

## **Zukunftsfähige Raumnutzung: Boden gut machen – Steuern und Abgaben für eine Flächenkreislaufwirtschaft**

### 0. Kurzfassung

Der nachfolgende Beitrag gibt wichtige Passagen des Positionspapiers des BUND-Arbeitskreises „Zukunftsfähige Raumnutzung“ (BUND Hg. 2004) wieder, das sich mit den notwendigen Instrumenten für eine ökologisch nachhaltige Raumnutzung auseinandersetzt. Der Fokus des Beitrags liegt auf den Empfehlungen zur Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsinstrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Empfohlen wird ein Instrumentenverbund mit ordnungs- und planungsrechtlichen Regelungen. Das bestehende Steuer- und Subventionssystem soll aufkommensneutral modifiziert werden. Eckpunkte der Strategie bilden die Abschaffung flächenverbrauchsbegünstigender Subventionen wie Eigenheimzulage und Entfernungspauschale, die Abschaffung der Grunderwerbssteuer, um den Wechsel von Wohneigentum zu erleichtern und die Umgestaltung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer mit stärkerer Lenkungswirkung.

### **1. Der Flächenverbrauch in Deutschland und Forderungen zur Minimierung**

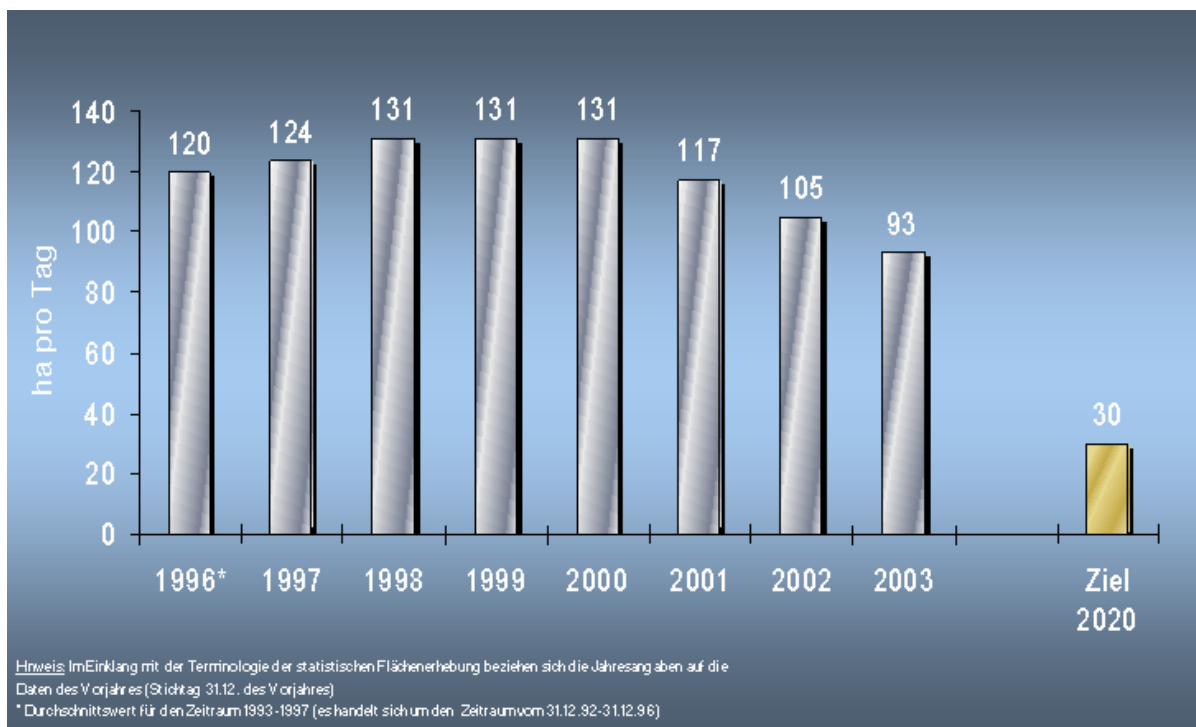
Erste Forderungen nach einer Umkehr der stetig wachsenden Inanspruchnahme von biologisch-ökologisch aktiven Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken wurden vom wissenschaftlichen Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bereits Ende der achtziger Jahre geäußert (vgl. ARL Hg. 1987). Nach einer Phase der beschleunigten Ausweisung von Flächen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung erneuerte dann das Wuppertalinstitut die Diskussionen durch die Forderung nach einem Nullwachstum der Siedlungsentwicklung bis zum Jahre 2010 (vgl. BUND / MISEREOR Hg. 1996). Die Frage der „richtigen“ Zielsetzung zur Eindämmung des Flächenverbrauchs stand in den Folgejahren im Vordergrund der weiteren Diskussionen. Die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ – ein Gremium in dem sich Wissenschaft und Politik vereint – einigte sich 1998 auf das Ziel, die Verbrauchsrate im Jahre 2010 auf 10% des Basiszeitraums von 1993-95 zu reduzieren und langfristig auf Null zu senken (Deutscher Bundestag Hg.1998). Das Bundesministerium für Umwelt verständigte sich dann – damals noch unter der christdemokratischen Leitung von Angela Merkel - auf den Kompromiss, die Verbrauchsrate bis zum Jahre 2010 auf 30 ha pro Tag senken zu wollen. Dieses Ziel wurde nach dem Regierungswechsel 1998 von der rot-grünen Koalition übernommen und findet sich heute auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (BUNDESREGIERUNG 2002).

Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken war nach dem starken Anstieg zum Ende der neunziger Jahre in den Jahren 2001 bis 2003 progressiv rückläufig. Der Siedlungsflächenzuwachs lag 2003 erstmals unter der notwendigen jährlichen

Verringerung, um im Jahr 2020 einen täglichen Verbrauch von 30 ha zu erreichen (siehe Abb. 1). Die sinkenden Verbrauchszahlen der letzten Jahre geben jedoch keineswegs Anlass zur Entwarnung. Die Flächeninanspruchnahme in Deutschland korreliert seit 1950 eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung und hat sich damit von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelt (SCHAAL 1999, 25). Es ist daher zu erwarten, dass mit einer Konjunkturbelebung auch die Flächeninanspruchnahme wieder ansteigen wird, sofern keine wirksamen Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Bei der Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken sind regional unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten. Regionen mit schwacher ökonomischer Entwicklung, insbesondere in den neuen Bundesländern, haben derzeit ein sehr geringes Siedlungsflächenwachstum mit rückläufigen Siedlungsdichten (Einwohner pro km<sup>2</sup> SuV-Fläche) aufgrund der negativen Bevölkerungsentwicklung. Stadtferne Regionen (z.B. Uckermark, Prignitz, Mecklenburg-Vorpommern) und Kernstädte verlieren in der Bevölkerung durch Abwanderung in wirtschaftlich stärkere Regionen und in die Ballungsrandzonen. Während in wirtschaftlich starken Regionen die Siedlungs- und Verkehrsfläche durch Neuausweisung fortwährend erweitert wird, wachsen in den peripheren ländlichen Regionen und in den Kernstädten lediglich die Leerstände und überständige materielle Infrastruktur wird zu einer zunehmenden finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte (vgl. DOSCH / BECKMANN 2003).

Abbildung 1: Siedlungsflächeninanspruchnahme 1996 -2003



Quelle: UMWELTBUNDESAMT (2005)

## **2. Modifikation der bestehenden Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme**

Der BUND formuliert in seinem Positionspapier zentrale Forderungen, mit denen das Ziel eines verringerten Flächen- und Umweltverbrauchs für eine nachhaltige Raumentwicklung angesteuert werden kann (vgl. BUND Hg. 2004). Ein eindeutiges, quantitativ „richtiges“ Ziel für die Verringerung des Flächenverbrauchs lässt sich weder wissenschaftlich noch politisch hinreichend begründen. Nimmt man jedoch den politischen Auftrag einer nachhaltigen Raumentwicklung i.S. der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ernst (vgl. BUNDESREGIERUNG Hg. 2004), so wird deutlich, dass Bund, Länder und Gemeinden rasch ein Instrumentarium entwickeln und anwenden müssen, mit dem erfolgreich Schritte zu einem verminderten Flächenverbrauch und zu geringeren Umweltbelastungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft eingeleitet werden.

Die erforderlichen planungs- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Minimierung des Flächenverbrauchs müssen vor dem Hintergrund der absehbaren rückläufigen demographischen Entwicklung, der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung einräumen und die Bestandssanierung vor den Neubau von Wohn- und Gewerbeflächen setzen. Die Siedlungsentwicklung muss in den Grenzen der Städte und Dörfer von heute stattfinden. Dabei ist insbesondere die Nachweis- und Begründungspflicht mangelnder Alternativen im Siedlungsbestand in der Genehmigungspraxis bei der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten zu verbessern.

