

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

Forschungsbericht 201 03 196 (alt); neu: 296 15 196
UBA-FB 000070



Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen

von

Dr. Kilian Bizer

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Joachim Lang

Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln

unter Mitarbeit von

Kerstin Meyenschein

Tilman Möller

Jens Ochtrop

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von DM 20,-- (10,26 Euro)
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Dr. Andreas Burger

Berlin, Juli 2000

Inhaltsverzeichnis

I	VORBEMERKUNG	1
II	KURZFASSUNG	3
III	DIE BESTEHENDE GRUNDSTEUER	9
III.1	DAS ZIELSYSTEM DER GRUNDSTEUER	9
III.2	RECHTFERTIGUNGSANSÄTZE FÜR DIE GRUNDSTEUER	12
III.2.1	Der <i>benefit view</i>	13
III.2.2	Der <i>new view</i>	16
III.2.3	Die Synthese aus <i>benefit view</i> und <i>new view</i>	17
III.3	INZIDENZ DER GRUNDSTEUER	19
III.4	DEFIZITANALYSE DER GRUNDSTEUER	22
III.4.1	Allokative Defizite	22
III.4.2	Defizite bei der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit	23
III.4.3	Defizite bei der Bewertungsgleichheit	24
III.4.4	Zu den Praktikabilitätsdefiziten	24
IV	ZIELE UND ANFORDERUNGSPROFIL FÜR DIE REFORM DER GRUNDSTEUER	30
IV.1	ANFORDERUNGSPROFIL FÜR EINE REFORM	30
IV.1.1	Rechtliche Anforderungen	30
IV.1.2	Anforderungen aus dem multiplen Zielsystem	32
IV.2	PRIORITÄRE ZIELE UND BEWERTUNG VON TRADE-OFFS BEI DEN ZIELBEITRÄGEN	36
V	REFORMVORSCHLÄGE FÜR DIE GRUNDSTEUER	39
V.1	PARTIELLE REFORMVORSCHLÄGE	39
V.1.1	Aufschläge auf die Einheitswerte	39
V.1.2	Neue Hauptfeststellung der Einheitswerte	40
V.1.3	Planungswertausgleich	42
V.1.4	Baulandsteuer	46
V.1.5	Versiegelungsfaktoren in der Grundsteuer	48
V.2	UMFASSENDE REFORMVORSCHLÄGE	49
V.2.1	Bodenwertsteuer	49
V.2.2	Bodenflächensteuer	53
V.2.3	Ergebnis	54
VI	REFORMVORSCHLAG EINER GRUNDSTEUER IN GESTALT EINER FLÄCHENNUTZUNGSTEUER	56
VI.1	GRUNDLEGENDE MERKMALE EINER FLÄCHENNUTZUNGSTEUER	56
VI.2	VERFASSUNGSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN DES REFORMVORSCHLAGS	58
VI.2.1	Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Flächennutzungssteuer	58
VI.2.2	Verbot einer Erdrosselungssteuer	60
VI.3	RECHTLICHE AUSGESTALTUNG DER VORGESCHLAGENEN FLÄCHENNUTZUNGSTEUER	62

VI.3.1	Grundsätzliches zum rechtlichen Typus der Flächennutzungssteuer	62
VI.3.2	Allgemeines zur Regelung des Steuertatbestandes	64
VI.3.3	Ausgestaltung der Steuerklassen zur bundesgesetzlichen Festlegung von Steuermesszahlen	67
VI.3.4	Ausgestaltung der kommunalen Hebesätze nach landesgesetzlichen Vorgaben	76
VI.4	VERFAHRENSRECHTLICHER VOLLZUG DER VORGESCHLAGENEN FLÄCHENNUTZUNGSTEUER	77
VII	AUFKOMMENSHÖHE UND AUFKOMMENSSTREUUNG	79
VII.1	ZUR AUFKOMMENSNEUTRALEN AUSGESTALTUNG	79
VII.1.1	Das Mengengerüst	80
VII.1.2	Aufkommensberechnung für Steuerklassen I bis V	80
VII.1.3	Aufkommensberechnung für die Steuerklassen VI und VII	83
VII.1.4	Ergebnis	84
VII.2	REGIONALE AUFKOMMENSSTREUUNG	85
VIII	BELASTUNGSWIRKUNGEN	97
VIII.1	BELASTUNGSPROFIL FÜR DIE LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT	97
VIII.2	BELASTUNGSPROFIL IM WOHNBEREICH	98
VIII.3	BELASTUNGSPROFIL FÜR DIE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN	103
VIII.4	BELASTUNGSPROFIL FÜR INDUSTRIE UND GEWERBE	105
IX	LENKUNGSWIRKUNGEN	110
IX.1	LENKUNGSWIRKUNGEN IN DER LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT	110
IX.1.1	Lenkungswirkungen in der Landwirtschaft	110
IX.1.2	Lenkungswirkungen in der Forstwirtschaft	114
IX.2	LENKUNGEN IM WOHNUNGSBEREICH	116
IX.2.1	Teilmärkte und Wirkungsketten	116
IX.2.2	Bestehende Anreizmechanismen im Wohnungsbau	121
IX.2.3	Das Modell	123
IX.2.4	Reaktionspotenziale und Reagibilitätsmaße bei Neubauten	131
IX.2.5	Reaktionspotenziale und Reagibilitätsmaße bei Altbauten	142
IX.3	LENKUNGEN IM INDUSTRIE- UND GEWERBEBAU	144
IX.3.1	Wirkungsketten	144
IX.3.2	Bestehende Anreizmechanismen	147
IX.3.3	Wirkungspotenziale	149
IX.4	LENKUNGEN IM ÖFFENTLICHEN BEREICH	162
IX.4.1	Grundlegende Wirkungshypothesen	162
IX.4.2	Kommunen	165
IX.4.3	Länder und Bund	175
X	ZUSAMMENFASSUNG	178
XI	LITERATURVERZEICHNIS	181

Abbildungsverzeichnis

Abbildung III.1: Die Entwicklung der Hebesätze für die Grundsteuer B im früheren Bundesgebiet in den Jahren (1988 bis 1992)	10
Abbildung VIII.1: Zusammenhang von monatlichem Haushaltsnettoeinkommen und Versiegelungsbedarf pro Wohneinheit in qm versiegelte Fläche	100
Abbildung IX.1: Das Baumanagement als vernetztes System.....	119
Abbildung IX.2: Abnehmende Beeinflussung von Investitionen und Folgekosten bei wachsenden Kostenblöcken in fortschreitenden Projektphasen (dia_7.cdr)	120
Abbildung IX.3: Das Entscheidungskalkül des typischen Vorhabenträgers unter der Flächennutzungssteuer.....	126
Abbildung IX.4: Die Preis-Konsum-Kurve für das Güterbündel x und die Versiegelung v	128
Abbildung IX.5: Nachfrage und Kreuznachfrage von Versiegelung v und dem Güterbündel x in Abhängigkeit vom Versiegelungspreis einschließlich der Flächennutzungssteuer.....	128
Abbildung IX.6: Das Kalkül für Entsiegelungen im Bestand.....	130
Abbildung IX.7: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus in Sachsen-Anhalt - Dichtegruppe 1 (Korrelationskoeffizient von - 0,714)	132
Abbildung IX.8: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus in Sachsen-Anhalt - Dichtegruppe 2 (Korrelationskoeffizient von - 0,895)	132
Abbildung IX.9: Regressionsanalyse für bebaute Grundstücke: freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser im Katasteramtsbereich Essen (bebaut zwischen 1981 und 1996) (hochverdichtete Region)	133
Abbildung IX.10: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke: individueller Wohnungsbau im Katasteramtsbereich Essen (hochverdichtete Region)	134
Abbildung IX.11: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke: individueller Wohnungsbau im Katasteramtsbereich Euskirchen.....	134
Abbildung IX.12: Grobablauf einer Fabrikplanungsstudie	146
Abbildung IX.13: Lagersystemvergleich: Investition pro t Lagerkapazität in Abhängigkeit der Grundstückspreise	153
Abbildung IX.14: Die Entscheidungssituation zwischen ebenerdiger Parkfläche und eingeschossiger Tiefgarage	157

Tabellenverzeichnis

Tabelle III.1: Das Aufkommen der Grundsteuer (in Mio DM)	9
Tabelle III.2: Die Werterfassung des Einheitswertes in Prozent des Verkehrswertes.....	28
Tabelle VII.1: Aufkommensschätzung für die Steuerklassen I bis V, soweit Land- und Forstwirtschaft betroffen sind.....	82
Tabelle VII.2: Zusätzlich zu Land- und Forstwirtschaft entstehendes Aufkommen in Steuerklasse V	83
Tabelle VII.3: Aufkommensschätzung für die Steuerklasse VI und VII (hier Steuersatz in DM/qm).....	84
Tabelle VII.4: Grundsteueraufkommen in Deutschland über die Gemeindegrößenklassen (1995)- in Mio. DM	85
Tabelle VII.5: Berechnung des landesdurchschnittlichen Steuersatzes für Steuerklasse VI auf der Basis des landesweiten Aufkommens der Grundsteuer B in Nordrhein- Westfalen (1993).....	86
Tabelle VII.6: Berechnung des landesdurchschnittlichen Steuersatzes für Steuerklasse VI auf der Basis des landesweiten Aufkommens der Grundsteuer B in Bayern (1993).....	87
Tabelle VII.7: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Kaulsdorf, Thüringen	88
Tabelle VII.8: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Kaulsdorf, Thüringen.....	88
Tabelle VII.9: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Windach, Bayern	89
Tabelle VII.10: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Windach, Bayern	89
Tabelle VII.11: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in Langenwetzendorf/Thüringen	90
Tabelle VII.12: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Langenwetzendorf, Thüringen.....	90
Tabelle VII.13: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Surberg, Bayern	91
Tabelle VII.14: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Surberg, Bayern	91
Tabelle VII.15: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Wolfhagen, Hessen	92
Tabelle VII.16: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Wolfhagen, Hessen	92
Tabelle VII.17: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten der Stadt Mainz	93
Tabelle VII.18: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Mainz	93

Tabelle VII.19: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten der Stadt Dresden	94
Tabelle VII.20: Berechnung der örtlichen Steuersätze für die Stadt Dresden.....	94
Tabelle VII.21: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten für Berlin	95
Tabelle VII.22: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Berlin	95
Tabelle VIII.1: Verteilung der Miethaushalte auf die Einkommensgruppen.....	100
Tabelle VIII.2: Verteilung der selbstnutzenden Eigentümerhaushalte auf die Einkommensgruppen.....	101
Tabelle VIII.3: Haushalte mit Haus- und Grundbesitz im Vergleich zur Gesamtheit der privaten Haushalte	103
Tabelle VIII.4: Wohnungsgebäude im öffentlichen und privaten Besitz	104
Tabelle VIII.5: Belastungsprofil bei Verkehrsflächen.....	105
Tabelle VIII.6: Flächenkennziffern für die Branche Chemie	106
Tabelle VIII.7: Flächenkennziffern nach Wirtschaftszweigen (in qm/Beschäftigtem)	107
Tabelle VIII.8: Branchenspezifischer Versiegelungsbedarf	108
Tabelle VIII.9: Belastungsprofil von Industrie und Gewerbe.....	109
Tabelle IX.1: Technische und ökonomische Kenndaten des Beispielhauses	136
Tabelle IX.2: Kostendaten der einzelnen Gewerke bei den vier Versionen des Beispielhauses.....	137
Tabelle IX.3: Reagibilitätsmaße bei unterschiedlichen Steuersätzen.....	140
Tabelle IX.4: Kosten für alternative Parkraumbereitstellungen (in DM pro Parkstand).....	141
Tabelle IX.5: Betriebsflächen nach Funktionen	150
Tabelle IX.6: Durchschnittlicher Bereichsflächenanteil an der Bruttofläche.....	150
Tabelle IX.7: Bauwerkskosten für Einkaufszentrum mit 10.000 qm Bruttogeschossfläche - eingeschossige Lösung	155
Tabelle IX.8: Bauwerkskosten für Einkaufszentrum mit 10.000 qm Bruttogeschossfläche - zweigeschossige Lösung.....	155
Tabelle IX.9: Kostenvergleich für Parkraum von Einkaufszentren in Tiefgaragen (in DM/Stellplatz).....	156
Tabelle IX.10: Lenkungswirkungen berechnet auf der Basis des technischen Entsiegelungspotenzials in Nordrhein-Westfalen - nur Betriebsfläche	161
Tabelle IX.11: Übersicht zur Kostenstruktur des Pilotvorhabens Elbeallee Köln- Chorweiler.....	173

Tabelle IX.12: Entsiegelungsmaßnahmen gefördert vom Land Hessen	174
Tabelle IX.13: Fiktive Lenkungswirkungen berechnet auf der Basis des technischen Entsiegelungspotenzials im Landschaftsverband Westfalen-Lippe - nur Verkehrsfläche	176

I Vorbemerkung

Die vorliegende Untersuchung hat die Aufgabe, aus der Defizitanalyse der Grundsteuer ein Anforderungsprofil für Reformvorstellungen zu erstellen, an dem die in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge gemessen werden können und auf dessen Grundlage gegebenenfalls ein neues Reformkonzept zu entwickeln ist. Für das Anforderungsprofil steht im Vordergrund, neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer vor allem auch umweltpolitische Zielvorstellungen für die Flächennutzung zu unterstützen.

Wie die Untersuchung zeigt, sind die bisherigen Reformvorschläge in umweltpolitischer Hinsicht unbefriedigend. Deshalb wurde das Konzept der Flächennutzungssteuer fortentwickelt. Mit Hilfe dieses Steuerkonzeptes sind anreizspezifische Zielbeiträge für das Flächensparen, für naturgerechte Nutzungen von Flächen sowie zur Versiegelungsreduzierung zu erwarten. Allerdings steht die Wirksamkeit des Instrumentes unter dem Vorbehalt, dass die Steuer aufkommensneutral auszugestalten war. Es liegt auf der Hand, dass dann das unter der Grundsteuer zu erzielende Aufkommen allenfalls zufällig umweltpolitische Mengenziele verwirklichen kann. Wichtiger ist indes, dass die umweltpolitische Reform der Grundsteuer, wie sie durch das Konzept der Flächennutzungssteuer realisierbar scheint, die jetzigen Schwächen der Grundsteuer hinsichtlich des aufwendigen Bewertungsverfahrens und der strukturellen Ungleichbehandlungen aufgrund der veralteten Einheitswerte heilt, und darüber hinaus das Aufkommen für umweltpolitische Zielunterstützung nutzt.

Die Autoren konnten bei der Erstellung des Gutachtens auf die Expertise einiger Berater zurückgreifen, die in zwei Expertenhearings im Juni 1997 zu ersten Reformvorstellungen Stellung nahmen. Dazu zählen Herr Dipl.-Geograph Jürgen Aring von empirica, Bonn, Frau Karin Behring vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München, Frau Dr.-Ing. Dagmar Joeris von der Universität Dortmund sowie die Herren Prof. Dr. Dieter Birk von der Universität Münster und Prof. Dr. Ulrich Battis von der Humboldt-Universität zu Berlin. Besonders hervorzuheben sind die zahlreichen Arbeitspapiere von Herrn Dr. Fabian Dosch von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde, dem heutigen Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, die ausführlich zur Ausgestaltung Position bezogen sowie die statistischen Grundlagen der umfangreichen Aufkommensberechnungen geschaffen haben.

Der vorliegende Bericht umfasst neben einem kurzen methodischen Einführungskapitel eine umfassende Analyse der bisherigen Grundsteuer (Kapitel III). Daran anschließend wird aus den Zielen ein Anforderungsprofil entwickelt (Kapitel IV), auf dessen Basis die bisher in der Diskussion befindlichen Konzepte geprüft werden (Kapitel V). Daraus ergibt sich, dass von den bestehenden Reformkonzepten allenfalls partiell Zielbeiträge zu den umweltpolitischen Zielbeiträgen zu erwarten sind. Aus diesem Grund wird die Flächennutzungssteuer entwickelt (Kapitel VI). Dieses Reformkonzept wird schließlich einer Wirkungsanalyse unterzogen, die mit der Aufkommensberechnung bei aufkommensneutraler Ausgestaltung beginnt (Kapitel VII). Die Untersuchung der Belastungseffekte findet sich in Kapitel VIII. Die Lenkungswirkungen werden in Kapitel IX dargestellt. Eine kurze Zusammenfassung findet sich in Kapitel X.

Für den eiligen Leser findet sich eine Kurzfassung in Kapitel II.

II. Kurzfassung

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

(2) In ihrer gegenwärtigen Form leistet die Grundsteuer zu vielen Zielen Beiträge. Im Vordergrund steht das Fiskalziel, für das die Grundsteuer ein konjunkturunempfindliches stetiges Aufkommen bereitstellt. Zusätzlich kann das Aufkommen über den kommunalen Hebesatz variiert werden; insofern trägt die Grundsteuer auch wesentlich zur kommunalen Finanzautonomie bei. Schließlich werden implizit auch noch wohnungsbaupolitische und agrarpolitische Ziele verfolgt. Wohnungsbaupolitisch begünstigt die Grundsteuer durch geringe Steuermesszahlen den Einfamilienhausbau. Agrarpolitisch ging es bisher um weitgehende Entlastung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Flächennutzern.

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

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

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

(6) Um neben dem Fiskalziel sowie dem Ziel der kommunalen Finanzautonomie auch noch differenziert Umweltziele zu verfolgen wird deshalb eine Flächennutzungssteuer konzipiert. Diese Steuer knüpft an sieben Flächennutzungsklassen an. Die bisherige Arbeitsteilung zwischen Finanzamt und gemeindlicher Steuerbehörde kann entfallen; die Flächennutzungssteuer kann allein von der Gemeinde veranlagt werden. Außerdem entfällt die Einheitsbewertung als Bemessungsgrundlage. Auch andere monetäre Bewertungsgrundlagen sind nicht erforderlich.

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

(8) Die Gemeinden erhalten auf die bundeseinheitlich als Mindestgrößen festgelegten Steuermesszahlen ein Hebesatzrecht. Dies kann durch landesrechtliche Vorgaben in gewissen Grenzen beschränkt werden, um spezifische landesumweltpolitische Zielvorstellungen zu verfolgen. Derartige Gestaltungsspielräume sollten Ländern und Gemein-

den möglicherweise auch für die Einordnung von bestimmten Flächennutzungen in die Steuerklassen eingeräumt werden. Zusätzlich erhalten die Gemeinden auch ein zonierte Satzungsrecht, über das sie Multiplikatoren für die Hebesätze festlegen können. Die zu bildenden Zonen könnten an die bestehenden Bodenrichtwerte angelehnt werden.

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

(10) Auch in der regionalen Betrachtung von Nordrhein-Westfalen und Bayern zeigt sich, dass keine gravierenden Abweichungen von den bundesweit ermittelten durchschnittlichen Steuersätzen erfolgen muss, um das bisherige Aufkommen zu erreichen. Insofern kommt es nicht zu übermäßigen Streuungen. Dasselbe gilt für die Gemeinden, zumindest ergab die betrachtete Auswahl von Gemeinden, dass auch dort nicht mit gravierenden Abweichungen zu rechnen ist.

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

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

(13) Die Belastungen der öffentlichen Gebietskörperschaften divergieren beträchtlich. Während die Gemeinden nur Zahlungen an sich selbst leisten, müssen Bund und Länder

an die Gemeinden zahlen. Die Belastungen entstehen in erster Linie für Verkehrsflächen und teilen sich bundesweit etwa hälftig auf Bund und die Länder auf.

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

(15) Um die Lenkungswirkungen auf Neuversiegelungen im privaten Bereich abzuschätzen, wurde ein Modell weiterentwickelt, das grundsätzlich drei Effekte unterscheidet: den Grundstücksverkleinerungs-, den Bauausführungs- und den Versiegelungseffekt. Die drei Effekte beschreiben, in welchem Maß der Bauherr auf Kostensteigerungen mit bestimmten Maßnahmen reagiert. Nach dem Grundstückseffekt kann er beispielsweise seine Ansprüche an die Grundstücksgröße reduzieren. Der Bauausführungseffekt gibt an, welche Kostensenkungspotentiale "am Bau" verwirklicht werden können. Und schließlich kann die versiegelte Grundfläche reduziert werden, indem die Nutzungen verdichtet werden oder auf einzelne Versiegelungen verzichtet wird. Das Modell konnte zumindest in einzelnen Bestandteilen quantitativ unterfüttert werden, um auf der Basis geschätzter Kreuzpreiselastizitäten empirische Anhaltspunkte für Lenkungswirkungen zu gewinnen. Unter diesen Bedingungen wurde für den Neubau eines Einfamilienhauses eine mögliche Reaktion von rd. 14 qm Versiegelungsreduzierung ermittelt.

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

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

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

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

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

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

(23) Im Ergebnis ist festzuhalten, dass durch die Flächennutzungssteuer die richtigen strukturellen Anreize gegeben werden, um die umweltpolitischen Ziele der Flächennut-

zung tendenziell zu erreichen. Allerdings muss betont werden, dass die Flächennutzungsentscheidungen mit deutlich höheren Abgabesätzen beeinflusst werden müssen als es bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung erwartet werden kann, wenn insgesamt ein Wandel zu flächensparenden und versiegelungsreduzierten Bebauungen gegeben werden soll. Eine allgemeine Erhöhung der Flächennutzungssteuer könnte gleichzeitig zur Gegenfinanzierung anderer Steuern, etwa der Gewerbesteuer, dienen, die ohnehin bei fortschreitendem Standortwettbewerb sich für die Gemeinden nachteilig auswirken.

III Die bestehende Grundsteuer

III.1 Das Zielsystem der Grundsteuer

Die Grundsteuer in ihrer bisherigen Ausgestaltung verfolgt mehrere Ziele. Das vordringlichste von ihnen ist das Fiskalziel. Danach soll ein möglichst stetiges, konjunkturunabhängiges Aufkommen geschaffen werden. Tatsächlich ist dieses Ziel von der Grundsteuer auch erreicht worden. Abgesehen von der sprunghaften Steigerung des Aufkommens 1991 durch die deutsche Einheit, hat sich das Aufkommen stetig und nicht konjunkturreagibel entwickelt (siehe Tabelle III.1).

Tabelle III.1: Das Aufkommen der Grundsteuer (in Mio DM)

<i>Jahr</i>	<i>Grundsteuer A</i>	<i>Grundsteuer B</i>	<i>Gesamtaufkommen</i>
1985	439	6.926	7.365
1986	443	7.194	7.637
1987	448	7.460	7.908
1988	452	7.786	8.238
1989	453	8.037	8.490
1990	441	8.283	8.724
1991*	547	9.374	9.921
1992*	565	10.217	10.782
1993*	593	11.071	11.664
1994*	605	12.043	12.048
1995*	613	13.133	13.746
1996*	625	14.701	15.326

* Alte und Neue Bundesländer

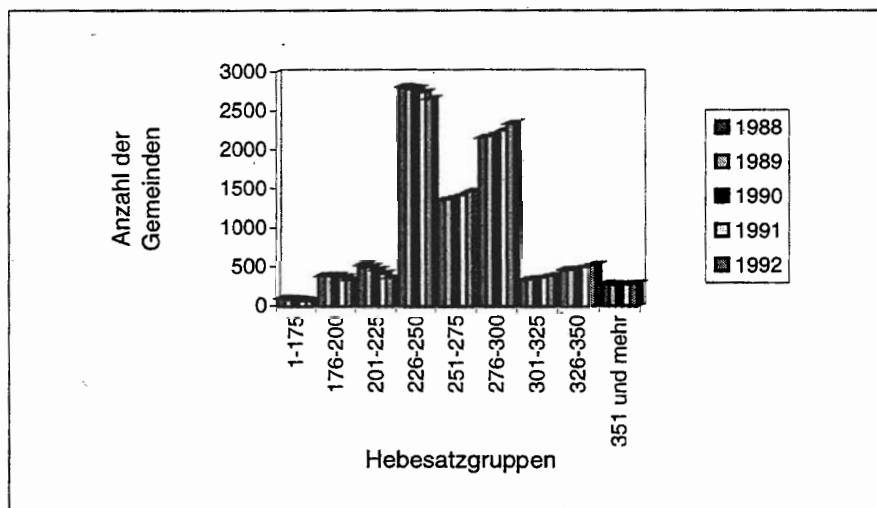
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, diverse Jahrgänge.

Weitaus problematischer ist, dass das Aufkommen der Grundsteuer unterproportional mit dem Wirtschaftswachstum Schritt hält. Das kann langfristig zu einem Bedeutungsverlust der Grundsteuer führen, der sich z. B. in einem schwindenden Anteil der Grundsteuer am Gesamtsteueraufkommen niederschlägt.

Neben dem Fiskalziel spielt das Ziel der kommunalen Finanzautonomie eine große Rolle: Die Ertragshoheit über das Grundsteueraufkommen liegt bei den Gemeinden. Diese

verfügen zusätzlich über ein Hebesatzrecht. Die Gemeinde kann damit das lokale Aufkommen in Grenzen bestimmen. Der kommunalen Finanzautonomie kommt nicht nur verfassungsrechtlich eine besondere Bedeutung zu. Sie hat auch trotz der geringen Aufkommenselastizität von 0,5 bis 0,6 dazu geführt, dass das Aufkommen in jüngerer Zeit nicht gesunken ist.¹ Vom Hebesatzrecht wurde kräftig Gebrauch gemacht: In Abbildung III.1 sind horizontal die Hebesatzgruppen für die Grundsteuer B, vertikal die Anzahl der Gemeinden abgetragen. Die einzelnen Kurven geben die Verteilung der Gemeinden auf die Hebesatzgruppen in einzelnen Jahren an. Für den Zeitraum von 1988 bis 1992 zeigt sich für das alte Bundesgebiet, dass die Zahl der Gemeinden für die unteren vier Hebesatzgruppen kontinuierlich abgenommen², für die darüber liegenden Gruppen von 250% bis 350% kontinuierlich zugenommen hat. Lediglich die Gruppe der über 350% erhebenden Gemeinden ist in den Jahren 1988 und 1989 gesunken, um seit 1990 wieder anzusteigen.

Abbildung III.1: Die Entwicklung der Hebesätze für die Grundsteuer B im früheren Bundesgebiet in den Jahren (1988 bis 1992)



Quelle: Statistische Jahrbücher diverser Jahrgänge.

Die Grundsteuer verfolgt überdies auch agrarpolitische Ziele, die sich in einer verringerten Belastung der Land- und Forstwirtschaft ausdrücken. Dies wird hauptsächlich über geringere Einheitswerte erreicht. Der Gesetzgeber hat im Bewertungsgesetz eine für die Steuerzahler erheblich günstigere Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Ver-

¹ Hansmeyer (1981a), S. 739, verweist auf Körner (1974).

² Nur in der Hebesatzgruppe 176-200% gab es 1990 eine vernachlässigbare Zunahme um eine Gemeinde.

mögens vorgeschrieben, die auch durch die höheren Steuermesszahlen nicht ausgeglichen werden.³

Die Grundsteuer enthält ein weiteres sachpolitisches Ziel: die Förderung des Wohnungsbaus. Dieses Ziel wurde in den neuen Bundesländern über eine zehnjährige Befreiung neugeschaffenen Wohnraums unterstützt. Auch die geringeren Steuermesszahlen für Einfamilienhäuser sind sicher als wohnungsbaupolitische Zielverfolgung anzusehen.

Außerdem haben diverse Reformvorschläge Ziele bodenpolitischer Art verfolgt. Danach soll das Horten von baureifen Grundstücken eingeschränkt werden. Innerhalb der Grundsteuer ist die Grundsteuer C in den Jahren 1961 und 1962 mit diesem Ziel erhoben worden. Der Steuermessbetrag betrug für baureifes Land das Vierfache des ansonsten anzusetzenden Steuermessbetrages und sollte sich nach zwei bzw. vier Jahren auf das Fünf- bzw. Sechsfache erhöhen.⁴ Die Grundsteuer in der derzeitigen Form verfolgt keine spezifischen bodenpolitischen Ziele.

Auch umweltpolitische Ziele werden im Rahmen der Grundsteuer bisher nicht verfolgt. Erst in jüngster Zeit vorgestellte Reformansätze enthalten flächensparende und flächenschonende Ziele, so z. B. die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, die Versiegelungsfaktoren oder die Flächennutzungssteuer. In der Grundsteuer sind jedoch keinerlei Ansätze dafür enthalten.

³ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 17, Bizer (1995), S. 146.

⁴ Siehe Hansmeyer/Schmölders (1980), S. 69, Drosdzol (1994), S. 205, Andreae (1980), S. 593 und zusammenfassend Bizer (1995), S. 155.

Übersicht III.1: Ziele und instrumentelle Ausgestaltung der Besteuerung von Grund und Boden

mögliche Ziele	Ziele der Grundsteuer (ja/nein)	instrumentelle Umsetzung des Ziels
Einnahmeziel	ja	- breite Bemessungsgrundlage - kaum Ausweichmöglichkeiten
Kommunale Finanzautonomie	ja	- Ertragshoheit bei den Gemeinden - Hebesatzrecht der Gemeinden
Agrarpolitisches Ziel	ja	- geringere Einheitswerte - separates Hebesatzrecht
Wohnungsbau-politisches Ziel	ja	- unterschiedliche Steuermesszahlen - befristete Steuerbefreiung
Bodenpolitisches Ziel	nein	-zeitweise eine Baulandsteuer als Grundsteuer C
Umweltpolitisches Ziel	nein	

Quelle: Bizer (1995), S. 152.

III.2 Rechtfertigungsansätze für die Grundsteuer

Eine Steuer lässt sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder nach dem Äquivalenzprinzip begründen. Da die Grundsteuer weder an der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners anknüpft noch diese bei der Bemessung der Steuerschuld einfließen lässt, sondern als Realsteuer am Ertrag eines Steuerobjektes ansetzt, scheidet eine Begründung der Grundsteuer - zumindest aus ökonomischer Sicht⁵ - nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip auf den ersten Blick aus.

Wenn die Grundsteuer als Gemeindesteuer diskutiert wird, steht die Beziehung zwischen lokalem Güterangebot und lokaler Güternachfrage im Mittelpunkt. Das Grundproblem öffentlicher Güter besteht darin, dass es keinen dezentralen Mechanismus gibt, der Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung bringt: Der Markt versagt, weil die Güter nicht-rival und nicht-ausschliessbar sind. Fehlende Mechanismen zur Präferenz-

⁵ Schneider/Vierregge (1969), S. 63. Allerdings ist einschränkend festzustellen, dass Leistungsfähigkeit in Teilen des juristischen Schrifttum auch dann als berücksichtigt gilt, wenn sie indirekt über die Bemessungsgrundlage einfließt. So wird bei der Grundsteuer die Wertberücksichtigung als Ausdruck der Leistungsfähigkeit angesehen, da mit höherem Einheitswert des Objektes auch höhere Erträge vermutet werden bzw. ein höherer Verkaufswert einhergeht. Der Grundsteuer wird dann ein Leistungselement zugebilligt, weil "fundiertes Einkommen" belastet wird, das "leistungslos" aus Vermögen fließt. Siehe Tipke/Lang (1996), S. 205.

enthüllung lassen den Individuen Spielräume, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Für lokale öffentliche Güter kann das Trittbrettfahrerverhalten eingedämmt werden, in dem die Gemeinden über die lokalen Steuersätze und das lokale Güterangebot um Einwohner und Unternehmen konkurrieren. Da die Individuen über die Ansiedlungsentscheidung ihre Präferenzen offenbaren, gleichzeitig aber auch die entsprechenden Steuersätze zahlen müssen, wird ein Trittbrettfahrerverhalten vermieden. Zumindest modelltheoretisch kommt es zu einer effizienten Allokation der lokalen öffentlichen Güter.

Derartige Modelle beruhen - zumindest implizit⁶ - auf der Erhebung einer Kopfsteuer, deren Höhe dem Anteil der einzelnen Mitglieder einer Gemeinde an den Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Güter entspricht. Allerdings ist in der Folge versucht worden, die *local property tax* als Äquivalenzsteuer einzuordnen.⁷ Diese Interpretation, die auch als *benefit view* bezeichnet wird, ist heftig umstritten. Die entgegengesetzte Sichtweise erkennt die Steuern auf Grund und Boden als Kapitalsteuer und sieht die Steuerlast bei den Kapitaleignern.⁸ Für die Rechtfertigung ist die Einordnung der Grundsteuer von zentraler Bedeutung: Wenn es sich um eine lokale Kapitalsteuer handelt, entfällt jede Rechtfertigung der lokalen Erhebung, und die Grundsteuer sollte abgeschafft werden. Handelt es sich hingegen um eine Äquivalenzsteuer, so ist die Grundsteuer ökonomisch zu rechtfertigen. Im folgenden werden die beiden Schulen gegenübergestellt und die Synthese der Ansätze diskutiert.

III.2.1 Der *benefit view*

Im föderalistischen System wird ein Großteil der öffentlichen Leistungen auf untergeordneten Ebenen erbracht. Viele dieser Leistungen haben die Eigenschaften öffentlicher Güter, z.B. Bildung, öffentliche Sicherheit, Straßenbeleuchtungen, etc. Im Tiebout'schen Modell⁹ konkurrieren viele unabhängige Gemeinden, die unterschiedliche Bündel öffentlicher Güter und verschiedene Steuerpakete anbieten, um standortsuchende Individuen. Diese sind nicht nur über die Angebote der Gemeinden vollständig informiert, sondern auch völlig mobil. Ihre Einkommen erzielen sie ortsunabhängig.

⁶ Siehe Mieszkowski/Zodrow (1989), S. 1098.

⁷ Siehe z. B. Oates (1969), Hamilton (1975), Hamilton (1976).

⁸ Siehe Mieszkowski (1972), Mieszkowski/Zodrow (1986).

⁹ Siehe Tiebout (1954).

Annahmegemäß treten zwischen den Gemeinden keine räumlichen *spillovers* auf, d. h. von der Güterbereitstellung der einen Gemeinde können die nicht zahlenden Bürger einer anderen Gemeinde nicht profitieren.¹⁰

Unter diesen Annahmen wählen die Konsumenten ihren Wohnort nach den bestehenden fiskalischen Differentialen, die sich aus der Differenz zwischen empfangener Leistung und entrichteter Zahlung bestimmen. Dieser Wahlmechanismus, auch als *voting by feet* bezeichnet, zwingt die Konsumenten gleichzeitig dazu, ihre Präferenzen für lokale öffentliche Güter zu offenbaren, so dass diese in pareto-optimalem Ausmaß bereitgestellt werden.

Die Bereitstellung ist auch produktionsseitig effizient, wenn für jedes angebotene Güterbündel eine optimale Gemeindegröße existiert, bei der die Güter zu den geringsten durchschnittlichen Kosten pro Kopf hergestellt werden. Die Pro-Kopf-Durchschnittskostenkurve muss folglich einen U-förmigen Verlauf haben. Den hat sie, wenn einer der Produktionsfaktoren fix ist und deshalb *congestion costs*¹¹ bei Überschreitung der optimalen Einwohnerzahl auftreten. Im Gleichgewicht verfügt jede Gemeinde über die optimale Größe und bietet das Güterbündel zu den geringsten Durchschnittskosten pro Kopf und damit effizient an. Die zur Finanzierung erhobene Pro-Kopf-Steuer, die dem Anteil der einzelnen Einwohner an den Kosten der Bereitstellung des lokalen öffentlichen Güterangebots entspricht, stellt den effizienten Preis dar. Das Modellergebnis ist mit dem Marktergebnis bei vollständiger Konkurrenz vergleichbar:

“Just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a community where the prices (taxes) of community services are set. Both trips take the consumer to market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the private market’s shopping trip.”¹²

¹⁰ Diese restriktiven Annahmen bedeuten eine begrenzte Anwendbarkeit des Modells.

¹¹ Als *congestion costs* können alle Kosten der übermäßigen Verdichtung verstanden werden, z. B. Kosten, die durch Staus verursacht werden.

¹² Tiebout (1954), S. 422.

Die Kopfsteuer bildet in den Gemeindesteuersystemen eine absolute Ausnahme; das Modell von Tiebout war insofern von begrenzter Relevanz.¹³ Tatsächlich ist die gebräuchlichste Form der lokalen Einnahmenerzielung die *property tax*, eine Vermögenssteuer auf Boden und Kapital. Dass die *property tax* mit dem Äquivalenzgedanken und damit mit den Optimalitätsbedingungen des Tiebout-Modells vereinbar ist, ist die Auffassung des *benefit view*.

Dieser wurde in einer empirischen Studie der Wirkungen lokaler öffentlicher Budgets auf die örtlichen Vermögenswerte entwickelt.¹⁴ Ausgehend von der Orientierung der mobilen Individuen an den fiskalischen Differentialen zwischen den Gemeinden, wird das Kalkül in zeitlicher Hinsicht spezifiziert: Jedes Individuum vergleicht den Gegenwartswert seines zukünftigen Nutzens aus dem Konsum öffentlicher Güter mit dem Gegenwartswert seiner zukünftigen Steuerzahlungen. Die empirische Untersuchung bestätigte, dass die Erhöhung der *property tax* zu einer Verminderung der Vermögenswerte führt, während eine Ausweitung der öffentlichen Leistungen eine Steigerung der Vermögenswerte zur Folge hat (Kapitalisierung). Die Schlussfolgerung aus dieser Beobachtung war, dass die *property tax* einen Preis für die bereitgestellten lokalen öffentlichen Güter darstellt und als Äquivalenzsteuer anzusehen ist.

Ein weiteres Modell, das sich auf den Äquivalenzgedanken Tiebouts bezieht, unterstellt zusätzlich zu den bisher diskutierten Annahmen, dass erstens ausschließlich eine proportionale Vermögensteuer zur Finanzierung lokaler öffentlicher Güter herangezogen wird und zweitens zonierte Satzungsrechte bestehen, die einen Mindestkonsum für das Gut Wohnen festlegen.¹⁵

Das zonierte Satzungsrecht ist dabei entscheidend: Liegt der aktuelle Wohnkonsum eines Haushaltes über dem durch Satzung festgelegten Mindestkonsum, kann sich der Haushalt durch Wechsel in eine Gemeinde, in der sein Wohnkonsum dem satzungsgemäß vorgeschriebenen entspricht, verbessern. Dort kann nämlich aufgrund der größeren Steuerbasis bei gleichem Steuersatz eine größere Menge öffentlicher Güter bereitgestellt werden bzw. das gleiche Leistungsniveau zu geringerem Steuersatz erstellt werden.

¹³ Siehe Mieszkowski/Zodrow (1989), S. 1105.

¹⁴ Zum folgenden siehe Oates (1969), S. 957 ff.

¹⁵ Siehe Hamilton (1975), S. 207 ff.

Das zonierte Satzungsrecht wandelt im Modell die *property tax* in eine Kopfsteuer um, deren Höhe lediglich an den Kosten der Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter anknüpft und den minimalen Durchschnittskosten pro Kopf entspricht. Sie stellt damit einen effizienten Preis für die öffentlichen Leistungen dar.¹⁶

Die Annahme homogener Gemeinden ist jedoch nicht zwingend: Wenn nämlich die fiskalischen Differentiale kapitalisiert werden, d.h. sich in einer Verringerung der Eigentumswerte niederschlagen, erzielt Eigentum mit einer großen Steuerbasis einen relativ geringeren Preis als Eigentum mit einer geringen Steuerbasis. Bei vollständiger Kapitalisierung wird die Differenz zwischen Zahlungsbereitschaft für das lokale öffentliche Gut und zu zahlender Steuer durch eine Änderung des Eigentumswertes in gleicher Höhe kompensiert. Die Summe aus Eigentumswert und zu zahlender Steuer stimmt dann mit der Zahlungsbereitschaft für das Güterbündel Wohnen und lokales öffentliches Gut überein und stellt einen effizienten Preis für das Güterbündel dar.¹⁷

III.2.2 Der *new view*

Der *new view* "holds that the property tax is not an efficient benefit tax but a distortionary tax on capital that is borne primarily by capital owners."¹⁸ Im Vordergrund dieses Ansatzes steht nicht die Frage nach dem effizienten Preismechanismus für lokale öffentliche Güter, sondern die Inzidenz der Steuer.

Der Ansatz basiert auf dem Inzidenzmodell der *corporate income tax*.¹⁹ Dort werden die langfristigen Effekte dieser Steuer auf relative Faktorpreise und Einkommensverteilung in einem allgemeinen neoklassischen Gleichgewichtsmodell analysiert. Zu diesem Zweck wird unter der Annahme vollständiger Konkurrenz, eines national fixen Kapitalstocks sowie vollständiger Mobilität des Kapitals eine Volkswirtschaft mit zwei Sektoren - *corporate* und *non-corporate sector* - betrachtet, die jeweils zwei Produktionsfaktoren - Arbeit und Kapital - einsetzen.

¹⁶ Voraussetzung ist jedoch, dass die Zonierung auf einem Gut beruht, für das die Steuerbasis aller Gemeindemitglieder gleich ist. Es kommt also wesentlich auf die Homogenisierung der Gemeinde an - und nicht auf das eigentliche Gut, das als Zonierungsgrundlage verwendet wird. Hamilton rechtfertigt die Anwendung der *property tax* mit dem Hinweis auf die (vermutete) hohe Korrelation zwischen der Nachfrage nach Wohnraum und der Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern. Siehe Hamilton (1975), S. 208.

¹⁷ Homogene Gemeinden stellen dann nur noch einen Sonderfall dar, in denen die Steuer der Zahlungsbereitschaft für das lokale öffentliche Gut und der Eigentumswert der Zahlungsbereitschaft für das Gut Wohnen entspricht.

¹⁸ Mieszkowski/Zodrow (1989), S. 1110.

¹⁹ Dieses Modell stammt von Harberger (1962).

Da die Steuer nur den *corporate* Sektor belastet, fällt die Kapitalertragsrate nach Steuern in diesem Sektor. Außerdem steigen die relativen Preise der Güter im besteuerten Sektor, während die relativen Preise im unbesteuerten Sektor fallen. Unter der Annahme, dass sich für die Gruppe der Konsumenten als Ganzes die positiven und negativen Effekte aus der Veränderung der relativen Preise ausgleichen, liegt die Steuerlast bei den Kapitaleignern.

Die analoge Anwendung des Modells auf die *property tax* führt im Ergebnis zu denselben Ergebnissen: die Steuerlast tragen die Kapitaleigner, d.h. die Immobilieneigentümer. Die steuerlichen Differentiale ergeben sich jedoch nicht aus der unterschiedlichen Belastung von Sektoren, sondern aus den lokalen Unterschieden der steuerlichen Belastung. Die einseitige Belastung der Kapitaleigner wird als *profits tax effect* bezeichnet. Zudem entstehen *excise tax effects* werden, die in Differenzen zwischen lokalen Steuersätzen und dem durchschnittlichem Steuersatz begründet liegen.²⁰

III.2.3 Die Synthese aus *benefit view* und *new view*

In einer Weiterentwicklung des *new view* sind wesentliche Elemente des *benefit view* aufgegriffen worden. Dadurch ist auch eine gewisse Vergleichbarkeit der Ansätze hergestellt worden. Als Annahmen des *benefit view* wurden insbesondere übernommen:

1. der Wettbewerb zwischen den Gemeinden, d. h. Einnahmen und Ausgaben werden endogen erklärt,
2. individuelle Präferenzen bezüglich der lokalen öffentlichen Güter,
3. der Tiebout-Mechanismus des *voting by feet* und damit homogene Gemeinden, sowie
4. das zonierte Satzungsrecht.

Ansonsten werden die Standardannahmen des Harberger-Modells beibehalten. Dazu zählen der fixe Kapitalstock, vollständiger Wettbewerb und vollständige Kapitalmobilität.

Unter diesen Annahmen garantiert eine Kopfsteuer ein optimales Ergebnis und perfekte *zoning restrictions* transformieren die *property tax* in eine Kopfsteuer. Wird die Annahme der perfekten Zonierung gelockert, zeigt sich, dass wegen des vollkommen un-

²⁰ Siehe rechtfertigend zu diesem Vorgehen Mieszkowski (1972), S. 79 f.

elastischen Kapitalangebots *profits tax effects* entstehen. Gleichzeitig entstehen *excise tax effects*, die in den Differenzen zwischen den lokalen Steuersätzen und dem durchschnittlichen Steuersatz begründet liegen.

Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Ansätzen besteht offensichtlich in den Annahmen bezüglich der Zonierung.²¹ Die Beantwortung der Frage, welches Modell größere Relevanz hat, hängt damit weitgehend davon ab, ob *zoning restrictions* in der Realität ausreichend effektiv sind.

In den vorgestellten Modellen sind *zoning restrictions* ausschließlich in Form von Mindestgrundstücksflächen verwendet worden.²² Die Festlegung einer Mindestgrundstücksfläche ist jedoch nur eine von vielen möglichen Festsetzungen, die Kommunen bei der Ausweisung von Bebauungsplänen zur Verfügung stehen. Dazu zählen u. a. die Art oder die Anzahl der auf einem Grundstück zulässigen Gebäude, die maximal bebaubare Fläche, die einzuhaltenden Abstandsflächen zu anderen Grundstücken, die zulässige Höhe eines Gebäudes sowie Verpflichtungen zur Bereitstellung von Infrastruktur auf Kosten des Eigentümers.²³ Die alleinige Betrachtung von Mindestgrundstücksflächen bildet daher nur einen kleinen Ausschnitt der Zonierungspraxis ab.

Letztlich zeigt sich an der Zonierungspraxis, dass eine Klärung der Frage, ob die *property tax* im Sinne des *benefit view* eine Äquivalenzsteuer oder im Sinne des *new view* eine Steuer auf den Faktor Kapital ist, nur empirisch beantworten lässt, indem die Wirkungen der Steuer untersucht werden.

Hinsichtlich der Rechtfertigung impliziert dies, dass die *property tax* sich nicht theoretisch allein aufgrund ihrer Konstruktion beurteilen lässt, sondern ebenfalls unter Berücksichtigung der Steuerwirkungen zu betrachten ist. Sie ist keineswegs eindeutig eine Steuer, die allein von den Kapitaleignern getragen wird. Sie ist aber auch nicht von vornherein als Äquivalenzsteuer anzusehen. Vielmehr hängt die Einordnung und damit die Rechtfertigung davon ab, wie die Steuer zониert wird.

²¹ [...] the essential difference between the new and the benefit view is the assumption of binding zoning constraints under the latter approach." Mieszkowski/Zodrow (1989), S. 1113.

²² So z. B. im folgenden Zitat: "No household may reside in this community unless it consumes at least some minimum account of housing." Hamilton (1975), S. 206.

²³ Siehe Fischel (1975), S. 173.

III.3 Inzidenz der Grundsteuer

Inzidenzbetrachtungen werden unterschieden nach der formalen oder primären Inzidenz und der materiellen oder sekundären Inzidenz. Die formale Inzidenz gibt die Zahllast für die Steuer an; gefragt wird, wer die Steuer zahlt. Da die Steuerzahler die Steuerzahllast auch überwälzen können, offenbart die formale Inzidenz nicht notwendigerweise wer die Steuer tatsächlich trägt. Darüber gibt die materielle Inzidenz Aufschluss.²⁴

Für die materielle Inzidenz ist die oft vertretene Grundannahme für die Überwälzungsvorgänge, dass die Grundstückspreise sinken, da bei gleichbleibenden Erträgen der Grundstücksnutzung die Kosten der Steuerzahlung sich in geringeren Kapitalkosten niederschlagen muss. Da die Konditionen auf dem Kapitalmarkt jedoch ebenfalls konstant bleiben, können nur die Grundstückskosten sinken:

“Somit bleibt festzuhalten, dass es durch die Erhebung einer Grundsteuer zu einer Senkung der am Markt erzielbaren Grundstückspreise kommt. Der gesamtwirtschaftliche Wert und die Kosten der Grundstücksnutzung - auch die privaten - bleiben dagegen unverändert. Die Kosten werden von einem Erwerber nicht mehr voll im Kaufpreis entrichtet. Der Kaufpreis sinkt um die kapitalisierten erwarteten Grundsteuerzahlungen.”²⁵

Diese theoretisch einleuchtende Ableitung der materiellen Inzidenz würde die Grundsteuerlast bei den zum Zeitpunkt der Einführung der Steuer aktuellen Eigentümern sehen. Diese zahlen die Grundsteuer ohne sie auf diejenigen überwälzen zu können, von denen sie das Grundstück erworben haben. Gleichzeitig wird bei einer zukünftigen Transaktion die Steuer kaufpreismindernd wirken, ohne dass sie ausweichen könnten. In dieser Sichtweise sind Immobilien dem Faktor Kapital zugerechnet: die Grundsteuer wird als uniforme Steuer auf den Kapitaleinsatz angesehen.

Für die Bundesrepublik bedeutet dies, dass die geringfügigen Grundsteuererhöhungen, die sich durch die Hauptfeststellung 1964 ab dem 1.1.1974 ergeben haben, diejenigen getroffen hat, die zu diesem Zeitpunkt Grundstücke besaßen bzw. die Grundstücke zu einem Zeitpunkt verkauften, zu dem der Markt die Grundsteuererhöhung bereits antizipierte. Da die Grundsteuerreform von 1973 jedoch die erhöhten Einheitswerte im wesentlichen durch eine Senkung der Steuermesszahlen kompensierte, führte die Reform

²⁴ Siehe zu den Inzidenzbegriffen etwas abweichend Hansmeyer/Schmölders (1980), S. 139 ff.

²⁵ Siehe z. B. Eckhoff (1987), S. 332.

auch nicht zu bedeutenden Steuerlasten. Einzige Ausnahme waren unbebaute Grundstücke: Bei diesen wurde die Steuermesszahl nicht proportional zur Erhöhung der Einheitswerte gesenkt, so dass die durchschnittliche Steuerlast auf das Sechs- bis Achtfache anstieg.²⁶

Die Herleitung des Ergebnisses, dass die Grundstücksbesitzer die Grundsteuer tragen müssen, beruht unter anderem auf der Annahme, dass das aggregierte Angebot als fix angesehen wird. Gerade dies gilt für die Grundsteuer jedoch nicht: das lokale Angebot kann durchaus erweitert werden, so dass das Kapital an die Orte wandern kann, an denen geringere Steuersätze gelten. Unterschiede in der Steuerbelastung können folglich vor- oder rückgewälzt werden.²⁷

Die materielle Inzidenz hängt damit in beträchtlichem Maß von der Mobilität der Faktoren ab. Für die Grundsteuer stehen drei Aspekte im Vordergrund:

1. die Mobilität der Mieter zwischen den Orten,
2. Änderungen des Faktors Kapital für die Schaffung von Wohnraum und
3. Änderungen des regionalen aggregierten Angebots von Kapital.²⁸

Die Mobilität der Mieter bestimmt, in welchem Ausmaß die Steuerlast auf sie abgewälzt werden kann: je geringer die Mobilität, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen Teil der Steuerlast tragen müssen. Die Änderungen des Kapitals im Wohnungsbau geben Aufschluss darüber, ob die Kapitaleigner auf die Steuer mit Verlagerungen in nicht-besteuerte Sektoren reagieren können. Soweit das möglich ist, weichen sie der Steuerlast ganz oder teilweise aus. Und schließlich können die Kapitaleigner nicht nur sachlich ausweichen, indem sie andere Kapitalanlagen wählen, sondern sich auch räumlich der Steuer entziehen, indem sie in nicht-besteuerte Regionen ausweichen.²⁹ Die Inzidenz der Steuer hängt folglich von den relativen Reaktionen der Faktoren ab.

Da die lokalen, über die Hebesatzbeschlüsse der Gemeinden stattfindenden Steuererhöhungen, für die bundesdeutsche Situation eine weitaus größere Bedeutung hatten als

²⁶ Siehe Friauf/Risse/Winters (1978), S. 22, die auch darauf verweisen, dass die Auffassung vertreten worden sei, dass dadurch quasi dieselbe Wirkung erzielt wurde wie von der ehemaligen Baulandsteuer.

²⁷ Siehe dazu Carroll (1990), S. 130 f.

²⁸ Siehe Carroll (1990), S. 131.

²⁹ Siehe dazu Carroll (1990), S. 131 ff.

nationale Grundsteuererhöhungen, hängt die Überwälzung der Grundsteuer weitgehend davon ab, ob z. B. die Mieter bei lokalen Erhöhungen in der Lage sind abzuwandern. Dasselbe gilt für Unternehmen, die ebenfalls auf Steuererhöhungen mit Standortwechseln reagieren können.

Empirisch ist diese Frage in Deutschland sowohl für Wohnungen als auch für Gewerbe- und Industrieobjekte völlig ungeklärt geblieben. Untersuchungen in den USA, die alle auf ausgewählten Regionen oder Orten beruhen, weisen darauf hin, dass zumindest bei den Wohnobjekten nicht die Besitzer und Vermieter die Steuerlast tragen, sondern die Mieter. So zeigt z. B. CARROLL (1990) in einer empirischen Studie, dass in den meisten Gemeinden des Boston Metropolitan Statistical Area die Vermieter weniger als 10 vH der Steuer tragen; der Löwenanteil der Steuer entfällt auf die Mieter in Form von höheren Mieten.³⁰

Für bundesdeutsche Verhältnisse legen die institutionellen Bedingungen der Überwälzung ähnliches nahe: die Grundsteuerzahlungen des Vermieters für das vermietete Objekt gelten im Mietrecht als Nebenkosten, die vollständig über die sogenannte "zweite Miete" abgewälzt werden können. Daraus kann zwar nicht die materielle Inzidenz abgeleitet werden, da für den Mieter bei der Wahl des geeigneten Objektes die Gesamtmiete unter Einschluss aller Nebenkosten entscheidungsrelevant sind. Der Mieter wird also auf Nebenkostenenerhöhungen genauso mit Nachfrageänderungen reagieren wie auf Mieterhöhungen, so dass zwar nominell die Grundsteuer überwälzt werden kann, die Vermieter aber real einen Teil über geringere Mieteinnahmen mittragen können.

Angesichts der bisher vorherrschenden Marktsituation des Vermietermarktes dürfte das institutionelle Arrangement jedoch immerhin einen Hinweis darauf bieten, dass die Grundsteuer keineswegs zwangsläufig von den Immobilienbesitzern getragen werden muss, sondern dass die Mobilitäten der Mieter bzw. Nutzer des lokalen Kapitalangebots sowie des aggregierten Kapitalangebots über die materielle Inzidenz entscheiden. Das theoretische Ergebnis, dass die Grundsteuer von den Grundeigentümern getragen werde, muss wegen seiner einschränkenden und realitätsfernen Annahmen relativiert werden. Nur wenn die Nutzer der Objekte vollständig mobil sind und das aggregierte Kapitalangebot fixiert ist, tragen die Eigentümer die Steuerlast.

Im Rahmen der materiellen Inzidenzanalyse wird auch nach den Verteilungswirkungen der Steuer gefragt. Für die Grundsteuer wurde unter der Annahme, dass sie weitgehend

von den Mietern getragen werden muss, vermutet, dass sie regressiv wirke. Empirische Untersuchungen liegen dazu jedoch nur wenige vor. Im Rückgriff auf neuere amerikanische Studien ist die Regressivitätsvermutung jedoch zu relativieren.

Ältere amerikanische Untersuchungen legten zunächst nahe, dass die *property tax* vor der Überwälzung regressiv oder allenfalls proportional wirke. Nach der Überwälzung, bei der die Anrechenbarkeit der *property tax* auf die *federal income tax* eine zentrale Rolle spielt, sei die Grundsteuer deutlich regressiv.³¹

In einer neueren Untersuchung wird dieses Ergebnis ursächlich auf die verwendeten Zeithorizonte zurückgeführt. Die Verlässlichkeit jahresbezogener Einkommensdaten wird für die Nachfrage nach Wohnungen als gering eingeschätzt. Die Entscheidungsgrundlage für die Nachfrager sei vielmehr das *permanent income*.³² Und dafür sei festzustellen, dass die Grundsteuer deutlich geringer regressiv wirke als in der jährlichen Betrachtung. Das wiederum bedeutet, dass die Grundsteuer nicht so ungerecht bezogen auf die Leistungsfähigkeit ist, wie dies oft gesagt wird: Auch wenn der Verlauf der Belastungskurve nicht progressiv ist, wie es das Leistungsfähigkeitsprinzip fordert, so ist er zumindest proportional.³³

III.4 Defizitanalyse der Grundsteuer

Die Grundsteuer wird seit geraumer Zeit aus vielfältigen Gründen kritisiert. So wird dem gesamten Ermittlungs- und Erhebungsverfahren vorgeworfen, es sei nicht erhebungsbillig und belaste gleiche Vermögen selbst innerhalb der Grundsteuer höchst ungleich. Außerdem führe die Grundsteuer in ihrer gegenwärtigen Form zu allokativen Verzerrungen, die nicht zu rechtfertigen seien.

