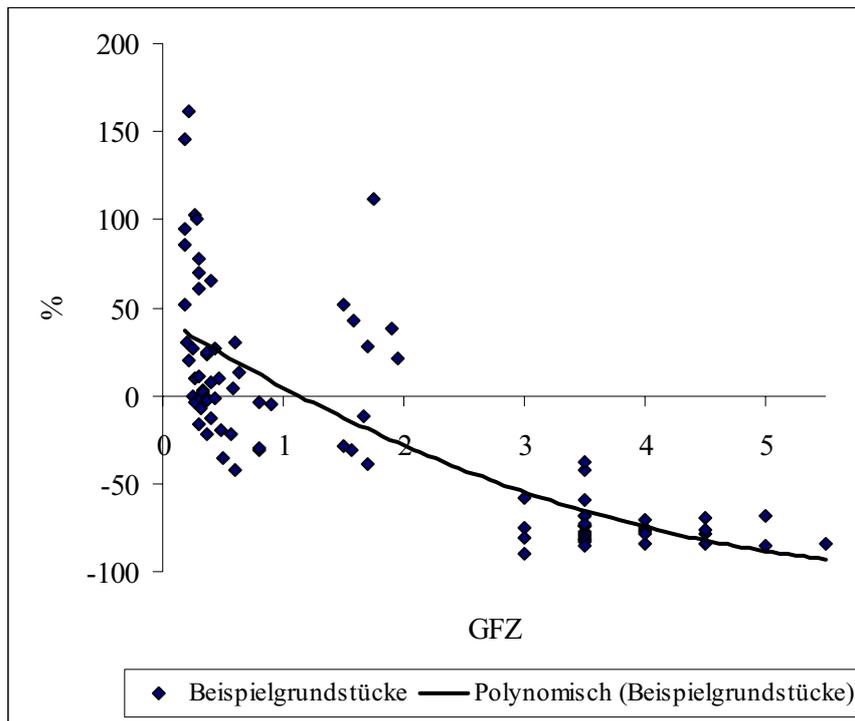
Abbildung 30: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Boden- u. Gebäudeflächensteuer (1:12)



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Bei einem Verhältnis der Steuersätze von 1:1 fallen dagegen die Be- und Entlastungen weit- aus größer aus:

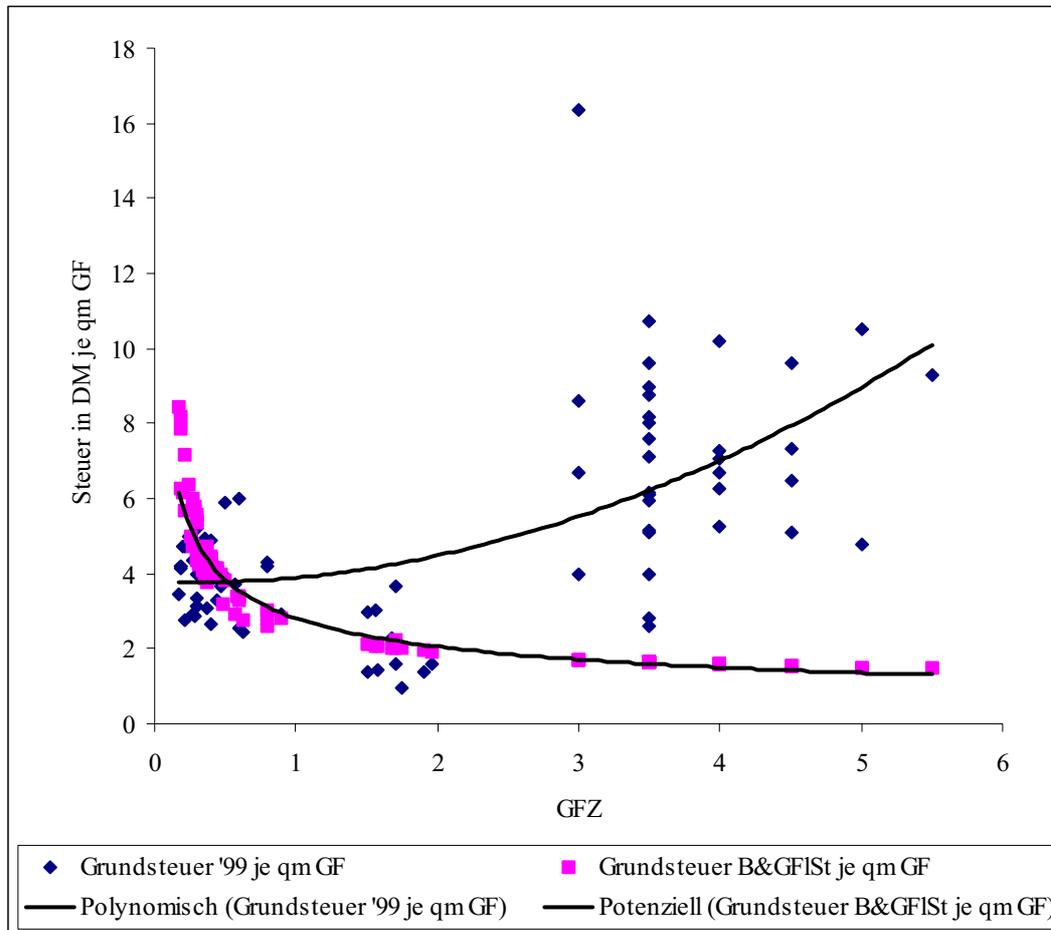
Abbildung 31: Veränderung der Belastung der Boden- und Gebäudeflächensteuer V. 1:1



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Deutlich wird dies besonders bei einem Vergleich der Steuerbelastungen heute und bei einer Boden und Gebäudeflächensteuer mit einem Verhältnis 1:1 (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Boden- u. Gebäudeflächensteuer (1:1)



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Die Annahme, dass mit der kombinierten Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer ein starker Anreiz zu einer flächensparenden Bebauung gegeben werden kann ist demnach bewiesen.

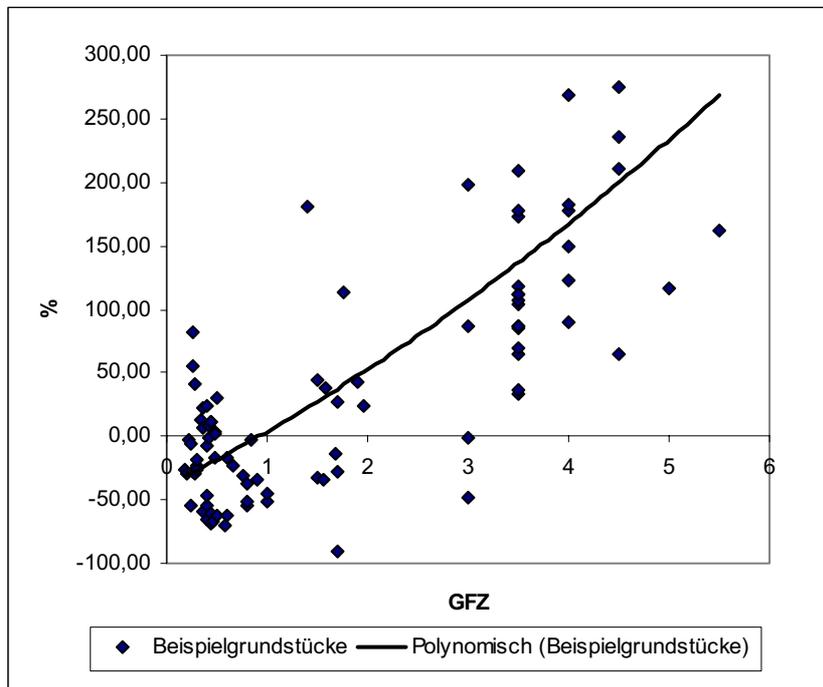
14.3 Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer

Die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer wurde nach der Formel

$$\text{Steuer} = (\text{Bodenwert} \times \text{Abschlag} \times \text{Steuersatz} + \text{Bodenfläche} \times \text{Steuersatz}) \times \text{Hebesatz}$$

Der Abschlag wurde ebenfalls auf 0,8 und der Steuersatz für den Bodenwert auf 0,005 DM / qm festgesetzt. Für den Steuersatz der Grundstücksfläche wurde einmal 0,2 und einmal 2,0 DM / qm gewählt (Hebesatz 1,01 und 0,51).