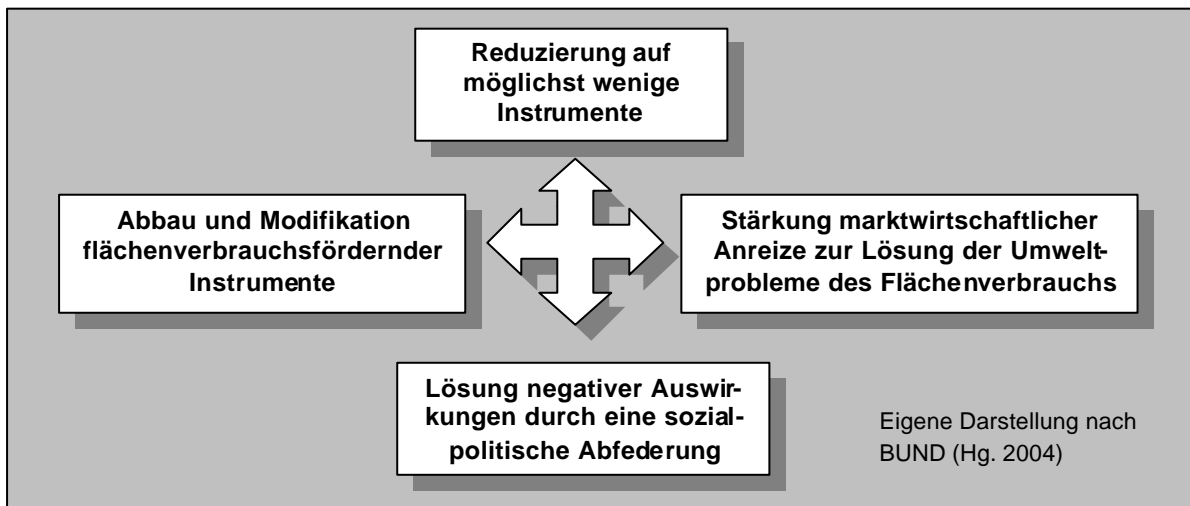
Eine zielgerechte Steuerung der Inanspruchnahme von biologisch-ökologisch aktiven Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken sowie die Reduzierung der ökologischen Belastungen der Siedlungstätigkeit muss das bestehende Instrumentarium kritisch hinterfragen und ggf. ergänzen. Die entscheidenden Instrumente, die die Intensität und den Umfang der Inanspruchnahme steuern können, sind planerische und ordnungsrechtliche Maßnahmen einerseits sowie relevante ökonomisch-finanzpolitische Instrumente.

Eine Vielzahl von Regelungen, die das Entscheidungsverhalten der Gemeinden und der Grundstückseigentümer beeinflussen, wirken heute darauf hin, diese Grundstücke baulich zu nutzen und zu versiegeln. Grundstückseigentümer handeln ökonomisch rational, wenn sie die höchste aller möglichen Grundrenten anstreben. Der Bodenpreis berücksichtigt i.d.R. nur zwei mögliche Nutzungen - die land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung und die bauliche Nutzung. Ökologische Funktionen finden im Bodenpreis keine direkte Berücksichtigung. Indirekt wird der Baulandpreis ggf. über die eingeforderte Realisierung von Kompensationsmaßnahmen lediglich leicht erhöht. Zudem verfolgen auch die Gemeinden, sofern sie Grundstückseigentümer sind, das Ziel, ihre Grundstücke gewinnbringend zu vermarkten. Alle bei der planerischen „Aufwertung“ eines Grundstücks beteiligten Akteure profitieren letztlich von der Vermarktung des Grundstücks. Städtische Vermessungsämter, Notare, Planer und Architekten, die ihre Gebühren und Honorare nach dem Bodenwert bemessen, haben ein individuelles ökonomisches Interesse an der baulichen Verwertung einer Grundfläche (SCHAAL 1999, 199).