III.4.1 Allokative Defizite

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt wurde, lässt sich die Grundsteuer ökonomisch nur rechtfertigen, wenn lokale Leistungen wenigstens gruppenbezogen kostenäquivalent zu den Steuerzahlungen erbracht werden. Dieses Kriterium erfüllt die Grundsteuer schon deshalb nicht, weil sie ohne jeden Bezug zu den Leistungen oder zur Inanspruchnahme von Leistungen die Steuerzahler heranzieht.

³⁰ Siehe Carroll (1990), S. 248.

³¹ Goldberg/Scott (1985), S. 92.

³² Siehe Sacher (1993), S. 235 f.

³³ Sacher (1993), S. 254 f.; auch Harmon (1989), S. 342, Wassmer (1993), S. 155.

Damit kann der Besteuerung von Grund und Boden nur eine abgeschwächte Form der Äquivalenz zugesprochen werden. Wenn in der Literatur zwischen marktmäßiger und kostenmäßiger Äquivalenz unterschieden wird, so ist die Grundsteuer als kostenmäßig äquivalente Steuer einzuordnen. Kostenmäßige Äquivalenz bedeutet, dass das Leistungsangebot im politischen Prozess festgelegt wird und der Staat zur Finanzierung dieses Angebots Steuern oder Abgaben erhebt.³⁴ Da das Angebot nicht mehr direkt durch die Nachfrage festgelegt wird, ist die Allokation staatlicher Leistungen nicht effizient.

Während marktmäßige Äquivalenz nur individuell anwendbar ist, da sie an die Präferenzen der Individuen anknüpft, lässt sich kostenmäßige Äquivalenz außer auf Individuen (individuelle kostenmäßige Äquivalenz) auch auf Gruppen anwenden (gruppenbezogene kostenmäßige Äquivalenz). Auf dem Gedanken gruppenbezogener Kostenäquivalenz basiert der Grundsatz des internen Interessenausgleichs. Spezifischen Gruppen zurechenbare öffentliche Leistungen sollen von Mitgliedern der gleichen Gruppe finanziert werden.³⁵ Nach diesem Prinzip ist die Grundsteuer begründbar, weil sie lokale Leistungen den lokal ansässigen Grundstückseigentümern zuordnet. Auch wenn dabei unterstellt wird, dass das Eigentum an lokalem Grundbesitz Indikator für die Leistungsanspruchnahme ist, so wird damit zumindest versucht, einen internen Interessenausgleich zu erreichen.

III.4.2 Defizite bei der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit

Auch aus rechtlicher Sicht leidet die Grundsteuer unter dem Defizit hinreichender Rechtfertigung der Steuer. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist im Steuerrecht als grundlegender Maßstab für die gleichmäßige Austeilung der Steuerlasten allgemein in Rechtsprechung und Literatur anerkannt.³⁶ Demgegenüber scheidet das Äquivalenzprinzip als rechtlicher Maßstab für die Steuergleichheit grundsätzlich aus.³⁷ Das Äquivalenzprinzip ist vielmehr ein geeigneter rechtlicher Maßstab für sogenannte Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge), sofern sie individuell zurechenbaren Aufwand abdecken.³⁸ Allein eine Grundsteuer auf Grund und Boden ohne Einbeziehung der Gebäude ließe sich nach dem

³⁴ Vgl. Hessler (1983), S. 284.

³⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1982), S. 33.

³⁶ Dazu insb. Birk (1983); Tipke (1993), Tipke/Lang (1996), S. 82 ff.

³⁷ Dazu ausführlich Tipke (1993), Bd. I, S. 475 ff.

³⁸ Siehe Kirchhof (1990), S. 164.

Äquivalenzprinzip rechtfertigen; sie hätte eigentlich den Charakter einer Sondernutzungsgebühr.³⁹

Ebenso wie in der ökonomischen Literatur hat sich auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Auffassung durchgesetzt, dass das Vermögen als solches für die Indikation steuerlicher Leistungsfähigkeit ungeeignet ist.⁴⁰ Substanzsteuern bewirken Übermaßbesteuerung, die mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren ist. Die Einheitswertbeschlüsse von 1995⁴¹ haben die Eigentums-/Erbrechtsgarantie des Art. 14 GG als Vermögensschutzgarantie gegen übermäßige Besteuerung mit der Konsequenz entfaltet, dass die Vermögensteuer derzeit nicht erhoben werden darf.⁴² Und namentlich Tipke hat nachgewiesen, dass die Grundsteuer unter dem Leistungsfähigkeitsaspekt nicht gerechtfertigt werden kann.⁴³

III.4.3 Defizite bei der Bewertungsgleichheit

Ein besonderer Makel der Substanzsteuern ist die Bewertungsungleichheit. Im Unterschied zu Wirtschaftsgütern, die einen Nennwert (wie z.B. Geld oder Kapitalforderungen), amtlichen Börsenwert (wie z.B. Aktien) oder sonst leicht und sicher feststellbaren Wert haben, sind die Sachwerte des ruhenden Vermögens mehr oder weniger latent. Ein Grundstückswert beispielsweise, der nach allen Regeln der Kunst ermittelt worden ist, kann sich bei dem Verkauf des Grundstücks als völlig falsch herausstellen. Es ist seit Einführung der Einheitsbewertung im Jahre 1925 noch zu keinem Zeitpunkt eine zutreffende Bewertung des Grundbesitzes geglückt.⁴⁴ Das ist besonders darauf zurückzuführen, dass zum einen besonders die Werte von Gebäuden schwierig zu ermitteln sind und zum anderen die Immobilienwerte einem permanenten Wandel unterliegen.

III.4.4 Zu den Praktikabilitätsdefiziten

Die an die Grenze der Unmöglichkeit stoßenden Schwierigkeiten, realistische Grundbesitzwerte im permanenten Wandel einer laufenden Besteuerung zugrunde zu legen, sind im weiteren ursächlich für die erheblichen Praktikabilitätsdefizite der gegenwärtigen Grundsteuer. Die reale Situation der Grundbesitzbewertung lässt sich im folgendem

³⁹ Vgl. Tipke/Lang (1996), S. 205.

⁴⁰ Dazu ausführlich Tipke (1993), Bd. II, S. 768 ff.; Tipke/Lang (1996), S. 99 ff.

⁴¹ BVerfGE 93, 121 (Vermögensteuer); 93, 165 (Erbchaftsteuer).

⁴² Dazu mit weiteren Nachweisen Tipke/Lang (1996), S. 121 f.

⁴³ Vgl. Tipke/Lang (1996), S. 502 f.

⁴⁴ Vgl. Tipke/Lang (1996), S. 502 f.

Befund zusammenfassen: Es wird enormer Verwaltungsaufwand betrieben, um falsche Werte zu ermitteln und diese mit ständigem Aktualitätsverlust laufend zu besteuern.

Der nicht allein verfassungsrechtlich gesteuerte, sondern vornehmlich auch durch den internationalen Wettbewerb der Steuersysteme veranlasste Trend richtet sich gegen die Substanzsteuern. Aufgrund des Wegfalls der Vermögensteuer und der Abschaffung der Gewerbesteuer wird nur noch durch die Grundsteuer das Bedürfnis nach laufender Grundbesitzbewertung begründet; sie verhindert die Beschränkung des Verwaltungsaufwandes auf eine nicht permanent aktualisierungsbedürftige Bewertung nach dem Bedarf einzelner Besteuerungszeitpunkte (sog. Bedarfbewertung), namentlich in den Fällen von Schenkungen und Erbschaften. Mit dem absehbaren Abbau der Substanzbewertung entfällt auch das Bedürfnis nach einer Einheitsbewertung, wie sie im Bewertungsgesetz niedergelegt ist. Ursprünglich diente die Anwendung des Einheitswertverfahrens der Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen verschiedener Steuerarten und somit der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Außerdem sollte sie zur Steuervereinfachung und Minderung des Verwaltungsaufwandes beitragen.⁴⁵

Grundsätzlich wird im Bewertungsgesetz der Verkehrswert ("gemeiner Wert"⁴⁶) als einheitliches Bewertungsziel für alle Vermögensarten festgelegt. Jedoch wird für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen von diesem Bewertungsziel abgewichen und statt dessen von vornherein die Ermittlung eines "Normalertragswertes" angestrebt.⁴⁷

Für den Wirtschaftsteil landwirtschaftlicher Betriebe wird dabei von dessen "Ertragsfähigkeit" ausgegangen. Zugrundegelegt werden nicht die tatsächlich erzielten Erträge, sondern lediglich ein Sollertragswert, nämlich der "bei ordnungsgemäßer und schuldenfreier Bewirtschaftung mit entlohnenden fremden Arbeitskräften gemeinhin und nachhaltig erzielbare Reinertrag" (§ 36 Abs. 2 Satz 2 BewG). Dieser Reinertrag multipliziert mit dem Faktor 18, der einer ewigen Rente von 5,5 vH entspricht, ergibt den Ertragswert.⁴⁸ Dieses als Einzelertragswertverfahren bezeichnete Vorgehen findet jedoch kaum Anwendung. Die Bewertung erfolgt vielmehr anhand des sog. vergleichenden Verfahrens,

⁴⁵ Vgl. Tipke/Lang (1996), S. 489 f.

⁴⁶ "Der gemeine Wert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei seiner Veräußerung zu erzielen wäre. Dabei sind alle Umstände, die den Preis beeinflussen, zu berücksichtigen. Ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse sind nicht zu berücksichtigen." (§ 9 Abs. 2 BewG).

⁴⁷ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 4.

⁴⁸ In der Literatur wird der Ertragswert auch als 'technische' Ersatzlösung für den nicht direkt ermittelbaren gemeinen Wert angesehen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass der Verkehrswert dem kapitalisierten Nutzen aus dem Vermögen entspricht. Vgl. Hansmeyer (1981), S. 734.

das die im Einzelertragsverfahren ermittelten Ertragswerte von Hauptbewertungsstützpunkten als Vergleichszahlen zugrundelegt und diese um betriebsindividuelle Ertragsbedingungen (Betriebsgröße, innere und äußere Verkehrslage, gegendübliche Lohn- und Preisverhältnisse sowie Organisationsform und Ausstattung des Betriebes) korrigiert.⁴⁹

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen bemängelt u. a., dass das vergleichende Verfahren nicht im Bewertungsgesetz einheitlich festgelegt ist, sondern auf Richtlinien in Form von Verwaltungsvorschriften beruht. Die sich daraus ergebende Unbestimmtheit der Bewertungsvorschriften führt dazu, dass nicht die tatsächliche Ertragsstruktur als Bemessungsgrundlage herangezogen wird, weil die Bewertungsspielräume zu groß sind.⁵⁰

Auch bei der Bewertung des Grundvermögens (Grundsteuer B) wird vom Bewertungsgesetz das Bewertungsziel der Verkehrswert (gemeiner Wert) vorgegeben.⁵¹ Direkte Anwendung findet der gemeine Wert jedoch nur bei den unbebauten Grundstücken. Die Wertermittlung von bebauten Grundstücken erfolgt entweder durch das Ertragswertverfahren⁵² oder das Sachwertverfahren.

Das Ertragswertverfahren (§§ 78 - 82 BewG) wird auf Mietwohn-, Geschäfts- und gemischtgenutzte Grundstücke sowie auf Ein- und Zweifamilienhäuser angewendet. Grundlage des Ertragswertes ist der Grundstückswert, der sich aus dem Bodenwert, dem Gebäudewert und dem Wert der Außenanlagen zusammensetzt. Für die Bewertung wird jedoch die Jahresrohmiete oder ersatzweise die übliche Miete, die mit einem Vervielfältiger multipliziert wird, herangezogen. Die Vervielfältiger orientieren sich dabei an groben Merkmalen der Grundstücke (Grundstücksart, Bauart und -ausführung, Baujahr, Gemeindegröße) und können variieren. Das Bewertungsziel (Verkehrswert) wird also nur indirekt über Ertragsindikatoren verwirklicht. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass der Verkehrswert lediglich die Summe der kapitalisierten zukünftigen Erträge darstellt.

⁴⁹ Vgl. Hansmeyer (1981), S. 730-731.

⁵⁰ Zum folgenden siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 16-18.

⁵¹ Für das Ertragswertverfahren gibt das Gesetz zwar das Bewertungsziel nicht explizit an. Die amtliche Begründung zum Bewertungsgesetz 1964 gibt aber als Aufgabe der Bewertung von bebauten Grundstücken gleichmäßige, den Verkehrswerten nahekommende Einheitswerte an. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 4.

⁵² Das Ertragswertverfahren für bebaute Grundstücke darf nicht mit dem in der Land- und Forstwirtschaft angewendeten Ertragswertverfahren verwechselt werden. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 4.

Das Sachwertverfahren (§§ 83 - 90 BewG) findet bei allen sonstigen bebauten Grundstücken Anwendung, aber auch bei Ein- und Zweifamilienhäusern, wenn diese durch eine besondere Ausstattung gekennzeichnet sind. Grundsätzlich erfolgt eine Bewertung nach dem Sachwertverfahren dann, wenn keine Jahresrohmiete bzw. keine übliche Miete für das Grundstück ermittelt werden kann. Beim Sachwertverfahren werden Bodenwert und Gebäudewert getrennt berechnet. Für die Ermittlung des Bodenwertes wird dabei unterstellt, dass das Grundstück unbebaut ist. Der Gebäudewert berechnet sich aus den Herstellungskosten nach den Baupreisverhältnissen von 1958, die auf das Jahr der Hauptfeststellung umgerechnet werden. Der so ermittelte Wert kann je nach Zustand des Gebäudes nach oben oder unten korrigiert werden.

Bei der Einheitswertermittlung des Grundvermögens wird das Bewertungsziel, die Ermittlung des Verkehrswertes, verfehlt. Die ermittelten Wertansätze variieren – nach JAKOB (1992) - zwischen 8,95 vH und 25,51 vH der tatsächlichen Verkehrswerte.⁵³ Nach TIPKE/LANG (1991) fällt die Werterfassung noch uneinheitlicher aus (siehe Tabelle III.2). Dieses Niveauproblem lässt sich maßgeblich auf die Tatsache zurückführen, dass die letzte Hauptfeststellung im Jahr 1964 erfolgte und die ermittelten Wertansätze, die schon damals teils erhebliche Verzerrungen aufwiesen, noch heute Gültigkeit haben. Bei ihrer erstmaligen Anwendung 1974 wurden diese zwar pauschal um 40 vH erhöht. Von dieser Anhebung wurde die Grundsteuer jedoch ausgenommen.

⁵³ Siehe dazu ausführlich Jakob (1992), S. 65.

Tabelle III.2: Die Werterfassung des Einheitswertes in Prozent des Verkehrswertes

bei Geschäftsgrundstücken	ca. 21,5 - 30 vH
bei Einfamilienhäusern	
- nach dem Sachwertverfahren	ca. 13 vH
- nach dem Ertragswertverfahren	ca. 30 vH
bei Mietwohngrundstücken	ca. 13,7 - 15 vH
bei unbebauten Grundstücken	ca. 10 vH
bei landwirtschaftlichen Grundstücken	ca. 5 vH
bei forstwirtschaftlichen Grundstücken	ca. 1 vH

Quelle: Tipke/Lang, 1991, S. 464; Bergmann (1994), S. 78.

Des weiteren bestehen innerhalb der Grundsteuer B erhebliche Differenzen bei der Wertermittlung. Dies liegt zum einen an dem Nebeneinander der verschiedenen Bewertungsmethoden. Schon 1964 lagen die Einheitswerte der im Ertragswertverfahren ermittelten Grundstückswerte durchschnittlich nur bei 45 vH, die durch Anwendung des Sachwertverfahrens ermittelten dagegen bei 70 vH der Verkehrswerte. Seit 1964 hat sich auch die relative Struktur der Grundstückspreise erheblich verändert, insbesondere für Baugrundstücke.⁵⁴ Die erheblichen Ermessensspielräume bei der Bewertung lassen vermuten, dass selbst bei Anwendung des gleichen Bewertungsverfahrens die Einheitswerte innerhalb der gleichen Grundstücksarten stark streuen.⁵⁵

Die Bewertungsunterschiede innerhalb der Grundbesitzarten und zwischen dem Grundbesitz und den übrigen Vermögensarten stellen einen schweren Verstoß gegen das Prinzip der gleichmäßigen Besteuerung dar.

Neben der uneinheitlichen Ermittlung der Einheitswerte werden auch oft die Steuermesszahlen kritisiert, die für die Berechnung der Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Die bundeseinheitlich festgelegten Steuermesszahlen variieren je nach Grundstücksart. Für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft gilt eine Steuermesszahl von 6,0 vT, für Grundstücke liegt sie bei 3,5 vT, bei Einfamilienhäusern bis zu einem Einheitswert von 75.000 DM bei 2,6 vT, darüber bei 3,5 vT. Für Zweifamilienhäuser beträgt die Steuermesszahl 3,1 vT. Die niedrigeren Steuermesszahlen für Ein- und Zwei-

⁵⁴ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 6.

⁵⁵ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 14.

familienhäuser sind jedoch als Steuervergünstigung zu interpretieren, die wohnungspolitische Ziele widerspiegelt.

Die Bewertungsverfahren selbst sind verwaltungsmäßig aufwendig und teuer. Schon die laufende Einheitsbewertung ist zeitaufwendig: Für das Jahr 1989 wurde bundesweit mit 7.800 bis 9.100 Bediensteten, das entspricht rund 6 - 7 vH des Gesamtpersonals der Finanzämter gerechnet, die etwa 400 bis 500 Mio DM/a Personalkosten verursachen.⁵⁶

Im Ergebnis führt die Grundsteuer zu intendierten Verzerrungen, indem Ein- und Zweifamilienhäusern gegenüber anderen Wohngebäuden relativ begünstigt werden, und land- und forstwirtschaftliche Betriebe wenig belastet werden. Sie führt aber auch zu nicht beabsichtigten Verzerrungen zwischen den Gebäudearten, weil unterschiedliche Bewertungsverfahren zugrundegelegt werden. Insgesamt wird außerdem das Ziel verfehlt, den Verkehrswert als Bemessungsgrundlage zu ermitteln.

⁵⁶ Siehe Schelle/Schemmel (1993), S. 45. Die Berechnungen beruhen auf Untersuchungen der Oberfinanzdirektion Saarbrücken und Karlsruhe, die auf das Bundesgebiet (alte Länder) hochgerechnet wurden. Die Angaben enthalten nicht die Personalnebenkosten und Arbeitsplatzkosten.

IV Ziele und Anforderungsprofil für die Reform der Grundsteuer

Die Reform der Grundsteuer kann nur gelingen, wenn die Ziele, die mit der bestehenden Grundsteuer verbunden sind, und die auch bei näherer Prüfung nicht modifiziert oder verworfen werden, durch das Reformkonzept zu erfüllen sind. Infolgedessen wird im folgenden zunächst aus den Zielen der Grundsteuer und der vorangegangenen Defizitanalyse ein Anforderungsprofil entwickelt, an dem Reformvorschläge zu messen sind. Im folgenden werden dann einzelne Vorschläge geprüft, die bisher die Diskussion bestimmt haben. Dabei sind nicht alle in der Literatur erwähnten Reformkonzepte und deren diverse Derivate einzeln geprüft worden; die Ausführungen beschränken sich bewusst auf einige der zentralen Konzepte.

IV.1 Anforderungsprofil für eine Reform

IV.1.1 Rechtliche Anforderungen

Aus der Defizitanalyse der Grundsteuer lässt sich das Anforderungsprofil einer Grundsteuer mit umweltpolitischem Lenkungsziel entwickeln. Dafür ist in jedem Fall eine Änderung der Bemessungsgrundlage erforderlich. Das muss und soll nicht zu Lasten des Fiskalzwecks der Grundsteuer gehen. Im Prinzip ist es nicht nur möglich, sondern auch umweltpolitisch sinnvoll, die fiskalische Bedeutung der Grundsteuer im kommunalen Abgabesystem zu erhalten. Das bedeutet finanzverfassungsrechtlich, dass die sogenannte Realsteuergarantie⁵⁷ nicht tangiert ist: Die Grundsteuer ist eine Realsteuer i. S. d. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG; insoweit ist der Realsteuerbegriff des § 3 Abs. 2 AO in die Verfassung aufgenommen.⁵⁸ Die grundsätzliche Beibehaltung des Fiskalzwecks vermeidet den Konflikt mit der Realsteuergarantie. Die umweltpolitisch motivierte Grundsteuer bleibt also Fiskalzwecksteuer; sie ist anders als z. B. die kommunale Verpackungsteuer keine Lenkungssteuer mit außerfiskalischem Hauptzweck, so dass sich das Problem einer von der finanzverfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz abweichenden Sachgesetzgebungskompetenz erst gar nicht stellt.⁵⁹ Im Unterschied zur Ausgestaltung einer Versiegelungsabgabe als Sonderabgabe ist also die Grundsteuer mit umweltpolitisch motivierter Qualifikation unproblematisch in der Finanzverfassung

⁵⁷ Dazu Stern (1980), S. 1151 f.

⁵⁸ Vgl. Vogel/Walter (1971), Rz. 116; Birk (1993), Rz. 217.

⁵⁹ Vgl. hierzu die Judikatur zur Verpackungsteuer: BVerwG vom 19.8.1994, DÖV 1995, 151; Hess. VGH vom 29.6.1995, KStZ 1996, 94 (m.w.N.).

verankert, ohne dass die immer schwerer zu erfüllenden strengen finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Sonderabgabe erfüllt sein müssen.⁶⁰

Ebenso wie die Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer kann auch die Grundsteuer ökologisch umgewidmet werden.⁶¹ Als Fiskalzwecksteuer scheidet die Grundsteuer nicht aus dem System der finanzverfassungsrechtlichen Verteilung der Ertragshoheiten aus; sie bleibt also finanzverfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig. Durch die Ausgestaltung des Steuertatbestandes gewinnt jedoch die Grundsteuer den Charakter einer Lenkungssteuer. Mit dieser Umwidmung lassen sich nun die geschilderten erheblichen Rechtfertigungs-, Gleichheits- und Praktikabilitätsdefizite überwinden: die Grundsteuer kann nunmehr überzeugend mit dem umweltpolitischen Lenkungsziel gerechtfertigt werden. Die Sonderbelastung des Grundbesitzes ist nicht mehr willkürlich im Sinne einer Verletzung des Gleichheitssatzes. Und die Bemessung der Grundsteuer kann gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage durchgreifend vereinfacht werden.

Nach Maßgabe des Art. 105 Abs. 2 GG i. V. m. Art 72 Abs. 2 GG fällt die Grundsteuer in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Das bedeutet, dass ein Bundessteuergesetz dem Landesgesetzgeber Raum für die nähere Ausgestaltung des Steuertatbestandes gewähren kann, wie es z. B. durch die Koppelungsvorschrift des § 26 GrStG geschieht. Demnach können die umweltpolitischen Ziele legislativ auf drei Ebenen verwirklicht werden, erstens auf Bundesebene, sodann auf Landesebene und schließlich auf kommunaler Ebene im Rahmen des finanzverfassungsrechtlich verbürgten Hebesatzrechts (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG).

Die rechtlichen Anforderungen lassen sich zusammenfassend als Kriterium der Rechtskonformität formulieren. Zwar gilt für Gesetze grundsätzlich, dass man sie ändern kann, wenn sie der Einführung einer Steuer im Weg stehen. Die Änderung von Verfassungsartikeln wie etwa der Realsteuergarantie ist jedoch mit größeren Schwierigkeiten behaftet als die Änderung z. B. des Grundsteuergesetzes. Für Reformvorschläge ist deshalb abzuschätzen, inwieweit sie ohne Änderungen der Finanzverfassung eingeführt werden können.

⁶⁰ Vgl. Tipke/Lang (1996), S. 50 ff.

⁶¹ Dazu Lang (1993), S. 127 ff.

IV.1.2 Anforderungen aus dem multiplen Zielsystem

Die Grundsteuer leistet in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zahlreiche Zielbeiträge. Neben dem Fiskalziel und dem Ziel der Stärkung der gemeindlichen Finanzautonomie finden sich z. B. auch wohnungsbau- und agrarpolitische Zielsetzungen. Bei einer Umgestaltung der Grundsteuer zu einer Steuer mit umweltpolitischen Lenkungswirkungen sind diese grundlegenden Funktionen der bisherigen Grundsteuer zu wahren soweit sie nicht grundsätzlich der umweltpolitischen Zielsetzung widersprechen. Zusätzlich müssen geeignete Anreize im Sinne der umweltpolitischen Zielsetzungen gesetzt werden. Schließlich sollte die Reform zu einem geringeren Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Steuer führen.

IV.1.2.1 Fiskalziel

Im Vordergrund der Grundsteuer steht das Ziel, den Gemeinden ein angemessenes und dauerhaftes Aufkommen zur Finanzierung ihrer kommunalen Aufgaben zu sichern. Die Forderung nach einer stabilen oder wachsenden Einnahmequelle schließt die Forderungen nach proportionalem Wachstum sowie möglichst geringer Konjunkturreagibilität mit ein. Das Fiskalziel wird bei der gegenwärtigen Grundsteuer durch eine breite Bemessungsgrundlage (Einheitswerte der Grundstücke und Gebäude), die konjunkturunabhängig ist und wenig Ausweichmöglichkeiten bietet, sowie durch die Ausstattung der Gemeinden mit einem Hebesatzrecht, das den Gemeinden die Mitbestimmung des Steueraufkommens ermöglicht, berücksichtigt. Allerdings entwickelt sich das Aufkommen der bisherigen Grundsteuer unterproportional zu den Wachstumsindikatoren, so dass die Steuer unter einem stetigen Bedeutungsverlust leidet. Eine reformierte Grundsteuer sollte in dieser Hinsicht zumindest nicht schlechter abschneiden.

IV.1.2.2 Finanzautonomie

Neben dem Fiskalziel spielt bei der bisherigen Grundsteuer ihr Beitrag zur kommunalen Finanzautonomie eine bedeutende Rolle. Dieses Ziel findet seine instrumentelle Ausgestaltung zum einen in der Ertragshoheit der Gemeinden sowie in dem schon angesprochenen Hebesatzrecht, das den Gemeinden in Grenzen Einnahmenautonomie gewährt.

Die Finanzautonomie kann mit dem Fiskalziel in Konflikt treten, wenn die Gemeinden sich in einem ruinösen Steuerwettbewerb befinden. Dazu kann es kommen, wenn Gemeinden Unternehmen oder Einwohner nur über eine Senkung des Steuersatzes halten oder anziehen können. Empirisch scheint diese Konstellation jedoch nur bedingt rele-

vant. Für die Gemeinden gibt es allenfalls einen Wettbewerb der Nicht-Erhöhung der Grundsteuer - Steuersenkungen kommen kaum vor.

IV.1.2.3 Agrarpolitische Zielsetzung

Neben den genannten Zielsetzungen verfolgt die Grundsteuer insbesondere agrarpolitische Ziele. Sie bevorzugt forst- und landwirtschaftliches Einkommen gegenüber anderen Einkommensarten durch niedrig angesetzte Einheitswerte. Damit entsteht faktisch eine Steuerminderung. Die agrarpolitische Zielvorstellung des Grundsteuergesetzes ist nur indirekt aus der Instrumentalisierung zu erkennen. Explizite Ziele für die Land- und Forstwirtschaft, die einer umweltpolitischen Zielsetzung zuwiderlaufen könnten, werden nicht genannt.

IV.1.2.4 Wohnungsbaupolitische Ziele

Die wohnungsbaupolitischen Ziele der Grundsteuer lassen sich aus zwei Regelungen ablesen. Zum einen ist neu geschaffener Wohnraum in den östlichen Bundesländern für zehn Jahre gänzlich von der Steuer befreit. Zum anderen wird über die Steuermesszahlen der Ein- und Zweifamilienhausbau gegenüber dem restlichen Gebäudebau geringer belastet. Mit der geringeren Belastung der Einfamilienhäuser, die den größten Flächen- und Versiegelungsbedarf haben, zeichnet sich ein Konflikt mit umweltpolitischen Zielen ab.

Wie alle Steuerbefreiungen bzw. -minderungen widerspricht auch die wohnungspolitische Zielsetzung dem Fiskalziel; tendenziell sinkt durch die befreiten bzw. minder belasteten Tatbestände das Aufkommen. Das gilt sowohl für das wohnungsbaupolitische als auch für das agrarpolitische Ziel.

IV.1.2.5 Administrative Praktikabilität

Die ursprüngliche Intention des Bewertungsgesetzes war die Vereinheitlichung und damit Vereinfachung der Bemessungsgrundlage für die verschiedenen am Vermögen anknüpfenden Steuern wie die Vermögen-, die Erbschaft- und Schenkung-, die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Durch die Aussetzung der Vermögensteuer und die Abschaffung der Gewerbesteuer wird das Bewertungsgesetz nur noch die Bemessungsgrundlage für die Erbschaft- und Schenkungsteuer und die Grundsteuer bereitstellen. Da Erbschafts- und Schenkungsfälle vereinzelt auftreten, würde eine umfassende flächendeckende Ermittlung der Einheitswerte lediglich für die Grundsteuer notwendig sein. In Anbetracht dieser Umstände ist das aufwendige und kostenträchtige Bewer-

tungsverfahren reformbedürftig. Die Reform sollte in ein vereinfachtes Ermittlungsverfahren der Bemessungsgrundlage münden.

IV.1.2.6 Umweltziele

Das Umweltziel für die Flächennutzung ist weder für das Anforderungsprofil noch die zu entwickelnden Reformvorschläge vorgegeben. Folglich sollte das anzustrebende umweltpolitische Lenkungsziel über ein abgeschichtetes Vorgehen präzisiert und gegen andere Zielbeiträge abgewogen werden. Grundsätzlich sind zwei Ebenen der Zielbestimmung denkbar: die Ebene des reinen Flächensparziels (rein quantitatives Ziel) und die Ebene spezifischer Flächennutzungsziele (qualitativ-quantitatives Ziel).⁶²

Auf der Ebene des Flächensparziels wird angestrebt, zukünftig weniger Neubaugebiete auszuweisen und im bereits bebauten Bereich eine Nutzungsverdichtung zu erreichen. Für die Art und Weise der Flächennutzung im zu verdichtenden Bereich wird jedoch kein Ziel angestrebt und deshalb auch kein zusätzlicher Anreiz gegeben.

Auf der Ebene des Flächennutzungsziels wird hingegen innerhalb bestimmter Nutzungsklassen ein qualitatives Ziel vorgegeben. Für den bebauten Bereich besteht das Ziel beispielsweise darin, möglichst wenig Fläche zu versiegeln, für die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen sind umweltfreundlichere Nutzungen den relativ umweltbeanspruchenden Bewirtschaftungen vorzuziehen.

Ein Zielkonflikt kann zwischen dem Ziel der kommunalen Finanzautonomie und dem Umweltziel auftreten, wenn Lenkungseffekte beabsichtigt sind, die öffentliche Güter einer höheren föderalen Ebene betreffen. Dann kann die Kommune - in Abwesenheit anderer Lenkungsmechanismen - über einen geringen Hebesatz zu einer Übernutzung des Gutes beitragen. Das wäre etwa dann der Fall, wenn regional die versiegelte Fläche reduziert wird, um Höchststände bei Hochwassern zu verhindern, lokal aber ein geringerer Hebesatz gilt, der zu einer übermäßigen Ausweitung der versiegelten Fläche führt. Diesem Zielkonflikt kann jedoch durch geeignete flankierende Maßnahmen oder über eine bundes- oder landesrechtlich vorgegebene Untergrenze für den Hebesatz begegnet werden.⁶³

⁶² Vgl. Losch (1996) zu den Zielen des Bodenschutzes.

⁶³ Ein geeignetes Instrument könnte beispielsweise eine Landesversiegelungsabgabe sein. Siehe Bizer/Ewringmann (1996) und Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1997).

Zu einem Zielkonflikt kann es aber auch kommen, wenn die lokalen öffentlichen Güter ausreichend geschützt werden, aber zur Erzielung von Einnahmen (Fiskalziel) dennoch der Hebesatz angehoben wird. Der kommunale Finanzbedarf würde dann zu einer Unternutzung des Gutes führen.

Eindeutige Zielkonflikte bestehen zwischen den Umweltzielen und den agrar- bzw. wohnungsbaupolitischen Zielen. Flächennutzungsbezogene Ziele für die land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen können nur dann erreicht werden, wenn die Betriebe ausreichend belastet werden. Die Belastung kann so differenziert werden, dass den Betrieben ausreichend zielentsprechende Ausweichmöglichkeiten offen bleiben. Sie muss aber für die umweltbeanspruchenden Bewirtschaftungen trotz alledem so merklich sein, dass Ausweichmöglichkeiten gesucht und verwirklicht werden.

Im Wohnungsbau besteht der Zielkonflikt vor allem zwischen der Ein- und Zweifamilienhauspolitik der Grundsteuer und dem Umweltziel: Ein- und Zweifamilienhäuser sind im Vergleich zum mehrgeschossigen Wohnungsbau mit einer Geschossflächenzahl von rd. 0,7 flächenzehrender und auch versiegelungsintensiver. Die steuerlichen Vorteile von kleinen Gebäudeeinheiten führen direkt zu einer größeren Umweltbeanspruchung. Der Zielkonflikt kann durch eine geeignete Ausgestaltung der Steuer allerdings deutlich reduziert werden, wenn als wohnungsbaupolitische Zielsetzung der mehrgeschossige Wohnungsbau ins Zentrum rückt und entsprechende Steuervorteile genießt.

IV.1.2.7 Äquivalenz

Das für die Grundsteuer herangezogene Kriterium der gruppenbezogenen kostenmäßigen Äquivalenz ist nicht annähernd so trennscharf wie das Kriterium der marktmäßigen Äquivalenz. Die kostenmäßige Äquivalenz kann jedoch relativ verbessert werden, wenn die Gruppen gemäß ihrer Leistungsinanspruchnahme präziser abgegrenzt werden. Eine zusätzliche Zonierung des Gemeindegebietes würde so z. B. zu einer höheren kostenmäßigen Äquivalenz führen.

Damit wird bereits der erste Zielkonflikt offensichtlich: Je stärker differenziert zoniert wird, desto größer wird der Verwaltungsaufwand, weil zusätzliche Kriterien für die Abgrenzung der Zonen herangezogen werden müssen. Allerdings ist dieser Aufwand gering, da er nur bei der Einrichtung der Zonen und der gelegentlichen Überprüfung anfällt und überdies relativ einfach erhebbare Kriterien denkbar sind.

Dem Ziel der Äquivalenzherstellung zwischen der Inanspruchnahme von Leistungen und der steuerlichen Belastung widersprechen auch die agrarpolitischen und wohnungs-

baupolitischen Ziele. Die Befreiungs- und Minderungstatbestände richten sich keineswegs daran aus, ob mit diesen Nutzungen eine geringere Inanspruchnahme kommunaler Leistungen einhergeht, sondern sie sind lediglich an der Entlastung spezifischer Gruppen orientiert.

Auch für das umweltpolitische Ziel gilt, dass es dem Äquivalenzkriterium in der hier diskutierten Ausformung widerspricht, denn auch zwischen der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen und der Inanspruchnahme von lokalen Umweltgütern muss kein direkter Zusammenhang bestehen. Allerdings lässt sich das Äquivalenzprinzip auch allein auf die Inanspruchnahme der lokalen Umweltgüter beziehen; ein so formuliertes Äquivalenzprinzip kann auch mit einer individuellen kostenmäßigen Äquivalenz einhergehen.

IV.2 Prioritäre Ziele und Bewertung von trade-offs bei den Zielbeiträgen

Für das Grundmodell, anhand dessen die Zielbeiträge einzelner Reformvorschläge überprüft werden, wird zuerst an den beiden umweltpolitischen Zielbeiträgen gemessen. Diese bestehen wie ausgeführt

1. im Flächensparen, das individuell in kleineren Grundstücken pro Nutzungseinheit zu erfassen ist, und
2. in einer geringeren Versiegelung der Grundstücke bzw. einer relativ geringeren Versiegelung pro Nutzungseinheit.

Um diese Effekte abzubilden, müssen zusätzlich drei Fallgruppen unterschieden werden: Bei Umsetzung des Reformvorschlages unterscheidet sich die Situation eines Investors, der auf einem völlig unbebauten, neu erschlossenen Grundstück baut, wesentlich von der Situation des Nutzers eines bebauten und erschlossenen Grundstücks, für das weder Erweiterungs- noch Modernisierungsinvestitionen geplant sind. Als dritte Situation ergibt sich die Nutzung eines bereits bebauten Grundstücks, für das Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen geplant sind, wo also die Bebauung ganz oder teilweise zur Disposition steht.

Soweit die partiellen und umfassenden Reformvorschläge überhaupt umweltpolitische Zielbeiträge leisten, werden anhand der drei Fallgruppen "Neubebauung", "Modernisierung im Bestand" und "Bestandsnutzung" die Zielbeiträge überprüft und bewertet. Dabei werden Ausgestaltungsvarianten der einzelnen Reformvorschläge berücksichtigt, soweit diese für die umweltpolitischen Zielbeiträge relevant sind. Um das umweltpoliti-

sche Ziel zu erreichen, sollen in möglichst vielen Fallgruppen Beiträge zur geringeren Versiegelung sowie zum Flächensparen gegeben werden.

Auch die vorrangige Prüfung des umweltpolitischen Zieles kann jedoch nicht darüber hinweghelfen, dass auch die reformierte Grundsteuer in gleichem Maße andere Ziele erfüllen muss: zuvorderst sind das Fiskalziel und der Beitrag zu kommunalen Finanzautonomie zu nennen. Zusammen mit dem umweltpolitischen Ziel sind damit die drei prioritären Ziele genannt, die ein Reformvorschlag erfüllen muss, um in dem abgeschichteten Prüfungsvorgang genauer untersucht werden zu können.

Im ersten Prüfungsschritt stehen die drei Ziele nebeneinander, d. h. für alle drei Ziele müssen entsprechende Zielbeiträge geleistet werden. Das Fiskalziel gilt dann als erfüllt, wenn das Aufkommen der Grundsteuer erbracht werden kann, ohne dass es zu unverhältnismäßigen Belastungen einzelner Gruppen oder Objekte kommt. Die Verhältnismäßigkeit der Belastung misst sich einerseits an der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit, andererseits am sachpolitischen Ziel. Für das Ziel der kommunalen Finanzautonomie muss gesichert sein, dass alle Gemeinden mit der Reformsteuer in hinreichendem Umfang Einnahmen erzielen können und nicht nur bestimmte Gruppen von Gemeinden.

Auf der ersten Prüfungsstufe gibt es für das Fiskalziel und für das Autonomieziel unterhalb dieser Beitragsschwellen keine trade-offs, d. h. beide Ziele können parallel erreicht werden. Das ist bei dem Umweltziel in Verbindung mit dem Fiskalziel anders: Bei gegebenem Aufkommen, das für das Fiskalziel erbracht werden muss, bedeutet eine mengenmäßige Eingrenzung der Bemessungsgrundlage automatisch einen höheren Steuersatz. Dieser kann bei normal elastischen Reagibilitätsmaßen zu einer größeren Lenkungswirkung führen und damit ein eng definiertes Umweltziel in größerem Ausmaß erfüllen. Dies würde aber zu einer Senkung des Aufkommens führen und damit dem Fiskalziel zuwiderlaufen. Insgesamt ist dieser Zielkonflikt jedoch für die Grundsteuer kaum relevant, weil die technischen Ausweichmöglichkeiten in der Flächennutzung begrenzt sind.

Auf der zweiten Prüfungsstufe werden die Zielbeiträge zur administrativen Praktikabilität geprüft. Außerdem wird das Kriterium der Rechtskonformität aufgenommen. Der administrativen Praktikabilität kommt insofern eine besondere Bedeutung zu als die bisherige Grundsteuer besonders verwaltungsintensiv ist und eine relative Verbesserung notwendig erscheint. Bei diesem Ziel treten jedoch deutliche trade-offs mit dem Umweltziel auf. Umweltpolitisch ist eine besonders genaue und differenzierte Belastung wünschenswert. Beim Ziel der Versiegelungsreduzierung ist aus umweltpolitischer

Sicht z. B. eine Unterscheidung zwischen teil- und vollversiegelten Flächen erwünscht, so dass Eigentümer einen Impuls erhalten, von asphaltierten und damit vollversiegelten Flächen auf z. B. Rasengittersteine umzusteigen. Der Verwaltungsaufwand für jede zusätzliche Differenzierung kann jedoch beträchtlich sein, so dass zwischen der umweltpolitisch erwünschten Präzision bei den Bemessungsgrundlagen und dem Verwaltungsaufwand abgewogen werden muss.

Auf der dritten Stufe wird schließlich geprüft, wie agrar- und wohnungsbaupolitische Ziele tangiert werden und ob möglicherweise andere Ziele verfolgt oder unterstützt werden können. Auch auf dieser Stufe kommt es zu deutlichen Zielkonflikten bei spezifischen Zielen. So wird beispielsweise eine Versorgung der Wohnbevölkerung mit freistehenden Einfamilienhäusern immer in Konflikt zu den umweltpolitischen Flächensparzielen oder Versiegelungszielen stehen.

V Reformvorschläge für die Grundsteuer

V.1 Partielle Reformvorschläge

Die bisherige Diskussion der Grundsteuerreform reicht weit zurück und bietet eine Vielzahl von Reformvorschlägen. Diese lassen sich in partielle Reformvorstellungen, bei denen lediglich einige wenige Elemente der Grundsteuer verändert werden oder um ein punktuell wirkendes Instrument ergänzt werden, und in umfassende Reformvorstellungen unterteilen. Bei letzteren werden die grundlegenden Steuercharakteristika der Grundsteuer wie z. B. die Bemessungsgrundlage verändert.

Als partielle Reformvorschläge werden die Aufschläge auf die Einheitswerte, eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte, ein zur Grundsteuer hinzutretender Planungswertausgleich und eine Baulandsteuer diskutiert. Speziell mit umweltpolitischer Ausrichtung werden Versiegelungsfaktoren sowie spezielle Lenkungsabgaben auf Neuversiegelung und auf versiegelte Nebenflächen erörtert. Als umfassende Reformvorschläge werden neben der Bodenwertsteuer, eine Bodenflächensteuer, eine Wohnflächensteuer sowie eine Flächennutzungssteuer diskutiert.

V.1.1 Aufschläge auf die Einheitswerte

Die Grundsteuer wird gelegentlich wegen ihrer geringen Höhe kritisiert. Sie könne erwünschte bodenpolitische oder umweltpolitische Forderungen nicht erfüllen, weil sie unterhalb der Merklichkeitsschwelle liege. Eine Erhöhung der Einheitswerte könnte folglich zu entsprechenden Zielbeiträgen führen.

Einheitliche Aufschläge sind bereits von der Vermögensteuer bekannt. Diese arbeitete seit 1974 mit einem Aufschlag von 40 vH auf die Einheitswerte von 1964. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Vermögensteuer aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG ausgesetzt. Die Bundesregierung beabsichtigt die Abschaffung. Für die Bemessung der Vermögensteuer, die alle drei Kalenderjahre neu festgesetzt wurde, wurden bei der Hauptveranlagung 1974 die Einheitswerte für Grundbesitz mit 140 vH der Bemessungsgrundlage veranschlagt. Damit sollte den bis dahin eingetretenen Wertsteigerungen Genüge getan werden. Da die Einheitswerte innerhalb des Grundbesitzes zum Teil drastische Bewertungsunterschiede aufwiesen, war die pauschale Erhöhung problematisch. Die bestehenden Bewertungsunterschiede wurden durch die prozentuale Erhöhung zusätzlich verschärft. Eine Übertragung der Einheitswertaufschläge von der Vermögensteuer auf die Grundsteuer würde deshalb die bestehenden Probleme mit der Grundsteuer

verschärfen. Die Verzerrungen könnten schließlich dazu führen, dass die Grundsteuer nicht mehr dem Kriterium der Rechtskonformität genügt.

Deshalb wurde ein nach Grundstücksarten bzw. -gruppen differenziertes Zuschlagssystem vorgeschlagen. Dieser Vorschlag beruht darauf, dass die unterschiedlichen Wertentwicklungen typisiert bestimmten Grundstücksarten zugeordnet werden können. Gleichzeitig ist auf der Basis der unveröffentlichten Kaufpreisuntersuchung 1992 des Bundesministeriums der Finanzen festgestellt worden, dass innerhalb der Typen kaum Wertverzerrungen aufgetreten sind.⁶⁴

Das erklärte Ziel des differenzierten Aufschlagsystems ist, einer eventuellen verfassungsrechtlichen Beanstandung der herrschenden Grundsteuerpraxis zuvorzukommen. Insofern wird weder versucht, umweltpolitische Zielvorstellungen einzubringen noch eine Verwaltungsvereinfachung durchzusetzen. Als eine punktuelle Reform könnte das differenzierte Zuschlagssystem damit zwar einen rechtlichen Mangel des bestehenden Systems beheben und gewisse Ungleichbehandlungen mindern. Die für die hier verfolgte Reform formulierten Umweltziele können aber natürlich nicht erreicht werden. Da mit dem differenzierten Aufschlagsystem auch keine Verwaltungsvereinfachung einhergeht, kann auch kein Beitrag zu einer verbesserten administrativen Praktikabilität und damit zu geringeren Verwaltungskosten geleistet werden. Dieser Reformvorschlag scheitert also schon auf den ersten Stufen des Prüfprogramms.

V.1.2 Neue Hauptfeststellung der Einheitswerte

In seinem Gutachten zur Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die Grenzen der Reform der Einheitsbewertung aufgezeigt.⁶⁵ Es wurde betont, dass durch die zunehmende Zahl von Bewertungsfällen, die aufgrund von Parzellierungen und der Bildung von Wohneigentum anhält, eine bundesweite Hauptfeststellung unter ungünstigeren Umständen durchgeführt werden kann als sie 1964 galten.

Eine Einführung neuer Einheitswerte scheint mit Blick auf die bisherige Gesetzgebung immer mit großen Schwierigkeiten verbunden zu sein: Die Hauptfeststellung von 1964 wurde erst im dritten Anlauf 1965 verabschiedet, nachdem 1956 und 1959 Gesetzent-

⁶⁴ Siehe dazu ausführlich Jakob (1993), S. 172.

⁶⁵ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 18 ff.

würfe im Bundestag oder im Kabinett hängen geblieben sind. Auch dann dauerte es noch bis 1974 bis die neuen Einheitswerte angewendet wurden. Ein Wechsel des geltenden Bewertungsparadigmas dürfte auch heute auf große Schwierigkeiten stoßen: Das Problem der flächendeckenden, individuellen Bewertung von Grund und Boden ist so ungelöst wie vor dreißig Jahren.⁶⁶

Innerhalb der bestehenden Bewertungspraxis käme deshalb noch eine neue Hauptfeststellung in Frage. Für den Grundbesitz war ursprünglich eine Neubewertung im Abstand von sechs Jahren vorgesehen. Bevor es jedoch zur ersten Neubewertung kam, hat das Bewertungsänderungsgesetz von 1970 schon die regelmäßige Neubewertung aufgehoben und statt dessen bestimmt, dass Hauptfeststellung durch ein besonderes Gesetz bestimmt werden sollen. In der Folge kam es zwar noch zu einigen Versuchen, neue Haupt- bzw. wenigstens Teilfeststellungen durchzusetzen, aber alle scheiterten an Umsetzungsproblemen.⁶⁷

So schätzten die Länderfinanzminister in einer Stellungnahme vom 1.9.1986 den Zeitaufwand für eine Neubewertung von insgesamt sieben Jahren: drei Jahre vor dem Bewertungsstichtag müsste mit den Vorarbeiten begonnen werden und frühestens vier Jahre nach dem Bewertungsstichtag könnten die Arbeiten abgeschlossen werden. Trotz des zeitlichen Streckens der Arbeiten müssten laut Auskunft der Länderfinanzminister etwa 4.000 neue Arbeitskräfte eingestellt werden.

Insgesamt folgert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, dass die Einheitsbewertung in der Vergangenheit zu gravierenden Ungerechtigkeiten und Missständen bei der Besteuerung geführt hat und aufgrund der Probleme bei regelmäßigen neuen Hauptfeststellungen auch in Zukunft haben wird. Schon allein die Tatsache, dass regelmäßige Hauptfeststellungen nur durch das Bundesverfassungsgericht erzwungen werden könnten, aber politisch unattraktiv bleiben, spricht dagegen, den erheblichen Aufwand einer neuen Hauptfeststellung zu wagen.

Im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele "Flächen sparen" und "Versiegelung reduzieren" kann die neue Hauptfeststellung - bei aufkommensneutraler Ausgestaltung - ebenso wenig einen spezifischen Beitrag liefern wie die pauschalen oder nach Typen differenzierten Aufschläge. Die neue Hauptfeststellung scheitert auf der ersten Stufe des

⁶⁶ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 22.

Prüfprogramms. Sie würde aber auch unter dem Kriterium der administrativen Praktikabilität verworfen werden.

V.1.3 Planungswertausgleich

Der Planungswertausgleich ist ein Instrument zur Abschöpfung leistungsloser Gewinne bei den Grundstückseigentümern, die durch die Ausweisung von Siedlungsfläche begünstigt werden. Aus jüngster Zeit liegt ein neuer Vorschlag zur Einführung dieses preislichen Anreizinstrumentes vor. Das Instrument ist nicht neu.⁶⁸ Neu ist aber, dass der Vorschlag, der als Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches von Nordrhein-Westfalen in den Bundesrat eingebracht wurde, ausdrücklich auch unter ökologischen Gesichtspunkten befürwortet wurde.⁶⁹

V.1.3.1 Das Ziel

Im Gegensatz zu den beiden zuvor diskutierten Reformvorschlägen liegt für den Planungswertausgleich ein Vorschlag vor, der zumindest die Absicht erklärt, umweltpolitische Ziele zu verfolgen. Erklärtes Ziel des nordrhein-westfälischen Entwurfes ist es, Bauland in den verdichteten Stadtlandschaften und zur Abrundung an den Siedlungsrändern preiswert bereitzustellen, um zu verhindern, dass in weit entfernte Ballungsränder ausgewichen wird. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es:

“Gerade in den Gemeinden, in denen die Nachfrage nach Wohnraum besonders deutlich anstieg - insbesondere in den Ballungsräumen - kam es zu erheblichen Engpässen auf dem Baulandsektor. In der Folge sind in diesen Gebieten die Bodenkosten erheblich gestiegen. Sie liegen heute vielfach in einer Größenordnung von 30 bis 40 % der Gesamtkosten des Bauobjekts. Dies hat dazu geführt, dass viele Haushalte in Kommunen ausgewichen sind, die zum Teil weit außerhalb der eigentlich Bedarfsschwerpunkte liegen. Unter ökologischen Gesichtspunkten, vor allem im Interesse des Schutzes zusammenhängender Freiraumflächen und der Verminderung des Verkehrsaufkommens muss dieser Entwicklung entgegengesteuert werden.”⁷⁰

⁶⁷ Siehe ausführlicher Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), S. 22 f.

⁶⁸ Siehe z. B. Haman (1969), Bohnsack/Hillebrecht (1967), Hansen (1975); anwendungsorientierter Rothe (1986).

⁶⁹ Siehe Bundesrats-Drucksache 640/96 vom 28.8.1996.

⁷⁰ Bundesrats-Drucksache 640/96 vom 29.08.1996

Die ausführliche Wiedergabe der Zielsetzung des Gesetzentwurfes zeigt, dass die traditionelle Zielsetzung des Planungswertausgleichs zumindest partiell verlassen und statt dessen ein umweltpolitisches Nebenziel eingeführt wird. Wenn bisher die alleinige Zielsetzung des Planungswertausgleichs darin bestand, Gewinne abzuschöpfen, die nicht der Verbesserung des Grundstückes zuzuschreiben sind, sondern durch öffentlich-rechtliche Planungen hervorgerufen werden, so wurde in erster Linie ein Verteilungsziel verfolgt. Der Planungswertausgleich traditioneller Prägung will Bodenspekulationen verhindern, indem er Bodengewinne abschöpft.

Nach der Zielsetzung des Planungswertausgleichs nordrhein-westfälischer Prägung wird dem Abschöpfungsziel nicht nur ein städtebauliches Finanzierungsziel beigeordnet, sondern auch ein umweltpolitisches Ziel zur Seite gestellt. Für dieses Zielbündel ist zu fragen, ob tatsächlich durch eine geeignete Ausgestaltung alle Ziele verfolgt werden und inwieweit es zu partiellen Zielkonflikten kommt.

V.1.3.2 Die Ausgestaltung des Planungswertausgleichs

Für eine zielorientierte Analyse ist ohne Belang, in welcher Weise der Planungswertausgleich rechtlich eingebunden wird. Im nordrhein-westfälischen Vorschlag wird eine Einfügung in das Baugesetzbuch vorgeschlagen, das nach § 28 BauGB einen eigenen Abschnitt "Planungswertausgleich" erhält. Die Ausgestaltung des Planungswertausgleichs erfolgt nach Abgabepflichtigen, Abgabegegenstand, Bemessungsgrundlage und Tarif.

Abgabepflichtig ist nach § 28a BauGB-E der Eigentümer eines Grundstückes, das in einem durch einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Baugebiet im Sinne der §§ 2 bis 4 und 6 der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke gelegen ist. Die §§ 2 bis 4 und 6 der Baunutzungsverordnung umfassen Kleinsiedlungsgebiete (§ 2), reine Wohngebiete (§ 3), allgemeine Wohngebiete (§ 4) sowie Mischgebiete (§ 6). Nicht abgabepflichtig sind damit Grundstückseigentümer, wenn ihre Grundstücke nach den §§ 4a, 5, 7 bis 11 BauNVO beplant werden. So werden z. B. Grundstücke, die Teil eines Gewerbe- oder Industriegebietes oder eines Ferienhausgebietes werden, nicht von der Abgabe belastet.⁷¹

⁷¹ Die umfangreiche Freistellung von Grundstücken ist im Entwurf nicht ausreichend begründet. Dort wird lediglich angeführt, dass für Industrie- und Gewerbeansiedlungen nicht dieselben Angebotsknappheiten vorliegen wie für Wohnbauland. Aus umweltpolitischer Sicht ist die Freistellung nicht begründbar.

Abgabegegenstand ist die Planungswertsteigerung, die der durch die Planfestsetzung bedingten Erhöhung des Bodenwertes des Grundstückes entspricht. Die Bemessungsgrundlage ist folglich die Differenz zwischen dem Ursprungswert des Grundstückes und des Wertes nach Festsetzung des rechtsverbindlichen Bebauungsplanes.

Damit steht für den Planungswertausgleich die Ermittlung des ursprünglichen Wertes und des Wertes nach rechtsverbindlichem Bebauungsplan im Mittelpunkt. Der Gesetzesentwurf behilft sich, indem ein Anfangswert ermittelt wird, der dem Bodenwert entsprechen soll, der sich ohne Überplanung des Grundstückes durch den Bebauungsplan ergeben hätte. Diesem wird ein Endwert gegenübergestellt, der dem Bodenwert entspricht, der für das Grundstück im Vergleich zu anderen erschließungsbeitragspflichtigen Baugrundstücken aus der Gesamtheit der verkehrswertbeeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften und der sonstigen Beschaffenheit und Lage des Grundstückes ergibt (§ 28a II BauGB-E).

Für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage müssen folglich zwei Werte ermittelt werden; beide Wertermittlungen sind mit nicht unbeträchtlichen, wenn auch möglicherweise lösbaren Problemen behaftet.⁷² Der Anfangswert muss zu einem Zeitpunkt ermittelt werden, in dem nur nachvollzogen werden kann, welchen Wert das Grundstück gehabt hätte, wenn es nicht überplant worden wäre. Das bedeutet, dass alle Faktoren, die auf aggregierter Ebene den Wert von Grundstücken beeinflussen, in den Anfangswert einfließen müssen, um zu verhindern, dass der Eigentümer für solche Wertsteigerungen die Abgabe entrichtet, die nicht planinduziert sind. Dazu zählen neben deflationären Tendenzen z. B. auch kurzfristige Änderungen auf dem Wohnungs- und vor allem auf dem Wohnungsbauemarkt. Da dieser nicht selten kurzfristigen Schwankungen unterworfen ist, kann die zeitlich verzögerte Abgabeerhebung zu Verwerfungen führen. Darüber hinaus müssen jedoch auch die Maßnahmen gesondert berücksichtigt werden, die der Eigentümer wertsteigernd vorgenommen hat. Auch diese sind nicht planinduziert; sie haben zudem für den Eigentümer in der Regel Kosten verursacht und sollen nicht über eine Abgabe abgeschöpft werden.