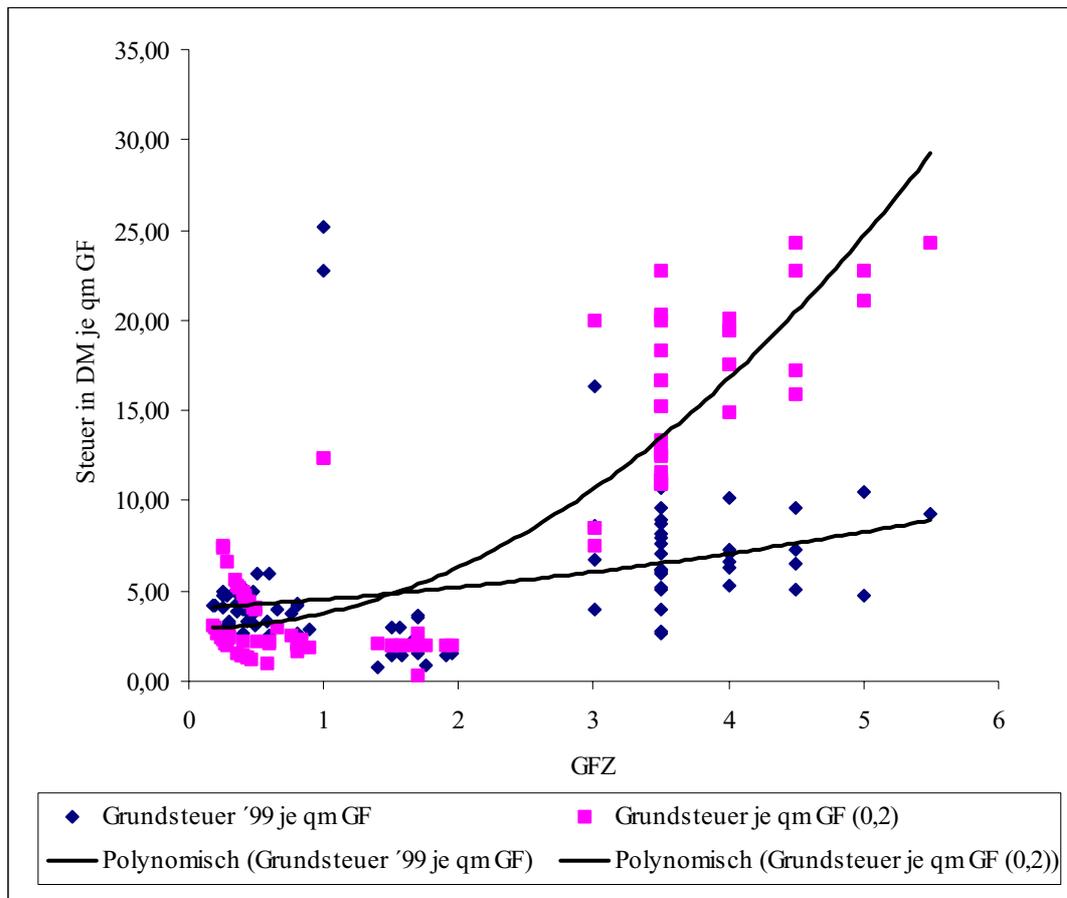
Abbildung 33: Veränderung der Belastung der Bodenwert- und flächensteuer (0,2)



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Die Abbildung 33 zeigt deutlich, wie bei einem geringen Bodenflächenanteil die Steuer flächensparende Gebäude stark belastet, während sie Gebäude mit einer geringen Dichte begünstigt (vgl. auch Abbildung 34).

Abbildung 34: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwert- und flächensteuer (0,2)

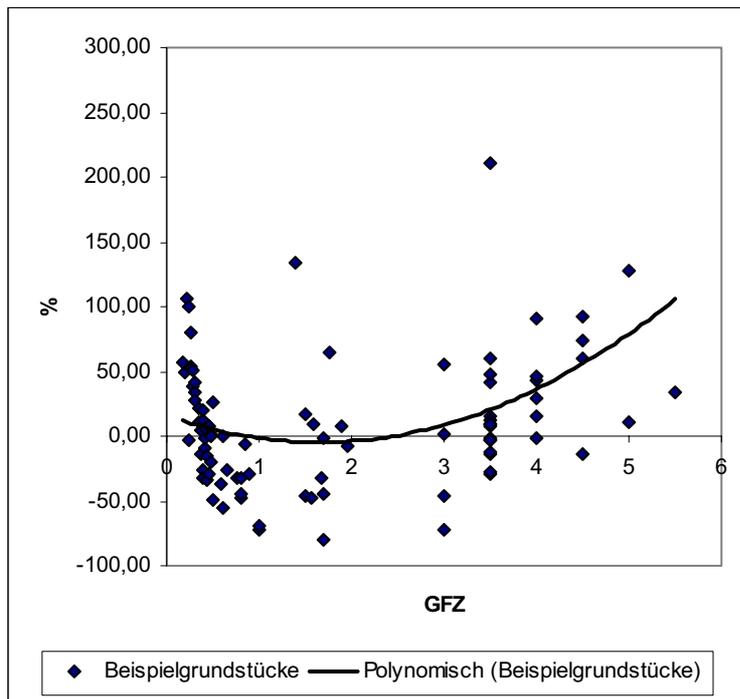


Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Auch die Annahme, dass die kombinierte Bodenwert- und flächensteuer bei einer geringen Flächenbesteuerung den Flächenverbrauch forcieren kann, wäre damit belegt.

Bei einer hohen Bodenflächenbesteuerung wird dagegen bei besonders gering verdichteten Gebieten ein leichter Anreiz zum Verdichten geschaffen. Die Erhöhung der Bodenpreise in den stark verdichteten Gebieten fällt dagegen höher aus, als bei den gering verdichteten Gebieten (vgl. Abbildung 35).

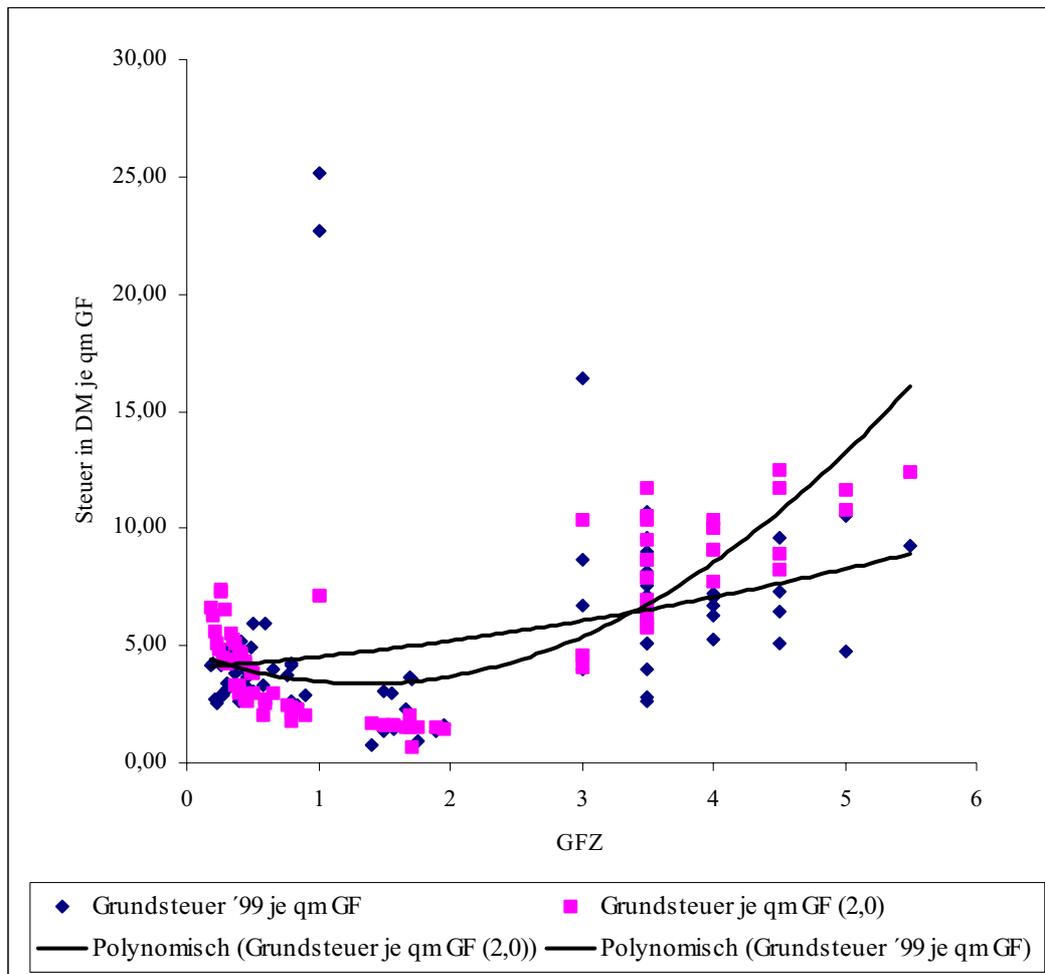
Abbildung 35: Veränderung der Belastung der Bodenwert- und flächensteuer (2,0)



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Wie sich die Belastungsverschiebungen auf den Flächenverbrauch auswirken ist schwer zu sagen. Die optimistische Einschätzung in der Nutzwertanalyse kann daher nicht aufrechterhalten werden (vgl. auch Abbildung 36).