Planerische Darstellungen und Festsetzungen sowie ordnungsrechtliche Maßnahmen in Form von Ge- und Verboten setzen den Rahmen für die künftige Entwicklung der Bau- und Siedlungstätigkeit. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen vor allem die marktwirtschaftlichen Kräfte (z.B. Bodenpreise, Transportkosten, Agglomerationsvorteile) die tatsächliche Siedlungstätigkeit und die Art und Weise der Nutzung der Fläche. Die laufenden Prozesse der Raumnutzung und insbesondere die mit der Flächennutzung verbundenen Umwelteffekte werden aber durch diese Steuerungsmechanismen nur unzureichend im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt gelenkt. Hier bedarf es daher einer Korrektur der Marktpreise durch Steuern und Subventionen sowie einer Erhebung von Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben bzw. zur Steuerung der Nutzung öffentlicher Güter.

Die Strategie des BUND basiert auf den in Abb. 2 dargestellten Gestaltungsprinzipien. Auf der einen Seite sollen Subventionen abgeschafft werden, die den Flächenverbrauch erhöhen oder verkehrsintensive Raumnutzungsstrukturen schaffen. Andererseits sollen ökonomische Anreize für öffentliche und private Akteure geschaffen werden, um die Beanspruchung der Umwelt zu Siedlungs- und Verkehrszwecken so gering wie möglich zu halten. Die Vorschläge streben an, Lenkungswirkungen zu optimieren und das Steuerungssystem zu vereinfachen. Sofern aus den vorgesehenen Maßnahmen soziale Probleme resultieren, müssen diese mit sozialpolitischen Instrumenten abgedeckt werden.

Abbildung 2: Gestaltungsprinzipien für einen Instrumentenverbund



## 2. Effektivere Nutzung von Ordnungsrecht und Planungsinstrumenten

In der deutschen Umweltgesetzgebung besteht kein Mangel an planerischen Instrumenten. Jedoch ist ein eklatantes Vollzugsdefizit im praktischen Umgang der Planungsinstrumente auf allen Ebenen feststellbar. Dabei zeigen sich vor allem zwei Defizite: Zum einen besteht in den Gemeinden aufgrund des oben erläuterten finanzpolitischen Eigeninteresses eine Tendenz zu einer übermäßigen Flächenausweisung, die häufig über den langfristigen Bedarf unter dem Ge-

sichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung hinausgeht. Diese Ausweisungspraxis schafft sich gewissermaßen selbst den Bedarf, wobei allerdings häufig die Folgeinvestitionen an Infrastruktur nicht einmal aus rein ökonomischer Sicht hinreichend beachtet werden. Zum anderen sind zwar im Baugesetzbuch Abwägungsgebote wie die Bodenschutzklausel nach § 1a BauGB „Mit Grund und Boden soll schonend und sparsam umgegangen werden <...>“ zu beachten und die Verantwortung gegenüber künftiger Generationen nach § 1 (5) BauGB verankert. Diese allgemeinen und unverbindlichen Leitsätze reichen aber in der Praxis nicht, um die Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken wirksam zu begrenzen. Neue Bauflächen werden regelmäßig auch dann ausgewiesen, wenn kein Nachweis geführt wird, dass das Vorhaben auf vorhandenen Innenbereichsflächen nicht realisiert werden kann. Ein erhebliches, der Politik und Verwaltung bei weitem noch nicht hinreichend bewusstes Flächenpotenzial befindet sich in den Baulücken, kleinen Brachen und anderen „Nachverdichtungsflächen“.

Die Erfahrung zeigt, dass die vorhandenen planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente nur dann in der täglichen Praxis tatsächlich wirksam angewendet werden, wenn von den politischen Rahmenbedingungen her entsprechende Anreize gesetzt werden. Zentraler Ansatzpunkt für eine flächen- und umweltschonende Handhabung des planerischen Instrumentariums der Kommunen muss eine Anpassung des finanzpolitischen Systems sein, um das dem Eigeninteresse der Kommunen dienende Handeln stärker an die gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitserfordernisse anzupassen. Dazu gehört insbesondere eine entsprechende Reform der Gewerbesteuererinnahmen und des Einkommenssteueranteils der Kommunen sowie des kommunalen Finanzausgleichs (BUND Hg. 2004).

### **3. Ökonomische Lenkungsinstrumente**

Mit planungs- und ordnungsrechtlichen Regelungen allein kann demnach eine Umkehr der Flächeninanspruchnahme nicht erreicht werden. Sowohl auf der Ebene der Kommunen als auch für individuelle Haushalte und Unternehmen sollen neue ökonomische Anreize für eine umweltgerechte Steuerung der Flächennutzung geschaffen werden. Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Flächennutzung geht es also darum, durch finanzpolitische Instrumente veränderte Preisstrukturen zu schaffen, die eine umweltschonende und flächensparende Raumnutzung der einzelnen Unternehmen und Haushalte wirtschaftlich lohnend machen bzw. umgekehrt umweltbelastende Verhaltensweisen aus einzelwirtschaftlicher Sicht unattraktiv werden lassen. Dabei kann es nicht nur um eine Reduzierung des statistisch erfassten Flächenverbrauchs gehen, sondern es müssen auch Anreize für eine Verminderung der Umwelt- und Naturbelastungen im Bestand gegeben werden.