Die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich sollen zweckgebunden für die Entwicklung des Baugebietes, zur Bereitstellung von Infrastruktur in diesem Baugebiet sowie zum Erwerb von darin gelegenen Grundstücken verwendet werden. Da die Gemeinde in dem nordrhein-westfälischen Vorschlag außerdem dazu verpflichtet wird, die Bau-

⁷² Skeptisch dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1976), S. 112 ff.

grundstücke "an Bauwillige unter Berücksichtigung breiter Schichten der Bevölkerung zu veräußern"⁷³ und die nach Entwicklung des Baugebietes verbliebenen Einnahmen rückzuverteilen, entstehen der Gemeinde keine zusätzlichen Einnahmen. Zum Teil kann der Planungswertausgleich aber zu einer Senkung der Erschließungsbeiträge führen.

V.1.3.3 Die Wirkung

Der Planungswertausgleich ist geeignet, die planungsbedingten Wertsteigerungen in dem Maße abzuschöpfen, wie die Wertermittlung von Anfangs- und Endwert individuell exakt sind. Unabhängig von den mit administrativ festgestellten Preisen einhergehenden Problemen, findet damit eine Abschöpfung der Wertgewinne statt, die ansonsten den Eigentümern als *windfall profits* entstehen. Da sie für diese Gewinne keine Leistungen erbracht haben, sondern allein die staatliche Ausweisungspolitik dafür verantwortlich ist, ist die Abschöpfung durchaus legitim.

Die Abschöpfung der planungsbedingten Gewinne und die Verwendung der Mittel für die wohnungsbaupolitischen Ziele wie die Wohnversorgung der "breiten Schichten der Bevölkerung" macht jedoch deutlich, dass das vornehmliche Ziel des Planungswertausgleichs wohnungsbaupolitischer Natur ist: Dies wird auch in der Begründung des Entwurfs deutlich, der die hohen Grundstückspreise und den Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten der Objekte von 30 bis 40 vH beklagt.⁷⁴

Für dieses Ziel sind möglicherweise auch Wirkungen zu erwarten: Durch die Senkung der Grundstückspreise wird das Bauen von Objekten für Grenznachfrager attraktiver. Sie tragen außerdem möglicherweise geringere Erschließungsbeiträge oder erhalten nach Abschluss der Erschließung Anteile aus dem Planungswertausgleich zurück. Ansonsten ist der Planungswertausgleich jedoch nicht geeignet, verteilungspolitische Funktionen zu erfüllen: Erstens ist keineswegs geklärt, ob die Gruppe der Begünstigten ein durchschnittlich geringeres Einkommen haben als die Gruppe der Belasteten. Zweitens führt die undifferenzierte preisliche Entlastung der Begünstigten dazu, dass innerhalb dieser Gruppe Haushalte mit hohen Einkommen auch in dem Maße teurer bauen bzw. größere Grundstücke kaufen, in dem sie entlastet werden.

⁷³ Bundesrats-Drucksache 640/96, S. 3.

⁷⁴ Bundesrats-Drucksache 640/96, S. 6.

V.1.3.4 Ergebnis

Im vorgestellten Prüfschema fällt der von Nordrhein-Westfalen vorgeschlagene Planungswertausgleich schon auf der Ebene der umweltpolitischen Ziele durch. Die einzige ökologische Komponente besteht in der etwas zügigeren Nutzung von Baugrundstücken, da die Kostenbelastung die Eigentümer anreizt, möglichst bald Ertragssteigerungen zu erzielen. Insofern hat der Planungswertausgleich ansatzweise eine Wirkung wie sie - wenn auch weitaus stärker - die Baulandsteuer entfalten kann. Zielbeiträge zu einer geringeren Flächeninanspruchnahme werden nicht gegeben - im Gegenteil: Gruppen mit höheren Einkommen erhalten eine Vergünstigung, die sie zu einer höheren Flächeninanspruchnahme anreizen könnte. Ein Anreiz zu einer geringeren Versiegelung ist ebenfalls nicht enthalten. Der Planungswertausgleich scheidet deswegen unter der gegebenen Zielfunktion als Reformkonzept aus.

V.1.4 Baulandsteuer

Die Mobilisierung von unbebautem aber baureifem Bauland stand schon einmal im Zentrum eines steuerlichen Anreizinstrumentes; 1960 wurde die Grundsteuer C mit der Intention eingeführt, das Horten von Bauland so zu belasten, dass Baugrundstücke schneller planentsprechend bebaut und genutzt werden. Die Baulandsteuer war fast ausschließlich als bodenordnungspolitische Maßnahme gedacht. Das voraussichtliche Aufkommen war mit maximal 10 Mio. DM/a veranschlagt; diese Summe berücksichtigte jedoch noch nicht die Zahlungen, die bei einer Bebauung rückzuerstatten waren.

Als baureif sollten die Grundstücke gelten, "die

- a) in dem von der Gemeinde beschlossenen Bebauungsplan als Bauland festgesetzt waren (§8 ff BBauG v. 23.6.1960, BGBl. 60 I S. 341),
- b) durch Verkehrsanlagen im Sinne des § 127 BBauG (Straßen, Wege, usw.) sowie durch Versorgungseinrichtungen (Kanalisationen usw.) für die Bebauung in ortsüblicher Weise ausreichend erschlossen waren und
- c) sofort bebaut werden konnten."⁷⁵

⁷⁵ Troll (1997), S. 287 f.

Für baureife unbebaute Grundstücke sollte die Steuermesszahl das Vierfache der Messzahl für unbebaute Grundstücke betragen. Zwei Jahre später sollte sie sich auf das Fünffache und weitere zwei Jahre später auf das Sechsfache erhöhen. Zusätzlich hatten die Gemeinden die Möglichkeit, einen gesonderten Hebesatz für Grundsteuer C zu erheben und konnten so die Steuerbelastung weiter erhöhen.⁷⁶

Ungeachtet der Tatsache, dass bei der Erhebung der Baulandsteuer nicht nur zahlreiche Rechtsmittel eingelegt wurden, führte das neu erlassene Gesetz zur Einschränkung der Bautätigkeit (Baustoppgesetz) vom 8.6.1962 (BGBl. 62 I S. 365) zu einem offensichtlichen Widerspruch der zwei Instrumente: Die Baulandsteuer wurde deshalb rückwirkend zum 1.1.1963 aufgehoben. Insgesamt wurde sie nur zwei Jahre lang erhoben.

Anders als der Planungswertausgleich, der nur einmalig die durch die Planung entstehenden Preissteigerungen abschöpfen soll, bewirkt die Baulandsteuer durch ihre periodische Erhebung, dass ein ständiger Anreiz gegeben wird, das baureife unbebaute Grundstück plangerecht zu nutzen. Insofern ist sie für die Schließung von Baulücken ein geeigneteres Instrument als der Planungswertausgleich.

Unter der hier betrachteten Zielfunktion ist es sinnvoll, Baulücken zu schließen, weil dadurch neue Ausweisungen vermieden werden können. Eine intensivere Nutzung des baulichen Innenbereichs ist ökologisch der Neuausweisung im Außenbereich vorzuziehen. Die Wirkung der Baulandsteuer muss sich jedoch nicht allein darauf beschränken: Es ist ebenso gut möglich, dass die Gemeinden die separate Erhebungsmöglichkeit einer Grundsteuer C als fiskalische Einnahmequelle missverstehen, die sich durch verstärkte Ausweisung, also durch das planerische Schaffen der Gemeinde, erweitern lässt. Diese Vermutung berücksichtigt jedoch nicht die Rückzahlungspflicht bei Bebauung bei einem insgesamt verschwinden geringen Aufkommen.

Für die hier verfolgten Ziele ist festzuhalten, dass lediglich geringe Beiträge zum Flächensparen geleistet werden können, die sich außerdem ausschließlich auf den Ort des Verbrauchs (innen oder außen) beschränkt. Ein genereller Anreiz zum flächensparenden Bauen wird nicht gegeben. Ebenso wenig wird dazu angereizt, weniger zu versiegeln. Das geringe Aufkommen der Baulandsteuer zeigt außerdem, dass sie kaum als Ersatz, auch nicht als partieller, der Grundsteuer in Frage kommt. So war sie auch nie gemeint.

⁷⁶ Siehe Troll (1997), S. 288.

Die Baulandsteuer kann lediglich ein zusätzliches Instrument der Steuerpolitik sein. Die Baulandsteuer fällt damit schon auf der ersten Stufe durch das Prüfschema.

V.1.5 Versiegelungsfaktoren in der Grundsteuer

Ein weiterer Reformvorschlag, der stärker auf die umweltpolitischen Ziele abhebt, ist die Einbeziehung von Versiegelungsfaktoren in der Grundsteuer. Dieser Reformvorschlag hat den Vorzug, keine völlig neue Steuer einzuführen, gleichzeitig aber die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer um einen realen Maßstab zu erweitern, der z. B. auf die Versiegelung des Grundstücks abhebt.⁷⁷

Die Ausgestaltung der Versiegelungsfaktoren beruht auf der Differenzierung der Steuermesszahlen. Dadurch könnte der Einheitswert um so mehr erhöht werden, je stärker die Grundfläche versiegelt ist. Die Belastung könnte mit einem Freibetrag versehen werden, so dass Minimalversiegelungen belohnt werden. Gleichzeitig wäre es möglich, besonders hohe Versiegelungsgrade überproportional zu belasten.

Der Vorzug der Versiegelungsfaktoren besteht in der geringen Reformnotwendigkeit: die bisherige Einheitsbewertung müsste nur um einen zusätzlichen Faktor erweitert werden. Zugleich besteht darin jedoch auch der zentrale Nachteil: durch die Beibehaltung der Einheitswerte bleibt ein zentraler Reformbedarf unberührt. Das verwaltungs-trächtige Bewertungsprozedere wird mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für den Versiegelungsaufwand versehen.

Die Versiegelungsfaktoren belasten im Gegensatz zu den bisher genannten Reformvorschlägen die Grundstückseigentümer insofern umweltspezifisch, als die Versiegelung expliziter Maßstab für die Bemessungsgrundlage wird. Aufgrund der somit möglichen umweltpolitischen Zielbeiträge sowie der durch die Beibehaltung des bisherigen Grundsteuerrechts gesicherten Beiträge zum Fiskalziel und zur kommunalen Finanzautonomie erfüllt der Versiegelungsfaktor die Anforderungen auf der ersten Stufe des Prüfkatalogs.

Auf der zweiten Stufe treten allerdings gravierende Probleme zutage: die administrative Praktikabilität der bisherigen Einheitsbewertung wird einhellig bestritten. Auch die Ergänzung der Einheitswerte um die differenzierten Aufschläge ist daran gescheitert, dass

eine im Kern reformbedürftige Steuer nicht um ein behelfsmäßiges Zusatzinstrument "vorübergehend geheilt" werden sollte, sondern grundsätzliche Reformen angestoßen werden sollten. Insofern greift die Einführung eines Versiegelungsfaktors zu kurz: eine deutliche Senkung der Verwaltungskosten kann genausowenig erreicht werden wie eine strukturelle Verbesserung der Qualität der Einheitswerte. Der Versiegelungsfaktor scheitert folglich auf der zweiten Stufe des Prüfschemas wegen mangelnder administrativer Praktikabilität.

V.2 Umfassende Reformvorschläge

V.2.1 Bodenwertsteuer

V.2.1.1 Ziele

Mit der Bodenwertsteuer werden in der Literatur verschiedene Ziele verbunden.⁷⁸ Über die Erhöhung der Haltungskosten würden Bodenflächen als Kapitalanlage uninteressanter werden, zumal Anleger eher geringe Opportunitätskosten hätten. Die Bodenwertsteuer würde gleichzeitig die Bodenspekulation eindämmen, da sie Spekulationskosten darstelle. Da die Bodenwertsteuer preisdämpfend wirke, würden Flurstücke nicht nur am Markt aufgrund der gestiegenen Haltungskosten angeboten, sondern - eine entsprechend preiselastische Nachfrage sei unterstellt - auch verstärkt gekauft. Auf den Bodenflächen käme es zu einer verdichteten Nutzung, die insgesamt zu einer reduzierten Flächennachfrage bei Neuausweisungen führen könnte. Gleichzeitig würde die Steuer einen stärkeren Anreiz geben, bestehende Bausubstanz zu erhalten und zu erneuern, da die Eigentümer ein Interesse hätten, ihre (Netto-)Erträge zu erhalten. Mit der Bodenwertsteuer werden auch verteilungspolitische Ziele verbunden. Dazu zählt der erleichterte Zugang zum Eigentum und die Entlastung von Mietern.

Wohnungspolitische Ziele werden durch die Bodenwertsteuer nicht in gleichem Maß verwirklicht wie durch die Grundsteuer. Die impliziten Förderziele der Grundsteuer

⁷⁷ Siehe zur steuersystematischen Einbindung sowie zur Ausgestaltung ausführlich Bizer (1995), S. 157.

⁷⁸ Siehe zu den im folgenden genannten Zielen statt vieler Dieterich/Dieterich-Buchwald (1983), S. 115 ff.

werden zugunsten des verdichteten Bauens im mehrgeschossigen Wohnungsbau aufgegeben.

Auch die agrarpolitischen Ziele der Bodenwertsteuer sind anders als bei der Grundsteuer: Während die Grundsteuer eine weitgehende Minimalbelastung der Landwirtschaft anstrebt, wird die Bodenwertsteuer vor allem eine Nutzungsintensivierung bewirken, indem sie einen Anreiz gibt, die Erträge weiter zu erhöhen, um eine möglicherweise steigende Steuerlast zu kompensieren. Dadurch entsteht unter dem für die Bodenwertsteuer formulierten Flächensparziel zwar kein Konflikt, die Nutzungsintensivierung widerspricht aber möglicherweise anderen umweltpolitischen Zielen.

Die administrative Praktikabilität hängt in erster Linie von der Art der Umsetzung der Steuer ab. Grundsätzlich gilt, das für die Bodenwertsteuer eine Trennung von Bodenwert und Gebäudewert durchgeführt werden muss, wenn eine Einzelbewertung erfolgt. Dies dürfte kaum weniger aufwendig sein als die objektbezogene Einheitsbewertung. Als Alternative wäre eine Bewertung auf der Basis der Bodenrichtwertkarten denkbar, die erheblich weniger aufwendig als eine neue Einheitsbewertung, aber auch weniger exakt wäre.⁷⁹

Das Äquivalenzprinzip wird auch bei der Bodenwertsteuer nur über den losen Interessenausgleich gewahrt. Der Zusammenhang zwischen dem Bodenwert und der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen ist nicht enger als bei der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer. Eine Begründung über das umweltökonomische Äquivalenzprinzip lässt sich aus dem Flächensparziel herleiten.

V.2.1.2 Ausgestaltung

Die wesentlichen Ausgestaltungsmerkmale der Bodenwertsteuer nach Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage und Tarif werden im folgenden kurz wiedergegeben.⁸⁰

Steuergegenstand ist das Grundstück, wobei Eigentumswohnungen und andere grundbuchrechtlich abgegrenzte Gegenstände von Sondereigentum ebenfalls als Grundstücke gelten. Steuerschuldner sind die im Grundbuch eingetragenen Eigentümer.

Als Bemessungsgrundlage wird der Verkehrswert des unbebauten Bodens gewählt. Dieser wird über die Bodenrichtwertkarten ermittelt, die als grober Maßstab für die Ver-

⁷⁹ Siehe z. B. Lang (1993), auch Apel/Henkel (1996).

⁸⁰ Siehe dazu und zum folgenden Lang (1993), S. 211 ff. sowie 339 ff.

kehrswerte dienen können. Der Wert der Gebäude ist nicht Bestandteil der Bemessungsgrundlage, da damit eine Substanzbesteuerung des vom Bürger selbst geschaffenen Vermögens einhergeht.

Der Steuersatz könnte nach oben auf 3 vH des Bodenwertes begrenzt werden; die Gemeinden erhalten das Recht, den Steuersatz per Satzung festzulegen. Dieser soll allerdings einheitlich sein für die Grundstücke land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen, für die Grundstücke von Unternehmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, für Grundstücke mit niedrigem oder geringem Ertrag sowie die übrigen Grundstücke. Bei Grundstücken mit niedrigem oder geringem Ertrag, bei denen der Ertrag unter 2 vH des Bodenwertes liegt, wird ein Steuersatz von 1 vH vorgeschrieben, der nicht überschritten werden darf. Eine generelle Steuerbefreiung gilt für die Grundstücke mit niedrigem oder geringem Ertrag, die außerdem für die Öffentlichkeit zugänglich sind.

Von einer Befreiung des öffentlich genutzten Grundbesitzes wird abgesehen, da auch die öffentlichen Hände einen umweltpolitischen Zielbeitrag leisten sollen, indem sparsam mit Fläche umgegangen wird. Die Befreiung würde einen Zielkonflikt mit dem Umweltziel bedeuten.

Ausgehend von dieser Basisausgestaltung sind eine Vielzahl von möglichen Varianten denkbar. So ließe sich die Bodenwertsteuer sowohl nach Nutzungsgruppen differenzieren als auch progressiv ausgestalten.⁸¹ Auch eine räumliche Differenzierung über ein zonierbares Satzungsrecht wäre denkbar.

Wird z. B. angestrebt, möglichst eng an den derzeitigen Belastungen der Grundsteuer die beiden Gruppen "Gewerbe und Industrie" sowie "Wohngebäude" zu treffen, so müsste wahrscheinlich ein nach diesen beiden Gruppen differenzierter Satz gewählt werden. Andernfalls – zu diesem Ergebnis kommen Dieterich und Josten auf der Basis von Daten aus Bocholt, Karlsruhe und Schwerin – würden Industrie und Gewerbe auf Kosten der Wohngrundstücke entlastet.⁸²

V.2.1.3 *Wirkungen*

Hinsichtlich der oben formulierten Anforderungen an eine Reform der Grundsteuer gilt, dass die Bodenwertsteuer umweltpolitische Zielbeiträge nur hinsichtlich eines Flächen-

⁸¹ Dazu regen z. B. Dieterich/Josten (1997), S. 34 an, die in der Bodenwertsteuer bei geeigneter Ausgestaltung ein kommunales Instrument der Bodenpolitik sehen.

⁸² Siehe ausführlich Dieterich/Josten (1996) und Dieterich/Josten (1997).

sparziels leistet. Sie kann eine verdichtete Bebauung bewirken und indirekt darüber die Neuausweisung vermindern. Sie ist jedoch nicht in der Lage, umweltpolitische Zielbeiträge für die Art und Weise der Nutzung zu geben.

Eine Bodenwertsteuer wird trotz der verminderten Bemessungsgrundlage gegenüber der Grundsteuer eine ausreichend breite Bemessungsgrundlage zur Verfügung stellen, um tendenziell das Fiskalziel zu erreichen. Auch die Tatsache, dass die Bodenwertsteuer, etwa wenn sie am Verkehrswert orientiert wird, ihre eigene Bemessungsgrundlage begrenzt mindert, ändert nichts daran, dass die Erosion der Bemessungsgrundlage eben nur begrenzt stattfindet, weil der ertragsabhängige Verkehrswert des Flurstückes um die kapitalisierte Bodenwertsteuer reduziert wird, aber die Ertragsfähigkeit nicht grundsätzlich durch die Steuer aufgehoben wird: der Verkehrswert geht bei konstantem Steuersatz unterhalb der Ertragsschwelle folglich nicht gegen Null. Die Bodenwertsteuer wird nach einer Anlaufphase in ihrem Aufkommen etwas zurückgehen, um sich dann zu stabilisieren und schließlich mit der Ertragsentwicklung bzw. der Wertentwicklung anzusteigen oder zu sinken. Das Aufkommen wird damit nicht im gleichen Maße konjunkturunabhängig sein wie das der Grundsteuer, da die Verkehrswerte im Gegensatz zu den Einheitswerten je nach Marktsituation schwanken. Ob und inwieweit die Schwankungen auf das Steueraufkommen durchschlagen, hängt auch vom Feststellungsverfahren der Bodenwertsteuer ab. Allerdings entwickelt sich das Aufkommen dadurch deutlich dynamischer, da die Wertentwicklung enger an die Wachstumsentwicklung gebunden ist.

Dieser Effekt der dynamischen Aufkommensentwicklung wird in der Literatur vernachlässigt, bedeutet aber, dass anders als bei der geltenden Grundsteuer die Kommunen ein sich stetig erhöhendes Aufkommen erwarten können, solange die Preisentwicklung positiv ist.

Eine spezifische Gefahr der Bodenwertsteuer besteht in dem Wertgefälle zwischen Ballungszentren und Ballungsrändern: Da die Belastung in den Zentren bei gleichem Hebesatz deutlich höher ist als in den Randregionen könnte die Steuer zu einer verstärkten Suburbanisierung führen: Bauwillige weichen der Steuer räumlich aus, indem sie weiter von den Ballungszentren wegziehen.

Neben dieser räumlichen Substitution kann es aber auch zu einer sachlichen Substitution kommen, indem Grundstücke dichter bebaut und genutzt werden. Für das Maß dieser beiden Reaktionen sind letztlich die spezifischen Nachfrageelastizitäten ausschlaggebend.

V.2.1.4 Ergebnis

Die Bodenwertsteuer auf Basis von Bodenrichtwerten stellt gegenüber der gegenwärtigen Grundsteuer insofern eine wesentliche Vereinfachung dar, als eine Bewertung der Gebäude nicht mehr erforderlich ist.⁸³ Im weiteren wird der tradiert komplizierte Aufbau des Bemessungsgrundlage nach §§ 13 f GrStG (Steuermesszahl und Steuermessbetrag) auf das einzige Tatbestandselement des Bodenwerts zurückgeführt.⁸⁴ Da die Bodenwerte am besten von den Gemeinden bzw. den überörtlichen Gutachterausschüssen ermittelt werden können, entfällt auch die komplizierte Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen den Finanzämtern (zuständig für die sog. Grundlagenbescheide; Festsetzung und Zerlegung der Steuermessbeträge) und den kommunalen Steuerämtern (zuständig für die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer).

Gleichwohl leidet die Bodenwertsteuer unter dem Mangel, dass eine permanente Bewertung des Grund und Bodens nach wie vor erforderlich ist. Damit werden die geschilderten Defizite der Bewertungsungleichheit und der Praktikabilität zwar gemindert, jedoch nicht beseitigt. Auch der Verkehrswert des unbebauten Bodens bedarf ständiger Aktualisierung und ist häufig nicht realitätsgerecht zu erfassen. Besonders in Gebieten mit geringen oder lange Zeit fehlenden Grundstückskäufen kann die Bewertung zur reinen Spekulation werden. Hier weisen auch die gängigen Bewertungsverfahren große Schwächen auf, die möglicherweise systemimmanent sind und sich nicht technisch beheben lassen. Abstriche bei der Zuverlässigkeit der Wertermittlung führen jedoch schnell zu einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes.⁸⁵

V.2.2 Bodenflächensteuer

Die Bodenflächensteuer hat als alleinige Bemessungsgrundlage die Grundstücksfläche in Quadratmetern. Zuletzt wurde sie in Kombination mit der Bodenwertsteuer diskutiert.⁸⁶ Bei vollständiger Überwälzung auf die Nutzer bewirkt sie in ihrer Reinform, ähnlich wie die Bodenwertsteuer, dass Grundstücke intensiver genutzt werden, weil der Preis pro Quadratmeter steigt. Anders als die Bodenwertsteuer wird dieser Anreiz jedoch über eine Mengensteuer gegeben, die pro Flächeneinheit einen bestimmten Steuersatz vorgibt. Damit steht die Bodenflächensteuer grundsätzlich vor demselben "Entwer-

⁸³ So auch Dieterich/Josten (1997), S. 33.

⁸⁴ Vgl. die Gesetzestextmengen des geltenden Grundsteuergesetzes mit dem Entwurf in Lang (1993), § 704.

⁸⁵ Siehe Bizer/Joeris (1998).

tungsproblem" wie die bisherige Grundsteuer. Da sie aber wie diese mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen werden kann, könnten regelmäßige Anpassungen der Hebesätze zumindest ansatzweise Abhilfe schaffen.

Die Bodenflächensteuer könnte fiskalisch ebenso ergiebig ausgestaltet werden wie die Grundsteuer. Hinsichtlich der mit ihr verfolgten umweltpolitischen Ziele ist ihre Eignung jedoch gering einzuschätzen. Sie eignet sich ausschließlich für die Unterstützung des Flächensparziels; eine differenzierte Verfolgung darüber hinausgehender Ziele wie der Versiegelungsreduzierung ist mit ihr nicht möglich. Insofern scheitert die Bodenflächensteuer schon auf der ersten Stufe des Prüfkatalogs, obwohl sie durch relativ geringen Verwaltungsaufwand besticht.

Auch in Kombination mit der Bodenwertsteuer ist die Bodenflächensteuer nicht besser in der Lage, Ziele wie die Versiegelungsreduzierung zu verwirklichen. Durch die Kombination wird lediglich die räumliche Wirkung auf das Flächensparverhalten etwas günstiger. Zudem verliert die Bodenflächensteuer dann den Charme des geringen Verwaltungsaufwandes.

V.2.3 Ergebnis

Für die Grundsteuer wurden im Laufe der Zeit diverse Reformvorschläge diskutiert, deren wichtigste Varianten hier hinsichtlich einer gegebenen Zielfunktion geprüft wurden. Dafür musste zunächst ein Anforderungsprofil entwickelt werden, das ein in Frage kommendes Reformkonzept erfüllen musste. Es zeigte sich, dass keiner der geprüften Vorschläge das Anforderungsprofil erfüllen konnte. Während Vorschläge wie der Planungswertausgleich oder die Baulandsteuer daran scheitern, dass sie weder umweltpolitische Zielbeiträge liefern können noch in der Lage sind fiskalisch die Grundsteuer zu ersetzen, mangelt es bei den Reformvorschlägen, die auf eine Ergänzung (differenzierte Aufschläge, Versiegelungsfaktor) oder Erneuerung der Einheitswerte (neue Hauptfeststellung) abzielen, an der administrativen Praktikabilität sowie z. T. auch den umweltpolitischen Zielbeiträgen. Die Bodenwertsteuer ist schließlich das Reformkonzept, das deutliche Zielbeiträge zum Flächensparen leisten kann. Diese sind allerdings begrenzt und bergen aufgrund der Wertorientierung der Bemessungsgrundlage auch räumlich die Gefahr, die Suburbanisierung zu verstärken.

⁸⁶ Siehe Apel/Henckel (1996).

Infolgedessen ist zu konstatieren, dass die untersuchten Reformkonzepte die gestellten Anforderungen nicht ausreichend erfüllen können. Es muss also ein Konzept entwickelt werden, das einerseits in der Lage ist, umweltpolitisch differenzierte Ziele zu verfolgen, andererseits als Ersatz für die Grundsteuer fiskalisch attraktiv ist und den Kommunen Finanzautonomie einräumt. Als Basis für ein derartiges Konzept wird der Vorschlag der Flächennutzungssteuer aufgegriffen und weiter differenziert.⁸⁷

⁸⁷ Siehe grundlegend Bizer (1995).

VI Reformvorschlag einer Grundsteuer in Gestalt einer Flächennutzungssteuer

VI.1 Grundlegende Merkmale einer Flächennutzungssteuer

Mit der Flächennutzungssteuer wird vor allem das umweltpolitische Ziel einer differenzierteren Lenkung von Flächennutzungen verfolgt. Für unterschiedliche Klassen von Flächennutzungen können über separate Steuersätze Anreize gegeben werden, auf umweltschonendere Nutzungen umzusteigen. Im Gegensatz zur Bodenwertsteuer oder der Bodenflächensteuer verfolgt die Flächennutzungssteuer damit kein reines Flächensparziel, sondern gibt neben dem Anreiz zu einer stärkeren Verdichtung auch einen Impuls, flächenschonend innerhalb der ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verdichten. Das Umweltziel für Freiflächen ist eine möglichst naturnahe Nutzung bzw. die Naturbelassenheit. Für Siedlungs- und Verkehrsflächen lautet das Ziel, die Versiegelungsrate zu senken.⁸⁸

Das Fiskalziel kann auch bei dieser Ausgestaltung ohne Schwierigkeiten erreicht werden; auch wenn innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsfläche ein gewisser Lenkungseffekt hinsichtlich versiegelter Nebenflächen im Bestand eintreten kann, wird die Bemessungsgrundlage der Steuer nicht vollständig erodieren. Eine gewisse Flächenversiegelung ist unvermeidbar. Die kommunale Finanzautonomie kann über ein Hebesatzrecht gewahrt werden, das für bestimmte Nutzungsklassen einheitlich, aber zwischen den Nutzungen differenzieren kann.

Als argarpolitische Zielsetzung der Flächennutzungssteuer kommt in Frage, landwirtschaftliche Betriebe zu einer naturnahen Bewirtschaftung zu bewegen. Damit ist das bisherige agrarpolitische Ziel der Grundsteuer nicht vereinbar. Genauso verhält es sich mit dem wohnungsbaupolitischen Ziel: da durch die Minderungsregeln bei den Steuermessbeträgen gerade die Nutzungen, die pro Wohneinheit besonders versiegelungsintensiv sind, belastet werden, ist das wohnungsbaupolitische Ziel der Grundsteuer nicht mit den Zielen der Flächennutzungssteuer kongruent. Die Flächennutzungssteuer führt zu einer geringeren steuerlichen Last pro Wohneinheit, je mehr Wohneinheiten pro Quadratmeter Gebäudegrundfläche untergebracht werden. Eine Übererfüllung dieses Zieles würde in einer ausschließlichen Hochhausbebauung münden; um dies zu verhindern kann jedoch die Steuer mit einer Kategorisierung besonders umweltbeeinträchtigender Flächennutzungen versehen werden, die auch Hochhausbebauungen umfasst.

⁸⁸ Siehe grundlegend dazu Bizer (1995), S. 162 ff.

Die administrative Praktikabilität der Flächennutzungssteuer ist deutlich höher als die der Grundsteuer, nimmt aber mit der Differenzierung der Steuerklassen ab. Daraus ergibt sich auch hier ein, wenn auch begrenzter, Zielkonflikt zwischen der administrativen Praktikabilität und dem Umweltziel.

Die Flächennutzungssteuer ist in verschiedenen Varianten denkbar. Aus reiner umweltpolitischer Sicht unterscheiden sich diese nach dem Grad der Ausdifferenzierung der Steuerklassen und damit nach den spezifischen Lenkungszielen. So wäre eine einfache Klasseneinteilung für Grundstücke, die als Freiflächen einzustufen sind, und Grundstücke, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche einzustufen sind, denkbar. Danach würden sich drei Steuerklassen ergeben. Steuerklasse I würde die natürlich belassenen und ökologisch bewirtschafteten Flächen umfassen. Der Steuersatz wäre Null. Steuerklasse II würde alle übrigen Freiflächen beinhalten. In beiden Steuerklassen wäre die Bemessungsgrundlage die Fläche. Unter Steuerklasse III fielen hingegen alle Grundstücke, die zumindest teilweise versiegelt sind. In dieser Klasse wäre die Bemessungsgrundlage der Quadratmeter versiegelte Fläche.⁸⁹

Die ausschließliche Orientierung der Steuer an Flächennutzungen wie sie in der Flächennutzungssteuer angelegt ist, führt jedoch zu Problemen hinsichtlich des Kriteriums der Rechtskonformität: Eine Steuer, die nicht reine Umweltsteuer ist, sondern auch Fiskalziele verfolgt, muss dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit entsprechen. Da die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit über den Wert der Objekte juristisch ausreichend ist, ist daher zu überlegen, ob und wie Wertmaßstäbe Eingang in die Flächennutzungssteuer finden können.

Infolgedessen muss eine Flächennutzungssteuer entwickelt werden, die ausreichend differenzierte Steuerklassen ausweist, um umweltpolitische Ziele zu verfolgen, ohne dass sie administrativ zu aufwendig wird. Gleichzeitig muss die Steuer fiskalisch mindestens so ergiebig sein wie die bestehende Grundsteuer und muss hinreichend das Kriterium der Leistungsfähigkeit berücksichtigen.

⁸⁹ Siehe dazu Bizer (1995).

VI.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen des Reformvorschlags

VI.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Flächennutzungssteuer

Die ökonomischen und rechtlichen Untersuchungen des Forschungsvorhabens UFOPLAN 101 03 196 einschließlich der im Juni 1997 durchgeführten Expertengespräche führten zu dem Ergebnis, die Umgestaltung der geltenden Grundsteuer in eine **Flächennutzungssteuer mit bauleitplanungsrechtlicher Bemessungsgrundlage** vorzuschlagen.

a) Die **ertragshoheitliche Situation der Gemeinden** wird durch diesen Reformvorschlag nicht beeinträchtigt, sogar im Gegenteil gestärkt.

aa) Die Grundsteuer fällt in die **kommunale Realsteuerhoheit**. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG steht das Aufkommen der Realsteuern den Gemeinden zu. Der Realsteuerbegriff ist nur einfachgesetzlich in § 3 Abs. 2 Abgabenordnung normiert. Nach dieser Vorschrift sind Realsteuern die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Diese einfachgesetzliche Definition hat das Bundesverfassungsgericht⁹⁰ in die Finanzverfassung übernommen. Danach umfasst der finanzverfassungsrechtliche Realsteuerbegriff nur die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Eine Realsteuer, die weder Grund- noch Gewerbesteuer ist, begegnet dem Einwand finanzverfassungsrechtlicher Unzulässigkeit.⁹¹

Indessen berührt der hier unterbreitete Reformvorschlag die Streitfragen nicht, ob die realsteuerliche Ertragshoheit durch Erfindung weiterer Realsteuern **erweitert** werden darf oder ob aus Art. 106 Abs. 1 Satz 1 GG eine **Bestandsgarantie** abgeleitet werden kann⁹². Der Reformvorschlag behält die Grundsteuer als wesentlichen Teil kommunaler Ertragshoheit bei. Insbesondere wird der **Fiskalzweck** der Steuer nicht zugunsten des **ökologischen Lenkungsziels** beeinträchtigt. Somit bleibt die hier vorgeschlagene Flächennutzungssteuer eine **Fiskalzwecksteuer**, deren Aufkommen im Zeitpunkt der Grundsteuerreform zumindest erhalten bleiben soll. Die ökologische Effektivität der Steuer kann es u. U. sogar erfordern, das Grundsteueraufkommen in der weiteren Zukunft zu steigern. Dadurch unterscheidet sich die hier vorgeschlagene Flächennut-

⁹⁰ Rechtsgutachten vom 16.6.1954, BVerfGE 3, 407, 438.

⁹¹ So die herrschende Meinung, etwa vertreten von Birk (1993), Rz. 217; Vogel/Walter (1971/1972), Art. 105 GG, Rz. 116 sowie Art. 106 GG Rz. 249.

⁹² So vertritt Stern (1980), S. 1152, die Auffassung, dass es überhaupt Realsteuern geben und ihr Aufkommen den Gemeinden zustehen müsse. Nicht aber bestimme das Grundgesetz, welche Realsteuern vorhanden sein müssen und wie hoch das Aufkommen zu sein habe (Hinweis auf BVerfGE 26, 172, 181 f.).

zungsteuer grundlegend von einer sog. **reinen Lenkungssteuer**, die wie z.B. die Verpackungsteuer nicht auf die Erzielung von Einnahmen angelegt ist, sondern deren Zweck erst erfüllt ist, wenn ihr Aufkommen auf Null reduziert ist⁹³. Daher stellt sich hier die Frage nicht, ob der Charakter einer reinen Lenkungssteuer den Rahmen der Finanzverfassung sprengt.

Die hier vorgeschlagene Flächennutzungssteuer ist allerdings auch keine reine Fiskalzwecksteuer, sondern eine Steuer mit **ökologisch ausgerichteter Bemessungsgrundlage**, demnach eine Fiskalzwecksteuer mit **lenkendem Nebenzweck**. Eine derartige Steuer ist finanzverfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig. Finanzverfassungsrechtlich unbedenklich ist auch die weitere Entwicklung der Flächennutzungssteuer zu einer **Lenkungssteuer**, bei der der Fiskalzweck zum **Nebenzweck** wird. Diese Art von Lenkungssteuer lässt der letzte Halbsatz der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Satz 1 AO in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich zu⁹⁴.

Überholt sind die älteren Meinungen, die den Steuerkatalog des Art. 106 GG als historisch festgelegt bewerten und dementsprechend das **Steuererfindungsrecht** beschränken wollen⁹⁵. Der finanzverfassungsrechtliche Steuerkatalog hat lediglich die **organisationsrechtliche** Funktion der Aufkommensverteilung zwischen Bund und Ländern; er trifft keine **materialen** Entscheidungen zur **inhaltlichen** Ausgestaltung der Steuerarten⁹⁶. Insbesondere untersagt er nicht die lenkungspolitische Veränderung von Steuern. So ist z. B. die ökologische Umwidmung der in Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG festgelegten Kraftfahrzeugsteuer zulässig. Dies muss erst recht gelten, wenn die Grundsteuer als eine in Art. 106 GG nicht ausdrücklich erwähnte Steuer ökologisch umgewidmet wird.

bb) Außerdem respektiert der Reformvorschlag nicht nur das in Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG verankerte **Hebesatzrecht** der Gemeinden⁹⁷. Dieses Recht wird sogar verstärkt. Im Verein mit der kommunalen Hoheit der Bauleitplanung wird den Gemeinden ein größe-

⁹³ BVerwG vom 19.8.1994, BVerwGE 96, 272, hat allerdings zur Verpackungsteuer entschieden, sie sei noch Steuer i.S.d. Finanzverfassung. Kriterien hierzu Konrad (1995). Vgl. auch Balmes (1997), S. 275 ff.

⁹⁴ Zur Zweckdichotomie der Steuer ausf. mit zahlr. Nachw. Birk (1993), Rz. 43 ff.; Tipke (1993), Bd. III, S. 1058 ff., sowie Tipke/Lang (1996), S. 47.

⁹⁵ Siehe oben Fußnote 3. Abweichend von Wacke (1950) und Vogel/Walter (1972) läßt es der Katalog des Art. 106 GG nach heute herrschender Meinung zu, dass Steuern ohne Verfassungsänderung wesentlich umgestaltet werden können, sofern sie sich noch den Begriffen des Art. 106 GG zuordnen lassen. Siehe hierzu Vogel (1995), S. 94 ff., sowie Tipke/Lang (1996), S. 43.

⁹⁶ Überzeugend insb. Tipke (1993), Bd. III, S. 1092 ff.

rer **Steuergesetzgebungsspielraum** zugewiesen als ihn das Hebesatzrecht in § 25 des geltenden Grundsteuergesetzes einräumt. Die Gemeinden sollen nicht nur die Hebesätze, sondern mittels der baurechtlichen Planungshoheit auch die Steuerbelastung der Grundstücksflächen auf der Ebene der **Steuerbemessungsgrundlage** mitbestimmen können (siehe unten V.2.3).

b) Die ökologische Umwidmung der geltenden Grundsteuer stellt auch die **finanzverfassungsrechtlich unproblematische Alternative zu Sonderabgaben und Gebühren** dar.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt den Abgabentypus der **Sonderabgabe** nur als "seltene Ausnahme" ⁹⁸ unter folgender Trias von Voraussetzungen ⁹⁹ zu: 1. Homogene Gruppe der Abgabenschuldigen, 2. Gruppenverantwortung und 3. Gruppennützigkeit ¹⁰⁰. Wenn auch das Bundesverfassungsgericht bei den Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion die Erfordernisse der Gruppenverantwortung und Gruppennützigkeit gelockert hat, weil Anlass der Abgabe nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe sei ¹⁰¹, so bereitet es gleichwohl immer wieder erhebliche Schwierigkeiten, bei Umweltsonderabgaben die umweltpolitische Verantwortlichkeit und Gruppennützigkeit der belasteten Gruppe, hier der Grundbesitzer nachzuweisen ¹⁰².

In Bezug auf **Lenkungsgebühren** hat zwar der Wasserpfennig-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.1995 ¹⁰³ das Tor zur Erfindung neuer nichtsteuerlicher Umweltabgaben weit geöffnet ¹⁰⁴. Jedoch erscheint es zweifelhaft, ob diese Großzügigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Relation zur strengen Sonderabgabenrechtsprechung durchgehalten werden kann.

VI.2.2 Verbot einer Erdrosselungssteuer

Steuern dürfen grundsätzlich **keine erdrosselnde Wirkung** haben. Das Verbot der Erdrosselungssteuer leitet das Bundesverfassungsgericht aus den Grundrechten der Eigen-

⁹⁷ Dazu Schnorr (1973). Im Unterschied zur Gewerbesteuerreform (siehe Tipke/Lang [1996], S. 547 f.) steht hier das Hebesatzrecht der Gemeinden nicht zur Disposition.

⁹⁸ BVerfGE 55, 274, 308; 91, 186, 203; 92, 91, 113.

⁹⁹ Grundlegend BVerfGE 55, 274, 298 ff.; 67, 256, 274 ff.

¹⁰⁰ Siehe Tipke/Lang (1996), S. 51.

¹⁰¹ BVerfGE 57, 139, 167; 67, 256, 277 ff.

¹⁰² Zu diesem Thema siehe insb. die Monographien von Köck (1991) und Hansjürgens (1992).

¹⁰³ BVerfGE 93, 319.

¹⁰⁴ Hierzu kritisch Birk (1997) und Tipke/Lang (1996), S.49.

tumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ab¹⁰⁵. Außerdem ist der Steuerbegriff nicht erfüllt, wenn die Abgabe lediglich dem Zweck dienen soll, den Betroffenen wirtschaftlich zu erdrosseln. Der Fiskalzweck "Erzielung von Einnahmen" darf nicht gänzlich wegfallen¹⁰⁶.

Im Unterschied zur Verpackungsteuer, die infolge der Verdoppelung von Abgabepreisen bei Getränkeautomaten die Berufstätigkeit eines Automatenaufstellers sehr wohl zu erdrosseln vermag¹⁰⁷, entfaltet die hier vorgeschlagene Flächennutzungssteuer keine erdrosselnde Wirkung, da die gegenwärtige Grundsteuerbelastung im Vergleich zu anderen Grundstückskosten relativ gering ist. Der Vergleich mit der wirtschaftlichen Nutzung eines gemieteten Grundstücks macht deutlich, dass die Grundsteuer den Grundstückspreis beeinflussen kann: Höhere Grundsteuern können je nach Überwälzung entsprechend niedrigere Anschaffungskosten für Grundstücke bewirken. Diese Effekte auf Grundstückspreise verschieben die Kostensituation des Grundstücksnutzers als Eigentümer oder als Mieter. Die wirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks wird auch durch relativ hohe Grundsteuern, wie sie beispielsweise in den USA und in Kanada zu entrichten sind, nicht unmöglich gemacht.

Ein Substanzsteuereffekt tritt hier insofern nicht ein, als sich die Flächennutzungssteuer **äquivalenztheoretisch** auf das beschränkt, was der Staat dem Eigentümer zur Nutzung überlässt, den von ihm geschützten Grund und Boden¹⁰⁸. Im Unterschied zur geltenden Grundsteuer belastet die Flächennutzungssteuer nicht die vom Steuerpflichtigen selbst errichteten Gebäude. Mithin kann die Flächennutzungssteuer als eine der Pacht ähnlichen Äquivalenzsteuer bewertet werden. Durch die Flächennutzungssteuer wird lediglich der Marktpreis des gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG sozialpflichtigen Eigentums herabgesetzt, die Stellung des Grundstückseigentümers mehr der eines Pächters angenähert, hingegen der Gebrauch des Grund und Bodens grundsätzlich nicht beeinträchtigt.

Bei sehr hohen Grundsteuerbelastungen kann allerdings die wirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks unmöglich gemacht werden, was sich z.B. in der Unverkäuflichkeit

¹⁰⁵ Das freiheitsrechtliche Verbot der Erdrosselung bestätigte grundlegend der Beschluß des BVerfG zur Steuerfreiheit des Existenzminimums vom 25.9.1992, BVerfGE 87, 153, 169. Siehe Jachmann (1996) und Tipke/Lang (1996), S. 120/121.

¹⁰⁶ Hierzu ausführlich Birk (1993), Rz. 51 ff., und Kruse (1994). Der Verpackungsteuerbeschluss des BVerwG vom 19.8.1994, BVerwGE 96, 272, bestätigte die Auffassung, dass Abgaben mit erdrosselnder Wirkung keine Steuern "im Rechtssinne" seien.

¹⁰⁷ Der in Fn. 18 zitierte Verpackungsteuerbeschluss verneint dies ohne substantiierte Begründung.

¹⁰⁸ Siehe Tipke/Lang (1996), S. 205.

eines Grundstücks niederschlagen kann. Für derartige Extremfälle, die bei der Ausgestaltung des Steuertatbestandes tunlichst zu vermeiden sind, die aber in bestimmten Fallkonstellationen eintreten können, gibt es die Möglichkeit von **Billigkeitsmaßnahmen**. Die Regelung des § 33 GrStG, die nur für bestimmte Fälle einen **Erlass von Grundsteuer** vorsieht, sollte in einer Weise **generalisiert** werden, dass eine Erdröschung durch die Grundsteuerbelastung durchweg ausgeschlossen ist¹⁰⁹.

VI.3 Rechtliche Ausgestaltung der vorgeschlagenen Flächennutzungssteuer

VI.3.1 Grundsätzliches zum rechtlichen Typus der Flächennutzungssteuer

Der rechtliche Typus der hier vorgeschlagenen Flächennutzungssteuer ist in mehrfacher Hinsicht geeignet, den bereits oben (III.) dargelegten Zustand der bestehenden Grundsteuer zu verbessern:

a) Zunächst leidet die hier vorgeschlagene Flächennutzungssteuer nicht unter dem oben (III.3.2.1) festgestellten **Rechtfertigungsdefizit**. Ihre Zweckdichotomie führt zu einer doppelten Rechtfertigung: Als **Fiskalzwecksteuer** ist sie auf die Steuerbelastung des Grund und Bodens beschränkt und kann daher - wie bereits oben (V.1.2) ausgeführt - **äquivalenztheoretisch** mit der staatlichen Überlassung von Grund und Boden zur privaten Nutzung gerechtfertigt werden. Damit wird die Grundsteuer aus der verfehlten Rechtfertigung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und aus einer verfehlten Besteuerung der Vermögenssubstanz entlassen¹¹⁰.

Im übrigen tritt die **umweltpolitische Rechtfertigung** hinzu. Diese genießt hohe Akzeptanz, so dass es relativ leicht ist, Steuererhöhungen durchzusetzen, wie etwa das Beispiel der jüngsten Mineralölsteuererhöhungen zeigt.

b) Die hohe Rechtfertigungsqualität der Flächennutzungssteuer ermöglicht auch eine entsprechend **hohe Ergiebigkeit** der Steuer. Im Unterschied zu anderen Umweltsteuern kann das Steueraufkommen **ohne Konflikt mit dem umweltschützenden Ziel** gesteigert werden, denn die gegenwärtige Steuerbelastung des Grund und Bodens hat noch kein lenkungsmerkliches Volumen erreicht.

¹⁰⁹ Siehe den Vorschlag von Lang (1996, Steuergesetzbuch), § 1304, der den Grundsteuererlass vorsieht, wenn die Grundsteuer aus Einkommen nicht bezahlt werden kann.

¹¹⁰ Siehe mit zahlr. Nachw. Tipke (1993), Bd. II, S. 809 ff.

Das bedeutet, dass der hier empfohlene Steuertypus gut geeignet ist, ökonomisch notwendige Steuerentlastungen **gegenzufinanzieren** wie etwa die durch den internationalen Wettbewerb der Steuersysteme veranlasste **Reform der Unternehmensbesteuerung**, indem Steueraufkommen von der Gewerbesteuer auf die Grundsteuer in Gestalt der Flächennutzungssteuer verlagert wird.

c) Der hier empfohlene Grundsteuertypus verbessert erheblich die Möglichkeiten, nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG die **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln**. Hierdurch wird die herrschende Auffassung, dass sich aus Art. 28 Abs. 2 GG kein originäres kommunales Steuergesetzgebungsrecht ableiten lässt¹¹¹, nicht berührt. Vielmehr wird empfohlen, den bereits oben (V.1.1, a, bb) erwähnten Steuergesetzgebungsspielraum durch Bundesgrundsteuergesetz nach Maßgabe der Art. 105 Abs. 2; 72 Abs. 2 GG zu regeln¹¹².

Die Verbesserung des Steuergesetzgebungsspielraums ist erforderlich, weil die Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer mit der Materie der **Bauleitplanung** verzahnt wird, die in die **kommunale Planungshoheit** fällt. Das von der Gemeinde **eigenverantwortlich** vollzogene Bauplanungsrecht ist **materielles Umweltrecht**. Die Stärkung des Umweltschutzes ist eines der Hauptanliegen, die mit dem Entwurf eines neuen Baugesetzbuchs verfolgt werden¹¹³. Demnach legt es der Lenkungszweck der Flächennutzungssteuer nahe, die Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer mit dem Recht der Bauleitplanung zu verknüpfen. Dies geschieht durch die **bauleitplanungsrechtliche** Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage.

d) Der **Steuertatbestand** des hier vorgeschlagenen Typus ist gegenüber der bestehenden Grundsteuer **wesentlich vereinfacht**. Eine **Bewertung** der einzelnen Grundstücke ist nicht mehr erforderlich. Vereinfacht wird die komplizierte Bemessung der Grundsteuer nach dem **Einheitswert** des Grundstücks, der durch Anwendung der **Steuermesszahl** den **Steuermessbetrag** ergibt (§ 13 GrStG). An die Stelle dieser Bemessungsgrundlage treten Steuermesszahlen, die jeweils flächenbezogen für **sieben bauleitplanungsrechtlich abgegrenzte Steuerklassen** festgelegt werden. Diese Steuermesszahlen bilden die **Bemessungsgrundlage** für den kommunalen **Hebesatz**. Der Hebesatz ergibt als Ver-

¹¹¹ Stern (1980), S. 1124; Tipke (1993), Bd. III, S. 1107; Tipke/Lang (1996), S. 55; Wendt (1990), S. 1049. Grundsätzlich anderer Auffassung die Monographien von Meyer (1960), S. 68 ff., und Mohl (1992), S. 64 ff.

¹¹² Das geltende Grundsteuergesetz vom 7.8.1973, BGBl. I 1973, S. 965, ist Bundesgesetz.

¹¹³ Darauf weist insbesondere die Stellungnahme des Experten Prof. Dr. Ulrich Battis vom 12.6.1997 hin.

vielfältiger der Steuermesszahl den **Betrag der Flächennutzungssteuer** (Steuerbetrag: Messzahl der Steuerklasse x Hebesatz).

e) Die Vereinfachung des Steuertatbestandes ermöglicht eine entsprechende Vereinfachung des **Verfahrens**. Die komplizierte Mehrstufigkeit des Verfahrens und die Aufteilung der Administration auf Finanzamt und Gemeinde kann entfallen¹¹⁴. Sämtliche Merkmale des hier empfohlenen Steuertatbestandes lassen sich allein und besser durch die Gemeinde verwalten. Nach Abschaffung der Vermögensteuer und Einführung der hier vorgeschlagenen Flächennutzungssteuer kann auf die aufwendige **periodische Bewertung des Grundbesitzes** durch die Finanzverwaltung ganz verzichtet werden, weil die Grundstücke nur noch für die Erbschaft- und Schenkungssteuer bewertet werden müssen. Der bereits oben (III.3.2.3) ausführlich kritisierte Verwaltungsaufwand der Bewertung, der die Arbeitskraft von etwa 4000 Finanzbeamten bindet, kann auf die sog. **Bedarfsbewertung**, nämlich die Bewertung in den Fällen von Erbschaften und Schenkungen zurückgeführt werden.

VI.3.2 Allgemeines zur Regelung des Steuertatbestandes

a) Die ökologische Reform der Grundsteuer sollte dazu benutzt werden, die im gesamten Steuerrecht notwendige **Vereinfachung** zu leisten und zugleich die **Steuergerechtigkeit** im Sinne einer gleichmäßigen Austeilung der Steuerlasten zu verbessern. Der ökologische Lenkungszweck erlaubt keine Steuerprivilegien für juristische Personen des öffentlichen Rechts, Post-, Bahn-, Telefonunternehmen, Religionsgesellschaften, Dienstwohnungen für Pfarrer etc. (siehe § 3 GrStG). Somit ist der Grundsteuertatbestand im Interesse von Steuervereinfachung und Steuergleichheit **strukturell zu bereinigen**, d.h. ausschließlich an den Steuerzwecken zu orientieren. **Steuerbefreiungsvorschriften** (§§ 3 bis 8 GrStG) sind ersatzlos zu streichen. Der Steuertatbestand lässt sich auf wenige Paragraphen reduzieren¹¹⁵.

b) Der Steuertatbestand hat zu regeln den **Steuergläubiger**, den **Steuerschuldner**, den **Steuergegenstand** und seine **Zurechnung** einem oder mehreren Steuerschuldnern, die

¹¹⁴ Nach geltendem Recht hat das Finanzamt zunächst für das Grundstück den Einheitswert zu ermitteln und festzusetzen. Sodann erlässt das Finanzamt als Folgebescheid den Grundsteuermessbescheid. Der Grundsteuermessbescheid ist Grundlagenbescheid für den Grundsteuerbescheid, den die Gemeinde zu erlassen hat.

¹¹⁵ Siehe Lang (1993, Steuergesetzbuch), §§ 700 bis 705.

Steuerbemessungsgrundlage und den **Steuersatz**, der die funktionelle Beziehung zwischen Steuerbemessungsgrundlage und **Steuerbetrag** herstellt¹¹⁶.

aa) Der **Steuergläubiger** ist zunächst in der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. § 3 Abs. 2 AO) geregelt. Insofern hängt die Regelung des Steuergläubigers notwendig von einer **ertragshoheitlichen** Regelung in Art. 106 GG ab¹¹⁷. Den Gemeinden steht das finanzverfassungsrechtliche **Recht** zu, die Grundsteuer zu erheben. Sie sind **nicht verpflichtet**, die Grundsteuer zu erheben (siehe § 1 Abs. 1 GrStG).

Der ökologische Lenkungszweck wird indessen nur verwirklicht, wenn **sämtliche Grundstücksflächen** im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (**Inland**)¹¹⁸ belastet werden. Daher ist zu empfehlen, die Gemeinden zu **verpflichten**, die Grundsteuer in Gestalt der Flächennutzungssteuer zu erheben¹¹⁹; dies müsste allerdings auch in Art. 106 Abs. 6 GG festgelegt werden. Die Regelung für die **gemeindefreien** Gebiete in § 1 Abs. 2 und 3 GrStG ist beizubehalten¹²⁰.

bb) Der **Steuergegenstand** des geltenden GrStG ist der Grundbesitz im Sinne des **Bewertungsgesetzes** (§ 2 GrStG). Da die hier vorgeschlagene Flächennutzungssteuer keine Bewertungen mehr erfordert, muss der Steuergegenstand anders definiert werden. Im Hinblick auf die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinde für die Verwaltung der Flächennutzungssteuer ist zu empfehlen, den Steuertatbestand **möglichst unter Verzicht auf steuerspezifische Rechtsinstitute** auszugestalten. Daher wird die Bezugnahme auf das **Zivilrecht** empfohlen¹²¹: Steuergegenstand sollte sein das Grundstück im Sinne des **bürgerlichen** Rechts. Eigentumswohnungen und andere grundbuchrechtlich abgegrenzte Gegenstände von Sondereigentum sollten einem Grundstück mit der Maßgabe gleichgestellt werden, dass nur der **Flächenanteil** berücksichtigt wird.

cc) Für die **Zurechnung** des Steuergegenstandes gilt grundsätzlich § 39 Abgabenordnung. Nach § 39 Abs. 1 AO sind Wirtschaftsgüter grundsätzlich dem **Eigentümer** zuzurechnen. § 39 Abs. 2 AO regelt sodann **Abweichungen von der Eigentümerzurechnung**.