Abbildung 36: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Bodenwert- und flächensteuer (2,0)



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

14.4 Flächennutzungssteuer

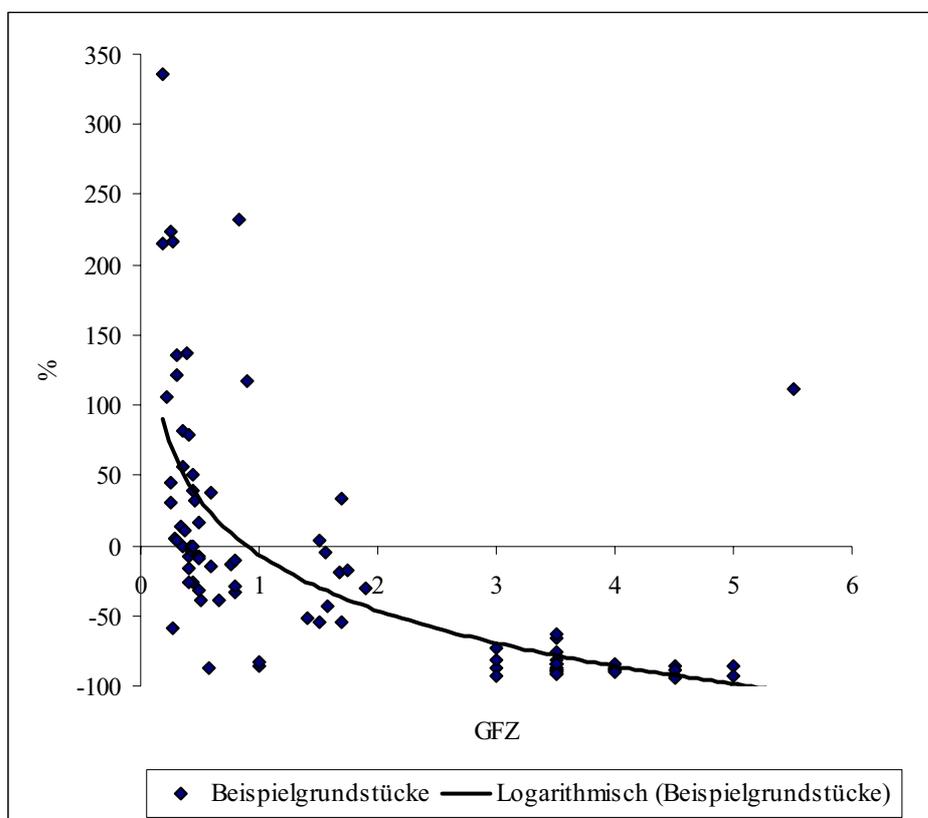
Die Steuer nach der Flächennutzungssteuer errechnet wie folgt:

$$\text{Steuer} = (\text{versiegelte Fläche} \times 0,86 + \text{Freifläche} \times 0,0038) \times 4,54 \text{ (Hebesatz)}.$$

Die versiegelte Fläche wurde hierbei vom Umweltamt der Stadt Münster grob geschätzt.³⁹⁹

Die Belastungsverschiebungen der Flächennutzungssteuer verlaufen wie erwartet (vgl. Abbildung 37).

Abbildung 37: Veränderung der Belastung der Flächennutzungssteuer

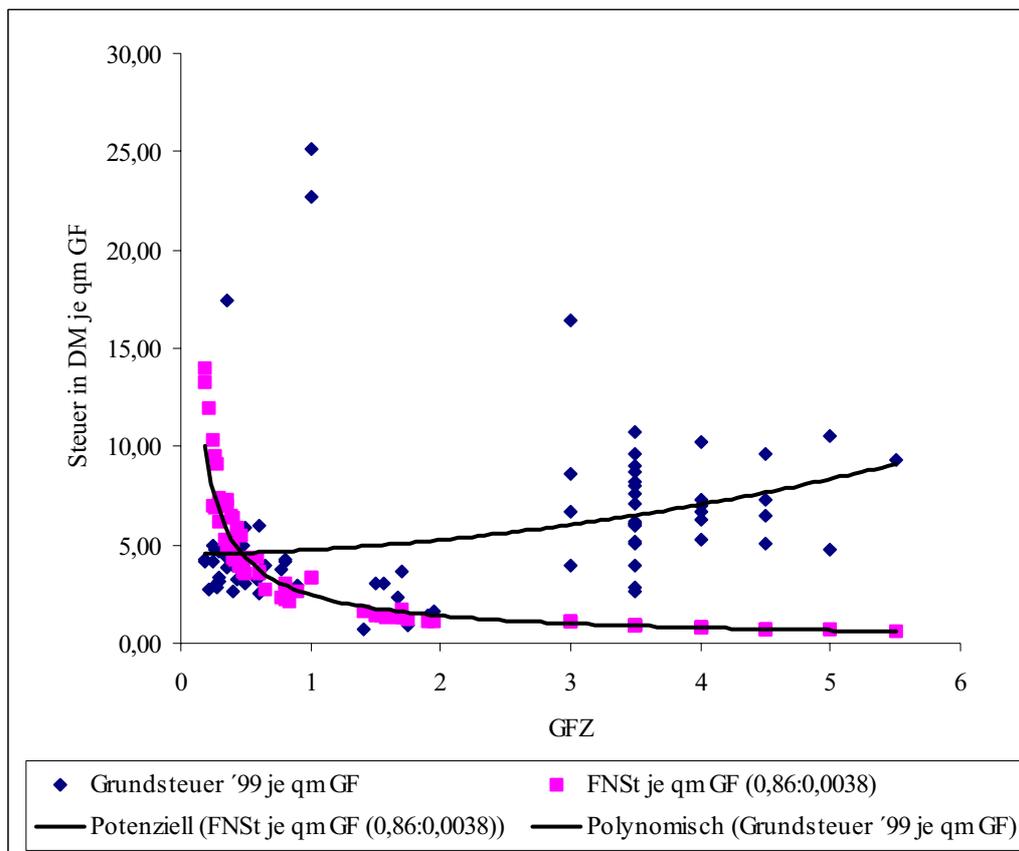


Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Durch die Flächennutzungssteuer besteht ein großer Anreiz mit Grund und Boden sparsam umzugehen. Besonders bei stark dispersen Bebauungen wird ein Anreiz gesetzt, nachzuverdichten (vgl. auch Abbildung 38).

³⁹⁹ Muddemann, 2001, (Anhang)

Abbildung 38: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. Flächennutzungssteuer

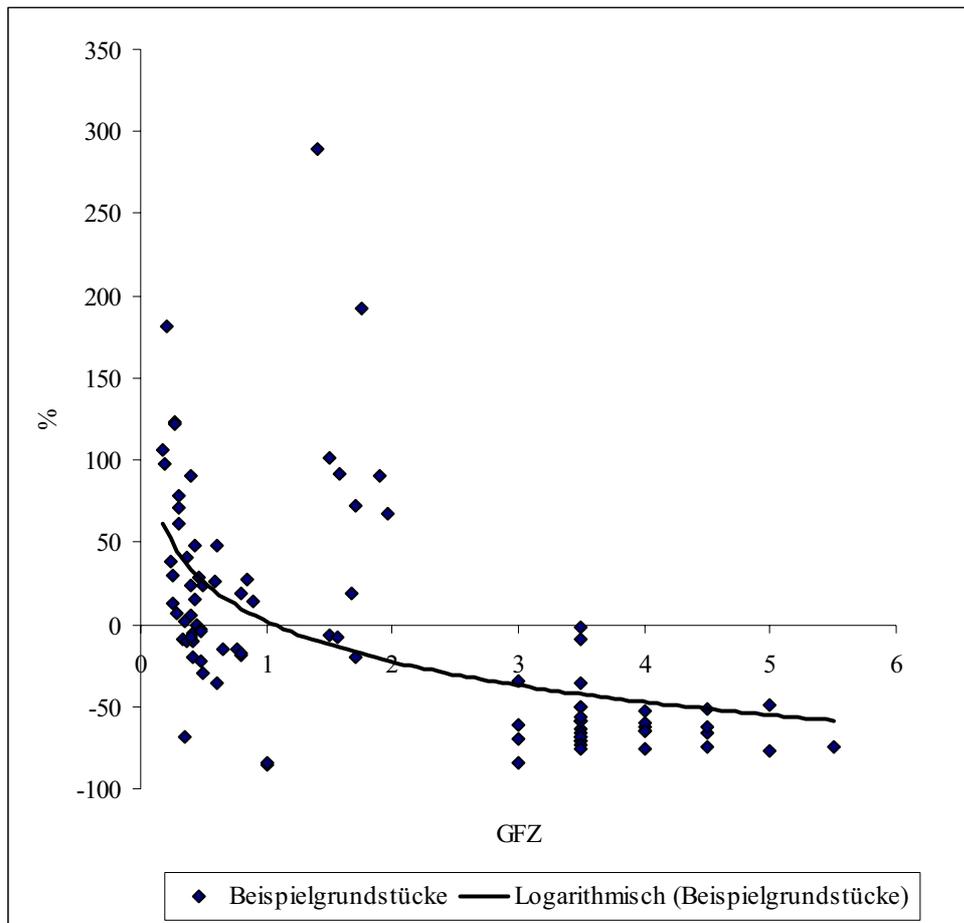


Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Die Flächennutzungssteuer wird demnach dem Flächensparziel von allen Modellen am besten gerecht. Sofern, die Belastungswirkungen als zu stark angesehen werden, könnten auch bei der Flächennutzungssteuer Wertkomponenten integriert werden.⁴⁰⁰ Jedoch würde eine Dämpfung der Wirkung auch durch die Einbeziehung der Geschossflächen in die Besteuerung erreicht. Nach dem ursprünglichen Modell der Flächennutzungssteuer ist dies auch ab dem sechsten Stockwert vorgesehen. Man könnte aber auch die Flächennutzungssteuer mit der Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer „paaren“ und generell die Gebäudeflächenkomponente in die Flächennutzungssteuer integrieren. Die Belastungsverschiebungen würden in dem Fall wie folgt verlaufen:

⁴⁰⁰ Vgl. Bizer, Lang, 2000, S. 76f.