Tatsächlich existiert bereits eine Vielzahl ökonomischer Regelungen in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und in Form von finanziellen Förderungen, die auf die Siedlungsentwicklung und Flächennutzung in unterschiedlicher Weise einwirken. Damit steuerliche Anreize im Sinne der ökologischen Lenkungswirkung den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung (u.a. der Verminderungen der Belastungen durch Flächenverbrauch) gerecht wer-

den und entsprechende gesamtgesellschaftlich notwendige Verhaltensänderungen auslösen, ist eine drastische Änderung und Neuordnung des Steuer- und Subventionssystems notwendig. Angestrebt wird **eine aufkommensneutrale Modifizierung des Steuer- und Subventionssystems**, wobei gleichzeitig eine **Vereinfachung des finanzpolitischen Instrumentariums** erreicht werden soll.

Zentrale Elemente bilden eine reformierte umweltbezogene Flächensteuer und die ersatzlose Streichung von (umweltschädigenden) Subventionen im Rahmen einer großen Steuerreform, die gleichzeitig eine entsprechende Steuerentlastung, insbesondere beim Faktor Arbeit ermöglicht. Diese Ausrichtung des Steuer- und Subventionssystems basiert auf grundsätzlichen Überlegungen und Erfahrungen in anderen Ländern, die stärker auf den Faktor Boden als Besteuerungsgrundlage setzen und als umweltentlastende Lenkungsinstrumente heranziehen und den Faktor Arbeit entsprechend entlasten.

### **3.1 Abschaffung von Steuern und Begünstigungen**

Im Sinne einer Vereinfachung des staatlichen Regelungssystems muss zunächst danach gefragt werden, ob die bestehenden steuer- und finanzpolitischen Instrumente noch gerechtfertigt sind und die notwendigen Steuerungs- und Anreizwirkungen auslösen. Der BUND schlägt vor, folgende Instrumente zu modifizieren bzw. zu streichen (BUND Hg. 2004):

**Streichung der Eigenheimzulage:** Die Eigenheimzulage fördert eine bestimmte Vermögensanlage, nämlich das Wohneigentum. Aus ökologischer Sicht ist vor allem bedeutsam, dass die Eigenheimzulage für Neubauten zu einer dispersen Siedlungsstruktur und einer vergleichsweise hohen Flächeninanspruchnahme je Einwohner sowie in starkem Maße zu einer Zersiedlung der Landschaft beiträgt. Auch vor dem Hintergrund einer veränderten demografischen Entwicklung besteht für eine Förderung des Wohnungsangebots (ursprüngliche Zielsetzung) keine Notwendigkeit mehr. Vielmehr besteht eine zunehmende Notwendigkeit der flexiblen Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestandes und eine Erhöhung der räumlichen Mobilität und der Umzugsbereitschaft, die nicht durch einseitige Förderungen gestört werden soll.

**Streichung der Grunderwerbsteuer:** Die Grunderwerbsteuer führt ebenso zu einer Verzerrung der Vermögensanlage. Da der Kaufpreis als Steuergegenstand gilt (der Hebesatz liegt bei 3,5%), werden Standorte an der Peripherie (günstigere Bodenpreise) gegenüber innerstädtischen Siedlungsbrachen begünstigt. Des Weiteren wird durch die Grunderwerbsteuer der Wechsel des Wohneigentums, der in einer flexiblen Gesellschaft immer notwendiger wird, finanziell belastet. Stattdessen sollten Umzug und Eigentumswechsel gefördert werden, um das tägliche Pendeln zu vermindern und den Wohnstandort an die regionalen Arbeitsmarkterfordernisse anzupassen.

### **Streichung der Bauspar- und Vermögensbildungsförderung:**

Auch diese Subventionierung führt zu Verzerrungen bei der Vermögensbildung und bevorzugt einseitig bestimmte Kreditinstitutionen. Eine einseitige Förderung der Verwendung von Vermögen für Bauzwecke ist weder heute und noch weniger künftig zu rechtfertigen. Faktisch wird nämlich auch durch diese Förderung der Flächenverbrauch angeregt.