¹¹⁶ Zu diesem sog. Entstehungstatbestand des Steueranspruchs siehe Tipke/Lang (1996), S. 175 ff. (m.w.Nachw.)

¹¹⁷ Dazu Tipke/Lang (1996), S. 43 f.

¹¹⁸ Zum steuerlichen Inlandsbegriff siehe die Regelungen der § 1 Abs. 1 Satz 2 EStG; 1 Abs. 2 UStG.

¹¹⁹ So auch der Vorschlag von Lang (1996, Steuergesetzbuch) in § 700 Abs. 1 Satz 1.

¹²⁰ Diese Regelung gilt namentlich für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

¹²¹ Siehe Lang (1993, Steuergesetzbuch), § 702.

nung auf der Grundlage der sog. **wirtschaftlichen Betrachtungsweise**. Die Zwecke der Flächennutzungssteuer werden aber ebenso gut erfüllt, wenn auf die steuerspezifische Zurechnung nach der wirtschaftlichen Betrachtungsweise verzichtet wird. Daher sollte Steuerschuldner ausnahmslos der **Eigentümer** sein, um den Gemeinden den entbehrlichen Umgang mit steuerspezifischen Normen zu ersparen. Ist das Grundstück eigentumsrechtlich mehreren Personen zuzurechnen, so sollten sie **Gesamtschuldner** sein¹²².

Die ausschließliche Maßgeblichkeit des Zivilrechts verträgt sich auch besser mit der Regelung, dass die Grundsteuer auf dem Grundstück als **öffentliche Last** ruht (§ 12 GrStG), weil die wirtschaftliche Betrachtungsweise besondere Probleme bei der sachenrechtlichen Verwirklichung der öffentlichen Last, die den zivilrechtlich Berechtigten trifft, aufwerfen kann.

dd) Wie bereits (V.2.1, d) ausgeführt, ergibt sich der **Betrag der Flächennutzungssteuer** aus der Formel: Messzahl der Steuerklasse (**Steuerbemessungsgrundlage**) x Hebesatz (**Steuersatz** i.S.d. Grundsteuertatbestandes). Die **Steuerbemessungsgrundlage** (Bestimmung der Steuerklassen und Festlegung der Steuermesszahlen) soll grundsätzlich **bundesgesetzlich** geregelt sein. Ein grundsätzliches Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG besteht wegen der Regelung des Bauleitplanungsrechts im bundesgesetzlichen Baugesetzbuch. Demgegenüber ist aber auch den **Ländern** in ihren Kompetenzbereichen (Beispiel: Naturschutzrecht) bezüglich der Ausgestaltung der Steuerklassen ein **gesetzgeberisches Mitgestaltungsrecht** einzuräumen.

Die **Hebesätze** sollen wie im geltenden Grundsteuerrecht (§ 25 Abs. 1 GrStG) grundsätzlich der **kommunalen Gesetzgebungshoheit** zugewiesen sein. Dies entspricht dem nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG gewährleisteten Hebesatzrecht (siehe V.1.1, a, bb). Allerdings wird entsprechend der Regelung in § 26 GrStG empfohlen, bei der Festlegung von **Hebesatzstrukturen** die **Landesgesetzgebung** zu beteiligen.

Die Quantifizierung der Flächennutzungssteuer durch bauleitplanungsrechtlich bestimmte Steuermesszahlen sowie durch kommunale Hebesätze bildet den Schwerpunkt des hier ausgearbeiteten Vorschlags, so dass diese Elemente des Steuertatbestandes in den gesonderten Abschnitten V.2.3 und V.2.4 abgehandelt werden.

¹²² Siehe Lang (1993, Steuergesetzbuch), § 701.

c) Die Flächennutzungssteuer ist eine **Periodensteuer**, die **jährlich** festgesetzt und erhoben wird (§ 27 GrStG). Daher wird der unter b) dargelegte Steuertatbestand **jährlich** verwirklicht. Die Grundsteuerzahlungen werden **vierteljährlich** fällig (§ 28 Abs. 1 GrStG). Daran sollte festgehalten werden¹²³.

VI.3.3 Ausgestaltung der Steuerklassen zur bundesgesetzlichen Festlegung von Steuermesszahlen

Rechtliches Kernstück der hier diskutierten Flächennutzungssteuer sind **sieben Steuerklassen**, in denen die ökologische Qualität der steuerbelasteten Grundstücksflächen klassifiziert wird. Im Hinblick auf den umweltrechtlichen Gehalt des im Baugesetzbuch normierten Bauplanungsrechts (siehe bereits V.2.1, c) wurde im Expertengespräch vom 12.6.1997 der Grundansatz bestätigt, nach dem die Steuerklassen nach den im Baugesetzbuch geregelten Flächenabgrenzungen bestimmt werden sollten. Zudem sind die Gemeinden mit den Materien des Baugesetzbuchs vertraut und verfügen auch über alle für die bauplanungsrechtliche Abgrenzung erforderlichen Unterlagen.

Entsprechend der **ökologisch-bauplanungsrechtlichen Klassifikation** ist die Steuerbelastung der Grundstücksflächen durch die bundesgesetzliche Festlegung einer **Steuermesszahl** (= Steuerbemessungsgrundlage) zu differenzieren. Die Steuermesszahl sollte eine möglichst genaue und zugleich einfach darstellbare Größe bilden. Es wird vorgeschlagen, die Messzahl als Zehntausendstel einer DM pro Quadratmeter festzulegen.

Wird **zum Beispiel** der kommunale Hebesatzspielraum zwischen 1 und 2 eingeräumt, so ist ein Grundstück von 10.000 qm bei der niedrigsten Messzahl von 1 jährlich zwischen 1 DM ($0,0001 \text{ DM} \times 10.000 \text{ qm} \times 1 \text{ Hebesatz}$) und 2 DM ($0,0001 \text{ DM} \times 10.000 \text{ qm} \times 2 \text{ Hebesatz}$) belastet. Mit der vorgeschlagenen Messzahl beginnt also die Steuerbelastung bei 1 DM pro 10.000 qm, wenn als der niedrigste Vervielfältiger (Hebesatz) die Zahl 1 festgelegt wird.

Für die Steuerklassen I bis VII sind nun die Steuermesszahlen **aufsteigend** festzulegen, da die Skala der Steuerklassen von der **ökologischen Belastungsunwürdigkeit** bis zur

¹²³ Allerdings müsste die Entstehung des Steueranspruchs präziser geregelt werden. Siehe Lang (1996, Steuergesetzbuch), § 705 Abs. 1: "Die Grundsteuer wird nach den Verhältnissen zu Beginn des Kalenderjahres...festgesetzt. Die Steuer entsteht mit dem Beginn des Kalenderjahrs, für das die Steuer festzusetzen ist."

höchsten ökologischen Belastungswürdigkeit reicht. Für Steuerklasse I (naturbelassene Flächen) rechtfertigt der Fiskalzweck an sich ebenfalls eine Minimalbelastung. Obwohl es fiskalisch sogar geboten sein kann, auch in dieser Steuerklasse eine Belastung vorzusehen, wird für Steuerklasse I eine Nullbelastung vorgesehen.¹²⁴ Für Steuerklasse II wird die Steuermesszahl 0,3 vorgeschlagen. Davon ausgehend ist folgende Festlegung der Steuermesszahlen denkbar:

Steuerklasse I	Steuermesszahl 0
Steuerklasse II	Steuermesszahl 0,3
Steuerklasse III	Steuermesszahl 3
Steuerklasse IV	Steuermesszahl 30
Steuerklasse V	Steuermesszahl 300
Steuerklasse VI	Steuermesszahl 8.600
Steuerklasse VII	Steuermesszahl 17.200

In Anknüpfung an das Bauleitplanungsrecht normieren die sieben Steuerklassen die ökologisch ver- und unverträglichen Flächennutzungen in Gestalt einer mehr oder weniger groben Typisierung, die für die rechtspraktische Umsetzung der Flächennutzungssteuer unabdingbar ist. Die wesentlichen Inhalte der Steuerklassen sind in der Übersicht VI.1 zusammengestellt.

¹²⁴ Diese kann zurückgenommen werden, wenn sich z. B. zeigt, dass Gemeinden auf die Belastung dieser Flächen fiskalisch angewiesen sind. Allerdings ist abzuwägen, dass diese Flächen aufgrund ihrer gesetzlichen Bindungen zum großen Teil ertraglos sind.

Übersicht VI.1: Die Einteilung der Flächennutzungen in Steuerklassen

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 Vertragsnaturschutzes 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 § 35 BauGB, wenn sie nicht der Steuerklasse VII unterfallen.

Steuerklasse VI (Versiegelte Flächen 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.

VI.3.3.1 Steuerklasse I: Naturbelassene Flächen

Die Steuerklasse I soll die ökologisch belastungsunwürdigen Flächennutzungen erfassen. Hier erlaubt der Fiskalzweck zwar eine Steuerbelastung; für die hier aufgenommenen Flächen wird jedoch empfohlen, bundeseinheitlich eine Nullbelastung vorzusehen. Die ökologische Belastungsunwürdigkeit gebietet strenge Kriterien der Naturbelassenheit.

Unstrittig dürfte die Einstufung von Naturschutzgebieten nach dem BNatSchG sein. Da diese auf dem Ordnungswege auch gebietsscharf abgegrenzt werden und ihre Nutzungsintensität rechtlich gesichert ist, bereitet eine Befreiung kaum Schwierigkeiten. Lediglich die vom Kern zum Rand des Naturschutzgebietes abgestufte Nutzungszulässigkeit könnte Probleme aufwerfen, da auch diejenigen von der Befreiung profitieren, die ihre Grundstücke - wenn auch mit Einschränkungen - nutzen dürfen.

Weder Naturschutzgebiete noch Biosphärenreservate sind daran gebunden, dass es sich um Wald oder offene Flächen handelt. Es gibt aber neben den Schutzgebieten nach dem BNatSchG auch Schutzzonen nach dem BWaldG. Dazu zählen beispielsweise auch Naturwaldreservate. Da auch in diesen die forstwirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen ist, werden sie in Steuerklasse I eingestuft.

Ebenfalls unbedenklich dürfte die Einstufung der Kernzonen von Biosphärenreservaten sein. Auch in diesen besteht ein durch Verordnung festgesetzter Schutzzweck, der Nutzungen weitgehend einschränkt. Allerdings stellt sich auch hier das Problem, ob die gesamten Biosphärenreservate in Steuerklasse I eingestuft werden, und damit auch in den Rand- und Pufferzonen, die wiederum mehr Nutzungen zulassen, keine Flächennutzungssteuer entrichtet werden muss.

Im übrigen ist den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, weitere Schutzkategorien Steuerklasse I zuzuordnen, wenn in diesen die Nutzungen vollständig oder weitgehend eingeschränkt werden. Die Länder müssen jedoch sicherstellen, dass die Nutzungseinschränkung gesichert und befolgt wird.

Eine Berücksichtigung von Flächen, die keinem gebietsscharfen gesetzlichen Schutz unterliegen, aber qualitativ den Anforderungen der "Naturbelassenheit" genügen, d. h. nicht genutzt werden, ist problematisch, wenn diese Flächen nicht regelmäßig neu begutachtet werden. Dabei sind zwar nicht strengere Maßstäbe an die Periodizität anzulegen als bei den anderen Steuerklassen, aber ohne eine Überprüfung des ökologischen Zustands kann keine Steuerbefreiung ausgesprochen werden. Dies betrifft z. B. die CORINE-Biotop, die in Deutschland vom Bundesamt für Naturschutz im Auftrag der Europäischen Union erfasst werden.

VI.3.3.2 Steuerklasse II: Naturschonend genutzte Flächen

Die Steuerklasse II berücksichtigt die wesentlich geringere Belastungswürdigkeit naturschonend genutzter Flächen, besonders des sog. **ökologischen Landbaus** gegenüber der konventionellen Landwirtschaft. Die Arten naturschonender Nutzung lassen sich im Gesetz nicht abstrakt und trennscharf definieren. Daher ist zu empfehlen, für die Zuordnung zur Steuerklasse II ein von der zuständigen Behörde zu erlassendes **Zertifikat** vorzusehen. Dieser Verwaltungsakt ist verbindlicher Grundlagenbescheid für den Steuerbescheid.

Zunächst existieren klare Kriterien, nach denen ein landwirtschaftlicher Betrieb als "ökologischer Landbau" zu qualifizieren ist. Darüber hinaus sind die Flächen einzubeziehen, die im Rahmen der EWG-VO- 2078/92 eine umweltgerechte, extensive und ökologische Grundförderung erhalten. Dazu zählen nicht die stillgelegten Flächen, sondern nur die Flächen, auf denen Maßnahmen zum Erhalt der Kulturlandschaft vorgenommen werden. Bei einem ersatzlosen Auslaufen des Vertrages ist die Einstufung in Steuerklasse II zurückzunehmen.

Für diese Flächen ist auch eine regelmäßige Kontrolle gegeben, da nach Auskunft des BML jährlich ca. 5 % der Betriebe kontrolliert werden. Die Kontrolle wird bei den von den verbandlich organisierten Betrieben von der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau (AGÖL) durchgeführt. In den übrigen Fällen übernehmen die zuständigen Landwirtschaftsämter die Kontrolle.

In die Klasse der naturnahen Bewirtschaftung könnte außerdem die naturnahe Waldnutzung eingestuft werden. Im August 1996 wurde von verschiedenen Umweltorganisationen erstmalig ein Konzept für ökologische Waldbewirtschaftung vorgestellt, für das eine Zertifizierung vorgesehen ist. Ökologische Waldnutzung bedeutet nach diesem Konzept, dass dynamische Waldnutzungssysteme angestrebt werden, die an den Abläufen ungenutzter Waldflächen orientiert sind. Mit der Umstellung wird ein Zehntel der Waldfläche als Referenzfläche ausgewiesen. Auf dieser Fläche soll sich der Wald eingriffsfrei entwickeln, so dass der Nutzwald regelmäßig mit den natürlichen Entwicklungsstadien verglichen werden kann. Stellt sich heraus, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich verläuft, wird die Nutzungsweise angepasst.

Eine naturnahe Waldnutzung wird vom Naturlandverband zertifiziert. Allgemein anerkannte Maßstäbe gibt es bisher jedoch nicht.¹²⁵ Abgesehen von einigen wenigen Forstbetrieben, die entweder gerade oder in Kürze zertifiziert wurden, liegen auch kaum Erfahrungen mit dem Verfahren vor.¹²⁶

Als Kriterien für die Zertifizierung des naturnahen Waldbaus gelten im einzelnen:¹²⁷

¹²⁵ Siehe aber z. B. Klein (1995), S. 43 ff.

¹²⁶ Zertifiziert wurde vom Naturlandverband bisher nur Lübeck. Die Stadtforste Göttingen und Merzig werden noch 1997 das Verfahren abgeschlossen haben.

¹²⁷ Die folgende Auflistung ist zitiert nach Stadtforstamt Lübeck (1995). Dort sind auch die grundsätzlichen Verbote aufgelistet. Dazu zählen Kahlschläge, Monokulturen, Ansiedlung von nicht heimischen

1. Ausweisung von Referenzflächen: Diese müssen mindestens je 20 ha groß sein und insgesamt 10 vH der gesamten Waldfläche ausmachen. Auf diesen Flächen erfolgen keine Eingriffe. Die Referenzflächen werden beobachtet und dienen als Maßstab für die Entwicklung und die Behandlung der Wirtschaftswälder.
2. Potentiell natürliche Vegetation: Nicht-heimische Baumarten, die von Natur aus nicht am Standort vorkommen, werden nicht gefördert.
3. Ernte: Entnommen werden nur einzelne Bäume oder Baumgruppen (bis zu max. 0,25 ha), ohne dass Kahlflächen entstehen.
4. Erneuerung: Künstliche Saat und Pflanzung werden nur ausnahmsweise durchgeführt. Die Wälder werden durch natürliche Verjüngung erneuert.
5. Jagd: Die Wilddichte ist auf die ökologisch tragfähige Dichte zurückzuführen.
6. Verfahren, Maßnahmen, Geräte, Maschinen und Stoffe zur Pflege und Nutzung der Wälder sollen so naturverträglich wie möglich sein.

Betriebe, die nach diesen Kriterien wirtschaften, sollten ebenfalls in die günstigere Steuerklasse II eingestuft werden, da sie ebenfalls aufgrund der speziellen Bewirtschaftungsweise einen Beitrag zur Pflege und zum Erhalt der Natur leisten. Für eine flächendeckende Berücksichtigung dieser Wirtschaftsweise müsste jedoch ein staatlich anerkanntes Verfahren eingeführt werden. Die Kontrolle könnte dem Verfahren beim ökologischen Landbau entsprechen.

VI.3.3.3 Steuerklasse III: Forstwirtschaftlich genutzte Flächen

In der Steuerklasse III werden die forstwirtschaftlich genutzten Flächen gesondert erfasst. Sie sind nämlich ökologisch deutlich wertvoller einzustufen als konventionell landwirtschaftlich genutzte Flächen. Die aufgrund der Nutzung erfolgenden Eingriffe erfolgen in der Regel in langen Abständen, so dass es äußerst selten zu plötzlichen und

Baumarten, Gifte, Mineraldünger, Gülle, Klärschlamm, Bearbeiten oder Verdichten des Mineralbodens, flächiges Abräumen, Verbrennen von Biomasse, Entwässern von Feuchtgebieten, störende Ar-

gravierenden Veränderungen kommt. Auch der Pestizideinsatz ist auf forstwirtschaftlichen Flächen deutlich unter dem Einsatz auf landwirtschaftlichen Flächen. Flächendeckende Kahlschläge kommen kaum noch vor.

VI.3.3.4 Steuerklasse IV: Sonstige Freiflächen

Die Steuerklasse IV erfasst alle Freiflächen sowohl des Außen- als auch des Innenbereichs im Sinne des Baugesetzbuchs, die nicht den Anforderungen einer ökologisch günstigeren Flächennutzung genügen und daher durch Zuordnung zu den Steuerklassen I bis III steuerlich nicht besser gestellt werden sollen. In die Steuerklasse IV fallen insbesondere die **konventionell bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen** sowie die **nicht bebauten** Flächen des nach § 34 BauGB abgegrenzten **Innenbereichs**.

Die bauplanungsrechtlichen Abgrenzungen spielen also bei der steuerrechtlichen Qualifikation der **nicht bebauten** Flächen keine Rolle. Den Abstufungen der Steuerbelastung nach den Steuerklassen I bis IV liegen also nur **ökologische Kriterien** zugrunde.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Steuerklassen I bis IV **ökologisch mehr oder weniger verträgliche** Flächennutzungen erfassen. Demgegenüber sind die **ökologisch unverträglichen** Flächennutzungen in den Steuerklassen V bis VII erfasst.

VI.3.3.5 Steuerklasse V: Versiegelte Flächen im Außenbereich

Die Steuerklasse V erfasst die **ökologisch unverträgliche** Flächennutzung im **Außenbereich**. Damit wird erstmals an einen Begriff des **Baugesetzbuchs** angeknüpft. Im Expertengespräch vom 12.6.1997 wurde Einigkeit darüber erzielt, dass der Außenbereich steuerlich besser gestellt sein soll als der Innenbereich.

Grundlegender Maßstab für die ökologische Unverträglichkeit ist die **Versiegelung der Fläche**, so dass in der Steuerklasse V die **versiegelten Flächen des Außenbereichs** erfasst werden, die nicht der Steuerklasse VII (besonders naturschädlich genutzte Flächen) zuzuordnen sind. Als "versiegelt" im Sinne der Steuerklasse V sollten nicht nur die Flächen gelten, deren Oberflächen besonders befestigt sind. In den Versiegelungsbegriff sind auch Ablagerungen, Aufschüttungen und Abgrabungen einzubeziehen.

beiten während ökologisch sensibler Jahreszeiten und Füttern von Wildtieren. Vgl. auch Picht (1994), S. 2 ff.

Als Versiegelung wird das teilweise bis vollständige Abdichten offener Böden durch bauliche Anlagen, Verkehrsflächen und Freiflächengestaltung verstanden.¹²⁸

VI.3.3.6 Steuerklasse VI: Versiegelte Flächen im Innenbereich

Die Steuerklasse VI erfasst alle versiegelten Flächen des bauplanungsrechtlichen Innenbereichs, die nicht der Steuerklasse VII (besonders naturschädlich genutzte Flächen) zuzuordnen sind.

Ob ein Grundstück bebaubar ist oder nicht, spielt ökologisch keine Rolle. Wesentlich ist die **tatsächliche Bebauung**, so dass auch **Schwarzbauten** steuerlich höher zu belasten sind. Andererseits könnte der **Verzicht auf Bebauung** eines bebaubaren Grundstücks eine steuerliche Besserstellung durch die Steuerklasse IV verdienen.¹²⁹

VI.3.3.7 Steuerklasse VII: Besonders naturschädlich genutzte Flächen

Steuerklasse VII berücksichtigt, dass mit Versiegelungen keineswegs alle Naturbeeinträchtigungen gleichermaßen erfasst werden können. Auch wenn die Grundsteuer als Instrument der Grobsteuerung gelten muss, dem keine Feinsteuerungsziele zugemutet werden können, so ist es dennoch möglich, nach groben Merkmalen die Flächennutzungen zu klassifizieren, für die gilt, dass sie die Natur deutlich stärker beeinträchtigen, als es durch einfache Überbauung geschieht.

Dies ist z. B. bei Hochhäusern der Fall, die aufgrund ihrer Bauweise nicht nur das Landschaftsbild stärker beeinträchtigen als eine niedrige Bauweise, sondern die auch die Lokalklimata durch Fallwinde etc. beeinflussen. Hinzu kommt, dass aufgrund der stärkeren Fundamente in der Regel auch in tiefere Erd- und damit Grundwasserschichten eingedrungen wird.

Da die Beeinträchtigungen durch Hochhäuser in keinerlei Proportionalität zur versiegelten Fläche stehen, sondern von der Höhe bzw. vom umbauten Raum abhängen, muss die

¹²⁸ Siehe Dosch (1996), S. 2.

¹²⁹ Zu dieser Ausgestaltung wäre es alternativ möglich, die nicht bebaubaren Flächen im Innenbereich geringer zu belasten, indem sie Steuerklasse IV zugerechnet werden. Damit würde ein Anreiz gegeben werden, bereits überplante und zur Bebauung freigegebene Grundstücke auch dementsprechend zu nutzen. Ökologisch wäre dies sinnvoll, weil dadurch Baulücken geschlossen werden könnten. Der verwaltungstechnische Aufwand wäre allerdings hoch, da dann der Grundsteuerbescheid des Steueramtes Vorbescheid für die Baugenehmigung wäre. Die Verzahnung von Bau- und Steuerbehörden wäre zwar möglich aber aufwendig.

versiegelte Fläche in dieser Steuerklasse mit einer weiteren Hilfsgröße versehen werden. Bei Hochhäusern könnte die Bemessungsgrundlage versiegelte Grundfläche mit der Zahl der Vollgeschosse ergänzt werden. Eine Alternative wäre die Baumassenzahl nach § 21 BauNVO.¹³⁰ Wegen der etwas einfacheren Erhebung der Zahl der Vollgeschosse wird diese der Baumassenzahl vorgezogen. Systematisch ergibt sich dadurch kein Wirkungsunterschied, da die Zahl der Vollgeschosse in Verbindung mit der versiegelten Grundfläche im wesentlichen dieselbe Wirkung erzielt.

In der genauen Ausgestaltung bedeutet dies, dass Gebäude bis zu einer Geschossflächenzahl (GFZ) von 0,8 nach der versiegelten Fläche belastet werden. Mit jedem zusätzlichen Geschoss unterhalb der GFZ von 0,8 sinkt also die Belastung pro Geschoss. Gebäude mit einer GFZ über 0,8 werden hingegen für jedes weitere Geschoss nach Maßgabe der Gebäudegrundfläche zusätzlich belastet. Das bedeutet, dass zusätzliche Geschosse genau so belastet werden wie ein in die Fläche gebauter Bungalow. Maßgeblich für die zusätzliche Belastung ist jedoch nicht die versiegelte Fläche des Grundstücks, sondern die Gebäudegrundfläche.

Auch die Verkehrsflächen fallen in Steuerklasse VII. Ähnlich wie bei Hochbauten stellen sie aufgrund ihrer Nutzung eine besondere Beeinträchtigung dar. Im Unterschied zu Hochbauten korreliert diese jedoch in etwa mit der Fläche. Da die Umweltbeeinträchtigungen von Verkehrsflächen aber wegen der Einwirkungen auf die unversiegelte Fläche schädlicher einzustufen sind, werden Verkehrsflächen mit dem doppelten Steuersatz der Klasse VI belastet.

Da die Belastung durch Verkehrsflächen durchaus unterschiedlich ist, könnte auch eine andere Differenzierung erwogen werden. So entstehen durch außergemeindliche Verkehrswege nicht nur Emissionen sondern auch Zerschneidungseffekte. Deshalb könnte auch eine Trennung der Verkehrsfläche in Gemeindestraßen mit dem niedrigeren Steuersatz der Steuerklasse VI und nicht-gemeindliche Verkehrsflächen mit dem höheren Steuersatz der Steuerklasse VII in Betracht gezogen werden.

¹³⁰ Siehe Dosch (1997b).

VI.3.4 Ausgestaltung der kommunalen Hebesätze nach landesgesetzlichen Vorgaben

Wie bereits oben (V.2.1, d; V.2.2, b, dd) ausgeführt, wird der von der Gemeinde durch Satzung zu bestimmende Hebesatz als **Vervielfältiger** vorgeschlagen. Dieser Vervielfältiger sollte bei 1 beginnen, so dass - wie bereits oben (V.2.3) ausgeführt - die Steuerbelastung bei 1 DM pro 10.000 qm beginnt: 0,0001 DM (Steuermesszahl 1) x 10.000 qm x 1 (Hebesatz 1).

Die Differenzierung der Steuerbelastung durch den Hebesatz sollte durch den **Landesgesetzgeber** vorgegeben werden, da sich in den einzelnen Ländern besonders im Verhältnis der Stadtstaaten zu den Flächenstaaten sehr unterschiedliche Differenzierungsbedürfnisse ergeben können. Deshalb wird hier bewusst davon Abstand genommen, eine **bestimmte Hebesatzstruktur** vorzuschlagen. Bei der gesetzlichen Festlegung der Hebesatzstruktur ist folgendes zu bedenken:

a) Zunächst ist zu entscheiden, welchen **Spielraum** die Gemeinden bei der Bestimmung der Steuerbelastung haben sollen. Soll die Steuerbelastung gegenüber dem niedrigsten verdoppelt (Hebesatzspielraum: 1 bis 2) werden können oder der Spielraum noch weiter gesteckt werden (Hebesatzspielraum: 1 bis n)? Dies sind steuerpolitische Grundentscheidungen, die sich wissenschaftlich nicht verifizieren lassen.

b) Sodann ist die **Tiefe der Differenzierung** zu entscheiden; dies geschieht durch die Anzahl der Stellen hinter dem Komma. Hierfür könnten drei Stellen hinter dem Komma (1,000 bis 2,999) ausreichen. Dabei sollte eine jährliche Grundsteuer bis 100 DM nicht erhoben und der Steuerbetrag auf volle 100 DM abgerundet werden.

c) Schließlich ist zu entscheiden, ob im **Innenbereich** nach **Wertkomponenten** differenziert werden soll. Diese Frage ist sehr ausführlich auch in dem Expertengespräch am 12.6.1997 diskutiert worden. Zum einen lebt die Einfachheit und rechtliche Überzeugungskraft des hier vorgeschlagenen Grundsteuertypus davon, dass an den Wert von Grundstücken nicht angeknüpft und Besteuerung der Vermögenssubstanz vermieden werden soll. Somit kann der oben (III.3.2.1) zitierte Einwand, die Grundsteuer verletze das Leistungsfähigkeitsprinzip, gegen den hier vorgeschlagenen Grundsteuertypus nicht erhoben werden. Zum anderen ist die Ertragskraft von Grundstücken besonders in den großstädtischen Innenbereichen so unterschiedlich, dass eine Differenzierung der Steuerbelastung aus **fiskalischen** Gründen nahe liegt.

Die Auswertung der Diskussion führte zu dem Ergebnis, dass innerhalb der **Steuerklassen VI und VII** nach **Ertragskomponenten** differenziert werden sollte. Dabei wird der Vermögensteuerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.1995¹³¹ zugrundegelegt, der den steuerlichen Zugriff verfassungsrechtlich auf die **Ertragsfähigkeit des Vermögens** begrenzt¹³². Auf der Grundlage dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist eine verfassungsrechtlich einwandfreie Differenzierung nach Ertragskomponenten möglich.

Indessen wird dringend davon abgeraten, als Differenzierungsmaßstab den **Ertragswert des einzelnen Grundstücks** anzuordnen. Damit würde ein Verwaltungsaufwand in Kauf genommen, der für die ökologische Qualität des Steuerobjekts irrelevant ist. Vielmehr wird vorgeschlagen, den Gemeinden im Rahmen der Steuerklassen VI und VII das **Recht** einzuräumen, in der Steuersatzung durch **kartenmäßigen Ausweis** die Gebiete auszuweisen, für die nach dem Maßstab der Ertragskraft **unterschiedliche Hebesätze** festgelegt werden. Das bedeutet, dass die Gemeinde befugt ist, den ihr zugewiesenen Hebesatzspielraum nach dem Maßstabe der Ertragskraft unterschiedlich auszuschöpfen. Eine **Verpflichtung** hierzu sollte nicht angeordnet werden.

VI.4 Verfahrensrechtlicher Vollzug der vorgeschlagenen Flächennutzungssteuer

Wie bereits oben (V.2.1, e) ausgeführt, lebt die Vereinfachung des Steuerverfahrens von der Vereinfachung des Steuertatbestandes. Der verfahrensrechtliche Vollzug der Flächennutzungssteuer erstreckt sich durchweg auf Vorgänge und Zustände, die den Gemeindebehörden gut zugänglich sind. Der Steuererklärungsaufwand wird sehr stark reduziert, da die Grundstücke nach technischen und rechtlich unstreitigen Kriterien klassifiziert werden.

Die Grundstückseigentümer haben bei jeder nutzungstechnischen Veränderung des Grundstücks eine **Steuererklärung** abzugeben. Die Steuererklärung wird für das **Kalenderjahr (Steuerabschnitt)** abgegeben. Solange sich die steuerrechtliche Klassifikation des Grundstücks nicht ändert, ist **keine Steuererklärung** abzugeben und die Grundsteuerbescheide werden nach Maßgabe der letzten Steuererklärung erlassen. Nach der erstmaligen Klassifizierung des Grundstücks entsteht ein Erklärungs- und Fort-

¹³¹ BVerfGE 93, 121.

¹³² Leitsatz 2 des Beschlusses vom 22.6.1995.

schreibungsbedarf, wie er bei **bewertungsrechtlichen Fortschreibungen** (siehe § 22 BewG) entsteht. Hierzu kann auf die bewährten verfahrensrechtlichen Regelungen des Bewertungsgesetzes zurückgegriffen werden.

Die Angaben in den Steuererklärungen brauchen im Prinzip **nicht individuell** überprüft werden, denn die für die Klassifikation der Grundstücke erforderlichen Daten lassen sich durch **Luftbilder, Grundstückskataster, technische Pläne und Zeichnungen** in Bau- und Liegenschaftsakten relativ leicht nachweisen. Mit der luft- und katastertechnischen Erfassung werden im Steuerrecht einzigartige Voraussetzungen zur Überprüfung von Steuererklärungen geschaffen.

Der Grundstückseigentümer sollte im **regelmäßigen Abstand von mehreren Jahren** aufgefordert werden, den bereits deklarierten Zustand des Grundstücks zu bestätigen oder eine **Fortschreibungserklärung** abzugeben. Bei diesen regelmäßigen Äußerungen des Grundstückseigentümers geht es im wesentlichen darum, die lufttechnischen Feststellungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu spezifizieren, da allein aus der Luft der steuerrelevante Zustand des Grundstücks nicht ermittelt werden kann. Wegen der Strafbarkeit von Fehldeklarationen wird sich aber der Grundstückseigentümer hüten, die Lücken lufttechnischer Feststellungen auszunützen, da ihm nicht im einzelnen bekannt ist, welche Daten die Gemeinde luft- und katastertechnisch ermittelt hat.

VII Aufkommenshöhe und Aufkommensstreuung

VII.1 Zur aufkommensneutralen Ausgestaltung

Der Begriff der aufkommensneutralen Ausgestaltung einer Steuer wird unterschiedlich interpretiert. Im folgenden wird darunter verstanden, dass den Gemeinden, denen die Ertragshoheit der Grundsteuer zusteht, keine Einnahmeverluste entstehen. Mit anderen Worten ist das Ziel der Reform die Einführung einer alternativen Grundsteuerkonzeption, ohne dass es zu Verlusten originärer Einnahmen bei den Gemeinden kommt. Das rechnerische Aufkommen der Flächennutzungssteuer wird dann allerdings in gewissem Maße über dem der bisherigen Grundsteuer liegen müssen, da die Zahlungen, die Gemeinden an sich selbst leisten, nicht als originäre Einnahmen verstanden werden können.

Um einen Anhaltspunkt für die (insgesamt aufkommensneutrale) Bemessung der Steuersätze zu finden, wird die Struktur des Grundsteueraufkommens in etwa beibehalten: Das Grundsteueraufkommen betrug z. B. 1996 rund 625 Mio. DM aus Grundsteuer A (4,1 v.H.) und rund 14.701 Mio. DM aus Grundsteuer B (95,9 v.H.). Um für die Wirkungsanalyse Steuersätze zu fixieren, für die Lenkungseffekte abgeschätzt werden können, wird das Aufkommen aus Grundsteuer A auf die Steuerklassen I bis V umgelegt, das Aufkommen aus Grundsteuer B auf die Steuerklassen V bis VI verteilt.

Diese Aufteilung entspricht grob der bisherigen Unterscheidung nach land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die von der Grundsteuer A betroffen sind, und den übrigen Grundstücken und Gebäuden, auf denen Grundsteuer B liegt. Unberücksichtigt bleibt allerdings, dass nicht bebaute aber bebaubare Grundstücke bisher der Grundsteuer B unterliegen, für die Aufkommensberechnung aber Steuerklasse IV zugeschlagen werden und damit die Fläche vergrößern, auf die das Aufkommen aus Grundsteuer A verteilt wird.

Dieses Vorgehen bei der Berechnung der Steuersätze berücksichtigt selbstverständlich nicht, dass die Gemeinden über ihr Hebesatzrecht die Möglichkeit haben, das örtliche Aufkommen selbst zu bestimmen und damit auch auf die Lenkungswirkungen Einfluss zu nehmen.

VII.1.1 Das Mengengerüst

Die den folgenden Abschnitten zugrundeliegenden Mengendaten beruhen auf speziell für die Flächennutzungssteuer angefertigten - vorläufigen - Berechnungen der BfLR.¹³³

Da die einzelnen Kategorien in den meisten Fällen nicht mit Daten übereinstimmen, die einfach aus den Flächenstatistiken entnommen werden können, mussten separate Schätzungen vorgenommen werden. So sind in Steuerklasse I, die neben Naturschutzgebieten, Nationalparks, Naturwaldreservaten und Biosphärenreservaten auch Wasserflächen enthält, die Überschneidungen der Schutzgebiete untereinander herauszurechnen. Bei Biosphärenreservaten werden zudem nur die Kern- und Pflegezonen in Steuerklasse I eingestuft.

Steuerklasse II enthält neben den Flächen der umweltbezogenen Grundförderung nach EWG-VO 2078/92, abzüglich der in Steuerklasse I bereits enthaltenen Fläche und zuzüglich der Entwicklungszonen der Biosphärenreservate, vor allem den ökologischen Landbau sowie die forstwirtschaftlich naturschonend genutzten Waldflächen. Steuerklasse III ist für die konventionell bewirtschaftete Waldfläche eingerichtet und Steuerklasse IV für die konventionell bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie die nicht bebaubaren Flächen im baurechtlichen Innenbereich. Steuerklasse V enthält die versiegelte Fläche im Außenbereich, Steuerklasse VI die versiegelte Fläche im Innenbereich als Bemessungsgrundlage. Steuerklasse VII ist für die besonders naturschädlichen Flächennutzungen, zu denen Verkehrsflächen und Hochbauten über 5 Geschosse zählen.

VII.1.2 Aufkommensberechnung für Steuerklassen I bis V

Das 1996 auf die Grundsteuer A entfallende Aufkommen betrug 625 Mio. DM, 1995 lag es bei 612 Mio. DM. Da das Mengengerüst für die Steuerklassen I bis III weitgehend auf dem Agrarbericht 1997 des BMELF beruht und sich in der Regel auf das Wirtschaftsjahr 1995/96 bezieht, wird das Grundsteueraufkommen von 1995 zugrundegelegt.

In Deutschland bewirtschafteten 1995 rd. 555.000 landwirtschaftliche Betriebe eine Fläche von ca. 17,2 Mio. ha. Etwa 127.000 forstwirtschaftliche Betriebe nutzten knapp 5,5

¹³³ Siehe Dosch (1997d), S. 1.

Mio. ha Waldfläche.¹³⁴ Die gesamte forstwirtschaftlich genutzte Waldfläche betrug 9,5 Mio. ha.

Die Aufkommensberechnung stützt sich nun auf folgende zusätzliche Größen: das Steuersatzverhältnis zwischen den Steuerklassen II, III und IV wird mit 1:10:100 angesetzt. Der Steuersatzunterschied zwischen Steuerklasse IV und V ebenfalls mit 1:10. Formal ausgedrückt bedeutet dies unter der Voraussetzung, dass das Gesamtaufkommen aus den Steuerklassen I bis V 612 Mio. DM ergeben soll, dass

$$(1) \quad FI \, 0t + FII \, t + FIII \, 10t + FIV \, 100t + FV \, 1000t = 612$$

wobei F die jeweilige Fläche der in römischen Zahlen angegebenen Steuerklasse in Mio. ha und t den Steuersatz bezeichnet.

Eine Modifikation ergibt sich daraus, dass in Steuerklasse V zwischen den versiegelten Flächen im Außenbereich zu unterscheiden ist, die der Landwirtschaft zugerechnet werden müssen und der Grundsteuer A unterliegen, und den versiegelten Flächen, die z. B. auf die Ver- und Entsorgung entfallen, und für die bisher Grundsteuer B gezahlt wird.¹³⁵ Es werden deshalb die Gruppen a und b unterschieden, wobei Steuerklasse Va die landwirtschaftlich genutzte versiegelte Fläche bezeichnet, während b für die nichtlandwirtschaftlichen, versiegelten Flächen steht. Auf diese Weise kann das Aufkommen, das bisher auf landwirtschaftlich genutzten Flächen entstand (Grundsteuer A), wieder diesen Flächen zugeordnet werden.¹³⁶

$$(2) \quad FI \, 0t + FII \, t + FIII \, 10t + FIV \, 100t + FVa \, 1000t = 612$$

Nach t aufgelöst ergibt sich

$$(3) \quad t = 612 : (FII + FIII \, 10 + FIV \, 100 + FVa \, 1.000)$$

¹³⁴ In einer Abgrenzung nach den Hauptproduktionsrichtungen von landwirtschaftlichen Betrieben und Forstbetrieben des Statistischen Bundesamtes bewirtschaften sogar 328.000 Forstbetriebe rd. 6,85 Mio. ha Statistisches Bundesamt (1997), S. 144 f. Im folgenden werden jedoch die Zahlen des BMELF (1997) zugrundegelegt.

¹³⁵ Mit derselben Begründung, so könnte angenommen werden, müsste auch Steuerklasse II differenziert werden, da ein Großteil der Forsten in kommunaler Hand liegt. Tatsächlich zahlen diese Betriebe jedoch auch jetzt schon Grundsteuer A, d. h. sie sind in den 612 Mio. Aufkommen enthalten und müssen deshalb auch in der aufkommensneutralen Ermittlung der Flächennutzungssteuer voll berücksichtigt werden.

¹³⁶ Damit sind ausschließlich die versiegelten Betriebs- und Wohnflächen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe gemeint.

Tabelle VII.1: Aufkommensschätzung für die Steuerklassen I bis V, soweit Land- und Forstwirtschaft betroffen sind

	Steuer-klasse I	Steuerklasse II	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse Va	Summe
Fläche in Mio. ha	1,80	6,05	9,50	14,06	0,10	31,51
Fläche in v.H.	5,0	16,9	26,6	39,4	0,3	88,3
Steuersatz in DM/ha	0	0,38	3,80	38,00	380,00	-
Aufkommen in Mio. DM	0	2,30	36,1	534,3	38,0	610,70 ¹

1 Die Summe weicht von 612 Mio. DM wegen der Abrundung von t auf 0,38 DM ab.

2 Summe bezieht sich auf die Gesamtfläche der Bundes

Quelle: BMELF (1997), S. 127; Dosch (1997a), Anhang; eigene Berechnungen.

Mit Hilfe der Daten aus Tabelle VII.1 ergibt sich aus Gleichung (2) $t = 0,38$ DM/ha für Steuerklasse II, d. h. für jeden ha landwirtschaftlich genutzte Fläche im ökologischen Landbau werden 0,38 DM/a Steuer gezahlt, für jeden ha konventionell genutzte Fläche werden 38,00 DM/ha und a gezahlt und für jeden ha versiegelte Fläche im Außenbereich werden 380,00 DM/a gezahlt. Diese Zahlen geben das Verhältnis der Steuersätze untereinander und die absolute Höhe bei fixiertem Gesamtaufkommen wieder. Die gemeindlichen Hebesätze sind nicht berücksichtigt.

In Steuerklasse V ergibt sich zusätzlich ein Aufkommen von 171 Mio. DM für die versiegelten Flächen, die nicht der land- und forstwirtschaftlich genutzten Fläche zuzurechnen sind (Tabelle VII.2) und soweit die versiegelten Flächen nicht aufgrund ihrer besonders naturschädlichen Nutzung Steuerklasse VII zugeschlagen werden.

Tabelle VII.2: Zusätzlich zu Land- und Forstwirtschaft entstehendes Aufkommen in Steuerklasse V

	Steuerklasse Vb
Fläche in Mio. ha	0,45
Fläche in v.H. ²	1,3
Steuersatz in DM/ha	380,00
Aufkommen in Mio. DM	171,00

Quelle: Dosch (1997a), Anhang; eigene Berechnungen.

VII.1.3 Aufkommensberechnung für die Steuerklassen VI und VII

Steuerklasse VI enthält die versiegelte Fläche im Innenbereich soweit sie nicht der Steuerklasse VII zugerechnet werden. Um das originäre Aufkommen für diese Steuerklassen zu berechnen, müssen die Flächen herausgenommen werden, für die Gemeinden Steuern an sich selbst zahlen. Dazu zählen z. B. Erholungsflächen, die zumeist im Gemeindeeigentum stehen. Diese werden in Steuerklasse Vfb zusammengefasst. Die restlichen versiegelten Flächen, etwa durch Wohngebäude, sind in Klasse VIa enthalten.

Identisch wird für Steuerklasse VII vorgegangen. Mangels geeigneter Statistiken, etwa für Hochhäuser, können ausschließlich die versiegelten Verkehrsflächen einbezogen werden. Da auf Verkehrsflächen keine Grundsteuer erhoben wird, sie jedoch bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer die Bemessungsgrundlage erweitern, wirken sie entscheidend auf die Steuersatzhöhe der Flächennutzungssteuer. Da von der gesamten Verkehrsfläche jedoch die unter die Gemeindebaulast fallenden Flächen abgezogen werden müssen, hierüber jedoch keine genauen Statistiken vorliegen, wurde aus der grob unterteilenden Straßenstatistik ein Näherungswert von 63 v.H. für Gemeindeverkehrsfläche ermittelt. Die restlichen 37 v.H. teilen sich Bund und Länder.

Formal wird das Aufkommen der Flächennutzungssteuer wiederum aus dem Aufkommen der Grundsteuer, hier der Grundsteuer B abgeleitet. Das entsprechende Aufkommen betrug 14.701 Mio. DM. In Gleichung (4) der Aufkommensberechnung steht F

wieder für die Fläche in Mio. ha, s steht für den Basissteuersatz der Klassen VI und VII. Damit Gleichung (4) nicht die Flächen enthält, die sich in Gemeindeeigentum befinden, wird Steuerklasse VI aufgeteilt in Steuerklasse VIa für Versiegelungen im Bereich der Gebäudeflächen und Steuerklasse VIb für Versiegelungen in Gemeindeeigentum, die statistisch hauptsächlich als Erholungsflächen erfasst sind. Diese Aufteilung kann nur als Approximation dienen: Denn in der Gebäudefläche sind auch gemeindeeigene Gebäude wie z. B. Kindergärten enthalten, während mit der Erholungsfläche durchaus auch in privatem Besitz befindliche Golfplätze herausgerechnet werden.

$$(4) \quad FVIa \, s + FVIIa \, 2s = 14.701$$

$$(6) \quad s = 0,86$$

Der Steuersatz für Steuerklasse VI beträgt folglich 0,86 DM/qm, für Steuerklasse VII ergeben sich 1,72 DM/qm. Für die Berechnung des originären Aufkommens wurden nur die Flächen der Steuerklassen VIa und VIIa berücksichtigt, d. h. es wurden – soweit statistisch möglich – alle in Gemeindeeigentum befindlichen Flächen herausgerechnet, da diese nur zu Zahlungen der Gemeinde an sich selbst führen.

VII.1.4 Ergebnis

Das Gesamtaufkommen der Flächensteuer beläuft sich nach dieser Berechnungsweise auf 28.697,3 Mrd. DM, wobei das originäre Aufkommen bis auf Rundungsfehler der bisherigen Grundsteuer entspricht. Das darüber hinaus entstehende Aufkommen ergibt sich aus Zahlungen der Gemeinden an sich selbst, die etwa für versiegelte Erholungsflächen und gemeindeeigene Verkehrsflächen anfallen.

Tabelle VII.3: Aufkommensschätzung für die Steuerklasse VI und VII (hier Steuersatz in DM/qm)

	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VIIa	Steuerklasse VIIb	Summe
Fläche in Mio. ha	0,90	0,186	0,40	0,68	2,166
Steuersatz in DM/qm	0,86	0,86	1,72	1,72	-
Aufkommen in Mio. DM	7.740	1.599,6	6.880	11.696	27.915,6

Quelle: Dosch (1996), S. 16; eigene Berechnungen.

VII.2 Regionale Aufkommensstreuung

Im folgenden wird zum Vergleich zu den bundesweit und aggregiert berechneten Steuersätzen der Flächennutzungssteuer auch eine lokale Berechnung vorgenommen. Diese Betrachtung offenbart, dass auch bezogen auf einzelne Gemeinden und Städte die Steuersätze nicht wesentlich anders ausfallen, um das bisherige Grundsteueraufkommen nach A und B zu decken.

Eine Betrachtung der regionalen Aufkommensstreuung zeigt, dass die Gemeinden in unterschiedlichem Maß ihr Aufkommen aus der Grundsteuer A und B beziehen. So gilt für die Gemeinden unter 1.000 Einwohner, dass sie das Aufkommen zu fast einem Drittel aus der Grundsteuer A beziehen, während in den Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern nicht einmal 0,2 v.H. des Aufkommens von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gezahlt wird. Insgesamt sinkt der Anteil der Grundsteuer A am Gesamtaufkommen über die Gemeindegrößenklassen kontinuierlich ab, auch wenn die absoluten Zahlen einigen Schwankungen unterliegen.

Das bedeutet, dass in der Differentialbetrachtung von Grundsteuer und Flächennutzungssteuer die Flächennutzungssteuer in den Steuerklassen I bis IV für kleinere und mittlere Gemeinden ländlicher Prägung eine bedeutende Rolle spielt: Treten in diesen Steuerklassen z. B. massive Lenkungseffekte ein, erodiert ein wichtiger Teil der Bemessungsgrundlage.

Tabelle VII.4: Grundsteueraufkommen in Deutschland über die Gemeindegrößenklassen (1995)- in Mio. DM

	unter 1.000	1.000 - 3.000	3.000 - 5.000	5.000 - 10.000	10.000 -	20.000 -	50.000 -	100.000 -	200.000 -	500.000 und mehr
Grund- steuer A	106,4	140,1	74,1	100,5	91,6	63,4	15,9	8,1	7,1	5,5
Grund- steuer B	241,3	607,4	510,2	994,7	1.461,4	1.986,7	1.189,7	1.231,4	1.531,3	3379,2
GrSt A/ Ges.auf komm.	30,6	18,7	12,7	9,2	8,4	3,1	1,3	0,7	0,5	0,2
Gesamt	378,3	766,2	597	1104,4	1.561,4	2.053,2	1.206,9	1.240,2	1.538,9	3384,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, S. 18 f.

Die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können hingegen kaum auf die Steuerklassen I bis V zurückgreifen, um ihr Aufkommensniveau zu halten. Sie müssen das bisherige, vornehmlich aus Grundsteuer B stammende Aufkommen aus den Steuerklassen VI und VII gewinnen.

Einer räumlich differenzierten Aufkommensschätzung sind indes enge Grenzen gesetzt, da Versiegelungsdaten in der erforderlichen Abgrenzung nur für wenige Gemeinden vorhanden sind. Bei den Bundesländern existieren Versiegelungsberechnungen nur für Nordrhein-Westfalen und Bayern. Auf der Grundlage der landesweiten Versiegelungsdaten ergibt sich bei einem der Grundsteuer B entsprechenden Aufkommen von Steuerklasse VI und VII ein durchschnittlicher Steuersatz von 0,84 DM/qm versiegelte Fläche in Nordrhein-Westfalen und von 0,75 DM/qm versiegelte Fläche in Bayern.

Die Berechnung berücksichtigt, dass die kommunalen Verkehrsflächen nicht als originäre Einnahmen gezählt werden, da es sich um Zahlungen der Gemeinde an sich selbst handelt. Allerdings konnte die gemeindliche Verkehrsfläche nur grob auf der Basis von bundesweiten Zahlen geschätzt werden. Beiden Tabellen liegt wieder die Annahme zugrunde, dass der Anteil der gemeindlichen Verkehrsfläche an der Gesamtverkehrsfläche rund 63 v.H. beträgt.

Tabelle VII.5: Berechnung des landesdurchschnittlichen Steuersatzes für Steuerklasse VI auf der Basis des landesweiten Aufkommens der Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen (1993)

Flächennutzung in NRW	Versiegelte Fläche in ha	Anteil an Bemessungsgrundlage Grundsteuer B	Aufkommen in Mio. DM	Steuersatz in DM/qm vers. Fläche
Gebäude u. Freifläche	222704	0,79	1872,3611	0,84
Betriebsfläche	6421	0,02	53,9839	0,84
Verkehrsfläche ohne Gemeindeflächen	53546	0,19	900,36502	1,68
Zusammen	282671	1,00	2826,71	

Quelle: Dosch (1996), eigene Berechnungen.

Tabelle VII.6: Berechnung des landesdurchschnittlichen Steuersatzes für Steuerklasse VI auf der Basis des landesweiten Aufkommens der Grundsteuer B in Bayern (1993)

Flächennutzung in Bayern	Fläche in ha	Anteil an Bemessungsgrundlage Grundsteuer B	Aufkommen in Tsd. DM	Steuersatz in DM/qm vers. Fläche
Gebäude u. Freifläche	160501	0,82	1197,639	0,75
Betriebsfläche	3664	0,02	27,34033	0,75
Verkehrsfläche ohne Gemeindeflächen	32445	0,17	484,2014	1,49
Zusammen	196610	1,00	1709,181	

Quelle: Dosch (1996), eigene Berechnungen.

Eine landesdurchschnittliche Aussage ist bei einer Kommunalsteuer jedoch von geringerer Relevanz: Entscheidend ist, wie es den Kommunen gelingt, die Steuersätze aufkommensneutral zu gestalten. Im folgenden werden einige ausgewählte Gemeinden verschiedener Größe betrachtet: Mit Berlin wurde ein Beispiel für eine Großstadt gewählt, Dresden und Mainz zählen mit je 477.000 und 188.000 Einwohnern ebenfalls zu den größeren Städten. Demgegenüber sind mit Kaulsdorf, Thüringen und Windach in Bayern zwei ausgesprochen kleine Gemeinden ausgewählt worden. Um die mittleren Größen zu repräsentieren, sind außerdem Surberg im Landkreis Traunstein, Wolfhagen und Langenwetzendorf hinzugezogen worden.

Die ländlich strukturierte Gemeinde Kaulsdorf hat 3.185 Einwohner. Da die Gemeinde nicht über ein Versiegelungskataster verfügt, mussten die Flächennutzungsdaten in Verbindung mit bundesweiten Durchschnittsdaten hochgerechnet werden. Das bisherige Aufkommen der Grundsteuer beläuft sich bei einem Hebesatz von 300 v.H. für Grundsteuer B und 200 v.H. für Grundsteuer A auf 184.000 DM (1996). Davon entfällt auf die Grundsteuer A 13.000 DM. Steuerklasse VII wurde anders als bei den Schätzungen auf Landesebene nicht berücksichtigt.

Tabelle VII.7: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Kaulsdorf, Thüringen

	Fläche 31.12.1992	Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	ha
Gebäude u. Freifläche	47	55	25,85
Betriebsflächen o. Abbau	0		
Erholungsfl., Friedhofsfläche	4	27,9	1,116
Verkehrsflächen	69	48	33,12
Zusammen	120	0,00	293,15

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Thüringen, Dosch (1996), eigene Berechnungen.

Die Berechnung der örtlichen Steuersätze erfolgt auf der Basis des in Kapitel VII.2 beschriebenen Verfahrens, soweit die Flächendaten entsprechend differenziert werden konnten. Grundsätzlich vernachlässigt wurden mangels spezifischer Daten die Steuerklassen I und II. Für Kaulsdorf ergibt sich, wie in Tabelle VII.7 dargestellt, ein Basissteuersatz von $t_{II} = 0,24$ DM/ha. Das bedeutet, dass Flächennutzungen der Steuerklasse II (naturschonend) mit 0,24 DM/ha belastet werden, Flächennutzungen der Steuerklasse III (Forst) mit 2,40 DM/ha, Nutzungen der Steuerklasse IV (konventionelle Landwirtschaft) mit 24,- DM/ha und versiegelte Flächen im Außenbereich mit 240 DM/ha. Für den Innenbereich wird der Steuersatz auf den versiegelten Quadratmeter bezogen. In Steuerklasse VI beträgt er 0,36 DM/qm. Bei einem fixierten Verhältnis von 1:2 ergeben sich 0,72 DM/qm für Steuerklasse VII.

Tabelle VII.8: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Kaulsdorf, Thüringen

	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	425	492	47	4	69
Aufkommen in DM	1033,67	11966,32	171000,00	14553,19	502085,11
Steuersatz	2,43 DM/ha	24,32 DM/ha	0,36 DM/qm	0,36 DM/qm	0,73 DM/qm

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Thüringen, eigene Berechnungen.

Die Situation in Windach ist ähnlich: der Ort hat 2.583 Einwohner. Die Flächennutzungsdaten werden wiederum mit bundesweiten Versiegelungsdaten in Verbindung ge-

bracht. Soweit verfügbar wurden für die einzelnen Steuerklassen die Flächen bei der Gemeinde abgefragt.

Tabelle VII.9: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Windach, Bayern

	Fläche 31.12.1992	Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	ha
Gebäude u. Freifläche	87	55	47,85
Betriebsflächen o. Abbau			047,85
Erholungsfl., Friedhofsfläche	6	27,9	1,674
Verkehrsflächen	90	48	43,2
Siedlungs- u. Verkehrsfläche	183	50	140,574

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Bayern, Dosch (1996), eigene Berechnungen.

Für Windach ergeben sich die in Tabelle VII.10 aufgeführten Steuersätze, die mit $t_{II} = 0,32$ nur geringfügig höher ausfallen als in Kaulsdorf. Dafür liegt der Steuersatz für Steuerklasse VI mit $t_{VI} = 0,32$ etwas unter dem von Kaulsdorf.

Tabelle VII.10: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Windach, Bayern

Windach	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	770	1488	87	2	121
Aufkommen in DM	2476,69393	47861,30607	276452,00	6355,22	768981,43
Steuersatz	3,21 DM/ha	32,16 DM/ha	0,32 DM/qm	0,32 DM/qm	0,64 DM/qm

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Thüringen, eigene Berechnungen.