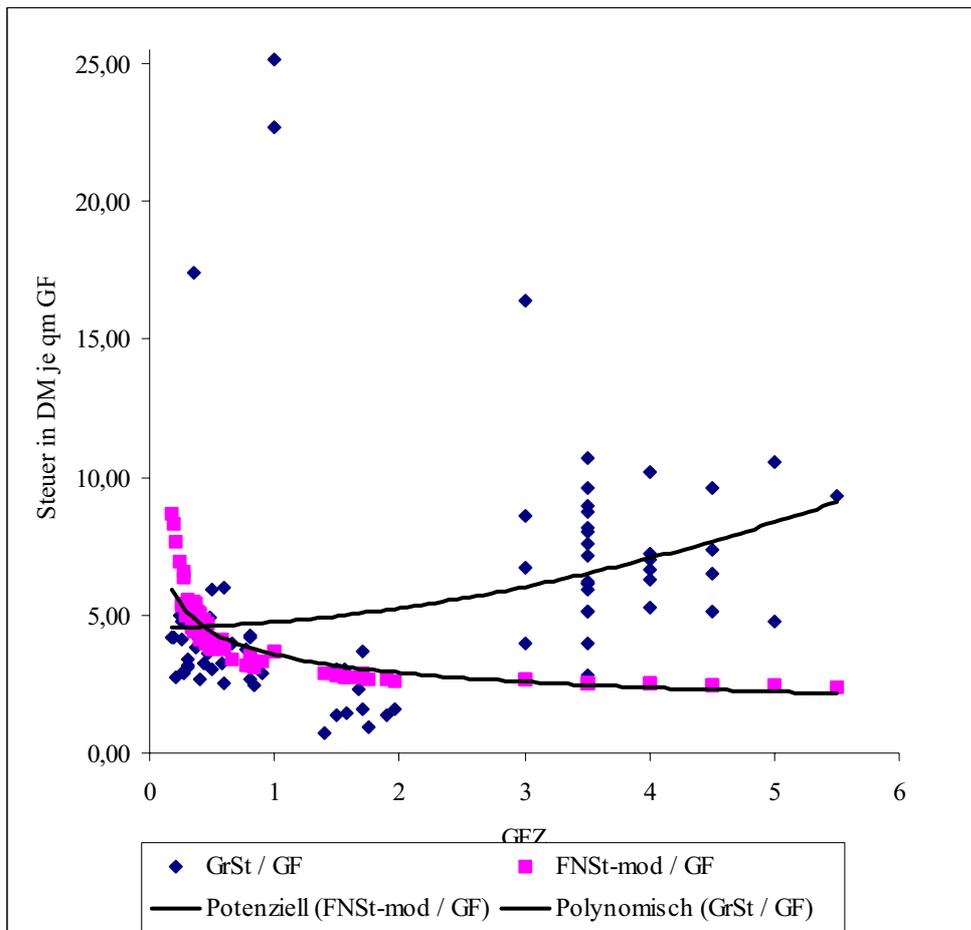
Abbildung 39: Veränderung der Belastung der modifizierten Flächennutzungssteuer



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Die steuerliche Belastung je Quadratmeter Geschossfläche würde demnach geringer ausfallen als bei der reinen Flächennutzungssteuer und sich stark der Boden- und Gebäudeflächensteuer ähneln (vgl. Abbildung 40). Wobei hierbei zusätzlich noch der Anreiz bestünde Entsiegelungen vorzunehmen.

Abbildung 40: Belastungsvergleich Grundsteuer '99 vs. modifizierte Flächennutzungssteuer



Quelle: Stadt Münster, 2001, eigene Berechnungen

Teil IV Gesamteinschätzung

Viele der Annahmen der Nutzwertanalyse konnten durch die Beispielrechnung mit den Grundstücksdaten aus Münster bestätigt werden. Zwischen den einzelnen Modellen besteht zum Teil ein erheblicher Unterschied, sowohl was die Wirkung auf die Siedlungsentwicklung, als auch was den Aufwand der Erhebung der Steuer angeht. Alle wertbasierten Modelle führen zwangsläufig zu einer Mehrbelastung der Innenstadtgrundstücke. Besonders in Zeiten, wo es auch die Geschäftsnutzungen in der Innenstadt durch die Konkurrenz auf der „grünen Wiese“ nicht leicht haben sich zu behaupten, könnte eine wertbasierte Grundsteuer die Situation noch weiter verschärfen. Aber auch bei den Wohnnutzungen in den innenstadtnahen Zonen kann mit einer geringeren steuerlichen Belastung das Preis-Leistungs-Verhältnis verbessert werden und damit einer weiteren Abwanderung an den Stadtrand entgegengewirkt werden.

15 Ergebnisvergleich

Im Praxistest Grundsteuer wurden die kombinierte Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer (Modell A), die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer (Modell B) sowie die reine Bodenwertsteuer (Modell C) für alle Planspielgemeinden durchgerechnet. Im Rahmen der eigenen Berechnungen wurde dagegen das Modell B nicht in die Berechnungen aufgenommen, da es bei der Bewertung anhand der Nutzwertanalyse an beiden Ausschlusskriterien scheiterte (s.o.). Aus diesem Grund können nur die Zwischenergebnisse der Modelle A und C mit den im zweiten Teil errechneten Ergebnissen verglichen werden.

Im Vergleich zur heutigen Grundsteuer zeigt das Modell A (kombinierte Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer) „Entlastungen in der Innenstadt, eine geringe Zunahme bei Mietshäusern und größere Zunahmen bei gewerblich genutzten Grundstücken.“⁴⁰¹ Die eigenen Ergebnisse zeigen ein ähnliches Bild. Die Innenstadtgebiete werden im Durchschnitt mit 74 Prozent entlastet. Bei Mietshäusern steigt die Belastung im Schnitt mit 11,1 Prozent, was in diesem Rahmen als „gering“ bezeichnet werden kann. Die gewerblich genutzten Grundstücke werden mit 56,9 Prozent am stärksten belastet. Die Kategorie „größere Zunahmen“ dürfte auch auf diesen Wert zutreffen. Bei den Einfamilienhäusern ändern sich im Durchschnitt die Belastungen nur um 4,25 Prozent. Insgesamt stimmen damit die Ergebnisse der eigenen Berechnungen für das Modell A mit denen des Praxistestes überein.

Bei der reinen Bodenwertsteuer (Modell C) ist die Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Praxistestes nicht ganz so hoch. Gemein ist dabei Berechnung des Difu der „überdurchschnitt-

⁴⁰¹ Difu, 2000b, S. 22.

liche Zuwachs⁴⁰² der Innenstadtgrundstücke (+188 Prozent). Der gleiche hohe Zuwachs wird bei den Difu-Berechnungen auch für die Mietwohngrundstücke errechnet, wogegen sie bei den eigenen Berechnungen leicht entlastet werden (-3,36 Prozent). Gewerbegebiete werden bei diesem Modell sehr stark entlastet (-62 Prozent) und Einfamilienhausgebiete leicht belastet (12 Prozent).

Die Abweichungen von den Berechnungen des Difu sind hierbei jedoch lediglich ein Indiz dafür, in wie weit die Ergebnisse aus Münster stellvertretend für alle am Planspiel teilnehmenden Gemeinden sprechen können. Tabelle 33 stellt die Mittelwerte der eigenen Vergleichsberechnung dar:

Tabelle 33: Mittelwerte der Belastungsverschiebungen für die einzelnen Modelle

	Gewerbe	EFH	MFH	City
Bodenwertsteuer	-62,0 %	+12,0 %	-3,4 %	+188,0 %
Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer	+56,9 %	+4,3 %	+11,1 %	-74 %
Kombinierte Bodenwert- und flächensteuer	+2,2 %	+18,1 %	+144 %	+1,3 %
Flächennutzungssteuer	+1,9 %	+116 %	+6,3 %	-90,6 %
Modifizierte Flächen-nutzungssteuer	+58 %	-0,4 %	+48,68 %	-64,3 %

Eigene Darstellung

Dieser Überblick zeigt, dass in Hinblick auf die Mietwohngrundstücke ggf. besser auf die Modifikation der Flächennutzungssteuer verzichtet oder aber der Geschossflächensteuersatz niedriger gewählt werden sollte. Eine höhere Belastung der Mietwohngrundstücke zugunsten der Einfamilienhausgrundstücke ist aus Sicht des sozialen Kriteriums für sozial schwache Haushalte bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, nicht vertretbar.

⁴⁰² Ebd.

16 Ausblick: Potentiale einer Weiterentwicklung

Wie schon in Kapitel 10 angesprochen wurde, werden die Lenkungswirkungen der Modelle bei einer aufkommensneutralen Reform vermutlich nicht sehr hoch ausfallen. Aus diesem Grund sollten andere kommunale Steuern oder Steueranteile auf ihre Reduktionspotentiale überprüft werden. Eine Möglichkeit bestünde durch die Abschaffung der Gewerbesteuer, die schon seit längerem gefordert und diskutiert wird. Ihr Aufkommen schwankt aufgrund einer relativ hohen Einkommenselastizität sehr stark, was im Endeffekt zu einem prozyklischen Verhalten der Gemeinden führt.⁴⁰³ Insofern wäre sie ein erstes gutes Beispiel für eine mögliche Weiterentwicklung der Steuer- bzw. Hebesätze der Grundsteuer.