**Streichung der Entfernungspauschale** bei der Lohn- und Einkommenssteuer: Von der Entfernungspauschale gehen zusätzliche Impulse für die Siedlung im ländlichen Umfeld von Ballungsgebieten aus (Wohnen im Grünen). Dadurch wird der Flächenverbrauch mittels staatlicher Anreize faktisch gefördert. Eine ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale ist auch aus allgemeinen umweltpolitischen Gründen notwendig, um Anreize für eine Verminderung der Umweltbelastungen durch Verkehr zu schaffen (Verursacherprinzip).

**Umwandlung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer:** Die Grundsteuer in ihrer heutigen Form hat kaum Lenkungswirkung. Es wird daher vorgeschlagen, diese abzuschaffen und durch eine umweltbezogene Flächensteuer zu ersetzen (s. unten).

Im Gegensatz zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion geht es hier nicht vorrangig um die Sanierung öffentlicher Haushalte, sondern um umweltpolitische Steuerungswirkungen und die grundsätzliche Rechtfertigung der Maßnahmen. In diesem Sinne wäre der Instrumentenwechsel auch bei Überschüssen in den öffentlichen Haushalten sinnvoll und umweltpolitisch notwendig.

Die Eigentumszulage und die Grunderwerbssteuer wirken sowohl beim Staat als auch beim privaten Bauherrn ohnehin konterkarierend, da derzeit in vielen Fällen der Erwerb eines Eigenheims gleichzeitig besteuert und subventioniert wird. Dies macht keinen Sinn und lässt sich auch durch nichts begründen. Ein Abbau beider Instrumente würde sich daher einkommens- und steuermäßig teilweise kompensieren.

### **3.2 Anpassung bestehender bzw. Einführung neuer Steuern und Subventionen**

Die Abschaffung bestehender Steuern und Subventionen erfordert auch eine Modifikation bestehender bzw. die Einführung neuer Steuern, um die gewünschte Lenkungsfunktion und auch die Finanzierung des Staatshaushalts zu gewährleisten. Aus Sicht einer umweltschonenden Flächennutzung und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs werden vor allem folgende Veränderungen der steuerlichen Lenkungsinstrumente vorgeschlagen:

Konsequente **Weiterentwicklung und Ausweitung der Ökosteuer** zu einer umweltpolitischen Lenkungssteuer (Einbeziehung aller Energieträger und Energieverwendungen, insbesondere auch des Energieverbrauchs in privaten Haushalten und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft und beim Flugverkehr, aufkommensneutrale Gestaltung in Verbindung mit den anderen Steuern). Dabei sollten vor allem eine Erhöhung der Mineralölsteuer und eine emissionsorientierte Ausgestaltung der Kfz-Steuer angestrebt werden: Denn, um die Umweltbelastungen durch Verkehr und Flächenverbrauch zu vermindern, sind die variablen Kosten des Verkehrs zu erhöhen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer bei gleichzeitiger steuerlicher Entlastung an ande-

rer Stelle würde in diese Richtung wirken. Vielfahrer würden finanziell belastet und Bürger, die wenig fahren, entlastet.

**Weiterentwicklung und Aufstockung der Städtebau- und Dorferneuerungsförderung:** Mit der Aufstockung der Fördermittel in diesem Bereich sollte eine stärkere Berücksichtigung ökologischer und sozialer Infrastrukturbedürfnisse sowie eine Förderung der Wiedernutzung freistehender landwirtschaftlicher Gebäude einhergehen (Reduzierung des Flächenverbrauchs z.B. durch Schließung von Baulücken, Flächenrecycling, Koordinierung von und Anreize für Gebäudesanierungen, Erhalt und Pflege sozialer Einrichtungen und Gemeinschaftsanlagen).

**Anreize für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Wohnraums:** Die aus sozialen Gesichtspunkten eingeführten Instrumente des Sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes sollten so modifiziert werden, dass die Nutzung des vorhandenen Wohnraums effektiver wird (Förderung der Umzugsbereitschaft bei verändertem Wohnungsbedarf im Laufe des Lebens- und Familienzyklus, konsequente Ausrichtung an sozialen Belangen). Bei den heutigen und noch mehr bei den künftig absehbaren Bedingungen scheint die Förderung des sozialen Wohnungsbaus äußerst fragwürdig (Mitnahmeeffekte, Nettoförderung von Eigentum, bürokratische Verwerfungen). Ein konsequent an den sozialen Bedürfnissen ausgerichtetes Wohngeld würde die spezielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus erübrigen.