Tabelle VII.11: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in Langenwetzendorf/Thüringen

	Fläche 31.12.1992	Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	ha
Gebäude u. Freifläche	67	55	36,85
Betriebsflächen o. Abbau			0
Erholungsfl., Friedhofsfläche	4	27,9	1,116
Verkehrsflächen	53	48	25,44
SuV gesamt	124	0,51	63,406

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Thüringen, Dosch (1996), eigene Berechnungen

Tabelle VII.12: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Langenwetzendorf, Thüringen

	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	973	2578	67	4	53
Steuersatz	1,43	14,39	0,29	0,29	0,58
Aufkommen in DM	1400,23	37099,76	195300,00	11600,00	307400,00

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Thüringen, eigene Berechnungen.

Zwei weitere Gemeinden gleicher Größe sind Langenwetzendorf, Thüringen und Surberg in Bayern. Da die Ergebnisse wiederum nur unwesentlich von den anderen abweichen werden sie nur in den folgenden beiden Tabellen dokumentiert.

Tabelle VII.13: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Surberg, Bayern

	Fläche 31.12.1992	Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	ha
Gebäude u. Freifläche	76	55	41,8
Betriebsflächen o. Abbau	1		0
Erholungsfl., Friedhofsfläche	2	27,9	0,558
Verkehrsflächen	121	48	58,08
SuV gesamt	200	50	100,438

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Bayern, Dosch (1996), eigene Berechnungen.

Tabelle VII.14: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Surberg, Bayern

Surberg	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	789	1370	77	2	121
Aufkommen in DM	3086,460832	53592,53917	295367,00	7671,87	928296,29
Steuersatz	3,91 DM/ha	39,12 DM/ha	0,38 DM/qm	0,38 DM/qm	0,77 DM/qm

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Bayern, eigene Berechnungen.

Wolfhagen - eine etwas größere Gemeinde in Hessen - hat knapp 13.000 Einwohner. In Wolfhagen, dessen Flächennutzungsdaten wiederum mit den Versiegelungsdaten auf Bundesebene verbunden werden mussten, um Aussagen treffen zu können, belaufen sich die beiden Basissteuersätze $t_{II} = 0,56 \text{ DM/ha}$ und $t_{VI} = 0,21 \text{ DM/qm}$.

Tabelle VII.15: Flächennutzungsdaten und Versiegelung in der Gemeinde Wolfhagen, Hessen

	Fläche 31.12.1992	Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	ha
Gebäude u. Freifläche	533	55	293,15
Betriebsflächen o. Abbau	6		0
Erholungsfl., Friedhofsfläche	26	27,9	7,254
Verkehrsflächen	688	48	330,24
SuV gesamt	1253	0,00	293,15

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Hessen, Dosch (1996), eigene Berechnungen

Tabelle VII.16: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Wolfhagen, Hessen

Wolfhagen	Steuerklasse III	Steuerklasse IV	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	6069	3760	539	26	688
Aufkommen in Tsd. DM	34466,37203	213533,628	1158,00	54,60	2889,60
Steuersatz	5,67	56,79	0,21	0,21	0,42

Quelle: telef. Auskunft des Statistischen Landesamtes Hessen, eigene Berechnungen.

Damit ergibt sich bei den ländlichen Gemeinden ein insgesamt homogenes Bild. Dies könnte einmal daran liegen, dass in diesen Gemeinden tatsächlich die Flächennutzungsstruktur ähnlich ist. Es ist aber auch möglich, dass die über die lokalen Flächennutzungsdaten gelegten Versiegelungsquoten, die auf Bundesebene gelten, die Daten zumindest innerhalb der Steuerklassen VI und VII homogenisiert haben. Zur Kontrolle müssten deswegen lokale Versiegelungskartierungen herangezogen werden. Da diese bisher nicht für kleine Gemeinden existieren, bleibt die Berechnung problematisch.

In größeren Städten sind derartige Kennzahlen zumindest im Ausnahmefall erhältlich. So hat die Stadt Mainz (185.000 Einwohner) über Ortsbegehungen und die Auswertungen von Color-Infrarot-Luftbildern eine nach Strukturtypen untergliederte Versiegelungserfassung vorgenommen. Auf der Basis dieser Daten, die in Tabelle VII.17 gezeigt werden, konnten den Flächennutzungen lokal spezifische Versiegelungsgrade zugewiesen werden.

Tabelle VII.17: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten der Stadt Mainz

	Fläche 31.12.1992		Fl. 31.12.1996		1993/1996		Versiegelung*	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Flächennutzung								
Bodenfläche	9775	100	9776	100	1	0	3400	35
Gebäude u. Freifläche	2592	26,5	2661	27,2	69	2,7	1863	70
dar. Wohnen	1217	12,5	1233	12,6	16	1,3	801	65
dar Nichtwohnen	1375	14,1	1428	14,6	53	3,9	299	85
dar. Gewerbe/Industrie	353	3,6	352	3,6	1-	0,3-	1062	74
Betriebsflächen o. Abbau	23	0,2	16	0,2	7-	30,4-	12	80
Erholungsfl., Friedhofsfläche	550	5,6	511	5,2	39-	7,1-	194	38
Verkehrsflächen	1341	13,7	1351	13,8	10	0,7	1080	80
SuV gesamt	4506	46,1	4538	46,4	32	0,7	3149	32,2

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Stadt Mainz (1992).

Da in den größeren Städten das Aufkommen aus der Grundsteuer A kaum noch eine Rolle spielt, werden im folgenden nur noch die Steuerklassen VI und VII betrachtet.

Tabelle VII.18: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Mainz

	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	1875	194	1080
Aufkommen in Tsd. DM	39099,00	404,54	2252,10
Steuersatz	2,09DM/qm	2,09 DM/qm	4,18 DM/qm

Quelle: eigene Berechnungen.

Es ist auffallend, dass der Steuersatz für Steuerklasse VI mit $t_{VI} = 2,09$ deutlich höher liegt als dies in den ländlichen Gemeinden der Fall ist.

Für Dresden (477.000 Einwohner) ergibt sich jedoch ein deutlich anderes Bild. In Dresden sind die Versiegelungsdaten relativ gut erfasst, allerdings nicht flächendeckend als

Primärerhebung wie in Mainz. Die Flächennutzungsdaten lassen sich ebenfalls mit lokal spezifischen Versiegelungsgraden verbinden (siehe Tabelle).

Tabelle VII.19: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten der Stadt Dresden

Flächennutzung	Fläche 31.12.1992 ha	Versiegelung	
		%	ha
Gebäude u. Freifläche	6654	45	2994,3
Betriebsflächen o. Abbau	0,3	39	0,12
Erholungsfl., Friedhofsfläche	687	25	171,75
Verkehrsflächen	2346	95	2228,7
SuV gesamt	9852	55	5418,6

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen; Heber/Lehmann (1996), S. 16.

Auf der Grundlage dieser Daten ergeben sich jedoch Steuersätze, die zwar deutlich über den Sätzen der ländlichen Gemeinden liegen, aber doch mit $t_{VI} = 0,50$ DM nur ein knappes Viertel des Mainzer Steuersatzes betragen.

Tabelle VII.20: Berechnung der örtlichen Steuersätze für die Stadt Dresden

	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	6654,3	171,75	2228,7
Aufkommen in Tsd. DM	33481,00	358,15	2228,70
Steuersatz	0,50	0,50	1,00

Quelle: eigene Berechnungen.

Schließlich können auch die Daten Berlins herangezogen werden. Zur Bestimmung der Versiegelungsgrade konnte jedoch nicht auf flächendeckende örtliche Untersuchungen zurückgegriffen werden; deshalb wurden die Mainzer Versiegelungsgrade herangezogen. Diese wurden in einigen Punkten jedoch an die Großstadtsituation in Berlin angepasst: In dicht besiedelten Gebieten oder Kernstädten wie Berlin wird bei Verkehrs- und Gebäude-/Freifläche inzwischen mit sehr viel höheren Versiegelungsgraden gerechnet als in älteren Schätzungen ermittelt wurden.¹³⁷

¹³⁷ Gespräch mit Herrn Dr. Fabian Dosch, BfLR, Bonn.

Tabelle VII.21: Flächennutzungs- und Versiegelungsdaten für Berlin

Berlin West	Fläche 31.12.1992		Versiegelung	
Flächennutzung	ha	%	%	ha
Bodenfläche	48574	100	49	23728
Gebäude u. Freifläche	20844	42,9	70	14590,8
dar. Wohnen	12633	26	65	8211,45
dar Nichtwohnen	8211	16,9	74	6076,14
dar. Gewerbe/Industrie	2205	4,5	85	1874,25
Betriebsflächen o. Abbau	402	0,8	80	321,6
Erholungsfl., Friedhofsfläche	5968	12,3	38	2267,84
Verkehrsflächen	8185	16,9	80	6548
SuV gesamt	35399	72,9	67,03	23728,24

Quelle: eigene Berechnungen; Stadt Mainz (1992).

Tabelle VII.22: Berechnung der örtlichen Steuersätze für Berlin

Berlin-West	Steuerklasse VIa	Steuerklasse VIb	Steuerklasse VII
Fläche in ha	21246	5968	8185
Aufkommen in Tsd. DM	308392,00	8653,60	23736,50
Steuersatz	1,45	1,45	2,90

Quelle: eigene Berechnungen

Im Ergebnis liegt der Basissteuersatz mit 1,45 DM/qm für Steuerklasse VI zwischen dem Mainzer und dem Dresdner Satz. Aufgrund der nicht repräsentativen Auswahl der Städte lassen sich jedoch daraus keine Rückschlüsse für die Grundgesamtheit der Städte ableiten.

Es lässt sich festhalten, dass die Gewinnung eines zur Grundsteuer äquivalenten Aufkommens grundsätzlich keine gravierenden Probleme unter den Größenklassen aufwirft. Das stützt die Hypothese, dass in der räumlichen Verteilung des Aufkommens keine allzu großen Verwerfungen auftreten werden. Die Steuersatzdifferenzen zwischen großen und kleinen Gemeinden dürften sich überdies weiter annähern, wenn die Verkehrs-

flächen danach zugeordnet werden, ob sie zu originärem Aufkommen führen, und wenn die Wertklassen berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung der Wertklassen wird jedoch innerhalb der Gemeinden zu deutlichen Belastungsunterschieden führen.

VIII Belastungswirkungen

Die Analyse der Belastungswirkungen soll grundsätzlich die Verteilungswirkungen auf der Haushaltsebene und die sektoralen Belastungen der Unternehmen z. B. bezogen auf den Umsatz erfassen. Um die Verteilungswirkungen der Flächennutzungssteuer auf der Ebene der privaten Haushalte abschätzen zu können, müssten Flächenverbrauchsdaten mit Einkommensdaten in Bezug gebracht werden. Derartige Daten gibt es trotz des statistisch relativ gut erfassten Wohnungsmarktes nicht, so dass hilfsweise zusätzliche Annahmen getroffen werden müssen.

Erleichternd wirkt sich dabei aus, dass die Verteilungswirkungen der Grundsteuer bisher gerade wegen ihrer geringen Höhe als undramatisch eingestuft werden. Da bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer in der Summe keine großen Änderungen zu erwarten sind, kann sich die Belastungsanalyse darauf beschränken, die Akteure aufzuzeigen, bei denen sich deutliche Änderungen ergeben.

VIII.1 Belastungsprofil für die Land- und Forstwirtschaft

Die Belastungswirkungen in der Landwirtschaft wirken sich in der Differentialbetrachtung zur bisherigen Grundsteuer nicht übermäßig aus. Die bisherige Grundsteuerbelastung, die sich je nach Rechenweise zwischen 25 - 50 DM, durchschnittlich bei 33,- DM pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und Jahr und bei knapp 5,- DM/ha und Jahr bei forstwirtschaftlichen Flächen liegt, wird durch die Flächensteuer aufgrund der aufkommensneutralen Ausgestaltung in der Summe nicht angetastet. Allerdings ergeben sich einige Belastungsänderungen durch die Eingruppierung in die Steuerklassen. So werden Betriebe, die außerordentlich viel versiegelte Fläche aufweisen durch Steuerklasse V relativ hoch belastet. Außerdem werden Betriebe, die nach den Kriterien des ökologischen Landbaus arbeiten, weitgehend von der Steuer entlastet.

Nach der Konzeption der Flächennutzungssteuer werden ökologisch wirtschaftende Land- und Forstwirtschaftsbetriebe der Kategorie "naturnahe Bewirtschaftung" und folglich Steuerklasse II zugeordnet. Wenn diese nur mit einem Hundertstel des Steuersatzes von Steuerklasse III belastet wird, ergibt sich eine Hektarbelastung von durchschnittlich 0,38 DM/ha und Jahr in Steuerklasse II, 3,80 DM/ha in Steuerklasse III und 38,- DM in Steuerklasse IV. Damit liegt die höhere Belastung bei den Landwirten, die konventionell wirtschaften rd. 5,- DM über dem bisherigen Niveau, während konventionell forstwirtschaftlich genutzte Flächen, die bisher mit durchschnittlich 4,87 DM/ha

belastet wurden, jetzt mit 3,80 DM/ha und Jahr eine geringere durchschnittliche Steuerlast zu tragen haben.

Für ökologisch wirtschaftende Betriebe entsteht durch die unterschiedliche Belastungssituation im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft ein steuerlicher Vorteil in Höhe von 37,62 DM pro Hektar. Der steuerliche Vorteil wirkt analog zu einer Gewährung von Subventionen. Eine entsprechende Subventionierung stellen die Extensivierungsprämien für den ökologischen Landbau dar. Diese werden mit je nach Bundesland variierenden Fördersätzen von etwa 300,- DM beziffert. Die Flächennutzungssteuer würde diese Prämie um knapp 40 DM/ha erhöhen. Die Quasi-Prämie der Flächennutzungssteuer hätte überdies für die Landwirte den Vorteil, dass sie zeitlich nicht begrenzt gewährt wird.

Bezogen auf den Gewinn belastet die Flächennutzungssteuer die Gruppen Öko-Landbau und konventioneller Landbau unterschiedlich, weil neben der absoluten Höhe des Steuersatzes auch noch die Gewinnsituation der konventionellen Betriebe ähnlicher Struktur im Durchschnitt schlechter ist als die der ökologisch wirtschaftenden Betriebe.

Aus umfangreichen Untersuchungen von Betrieben über einen relativ langen Zeitraum ergeben sich durchschnittliche Gewinne für Betriebe des ökologischen Landbaus von 1.155 DM/ha im fünften Jahr der Förderung, während die konventionell wirtschaftende Vergleichsgruppe ähnlicher Struktur und in räumlicher Nähe bei 688 DM/ha LF liegt. Nach dieser Untersuchung vergrößert sich die Gewinndifferenz durch die Flächennutzungssteuer zusätzlich.

Aus der Gewinnentwicklung nach dem Agrarbericht ergibt sich ein etwas anderes Bild: Ökologische Betriebe erwirtschaften rund 1.204 DM/ha Gewinn, während die konventionelle Vergleichsgruppe nur 1.105 DM/ha erreicht. Die konventionellen Betriebe in ihrer Gesamtheit liegen mit 1.134 DM/ha etwas höher.¹³⁸ Eine Kostenentlastung von 37,62 DM/ha gegenüber konventionell wirtschaftenden Betrieben bedeutet damit eine Gewinnsteigerung von 3,1 vH für Öko-Betriebe.

VIII.2 Belastungsprofil im Wohnbereich

Im Wohnbereich liegen mit der 1%-Stichprobe des Statistischen Bundesamtes detaillierte Erfassungen zu den Miet- und Eigentümerhaushalten vor. Eine Verbindung dieser

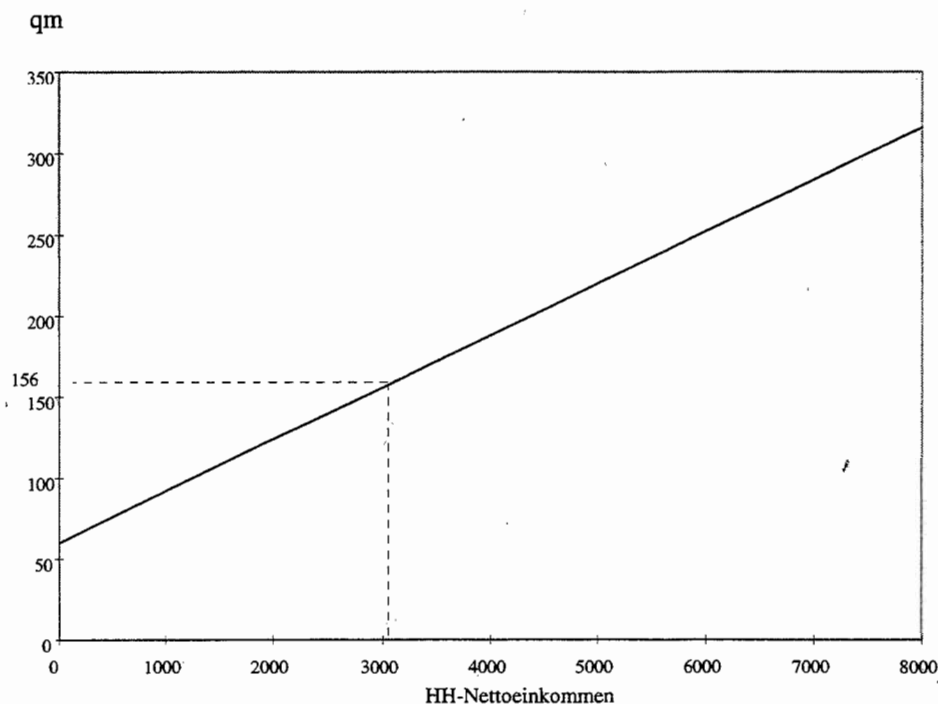
¹³⁸ Vgl. Nieberg (1997), S. 75; Agrarbericht (1996), S. 33.

Daten mit der Flächen- oder Versiegelungsinsanspruchnahme ist jedoch nicht möglich. Deswegen wurde die grundlegende Annahme getroffen, dass die versiegelte Fläche pro Wohneinheit mit steigendem Haushaltseinkommen steigt. Diese Annahme lässt sich dadurch stützen, dass die Zahl der Eigentümer mit 84 vH bei den Einfamilienhäusern deutlich über denen der Mieter liegen. Allerdings muss die Tatsache, dass die Mehrzahl der flächenintensiven Einfamilienhäuser den Selbstnutzern gehören, nicht bedeuten, dass diese auch ein höheres Einkommen haben. Deswegen wird zusätzlich angenommen, dass auch dafür, nämlich für Eigentum und Einkommen, ein positiver Zusammenhang besteht: Je höher das Einkommen, desto wahrscheinlicher ist die Bildung von Wohneigentum.¹³⁹

Der Einfachheit halber wird nicht nur ein steigender sondern ein linear steigender Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Versiegelungsbedarf unterstellt (siehe Abbildung VIII.1).

¹³⁹ Die räumliche Verteilung der Eigenheimbesitzer legt nahe, dass die Mehrzahl im ausgesprochen ländlichen Raum lebt, wo die Kosten des Eigenheimerwerbs niedrig sind und folglich geringere Einkommen schon für Eigentum ausreichen. Dies würde gegen eine räumlich undifferenzierte Hypothese sprechen.

Abbildung VIII.1: Zusammenhang von monatlichem Haushaltsnettoeinkommen und Versiegelungsbedarf pro Wohneinheit in qm versiegelte Fläche



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle VIII.1: Verteilung der Miethaushalte auf die Einkommensgruppen

Miethaushalte nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen in DM	Anzahl in Tausend	Anteil aller Haushalte in v.H.	Versiegelte Fläche in qm	Belastung bei 0,86 DM/qm vers. qm in DM	Belastung in Mio. DM pro Einkommensgruppe
<800	470,4	3	85,6	73,6	34,629
800-1500	2905	15	96,8	83,3	241,835
1500-2200	3989	21	119,2	102,5	408,920
2200-3000	4293	23	143,2	123,2	528,692
3000-4000	3269	17	172	147,9	483,551
4000-5000	2243	12	204	175,4	393,512
5000-6000	953	5	236	203,0	193,421
6000-7500	578	3	276	237,4	137,194
7500 und mehr	384	2	300	258	99,072
Gesamt	18795	100			2.520,826

Quelle: Statistisches Bundesamt (1993), eigene Berechnungen.

Die vorhandenen Daten über die Miethaushalte (Tabelle VIII.1) zeigen, dass überhaupt nur 10 vH der Haushalte über ein monatliches Nettohaushaltseinkommen über 5.000

DM verfügen. Bei den Eigentümerhaushalten sind es hingegen 30 vH (Tabelle VIII.2). Umgekehrt gilt, dass in der Einkommensgruppe bis 2.200 DM/Monat bei den Miethaushalten knapp 40 vH versammelt sind, während es bei den Eigentümerhaushalten nicht einmal die Fünftel (18 v.H.) ist. Die Annahme, dass Wohneigentum mit höherem Einkommen positiv korreliert, ist damit gestützt; die Linearitätsannahme lässt sich jedoch nicht überprüfen.

Tabelle VIII.2: Verteilung der selbstnutzenden Eigentümerhaushalte auf die Einkommensgruppen

Eigentümerhaushalte nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen in DM	Anzahl in Tausend	Anteil aller Haushalte in v.H.	Versiegelte Fläche in qm	Belastung bei 0,86 DM/qm vers. qm in DM	Belastung in Mio. pro Einkommensgruppe
<800	120	1	85,6	73,6	8,83392
800-1500	716	6	96,8	83,3	59,605568
1500-2200	1247	11	119,2	102,5	127,832464
2200-3000	2039	18	143,2	123,2	251,106928
3000-4000	2247	19	172	147,9	332,37624
4000-5000	1906	16	204	175,4	334,38864
5000-6000	1270	11	236	203,0	257,7592
6000-7500	1080	9	276	237,4	256,3488
7500 und mehr	1026	9	300	258	264,708
Gesamt	11651	100	1	0,86	1892,95976

Quelle: Statistisches Bundesamt (1993), eigene Berechnungen.

Um Aussagen zu den Verteilungseffekten der Flächennutzungssteuer machen zu können, müssen weitergehende Annahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme von versiegelter Fläche getroffen werden. Der Markt für fertiggestellte Wohnimmobilien zeichnet sich dadurch aus, dass die Preise pro gleich großer Wohneinheit für freistehende Eigenheime deutlich über denen für Reihenhäuser, Doppelhaushälften oder Zweifamilienhäusern liegen: Das Wohnen in freistehenden Einfamilienhäusern ist teurer als z. B. in Reihenhäusern.

Da der Flächen- und Versiegelungsbedarf für freistehende Einfamilienhäuser deutlich höher liegt als für gleich große Reihenhäuser, lässt sich daraus ableiten, dass das höhere Einkommen nicht nur mit dem selbstgenutzten Eigentum sondern auch mit höherem Versiegelungsbedarf einhergeht. Der Zusammenhang gilt sicherlich nicht flächendeckend, sondern ist räumlich zu differenzieren, da in den Zentren der Städte weniger die Bebauungsart als vielmehr die Qualität des Objektes ausschlaggebend für den Preis ist.

Dennoch wird für allgemeine Aussagen zur Verteilungswirkung der Zusammenhang als einfache lineare Funktion unterstellt wie sie in Abbildung VIII.1 dargestellt wird.

Unter Zuhilfenahme der oben erwähnten Verteilung von Mietwohnen und selbstgenutztem Eigentum zeigt sich nun, dass die Flächennutzungssteuer, die versiegelungsträchtige Wohnformen stärker belastet als das Wohnen im mehrgeschossigen Wohnungsbau, kaum regressive Wirkungen entfaltet, sondern proportional oder sogar progressiv wirkt.

Dies ergibt sich einerseits aus dem geschilderten Zusammenhang von Eigentum und Einkommen sowie Versiegelungsbedarf, andererseits auch aus Inzidenzüberlegungen: Wie in Kapitel III ausgeführt, ist die Inzidenz der Grundsteuer empirisch ungeklärt. Je nach Marktbedingungen ist es möglich, dass die Grundsteuer nicht nur formal über die Nebenkostenabrechnung sondern auch tatsächlich überwältzt wird.¹⁴⁰ Bei den selbstnutzenden Eigentümern ist diese Überwälzung natürlich ausgeschlossen. Bei Unsicherheit über die Inzidenz gilt folglich, dass für 84 vH der in Einfamilienhäusern wohnenden Haushalte eine direkte und nicht überwälzbare Steuerlast entsteht, während bei 16 vH der Haushalte mit einer in ihrem Ausmaß nicht geklärte, wenn auch zumindest partiell wahrscheinliche Überwälzung zu erwarten ist.

Für die übrigen Nutzungsformen hängt die Verteilungswirkung von der Steigung der Funktion in Abbildung VIII.1 ab: Je steiler die Funktion bei gegebener Verteilung der Haushalte auf die Einkommensgruppen ist, desto progressiver sind die Verteilungswirkungen.

Dieses Ergebnis lässt sich auch anhand von Daten stützen, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin aus einer Zusammenführung von der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gewonnen hat. Wie in Tabelle VIII.3 dargestellt, sind die Gruppenstrukturen zwischen allen Haushalten und Eigentümerhaushalten deutlich unterschiedlich: Eigentümerhaushalte weisen ein deutlich höheres Einkommen auf und mit steigendem Einkommen wächst die Wahrscheinlichkeit zu den Eigentümern zu zählen. Innerhalb der Gruppe der Eigentümer ist der Anteil der höherverdienenden Haushalte nur wegen der absolut geringeren Zahlen niedriger.

¹⁴⁰ D. h., dass die Überwälzung der Nebenkosten nicht durch eine geringere Miete kompensiert wird.

Tabelle VIII.3: Haushalte mit Haus- und Grundbesitz im Vergleich zur Gesamtheit der privaten Haushalte

Einkommensklassen: HH-Nettoeinkommen in DM	Private HH insg. (in 1.000)	Struktur innerhalb der Gruppe in v.H.	davon HH mit Haus- und Grundbesitz	...in v. H. als Anteil	Struktur in v.H. innerhalb der Gruppe	Immobilienvermögen zum Verkehrswert in Mrd. DM	Struktur in v.H. innerhalb der Gruppe
bis 30.000	9.777	39,6	2.543	26,0	21,7	684	16,1
30.-42.000	5.065	20,5	2.288	45,2	19,6	677	15,9
42.-60.000	5.317	21,5	3.188	60,0	27,2	1.022	24,0
60-80.000	2.546	10,3	1.914	75,2	16,4	689	16,2
Über 80.000	1.996	8,1	1.768	88,6	15,1	1.177	27,7
Haushalte ges.	24.701	100,0	11.701	47,4	100,0	4.248	100

Quelle: DIW (1996), S. 65

VIII.3 Belastungsprofil für die Gebietskörperschaften

Aus den bisherigen Ausführungen zum statistischen Material der Gebietskörperschaften wurde bereits deutlich, dass Angaben über die versiegelte Fläche sich fast ausnahmslos auf die Verkehrsflächen beziehen. Die versiegelte Gebäudefläche von Gebäuden etwa im Bundesbesitz ist nicht bekannt.

Aus der 1%-Stichprobe sind lediglich Daten über die Eigentumsverhältnisse bei Wohngebäuden bekannt. Erwartungsgemäß zeigt sich jedoch, dass die Anteile der Gemeinden wie auch des Bundes und der Länder sowie sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts verschwindend gering sind (siehe Tabelle VIII.4). Entsprechend gering fallen auch die Belastungen aus.

Tabelle VIII.4: Wohnungsgebäude im öffentlichen und privaten Besitz

Wohngebäudebelastung nach Eigentümergruppen	Fläche in Tsd ha 1993	Anteil an der ges. Grst.fläche	Versiegelung in Tsd ha	Belastung bei 0,86 DM/qm in Mrd. DM	Belastung bei 1,72 DM/qm in Mrd. DM
Gemeinde oder kommunales Wohnungsunternehmen	34,6	1,75	19,1	0,16426	0,32852
Bund, Land oder sonst. jur. Person. d. ö. Rechts	12,69	0,64	6,98	0,060028	0,120056
private Eigentümer	1933,33	97,6	1065,13	9,160118	18,320236
Gesamt	1980,62	100	1091,32	9,385352	18,770704

Quelle: Statistisches Bundesamt (1993).

Wesentlich höher sind die Belastungen, die den Gebietskörperschaften aus den Verkehrsflächen entstehen. Diese schlagen mit 399000 ha versiegelte Fläche zu Buche. Bei einem durchschnittlichen Steuersatz für versiegelte Verkehrsfläche von 1,72 DM/qm entsteht eine Gesamtbelastung von 18,57 Mrd. DM. In dieser sind jedoch noch die Zahlungen der Gemeinden an sich selbst enthalten.

Statistiken über die Verkehrsflächen nach Gebietskörperschaften liegen nicht in einer aktuellen Version vor. Die letzte Erhebung der befestigten Flächen der öffentlichen Straßen stammt von 1986.¹⁴¹ Infolgedessen beinhalten sie auch nur die westdeutschen Straßenflächen. Diese Angaben unterteilen die befestigten Straßenflächen nach Bundes-, Landes, Kreis- und Gemeindestraßen jeweils auch nach den Kategorien inner- und außerorts. Unter der Annahme, dass alle Verkehrsflächen, die innerorts liegen, unter die Gemeindebaulast fallen, lässt sich das Verhältnis der Verkehrsfläche der Gemeinden zu dem von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen einschl. Autobahnen bestimmen. Es ergibt sich, dass rd. 63 vH den Gemeinden zuzuordnen sind, 37 vH entfallen auf Kreis, Bund und Länder.

Anhand dieser Zahl wird nun das auf die Verkehrsfläche entfallende Aufkommen der Flächennutzungssteuer aufgeteilt. Es ergibt sich, dass der Bund mit ca. 2,66 Mrd. DM Zahlungen an die Gemeinden leisten wird, die Länder werden immerhin 2,55 Mrd. DM zahlen. Die Kreise liegen mit insgesamt 1,97 Mrd. DM deutlich darunter. Am umfangreichsten sind die Zahlungen der Gemeinden an sich selbst mit 11,87 Mrd. DM.

¹⁴¹ Siehe Radke (1996), S. 116.

Tabelle VIII.5: Belastungsprofil bei Verkehrsflächen

	Anteile an der Fläche in vH	Belastung pro Gebietskörperschaft in Mrd. DM
Bund	14	2,6
Länder	13	2,4
Kreise	10	1,97
Gemeinden	63	11,7
Summe	100	18,576

Quelle: Radke (1996), S. 116, Dosch (1997d); eigene Berechnungen.

Tatsächlich überschätzen diese Zahlen tendenziell die Zahlungen der Gemeinden an sich selbst, während die Belastungen von Bund, Ländern und Kreisen eher unterschätzt werden. Dies liegt daran, dass Kreis-, Landes- und Bundesstraßen, die innerorts verlaufen oft nicht in der Baulast der Gemeinden liegen.

Neben den Wohngebäudebelastungen und den Belastungen aus den Verkehrsflächen entstehen den öffentlichen Händen noch Belastungen aus versiegelten Erholungsflächen. Da diese sich aber fast ausnahmslos in Gemeindehand befinden, können sie für das Belastungsprofil vernachlässigt werden.

VIII.4 Belastungsprofil für Industrie und Gewerbe

Die Belastungen von Industrie und Gewerbe berücksichtigen - wie auch die vorangegangenen Belastungsbetrachtungen - nur die Zahllast der Sektoren, d. h. die Überwälzungsmöglichkeiten werden ausgeblendet.

Der Flächenbedarf variiert erheblich von Branche zu Branche. Sogar innerhalb der Branchen bestehen keineswegs einheitliche Flächennutzungsmuster. Generell gilt für kleinere Unternehmen, dass sie einen größeren spezifischen Flächenbedarf haben als große Unternehmen. Dies liegt in erster Linie an der größeren Nichtauslastung der Flächen bei kleineren Flächen. Darüber hinaus bestehen auch regionale Unterschiede, die u. a. von Bodenpreis und Flächenverfügbarkeit bestimmt sind. Interessanterweise ist der Flächenbedarf in neuen Gewerbegebieten höher als in alten Gebieten. Ursächlich sind die Versuche die Betriebsumfeldverbesserung zu erhöhen, in dem z. B. umfangreichere Freiflächen erhalten bleiben und entsprechend begrünt werden.

Aus dem Flächenbedarf wird der Versiegelungsbedarf abgeleitet, indem Kennziffern ermittelt herangezogen werden. Die Problematik von betrieblichen Flächenkennziffern ist in der Literatur ausführlich dokumentiert.¹⁴² Flächenkennziffern geben die Fläche an, die ein Beschäftigter in der Produktion benötigt (vgl. Tabelle VIII.6). Ursprünglich wurde sie im Entscheidungs- und Planungsprozess für Fabrikbauten eingesetzt und stellen in diesem Prozess ein Maß für Nutzungsintensität dar.

Tabelle VIII.6: Flächenkennziffern für die Branche Chemie

Autor	Flächenkennziffer in qm/Beschäftigtem
Jäckel (1963)	101
Mosch/Kossatz (1964/70)	200-330
Dahlhaus/Marx (1968)	94-261
ORL-Institut (1968)	240
Elsasser (1971)	240
Hottes/Kersting (1973)	48-58
WIBERA (1976)	167
Eckey (1976)	625

Quelle: Bonny (1996):, S.94.

Schwachpunkte bei der Ermittlung von Flächenkennziffern sind insbesondere die unzureichenden Definitionen des Konzeptes Flächenkennziffer bzw. der Konzepte "Fläche" und "Beschäftigte". Beide Konzepte werden nur unzulänglich abgegrenzt. In der Regel werden keine Streuungsmaße gebildet.

Neben dem Gebrauch von Flächenkennziffern in der Fabrikplanung finden diese dennoch auch in der Gewerbeplanung bzw. Flächenbedarfsberechnung Verwendung. Die folgenden Daten (Tabelle VIII.7) wurden auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen gewonnen. Die Flächenkennziffer wurde dabei als Quotient aus Grundstücksfläche und Beschäftigten (einschließlich Teilzeitbeschäftigten) gewonnen. Als Mittelwert ergeben sich 310 qm/Beschäftigtem. Die Daten weisen allerdings eine große Streuung auf.

¹⁴² Siehe zuletzt Bonny (1996).

Tabelle VIII.7: Flächenkennziffern nach Wirtschaftszweigen (in qm/Beschäftigtem)

Wirtschaftszweige	Mittel	Vertrauensintervall	
		-5%	+5%
Verarb. Gewerbe	341	207	474
Baugewerbe	223	175	270
Handel	259	226	292
Verkehr	409	24	575
Dienste	-	-	-
Kfz-Handel	343	236	448
insgesamt	310	245	375

Quelle: Bonny (1996), S. 95.

Als zweite Kenngröße zur Ermittlung des Flächenbedarfs kann die absolute Grundstücksgröße verwendet werden. Sie findet bisher nicht so oft Anwendung, macht aber in mancher Hinsicht mehr Sinn als Flächenkennziffern, da nicht die Beschäftigten Fläche nachfragen, sondern das Unternehmen. Häufig dürfte zur Ermittlung des Flächenbedarfes weniger das Beschäftigungsvolumen sondern Vergleiche mit ähnlichen Unternehmen herangezogen werden. Der oben dargestellte Optimierungsprozess an Hand von Flächenkennziffern ist in gewisser Weise unwahrscheinlich. Dies liegt zum einen daran, dass die Grundstückskosten nur einen sehr geringen Anteil am gesamten Investitionsvolumen einnehmen und die Bodenpreise für Unternehmen generell niedrig sind. Da Flächen auch nicht immer exakt in der von den Unternehmen gewünschten Größe zu erhalten sind, wählen Unternehmen ein Grundstück, das mindestens der ermittelten notwendigen Fläche entspricht. Der Trend zu größeren als wirklich benötigten Flächen liegt auch im Interesse der Erschließungsträger, die Erschließungskosten je Flächeneinheit möglichst niedrig halten möchten.

Die Schwankungsbreite der Flächenkennziffern legt nahe, dass die prognostische Tauglichkeit von Flächenkennziffern nicht besonders gut ist. Da andere Ermittlungsansätze nicht zur Verfügung stehen, muss dennoch auf Flächenkennziffern zurückgegriffen werden.

Tabelle VIII.8 weist auf der Basis von Daten zum Land Sachsen-Anhalt den branchenspezifischen Flächenbedarf in qm pro Beschäftigtem aus. Daten auf Bundesebene sind nicht erhältlich. Auch landesweite Kennziffern neueren Datums waren nur aus Sachsen-Anhalt erhältlich. Diese Daten werden mit den Beschäftigtendaten der Bundesrepublik

verbunden, um anschließend über Versiegelungskoeffizienten die versiegelte Fläche in ha zu bestimmen. Auch für diesen Berechnungsschritt gilt eine deutliche Einschränkung: Die Versiegelungskoeffizienten stammen aus nordrhein-westfälischen Erhebungen; bundesweite Angaben sind auch dafür nicht erhältlich.

Tabelle VIII.8: Branchenspezifischer Versiegelungsbedarf

Ausgewählte Branchen	Branchenspezifischer Flächenbedarf in qm/Beschäftigtem 1995	Beschäftigte 1995 (in 1000)	Versiegelungskoeffizient	Versiegelte Fläche in ha
Chemische Industrie	600	597,2	0,80	28666
Kunststoffverarb.	400	415,4	0,80	13293
Steine, Erden, Keramik	600	385,3	0,85	19650
Eisen, Stahl	480	602,8	0,85	24594
Maschinenbau	390	2689,2	0,80	83903
Elektrotechnik	350	1736,8	0,80	48630
Holz, Papier, Druck	400	904,2	0,80	28934
Textilien, Bekleidung	270	397,8	0,80	8592
Nahrung und Genuß	400	818,1	0,75	24543
Baugewerbe	310	2424,6	0,80	60130
Handel	550	3817,1	0,75	157455
Nachrichten/Verkehr	460	1510,6	0,75	52116
Dienstleistungen	370	6966,0	0,75	193307

Quelle: Padur (1995), Singer (1994), eigene Berechnungen.

Auf diesen Versiegelungsdaten aufbauend lassen sich die jährlichen Belastungsdaten berechnen. Allerdings berücksichtigen diese keinerlei Lenkungseffekte. Aufgrund der Unsicherheiten bei den Flächenkennziffern sollten die gewonnenen Belastungsdaten nicht nach ihrer absoluten Höhe interpretiert werden, sondern in der Relation der Sektoren untereinander.

Nach diesen Daten wären die hauptsächlich belasteten Sektoren "Dienstleistungen", "Handel" sowie "Maschinenbau" und "Verkehr". Die geringsten absoluten Belastungen fallen auf die Branchen "Textilien" und "Kunststoffverarbeitung".

Tabelle VIII.9: Belastungsprofil von Industrie und Gewerbe

Ausgewählte Branchen	Versiegelte Fläche in ha	Jährliche Belastung bei 1 DM/qm (in Mio. DM)	Jährliche Belastung bei 0,86 DM/qm (in Mio. DM)
Chemische Industrie	28666	286,66	246,5276
Kunststoffverarbeitung	13293	132,93	114,3198
Steine, Erden, Keramik	19650	196,5	168,99
Eisen, Stahl	24594	245,94	211,5084
Maschinenbau	83903	839,03	721,5658
Elektrotechnik	48630	486,3	418,218
Holz, Papier, Druck	28934	289,34	248,8324
Textilien, Bekleidung	8592	85,92	73,8912
Nahrung und Genuß	24543	245,43	211,0698
Baugewerbe	60130	601,3	517,118
Handel	157455	1574,55	1354,113
Nachrichten/Verkehr	52116	521,16	448,1976
Dienstleistungen	193307	1933,07	1662,4402

Quelle: eigene Berechnungen.

IX Lenkungswirkungen

Die Lenkungswirkungen werden nach Akteursgruppen differenziert: Durch die Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer empfangen die Gruppen "Land- und Forstwirte" andere Handlungsanreize als die Wohnungsbauträger, die Träger gewerblicher und industrieller Bauten und die öffentlichen Bauträger. Diese Gruppen lassen sich wiederum weiter differenzieren, soweit Daten zu Wirkungspotenzialen und zu Reagibilitäten gewonnen werden können. Dies gelingt für die verschiedenen Akteursgruppen in unterschiedlichem Maß.

IX.1 Lenkungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft

Für die Land- und Forstwirtschaft bestehen mehrere Möglichkeiten, der Belastung durch die Flächennutzungssteuer auszuweichen. Soweit versiegelte Flächen belastet werden, können die Betriebe die Steuerlast senken, indem sie entsiegeln. Bei den land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen können sie durch Änderung der Bewirtschaftungsform bzw. durch Aufgabe der Bewirtschaftung eine Steuererleichterung bzw. Steuerbefreiung erhalten.

Im folgenden wird auf eine nähere Analyse der Effekte auf land- und forstwirtschaftlich genutzten, versiegelten Flächen verzichtet. Für eine genauere Betrachtung fehlt es an Untersuchungen dieser Flächen. Soweit Wohngebäude betroffen sind, dürften die Effekte denen ähneln, die im Abschnitt Wohnungsbau erörtert werden. Des weiteren bleiben die Effekte unberücksichtigt, die auf den ökologischen Landbau wirken, seine Nutzfläche zu reduzieren und Flächen gänzlich dem Naturschutz zu widmen.

Die Trennung zwischen Land- und Forstwirtschaft folgt weniger den statistischen Differenzierungen als vielmehr der tatsächlichen Flächennutzung. Allerdings ist zu beachten, dass eine Umstellung der Wirtschaftsweise sich kaum für kleinere Waldparzellen lohnt, sondern nur in größeren Forstbetrieben erwogen werden dürfte.

IX.1.1 Lenkungswirkungen in der Landwirtschaft

Die Wirkungspotenziale in der Landwirtschaft lassen sich in drei Fälle einteilen: Landwirtschaftliche Betriebe können ihre Bewirtschaftungsweise für den ganzen Betrieb auf ökologischen Landbau umstellen, sie können einzelne Betriebsflächen extensivieren und sie können - wenn auch nur in Einzelfällen - aufforsten.

Am leichtesten durchführbar aus Sicht der Landwirte ist die partielle Extensivierung von Betriebsflächen. Aufwendiger und vor allem von den planungsrechtlichen Vorgaben bestimmt ist die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, da dies regelmäßig als Eingriff in das Landschaftsbild empfunden wird. Zweifelsohne die größten Schwierigkeiten bringt die Umstellung des gesamten Betriebes auf ökologischen Landbau mit sich.

Betrachtet man die Motive, die bisher konventionell wirtschaftende Betriebe zu einer Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweisen bewogen haben, so spielen neben Einstellung, Beratung, Bildung etc. in der Regel ökonomische Aspekte eine gewichtige Rolle. Abstrahiert man von den anderen Einflussfaktoren und berücksichtigt lediglich die ökonomischen Parameter, so wird das Entscheidungskalkül des Landwirtes von der erwarteten Gewinnsituation nach einer Extensivierung bestimmt, die derjenigen bei Fortführung der konventionellen Wirtschaftsweise gegenübergestellt wird. Die Gewinnsituation lässt sich wiederum als Funktion der erwarteten Erträge, der Umstellungskosten und der laufenden Kosten darstellen.

Dass eine Umstellung in jedem Fall verbesserte Gewinnmöglichkeiten mit sich bringt, kann nicht festgestellt werden. Die erwarteten Erträge, die Kosten der Umstellung und die laufenden Kosten können vielmehr je nach Betriebsart und -struktur sehr unterschiedlich ausfallen. Lenkungswirkungen durch die Flächennutzungssteuer sind nur in solchen Betrieben zu erwarten, deren Entscheidung für eine Umstellung lediglich eines geringen zusätzlichen Anreizes bedarf.

Einen wichtigen, direkten Anreiz zur Umstellung stellen staatliche Förderungen in Form von Extensivierungsprämien dar. Sie wirken sich unmittelbar auf das Entscheidungskalkül aus, indem sie den Ertrag pro ha ökologisch bewirtschafteter Fläche steigern.

Unabhängig davon, ob eine Betriebsumstellung erfolgt oder eine Extensivierung einzelner Flächen, bieten Landwirte bei gegebenem flächenbezogenen Anreiz vorzugsweise Grenzstandorte an. Grenzstandorte sind definiert als Flächen, auf denen die gegenwärtige landwirtschaftliche Nutzung ein Faktoreinkommen erbringt, das die Kosten der Bewirtschaftung nicht mehr trägt oder bei gegebenen Preis- und Produktivitätstrends in naher Zukunft nicht mehr tragen wird.¹⁴³

¹⁴³ Baldock et al. (1996), S. 33.

Tatsächlich ist die Umstellung einzelner Flächen bzw. des ganzen Betriebes aber auch noch von einigen anderen Faktoren abhängig. Der zur Zeit entscheidende Engpass ist nicht die grundsätzliche Ertragslage für umgestellte Betriebe, sondern die lokal spezifischen Vermarktungsprobleme. Aufgrund mangelnder alternativer Absatzwege stellt die Direktvermarktung die verbreitetste Form der Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte dar. Die Vermarktungsmöglichkeiten sind an Markt- und damit Stadtnähe gebunden: Die Direktvermarktung in ländlichen Regionen (Ab-Hof-Verkauf) ist mit größeren Vermarktungsanstrengungen verbunden als in Großstadtnähe. Die Vermarktung wird zudem dadurch behindert, dass statt eines einheitlichen Zeichens eine ganze Palette von verbandseigenen Zeichen existiert, die z. T. unterschiedlich strenge Standards zugrundelegen.¹⁴⁴

Gerade in der gegenwärtigen Situation gilt, dass die Extensivierungshilfen für den ökologischen Landbau Anfang der neunziger Jahre zu einer Verzehnfachung der ökologisch bewirtschafteten Fläche geführt haben. Aufgrund der mangelnden Erschließung neuer Absatzwege führte diese Ausweitung zu einem Rückgang der Erzeugerpreise. Würde nach dem Vorbild Dänemarks, Österreichs und der Schweiz verfahren, könnten die Absatzmöglichkeiten deutlich gesteigert werden. In diesen Ländern ist die Kaufbereitschaft für ökologische Lebensmittel nicht größer als in Deutschland, die Produkte des ökologischen Landbaus werden jedoch über die großen Handelsunternehmen flächendeckend vertrieben. Dadurch haben die Produkte aus ökologischem Anbau in Dänemark, die in 90 vH der Lebensmittelgeschäfte vertreten sind, Marktanteile von bis zu 20 vH. Sie sind auch deutlich günstiger als in Deutschland, da die Vermarktung deutlich preisgünstiger ist.¹⁴⁵

Mitverantwortlich für die gute Vermarktung von Produkten aus dem ökologischen Landbau in den drei Nachbarländern ist, dass ein einheitliches Dachzeichen für die Produkte existiert. Dieser Mangel wird von deutschen Einzelhandelsketten als entscheidender Hemmschuh bei der Ausweitung der Produktpalette angesehen.¹⁴⁶

Nach Meinung der Agrarökonomen ist die Verbesserung der Vermarktungsmöglichkeiten bzw. der Absatzwege von noch größerer Bedeutung als die direkten finanziellen Anreize. Möglicherweise könnte über eine Förderung der Vermarktung statt der flächenorientierten Produktionssubventionierung der ökologische Landbau weitaus effek-

¹⁴⁴ In Deutschland sind bis zu 100 Warenzeichen angemeldet.

¹⁴⁵ Siehe Hamm (1996), mit derselben Schlussfolgerung auch Jungehülsing (1996).

¹⁴⁶ Dies ist das Ergebnis einer eigenen telefonischen Befragung deutscher Einzelhandelsketten.

tiver gefördert werden.¹⁴⁷ Da die sonstigen Rahmenbedingungen durch unsere Grundsteuerreform jedoch nicht verändert werden können, sollten wir die bisherige Entwicklung im gegebenen Umfeld betrachten.

Bei den derzeitigen Förderungs- und Gewinnmöglichkeiten treten im Jahresdurchschnitt seit 1990 etwa 500 neue Öko-Betriebe der AGÖL bei, die gesamte Förderung der ökologisch bewirtschafteten Fläche stagniert allerdings seit 1994 auf dem Niveau von etwa 460.000 ha. Der Zuwachs der AGÖL-Mitglieder resultiert somit nur aus einer Umschichtung ökologisch wirtschaftender Betriebe ohne Verbandsanschluss in Betriebe mit Verbandsanschluss.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass eine Umgestaltung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer aufgrund ihrer eher marginalen Größe wahrscheinlich wenig Einfluss auf die Umstellungsentscheidung der Landwirte haben wird. Ein zusätzliches Mehreinkommen von 38 DM pro Hektar und Jahr oder 3% Gewinnsteigerung werden nur einer kleinen Anzahl von Landwirten, die bisher noch nicht umgestellt haben, Anlass geben, nun eine Umstellung und die damit verbundene Arbeit einer Betriebsumstrukturierung auf sich zu nehmen. Die finanzielle Förderung ist zwar ein wichtiger Faktor bei der Umstellungsentscheidung, jedoch nicht der einzige. Für einen bisher überzeugten konventionellen Landwirt wird die zusätzliche "Förderung" von 38 DM zur jetzigen Prämienhöhe, die sich zwischen 200 und 450 DM bewegt, kaum ausreichen, zumal die für ihn spürbare Veränderung bzw. zusätzliche, neue Belastung aufgrund der Differentialbetrachtung zur Grundsteuer nur 8,50 DM/ha beträgt. Für die Landwirte, für denen die Prämie bisher nicht ausreichte, wird die Bilanz meist negativ bleiben. Letztlich bleibt die Frage offen, wie viele Landwirte in einem Grenzbereich wirtschaften, deren Umstellungsentscheidung nur von einer minimalen Prämienerrhöhung abhängt.

¹⁴⁷ Siehe dazu Hamm (1996).

IX.1.2 Lenkungswirkungen in der Forstwirtschaft

Gegenüber den Wirkungspotenzialen in der Landwirtschaft sind diejenigen der Forstwirtschaft relativ übersichtlich. Für forstwirtschaftliche Betriebe gibt es grundsätzlich zwei Ausweichmöglichkeiten. Sie können erstens ihren Betrieb auf naturnahes Wirtschaften umstellen, und sie können zweitens Teile der Waldfläche unter Schutz stellen lassen.

Die Umstellung auf naturnahes Wirtschaften dürfte mit ähnlichen Schwierigkeiten verbunden sein wie eine Umstellung im ökologischen Landbau: Das Verfahren ist ungewohnt, die Mitarbeiter müssen bisherige Praktiken ändern und sich z. T. schulen lassen. Auch die Absatzmärkte verändern sich. Durch die Kennzeichnung des Produktes verändert sich auch das Produkt mit seinen Eigenschaften.

Hinzu kommt, dass die Umstellung relativ langfristig geplant werden muss. So muss z. B. eine Kartierung der ökologischen Vielfalt erfolgen, die mehrere Jahre beanspruchen kann. Außerdem fallen Umstellungskosten in Form von Zertifizierungsentgelten an. In den umstellungswilligen Forstbetrieben muss deshalb eine gewisse positive Erwartung hinsichtlich der Absatzmöglichkeiten und -preise existieren, bevor die Umstellungsphase begonnen wird.

Ähnlich wie beim ökologischen Landbau wird die Ertragslage nicht notwendigerweise verschlechtert. Der bisher einzige Umstellungsbetrieb, der Stadtforst Lübeck, hat die entnommene Holzmenge von 6 Kubikmeter Holz/ha auf 4 Kubikmeter Holz/ha reduziert. Von dieser Reduzierung entfällt etwa ein Drittel auf die gebildeten Referenzflächen, auf denen keinerlei Eingriffe mehr vorgenommen werden, ein Drittel auf Totholz und andere ökologische Holzvorkommen und schließlich ein Drittel auf die Anreicherung von Holzmasse für zukünftige Ernten. Durch die geringeren Ernteeingriffe sowie durch die reduzierten Pflegemaßnahmen konnten die Personalkosten von 7 Stunden/ha auf 2,5 Stunden/ha und Jahr gesenkt werden.¹⁴⁸

Den eingesparten Ausgaben für Pestizide und Pflanzgut von 200.000 DM/a und Personal von 800.000 DM/a ist ein Einnahmeverzicht durch geringere Holzeinschläge von ca. 300.000 bis 500.000 DM/a zuzurechnen. Insgesamt verbessert sich das Betriebsergebnis um rd. 300.000 bis 500.000 DM/a. Damit hat sich das Ergebnis - je nach Referenzjahr - zwischen 10 und 20 vH verbessert.

¹⁴⁸ Zu den Zahlen siehe Naturland (1997).

Es hat sich für den Lübecker Stadtforst gezeigt, dass sich auf dem Markt eine "Zertifikatsrente" von ca. 10 vH des bisherigen Holzpreises erzielen lässt. Allerdings gibt es - wie auch beim ökologischen Landbau - kein einheitliches Zertifizierungszeichen der Verbände. Dies wird von Forstwirten als bedeutender Nachteil eingeschätzt, der langfristig den höheren Verkaufspreis von zertifiziertem Holz gefährden kann.

Die Flächennutzungssteuer kann die Vorteilhaftigkeit der naturnahen Waldnutzung nur begrenzt verbessern. Für den Fall des Stadtforstamtes Lübeck gilt z. B., dass bisherige Grundsteuerzahlungen in Höhe von 18.775 DM/a für 4.500 ha durch die Reform auf 1.980 DM/a gesenkt werden.¹⁴⁹ Die bisherige durchschnittliche Belastung von 4,17 DM/ha sinkt auf 0,44 DM/ha. Durch die Senkung der Steuerlast steigert sich die Ertragsfähigkeit des Umstellungsbetriebs Lübeck von 88,89 DM/ha geringfügig auf 92,62 DM/ha.

Bei nicht erfolgter Umstellung hätte sich eine geringe Erhöhung der Steuerentlastung ergeben. Der bisherigen Grundsteuerzahlung hätte eine Steigerung um 1.025 DM auf 19.800 DM gegenübergestanden.

Aufgrund der Tatsache, dass außer dem Lübecker Stadtforst bisher keine weiteren Betriebe vom Naturlandverband zertifiziert wurden, können keine weiteren einzelbetrieblichen Beispiele herangezogen werden. Allerdings kann als wahrscheinlich gelten, dass nicht bei allen Forstbetrieben die Ertragslage durch Umstellung gleichermaßen verbessert werden kann. In einigen Fällen könnte es auch zu einer Verschlechterung der Ertragslage kommen.

Eine andere Situation ergibt sich für Betriebe bei Ausweisung von Schutzgebieten wie z. B. Naturwaldreservaten nach den Landesforst-, Landeswald- oder Naturschutzgesetzen. Diese Flächen entfallen kurz- und langfristig für die Bewirtschaftung, da für sie keinerlei Nutzung zulässig sind. Die Ausweisung ist folglich für die Betriebe interessant, die über Flächen verfügen, auf denen keine oder kaum Erträge erwirtschaftet werden, weil sie dann steuerlich entlastet werden.

Im Ergebnis gilt, dass die Reform der Grundsteuer einen deutlichen Impuls durch Steuerentlastung und dadurch Gewinnerhöhung leisten kann, dass dieser Effekt aber durch die bisherige Steuerlast begrenzt wird. Da die jetzige Grundsteuerlast mit 4,17 DM/ha

¹⁴⁹ Berücksichtigt man zusätzlich, dass zertifizierte Betriebe ein Zehntel der Forstfläche als Referenzfläche zur Verfügung stellen, die der Nutzung entzogen sind, so reduziert sich die Steuerlast weiter.

außerordentlich gering ist, können von der Flächennutzungssteuer und ihren intendierten Ausweichmöglichkeiten auch keine wesentlichen Lenkungsimpulse erwartet werden.