Zudem kann mit keinem Grundsteuermodell das grundsätzliche Problem beseitigt werden, dass an Ballungsgebieten angrenzende Gemeinden Bauland zu sehr günstigen Preisen bereitstellen, um Anteile an der Einkommens- und Gewerbesteuer zu bekommen. Für dieses Problemfeld müssten andere Instrumente ergänzend hinzugezogen werden. Eine Möglichkeit bestünde z.B. über den kommunalen Finanzausgleich das kommunale Ausweisungsverhalten zu steuern.⁴⁰⁴ Ein weiteres Instrument wären handelbare Flächenausweisungsrechte, die den Vorteil hätten, dass das Umweltziel (z.B. 12 ha / Tag im Jahr 2010) exakt bestimmt werden kann.⁴⁰⁵

Neben den ökonomischen Instrumenten existieren auch noch eine Reihe neuer Vorschläge, die dem Ordnungsrecht entspringen. Als Beispiel kann der Vorschlag dienen, dass bei einem zusätzlichen Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsfläche eine Nachweispflicht vorgelegt werden müsste, dass die Nachfrage nicht innerhalb des bestehenden Siedlungsgefüges gedeckt werden kann.⁴⁰⁶

Duerksen, Johnson und Fricke haben vier Instrumente diskutiert, die in den USA zur Regulierung von städtischem Wachstum entweder angewendet oder angedacht werden:⁴⁰⁷

A. „Development Caps“ setzen der Entwicklung einer Gemeinde eine absolute Grenze. Diese kann entweder durch die Bestimmung einer maximalen Einwohnerzahl, maximaler Wohneinheiten oder Gewerbeflächen gesetzt werden. Hierdurch würden sicherlich im Gemeindebereich Freiflächen gesichert, jedoch würde das erste Problem dann entstehen, wenn eine Gemeinde dies isoliert festsetzen würde. In den angrenzenden Gemeinden könnte dadurch eine „leapfrog sprawl“ entstehen, der Flächenverbrauch würde also nur

⁴⁰³ Vgl. Brümmerhoff, 2001, S. 522f.

⁴⁰⁴ Vgl. Bizer, et al., 1998, S. 47ff.

⁴⁰⁵ Vgl. Ebd., S. 44ff.

⁴⁰⁶ Wittenbecher, 1999a, in: ARL, 1999, S. 17.

⁴⁰⁷ vgl. nachfolgend Duerksen, Johnson, Fricke, 1995, Abschnitt „Development Guidance / Growth Management“ (<http://www.dlg.oem2.state.co.us/fs/toolgm.htm>), o.S.

dorthin externalisiert und die Beanspruchung der gemeindlichen Infrastruktur würde steigen ohne finanzielle Gegenleistung der außergemeindlichen Nutzer. Bei einer flächendeckenden Anwendung könnte es dagegen entweder bei einer steigenden Nachfrage zu enormen Preissteigerungen kommen, oder bei einer rückgehenden Nachfrage zu einer starken Unterauslastung führen mit all seinen v.a. sozialen Problemen. Dieses Instrument wurde in Boca Raton, Florida 1972 angewendet und aufgrund von Verfahrensfehlern für ungültig erklärt.

- B. „Rate Allocation Systems“ setzen für die zusätzliche Flächennachfrage pro Jahr eine absolute oder relative Grenze. Dies kann wiederum global oder für die verschiedenen Nutzungskategorien geschehen. Hierdurch kann zumindest das Wachstum begrenzt und an einem „comprehensive plan“ ausgerichtet werden. Analog zu den „Development Caps“ würde es ohne flächendeckende Anwendung zu unerwünschten Externalitäten kommen.
- C. „Phasing (Tier) Systems“ regulieren den Ort und den Zeitpunkt von Entwicklungen in Abhängigkeit von der tatsächlichen oder geplanten Verfügbarkeit von öffentlicher Infrastruktur. Sie unterscheiden sich vom „adequate public facilities system“ dadurch, dass Entwicklung nur dann stattfindet, wenn auch in der Nähe die benötigte Infrastruktur vorhanden ist. Sofern diese nicht ausreicht oder am Ort nicht vorhanden ist, muss der Entwickler entweder den Ausbau oder den Neubau finanzieren. Dieses Instrument ist nur für Gemeinden mit Entwicklungspotentialen im Innenbereich interessant und kann den Flächenverbrauch auch nur steuern und nicht begrenzen.⁴⁰⁸ Dieses Instrument erinnert an die hierzulande praktizierte Entwicklung entlang von Entwicklungsschwerpunkten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2, § 7 Abs. 2 Nr. 1c ROG) sowie das Instrument des Städtebaulichen Vertrags (§ 11 BauGB).
- D. „Carrying Capacity Limits“ definieren Grenzen des Wachstums. Hierbei soll versucht werden die Assimilationsfähigkeit der Umweltmedien in dem jeweiligen angrenzenden Raum zu ermitteln und daraus die Grenzen des gemeindlichen Wachstums abzuleiten. Zu berücksichtigende Faktoren können z.B. Verkehr, Wasserversorgung, Abfallbehandlung oder aber auch Begrenzung durch wiederkehrende Überschwemmungen. Dieses Vorgehen wird auch in dieser Arbeit für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorgeschlagen (s. Kapitel 3.2.3 auf Seite 21).

Durch eine Flexibilisierung der Instrumente „Development Caps“, „Rate Allocation Systems“ sowie „Carrying Capacity Limits“ mit Hilfe des Zertifikathandels (s.o.) könnten sie wieder enorm an Charme gewinnen.

⁴⁰⁸ ebd.

17 Fazit

In der Regel wird im politischen Geschehen in Vierjahreszeiträumen gedacht und gehandelt. Die nächste Wahl wird als wichtiger angesehen als die Folgen, die durch die eigenen Handlungen in zehn, zwanzig oder hundert Jahren – ja sogar in mehreren hunderttausenden von Jahren verursachen kann und wird.⁴⁰⁹ Auch bei der Reform der Grundsteuer, sollten die möglichen Folgen der Wirkungen einer reformierten Grundsteuer eine große Rolle bei der Bewertung der verschiedenen Modelle bekommen. Wenn bei dem anhaltenden Flächenverbrauch nicht ein Anreiz zur sparsameren Nutzung gesetzt wird, werden in den nächsten 25 Jahren die Innenstädte immer weiter veröden und viele innerstädtische Gebiete mehr und mehr vom Lehrstand geprägt sein.

In vielen Publikationen zu Reformvorschlägen der Grundsteuer werden immer wieder Argumente gegen das ein oder andere Modell vorgebracht, ohne ernsthaft überprüft zu haben, ob es überhaupt stichhaltig bzw. relevant ist. So ist es z.B. einerseits nicht zwingend notwendig die Leistungsfähigkeit mit der Grundsteuer zu verfolgen (s. Tabaksteuer), noch ist es andererseits bewiesen, dass mittels dem Grundbesitz die Leistungsfähigkeit bestimmt werden kann. Viel besser für die Annäherung an eine „soziale Gerechtigkeit“ dürfte hierfür die Einkommenssteuer sein. Oft wird auch ein Argument vorgebracht, welches bei genauerer Betrachtung genauso gut gegen das selbst favorisierte Modell spricht.

Anhand der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Modellen in der Nutzwertanalyse und den Vergleichsberechnungen anhand der Beispielgrundstücke in Münster, konnte dargelegt werden, dass die Flächennutzungssteuer noch am ehesten einen positiven Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie liefern könnte. Als zweit beste Lösung wurde die Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer identifiziert, die bei der richtigen Ausgestaltung auch einen Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs liefern kann. Letztendlich bestünde auch durch eine Kombination der beiden Modelle die Möglichkeit, auf die Lenkungseffekte sehr differenziert Einfluss zu nehmen.

Wenn man im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auch Ziele des Boden-/Ressourcenschutzes mit berücksichtigen möchte, empfiehlt sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Wirkungen bestehender sowie geplanter Steuern und Subventionen, die den Zielen zuwiderlaufen können und damit viele Bemühungen in dem Bereich konterkarieren.

⁴⁰⁹ Vgl. auch Tremmel, Viehöver, 2001, S. 1ff.

Literaturverzeichnis

i. Bücher

- Apel, D., Lehmbrock, M., Pharoah, T., et al., 1997, *Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 24, Berlin.
- ARL (Akademie für Raumordnung und Landesplanung), 1987, *Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz*, Hannover.
- ARL, 1996, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover.
- ARL, 1999, *Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Hannover.
- Bach, S., 1999, *Ökologische Steuerreform: Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann*, Berlin.
- Baumol, W. J., Oates, W. E., 1971, *The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment*. In: *Swedish Journal of Economics*, Bd. 73, H. 1, S. 42-54.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), 2000, *Raumordnungsbericht 2000*, Berichte, Band 7, Bonn.
- Bergmann, A., Einig, K., Hutter, G., et al., (Hrsg.), 1999, *Siedlungspolitik auf neuen Wegen: Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung*, Berlin.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung), 1996, *Nachhaltige Stadtentwicklung: Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau*, Bonn.
- Bizer, K., 1994, *Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen*, Köln.
- Bizer, K., 1998, *Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen*, Berlin.
- Bizer, K., Ewringmann, D., Bergmann, E., et al., 1998, *Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung*, Enquete Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« (Hrsg.), Konzept Nachhaltigkeit. Berlin (u.a.).
- Bizer, K., Lang, J., et al., 2000, *Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen*, Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 21/00, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.), 1997, *Agenda 21*, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Bonn.
- Bringezu, S., 1995, *Wohin mit dem ökologischen Rucksack? Probleme und Perspektiven unserer Durchflussgesellschaft*, Wuppertal.
- Brümmerhoff, D., 2001, *Finanzwissenschaft*, 8., völlig überarbeitete und stark erweiterte Auflage, München (u.a.)
- Bucher, H., Losch, S., Ochsberg, H., et al., 1996, *Raumordnungsprognose 2010*, BBR (Hrsg.), Materialien zur Raumentwicklung, Heft 74, Bonn.
- Bückmann, W./Lee, Y.-H. (Hrsg.), et al., 2000, *Verhaltenssteuerung zum Bodenschutz: Probleme eines Konzept-Transfers zwischen Deutschland und Ostasien*, Berlin.
- BUND, MISEREOR (Hrsg.), 1996, *Zukunftsfähiges Deutschland*, Basel, Boston, Berlin.
- Bundesumweltministerin Merkel, A., 1998, *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms*, BMU (Hrsg.), Bonn.
- Coase, R. H., 1960, *The Problem of Social Cost*. In: *The Journal of Law and Economics*, Bd. 3, H. 1, S. 1-44.
- Daly, H.-E., 1999, *Ecological Economics and the Ecology of Economics*, Cheltenham, Northampton.