**Einführung einer umweltbezogenen Flächensteuer:** Die derzeitige Grund- und Grunderwerbsteuer sollte in eine ökologisch und Bodenwert-orientierte Flächensteuer umgewandelt werden, die sich an der Lage des Grundstücks (Innen-/Außenbereich), am Grad der Umweltbelastungen und an den kommunalen Infrastrukturkosten orientiert. Kurzfristig könnte eine Reform der Grundsteuer in Anlehnung an das DIFU-Modell (APEL et al. 1995) erfolgen. Mittel- und langfristig wäre eine Differenzierung nach dem Versiegelungsgrad und den Maßnahmen zur Verminderung der ökologischen Belastungen anzustreben (ökologisches Bauen, Regenwasserzisternen, Gebrauchtwassernutzung, Versickerung auf eigenem Grundstück). Sowohl die Belastungen durch die Flächennutzung als auch die Maßnahmen zur Verminderung der negativen Umweltwirkungen könnten in einem Ökopunktesystem bilanziert werden, um so eine umfassende Grundlage für die Flächenbesteuerung zu schaffen. Als praxiserprobte Methoden der Bilanzierung könnten ökologische Richtwerte des Städtebaus wie Bodenfunktionszahl, KÖH-Wert oder Biotopflächenfaktor (vgl. SCHAAL 1999, 79) herangezogen werden.

Zur Operationalisierung der Lenkungssteuer wird ein relativ hoher Basissteuersatz je Flächeneinheit vorgeschlagen, der bei Nachweis einer geringeren Belastung durch den Steuerpflichtigen (analog zur Praxis der Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Einkommensteuer) vermindert wird. Eine Lenkungswirkung entfaltet die umweltbezogene Flächensteuer jedoch nur, wenn sie das Aufkommen der abzuschaffenden Grunderwerb- und Grundsteuer deutlich übertrifft und dem einzelnen Flächennutzer die finanziellen Konsequenzen hoher Umweltbelastungen sowie die möglichen Einsparungen deutlich vermittelt werden. Die oben vorgeschlagenen Ökopunktnachweise zur Entlastung des einzelnen Steuerpflichtigen leisten dazu ihren Beitrag. Da verschiedene Subventionen gestrichen werden sollen, verbleibt dem Staat mindestens das gleiche Finanzvolumen.

**Änderung der Zuweisung der Gewerbesteuern:** Mit einer überörtlich erhobenen, regional verteilten Gewerbesteuer könnten eine Kooperation der Gemeinden bei der Planung von Gewerbeflächen gefördert und dadurch die Anzahl und Größe der Gewerbegebiete erheblich gesenkt werden. Erste Ansätze dazu sind im Raum Neckar- Alb in der Erprobung.