IX.2 Lenkungen im Wohnungsbereich

IX.2.1 Teilmärkte und Wirkungsketten

Der Markt der Wohnungs(bau)wirtschaft ist vielfältig untergliedert und komplex: Je nach Fragestellung lässt er sich in verschiedene Teilmärkte unterteilen, auf denen jeweils bestimmte Leistungen angeboten und nachgefragt werden. So lassen sich zunächst die Märkte für Grundstücke (baureifes Land, Bauerwartungsland,...) von den Märkten für Bauten unterscheiden. Zusätzlich in Betracht zu ziehen sind die Märkte für Bauleistungen, für Finanzierungsleistungen sowie Märkte für Planungsleistungen. Im Zusammenspiel dieser Märkte kommt es bei reibungsfreiem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nach neoklassischer Diktion zu einem Gleichgewichtspreis auf dem Markt der Wohnungsnutzungen.¹⁵⁰

Tatsächlich greift in das "freie Spiel der Kräfte" nicht nur der Staat auf verschiedene Weise ein; auch monopolistische Strukturen dominieren lokale Märkte, so dass kaum von einem "reibungsfreien" Ablauf der Marktprozesse gesprochen werden kann. Planungsleistungen werden in ihrem Umfang durch diverse Normungsanforderungen determiniert, der Preiswettbewerb ist durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure begrenzt, und lokal treten Baugesellschaften als monopolistische Anbieter auf. Der Markt für Grundstücke wird durch das Ausweisungsverhalten der Kommunen bestimmt, die damit indirekt, nämlich über eine faktische Kontingentierung, einen, wenn auch im Einzelfall geringen, Einfluss auf den Preis haben. Schließlich ist auch der Wohnungsmarkt selbst in vielerlei Hinsicht reguliert. Es bestehen nicht nur Regelungen zu den Mietpreisfestsetzungen, sondern auch ein gesetzlicher Kündigungsschutz, Mieterhöhungsvorschriften und dergleichen mehr.

Die Wirkungsketten, die im Bereich des Wohnungsbaus und der Wohngebäudenutzung, den von der Flächennutzungssteuer ausgehenden Impuls auf die Endnutzer übertragen, müssen entsprechend den Teilmärkten differenziert werden. Dafür werden drei aktorspezifische Standardsituationen gebildet. Zunächst wird davon ausgegangen, dass die wesentlichen Versiegelungsentscheidungen im Zeitpunkt der Investition getroffen wer-

¹⁵⁰ Zu den Teilmärkten siehe Pfarr (1990).

den, wobei die im folgenden analysierten Standardsituationen sich in der Länge ihrer Wirkungsketten unterscheiden. In Situation 1 beabsichtigt der Bauherr ein Objekt selbst zu nutzen. Er fragt auf den einzelnen Teilmärkten selbst geeignete Einheiten nach. Seine Entscheidung orientiert sich an seinem Gesamtbudget für das Vorhaben, das wiederum auf der monatlich gewünschten Belastung fußt. In Situation 2 handelt es sich um ein privates Wohnungsbauunternehmen, das als Investor Objekte mit mehr als einer Wohneinheit erstellt bzw. nachfragt, um diese an selbstnutzende Privatpersonen weiterzuveräußern. Situation 3 unterscheidet sich davon dadurch, dass die Objekte von nicht selbstnutzenden Erwerbern gekauft werden, die ihrerseits weitervermieten. In Situation 3 ist die Wirkungskette folglich am längsten.

Die drei Standardsituationen lassen sich auch auf die Entscheidungssituation im Bestand übertragen: In Situation 1 sind Eigentümer und Nutzer identisch. Der Steuerungsimpuls der Flächennutzungssteuer wirkt deshalb direkt. In Situation 2 verbleibt dem selbstnutzenden Eigentümer derselbe Entscheidungsspielraum, der Impuls wirkt aber indirekter, weil die Vorteile einer Anpassung sich auf die Gruppe der Eigentümer verteilen. In Situation 3 besteht hingegen ein echtes Eigentümer-Nutzer-Dilemma, bei dem es nur dann im Interesse des Eigentümers ist, kostensenkende Maßnahmen durchzuführen, wenn er dadurch höhere Erträge erwarten kann.

Übersicht IX.1: Wirkungsimpuls und -übertragung in den gebildeten Standardsituationen

	Neubau	Bestand
Standardsituation 1	direkter Impuls, weniger zu versiegeln	direkter Impuls zu entsiegeln
Standardsituation 2	Impuls nur bei korrekter Antizipation der Nachfrage nach Eigentumswohnungen durch die Baugesellschaft	Eigentümerversammlungen entscheiden über die versiegelten Gemeinflächen
Standardsituation 3	Impuls nur bei korrekter Antizipation der Mietnachfrage durch Baugesellschaft	Eigentümer-Nutzer-Dilemma

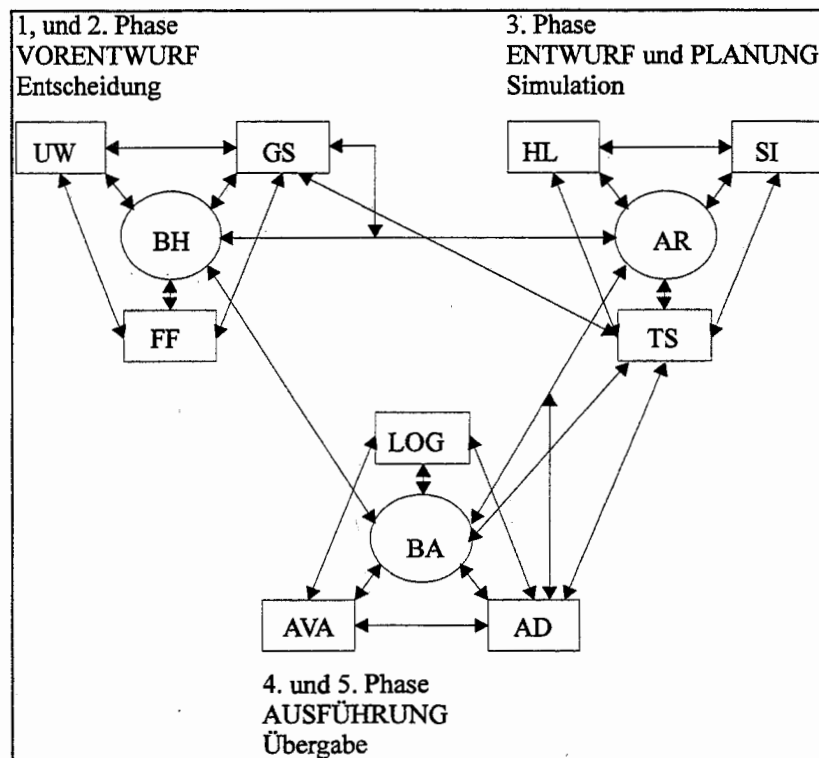
Quelle: eigene Darstellung

Für einen Teil der Flächennutzungen gilt jedoch, dass sie auch nach der Erstinvestition noch korrigiert werden können. Das gilt z. B. für Freiflächenversiegelungen bei selbstgenutzten Eigenheimen. Diese zu jedem Zeitpunkt änderbaren Flächennutzungen im Bestand werden gesondert diskutiert.

Für die drei Standardsituationen ist wesentlich, welche Akteure an den Investitionsentscheidungen mitwirken. In der Literatur wird das Baumanagement jedes Einzelprojekts als vernetztes System verstanden, das in fünf Phasen abläuft. Phase 1 und 2 umfassen den Vorentwurf und die Bauentscheidung. Der zentrale Akteur ist der Bauherr, der in Abstimmung mit den Anforderungen der Baufinanzierungsinstitute, der Genehmigungsbehörde und der Umweltbehörde seine Vorstellungen in einem Vorentwurf festhält. Wenn er diesen Vorentwurf an die Architekten und Ingenieure weitergibt, beginnt Phase 3, in der die detaillierte Planung erfolgt. Zentraler Akteur ist in dieser Phase der Architekt, der in Abstimmung mit eventuell zu konsultierenden Spezialdisziplinen wie Heizungs- und Lüftungsingenieuren, Statikern etc. den Projektplan entwirft und abermals mit dem Bauherrn abstimmt. Mit der Auftragserteilung an einen Bauunternehmer beginnen die 4. und 5. Phase, die erst die Bauausführung und dann die Übergabe umfassen. Zentraler Akteur ist der Bauunternehmer, der über die Beschaffung der Baumaterialien, den Geräteeinsatz, die Baustelleneinrichtung aber auch die Untervergabe einzelner Gewerke mit zahlreichen anderen Akteuren verbunden ist.¹⁵¹

¹⁵¹ Die Umsetzung der Vorgaben aus den Plänen ist keinesfalls reibungsfrei. Siehe etwa Fuhrich/Bärsch/Potter (1997), S. 44-47. Eine Analyse des Kontrollproblems, das hier als Prinzipal-Agenten-Konstellation besteht, und der Haftungsregeln bei Bauvorhaben würde hier zu weit führen.

Abbildung IX.1: Das Baumanagement als vernetztes System

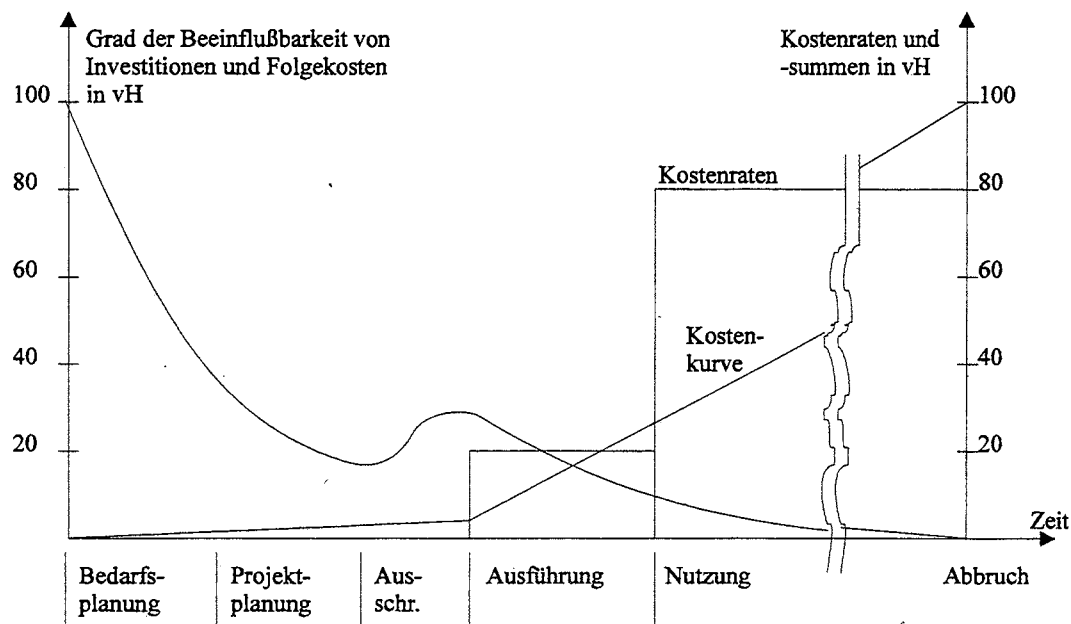


BH: Bauherr, Auftraggeber (privat, Generalüber-/unternehmer, Behörden, Kirchen, Gesellschaften, juristische Personen); UW: Umweltbehörde (Landesplanung, Städtebau, Landschaftsarchitekten, ökologische Initiativen); GS: Genehmigungsbehörde (parlamentarische Ausschüsse, Bürgerinitiativen, Sondergenehmigungen); FF: Finanzierung und Folgekosten (Baukostenschätzung, Rentabilität); AR: Architekten und Ingenieure (freiberuflich, beamtet, angestellt); HL: Heizungs-/Lüftungsingenieure (Wärmedämmung); SI: Spezialingenieure (Aufzüge, Krankenhaus-Ingenieur, usw.); TS: Tragwerksingenieure (Statiker); BA: Bauausführung (Bauunternehmer Rohbau, Ausbaugewerke); AVA: Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung (nach Gewerken, bauteilbezogen, funktional); LOG: Logistik (Materialanlieferung, Fertigteiltransport, Geräteeinsatz, Baustelleneinrichtung); AD: Abnahmen-Dokumentation (durch Architekten/Ingenieure, Statiker, Auftraggeber, Behörden)

Quelle: Deters/Arlt (1996), S. 30.

Die Gesamtversiegelung des Grundstücks ist anders als die Gesamtkosten des Projektes schon in einem frühen Planungsstadium weitgehend determiniert. Sie ergibt sich aus dem Bebauungsplan, den Vorstellungen des Bauherren bezüglich der Bebauungsart (Reihenhaus, Mehrfamilienhaus, freistehendes Einfamilienhaus, ...) und den sonstigen Nutzungsvorstellungen (Garagen, Terrassen,...). Für den Architekten verbleibt die Möglichkeit, Alternativen aufzuzeigen, indem etwa die Garage in den Keller verlegt wird. Bei Abschluss von Phase 3 steht die Versiegelung des Grundstücks weitgehend fest. Insofern sind die laufenden Kosten, die dem Grundsteuerzahler aus der Versiegelung entstehen, frühzeitig abschätzbar. Sie sind zu einem späteren Zeitpunkt aber auch nur noch geringfügig variabel. Gemäß Abbildung ist dieser Folgekostenblock mit Ende der Projektplanung fix.

Abbildung IX.2: Abnehmende Beeinflussung von Investitionen und Folgekosten bei wachsenden Kostenblöcken in fortschreitenden Projektphasen (dia_7.cdr)



Quelle: Deters/Arlt (1996), S.34.

Auch wenn die folgende empirische Wirkungsanalyse von weitgehender Transparenz und Reibungslosigkeit ausgeht, um die Spur des Impulses und damit das Wirkungspotenzial nachzuvollziehen, so sind die Ergebnisse vor dem Hintergrund von Wirkungsbarrieren wie dem Eigentümer-Nutzer-Dilemma, der komplexen Planungssituation bei Neubauten sowie der im Planungsprozess abnehmenden Möglichkeit von Kostensenkungen zu sehen. Soweit für die Relativierung der Wirkungsmöglichkeiten empirische Grundlagen zur Verfügung stehen, werden diese ansatzweise quantifiziert.

IX.2.2 Bestehende Anreizmechanismen im Wohnungsbau

Die Flächennutzungssteuer ist nicht das einzige Instrument, das einen preislichen Impuls auf die Wohnbautätigkeit ausübt.¹⁵² Neben der direkten und der indirekten Wohnbauförderung existieren auch einige spezifisch auf Versiegelung abhebende Instrumente wie die sogenannte Regenwassergebühr im Rahmen der kommunalen Abwassergebühr sowie Subventionen für Entsiegelungsmaßnahmen aus Landesmitteln.

Die Wohnungsbauförderung hat bisher kaum umweltpolitische Ziele verfolgt. Der frei-finanzierte Wohnungsbau (Erster Förderweg), dessen Bedeutung durch das Einfrieren der Einkommensobergrenzen an Bedeutung verliert, ist wegen der traditionell gering angesetzten Obergrenzen in erster Linie eine Förderung des Mietwohnungsbaus. Da dieser in erster Linie in relativ flächensparender mehrgeschossiger Bausweise erfolgt, besteht zumindest eine teilweise Zielkongruenz zwischen dem ersten Förderweg und der Flächennutzungssteuer.

Im zweiten Förderweg, dem sogenannten steuerbegünstigten Wohnungsbau, sind die Restriktionen hinsichtlich der Art der Bereitstellung der Wohneinheiten noch weniger restriktiv. Die Einkommensobergrenzen liegen um 40 vH über denen des ersten Förderweges. Die Relevanz dieser Regelungen des zweiten Förderweges ist jedoch eingeschränkt, da nur bis einschließlich 1999 noch Objekte gefördert werden, die noch 1989 fertiggestellt wurden.

Das dominante Instrument der Wohnungsbauförderung ist zur Zeit die Eigenheimzulage. Da diese Förderung Eigenheime und Eigentumswohnungen begünstigt, besteht ein Konflikt mit der grundsätzlichen Förderabsicht der Eigenheimzulage und den flächen- und versiegelungssparenden Zielen der Flächennutzungssteuer. Dasselbe gilt für die Abschreibungsmöglichkeiten im Wohnungsbau. Auch diese sind hinsichtlich der Art der Wohnraumbereitstellung weitgehend unspezifisch und müssten, um die Anreize durch die Flächennutzungssteuer nicht partiell zu konterkarieren, auf die Ziele "Flächensparen" und "Versiegelung reduzieren" abgestimmt werden.

Einige Bundesländer haben seit einiger Zeit spezielle Entsiegelungsprogramme aufgelegt. Zu diesen Ländern zählen z. B. Nordrhein-Westfalen und Hessen. Während über das nordrhein-westfälische Entsiegelungsprogramm noch keine Erfahrungsberichte vor-

¹⁵² Die Grundsteuer wird in diesem Zusammenhang nicht mehr diskutiert.

liegen, sind in Hessen erste Ergebnisse bereits veröffentlicht.¹⁵³ In Hessen wird das Programm aus dem Aufkommen der Grundwasserabgabe finanziert. Entsiegelungsmaßnahmen im Wohnungsbau können z. B. über pauschalierte Zuwendungen an Gemeinden, gefördert werden. Sie können aber auch über die reguläre Projektförderung erfolgen. In letzterem Fall ist das Land für die Bewilligung der Mittel zuständig. In diesem Bereich wurden für die Entsiegelungsmaßnahmen Mindestflächen und Förderobergrenzen festgelegt. Die Mindestfläche liegt bei 500 qm entsiegelter Fläche. Die Kostenobergrenzen betragen für die Entsiegelung 55 DM/qm und für die Wiederherstellung der Fläche zusätzlich 30 DM/qm. Im Berichtszeitraum des 2. Berichts über die Hessische Grundwasserabgabe wurden 51 Maßnahmen von Kommunen und Privatpersonen mit einem Investitionsvolumen von ca. 6,6 Mio DM gefördert. Dies führte zu einer entsiegelten Fläche von ca. 80.400 qm. Das Land senkte durch seine Bezuschussung die Entsiegelungskosten von durchschnittlich 82,09 DM auf 48,51 DM/qm. Diese Maßnahmen haben nicht nur die Wohngebäudefläche betroffen, sondern setzten sich zusammen aus Schulhofentsiegelungen, Straßenentsiegelungen und dergleichen mehr. Die Wirkung der Flächennutzungssteuer kann durch die Bezuschussung der Entsiegelung - abgesehen von reinen Mitnahmeeffekten - tendenziell verstärkt werden.

Ein weiterer Anreiz, Flächen zu entsiegeln, wird durch die Berücksichtigung von Niederschlagswasser bei der Ermittlung von Abwassergebühren durch die Gemeinden gegeben. Dabei wird versucht, die Kostenbestandteile, die auf die Entwässerung von Grundstücken entfallen, gesondert abzurechnen. Dazu zählen z. B. Regenwasserrückhaltebecken; aber auch die Dimensionierung der Kanäle muss auf das Niederschlagswasser ausgelegt werden. Da eine Messung der Niederschläge pro Anschlussnehmer aus Kostengründen nicht in Frage kommt, bedienen sich die Gemeinden eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs: der versiegelten Flächen, die in die Kanalisation entwässert werden.

Das Instrument der sogenannten "Regenwassergebühr" hat in den letzten Jahren an Verbreitung gewonnen. Eine Umfrage der Abwassertechnischen Vereinigung hat ergeben, dass mittlerweile in 16,5 vH der Kommunen nach dem gesplitteten Maßstab veranlagt wird. Auf die Einwohner bezogen sind es sogar knapp ein Drittel der Einwohner, die nicht mehr nach dem üblichen, reinen Frischwassermaßstab veranlagt werden.¹⁵⁴

¹⁵³ Zum folgenden siehe Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (1997).

¹⁵⁴ Siehe Bäumer/Lohaus (1997), S. 821.

Bei den Kommunen, die nach dem reinen Frischwassermaßstab die Gebühr berechnen, lag der Gebührensatz im Durchschnitt der befragten Gemeinden bei 4,56 DM/cbm. Bei den Kommunen mit gesplittetem Maßstab belief sich der Schmutzwassersatz auf durchschnittliche 2,97 DM/cbm und der Niederschlagssatz auf 0,95 DM/qm. Dies verstärkt die Wirkungen der Flächennutzungssteuer.

Die Anreizwirkung der Abwassergebühr ist jedoch nicht deckungsgleich mit der aus der Flächennutzungssteuer. Die versiegelungsbezogene Abwassergebühr berücksichtigt nur die Flächen, die in die öffentliche Kanalisation entwässert werden. Das bedeutet, dass der Anreizempfänger als Konsequenz aus der Abwassergebühr auch die Flächen anders entwässern kann. Ihm bleibt z. B. die Möglichkeit, das auf den Flächen anfallende Niederschlagswasser in Zisternen aufzufangen oder einfach auf Freiflächen direkt zu versickern. In vielen Fällen sind derartige Maßnahmen deutlich kostengünstiger als Entsiegelungen. Allerdings kann bei gleichzeitiger Erhebung von versiegelungsbezogener Abwassergebühr und Flächennutzungssteuer davon ausgegangen werden, dass wegen der zusätzlichen Einsparmöglichkeit bei der Steuer die Entsiegelung eher erwogen wird. Insofern unterstützt die nach dem geteilten Maßstab erhobene Abwassergebühr die Flächennutzungssteuer. Dies gilt insbesondere für Neubauten, bei denen von vornherein über die Vermeidung von versiegelter Fläche Gebühren- und Steuerlast gesenkt werden können.¹⁵⁵

IX.2.3 Das Modell

Innerhalb des umfangreichen Datenkranzes von entscheidungsrelevanten Faktoren wird im ökonomischen Verhaltensmodell angenommen, dass die Wirtschaftssubjekte sich rational verhalten. Rationalität bedeutet, dass mit vorhandenem Budget der größtmögliche Nutzen erzielt wird, bzw. dass ein gegebenes Ziel mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erreicht wird. Soweit die Entscheidung von sogenannten harten Faktoren abhängt, die pekuniär erfassbar sind, kann ein derartiges Modell soweit empirisch unterfüttert werden wie es das Datenmaterial zulässt. Bei den sogenannten weichen Faktoren, die das Entscheidungskalkül wesentlich beeinflussen können, ist eine empirische Quantifizierung nur unter großen Schwierigkeiten möglich.

Um das Vorgehen bei der Ermittlung der Reaktionspotenziale und - soweit möglich - auch der Reaktionsmaße transparent zu gestalten, wird im folgenden das Entscheidungskalkül modelliert. In das Entscheidungskalkül wird die Einführung einer Flächen-

nutzungsteuer integriert.¹⁵⁶ Um die in der Realität wesentlichen Fallgruppen abzubilden, werden zwei Entscheidungssituationen unterschieden. In der ersten Entscheidungssituation steht ein Bauherr vor einem völlig neuen Vorhaben, für das ein bisher unbebautes Grundstück genutzt wird. In der zweiten Entscheidungssituation wird hingegen im Altbestand eine Immobilie genutzt, die lediglich unter dem Einfluss der Flächennutzungssteuer verändert wird.

IX.2.3.1 Entscheidungssituation bei einem Neubauvorhaben

Für den Fall des neuen Bauvorhabens wird von einer Nutzenfunktion ausgegangen, die durch drei Argumente bestimmt wird: die Grundstücksfläche (G), die Bauausstattung (B) und die Versiegelung (V). Daraus ergibt sich die Funktion:

$$(1) \quad U = U(G, B, V).$$

Für das Modell wird angenommen, dass der Bauherr diese Nutzenfunktion unter einem gegebenen Budget maximiert. Das Budget (Y) hat ohne die Steuer die Form

$$(2) \quad Y = p_G G + p_B B + p_V V$$

wobei der erste Summand des rechten Teils die Ausgaben für das Grundstück, der zweite die Ausgaben für die Bauausführung und der dritte Summand die Ausgaben für die Versiegelung darstellt.¹⁵⁷ Bei gegebenen Güterpreisen maximiert das Individuum seinen Nutzen unter der Nebenbedingung, dass die Budgetrestriktion eingehalten wird:

$$(3) \quad L = U(G, B, V) - \lambda(Y - p_G G - p_B B - p_V V) \rightarrow \max.$$

Die Gleichgewichtsbedingungen erster Ordnung lauten dann

$$(4) \quad dL/dG = dU/dG + \lambda p_G = 0$$

¹⁵⁵ Vgl. Zahradnik (1994), S. 252.

¹⁵⁶ Wie bereits dargestellt müsste für ein methodisch einwandfreies Vorgehen die bisherige Grundsteuer in einer Differentialbetrachtung zur neuen Flächennutzungssteuer betrachtet werden, um die genauen Effekte abzubilden. Darauf wird jedoch verzichtet, um die Darstellung nicht unnötig zu komplizieren. Selbstverständlich wäre es im folgenden Modell jedoch einfach möglich, die Grundsteuer zu integrieren: Da sie eine Wertsteuer auf Grundstück und Gebäude ist, würde in Gleichung (2) der Steuersatz w in abdiskontierter Form w/i additiv mit dem jeweiligen Preis im ersten und zweiten Summanden verknüpft.

¹⁵⁷ Es ist zu beachten, dass es bei ungenauer Differenzierung zwischen Bausführungskosten und Versiegelungskosten zu Überschneidungen kommen kann.

$$(5) \quad dL/dB = dU/dB + \lambda p_B = 0$$

$$(6) \quad dL/dV = dU/dV + \lambda p_V = 0$$

$$(7) \quad Y = p_G G + p_B B + p_V V$$

wobei gilt, dass das Verhältnis von Grenznutzen des Einsatzfaktors zu seinem Preis für alle drei Faktoren gleich ist:

$$(8) \quad (dU/dG)/p_G = (dU/dB)/p_B = (dU/dV)/p_V.$$

Die Lösung des Gleichungssystems ergibt die optimalen Einsatzmengen G^* , B^* und V^* ohne eine Steuer.

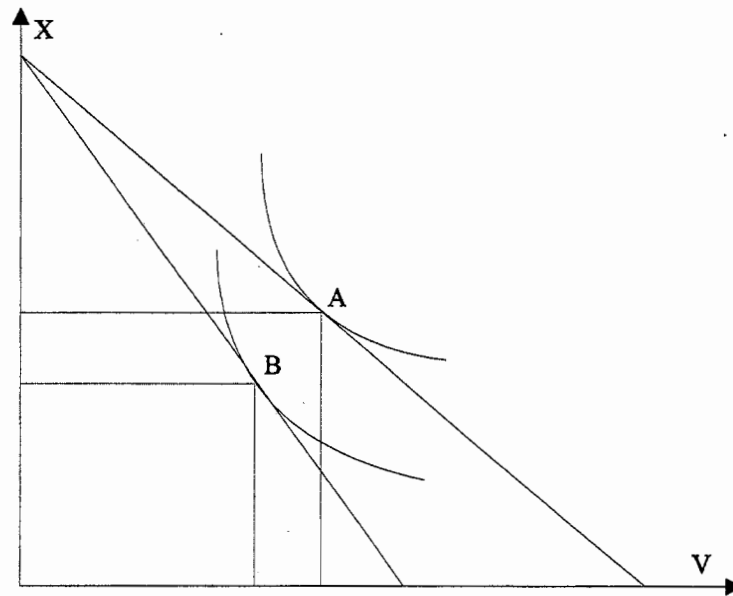
Mit Einführung der Flächennutzungssteuer verändert sich das Kalkül: Gleichung (2) lautet unter Berücksichtigung der Abdiskontierung der Steuerzahlungen

$$(2a) \quad Y = p_G G + p_B B + (p_V + t/i) V.$$

Entsprechend verändert sich auch der Ausdruck $p_V V$ in Gleichung (3) und in den Gleichungen (6) und (7). Für den Gleichgewichtspunkt gilt dann, dass das Verhältnis des Grenznutzens der Versiegelung zur Summe von Versiegelungspreis und abdiskontierter Flächennutzungssteuer gleich dem Verhältnis von Grenznutzen und Preis der anderen Faktoren ist.

Zur Veranschaulichung dieser Ergebnisse kann die Einführung der Flächennutzungssteuer auch grafisch dargestellt werden. Sie wirkt identisch mit einer Preiserhöhung der Versiegelung. In einem Zwei-Güter-Fall, für den Bauausführung und Grundstück zu einem Güterbündel X auf der Ordinate zusammengefasst und der Versiegelung auf der Abszisse gegenübergestellt wird, bewirkt die Preiserhöhung eine Drehung der Budgetrestriktion um den Schnittpunkt mit der Ordinate nach innen. Bei einer gegebenen Indifferenzkurvenschar verschiebt sich der Gleichgewichtspunkt von A nach B.

Abbildung IX.3; Das Entscheidungskalkül des typischen Vorhabenträgers unter der Flächennutzungssteuer



Quelle: eigene Darstellung.

Die Verschiebung des Gleichgewichtspunktes von A nach B lässt sich in zwei Effekte zerlegen, den von der Richtung her eindeutigen Substitutionseffekt und den unspezifischen Einkommenseffekt. Für den Substitutionseffekt gilt, dass bei Verteuerung eines Gutes, die nachgefragte Menge verringert wird und dafür mehr von dem anderen Güterbündel nachgefragt wird. Grafisch ließe sich dies in einer Budgetrestriktion durch den Punkt A ausdrücken, die jedoch das neue - mit der Steuer versehene - Preisverhältnis berücksichtigt.

Der Einkommenseffekt hängt nun davon ab, ob die Güter zueinander in einem komplementären oder substitutiven Verhältnis stehen. In Abbildung IX.4 ist für die Verschiebung von A nach B ein komplementäres Verhältnis der Güter angenommen. Der Einkommenseffekt hebt die Versiegelungsreduzierung des Substitutionseffektes zumindest nicht auf.

Denkbar ist zwar der extreme Fall, dass der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt überkompensiert, so dass im Gleichgewicht mit Flächennutzungssteuer, also Punkt B mehr Versiegelung nachgefragt wird als in Punkt A. Dafür müsste Versiegelung ein absolut inferiores Gut sein und das Giffen-Paradoxon gelten. Das ist z. B. der Fall bei Grundnahrungsmitteln wie Brot und Fleisch der Fall sein. Bei Versiegelung ist dies auszuschließen.

Auch wenn für die vorliegende Entscheidungssituation im Bereich zwischen A und B ein komplementäres Verhältnis zwischen dem Güterbündel X und der Versiegelung V unterstellt werden konnte, das relativ plausibel ist, so lässt sich für den weiteren Verlauf der Preis-Konsum-Kurve nicht genau sagen, wann und ob die Komplementarität in ein substitutionales Verhältnis übergeht. In Abbildung IX.4 wird dies dadurch angedeutet, dass die Preis-Konsum-Kurve zunächst im Punkt B endet. Die von da an denkbaren Verläufe lassen sich danach unterscheiden, ob das Verhältnis weiterhin komplementär ist: Dann verläuft die Kurve durch das schraffierte Feld links unterhalb von B. Sie kann aber auch auf der gepunkteten Linie von B zur Ordinate laufen, dann ist die Funktion limitational und schließlich kann sie oberhalb der schraffierten Fläche in dem Dreieck BCD verlaufen und ist substitutional.

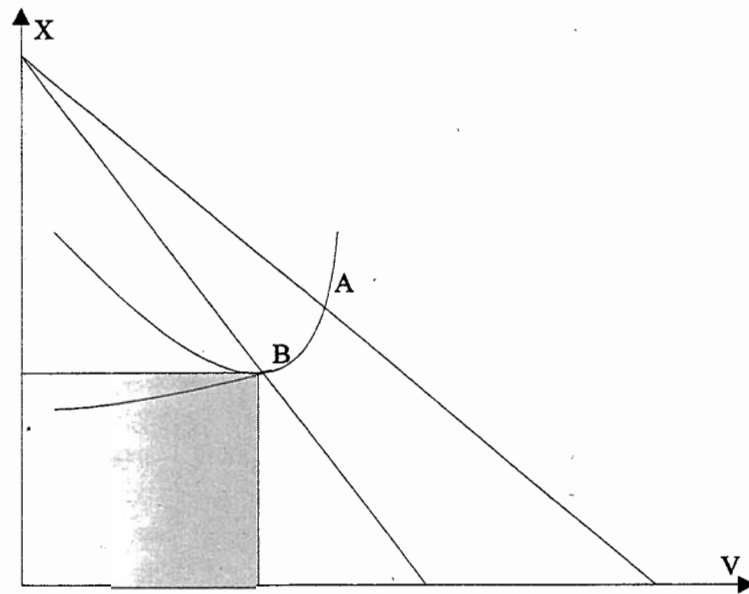
Für den Fall, dass ab dem Punkt B die Preis-Konsum-Kurve innerhalb des Dreiecks BCD verläuft, zeigt Abbildung IX.4 die Versiegelungsnachfrage $V(p_v + t/i)$. Diese sinkt kontinuierlich bis sie sich der minimalen Versiegelung $V_{\min}$ angenähert hat, während die Kreuznachfrage $X(p_v + t/i)$ bis zu Punkt B fällt, um dann anzusteigen.

Die Preiselastizitäten haben für die folgende empirische Betrachtung der Wirkungen eine zentrale Rolle. Da für die Einführung der Flächennutzungssteuer dem Modell die Überlegung zugrunde liegt, dass der Bauherr im wesentlichen über drei Reaktionsmöglichkeiten verfügt, spielen neben der direkten Preiselastizität der Versiegelungsnachfrage auch die Kreuzpreiselastizität der Bauausführungsnachfrage sowie die Kreuzpreiselastizität der Grundstücksnachfrage jeweils auf den Versiegelungspreis die zentrale Rolle.

Da jedoch nicht für alle unterschiedenen Fallgruppen und Standardsituationen die entsprechenden Reagibilitätsmaße in Form von Elastizitäten berechnet oder geschätzt werden können, wird im folgenden über die Reaktionspotenziale ergänzend abgeschätzt, ob eine Lenkungswirkung plausibel ist.

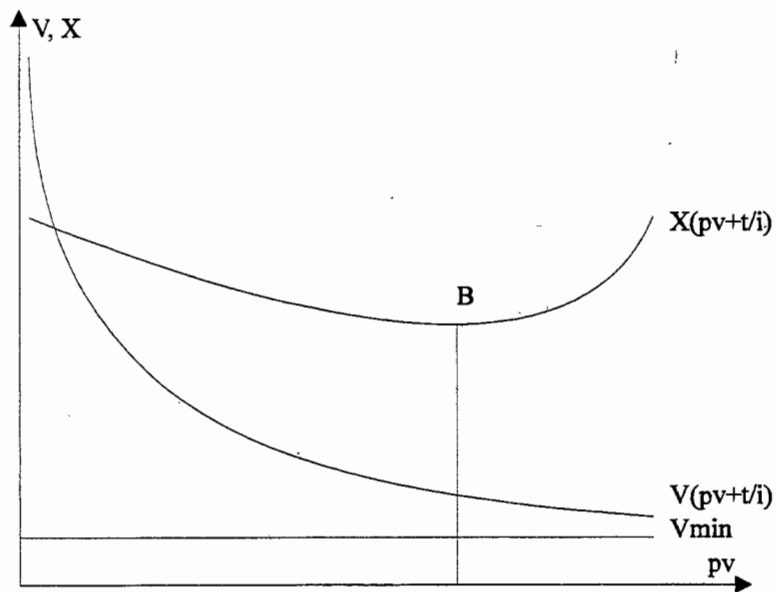
Eine weitere Reaktionsmöglichkeit ist die Nutzungsverdichtung auf einer gegebenen Fläche. Diese Reaktionsmöglichkeit wird als gesonderter Fall behandelt, d. h. für die Erstellung einer zweiten Wohneinheit auf demselben Grundstück wird das Kalkül zweimal gesondert und mit entsprechend geringeren Grundstücks- und eventuell Versiegelungskosten angesetzt.

Abbildung IX.4: Die Preis-Konsum-Kurve für das Güterbündel x und die Versiegelung v



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung IX.5: Nachfrage und Kreuznachfrage von Versiegelung v und dem Güterbündel x in Abhängigkeit vom Versiegelungspreis einschließlich der Flächennutzungssteuer



Quelle: eigene Darstellung.

IX.2.3.2 Entscheidungssituation bei Altbauten

Die Entscheidungssituation im Bestand weicht in einigen Punkten von der Entscheidungssituation bei Neubauten ab. Im Bestand ist die Grundstücksgröße fixiert.¹⁵⁸ Das Investitionsvolumen ist deutlich geringer. Bei Altbauten kommt es in der Regel zu Erneuerungs- oder Modernisierungsinvestitionen, die aber nur einen relativ geringen Einfluss auf die Versiegelung haben.

Im Bestand sind die Reaktionsmöglichkeiten deshalb auf Nachverdichtung, d. h. Nutzungsintensivierung und damit Kostenumlegung der Flächennutzungssteuer auf mehrere Parteien und Entsiegelung beschränkt.

Bei der Nutzungsverdichtung kommt es im Kalkül auf die technischen und ökonomischen Möglichkeiten der Einrichtung zusätzlicher Wohneinheiten und die dadurch eingesparten Kosten an. Da es im mehrgeschossigen Wohnungsbau zu einem Eigentümer-Nutzer-Dilemma kommt, da der Investor kein Interesse an einer spezifischen Kostenentlastung der Mieter hat, solange das nicht seine Erträge verbessert, dürfte der Fall der Nutzungsintensivierung hauptsächlich im Einfamilienhausbereich eine Rolle spielen. Wenn der Bauherr mit dem Nutzer des Gebäudes identisch ist, wirkt sich die Kostenentlastung durch Umlegung der Flächennutzungssteuer auch direkt auf sein Budget aus. Allerdings ist fraglich, ob diese Konstellation empirisch von Bedeutung ist. Die Präferenz für das "eigene Heim" gilt als ausgeprägt; die Bereitschaft, zusätzliche Parteien aufzunehmen, dürfte vom wirtschaftlichen Druck abhängig sein.

Wesentlich bedeutender dürften Entsiegelungsentscheidungen als Zielbeitrag sein: Bei der Entsiegelung erfolgt die Entscheidung danach, welchen Erträgen der versiegelten Flächen welche Entsiegelungskosten gegenüberstehen. Das Kalkül, das in Abbildung IX.6 dargestellt ist, zeigt die veränderte Entscheidungssituation durch die Flächennutzungssteuer. Auf der Abszisse ist die versiegelte Fläche abgetragen, die Ordinate gibt den Nettonutzen der Güter Versiegelung und Entsiegelung an. Der Nettonutzen der Entsiegelung besteht aus dem erwarteten diskontierten Nutzen aus der Entsiegelung abzüglich der einmaligen Entsiegelungskosten und der periodisch anfallenden Pflegeaufwendun-

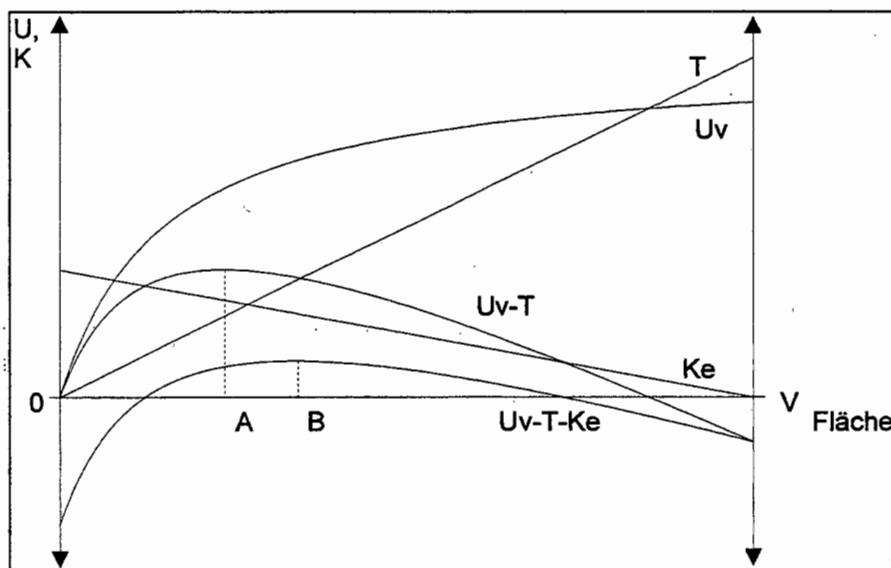
¹⁵⁸ Diese Annahme berücksichtigt nicht, dass auch im Bestand oft keine Bebauungspläne existieren, so dass Grundstücksteilungen mit erneuten Bauvorhaben möglich sind, bzw. dass neue Bebauungspläne eine Nachverdichtung ausdrücklich vorsehen. Zu diesem Phänomen kommt es vor allem in großzügig bebauten Einfamilienhaussiedlungen.

gen. Der Nettonutzen der Versiegelung bestimmt sich aus dem diskontierten erwarteten Nutzen abzüglich der diskontierten Flächennutzungssteuer.

Ohne Flächennutzungssteuer ist der Nettonutzen mit dem Bruttonutzen identisch, wenn für einmal versiegelte Flächen keine weiteren Kosten anfallen.¹⁵⁹ Das bestehende Ausmaß der Versiegelung hängt zusätzlich auch von den Versiegelungskosten ab, die im Zeitpunkt der Versiegelung anfielen.

Die ursprünglich maßgebliche Funktion für die Entsiegelung ist U_v , die den Nettonutzen der versiegelten Fläche angibt. Sie steigt an, weil gilt, dass mit jedem versiegelten Quadratmeter Fläche bis zum Punkt 0_e der Nettogrenznutzen positiv aber abnehmend ist. Erst in 0_e ist der Grenznutzen gleich Null; dieser Punkt gibt deswegen die maximal versiegelte Nebenfläche an. Der Nettonutzen reduziert sich durch Einführung der Steuer auf $U_v - T$. Die nutzenmaximierende Fläche wird dann nicht mehr durch die Strecke $0_v - 0_e$ gekennzeichnet, sondern reduziert sich auf $0_v - B$. Die Strecke $B - 0_e$ gibt die entsiegelte Fläche wieder.

Abbildung IX.6: Das Kalkül für Entsiegelungen im Bestand



Quelle: eigene Darstellung.

Die in Abbildung IX.6 gezeigte Darstellung ist in gewissem Maß willkürlich: Die Flächennutzungssteuer könnte im Ergebnis dazu führen, dass die Nettonutzenkurve auch

¹⁵⁹ Diese Annahme ist nur begrenzt realistisch, da Pflegekosten bei Grünflächen z. B. entscheidend für die Flächennutzungsentscheidung sein können.

nach Steuer ausschließlich oberhalb der Abszisse verläuft. Dann käme es zu keiner Entsiegelung. Die Parameter, die für die Lage und den Verlauf der Kurven entscheidend sind, sind die individuellen Präferenzen, die Kosten der Entsiegelung und Umgestaltung sowie die Höhe der Steuer.

IX.2.4 Reaktionspotenziale und Reagibilitätsmaße bei Neubauten

Nach dem vorgestellten Entscheidungsmodells sind der Grundstückseffekt, der Bauausführungseffekt und der Versiegelungseffekt abzuschätzen. Da unter der Annahme einer strikten Budgetrestriktion das Gesamtmaß der Reaktion fixiert ist, ergibt sich der Versiegelungseffekt, wenn Grundstücksverkleinerungs- und Bauausführungseffekt geschätzt werden können.

IX.2.4.1 Grundstückseffekt

Für den Grundstücksverkleinerungseffekt wurden im Rahmen mehrerer Studien bereits Grundstücksmarktberichte der Gutachterausschüsse ausgewertet, auf die zurückgegriffen werden kann.¹⁶⁰ In diesen Studien wurde der von Rach (1995) vermutete Zusammenhang von Grundstücksgröße und Quadratmeterpreis statistisch nachgewiesen. Für das Land Sachsen-Anhalt konnte der Zusammenhang flächendeckend belegt werden. Für Nordrhein-Westfalen gelang der Nachweis nur für einzelne, relativ homogene Katasteramtsbezirke. Das Verfahren stützte sich auf die Kaufwertestatistiken, denen Größe und Preis der Grundstücke entnommen werden konnte. Die Katasteramtsbezirke Sachsen-Anhalts wurden in zwei Gruppen unterteilt, um die Preisniveauunterschiede zwischen verschiedenen dicht besiedelten Gebieten zu berücksichtigen.

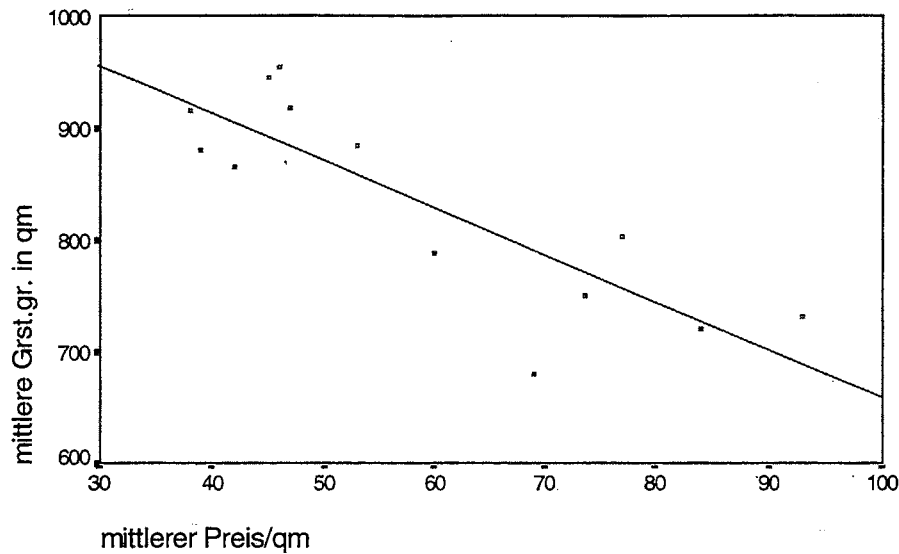
Des weiteren konnten neben unbebauten Grundstücken auch bebaute Grundstücke einbezogen werden. Bei bebauten Grundstücken spielen jedoch Qualitätsmerkmale der Gebäude eine große Rolle, so dass Preisunterschiede der Objekte nicht allein auf die Grundstücksgröße zurückgeführt werden können.

Die Regressionen ergaben, dass in Sachsen-Anhalt in der landesweiten Betrachtung die Zusammenhänge mit Korrelationskoeffizienten von z. B. -0,714 und -0,895 bestätigt werden konnten.¹⁶¹

¹⁶⁰ Siehe Bizer/Ewringmann (1996) und Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1997).

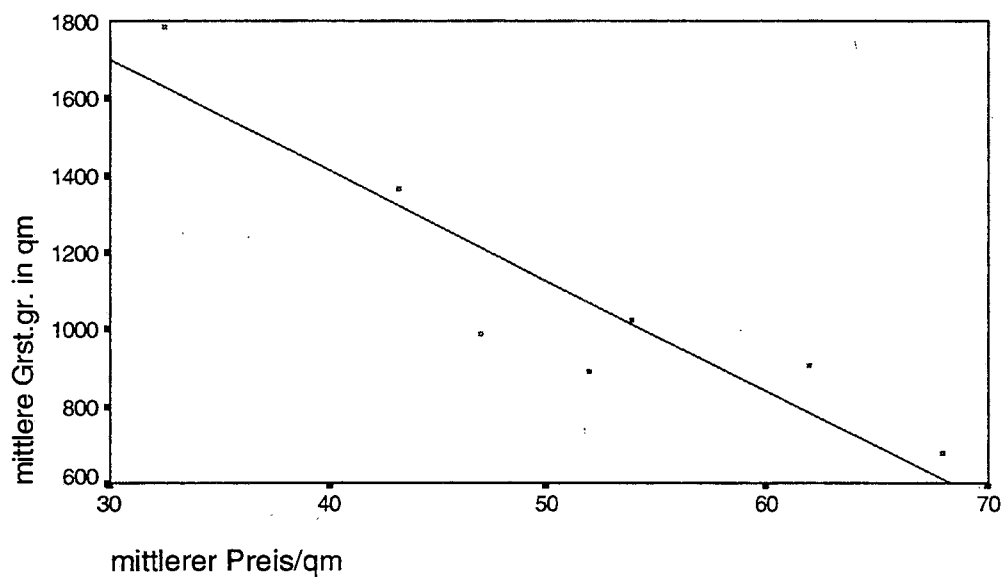
¹⁶¹ Für die vollständige Auswertung der Grundstücksmarktberichte der Gutachterausschüsse mit weiteren Regressionsanalysen siehe Bizer/Ewringmann (1996).

Abbildung IX.7: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus in Sachsen-Anhalt - Dichtegruppe 1 (Korrelationskoeffizient von -0,714)



Quelle: Bizer/Ewringmann (1996), S. 50.

Abbildung IX.8: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus in Sachsen-Anhalt - Dichtegruppe 2 (Korrelationskoeffizient von -0,895)



Quelle:

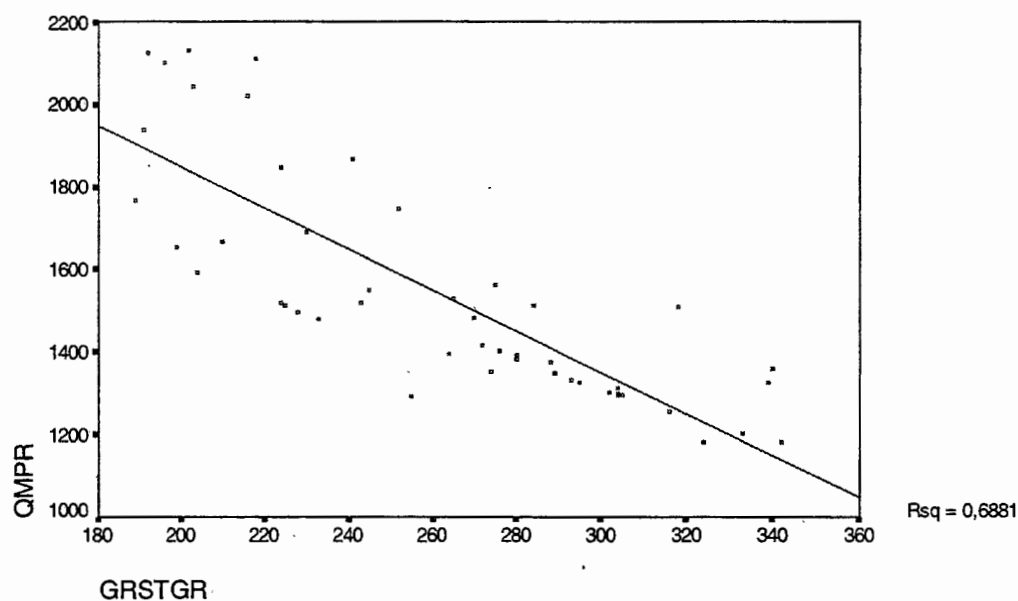
Bizer/Ewringmann (1996), S. 50.

In Nordrhein-Westfalen wurden aufgrund der großen Zahl der Gutachterausschüsse von vornherein nur nach Strukturunterschieden ausgewählte Katasteramtsbezirke untersucht.

Als Strukturmerkmale wurden die vier Kreistypen Kernstädte, hochverdichtete Kreise, verdichtete Kreise und ländliche Kreise herangezogen. Diese erwiesen sich in der Mehrzahl jedoch als nicht ausreichend homogen hinsichtlich der Grundstücksmerkmale, um eine aussagekräftige Regression durchzuführen. Eine hinlängliche Korrelation ergab sich für Essen mit 0,6881 (bebaut) und für Euskirchen 0,5531 (unbebaut).¹⁶²

Essen ist als Kernstadt eingestuft, Euskirchen als verdichteter Kreis. Die Regressionen wurden unterschieden nach unbebauten Grundstücken und bebauten Grundstücken. Beide Gruppen weisen gewisse Nachteile für den Nachweis auf. Bei bebauten Grundstücken sind in dem Grundstückspreis auch die Gebäude enthalten, die je nach Größe und Qualität einen erheblichen Einfluss auf den Preis haben. Bei den erfassten unbebauten Grundstücken ist oft noch nicht die endgültige Parzellierung festgelegt, so dass größere Teile eines Bebauungsgebietes als ein einziges Grundstück erfasst werden. Damit wird die Grundstückgröße überschätzt. Die Regressionen weisen Korrelationskoeffizienten zwischen 0,5531 (Euskirchen, unbebaut) und 0,6881 (Essen, bebaut) auf.

Abbildung IX.9: Regressionsanalyse für bebaute Grundstücke: freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser im Katasteramtsbereich Essen (bebaut zwischen 1981 und 1996) (hochverdichtete Region)

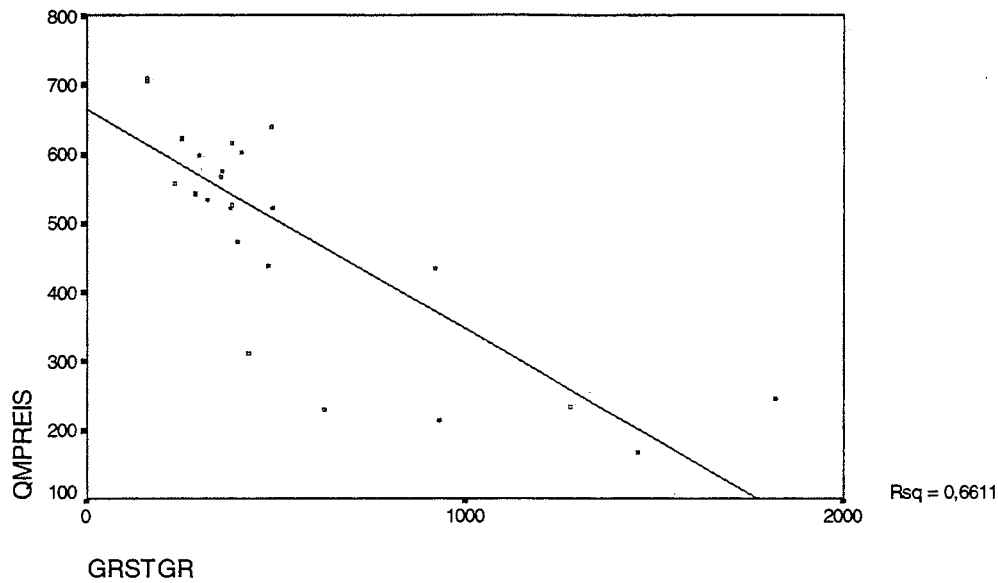


Quelle

: Bizer et al. (1997), S. 321.

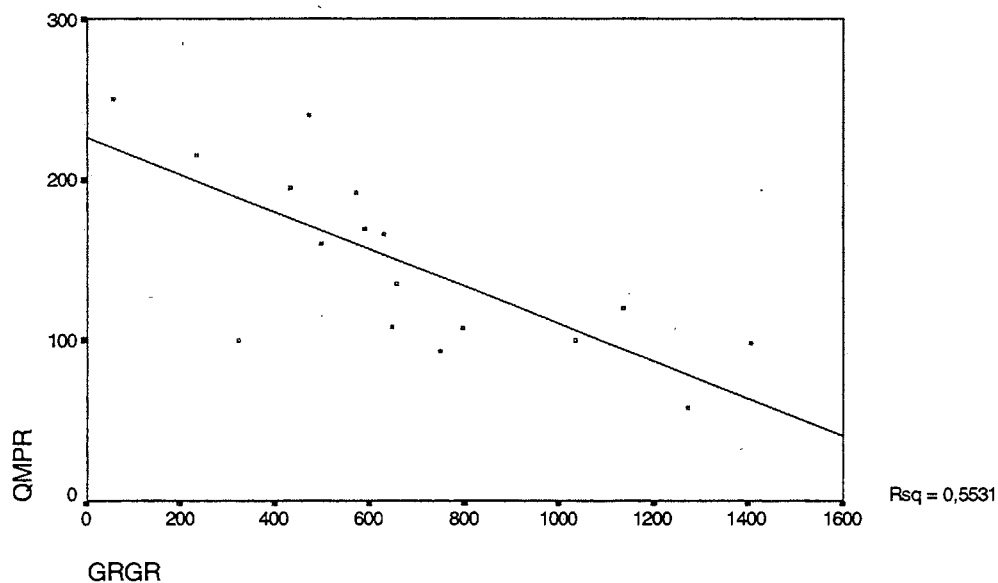
¹⁶² Siehe dazu und zum folgenden Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1997), S. 320 ff.

Abbildung IX.10: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke: individueller Wohnungsbau im Katasteramtsbereich Essen (hochverdichtete Region)



Quelle: Bizer et al. (1997), S. 321.

Abbildung IX.11: Regressionsanalyse für unbebaute Grundstücke: individueller Wohnungsbau im Katasteramtsbereich Euskirchen



Quelle: Bizer et al. (1997), S. 321.

Im Ergebnis kann die Aussage, dass bei steigendem Grundstückspreis die Grundstücksgröße abnimmt, bestätigt werden. Auf der Basis der Regressionsgeraden wurde für die Abschätzung der Reagibilität der Grundstücksgröße auf den Preis ein typischer Vorha-

bensträger ausgewählt, dessen Reaktionsmaß verallgemeinert wurde. Für ein an das oben vorgestellte Modell angelehntes Vorgehen müsste indes die Kreuzpreiselastizität der Grundstücksnachfrage auf die Versiegelungsbesteuerung geschätzt werden. Bei normalem Nachfrageverhalten liegt die Kreuzpreiselastizität üblicherweise unter der direkten Preiselastizität der Nachfrage. Weitergehende Aussagen lassen sich zum Verhältnis Kreuzpreis- und Preiselastizität jedoch nicht machen.