- De Leeuw, A., Priemus, H. (Hrsg.), 1993, *Bodenpolitik und Infrastruktur*, Frankfurt a.M. (u.a.).
- Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1998, *Agrarbericht 1998*, BML (Hrsg.), (<http://www.bml.de/landwirtschaft/ab98.htm>)
- Deutsches Nationalkomitee für das Europäische Naturschutzjahr, 1996, *Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten: Der deutsche Beitrag zum 2. Europäischen Naturschutzjahr 1995*, Bonn.
- Dickertmann, D., Gelbhaar, S., 2000, *Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Herne/Berlin.
- Ebersbach, H., 1985, *Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs am ökologisch falschen Platz*, UBA (Hrsg.), FB 84-049, Berlin.
- Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (Hrsg.), 1997, *Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen*, Zwischenbericht, Bonn.
- Enquete Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« (Hrsg.), 1998, *Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild bis zur Umsetzung*, Endbericht, Bonn.
- Ewringmann, D., 1995, *Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung*, Berlin.
- Ewringmann, D., Schafhausen, F., 1985, *Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik – Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland*, UBA (Hrsg.), FB 84-074, Berlin.
- Giseke, G., Holtmann, K., Hucke, J., et al, 1988, Städtebauliche Lösungsansätze zur Verminderung der Bodenversiegelung als Beitrag zum Bodenschutz, Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 456, Regensburg.
- Hahn, E., 1991, *Ökologischer Stadtumbau: Theorie und Konzept*, Forschungsprofessur Umweltpolitik Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 91-405, Berlin.
- Happe, M, Mohs, B, Ohligschläger, G., et al., 1999, *Bodenschutz und Landschaftsverbrauch*, Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 15/99, Berlin.
- Hauff, V., 1987, *Unsere gemeinsame Zukunft*, Greven.
- Hübler, K.-H., Schablitzki, G., et al., 1991, *Volkswirtschaftliche Verluste durch Bodenbelastung in der Bundesrepublik Deutschland*, Umweltbundesamt (Hrsg.), Berichte 10/91, Berlin.
- Jänicke, M., 1997, *Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern*, Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (Hrsg.), Konzept Nachhaltigkeit, Berlin (u.a.).
- Jörissen, J., Kopfmüller, J., Brandl, V., et al., 1999, *Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung*, Forschungszentrum Karlsruhe, Wissenschaftliche Berichte FZKA 6393, Karlsruhe.
- Josten, R., 2000, *Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer*, Stuttgart.
- Kastenholz, H.G., Erdmann, K.-H., Wolff, M., 1996, *Nachhaltige Entwicklung*, Berlin (u.a.).
- Klauer, B., 1998, *Nachhaltigkeit und Naturbewertung: Welchen Beitrag kann das ökonomische Konzept der Preise zur Operationalisierung von Nachhaltigkeit leisten?*, Heidelberg.
- Knaus, A., Renn, O., 1998, *Den Gipfel vor Augen. Unterwegs in eine nachhaltige Zukunft*, Marburg.
- Kuhlmann, M., 1997, *Das Gebot sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Städtebaurecht: Ansätze zur inhaltlichen Konkretisierung*, Frankfurt a.M. (u.a.).
- Lee, Y.-H., 2000, *Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt- und Bodenschutz*, Berlin.
- Meyer, J., 1997, *Die zukunftsfähige Stadt: Nachhaltige Entwicklung in Stadt und Land*, Düsseldorf.

- Micheel, B., Klemmer, P. (Hrsg.), 1994, *Bodennutzung als umweltökonomisches Problem*, Bochum.
- Ninck, M., 1997, *Zauberwort Nachhaltigkeit*, Zürich.
- Pfeiffer, U., Simons, H., 1999, *Der Immobilienmarkt im neuen Jahrtausend*. Bayerische Landesbank (Hrsg.), München.
- Pigou, A. C., 1932 (Nachdruck 1950), *The Economics of Welfare*. London.
- SRU, 1994, *Umweltgutachten 1994*, Stuttgart.
- SRU, 1996, *Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume*, Sondergutachten, Bonn.
- SRU, 2000, *Umweltgutachten 2000*, Stuttgart.
- Tesdorpf, J.-C., 1984, *Landschaftsverbrauch: Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung*, Berlin/Vilseck.
- UBA (Hrsg.), 1999, *Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten*, Berichte 3/99, Berlin.
- v. Carlowitz, H.-C., 1713, *Sylvicultura oeconomica: Anweisung zur wilden Baum-Zucht*, Leipzig. (Reprint der Ausgabe herausgegeben von Irmer, K., 2000, Freiberg)
- Wackernagel, M., 1997, *Unser ökologischer Fußabdruck: wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt*, Basel Boston, Berlin.
- WBGU (Hrsg.), 1994, *Die Welt im Wandel: die Gefährdung der Böden*, Jahresgutachten, Bonn.
- WCED (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, Nairobi, Oxford.

ii. Dissertationen

- Herz, A., 2000, *Ökologisierung der Hochschule. Eine Konzeption für die Universität Trier*. Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Dr. rer. pol. des Fachbereichs IV: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften/Mathematik/Informatik der Universität Trier, Trier.

iii. Aufsätze in Sammel- und Nachschlagewerken

- Anders, F., 1997, *Grundlagen und Auswirkungen einer Bodenwertsteuer*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 247-263.
- Apel, D., 1999, *Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung*. In: Bergmann, A., 1999, *Siedlungspolitik auf neuen Wegen: Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung*, Berlin, S. 245-256.
- Bach, S., 1996, *Reform der Grundsteuer – Zu Fragen der künftigen Boden- und Siedlungspolitik*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 68-75.
- Behrens, E., 1996, *Soziale Marktwirtschaft und Bodenordnung*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 81-84.
- Bizer, K., 1996, *Soziale Marktwirtschaft und Bodenordnung*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 75-81.

- Bizer, K., im Erscheinen, *Designing a land use tax*, in: Clinch, J. P., Schlegelmilch, K., Spenger, R., Triebswetter, U. (eds): *Greening the Budget*, Cheltenham and Northampton (Edward Elgar).
- Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 1-38.
- Conradi, P., 1997, *Ein soziales Bodenrecht – eine ungelöste/unlösbare Aufgabe?* In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 26-34.
- Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden. In: dies. S.13-15, 64-76.
- Dietrich-Buchwald, B., 1996, *Die Bodenwertsteuer in Dänemark*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 85-94.
- Dransfeld, E., 1996, *Markt versus Staat – Bodenmärkte und Bodenpolitik in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 46-55.
- Dybe, G., Rogall, H., 2000, *Einleitung: Die ökonomische Säule der Nachhaltigkeit*. In: dies., S. 11-17.
- Eichstöd-Bohlig, F., Wilhelm, H., 1997, *Nachhaltige Siedlungspolitik braucht einen starken politischen Willen*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 37-47.
- Flaig, H., Linckh, G., Sprich, H., 1998, *Nachhaltigkeit in der Land- und Forstwirtschaft*. In: Knaus, A., Renn, O., 1998, *Den Gipfel vor Augen: Unterwegs in eine nachhaltige Zukunft*, Marburg, S. 256-277.
- Goring, M., Görzig, B., Schulz, E., 1999, *Perspektiven der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und in den Bundesländern: Modellrechnungen des DIW bis zum Jahr 2010*. In: BBR, 1999, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12.1999, Bonn, S. 711-721.
- Güttler, H., 1987, *Bodenpolitische und Bodenrechtliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme*. In: ARL, 1987, *Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz*, Hannover, S. 347-366.
- Güttler, H., 1997, *Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 78-91.
- Hediger, W., 1997, *Elemente einer ökologischen Ökonomik nachhaltiger Entwicklung*. In: Rennings, K./Hohmeyer, O. (Hrsg.), 1997, *Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen*, Baden-Baden, S. 15-37.
- Hintzsche, B., Steinfurt, F., 1997, *Boden und Kommunalfinanzen*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 203-217.
- Hucke, J., z. Lynar, W., 1988, *Ergebnisse des Forschungsprojektes „Städtebauliche Lösungsansätze zur Verminderung der Bodenversiegelung als Beitrag zum Bodenschutz“*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 1988, *Bodenversiegelung im Siedlungsbereich*, Heft 8/9.1988, BBR (Hrsg.), Bonn, S. 499-503.
- Jahn, S., 1996, *Protokoll Abschlusspodium 17.11.*, In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 261-265.