#### **4. Gesamtbelastung, Instrumentenverbund und soziale Abfederung**

Die Verstärkung ökonomischer Instrumente soll im Ergebnis nicht zu einer höheren Belastung (Erhöhung der Staatsquote) führen, sondern zu zielgerichteten Abgaben und Fördermaßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung. Die vom BUND vorgeschlagenen Änderungen erfordern daher eine Anpassung des gesamten Steuersystems, insbesondere der Lohn- und Einkommenssteuer. Die steuerliche Belastung der Bürger insgesamt könnte durch die vorgeschlagene Streichung von Subventionen (Eigenheimzulage, Kilometerpauschale) sogar gesenkt werden. Bereits dadurch wird für alle Gruppen in der Gesellschaft ein gewisser Ausgleich für den Abbau von Subventionen erreicht. Auch soll die Verstärkung ökonomischer Instrumente nicht bedeuten, dass das Ordnungsrecht weniger bedeutend ist. Ordnungsrecht und ökonomische Regelungen ergänzen sich. Ökonomische Instrumente wirken global, indem sie ökologische Kosten stärker als bisher den jeweiligen Verursachern anlasten; Umweltvorschriften und Raumplanung (einschl. Infrastrukturpolitik) können eine örtliche Feinsteuerung auf die „richtigen“ Standorte herbeiführen. Nur im Instrumentenverbund können Raum- und Stadtplanung, Infrastrukturpolitik und ökonomische Instrumente eine nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern und zu einer Verminderung der Umweltbelastungen beitragen. Trotz steuerlicher Entlastungen führt das vorgeschlagene Reformpaket zu finanziellen Belastungen für bestimmte soziale Gruppen (wie z.B. Pendler im ländlichen Raum, künftige Eigenheimerwerber). Die dadurch ausgelösten Verteilungseffekte müssen jedoch nicht vollständig ausgeglichen werden, sondern nur soweit wie gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt werden. Insbesondere sollten aber die finanziellen Auswirkungen auf einzelne Gruppen nicht zu einer Verwässerung der ökologisch begründeten Reformvorschläge führen, sondern im Rahmen der allgemeinen Regional- und Sozialpolitik abgedeckt werden. Dabei kann es nicht darum gehen, historisch und zufällig gewachsene Einkommensverteilungsmuster zu zementieren. Vielmehr ist auf der Grundlage allgemein akzeptierter Muster von Verteilungsgerechtigkeit eine wirksame Unterstützung sozial bedürftiger Einzelpersonen und –haushalte anhand individueller Kriterien notwendig. Auch ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit zusätzliche steuerliche Belastungen (z. B. bei Wegfall der Entfernungspauschale oder Eigenheimzulage) bereits durch andere Vorteile (z. B. niedrigere Bau- und Wohnungskosten im ländlichen Raum) kompensiert werden. Im Gegensatz zum vorgeschlagenen Instrumentenverbund, findet in der derzeitigen politischen Auseinandersetzung, eine isolierte Diskussion von Einzelinstrumenten statt. Diese kann jedoch nicht zielführend sein, da weder die sozialen Gesamtverteilungswirkungen, noch die umweltpolitischen Lenkungswirkungen daran abgelesen werden können. Ebenso machen politische Kompromisse, wie etwa eine Halbierung der Entfernungspauschale oder der Eigenheimzulage wenig Sinn, da dadurch keine Vereinfachung des Systems erreicht wird und nur eine „Halbierung“ von Entlastungen auf der anderen Seite mög-

lich ist. Bei der „Rasenmähermethode“ wird von vorneherein einer politischen Gestaltung und Lenkung im Hinblick auf die langfristigen Nachhaltigkeitserfordernisse eine Absage erteilt, zu Gunsten einer Aufrechterhaltung derzeitiger allokatonspolitischer Verzerrungen, falscher umweltpolitischer Anreize und einer Zementierung von größtenteils nicht zu rechtfertigenden Einkommens- und Finanzmittelumverteilungen auf niedrigerem Niveau. Die vorgeschlagenen Reformen sollten daher im Verbund eingeführt werden, wobei die Reformschritte für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hinreichend verdeutlicht und angekündigt werden sollten, um eine breite Akzeptanz zu garantieren und die entsprechenden Lenkungswirkungen auszulösen.

### **Literatur und Quellenhinweise:**

APEL, D., HENCKEL, D., BUNZEL, A., FLOETING, H., HENKEL, M.J., LEHMBROCK, M., SANDER, R. (1995): Flächen sparen. Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16, Berlin.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg. 1987): Flächenhaushaltspolitik – Ein Beitrag zum Bodenschutz. FuS, Bd. 173, Hannover.

BUND (Hg. 2004): Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen. Positionspapier des BUND-Arbeitskreises „Zukunftsfähige Raumnutzung“ -. Köln.

BUND / MISEREOR (Hg. 1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel, Boston, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (Hg. 2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

BUNDESREGIERUNG (Hg. 2004): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen; Abschlussbericht der Enquete - Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Bonn.

DOSCH, F., BECKMANN, G. (2003): Stand und Perspektiven der Siedlungsflächenentwicklung. In: BBR (Hg.) Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichtband 16, Bonn

SCHAAL, P. (2002): Erhalt der Freiflächen und der Bodenfunktionen – Handlungsspielräume der kommunalen Planung. In: Blum/Kaemmerer/Stock (Hg.): Neue Wege zu nachhaltiger Bodennutzung: Eine Veranstaltung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt zur EXPO 2000. Osnabrück. S. 160-173.

SCHAAL, P. (1999): Bodenschutz in der Stadtplanung - Handlungsfelder, Instrumente, Methoden und Informationsmanagement. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Nr. 90. Dortmund, 250 S.

UMWELTBUNDESAMT (2005): <http://www.umweltbundesamt.de/dux/bo-inf.htm> [Stand 1.03.2005]