IX.2.4.2 Bauausführungseffekt

Ebenso wie bei der Grundstücksgröße müsste auch für den Bauausführungseffekt die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage auf die Verteuerung der Versiegelung ermittelt werden. Dies scheitert schon allein daran, dass nicht einmal die direkten Preiselastizitäten der Bauausführung bekannt sind.¹⁶³

Der Bauausführungseffekt umfasst Maßnahmen der Kostensenkung beim Gebäude. Dazu zählen nicht die Nutzungsintensivierung durch Erhöhung der Wohneinheiten, obwohl dies unmittelbar zu einer Kostensenkung pro Wohneinheit führen kann. Die Unterbringung von zusätzlichen Wohneinheiten wird als separate Entscheidung angesehen.

Kostensenkende Maßnahmen sind beim Einfamilienhausbau möglich, indem die Bebauungsart geändert wird. Dazu zählt ein Wechsel vom freistehenden Einfamilienhaus zum Reihenhaushaus oder zur Doppelhaushälfte. Da der Wechsel der Bebauungsart jedoch schon im Grundstückseffekt enthalten ist, indem die Grundstücksfläche pro Wohneinheit ausgewiesen wird, bleibt er hier unberücksichtigt.¹⁶⁴

Innerhalb der Bebauungsarten können zahlreiche Kostensenkungspotenziale realisiert werden, indem die Wohnfläche, der umbaute Raum oder die Unterkellerung reduziert werden. Während ansonsten die Einsparmöglichkeiten beim Rohbau aufgrund baurechtlicher Normen relativ eingeschränkt sind, können beim Innenausbau bis zu 30 vH der Baukosten eingespart werden. Die folgenden vier Beispiele basieren auf einem Eigenheim für eine vierköpfige Familie. Das Grundmodell des Hauses ist ein freistehendes, anderthalbgeschossiges Einfamilienhaus mit 107 qm Wohnfläche.

¹⁶³ Relativ differenziert untersucht sind die makroökonomischen Reaktionsmaße auf Änderungen etwa der Zinssätze.

¹⁶⁴ Systematisch spricht nicht gegen eine zweifache Berücksichtigung: Eine Maßnahme kann schließlich zu allen drei Effekten führen.

Tabelle IX.1: Technische und ökonomische Kenndaten des Beispielhauses

Wohnhaus	Version I	Version II	Version III	Version IV
Wohnfläche in qm	107	107	107	65
Umbauter Raum in cbm	580	440	440	354
Grundstücksgröße in qm	504	504	504	504
Baukosten	330.6000	286.000	264.000	210.400
- in DM/qm Wohnfläche	3.090	2.670	2470	3.240
- in DM/cbm umbauter Raum	570	650	600	600
Baunebenleistungen (ca. 10-12 vH)	33.000	28.600	26.400	25.000
Baukosten (ohne Grundstück)	363.000	314.600	290.400	235.400

Quelle: Schwäbisch Hall (1996).

Tabelle IX.1 weist für die unterschiedlichen Sparversionen des Beispielhauses die entsprechenden technischen und ökonomischen Kennziffern aus. Der Schritt von Version I zu Version II besteht in technischer Hinsicht im Verzicht auf Unterkellerung und im reduzierten Anspruchsniveau bei der Ausstattung. Dadurch können die Baukosten um fast 50.000 DM gesenkt werden. In technischen Daten schlägt sich dies beim umbauten Raum nieder.

Tabelle IX.2: Kostendaten der einzelnen Gewerke bei den vier Versionen des Beispielhauses

Gewerbe	Beispiel I		Beispiel II		Beispiel III		Beispiel IV	
	Anteil ‰	Anteil DM	Anteil ‰	Anteil DM	Anteil ‰	Anteil DM	Anteil ‰	Anteil DM
Erdarbeiten	28,30	9.350	11,90	3.400	12,90	3.400	16,15	3.400
Kanalarbeiten	15,70	5.200	10,50	3.000	11,35	3.000	14,25	3.000
Maurerarb.	150,00	49.600	150,00	42.900	162,50	42.900	166,35	35.000
Betonarb.	205,30	67.900	205,25	58.700	222,35	58.700	273,30	57.500
Zimmererarb.	52,10	17.300	58,00	16.600	62,90	16.600	64,15	13.500
Dachdeckerarb.	26,90	8.900	30,10	8.600	32,60	8.600	37,05	7.800
Abdichtungsarb.	-	-	7,70	2.200	8,35	2.200	7,15	1.500
Putzarb.	94,40	31.200	86,00	24.600	84,85	22.400	95,05	20.000
Gerüstarb.	5,20	1.700	6,30	1.800	6,80	1.800	8,55	1.800
Klempnerarb.	9,10	3.000	10,85	3.100	9,45	2.500	11,90	2.500
Fliesenarb.	45,10	14.900	50,45	14.400	33,70	8.900	25,65	5.400
Estricharb.	19,20	6.350	18,20	5.200	19,70	5.200	16,65	3.800
Tischlerarb.	37,30	12.300	37,00	10.600	22,75	6.000	22,80	4.800
Rolladenarb.	8,50	2.800	9,45	2.700	10,20	2.700	-	-
Schlosserarb.	8,20	2.700	8,75	2.500	7,60	2.000	-	-
Glaserarb.	32,10	10.600	31,80	9.100	34,45	9.100	41,35	8.700
Maler, Tapezier.	27,20	9.000	26,90	7.700	24,60	6.500	19,00	4.000
Bodenbelagsarb.	15,40	5.100	15,40	4.400	11,35	3.000	11,90	2.500
Heizungsanlage	52,40	17.300	57,70	16.500	58,70	15.500	61,80	13.000
Sanitäranlage	56,40	18.650	62,90	18.000	62,50	16.500	49,90	10.500
Elektr. Anlage	38,00	12.550	40,20	11.500	39,80	10.500	33,25	7.000
Blitzschutzanl.	1,50	500	1,75	500	1,90	500	-	-
Treppen	40,80	13.500	27,95	8.000	28,40	7.500	-	-
Einbauküche	30,90	10.200	34,95	10.000	30,30	8.000	23,80	5.000
Baukosten	1.000,	330.600	1.000,00	286.000	1.000,00	264.000	1.000,00	210.400
Baunebenkosten	v. 10%	33.000	v. 10%	28.600	v. 10%	26.400	v. 12,1%	25.000
Gesamtbaukosten		363.300		314.600		290.400		235.400
Baukosten	1.000	330.600	1.000,00	286.000	1.000,00	264.000	1.000,00	210.400
Baunebenkosten	v. 10%	33.000	v. 10%	28.600	v. 10%	26.400	v. 12,1%	25.000
Gesamtbaukosten		363.300		314.600		290.400		235.400

Quelle: Schwäbisch Hall (1996), S. 34 f.

Der Übergang von Version II auf Version III besteht zunächst in einer weiteren Reduzierung des Anspruchsniveaus: Reduzierte Ausgabenposten werden bei den Klempner-, Fliesen- und Tischlerarbeiten sowie bei den sonstigen Innenausstattungen vorgesehen. Diese Einsparmöglichkeiten belaufen sich auf weitere 22.000 DM.

Schließlich wird mit Version IV auf den Ausbau des Daches verzichtet. Dadurch reduziert sich die sofort zur Verfügung stehende Wohnfläche auf 65 qm. Das Dach ist jedoch für den späteren Ausbau vorbereitet. Noch einmal reduzieren sich Kosten um 55.000 DM. Gegenüber Version I hat sich das Kostenniveau um etwa ein Drittel reduziert.

Schon bei der Kostenerfassung bereitet die Datenlage außerordentliche Schwierigkeiten: die am weitesten differenzierte Erhebung ist die Baukostenerhebung der Architektenkammer Baden-Württembergs, in der 500 Bautypen unterschieden werden. Diese Erhebung ist jedoch der für die hier relevante Fragestellung nicht ausreichend differenziert: z. B. fehlen Angaben über die versiegelte Grundfläche.¹⁶⁵ Auch mit einer derartig fundierten Kenntnis der relevanten Alternativen könnten landesspezifische Aussagen zur Versiegelungsreduzierung nur dann gemacht werden, wenn die so gewonnenen Entscheidungskriterien auf die Bautätigkeitsstatistik anwendbar wären. Das dürfte an der mangelnden Differenzierung der Bautätigkeitsstatistik scheitern.

Im Geschosswohnungsbau können ebenfalls Einsparpotenziale realisiert werden. Diese können ebenfalls über eine Verdichtung der Nutzung erreicht werden. So sinken z. B. die Erschließungskosten mit steigender GFZ, weil der Verkehrsflächenaufwand degressiv sinkt. Bei steigender GFZ reduzieren sich auch die Grundstückskosten je Quadratmeter Wohnfläche.¹⁶⁶ Die Verdichtung wird aber auch im Geschosswohnungsbau unter eine Verkleinerung der Parzellengröße (bezogen auf die Wohneinheit) subsumiert.

Zu einem echten Bauausführungseffekt kommt es, wenn statt eines nicht ausgebauten Dachs ein Flachdach vorgesehen wird. Die Bauwerkskosten können zwischen 3 und 6 vH, je auch Geschosszahl, sinken. Die Kosteneinsparungen werden durch den Verzicht auf dreieckige Giebelwände, zusätzliche Treppen und schwimmenden Estrich realisiert. Wird statt eines unausgebauten Dachs ein ausgebautes Dachgeschoss eingeplant, sinken die spezifischen Kosten pro Wohnung um ca. 4 - 8 vH. Bezogen auf den Quadratmeter Wohnfläche reduzieren sich die Kosten jedoch lediglich um 2 - 3 vH.¹⁶⁷

Im Ergebnis lässt sich aus diesen Daten kein Reaktionsmaß ableiten. Für die Gewinnung von Elastizitäten wäre eine empirische Fundierung der tatsächlichen Nachfrage notwendig, für die ein Zusammenhang zwischen Bauausstattung und Preis pro Einheit hergestellt werden könnte. Um derartige Daten zu gewinnen, müssten unter Berücksichtigung des Einkommens individualisierte Daten der Bautätigkeitsstatistik mit den zugehörigen Objektpreisen abgeglichen werden. Da derartige Daten nicht zur Verfügung stehen, kann der Bauausführungseffekt nur geschätzt werden.

¹⁶⁵ Siehe die Aufstellungen der BBK Baukostenberatung der Architektenkammer Baden-Württemberg zu Gebäudekosten 1996.

¹⁶⁶ So sinkt bei einem Preis von 500 DM/qm Grundstücksfläche der Anteil der Grundstückskosten pro Quadratmeter Wohnfläche um 160 DM. Siehe Deters/Arlt (1996), S. 52 f.

¹⁶⁷ Zu diesen Angaben siehe Deters/Arlt (1996), S. 76.

IX.2.4.3 Der Versiegelungseffekt

Für Sachsen-Anhalt wie auch für Nordrhein-Westfalen konnte mit Hilfe eines fixierten Bauausführungseffektes der Versiegelungseffekt unter bestimmten Bedingungen berechnet werden. Die Änderungen bei der Versiegelungsrate betrugen zwischen 8 und 12 vH der ursprünglich versiegelten Fläche.

Diese Werte lassen sich auf Plausibilität überprüfen, indem sie mit dem technischen Entsiegelungspotenzial für den Bestand verglichen werden. Da das technische Entsiegelungspotenzial mit etwa 10 - 15 vH der versiegelten Fläche angegeben wird, erscheint das Ergebnis plausibel.

Bezogen auf das Beispielhaus, das im vorigen Abschnitt in verschiedenen Sparversionen vorgestellt wurde, lassen sich bei geschätzten Kreuzpreiselastizitäten bei der Grundstücksgröße von -0,01 und bei der Bauausführung von -0,015 Versiegelungsreduzierungen in Höhe von 14,46 qm erwarten. Allerdings konnten, wie ausgeführt, die Kreuzpreiselastizitäten nur geschätzt und nicht empirisch ermittelt werden.

Tabelle IX.3: Reagibilitätsmaße bei unterschiedlichen Steuersätzen

	Steuersatz		
	0,86 DM/qm	1,29 DM/qm	1,72 DM/qm
Grundfläche	500 qm	500 qm	500 qm
Preis pro qm	150 DM/qm	150 DM/qm	150 DM/qm
gesamt	75.000 DM	75.000 DM	75.000 DM
Bauausstattung	3.550 Einheiten	3.550 Einheiten	3.550 Einheiten
Preis pro Einheit	100 DM/Einheit	100 DM/Einheit	100 DM/Einheit
gesamt	355.000 DM	355.000 DM	355.000 DM
Versiegelte Fläche	200 qm	200 qm	200 qm
Preis pro qm	40 DM/qm	40 DM/qm	40 DM/qm
gesamt	8.000 DM	8.000 DM	8.000 DM
Gesamtkosten	438.000 DM	438.000 DM	438.000 DM
Steuersatz pro qm und Jahr	0,86 DM/qm	1,29 DM/qm	1,72 DM/qm
Marktzins	5%	5%	5%
diskontierter Steuersatz	17,20 DM/qm	25,80 DM/qm	34,40 DM/qm
Preis pro versiegeltem qm Fläche	57,20 DM/qm	65,80 DM/qm	74,40 DM/qm
Budgetüberschreitung	3.440 DM	5.160 DM	6.880 DM
Primäreffekt: Grundstück			
Kreuznachfrageelastizität	-0,01	-0,01	-0,01
absolute Veränderung (in qm)	-2,15	-3,23	-4,30
relative Veränderung (in %)	-0,43	-0,65	-0,86
Einsparungen (in DM)	323	484	645
Sekundäreffekt: Bauausführung			
Kreuznachfrageelastizität	-0,015	-0,015	-0,015
absolute Veränderung (in Einheiten)	-22,9	-34,3	-45,8
relative Veränderung (in %)	-0,65	-0,97	-1,29
Einsparungen (in DM)	2.290	3.430	4.260
gesamte Einsparungen (in DM)	2.613	3.914	5.225
Fehlbetrag (in DM)	829	1.246	1.655
Tertiäreffekt: Versiegelung			
absolute Veränderung (in qm)	-14,46	-18,94	-22,24
relative Veränderung (in %)	-7,2	-9,5	-11,1

Quelle: eigene Berechnungen.

IX.2.4.4 Zerlegte Entscheidungen: Das Beispiel Parkraum

Neben der vorhergehenden Art der Reagibilitätsschätzung für ganze Bauvorhaben kann für einzelne Teile des Vorhabens auch eine Abschätzung der Reaktion über die Kosten der relevanten Alternativen vorgenommen werden. Dabei ergeben sich ebenfalls keine

tatsächlichen Reaktionsdaten. Aber es kann über die Alternativenkosten gezeigt werden, ob sich das Kalkül verändert.

Ein entsprechender funktioneller Teilbereich ist die Parkraumbereitstellung. Hierfür sind die relevanten Alternativen der Bau einer Einzelgarage, ein ebenerdiger Abstellplatz, Parkpaletten und Tiefgaragen. Die Bereitstellungskosten dieser Alternativen variieren beträchtlich. In Tabelle IX.4 werden die Gesamtkosten in Abhängigkeit von unterschiedlichen Abgabesätzen ermittelt. Dafür werden die Abgabesätze von 0,86 DM/qm (zum Standardsteuersatz siehe Kapitel VII), 1,72 DM/qm und 3,44 DM/qm betrachtet, um zu zeigen wie sich das Entscheidungskalkül mit steigenden Steuersätzen ändert. Um die laufenden Steuerzahlungen mit den einmaligen Investitionskosten vergleichbar zu machen, werden die Steuerzahlungen mit einem Zinssatz von 5 vH abdiskontiert. Eine Zahlung von 0,86 DM/qm und Jahr entspricht einer einmaligen Zahlung von 17,2 DM/qm.¹⁶⁸

Tabelle IX.4: Kosten für alternative Parkraumbereitstellungen (in DM pro Parkstand)

Art der Parkierung	Grundstücksbedarf in qm/ Parkstand	Grundstückskosten (500 DM/qm)	Belastung bei jährl. Steuersatz von 0,86 DM/qm; 1,72DM/qm und 3,44 DM/qm	Bau- u. Baunebenkosten	Kosten gesamt
offener Parkplatz, ebenerdig	25	12.500	425	4.275	17200
			850		17625
			1700		18475
Einzelgarage	35	17.500	595	7.980	26075
			1190		26670
			2380		27860
Parkpalette zwei- geschossig	15	7.500	255	18.200	25955
			510		26210
			1020		26720
Tiefgarage eingeschossig	-	-	-	25.000 - 28.000	25.000 - 28.000
Tiefgarage zweigeschossig	-	-	-	40.000 - 60.000	40.000 - 60.000

Quelle: Weeber/Weeber (1996), S. 52 f. Die Baunebenkosten werden mit 14 % der Baukosten veranschlagt. Alle Kosten sind ausschließlich des Begrünungsaufwands. Für die angegebenen Tiefgaragen sind außer dem beträchtlichen Investitionsaufwand auch noch 500 - 600 DM Betriebskosten zu veranschlagen; ähnlich schon Bizer/Ewringmann (1996) und Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1997); eigene Berechnungen.

Bei einem Grundstückspreis von 500,- DM/qm verändert sich das Kalkül durch die Steuerzahlung zugunsten von Parkpaletten und eingeschossigen Tiefgaragen. Ebenerdige Parkplätze bleiben aufgrund der geringen Gestehungskosten die günstigste Alternative. Einzelgaragen stellen bei den hier berücksichtigten Steuersätzen die ungünstigste Alternative dar.

IX.2.5 Reaktionspotenziale und Reagibilitätsmaße bei Altbauten

Die technischen Entsiegelungspotenziale setzen sich nach Dosch (1996) aus den Komponenten Entsiegelung und Belagsänderungspotenzial zusammen. Sie werden begrenzt durch rechtliche Restriktionen und den vorsorgenden Bodenschutz.¹⁶⁹ Für die Abschätzung der technischen Entsiegelungspotenziale der Flächennutzungssteuer ergibt sich äquivalent zur Abgabe auf versiegelte Nebenflächen, dass dieses Potenzial über das anreizspezifische Entsiegelungspotenzial hinausgeht. Das liegt nicht nur daran, dass Komponenten berücksichtigt werden, die bei der Flächennutzungssteuer keine Rolle spielen (Belagsänderungspotenzial), sondern dass die technische Potenzialbetrachtung Entsiegelungskosten unberücksichtigt lässt.¹⁷⁰ Gleichzeitig ist anzumerken, dass die Flächennutzungssteuer Anreize gibt, z. B. Nutzungen auf versiegelten Flächen zu intensivieren, die nicht durch das technische Entsiegelungspotenzial erfasst werden können.

Die technischen Entsiegelungspotenziale werden bei Ein- und Zweifamilienhäusern mit 5 - 10 vH der Grundstücksfläche angegeben.¹⁷¹ Gemessen am Bestand werden damit die Entsiegelungspotenziale unterschätzt. Auf der Basis der versiegelten Freifläche beläuft sich der Anteil der technisch entsiegelbaren Fläche auf bis zu 25 vH. Diese Zahl dürfte jedoch die entsiegelbare Fläche eher überschätzen, wenn die Bemessungsgrundlage die gesamte versiegelte Fläche einschließlich der Gebäudefläche beinhaltet. Es erscheint angemessen, einen Wert von 10 bis 15 vH anzusetzen.

Letztlich bestimmt werden die Entsiegelungsentscheidungen durch die Kosten: Die Entsiegelungskosten bestehen neben den Arbeits- und Materialkosten vor allem aus den Entsorgungskosten des anfallenden Bauschutts. Die Kosten sind nicht nur abhängig vom Belag, sondern streuen auch regional. Asphaltflächen sind deutlich kostenintensiver zu entsiegeln als mit Verbundsteinen abgedeckte Flächen; die Entsorgungskosten bitumenhaltigen Bauschutts variieren je nach verfügbaren Deponieräumen und den zurückzulegenden Entfernungen.

Für die Abschätzung der Entsiegelungskosten von Nebenflächen werden drei Fälle unterschieden:¹⁷²

¹⁶⁸ Der Steuersatz von 1,72 DM/qm entspricht 34 DM und 3,44 DM/qm und Jahr entsprechen 68 DM. Der Berechnung liegt einfachheitshalber ein unendlicher Zeithorizont zugrunde.

¹⁶⁹ Siehe dazu Dosch (1996), S. 24.

¹⁷⁰ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1996), S. 350 ff.

¹⁷¹ Zu den Daten siehe Dosch (1996), S. 26 und Losch (1988).

¹⁷² Das folgende nach Bizer/Truger (1996).

- Fall A: Eine kleine, nur mit Verbundsteinen abgedeckte Fläche wird vom Eigentümer und Selbstnutzer entsiegelt. Pro Quadratmeter entsiegelter Fläche fallen 0,08 m³ Bauschutt an, der in Recyclinganlagen abgegeben werden kann. Die regelmäßige Obergrenze für die kostenlose Annahme liegt bei 1 m³ und wird erst ab einer entsiegelbaren Fläche von 6 qm erreicht. Die Entsiegelungskosten bestehen bei Kleinflächen für Eigenheimbesitzer hauptsächlich in den Arbeitskosten.
- Fall B: Bei Flächen über 6 qm ist von einer Entsorgung per Container auszugehen. Zusätzlich zu den Arbeitskosten fallen Gestellungskosten von mind. 205 DM und eine Entsorgungspauschale von 215 DM für 7 - 8 m³ an. Geht man von einer Schüttung der Verbundsteine und deshalb vom doppelten Raumbedarf aus, können 50 qm entsiegelter Oberfläche in einem Container abgeräumt werden. Pro Quadratmeter ergibt sich ein Entsorgungspreis von über 8,- DM. Berücksichtigt man zusätzlich Arbeitskosten von 15 DM/qm liegen die Entsiegelungskosten bei knapp 25,- DM.
- Fall C: Größere Flächen sowie asphaltierte Flächen können fast nur von Bauunternehmen entsiegelt werden. Die Kosten der Entsiegelung orientieren sich neben den Anfahrtswegen und dem verwendeten Gerät vor allem an der Art des Materials und des Abraumvolumens. Für bituminöse Materialien gilt ein Entsiegelungspreis von 200 DM/m³. Für Kies und lehmiges Material können 100 DM/m³ als Orientierungspunkt gelten. Berücksichtigt man, dass der Rückbau z. B. eine Tiefe von 0,25 m erreichen muss, ergeben sich pro Quadratmeter entsiegelter Fläche Entsiegelungskosten von 25 - 50 DM.

In einer Untersuchung der Abgabe auf versiegelte Nebenflächen wurde für die Entscheidungssituation "Entsiegelung" bei einem Abgabesatz von 5,- DM/qm und Jahr, einem Zeitraum von 6 Jahren und einem Zinssatz von 5 vH konstatiert, dass in den Fällen A und B die diskontierten Abgabebzahlungen die Entsiegelungskosten übersteigen und im Fall C die Untergrenze der Entsiegelungskosten immerhin überschritten wird.¹⁷³

Bei einem Entscheidungshorizont von nur 6 Jahren und einem Standardsteuersatz von 0,86 DM/qm gilt dies nicht für die Flächennutzungssteuer. Sie würde zwar im Fall A noch zu einem veränderten Kalkül führen können. Die Lenkungswirkungen würden jedoch geringer ausfallen als bei der Abgabe auf versiegelte Nebenflächen. Diese Aussage ändert sich auch nur geringfügig, wenn ein erweiterter Zeithorizont zu Grunde gelegt

¹⁷³ Siehe Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1996), S. 350.

wird: Geht man von einem unendlichen Zeithorizont aus, so entspricht ein Steuersatz von 0,86 DM/qm bei einem Zinssatz von 5 vH 17,2 DM/qm. Dieser Betrag liegt für Fall A hoch genug, um Entsiegelungsentscheidungen zu induzieren. Eine solch pauschale Einschätzung ist für Fall B nicht möglich und bei Fallgruppe C werden die Entsiegelungskosten gar nicht mehr erreicht.

IX.3 Lenkungen im Industrie- und Gewerbebau

IX.3.1 Wirkungsketten

Ähnlich wie im Wohnungsbau spielen auch im Industrie- und Gewerbebau die Wirkungsketten, über die der Lenkungsimpuls weitergegeben wird, eine zentrale Rolle. Grundsätzlich gilt für Unternehmen, dass Kostensteigerungen entweder zulasten des Gewinns gehen oder aber sich in höheren Preisen der hergestellten oder verkauften Produkte niederschlagen.

Die Überwälzungsprozesse, die der Erhebung der Flächennutzungssteuer folgen können, sind jedoch ungewiss und hängen weitgehend von der Marktsituation der Unternehmen und ihrer Produkte ab. Grundsätzlich gilt, dass die Flächennutzungssteuer um so besser wirkt, je weniger sie auf die Produktpreise überwälzbar ist.

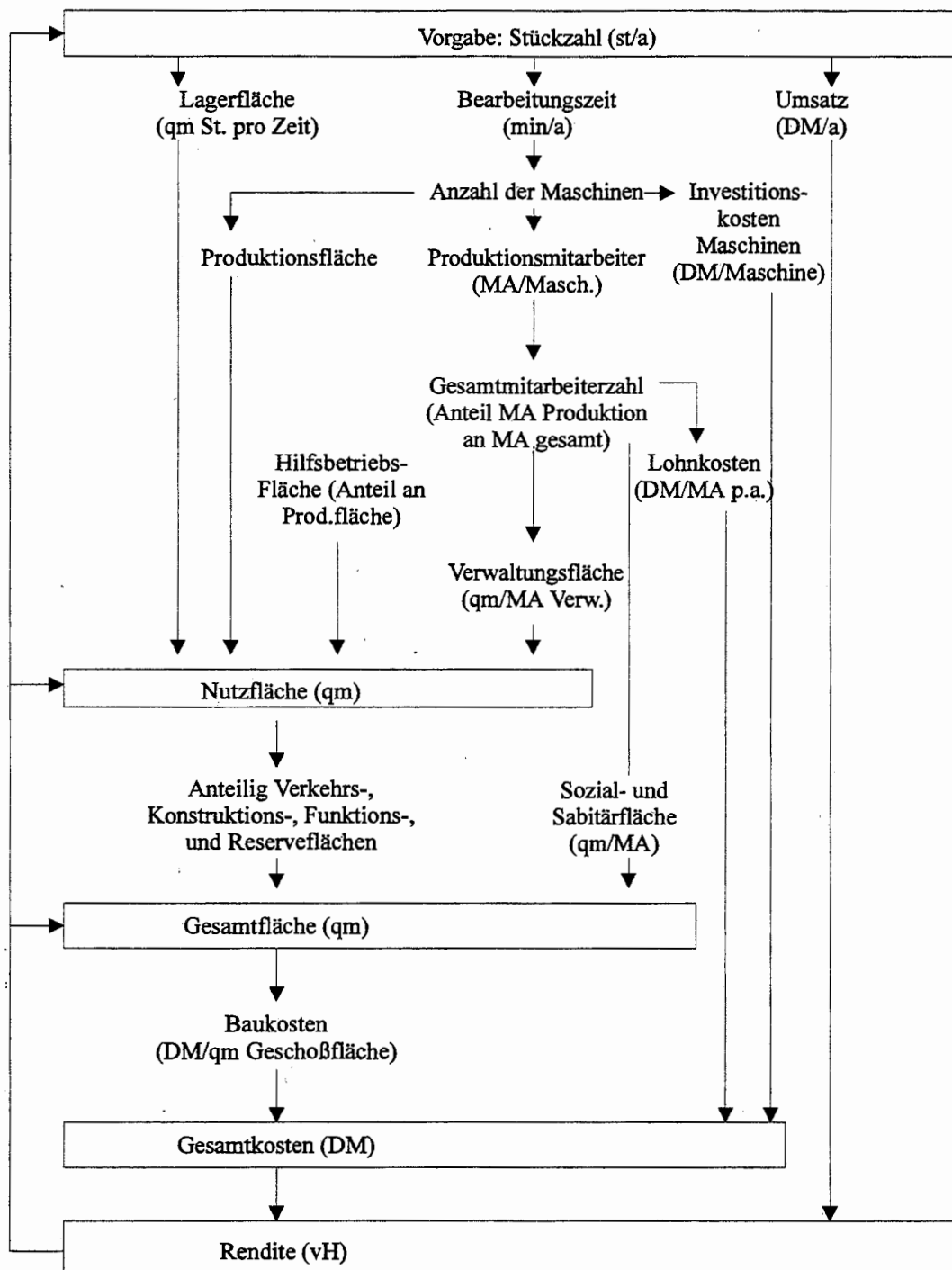
Gleichzeitig gilt, dass die Steuer um so schlechter wirkt, je weniger Unternehmen die Steuerlast von den Grundstückseigentümern überwält bekommen. Diese Situation ist freilich nur eingeschränkt von Bedeutung: Vornehmlich im Gaststättengewerbe, im Kleingewerbe und im Einzelhandel befinden sich die Unternehmen in Situationen, in denen sie Pacht oder Miete zahlen. In den überwiegenden Fällen treten die Unternehmen als Eigentümer auf.

Wie im Wohnungsbau können zwei grundsätzliche Entscheidungssituationen unter der Flächennutzungssteuer abgegrenzt werden. Im Fall der Neuinvestition, z. B. des Neubaus einer Fabrik, hat das Unternehmen einen umfassenden Entscheidungsspielraum, der nicht nur die Gebäudestruktur, sondern auch die Nutzungsintensität und die Versiegelung beinhalten. Im Fall der Bestandsnutzung bleibt dem Unternehmen nur ein vergleichsweise geringer Entscheidungsspielraum. Um die Steuerlast zu senken, kann er einzelne Flächen entsiegeln, oder er kann mehr Nutzungen auf einer Flächeneinheit unterbringen, um die spezifische Steuerlast zu senken.

Während in der ersten Situation der Planungsablauf und die Wirksamkeit des Lenkungsimpulses der Flächennutzungssteuer im Mittelpunkt stehen, spielt im Bestand eine große Rolle, ob die Steuer die Merkfähigkeit übersteigt und damit einen ausreichenden Anreiz gibt, bestehende Flächennutzungen zu überprüfen.

Der in Abbildung IX.12 dargestellte Grobablauf einer Fabrikplanung zeigt, dass anhand einer Produktionsvorgabe über die Berücksichtigung spezieller Produktionsbedingungen die Nutzfläche ermittelt wird, die zur Verfügung stehen muss. Aus der Nutzfläche ergibt sich unter Zuzählung der Verkehrs-, Konstruktions- und Funktionsflächen die Gesamtfläche. In Verbindung mit den Gesamtkosten lassen sich die Baukosten pro Flächeneinheit ausrechnen. In Verbindung mit den erwarteten Umsätzen aus der Vorgabe lässt sich daraus die Rendite ableiten.

Abbildung IX.12: Grobablauf einer Fabrikplanungsstudie



Quelle: Wiendahl/Bracht (1981), Bonny (1996).

Die Flächennutzungssteuer tritt in diesem Ablaufschema erst auf der Ebene der Renditeermittlung in Erscheinung. Dort macht sie sich über höhere Kosten bzw. eine niedrigere Rendite bemerkbar. Je nach Stärke der Wirkung kann die Steuer neben anderen ent-

scheidungsrelevanten Parametern dazu führen, dass die Vorgaben geändert werden, die Nutzfläche verringert, in dem andere technische Optionen gewählt werden, oder einfach die Gesamtfläche z. B. unter Verzicht auf Reserveflächen reduziert wird.

Die Impulswirksamkeit hängt damit institutionell von der Differenzierung der Planung ab. Bei einer ausdifferenzierten Planung würde der Impuls der Flächensteuer präzise berücksichtigt. Die daraus entstehende Lenkungswirkung ist hingegen von den technischen Alternativen und deren Kosten abhängig.

IX.3.2 Bestehende Anreizmechanismen

Auch im Industrie- und Gewerbebau bestehen eine Reihe von Anreizmechanismen, die die Bautätigkeit beeinflussen. Im folgenden werden von diesen Mechanismen einige genannt, um deutlich zu machen, dass die Flächennutzungssteuer auch in diesem Bereich nicht in einem "luftleeren Raum" wirkt.

Gewerbe- und Industrieansiedlungen werden durch zahlreiche Subventionsprogramme gefördert. Zu diesen zählen auf Bundesebene z. B. die Gemeinschaftsaufgabe "Regionale Wirtschaftsförderung". Über die Gemeinschaftsaufgabe "Regionale Wirtschaftsförderung" werden nicht nur Ansiedlungsinvestitionen sondern auch allgemein Neubauten finanziert. Obwohl diese Förderprogramme auch Umweltschutzinvestitionen beinhalten, wird kein spezifischer Anreiz gegeben, flächensparend zu bauen oder wenig zu versiegeln. Derartige Anreize könnten zwar in die Fördertätigkeit aufgenommen werden¹⁷⁴ partielle Konflikte mit dem Wirtschaftsförderungsziel für schwache Regionen sind jedoch wahrscheinlich.

Einzelne Länder haben über die Förderung von Technologiezentren Einfluss auf die Ansiedlungsaktivitäten von Industrie und Gewerbe genommen. So hat das Land Nordrhein-Westfalen über zahlreiche Programme den Bau von Technologiezentren gefördert.¹⁷⁵ Diese dienen dazu, an geeigneten Standorten Gewerbeflächen und Dienstleistungen für Unternehmensgründungen bereitzuhalten. Im Rahmen der Mittelvergabe spielte der Gesichtspunkt des Flächensparens allenfalls eine untergeordnete Rolle. Es kam zwar des öfteren zu Ansiedlungen auf Brachflächen, die nach einer Sanierung der Altlasten

¹⁷⁴ Siehe dazu Losch (1996), S. 54: "Bei den Auswahlverfahren sollte grundsätzlich "innen vor außen" und "alt vor neu" gehen; d. h. Wiedernutzbarkeit innerstädtischer Gewerbebrachen hat Vorrang vor neu ausgewiesenen Flächen am Stadtrand."

¹⁷⁵ Z. B. das Technologieprogramm Wirtschaft und Ziel-2-Mittel, Strukturhilfemittel des Bundes, etc.

einer neuen Nutzung zugeführt werden konnten, diese waren aber eher raumordnungspolitisch als umweltpolitisch motiviert.¹⁷⁶

Einige Länder fördern ausdrücklich Entsiegelungsmaßnahmen. Das Land Hessen stellt z. B. aus dem Aufkommen der Grundwasserabgabe umfangreiche Mittel für Entsiegelungsmaßnahmen bereit. Diese Mittel werden z. T. von den Kommunen und z. T. vom Land verwaltet und können auch für Gewerbe- und Industrieentsiegelungen verwendet werden. Entscheidend für die Förderung ist die Größe der entsiegelten Fläche.¹⁷⁷ Allerdings wird aus dem Aufkommen der Grundwasserabgabe auch die Versiegelung unterstützt. Dies ergibt sich aus dem Ziel der Abgabe: dem vorsorgenden Grundwasserschutz. An Stellen, wo mit der Infiltrierung wassergefährdender Stoffe in das Grundwasser gerechnet werden muss, z. B. auf betriebseigenen Tankstellen, ist die Versiegelung der Fläche ein Beitrag zum Grundwasserschutz. Der Zweite Bericht des Hessischen Umweltministeriums führt deutlich ausschließlich betriebliche Versiegelungsmaßnahmen auf. Unter den Entsiegelungs- und Versickerungsmaßnahmen wird nur eine großflächige Versickerung aufgeführt.¹⁷⁸

Neben den Subventionen wirken auch negative Anreizmechanismen. Von diesen ist die sogenannte "Regenwassergebühr" das Instrument, das am spezifischsten an der Versiegelung ansetzt. Der versiegelungsbezogene Bestandteil der Abwassergebühr, der die Kosten für die Beseitigung und Behandlung von Niederschlagswasser auf die Flächen umlegt, die in die kommunalen Kanalisationen entwässern, spielt auch für Industrie und Gewerbe eine Rolle. Der Anreiz dieser Abgabe besteht aber weniger darin, diese Flächen unmittelbar zu entsiegeln, sondern beinhaltet z. B. auch, dass das anfallende Niederschlagswasser versickert wird.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das bestehende Anreizinstrumentarium sowohl aus Subventionen für Entsiegelungsmaßnahmen, die von einigen Ländern aufgelegt werden, als auch aus der versiegelungsbezogenen Abwassergebühr der Gemeinden besteht. Während die Entsiegelungssubvention den Anreiz der Flächennutzungssteuer direkt verstärkt, wirkt die Abwassergebühr unspezifisch, da sie auch über eine Versickerung der abfließenden Niederschläge umgangen werden kann.

¹⁷⁶ Siehe Thöne/Tidelski et al. (1997), S. 242 f. Zu Einzelbeispielen siehe MWMT (1995), S. 206 ff.

¹⁷⁷ Auch das Land NRW hat ein eigenes Entsiegelungsprogramm, das aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert wird. Siehe Bizer et al. (1997), S. 51.

¹⁷⁸ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (1997), S. 4-64 und Anhang 4-43.

IX.3.3 Wirkungspotenziale

Gewerbe- und Industrieflächen lassen sich in drei Bereiche unterteilen, auf denen unterschiedliche Wirkungsmechanismen gelten:

1. Auf den vorhandenen Gewerbe- und Industrieflächen bestehen weitgehend bereits Nutzungen. Diese können durch die Flächennutzungssteuer weiter konzentriert werden, es käme zu einer Nachverdichtung. Es könnten aber auch Flächen entsiegelt werden, die nicht einen Beitrag zum Unternehmensertrag leisten.
2. Auf den zukünftigen Gewerbe- und Industrieflächen könnte von vornherein über die Beplanung, aber auch über das zusätzliche Anreizinstrument Flächennutzungssteuer der Impuls zu einem verdichteten Bauen gegeben werden. Im Unterschied zur Nachverdichtung, die zumindest partiell den vorhandenen Bestand der Gebäude nutzen muss, kann auf Neubauflächen ein sparsamer Umgang mit Fläche sowie eine geringe Versiegelung durch entsprechende Bauplanung erreicht werden.
3. Schließlich kommt es im dritten Teilbereich, den brachliegenden Gewerbe- und Industrieflächen, zu einem Impuls die versiegelten Flächen wieder zu nutzen bzw. zu renaturieren, um entweder der Steuerlast einen Ertrag gegenüberzustellen oder der Steuerlast zumindest partiell zu entgehen.

In den drei Teilbereichen können die Lenkungspotenziale nach den Maßnahmen gegliedert werden: neue Versiegelung kann vermieden oder Flächen entsiegelt werden.

IX.3.3.1 Neuversiegelung

Die Vermeidung zusätzlicher Versiegelung geht in der Regel mit einer Nutzungsverdichtung auf bestehenden versiegelten Flächen einher. Das beinhaltet auch die Wiedernutzung bereits versiegelter Flächen, z. B. Industriebrachen. Die Möglichkeiten, Flächennutzungen zu verdichten sind indes nicht unbegrenzt und hängen von der Art der Funktion ab. Die betrieblichen Flächenfunktionen werden nach Nutz- und Zusatzfläche unterschieden

Tabelle IX.5: Betriebsflächen nach Funktionen

<i>Nutzfläche</i>	<i>Zusatzfläche</i>
Produktionsfläche	Nebenfläche
Verwaltungsfläche	Funktionsfläche
Lagerfläche	Sozialfläche

Grundsätzlich gilt, dass Nutz-, Verwaltungs- und Lagerflächen am ehesten im Geschossbau unterzubringen sind. Bei den Zusatzflächen ist die Möglichkeit insgesamt gut, die Nutzungen in übereinanderliegenden Geschossen unterzubringen.

Tabelle IX.6: Durchschnittlicher Bereichsflächenanteil an der Bruttofläche

Flächenanteil in %	Arithm. Mittelwert	Standardabweichung
Bereichs-Nutzfläche/Bruttofläche	77,9	5,3
- Produktionsfläche/Bruttofläche	47,4	7,9
- Verwaltungsfläche/Bruttofläche	10,3	3,3
- Lagerfläche/Bruttofläche	20,2	5,6
Bereichs-Zusatzfläche/Bruttofläche	22,1	5,3
- Nebenfläche/Bruttofläche	15,5	4,1
- Funktionsfläche/Bruttofläche	3,5	1,5
- Sozialfläche/Bruttofläche	3,1	1,1

Quelle: Podolsky (1975)

Empirisch besteht wegen der entsprechenden Anteile an der Bruttofläche das größte Potenzial bei den Produktionsflächen mit knapp 50 vH und den Lagerflächen mit 20 vH. Die Nebenflächen mit 15 vH und die Verwaltungsflächen mit 10 vH nehmen ebenfalls einen großen Anteil ein. Aufgrund des Umfangs von Produktions-, Lager- und Verwaltungsflächen hängt das Lenkungspotenzial in starkem Maße davon ab, ob die Funktionen baulich anders als ebenerdig untergebracht werden können.

Gleichzeitig ist es von Bedeutung, inwieweit schon jetzt einzelne Funktionen übereinander untergebracht werden, d. h. dass die Potenziale bereits ausgeschöpft werden. Das gilt z. B. fast ausschließlich für die den Produktionshallen zugeordneten Büro- und Sozialräume.¹⁷⁹

Wichtig ist auch, inwiefern unterschiedliche Branchen ihre Produktionsstätten im Geschossbau unterbringen können. Da die Branchendifferenzierung jedoch auf relativ vagen Kriterien beruht, dürften die Unterschiede hinsichtlich der Geschosstauglichkeit ähnlich ungenau sein wie die branchenspezifischen Flächenkennziffern. Dennoch gilt, dass die Fortschritte bei mehrgeschossigen Produktionsstätten beträchtlich waren. Insbesondere neue Entwicklungen in der Fertigungs- und der Fördertechnik verbessern sogar die Unterbringung in Geschossbauten relativ zu eingeschossiger Anordnung.¹⁸⁰

Die Auffassung darüber, welche Zukunft der Geschossbau bei Produktionsstätten hat, ist jedoch umstritten. Trotz neuerer Entwicklungen stehen dem Geschossbau gewisse Restriktionen gegenüber:¹⁸¹

- Der Produktionsprozess lässt sich im Flachbau übersichtlicher organisieren;
- Bei präziser Fertigung muss eine erschütterungsfreie Aufstellung gewährleistet sein;
- Für großvolumige und/oder schwere Produkte ist Geschossbau ungeeignet;
- Geschossbau ist teurer als Flachbau
- Baurechtliche Vorschriften (etwa Brandschutz)

Gleichzeitig zeigen die Trends im Flächenbedarf, dass bei steigenden Anforderungen an das Arbeitsumfeld eine Ausweitung des Flächenbedarfs, der allerdings vornehmlich als Freiflächenbedarf zur Geltung kommt. Damit sinkt der Auslastungs- bzw. der Versiegelungsgrad der Flächen. Dieser Trend ist besonders bei neuen Gewerbegebieten zu beobachten.

Ein aus den achtziger Jahren stammendes Gutachten der Zentralstelle für Wirtschaftsförderung beim Berliner Senat für Wirtschaft ergab zwar, dass die Einsparpotenziale

¹⁷⁹ Siehe Ackermann (1993), S. 39 f. Auch Zeck (1993), S. 35: "Wir stellen heute fest, dass relativ komplizierte Produktionsabläufe auch in mehrgeschossigen Anlagen hergestellt werden können, ohne dass dies das wirtschaftliche Ergebnis negativ beeinflusst."

¹⁸⁰ Siehe Ackermann (1993), S. 40.

¹⁸¹ Zum folgenden Mielke (1991).

durch mehrgeschossige Produktionsstätten relativ hinter "den allgemeinen Erwartungen zurückbleiben werden."¹⁸² Gleichzeitig kam man jedoch zu dem Ergebnis, dass die Akzeptanz für flächensparende Maßnahmen bei den Betrieben relativ groß sei. Mit anderen Worten bestand Ende der achtziger Jahre bei relativ geringem technischen Lenkungspotenzial eine hohe Reagibilität hinsichtlich finanzieller Anreize. Ackermann (1991), S. 214 folgert: "Durch die Koppelung der Gewerbesteuer an den Grundflächenverbrauch könnten ressourcenschonendere Geschossbauten für die Industrie gefördert werden."

Eine Nutzungsintensivierung kann über eine höhere Bebauung erreicht werden. Sie kann aber auch über eine geringere Dimensionierung von Reserveflächen realisiert werden. Tatsächlich bestätigen Beobachtungen der Gewerbeflächennachfrage, dass die ansiedlungswilligen Betriebe über ihren mittelfristigen Flächenbedarf hinausgehen, wenn der Grundstückspreis gering ist. Mit ansteigendem Grundstückspreis nimmt die Dimension der Expansions- und Reserveflächen deutlich ab: So halten Betriebe in Verdichtungsgebieten geringere Reserveflächen vor als in gering verdichteten Gebieten.¹⁸³

Die insgesamt als relativ hoch eingeschätzte Preiselastizität der Gewerbeflächennachfrage hat jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung für die Wirkung der Flächenutzungssteuer: Nur wenn es sich um separate Grundstückspartellen handelt, auf denen keine versiegelte Fläche besteht, ist die Steuerlast wegen der Eingruppierung in Steuerklasse IV geringer. Andernfalls ist der als Reservefläche unversiegelt gehaltene Grundstücksteil steuerfrei.

Indirekt entsteht dennoch ein Wirkungspotenzial für die Reduzierung der Reserveflächen, weil über die Verteuerung der Flächennutzung insgesamt der Vorhabenträger einen Anreiz empfängt, Kosten zu senken. Wie bei dem Wirkungsmodell im Wohnungsbau kann die Kostensteigerung bei Neubauvorhaben über eine geringere Grundstücksgröße, eine im Anspruch reduzierte Bauausführung oder eine geringere Versiegelung aufgefangen werden. Der Grundstückseffekt führt zu geringeren Reserveflächen.

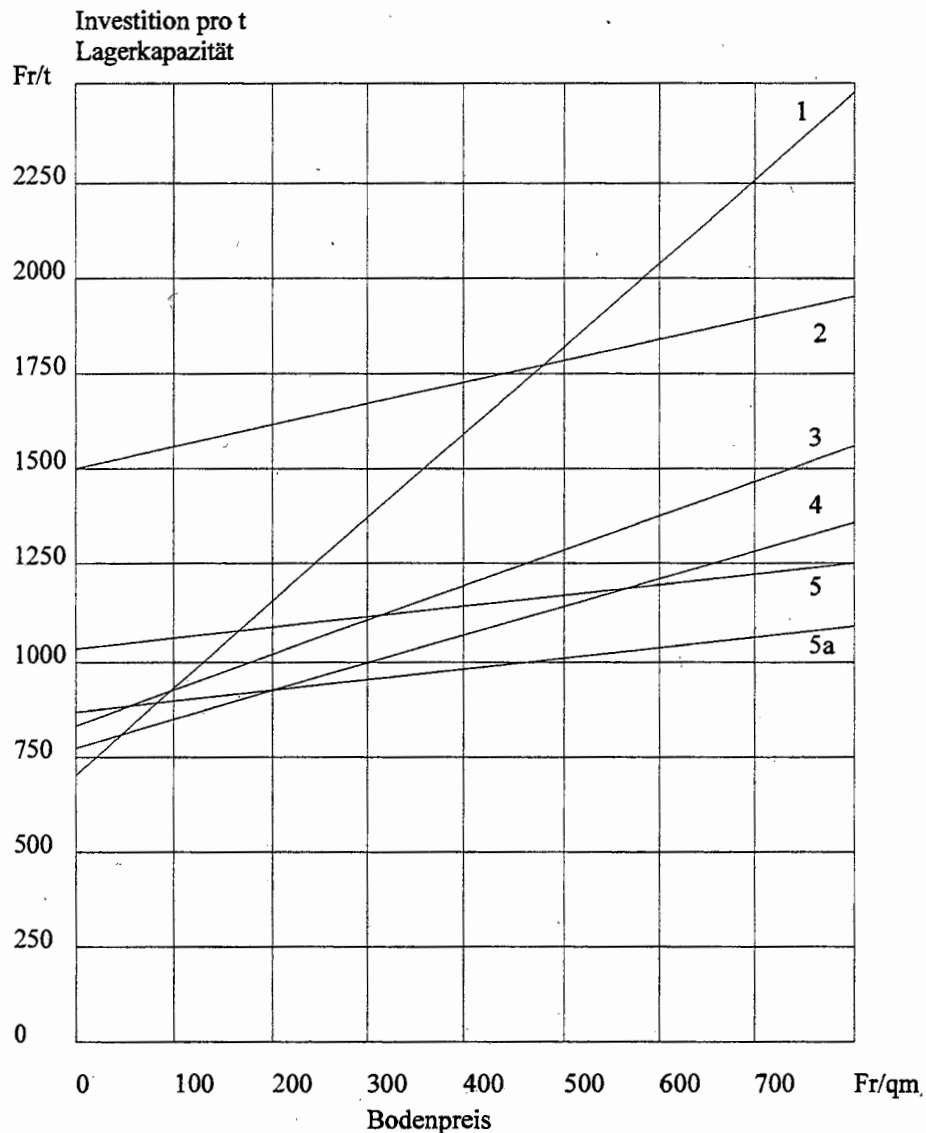
Die Wirtschaftlichkeit von Lagersystemen hängt aufgrund des großen Flächenbedarfs der Lagerhaltung stark vom Grundstückspreis ab. Wie Abbildung IX.13 zeigt, ist Variante 4, dem Stahlregallager bis zu 11 m Nutzhöhe, bis zu einem Bodenpreis von - in Schweizer Franken ausgedrückt - 450 Fr/qm die günstigste Alternative. Die Steigungen

¹⁸² Ackermann (1991), S. 214.

¹⁸³ ILS (Hrsg.; 1987): Flächenbedarf von Industrie und Gewerbe - Bedarfsrechnung nach GIFFPRO-, Materialien Bd. 4.035, Dortmund. Wibera (1978), Stark (1980)

der Geraden zeigen, wie unterschiedlich die Lagerhaltungssysteme auf den Bodenpreis reagieren. Am empfindlichsten ist dies der Fall bei Flachhallen bis 5 m Nutzhöhe (Variante 1).

Abbildung IX.13: Lagersystemvergleich: Investition pro t Lagerkapazität in Abhängigkeit der Grundstückspreise



Variante 1: Flachhalle 5m Nutzhöhe; Variante 2: Stockwerklager 5geschossig; Variante 3: Flachhalle 8m Nutzhöhe; Variante 4: Stahlregallager 11m Nutzhöhe; Variante 5: Betonhochregallager 33,5m Nutzhöhe; Variante 5a: Variante 5 exklusive Feuerlöschanlage

Quelle: Dolezalek/Warnecke (1991), Bonny (1996).

Für die Lagerhaltung gilt bei steigendem Grundstückspreis folglich, dass unterschiedliche Systeme mit geringerem Flächenbedarf eingesetzt werden können. Das bedeutet,

dass der Faktor Fläche oder Boden durch den Einsatzfaktor Kapital substituiert werden kann.¹⁸⁴

Grundsätzlich wird in der Literatur nicht bezweifelt, dass gewerbliche und industrielle Flächennutzungen preiselastisch sind, sofern es sich um Neuansiedlungen handelt. Gleichzeitig wird anerkannt, dass es sich bei der Fläche um einen Produktionsfaktor handelt, der teilweise durch andere Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital ersetzt werden kann. Derartige Substitutionsprozesse können jedoch kaum durch die vergleichsweise niedrigen Preise für gewerbliche Flächen in Gang gesetzt werden.¹⁸⁵

Im folgenden werden die Lenkungspotenziale für zwei weitere Fälle diskutiert. Im ersten Fall geht es um die Baukosten der Alternative zweigeschossiges statt eingeschossiges Bauen bei einem Einkaufszentrum. Im zweiten Fall geht es um die Parkraumbereitstellung wie sie bei Einkaufszentren, Dienstleistern aber auch industriellen Fertigern notwendig ist.

Aufgrund der Bevorzugung von eingeschossigen Lösungen im Gewerbebau könnte vermutet werden, dass ebenerdiges Bauen trotz des höheren Flächenbedarfes kostengünstiger ist. Dem ist jedoch nicht so: Die überschlägige Berechnung einer Alternativlösung von einer ein- bzw. zweigeschossigen Erstellung eines Einkaufszentrums zeigt, dass die Kosten für eine zweigeschossige Lösung um 17,7 v.H. niedriger liegen, wenn dieselbe Verkaufsfläche zugrundegelegt wird. Die zweigeschossige Lösung ist auch dann noch günstiger, wenn die notwendige Infrastruktur für Einkaufszentren wie Treppen, Rolltreppen und Fahrstühle berücksichtigt werden (siehe Tabelle IX.7 und Tabelle IX.8).¹⁸⁶

¹⁸⁴ Siehe Bonny (1996), S. 94.

¹⁸⁵ Siehe Mielke (1991), S. 18; Bauer/Bonny (1987).

¹⁸⁶ Kosten eines Fährsteiges belaufen sich auf rd. 300.000 DM, eine Treppe schlägt mit ca. 60.000 DM zu Buche, zwei Fahrstühle kosten zusammen weitere 360.000 DM. Die Bauwerkskosten zuzügl. geschossabhängiger Infrastruktur belaufen sich dann auf 6.152.050 DM für die zweigeschossige Lösung. Vgl. dazu und zum folgenden Bizer et al (1997), S. 326 ff.

Tabelle IX.7: Bauwerkskosten für Einkaufszentrum mit 10.000 qm Bruttogeschossfläche - eingeschossige Lösung

	Berechnungsgrundlagen	Summe
Dach	10.000 qm $\times$ 330 DM/qm	3.300.000
Grund	10.000 qm $\times$ 250 DM/qm	2.500.000
Opake Wände	80 vH: 1.280 qm $\times$ 350 DM/qm	448.000
Fenster Alu	20 vH: 320 qm $\times$ 1.100 DM/qm	352.000
Summe		6.600.000

Quelle: Deters (1997)

Auch ohne Flächennutzungssteuer ist die flächen- und versiegelungssparende Variante kostengünstiger. Die Steuer kann infolgedessen das Kalkül zusätzlich verbessern: die Kostendifferenz zwischen den Alternativen erhöht sich.

Tabelle IX.8: Bauwerkskosten für Einkaufszentrum mit 10.000 qm Bruttogeschossfläche - zweigeschossige Lösung

	Berechnungsgrundlagen	Summe
Dach	5.000 qm $\times$ 330 DM/qm	1.650.000
Grund	5.000 qm $\times$ 250 DM/qm	1.250.000
Opake Wände	1.943 qm $\times$ 350 DM/qm	680.000
Fenster Alu	320 qm $\times$ 1.100 DM/qm	352.000
Geschoßdecke	5.000 qm $\times$ 300 DM/qm	1.500.000
Summe		5.432.050

Quelle: Deters (1997)

Ähnlich wie bei den Lagerflächen so reagieren auch die Parkierungsflächen besonders reagibel auf den Grundstückspreis. Für die Vorhabenträger von Parkierungsflächen sind neben Qualitätsgesichtspunkten, bei denen Tiefgaragen aufgrund der geringeren Kundenfreundlichkeit z. B. schlechter abschneiden als ebenerdige Parkierungsflächen, vor allem Kostengesichtspunkte wesentlich.