- Jänicke, M, Jörgens, H., 1997, *Nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien: Eine Bilanz internationaler Erfahrungen*. In: Rennings, K./Hohmeyer, O. (Hrsg.), 1997, *Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen*, Baden-Baden, S. 137-164.
- Kadritzke, U., 2000, *Editorial*, von: Dybe, G., Rogall, H. (Hrsg.), 2000, *Die ökonomische Säule der Nachhaltigkeit: Annäherungen aus gesamtwirtschaftlicher, regionaler und betrieblicher Perspektive*, Berlin., S.7-9.
- Kansy, D., 1997, *Zielkonflikte ausdiskutieren!* In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 18-25.
- Kantzow, W., Schreyer, M., 1996, *Verfahren der Verkehrswertermittlung*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 59-67.
- Krautzberger, M., 1996, *Das zukünftige Planungsrecht – Bericht des Bundesbauministeriums*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 251-261.
- Losch, S., 1999, *Stand und Entwicklung, Folgen und Bewertung der Flächenbeanspruchungen in Deutschland*. In: ARL, 1999, *Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Hannover, S. 24-41.
- Loske, R., 1997, *Innovationen im Bereich Dienstleistungen – Eine zukunftsfähige Wirtschaft braucht eine bessere Infrastruktur*. In: Rennings, K./Hohmeyer, O. (Hrsg.), 1997, *Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen*, Baden-Baden, S. 261-295.
- Meyer, B., 1996, *Protokoll der Arbeitsgruppe III*, in: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 94-96.
- Nakelski, S., 1997, *Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 240-246.
- Nascimento, I, 2000, *Nachhaltige Raumplanung am Beispiel der Region Ile-de-France*. In: Dybe, G., Rogall, H. (Hrsg.), 2000, *Die ökonomische Säule der Nachhaltigkeit: Annäherungen aus gesamtwirtschaftlicher, regionaler und betrieblicher Perspektive*, Berlin., S.149-168.
- Petschow, U., Dröge, S., Hübner, K., et al., 1997, *Auswirkungen der Globalisierung auf eine nationale Politik der Nachhaltigkeit*. In: Rennings, K./Hohmeyer, O. (Hrsg.), 1997, *Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen*, Baden-Baden, S. 109-136.
- Pfeiffer, U., Aring, J., 1993, *Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die Grundstücksnutzung*. In: dies. 1993, *Stadtentwicklung bei zunehmender Bodenknappheit*, Stuttgart, S. 142-161.
- Rach, D., 1996, *Die Entwicklung der Wohnbouländmärkte im Bundesgebiet – Ausprägungen, Auswirkungen, Ursachen*. In: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 39-46.
- Rehn, W., 1996, *Hohe Bodensteuern – hohe Bodenpreise? Protokoll Podiumsdiskussion 16.11.*, in: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1996, *Zwischen Flächenfraß und Überverdichtung: Fragen der zukünftigen Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung*; lang&schlüssig 13/29, Bonn, S. 118-125.

- Rennings, K./Hohmeyer, O. (Hrsg.), 1997a, *Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen*, Baden-Baden.
- Rennings, K./Hohmeyer, O., 1997b, *Zur Verbindung von Indikatoren starker und schwacher Nachhaltigkeit: Das Beispiel Klimaänderung*. In: dies. S. 39-70.
- Rogall, H., 2000, *Von der globalen zur betrieblichen Leitidee der Nachhaltigkeit*. In: Dybe, G., Rogall, H. (Hrsg.), 2000, *Die ökonomische Säule der Nachhaltigkeit: Annäherungen aus gesamtwirtschaftlicher, regionaler und betrieblicher Perspektive*, Berlin., S.21-43.
- Scholich, D., 1999, *Nutzungsanspruch Verkehr*. In: ARL, 1999, *Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Hannover, S. 55-80.
- Teigel, M., 1997, *Boden und Ökologie: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Instrument nachhaltiger Entwicklung?* In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 190-202.
- Tremmel, J., 1997, *Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann*. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen, Hrsg., 1997, *Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt*, Hamburg, S. 149-240.
- Turowski, G., 1987, *Konsequenzen des Flächenverbrauchs für Gesetzgebung, Administration und Politik*. In: ARL, 1987, *Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz*, Hannover, S. 387-406.
- v. Heynitz, J., 1997, *Ordnungspolitische Leitlinien und konkrete Gestalt einer künftigen Bodenordnung*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 266-282.
- Vesper, M., 1997, *Auf dem Weg zu einer sozialverträglichen Bodenordnung*. In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 9-11.
- Wittenbecher, C., 1999a, *Ziele und Entwicklungsstand der Flächenhaushaltspolitik*. In: ARL, 1999, *Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Hannover, S. 13-23.
- Wittenbecher, C., 1999b, *Nutzungsanspruch Oberflächennahe Rohstoffe*. In: ARL, 1999, *Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung*, Hannover, S. 68-80.
- Wolf, F., 1987, *Instrumente und Entscheidungsprozesse einer Zielbezogenen Siedlungsflächenpolitik*. In: ARL, 1987, *Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz*, Hannover, S. 367-385.
- Zlonicky, M., 1997, *Boden und koloniale Verstädterung. Zur Diskussion über die Entwicklung von Agglomerationen: bodenlos?* In: Dietrich, H., Dietrich, B., 1997, *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig/Wiesbaden, S. 174-189.

iv. Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen

- Apel, D., 2001, *Zur Reform der Grundsteuer*. In: Planerin, Nr. 1/01, S. 62-63.
- Bergmann, E., 1999, *Lenkung der Flächenausweisung über Zuweisungen?* In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 555-564, Bonn.
- Bergmann, E., 1999, *Steuerung der Flächennutzung*. In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. I-III, Bonn.
- Bermann, E., Gatzweiler, H.-P., 2000, *Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Arbeitspapiere, Heft 1.2000, Bonn.

- Bizer, K., 1999, *Abgaben in der Flächennutzung*. In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 511-519, Bonn.
- Bizer, K., Joeris, D., 1998, *Zur Eignung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer*. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Nr. 3/98, S. 132-135.
- Brand, K.-W., 2000, *Vision ohne Herzblut. Über die begrenzte Resonanzfähigkeit des Leitbilds der Nachhaltigkeit*. In: Politische Ökologie, Heft 63/64, S. 19-22.
- Breitschuh, G., 2000, *Landwirtschaftlicher Bodenschutz*. In: Bodenschutz, Heft 3/00, S. 69.
- Bucher, H., Kocks, M., Siedhoff, M., 1994, *Die künftige Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands bis 2010: Annahmen und Ergebnisse einer BfLR-Bevölkerungsprognose*. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12.1994, Bonn, S.815-841 (-971 mit Anhang).
- Dick, E., 1986, *Mehr Siedlungsflächen: Nicht Flächenverbrauch, sondern bessere Bodennutzung*. In: Bauwelt, 1986, Heft 48, S. 1824.
- Dörschel, J., 1995, *Plädoyer für die Einführung einer Großwohnflächen-Steuer*. In: Andere Zeiten. Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation, Heft 6, S. 46-48.
- Dörschel, J., 1996, *Plädoyer für die Einführung einer Großwohnflächensteuer*. In: Andere Zeiten. Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation, Heft 6/96, S. 46-48.
- Dosch, F., 2000a, *Der Flächenverbrauch in Deutschland hat sich intensiviert*. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5 / Oktober 2000, S.8 (http://www.bbr.bund.de/veroeff/bbr_info/info_5_2000.pdf).
- Dosch, F., Beckmann, G., 1999a, *Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert*. In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 493-509, Bonn.
- Dosch, F., Beckmann, G., 1999b, *Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010*. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.1999, S. 827-842.
- Einig, K., 1999, *Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung*. In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 535-554, Bonn.
- Ewringmann, D., Perner, A., 2000, *Nachhaltige Raumentwicklung in Europa – Schlussfolgerungen aus dem EUREK*. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.2000, S. 171-181.
- Finkbeiner, F., 2001, *Bevölkerungswachstum und Generationengerechtigkeit*. In: Generationengerechtigkeit!, Ausgabe 1/01, S. 11-12.
- Finke, L., 1987, *Ökologische Potentiale als Element der Flächenhaushaltspolitik*. In: ARL, 1987, *Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz*, Hannover, S. 203-267.
- Forßmann, J., 2000, *Gedanken zur Fortentwicklung des Boden- und Planungsrechts*. In: Planerin, Nr. 3/00, S. 54-55.
- Gassner, E., 1977, *Die Grenzen der Verdichtung bei Wohnbaugebieten*. In: Vermessungswesen und Raumordnung, 1977, H. 6, 39. Jg., S. 273-300.
- Graßl, H., 1997, *Brisante Mischung. Böden und globaler Wandel*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 12-16.
- Grober, U., 1999, *Der Erfinder der Nachhaltigkeit. Sustainable Development – das weltweit diskutierte Umweltkonzept hat eine überraschende Geschichte. Sie führt zurück ins barocke Sachsen: So Hans Carl von Carlowitz in der Silberstadt Freiberg*. In: Die Zeit, Nr. 48, vom 25.11.1999,
- Haaf, G., 1991, *Das zerreisende Netz*. In: GEO Wissen „Verkehr – Mobilität“, Hamburg.
- Häberli, R., 1997, *Auf dem Boden der Tatsachen. Perspektiven nachhaltiger Bodennutzung am Beispiel der Schweiz*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 96-100.
- Held, M., 1997, *„Der letzte Dreck“ Gründe für die gesellschaftliche Ignoranz des Bodenproblems*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 33-37.
- Hinterberger, F., Welfens, M.-J., Gerking, D., Woeste, H., Schmidt-Bleek, F., 1996, *Ökonomie der Stoffströme – ein neues Forschungsprogramm*. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Heft 6/96.

- Josten, R., 1999, *Die Bodenwertsteuer – eine Reformmöglichkeit für die Grundsteuer?* In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Nr. 6/99, S. 321-331.
- Jung, W., 2000, *Von der Baumutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung*. In: Planerin, Nr. 3/00, S. 59-61.
- Kleiber, W., 1999, *Neue Wege in der Baulandbereitstellung*. In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 521-533, Bonn.
- Kleiber, W., 2000, *Die »europäischen Bewertungsstandards« des Blauen Buchs*. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Nr. 6/00, S. 321-239.
- Kümmerer, K., 1997, *Vielfalt der Zeiten: Zeitökologische Aspekte eines nachhaltigen Umgangs mit Böden*. In: Politische Ökologie, Bodenlos, Sonderheft 10, S. 42-46.
- Losch, S., 1997, *Der große Hunger. Landschaftsverbrauch in Deutschland – Anspruch und Wirklichkeit*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 27-32.
- Löwenberg, E. 2000, *Grundsteuerreform als Instrument gegen den Flächenverbrauch*. In: Planerin, Nr. 3/00, S. 56-58.
- Mertz, T., 2000, *Umweltpolitik – Deutschland bekommt einen Nachhaltigkeitsrat*. In: punkt.um 1/2000.
- Pimentel, D., Kleinman, P.-J.-A., Pimentel, M., Held, M., 1997, *Immer weniger für immer mehr. Überbevölkerung und Luxuskonsum als größte Bedrohungen für die Böden*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 7-11.
- Reidenbach, M., 1999, *Die reformierte Grundsteuer – Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik?* In: Informationen der Raumentwicklung, Heft 8.1999, S. 565-576, Bonn.
- Schillen, I., 1995, *Die Wohnflächensteuer ist unsozial: Sie bringt keine Lösung der Wohnungsprobleme und diskriminiert Frauen*. In: Andere Zeiten. Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation, Heft 6, S. 48-50.
- Schillen, Ida, 1996, *Die Wohnflächensteuer ist unsozial. Sie bringt keine Lösung der Wohnprobleme und diskriminiert Frauen*. In: Andere Zeiten. Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation, Heft 6/96, S. 48-50.
- Schmalholz, M., Wiggering, H., 2001, *Der Ansturm auf die Fläche: Die fortschreitende und ungebremste Inanspruchnahme des Bodens zerstört wichtige Lebensgrundlagen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.93, 21. April 2001, S. 15.
- Simonis, U.E., 1991, *Globale Umweltprobleme und zukunftsfähige Entwicklung*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 19, S. 3-12.
- Simonis, U.-E., 2000, *Globales Umweltmanagement. Dem GEO-2000 Bericht der Vereinten Nationen mangelt es an Selbstkritik*. In: punkt.um, Heft 1/2000, S. 17-18.
- Simons, H., 1999, *Perspektiven des westdeutschen Wohnungs- und Büromarktes bis 2030*. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.1999, S.745-754.
- Tilzer, M., 2001, *Die Tragfähigkeit der Erde*. In: Generationengerechtigkeit!, Ausgabe 2/01, S.4-5.
- Tremmel, J., Laukemann, M., Lux, Ch., 1999, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20 a GG*. In: ZRP, 1999, Heft 10, S. 432-438.
- Tremmel, J., Viehöver, M., 2000, *Ökologische Steuerreform und Gerechtigkeit zwischen den Generationen?* In: GAIA, Heft 9/1 (2000), S. 62-63.
- Tremmel, J., Viehöver, M., 2001, *Das Dilemma der Kurzfristigkeit der Politik*. In: Generationengerechtigkeit!, Heft 2.2001, S. 1ff.
- v. Weizsäcker, E.-U., 2001, *Umwelt, Bevölkerung und Nachhaltigkeit: Das Worldwatch Institute sieht die Zunahme der Weltbevölkerung als eines der zwei größten Umweltprobleme der Welt. Das andere sei die Klimaänderung*. In: Generationengerechtigkeit!, Ausgabe 2/01, S.1 & 11.
- Verbeek, B., 1995, *Verschwendung besteuern! Ökologische Überlegungen zum Wohnungsmangel*. In: Politische Ökologie, Heft 41, Mai/Juni'95, S. 63-65.

- Weiger, H., 1997, *Land in Sicht! Schutzkonzepte, die dem Flächenverbrauch den Boden entziehen*. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 101-104.
- Winiwarter, V., 1997, *Agricultura*. In: Politische Ökologie, *Bodenlos*, Sonderheft 10, S. 66-69.
- Wullenweber, K., 2000, *Wortfang. Was die Sprache über Nachhaltigkeit verrät*. In: Politische Ökologie, Heft 63/64, S. 23-24.

v. **Broschüren, Geschäftsberichte, Sonderhefte, unveröffentlichte Arbeiten, statistisches Material oder graue Literatur**

- ADAC e.V., 2000, *Straßenverkehr: Immer sicherer und umweltfreundlicher. Zahlen und Fakten*. Bestell-Nr. 283 157.1/12.00/B', München.
- Aring, J., Altena, O., Strack, K., 1997, *Siedlungserweiterung und Flächenschutz: Raumentwicklung zwischen Status Quo, Dispersion, Mittelstadtmodell und Verstädterung am Stadtrand*, Kurzfassung, Bonn; (<http://www.empirica-institut.de/kufa/ja03.pdf>).
- Beckmann, G., Dosch, F., Müller-Kleißler, R., et al., 1999, *Baulandumfrage 1997/98 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung*, Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2000, *Innenansichten: Steuern von A bis Z*, Berlin.
- BMI (Bundesministerium des Inneren), 2000, *Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2050*, Berlin (<http://www.bmi.bund.de/download/1445/Download.pdf>).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), 1999a, *Der Weg zur eigenen Wohnung – mit Hilfe der Eigenheimzulage*, Bonn.
- BMVBW, 1999b, *So hilft der Staat beim Bauen*, Die Fördermöglichkeiten für Wohnungsbau, Modernisierung und Instandsetzung auf einen Blick, Bonn.
- CSD (Commission on Sustainable Development), 2000, *Integrated Planning and Management of land resources*, Report of the Secretary-General, CSD Eighth session, E/CN.17/2000/6, New York.
- CSD, 1995, *Review of sectoral clusters, second phase: land, desertification, forests and biodiversity. Integrated approach to the planning and management of land resources*, Report of the Secretary-General, E/CN.17/1995/2, New York.
- CSD, 1997, *Integrated approach to the land planning and management of land resources*, E/CN.17/1997/2/Add.9, Addendum to CSD, 1997, *Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development*, Report of the Secretary-General, New York.
- CSD, 2000, *Conservation of biological diversity*, E/CN.17/2000/6/Add.4, Addendum to CSD, 2000, *Integrated Planning and Management of land resources*, Report of the Secretary-General, CSD Eighth session, E/CN.17/2000/6, New York.
- DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung), 2000, *Plädoyer für eine Bodenwertsteuer ausschließlich auf der Basis von Bodenwerten*, München.
- Deutscher Bundestag, 2001, *Protokoll der Plenumsitzung des Deutschen Bundestages vom 8. Februar 2001*, Bundestags Drucksache 14/3874, Berlin; (<http://dip.bundestag.de/btp/14/14149.pdf>).
- DFB (Deutscher Fußball-Bund), 2001, *Fußballregeln: Regel 1- Das Spielfeld, Anweisungen des DFB Nr. 1*, Frankfurt a.M., (<http://www.dfb.de/dfb-info/regeln/fussballregeln/regel/regel01.html>).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), 2000a, *Praxistest Grundsteuer*, Arbeitsordner, unveröffentlicht, Berlin.
- Difu, 2000b, *Praxistest Grundsteuer*, Zwischenbericht, unveröffentlicht, Berlin.

- Dosch, F. 1996, *Ausmaß der Bodenversiegelung und Potentiale zur Entsiegelung*, BBR (Hrsg.), Arbeitspapiere, 1/1996, Bonn.
- Dosch, F. 2000b, *Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über preisliche Anreize*, Bonn; <http://www.bbr.bund.de/abt1/i5/flaechenverbrauch.pdf>.
- Duerksen, C., Johnson, E., Fricke, C., 1995, *Colorado Growth Management Toolbox: Appendix To Smart Growth And Development Summit White Paper*, Clarion Associates (<http://www.dlg.oem2.state.co.us/fs/toolindx.htm>).
- DV (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.), 1999, *Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen*, Bonn; (http://www.deutscher-verband.org/_downloads/bericht-kommission-baulandangebot.pdf).
- EEA (European Environmental Agency), o.J., *Dobris Lagebericht*, <http://reports.eea.eu.int/92-827-5122-8/de/page011.html>.
- Faller, B., 2001, *Bodenpreise und Flächennachfrage: Überlegungen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung der Stadtregionen*, Bonn; (<http://www.empirica-institut.de/kufa/bf01.pdf>).
- Jänicke, Martin, 1997, *Nachhaltigkeit als politische Strategie*, Bonn (<http://www.fes.de/fes-publ/environment/nachhalt.html>)
- Krings-Heckemeier, M.-T., Pfeiffer, U., Aring, J, et al., 2000, *Stadtentwicklungspolitik und Demographie: Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau*, Bonn/Berlin; (<http://www.empirica-institut.de/kufa/ja13.pdf>).
- Ordway, N., 1998, *The City as a Real Estate Market: International Best Practices of Land-Use Controls in Formal and Informal Urban Markets*, University of Hawaii, Honolulu.
- Pfeiffer, U., Braun, R., 2001, *Alterssicherung und Wohneigentum*. In: Forum Wohneigentum 12/00, Verbandsorgan des vhw; (<http://www.empirica-institut.de/kufa/rb02.pdf>).
- Statistisches Bundesamt, 1998, *Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung*, Fachserie 3, Reihe 5.1, S.52-53, Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (UBA), o.J., *Deutscher Umwelt Index*, im Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>, Berlin.
- Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, 1998, *Nachhaltige Stadtentwicklung in Münster – das Projekt Häger*. F-Projekt 08, Sommersemester 1998, Dortmund.
- Westphal, C., 1999, *Die ökonomische Bedeutung des Bodens*, Wuppertal.