Tabelle IX.9: Kostenvergleich für Parkraum von Einkaufszentren in Tiefgaragen (in DM/Stellplatz)

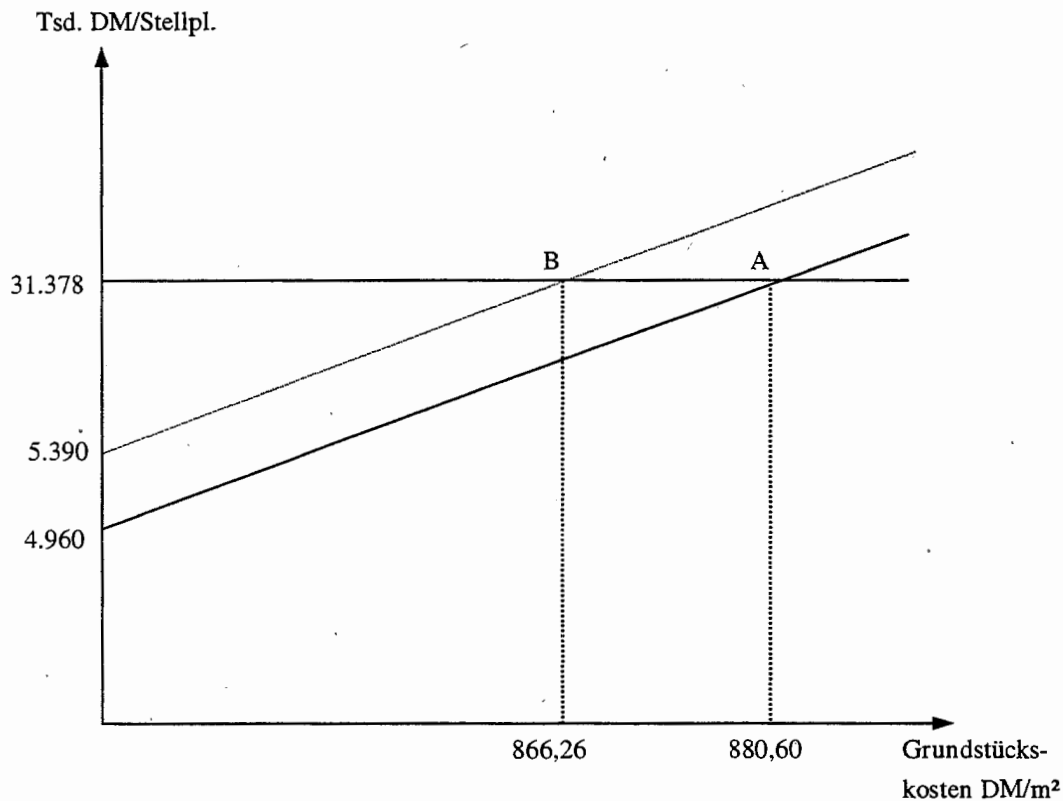
	ebenerdiger Park- platz	Ein UG, 120 St.	Zwei UG, 240 St.	Drei UG, 360 St.
Bauwerk-Konstruktion	4.350	20.937	23.443	29.670
Bauwerk-Techn. An- lagen	-	6.378	7.500	7.250
Baunebenkosten, Aus- stattung	610	4.063	4.515	5.355
Gesamtkosten/Stell- platz	4.960	31.378	35.458	42.275

Quelle: Weeber/Weeber (1996), S. 52 und 75, ohne die Kosten für Ausstattung und Kunstwerke bei den Tiefgaragen.

Zu einer Entscheidung zwischen ebenerdigen Parken und dem Bau einer Tiefgarage kommt es im Außenbereich, wenn bereits eine Gebäudeüberbauung geplant ist, gleichzeitig aber ausreichend Fläche verfügbar ist. Der Vorhabenträger entscheidet sich dann, indem er die Gesamtkosten der Alternativen vergleicht. Dabei spielen die Grundstückskosten eine zentrale Rolle. Die folgende Abbildung zeigt, dass in der ursprünglichen Situation ohne Flächennutzungssteuer der Grundstückspreis, ab dem die Entscheidung zugunsten der Tiefgarage fällt, bei 880,60 DM/qm liegt. Dieser Preis bestimmt sich aus dem Schnittpunkt der parallel zur Abszisse verlaufenden Kostenfunktion für die Tiefgarage und der steigend verlaufenden Kostenfunktion für ebenerdigen Parken. Die Steigung ergibt sich aus dem Grundstücksbedarf von 30 qm pro Stellplatz.

Wird nun eine Flächennutzungssteuer von 0,86 DM/qm versiegelte Grundfläche erhoben, d. h. abgezinst mit 5 v.H. bei ewiger Rente ergeben sich als Einmalzahlung 17,20 DM/qm. Da beim ebenerdigen Parken 25 qm versiegelt werden, steigt der Ordinatenabschnitt der Kostenfunktion von 4.960 DM um 430 DM auf 5.390 DM. Dadurch verschiebt sich der Punkt, in dem der Investor indifferent zwischen den Alternativen ist von 880,60 DM pro qm Grundstücksfläche auf 866,26 DM/qm.

Abbildung IX.14: Die Entscheidungssituation zwischen ebenerdiger Parkfläche und eingeschossiger Tiefgarage



Quelle:

Bizer/Ewringmann (1996), S. 65 mit neuer Berechnungsgrundlage.

Unabhängig von diesen Einzelbeispielen für die Parkraumbereitstellung deuten die auf Bundesebene (alte Länder) ausgewerteten Daten von Baugenehmigungen an, dass von 1987 auf 1993 die Grundflächendichten¹⁸⁷ im Nicht-Wohnungsbau geringfügig zugenommen haben. Dies beruht auf Zunahmen bei Fabrik- und Werkstattgebäuden sowie Büro- und Dienstleistungsgebäuden. Im Bereich Handel und Lagergebäude war hingegen eine leichte Abnahme der Grundflächendichte zu verzeichnen.¹⁸⁸ Daraus lässt sich schließen, dass in diesem Zeitraum durchaus Potenziale für verdichtetes Bauen genutzt werden konnten, und dass diese in einigen Bereichen keineswegs ausgeschöpft wurden.

¹⁸⁷ Die Grundflächendichte gibt nur das Verhältnis der überbauten Fläche zur Grundstücksfläche an. Sie ist kein exakter Maßstab für die Versiegelung.

¹⁸⁸ Siehe Dosch (1996), S. 20.

Zieht man als Anhaltspunkt für die kurzfristig maximale Reduzierung der Neuversiegelungsrate das Entsiegelungspotenzial des Bestandes hinzu, ergibt sich für Industrie und Gewerbe eine Reduzierung der Neuversiegelung um max. 6 %, d. h. von den rund 1.378,75 ha/a werden 82,5 ha/a weniger versiegelt.¹⁸⁹ Das würde bedeuten, dass jedes Jahr rund 6 % der Neuversiegelung einfach dadurch eingespart würden, dass von vornherein so restriktiv versiegelt wird, wie es das Entsiegelungspotenzial des Bestandes nahe legt.

IX.3.3.2 Entsiegelung

Das Maß der Entsiegelung aufgrund der Flächennutzungssteuer hängt entscheidend von den Erträgen der versiegelten Fläche, den Entsiegelungskosten und den Steuerentlastungen sowie den Entsiegelungssubventionen ab. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass hauptsächlich die Flächen entsiegelt werden, die weder zur Zeit noch absehbar Erträge erwirtschaften.

Das technische Entsiegelungspotenzial der Gewerbe- und Industrieflächen weist ein vergleichbar niedriges Potenzial von 6 vH von den Gesamtflächen auf. Bei den Betriebsflächen sind es hingegen rund 26 vH an entsiegelbarer Fläche.¹⁹⁰

Als typische Entsiegelungsmaßnahmen auf gewerblichen Flächen werden (Teil-) Entsiegelungen von Erschließungswegen, Angestelltenparkplätzen, Pausenflächen und Randstreifen entlang der Grundstücksgrenzen genannt.¹⁹¹ Besonderen Einschränkungen des technischen Entsiegelungspotenzials unterliegen Branchen, die mit bodengefährdenden Stoffen arbeiten. In diesen Bereichen sind Entsiegelungsmaßnahmen weitgehend ausgeschlossen.¹⁹²

Metallverarbeitung, Galvanik, Spiegelherstellung;
Lackierereien, Färbereien;
Munitionsherstellung;
Textil- und Lederverarbeitung;
Kunststoffverarbeitung;

¹⁸⁹ Hier wird nicht von Betriebsflächen ausgegangen, weil in dieser Kategorie nicht die Gebäude enthalten sind.

¹⁹⁰ Siehe zu diesen Angaben Dosch (1996), S. 26. In dieser Zahl ist nicht das Belagsänderungspotenzial enthalten.

¹⁹¹ Siehe Heber/Lehmann (1996), S. 7.

¹⁹² Siehe Heber/Lehmann (1996), S. 7.

Chemische Reinigung;
Tankstellen, Tanklager;
Reparaturbetriebe, Schrottplätze;
Abfallbehandlung, -sammlung;
Klärwerke;
Flugplätze.¹⁹³

In diesen Branchen begrenzt das Wasserhaushaltsrecht die mögliche Reagibilität der versiegelten Fläche auf die Flächennutzungssteuer. Entsiegelungen in diesen Betrieben dürften deshalb nur in Ausnahmen vorkommen.

Bei gewerblichen und industriellen Entsiegelungsmaßnahmen dürften kaum Entsiegelungskosten der unteren Kostengruppen vorkommen. In der Regel dürften die Entsiegelungskosten eher zwischen 25,- DM und 50,- DM oder sogar darüber liegen. Problematisch auf altversiegelten Industrieflächen ist immer, ob unter der Abdeckung Altlasten vorkommen. Wenn das der Fall ist, steigen die Kosten der Entsiegelungskosten um ein Vielfaches an, weil die Aufbereitungskosten für das Erdreich hinzukommen.

In einzelnen Regionen wie dem Ruhrgebiet, das nach Schätzungen 1988 einen Anteil von rund 25 vH von Brachflächen an der insgesamt bebauten Industrie- und Gewerbefläche aufwies, spielte das Altlastenproblem eine besondere Rolle. Allein das Risiko, dass es sich um Altlastenverdachtsflächen handelte, verhinderte schon eine Ansiedlung neuer Betriebe. Erst über die Senkung der Folgekosten durch eine weitgehende Kostenübernahme bei Altlastensanierungen durch das Land sowie gleichzeitig durch kaum zur Verfügung stehende neue Gewerbeflächen wurde die Wiedernutzung angeregt.

Die Einführung der Flächennutzungssteuer ergänzt diese Konstellation um einen Anreiz, auf den wiedergenutzten Flächen flächensparend zu bauen. Für die Betriebe, die sich auch aus Imagegründen für derartige Wiedernutzungen entscheiden, kann eine geringe Versiegelung und ein verdichtetes Bauen auf den versiegelten Flächen zusätzlich einen Beitrag leisten, die Anspruchsgruppen des Unternehmens zu befriedigen. Als entsprechende Anspruchsgruppen mit einem ökologischen Bewusstsein treten neben Endverbrauchern zunehmend auch die Nachfrager von Zwischenprodukten auf, wenn sich

¹⁹³ Bei Flugplätzen können jedoch Versickerungs- und Brauchwassernaßnahmen durchgeführt werden, wenn sie mit einer Aufbereitung einhergehen. Siehe dazu Hessisches Ministerium für Umwelt (1997), S. 4-64. Eine Entsiegelung schien jedoch auch in diesem Fall nicht möglich.

eine entsprechende Produktion und Transparenz am Markt rentiert. Als Anspruchsgruppen kommen jedoch auch Anwohner und Arbeitnehmer in Frage.

Als Beispiel für eine erfolgreiche Realisierung eines Entsiegelungspotenzial im Bestand der Gewerbeflächen sei die "Gewerbeumfeldverbesserung Dortmund-Bornstraße" genannt. Die Gewerbeumfeldverbesserung hatte zum Ziel, bisher un- und untergenutzte Flächen einer erneuten Nutzung zuzuführen. Dafür sollte das Gewerbegebiet attraktiver gestaltet werden, indem stärker begrünt und entsiegelt wurde. Bei dem Gebiet handelte es sich um Erneuerungsmöglichkeiten eines "alten, teilweise untergenutzten und mit kleinteiligen Brachen durchsetzten innerstädtischen Gewerbegebietes".¹⁹⁴

Das Gewerbegebiet umfasst 123,5 ha. Davon waren 18 ha, d. h. 14,6 vH Brachflächen. 20 ha, das entspricht 16,2 vH, waren untergenutzt. Die Vollversiegelung des Gebietes war mit über 50 vH ausgesprochen hoch. Zusätzlich waren 29,5 vH der Gesamtfläche teilversiegelt. Nur 20,4 vH der Fläche wiesen eine geringe bzw. keine Versiegelung auf.

Im Nutzungskonzept war die Erhaltung von ca. 15,6 ha (12,7 vH) und die Neuschaffung von ca. 9,4 vH (7,7 vH) Grünflächen bzw. entsiegelten und begrüntem Teilen der privaten Baugrundstücke vorgesehen. Das Nutzungskonzept umfasste neben den im Aufgabenbereich öffentlicher Vorhabenträger liegenden Maßnahmen auch Maßnahmen auf privaten Gewerbegrundstücken. So sollten im Bestand von den nicht-überbauten Flächen mindestens 5 vH entsiegelt und bepflanzt werden (Potenziale bei nicht stark genutzten Kfz-Stellplätzen, Fußwegen, Anlegen von Vegetationsflächen entlang der Grundstücksgrenzen). Als problematisch bei der Entsiegelung auf Gewerbe- und Industrieflächen stellten sich eventuelle Altlasten dar.

Bei den Neuordnungsbereichen waren folgende Schwerpunktmaßnahmen vorgesehen: 60 vH der nicht überbauten Grundstücksfläche, jedoch mind. 15 vH der gesamten Grundstücksfläche sollten unversiegelt bleiben. An den Grundstücksgrenzen zur Straße sollten 7,5 m breite Pflanzstreifen, an den übrigen Grundstücksgrenzen 2 m breite Streifen erhalten bleiben. Der Gesamteffekt der privaten und öffentlichen Maßnahmen erbrachte eine Zunahme der unversiegelten Bodenflächen um 60 vH, d. h. statt vorher 20 vH waren 32 vH der Fläche unversiegelt.

Daten zu den Betriebsflächen, die eine Hochrechnung des technischen Entsiegelungspotenzials erlaubten, liegen nur für einige Bundesländer vor. Deshalb wird im folgenden

¹⁹⁴ Siehe dazu und zum folgenden Reiß-Schmidt (1988).

nur das Beispiel Nordrhein-Westfalens herangezogen. Das technische Entsiegelungspotenzial ergibt sich aus Tabelle .

Tabelle IX.10: Lenkungswirkungen berechnet auf der Basis des technischen Entsiegelungspotenzials in Nordrhein-Westfalen - nur Betriebsfläche

	Bemessungs- grundlage "ver- siegelte Fläche" in ha	Belastung bei 0,86 DM/qm in Mio DM	Technisches Entsiegelungspo- tenzial in % der Betriebsfläche	Entlastung bei 0,86 DM/qm in Mio DM	Reduzierte Be- lastung in Mio DM bei 0,86 DM/qm
Betriebsfläche ohne Abbau-land	8018	68,95	25,9	17,86	51,10
davon Halde	1161,8	9,99	10	1,00	8,99
davon Lagerplatz	2514,65	21,63	33	7,14	14,49
davon Versor- gung	1141	9,81	20	1,96	7,85
davon Entsor- gung	1425	12,26	10	1,23	11,03
für Erweiterun- gen	240	2,06	33	0,68	1,38

Quelle: Dosch (1996), Bizer et al. (1997), S. 353, eigene Berechnungen.

Wenn das technische Entsiegelungspotenzial als Indikator für die maximale Lenkungswirkung herangezogen wird, ergeben sich Lenkungspotenziale von 10 bis 33 vH je nach Funktion der Fläche. Auf der Basis des bundesdurchschnittlichen Steuersatzes von 0,86 DM/qm reduziert sich damit die Belastung um knapp 18 Mio DM auf 51 Mio DM. Allerdings dürfte das technische Entsiegelungspotenzial sowohl das kurz- wie auch das mittelfristige tatsächliche Entsiegelungspotenzial weit überschätzen. Das liegt nicht nur an dem geringen Steuersatz,¹⁹⁵ sondern vor allem daran, dass die Entsiegelungskosten bei der Ermittlung des technischen Potenzials keine Rolle spielen.

Insgesamt lässt sich für die Lenkungswirkung im Bereich Industrie und Gewerbe festhalten, dass die technischen Potenziale geringer sind als bei Wohnbauflächen. Die Entsiegelungskosten dürften außerdem im oberen Bereich der für das Wohnen angegebenen Kosten liegen. Entsiegelungsmaßnahmen werden außerdem dadurch restringiert, dass sie nur dann in Frage kommen, wenn keine wassergefährdenden Stoffe eine Gefahr für das Grundwasser darstellen. Aufgrund der inzwischen verbesserten Möglichkeiten, im Gewerbebau Nutzungen zu verdichten, d. h. den Geschossbau zu stärken, besteht den-

¹⁹⁵ Vgl. den Abgabesatz von 5,- DM pro qm versiegelter Nebenfläche der in Bizer et al. (1997), S. 353 für eine Lenkungsabgabe Nordrhein-Westfalen geprüft wurde.

noch die Möglichkeit, durch die Flächennutzungssteuer einen Anstoß zu geben, flächensparend und - in begrenztem Ausmaß - versiegelungssparend zu bauen.

IX.4 Lenkungen im öffentlichen Bereich

IX.4.1 Grundlegende Wirkungshypothesen

Neben den Wohnungsbauinvestoren und den Investoren für Industrie und Gewerbebauten sind die öffentlichen Hände bedeutende Akteure in der Versiegelung. In einer Analyse der Reaktionsmöglichkeiten und -wahrscheinlichkeiten ist zu berücksichtigen, dass die Gebietskörperschaften zwar komplexe Institutionen darstellen, die Entscheidungen aber von Individuen getroffen werden. In der ökonomischen Theorie wird davon ausgegangen, dass in Administrationen handelnde Subjekte nach Macht streben.¹⁹⁶

Unternehmensführer in der freien Wirtschaft verfolgen im wesentlichen eine Profitmaximierung. Da einer reinen pekuniären Profitmaximierung jedoch durch die Eigentümer der Unternehmen Grenzen gesetzt werden, kommt es zu diversen nicht-geldlichen Zielen wie Dienstfahrzeuge, Spesen, zusätzliche Mitarbeiter, etc. Mit jedem zusätzlichen Mitarbeiter verringert sich z. B. die Möglichkeit der Eigentümer, die Handlungen der Unternehmensführer zu kontrollieren. Die Macht der Manager lässt sich somit leichter in Einkommen umwandeln.

Für das Führungspersonal von Verwaltungen ist diese Transformation noch schwieriger. Die Einkommensmöglichkeiten sind für gegebene Positionen weitgehend fixiert und lassen sich nur indirekt steigern. Deswegen sind zwei nicht-pekuniäre Ziele besonders wichtig: die Größe der Abteilung und die Risikoaversion. Über die Größe der Abteilung kann der Einfluss vergrößert werden, die das leitende Personal hat. Die Risikoaversion bestimmt das Verhalten der Verwaltung gegenüber der Politik: So werden die leicht messbaren Güter und Dienstleistungen, die von der Verwaltung bereitgestellt werden, oft im Übermaß produziert, während weniger gut messbare Leistungen in zu geringem Ausmaß bereitgestellt werden.

Dabei unterliegen die Angehörigen öffentlicher Verwaltungen keineswegs in jedem Fall einer geringeren Kontrolle als Manager in privaten Unternehmen: Sie stehen in Konkurrenz untereinander um Führungspositionen und kontrollieren sich damit intern, und sie

¹⁹⁶ Siehe dazu und zum folgenden Mueller (1996), S. 250 ff.

handeln in einem Umfeld, in dem durch regelmäßige Wahlen ein Anreiz für die Politik existiert, die Verwaltung effektiv zu kontrollieren.¹⁹⁷ Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass Verwaltungen zu monolithisch sind, um generell auf veränderte Umweltbedingungen zu reagieren.

Nicht nur die institutionellen Bedingungen legen nahe, dass Reaktionen auf Anreizimpulse in der öffentlichen Verwaltung anders ausfallen als in privaten Unternehmen; die Art der bereitgestellten Güter und Dienstleistungen bedingt die institutionellen Mechanismen der Bereitstellung. Öffentliche Verwaltungen haben in der Regel die Aufgabe, öffentliche Güter bereitzustellen. Diese unterscheiden sich von privaten Gütern dadurch, dass sie nicht-rival im Konsum sind, vom Konsum aber auch keiner ausgeschlossen werden kann. Aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit kann kein direkter Preis für das Gut verlangt werden, denn jeder kann unabhängig vom Entrichten eines Entgelts soviel konsumieren wie er will. Das erschwert auch die Bestimmung des "richtigen" Maßes der Bereitstellung. Weil aufgrund der öffentlichen Gutseigenschaften bestimmter Leistungen die Nachfragefunktionen nicht bekannt sind, können aufgrund von Preisänderungen nur politisch bestimmte Angebotsreduzierungen vorgenommen werden. Wie diese Reaktionen ausfallen, dürfte indes von der politischen Einstellung der Akteure abhängen.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hände über vier Hypothesen eingrenzen:¹⁹⁸

- Erstens können sie über Abgabenerhöhungen die Mehrkosten kompensieren. Dann kann eine Anpassung an das Lenkungsziel ausbleiben (Abgabenerhöhungshypothese).
- Zweitens kann die Abgabenlast in vollem Umfang die Mittel für geplante Maßnahmen reduzieren. Dann werden Vorhaben, die mit Versiegelungen einhergehen, nur noch in dem Umfang verwirklicht, in dem sie ohne Mehrbelastung gegenüber der Situation ohne Abgabe durchgeführt werden können. Dieser Haushaltseffekt wird vor allem in der Einführungsphase der Abgabe wirksam (Haushaltshypothese).
- Drittens können die Mehrausgaben für die Steuerzahlungen ausgeglichen werden, indem an anderer Stelle des Budgets eingespart wird. Dabei kann sich um die Real-

¹⁹⁷ Siehe Mueller (1996), S. 258.

¹⁹⁸ Siehe zum folgenden Bizer/Ewringmann (1997), S. 19.

sierung von Effizienzgewinnen handeln. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass Leistungseinschränkungen erfolgen (Einsparhypothese).

- Viertens kann es zu einer echten Anpassung der Maßnahmen kommen, in dem Nutzungen flächensparend und -schonend umgesetzt werden. Dann werden Versiegelungen nicht bloß zeitlich verlagert. Versiegelte Flächen werden intensiver genutzt (Lenkungshypothese).

Innerhalb der Verhaltenshypothese können die Gebietskörperschaften anhand verschiedener Kriterien eingeordnet werden. Neben den Refinanzierungsmöglichkeiten spielen dabei die Entscheidungskompetenzen für die Vorhaben und die Art des Vorhabens eine zentrale Rolle. Für die Gemeinden gilt z. B. dass sie beim Neubau von Erschließungsstraßen über den Erschließungsbeitrag der Anlieger ein gerichtsfestes Refinanzierungsinstrument an der Hand haben, dessen Möglichkeiten nur kommunalpolitisch begrenzt werden. Bei Erschließungsstraßen von Neubaugebieten hat die Gemeinde darüber hinaus großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Verkehrswege. Völlig anders liegt der Fall z. B. beim Ausbau von Bundes- oder Landestraßen im Gemeindegebiet, für die größere Städte als Vorhabenträger auftreten können, aber nicht in demselben Umfang über die Art der Maßnahmen entscheiden können, weil sie durch Landes- oder Bundesvorgaben eingeschränkt werden.

Für die jeweiligen Wirkungshypothesen lassen sich zunächst die für die Umsetzung notwendigen akteursspezifischen Handlungsbündnisse beschreiben: So wird für eine reine Steuererhöhung als Reaktion auf die Steuer, ein Bündnis zwischen den Ressorts, bei denen Steuerzahlungen anfallen, und den Haushalts- bzw. Steuerressorts sowie der politischen Spitze notwendig sein. Die Handlungsbündnisse lassen sich nach ihrer Größe gruppieren. Steuererhöhungen erfordern einen relativ breiten Konsens in einer großen Gruppe. Die im Rahmen der Haushaltshypothese formulierten Wirkungen betreffen bei größeren Maßnahmen ebenfalls viele Akteure. Lediglich Einsparwirkungen und die zielentsprechenden Lenkungswirkungen können im Rahmen kleinerer Gruppen realisiert werden, wenn Sparmaßnahmen in dem Ressort vorgenommen werden können, in dem auch die Steuerzahlungen budgetwirksam werden.

Die folgenden Abschnitte gliedern sich deshalb zuerst nach den Gebietskörperschaften. Innerhalb dieser werden die Bedingungen der Wirkungshypothesen diskutiert. Eine Quantifizierung der genannten Effekte ist wegen mangelnder Daten nicht möglich: Reaktions- oder Wirkungsdaten existieren bisher für den öffentlichen Bereich nur in Einzelfällen. Die Wirkungsanalyse stützt sich deshalb auf die institutionellen Bedingun-

gen der Wirkungsmechanismen. Die grundlegende institutionelle Rahmenbedingung ist die Art der Haushaltsführung der Gebietskörperschaften. Um die Wirkungsbedingungen der Flächennutzungssteuer näher bestimmen zu können, wird der traditionellen Kameralistik das neue Steuerungsmodell, insbesondere der verschiedenen Formen der Budgetierung gegenübergestellt. Diese Diskussion wird am Beispiel der Gemeinden geführt; Sie gilt jedoch ebenso für Länder und Bund. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Gemeinden, Bund und Länder sich zwar im Budgetverhalten ähneln, dass aber deutliche Unterschiede im Planungsverhalten bestehen.

An die institutionelle Diskussion fügt sich ein knapper Forschungsansatz an, über den Quantifizierungen der Hypothesen vorgenommen werden könnten.

IX.4.2 Kommunen

IX.4.2.1 Wirkungen auf das Budgetverhalten

Die Gemeinden leisten bei der Flächennutzungssteuer Zahlungen an sich selbst. Derartige Zahlungen werden auch schon jetzt im Rahmen der Grundsteuer geleistet, wenn etwa der Stadtforstbetrieb Grundsteuer A an die Gemeinde entrichtet. Allerdings werden die Zahlungen bei der Flächennutzungssteuer deutlich höher ausfallen. Für die Frage, ob auch innerhalb der Gemeinden Lenkungseffekte entstehen, ist infolgedessen zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die genannten vier Verhaltenshypothesen das kommunale Handeln bestimmen. Für die Gemeinden können die vier Hypothesen um eine fünfte ergänzt werden. Wenn sich nämlich Kämmerei, steuerzahlende Ressorts und die politische Mehrheit einig sind, dass die Flächennutzungssteuer keine Wirkungen hervorrufen soll, werden die Mehreinnahmen der Kämmerei direkt weiter an die Ressorts überwiesen. Dieses Verhalten führt tatsächlich zu vollständigen Unwirksamkeit des gemeindlichen Verhaltens (Unwirksamkeitshypothese). Der erforderliche Konsens zwischen den Betroffenen stellt indes recht hohe Anforderungen.

Tatsächlich muss ein derartiger Konsens aber nicht zwingend bestehen: Es ist auch denkbar, dass die politische Spitze der Gemeinde den Lenkungsimpuls nutzt, um verwaltungsintern Kostenkalküle zu verändern. Dann würden die eingenommenen Mittel nicht direkt an das zahlende Ressort weitergeleitet. Da die Ressorts jedoch nicht unabhängig von der politischen Spitze Steuern erhöhen können, ist die Abgabbeerhöhungshypothese für die Gemeinde zumindest in Bezug auf Steuern irrelevant.

Steuererhöhungen sind jedoch nicht das einzige Mittel, zu dem im Rahmen der Abgabenerhöhungshypothese gegriffen werden kann. Die Gemeinden können auch Gebühren und Beiträge erhöhen. Allerdings gilt auch dann, dass den Nutzern Kosten aufgebürdet werden, für die keine tatsächlichen Mehrbelastungen bei den Gemeinden bestehen. Gebühren kommen für eine Vielzahl von Maßnahmen in Betracht: Zahlungen für Flächenversiegelungen, die für die Abfallbeseitigung und -behandlung vorgenommen werden, können über die Gebühren auf die Nutzer überwälzt werden. Denkbar ist dies auch im Bereich sozialer Angelegenheiten: Der Bau eines Kindergartens führt ebenfalls zu versiegelter Fläche. Im Unterschied zum Abwasserbereich ist jedoch die Gebührendeckung bei Kindergärten bei rund 20 vH der Gesamtkosten, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die vermeintlichen Mehrbelastungen aufgrund der Steuer den Nutzern der Einrichtung vollständig aufgebürdet werden. Unabhängig davon, ob es zu Steuererhöhungen oder zu Gebührenerhöhungen kommt, handelt es sich immer um versteckte Abgabenerhöhungen, denen keine Kostensteigerungen gegenüberstehen. Da für Gebühren- und Beitragserhöhungen ebenfalls gilt, dass sie nur durch die politische Spitze beschlossen werden können, scheidet die Abgabenerhöhungshypothese für die Gemeinden als Reaktionsmöglichkeit aus: Entweder sind sich Verwaltung und politische Mehrheit einig, dann werden die Zahlungen der Ressorts auch wieder an sie weitergeleitet. Dann verpufft auch der Anreiz zu Verhaltensanpassungen. Oder die politische Mehrheit nutzt den Impuls, um Verwaltungsentscheidungen zu beeinflussen. Dann wird sie aber auch keine Abgabenerhöhungen beschließen.

Lenkungs-, Haushalts- und Einspareffekt hängen in erster Linie von den Verfügungsgeboten der betroffenen Ressorts über ihre Haushaltsmittel ab. Wenn die Fachressorts politisch darauf festgelegt werden, die zusätzlich erforderlichen Mittel entweder über eine zeitliche Streckung von Maßnahmen oder über Einsparungen (Effizienzgewinne und Leistungseinschränkungen) aufzubringen, hängen die Folgen in erster Linie von den Möglichkeiten der Ressorts ab, auf Leistungsniveaus Einfluss zu nehmen. Diese ergeben sich einerseits aus den gesetzlichen Pflichten der Gemeinden, die bei vielen Aufgaben rechtlich nicht in der Lage sind, das Leistungsniveau zu verändern. Andererseits ergeben sie sich aus dem Verwaltungsaufbau, der zu unterschiedlicher Flexibilität bei budgetwirksamen Entscheidungen führt.

Die kommunalen Verwaltungen unterliegen seit einiger Zeit einem strukturellen Wandel. Aufgrund der angespannten Finanzlage vieler Gemeinden und der generellen Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung wurden seit Anfang der neunziger Jahre neue kommunale Steuerungsmodelle entwickelt, die auf der Grundlage eines neuen Verständnisses, das mit den Etiketten "öffentliches Dienstleistungsunternehmen"

ständnisses, das mit den Etiketten "öffentliches Dienstleistungsunternehmen" und "Konzern Stadt" operiert, auf die Einführung moderner Organisationsstrukturen und betriebswirtschaftlicher Methoden auf kommunaler Ebene abzielen.¹⁹⁹ Das "Neue Steuerungsmodell" verbindet eine dezentrale "outputorientierte" Steuerung mit Budgetierung, Controlling, Kontraktmanagement und leistungsgerechter Bezahlung.²⁰⁰

Das neue Leitbild spiegelt sich in der Organisationsstruktur der Verwaltung wider, die sich am Aufbau von Unternehmen orientiert. Die eigentliche Innovation stellt dabei der Steuerungsdienst dar. Er stellt der Politik die zur Zielformulierung und Kontrolle benötigten Informationen zur Verfügung, entwickelt zentrale Richtlinien für die Verwaltung und analysiert, überprüft und koordiniert deren Arbeit und kontrolliert die Beteiligungen der Gemeinde. Die Implementierung eines zentralen Steuerungsdienstes ist als Gegengewicht zur weitgehenden Dezentralisierung der Verwaltung gedacht. Sie soll die zentrale Steuerung der Verwaltung durch die Politik ermöglichen.²⁰¹

Der wichtigste Unterschied gegenüber dem bisherigen, auf den Grundsätzen der Kameralistik aufbauenden Haushaltssystem ist in dem Übergang von der "input-" zur "outputorientierten" Steuerung zu sehen, die das Produkt bzw. die öffentliche Dienstleistung als Steuerungsparameter benutzt. Grundlage für die Outputsteuerung ist eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik (Rat) und Verwaltung. Es liegt in der Zuständigkeit des Rates, kommunalpolitische Zielsetzungen zu formulieren, Handlungsspielräume für die Verwaltung zu definieren sowie die Umsetzung der Zielvorgaben durch die Verwaltung zu kontrollieren. Der Verwaltung obliegt es dagegen, die Leistungsvorgaben zu erfüllen und den Rat über Ergebnisse zu unterrichten.

Leistungsvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung werden auf der Basis des Kontraktmanagements getroffen. Diese umfassen neben den zu erbringenden Leistungen oder Produkten auch die bewilligten Budgets (Produktbudgetierung) und werden im Rahmen des Haushaltsbeschlusses getroffen. Die Anwendung des Kontraktmanagements ist nicht auf Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung beschränkt, sondern erfolgt auch innerhalb der Fachbereiche sowie zwischen Kommune und Dritten.

¹⁹⁹ Als "Vorreiter" hat sich die KGSt erwiesen, die in zahlreichen Arbeiten die Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" propagiert. Für das folgende Modell siehe KGSt (1993).

²⁰⁰ Vgl. Schumacher (1996), S. 221.

²⁰¹ Vgl. Banner (1993), S. 354.

Innerhalb des vorgegebenen Budgets entscheiden die Verwaltungseinheiten unter Beachtung festgelegter Regeln autonom über die zur Leistungserstellung benötigten Inputs (Personal, Sachmittel, etc.). Von anderen Verwaltungseinheiten erbrachte Leistungen sind dabei grundsätzlich kostenpflichtig. Unterbudgets sind gegenseitig deckungsfähig, so dass Mehrausgaben an einer Stelle durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden können. Zusätzliche Mittel für außerplanmäßige Mehrausgaben werden nur dann von der Politik bereitgestellt, wenn diese nicht vom Fachbereich selbst zu verantworten sind und keine internen Verlustausgleichsmöglichkeiten vorhanden sind. Zudem können Ressourcen ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Den Verwaltungseinheiten wird somit innerhalb der Budgetrestriktion ein weitgehender Handlungsspielraum eingeräumt. Im Gegenzug zeichnen sie für die erzielten Ergebnisse gegenüber der Politik bzw. übergeordneten Verwaltungseinheiten verantwortlich. Aus dem Kontraktmanagement resultiert so eine weitgehende Dezentralisierung sowohl der Ressourcen- als auch der Ergebnisverantwortung.

Zur Umsetzung des Produktansatzes bedarf es grundlegender Änderungen im Rechnungswesen. Der herkömmliche Haushaltsplan ist nach Ausgabearten gegliedert und stellt keine Informationen über die Kosten der bereitgestellten Leistungen zur Verfügung. Auf seiner Grundlage ist somit keine wirksame Outputsteuerung möglich. Das Neue Steuerungsmodell sieht dagegen eine Gliederung des Haushaltsplanes nach Produkten vor, denen die zur ihrer Bereitstellung erforderlichen Kosten zugeordnet werden. Outputs und die zu budgetierenden Ressourcen werden so miteinander verknüpft. Die Verwaltungstätigkeit gewinnt durch dieses Verfahren an Transparenz und kann so effektiver von der Politik kontrolliert werden.

Durch die Zurechnung von Kosten und Leistung wird die Vergleichbarkeit der kommunalen Leistungserstellung verbessert. Mithilfe von normativen Daten (Kennzahlen) soll ein für Effizienzsteigerungen notwendiger Druck auf die Verwaltung ausgeübt werden. In der niederländischen Stadt Tilburg werden zur Gewinnung solcher "Wettbewerbssurrogate"²⁰² z. B. historische Zeitvergleiche innerhalb eines Fachbereiches, Betriebsvergleiche mit anderen Organisationseinheiten mit gleicher Aufgabenstellung, Vergleiche mit artgleichen Organisationen in einem anderen Sektor, Vergleiche mit Branchennormen oder Vergleiche mit professionellen technischen Normen herangezogen.²⁰³ Die Anwendung solcher Kennzahlen erweist sich jedoch als problematisch, da etwa bei inter-

²⁰² KGSt (1993), S. 22.

²⁰³ KGSt (1992), S. 72.

kommunalen Vergleichen die Vergleichbarkeit der örtlichen Gegebenheiten nicht unbedingt gesichert ist.

Für das "neue Steuerungsmodell" ist damit festzuhalten, dass zwar grundsätzlich die Wirksamkeit von finanziellen Anreizimpulsen erhöht wird, da die Kostentransparenz und Kostensensibilität der Verwaltung erhöht ist. Durch die Outputorientierung der Verwaltung können Kosten für einzelne Leistungen konkret hinterfragt werden. Gleichzeitig lässt sich das grundsätzliche Problem der öffentlichen Güter damit natürlich nicht lösen, da weiterhin die Politik bei hoher Unsicherheit über die privaten Präferenzen Angebotsentscheidungen fällen muss. Bei diesen Entscheidungen könnte ein finanzieller Anreiz auch verloren gehen. Bezogen auf die vier, im Falle der Gemeinden fünf, Wirkungshypothesen, führt die erhöhte Transparenz der Leistungserstellung dazu, dass die Haushaltshypothese weniger wahrscheinlich zutrifft, während Einspar- und Lenkungshypothese wahrscheinlicher die Reaktionen beschreiben. Da die Unwirksamkeitshypothese weitgehend von der (sach-)politischen Einstellung abhängt, verändert sich ihre Relevanz nicht durch die Art der Verwaltungssteuerung.

Die Budgetierung stellt im Rahmen des "Neuen Steuerungsmodells" einen Teilaspekt dar. Für die Frage, welchen Einfluss die Steuerung der Verwaltung auf das Reaktionspotenzial unter der Flächennutzungssteuer hat, ist zu prüfen, inwieweit die Budgetierung das Wirkungspotenzial des "Neuen Steuerungsmodells" einschränkt. Im Gegensatz zum "Neuen Steuerungsmodell" ist das Budgetierungsverfahren unumstritten.²⁰⁴ So findet dieses Verfahren auch unabhängig vom weitaus umfassenderen "Neuen Steuerungsmodell" Anwendung. Während das "Neue Steuerungsmodell" gering verbreitet ist, wird das Verfahren der Budgetierung daher in vielen Gemeinden angewendet: Im Sommer 1995 hatten 93 vH der Städte ab 50.000 Einwohner Budgetierung bereits eingeführt oder Maßnahmen zur Einführung getroffen.²⁰⁵

Während das "Neue Steuerungsmodell" auf eine Produktbudgetierung abzielt, sind grundsätzlich zwei weitere Budgetarten denkbar. Das Ausgabenbudget legt lediglich eine Obergrenze für die Ausgabenentwicklung der Fachbereiche fest; sollen hingegen Einnahmeentwicklungen Berücksichtigung finden, so bietet sich die Einführung von Zuschussbudgets ab, die Festlegungen für den Zuschussbedarf der Fachbereiche bein-

²⁰⁴ Vgl. Schumacher (1996), S. 225; auch Frischmuth (1996), S. 250.

²⁰⁵ Die Zahlen beruhen auf einer vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Untersuchung von 198 Städten über 50.000 Einwohnern. Vgl. Frischmuth (1996), S. 250.

halten. Die Zuschussbudgetierung stellt dabei die verbreitetste Art der Budgetierung dar; 60 vH der Städte arbeiten mit dieser Budgetform.²⁰⁶

Die Aufstellung der Budgets erfolgt im sog. Gegenstromverfahren, das das herkömmliche Mittelanmeldungsverfahren (Bottom-up-Verfahren) ersetzt. Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen der Gemeinde wird bei diesem Verfahren zunächst vom Rat auf die einzelnen Fachbereiche verteilt (Top-down-Verfahren). Das zugeteilte Budget ist als harte Restriktion zu sehen, innerhalb der die Fachbereiche eigene Haushaltspläne erarbeiten. Überschreitungen des bewilligten Volumens sind nicht möglich, wenn nicht - bei Zuschussbudgetierung - neue Einnahmequellen erschlossen werden.

Für die Umsetzung im Haushaltsvollzug werden den Fachbereichen im wesentlichen vier Instrumente an die Hand gegeben:²⁰⁷ Bildung von Deckungsringen innerhalb eines Budgets, gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben eines Budgets, Zusammenfassung kleinerer Haushaltsansätze sowie unechte Deckungsfähigkeit innerhalb eines Budgets. Der Handlungsspielraum der Fachbereiche wird durch diese Maßnahmen gegenüber dem bisherigen System deutlich ausgeweitet.

Eine zentrale Rolle bei der Budgetierung spielt die Frage, wie bei Soll-Ist-Abweichungen zu verfahren ist. Die Schaffung eines wirksamen Anreizsystems, das gewünschtes Verhalten belohnt bzw. unerwünschtes Verhalten sanktioniert, ist für die tatsächliche Umsetzung des Zieles - verantwortungsbewusster Umgang mit Ressourcen - unentbehrlich. Grundsätzlich ist dabei zwischen Abweichungen zu unterscheiden, die vom Management zu verantworten sind, und solchen, deren Auftreten den Fachbereichen nicht angerechnet werden kann (z.B. Gesetzesänderungen, Änderungen der Zielvorgaben durch die Politik). Eine eindeutige Verantwortungszurechnung wird dabei nicht in allen Fällen möglich sein, so dass Verhandlungen nötig sein können, bei denen die Beweislast jedoch prinzipiell bei den budgetverantwortlichen Fachbereichen liegen sollte.

In der Praxis werden Budgetunterschreitungen zumeist durch die vollständige oder teilweise Übertragung des erwirtschafteten "Gewinns" in das folgende Haushaltsjahr belohnt. Bei Negativabweichungen sind hingegen zumeist noch keine Maßnahmen vereinbart.²⁰⁸ Analog zum Verfahren bei Positivabweichungen sind jedoch die Kürzung des

²⁰⁶ Vgl. Frischmuth (1996), S. 250.

²⁰⁷ Das folgende nach Frischmuth (1996), S. 251-252.

²⁰⁸ Vgl. Frischmuth (1996), S. 255.

Budgets im Folgejahr und die Deckung des Fehlbetrags aus allgemeinen Reserven im laufenden Haushaltjahr denkbar.

Die Zuschussbudgetierung erhöht die Kostensensibilität der Verwaltung durch die enge Verknüpfung der Einnahmeseite mit der Ausgabenseite. Abgesehen von der Möglichkeit, damit die Finanzsituation der Gemeinden besser zu kontrollieren, werden den Abteilungen damit mehr Reaktionsmöglichkeiten, auf veränderte Kostensituationen zu reagieren, gegeben. Die Budgetierung verbessert damit die Reaktionsbedingungen auf eine Flächennutzungssteuer im Vergleich zum kameralistischen System.

Die Flächennutzungssteuer wird bei Kommunen, deren Verwaltung nach dem "Neuen Steuerungsmodell" konzipiert ist, am ehesten dazu führen, dass Einspareffekte realisiert werden. Bei den Haushaltseffekten kommt es weitgehend darauf an, inwieweit Leistungsvorgaben des Rates tangiert werden. Da die Ressorts hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen jedoch unter höherem Druck stehen dürften als im herkömmlichen Verwaltungsaufbau, könnte die Suche nach echten Lenkungspotenzialen im Sinne der ökologischen Zielsetzung stärker ausfallen.

Nach der Lenkungshypothese können die Ressorts aber auch Beiträge zum eigentlichen Lenkungsziel der Flächennutzungssteuer leisten, indem sie Flächen entsiegeln oder Neuversiegelungen reduzieren. Neuere Untersuchungen zeigen, dass diese Potenziale keineswegs nichtssagende Größenordnungen erreichen. Sowohl bei den kommunalen Verkehrsflächen als auch bei versiegelten Nebenflächen öffentlicher Gebäude wie z. B. Schulen, existieren erhebliche Entsiegelungsmöglichkeiten.

Das technische Entsiegelungspotenzial wird bei den kommunalen Verkehrsflächen auf rd. 15 vH geschätzt. Diese Größenordnung deutet an, dass die Gemeinden im Bestand erhebliche Reaktionsmöglichkeiten haben.²⁰⁹ Unter der Annahme, dass für laufende Vorhaben gilt, dass sie ähnlich großzügig versiegeln, lässt sich folgern, dass die Abgabe beträchtliche Versiegelungsreduzierungen realisieren kann, ohne dass Vorhaben gänzlich fallengelassen werden müssten.

Auch für die öffentlichen Akteure stehen jedoch bei Änderungen im Bestand die Entsiegelungskosten im Mittelpunkt der Entscheidung. Ähnlich wie bei Gewerbe und Indust-

²⁰⁹ Siehe zum technischen Entsiegelungspotenzial grundlegend Dosch (1996). Eine Teilmenge des technischen Entsiegelungspotenzials ist das anreizspezifische Entsiegelungspotenzial, das aufgrund des Lenkungsimpulses potentiell realisierbar ist. Dieses bestimmt sich aus den Entsiegelungskosten, den Erträgen der Fläche und der Höhe des Anreizes.

rie ist davon auszugehen, dass lediglich die Fallgruppe C mit Entsiegelungskosten von 25- 50 DM relevant ist. Tatsächlich lässt sich anhand realisierter Entsiegelung zeigen, dass die durchschnittlichen Entsiegelungskosten mit etwa 50 DM/qm angegeben werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entsiegelungskosten einer extremen Variabilität unterliegen: sie können von 0,30 DM/qm bei großen Flächen bis zu 150 DM/qm reichen können.²¹⁰

Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen, bei dem ein umfangreicher Rückbau von Straßen vorgenommen wurde, zeigt ähnliche Dimensionen: Die Entsiegelungen umfassten 11.160 qm. Für den Rückbau wurden 373.000 DM aufgewendet. Der durchschnittliche Entsiegelungspreis belief sich auf 33,42, ohne die darin noch enthaltene Restwerterstattung für die stillgelegte Straßenentwässerung liegen die Entsiegelungskosten bei 27,78 DM /qm.²¹¹ Tabelle IX.11 zeigt detailliert die verschiedenen Kosten der Maßnahme einschließlich der Folgekosten.

²¹⁰ Siehe Othmer (1993), S. 109 f.

²¹¹ Siehe Bernart et al. (1993), S. 22 ff.

Tabelle IX.11: Übersicht zur Kostenstruktur des Pilotvorhabens Elbeallee Köln-Chorweiler

<i>Kosten für den eigentlichen Straßenabbau (in DM)</i>	
Abbau Elbeallee	106.000
Abbau Tiberstraße	29.000
Verfüllen der Tieflage Elbeallee	92.000
Demontage Straßenbeleuchtung	63.000
Stilllegung Straßenentwässerung	20.000
verwaltungsinterne Restwerterstattung stillgelegter Straßenentwässerung	63.000
Zusammen	373.000
<i>Folgekosten für notwendige Um- und Neubauten (in DM)</i>	
Neubau Tiberstraße	154.000
Neukanalisierung Tiberstraße	93.000
Umbau Parkhauserschließung	472.000
Um- und Rückbau Anschlussknoten (Umbau, Änderung von Signalanlagen, Beschilderung und Markierungen)	180.000
Versetzen Trafostation	33.000
Rückbau Wasserversorgungsleitung	5.000
Zusammen	937.000
<i>Kosten für die Parkanlage (in DM)</i>	
Anlage Olof-Palme-Park	1.700.000
Anlage Rosengarten	400.000
Zusammen	2.100.000
<i>Projektgesamtkosten</i>	<i>3.410.000</i>

Quelle: ILS (Hrsg.; 1993), S. 24.

In der folgenden Tabelle IX.12 von Entsiegelungsmaßnahmen, die das Land Hessen im Rahmen der Verwendung des Grundwasserabgabenaufkommens fördert, zeigen sich deutlich höhere Entsiegelungskosten. Diese sind jedoch dadurch bedingt, dass die vollen Renaturierungskosten enthalten sind und ebenfalls bezuschusst werden. Diese nehmen etwa ein Drittel des Zuschusses ein. In den Investitionskosten dürften darüber hinaus auch Maßnahmekosten enthalten sein, die nicht direkt der Entsiegelung, sondern der nachfolgenden Nutzung dienen. Dennoch liegen die landesdurchschnittlichen Entsiegelungskosten mit rund 82,49 DM/qm entsiegelte Fläche noch im Rahmen: einzelne Entsiegelungskosten wie z. B. die 591,97 DM/qm, die für eine Maßnahme des Landkreises Bergstraße angefallen sind, erscheinen exorbitant hoch.

Tabelle IX.12: Entsiegelungsmaßnahmen gefördert vom Land Hessen

Landkreis	Zahl der Maßnahmen	Fläche in qm	Investitionsvolumen	Investitionen in DM/qm
Bergstraße	1	610	361.100	591,97
Darmstadt, Stadt	1	1.500	345.000	230,00
Frankfurt, Stadt	3	33.627	1.182.400	35,16
Groß-Gerau	3	237	45.400	191,56
Hochtaunus	1	90	6.300	70
Main-Kinzig	2	8.900	415.600	46,70
Rheingau-Taunus	1	60	19.600	326,67
Gießen	5	2.032	340.100	167,37
Limburg-Weilburg	2	1.546	74.300	48,06
Marburg-Biedenkopf	1	2.300	165.400	71,91
Vogelsbergkreis	7	6.690	681.500	101,87
Kassel, Stadt	4	7.240	1.018.200	140,64
Fulda	4	4.515	598.800	132,62
Hersfeld-Rotenburg	4	2.500	289.400	115,76
Kassel	10	6.893	914.200	132,63
Waldeck-Frankenberg	1	908	110.700	121,91
Werra-Meißner-Kreis	1	760	65.100	82,65
Gesamt	51	80.408	6.633.100	82,49

Quelle: Hessisches Ministerium für Umwelt (1997), Anhang 4-32, eigene Berechnungen.

IX.4.2.2 Wirkungen auf das Planungsverhalten

Neben dem Budgetverhalten kann sich auch das Planungsverhalten der Gemeinden ändern: Aufgrund der Verteuerung der Flächeninanspruchnahme ändert sich das Nachfrageverhalten. Da die Gemeinden verpflichtet sind, ausreichend Wohn- und Gewerbeflächen auszuweisen, müssen sie die Nachfrage antizipieren und ein entsprechendes Angebot schaffen. Die Nachfrageantizipation erfolgt über die Feststellung des Bedarfes. Dafür werden Einwohner- und Beschäftigtenkennziffern sowie Entwicklungsperspektiven miteinander verbunden. Das Ergebnis besteht in einer Abschätzung des Wohnraum- bzw. Gewerbeflächenbedarfes. Dabei bleibt oft unberücksichtigt, dass das Angebot nicht durch eine bestimmte - ortsübliche - Bebauung erfolgen muss, sondern auch durch stärker verdichtetes Bauen geschaffen werden kann. Über die Antizipation höherer Flächennutzungspreise könnte die Steuer den gemeindlichen Planern einen Impuls geben, verstärkt verdichtete Bauweisen anzubieten.

Eine verdichtete Bauweise hätte nicht nur den Vorteil, dass die Bauherren aufgrund geringerer Grundstücksgrößen pro Wohneinheit mit insgesamt geringeren Gesamtkosten konfrontiert werden,²¹² sondern führt überdies auch zu geringeren Folgekosten in Form von Steuerzahlungen (Flächennutzungssteuer), Gebühren (Kanalgebühren) und Anliegerbeiträgen.²¹³

Ob sich das Planungsverhalten aber tatsächlich ändert, hängt davon ab, wie sorgfältig Nachfrageänderungen von der Verwaltung wahrgenommen werden. Die bisherigen eher groben Verfahren z. B. zur Erfassung der Eigenentwicklung lassen vermuten, dass die Präzision des entwickelten Instrumentariums kaum ausreichend sein dürfte, um Nachfrageänderungen konkret zu erfassen.

IX.4.3 Länder und Bund

Das Verhalten des Landes kann im Prinzip mit denselben Hypothesen eingegrenzt werden, wie sie auch für die Gemeinden gelten. Im Ergebnis besteht dennoch ein zentraler Unterschied: Die Länder leisten keine Zahlungen an sich selbst, sondern zahlen an die Gemeinden. Insofern entfällt die für die Gemeinden formulierte Unwirksamkeitshypothese, die einen breiten Konsens zwischen Kämmerei, den Flächennutzungssteuer entrichtenden Ressorts und der Ratsmehrheit erfordert, für die Länder. Die Wirkungen der Flächennutzungssteuer werden durch Abgabenerhöhungs-, Haushalts-, Einspar- und Lenkungshypothese abgedeckt.

Eine empirisch fundierte Quantifizierung der einzelnen Effekte ist bezüglich der Länder ebenso wenig möglich wie bei den Gemeinden. Hinsichtlich der Abgabenerhöhungshypothese verfügt das Land über deutlich weniger Spielräume als der Bund. Es ist umstritten, ob die Länder ein allgemeines Steuerfindungsrecht haben, über das sie zusätzliche Steuern erheben könnten.²¹⁴

Geht man davon aus, dass für die Länder keine Einsparmöglichkeiten existieren und die zusätzliche Steuererhebung ebenfalls ausscheidet, so bleibt neben der eigentlichen Ver-

²¹² Die Gesamtkosten eines Bauvorhabens gliedern sich nach Kosten des Baugrundstücks (Verkehrswert, Erwerbskosten, Erschließungskosten) und den Baukosten (Kosten für Gebäude, Außenanlagen, Bau-nebenkosten, besondere Betriebseinrichtungen, Gerätekosten und sonstige Wirtschaftsausstattung). Die Kosten des Baugrundstücks nehmen dabei einen immer schneller wachsenden Anteil an. Siehe schon Deters (1988), S. 145 ff.

²¹³ Letztere werden in der Regel nach den an die Straße angrenzenden Grundstücksseiten bemessen. Bei einer verdichteten Bauweise werden die Anliegerbeiträge auf mehr Wohneinheiten umgelegt. Vgl. Losch (1996).

siegelungsreduzierung nur die Streckung oder Kürzung der Maßnahmekosten. Anders als bei kommunalen Verkehrsflächen sind die Versiegelungspotenziale der Landesstraßen nicht so hoch, so dass der Versiegelungseffekt nicht dieselben Ausmaße annehmen wird wie bei den Gemeinden.

Am Beispiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, der neben dem Landschaftsverband Rheinland in Nordrhein-Westfalen für Bau und Unterhalt der Landesstraßen zuständig ist, lässt sich zeigen, dass sich die Steuerlast zu je einem Drittel auf Bund, Land und Kreise mit Gemeinden verteilt (siehe Tabelle IX.13). Das Land Nordrhein-Westfalen hätte danach im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe bei einem landesdurchschnittlichen Grundsteuersatz von 1,40 DM/qm in Steuerklasse VII eine Steuerlast von 48,74 Mio. DM. Bezieht man das technische Entsiegelungspotenzial von 15 vH mit ein, könnte sich die Steuerlast kurz- bis mittelfristig um 7,31 Mio. DM reduzieren, wobei zu beachten ist, dass das technische Entsiegelungspotenzial für Landesstraßen geringer sein dürfte als für kommunale Verkehrsflächen. Unter der Annahme, dass der Lenkungseffekt in dieser Höhe realisierbar wäre, verblieben im Landschaftsverband 41,43 Mio. DM, die über den Haushaltseffekt abzudecken wären, d. h. die zur Verfügung stehenden Mittel müssten zeitlich gestreckt werden.

Tabelle IX.13: Fiktive Lenkungswirkungen berechnet auf der Basis des technischen Entsiegelungspotenzials im Landschaftsverband Westfalen-Lippe - nur Verkehrsfläche

Baulastverteilung	Versiegelte Fläche in ha	in vH der Gesamtbaulast	Belastung bei 1,4 DM/qm in Mio. DM	Technisches Entsiegelungspotenzial ¹ in ha	Entlastung bei Realisierung des techn. Ents.pot. um Mio. DM
Gesamtbaulast des Bundes	3684,88	35	51,58	552,72	7,74
Gesamtbaulast d. Landschaftsverbandes	3482,35	33	48,74	522,35	7,31
Gesamtbaulast der Kreise	1899,42	18	26,60	284,91	3,99
Gesamtbaulast der Gemeinden	1482,71	14	20,76	222,41	3,12
Gesamt	10549,36	100	147,68	1582,40	22,16

¹ Das technische Entsiegelungspotenzial wird mit 15 vH für alle Verkehrsflächen angenommen. Quelle: Dosch (1996), S. 24; Bizer et al. (1997), S. 356.

Auch wenn in Tabelle IX.13 das technische Entsiegelungspotenzial einheitlich mit 15 vH angenommen wurde, ist zu vermuten, dass bei Bundes- und Landesstraßen weniger

²¹⁴ Siehe Jarass (1997).

entsiegelt werden kann als bei den kommunalen Verkehrsflächen. Insofern lässt sich für die Reaktion der Länder festhalten, dass bei ihnen

1. der Abgabenerhöhungseffekt eher geringer ausfällt als beim Bund, da die Länder nicht über dieselben Gesetzgebungskompetenzen verfügen;
2. der Lenkungseffekt geringer ausfallen dürfte als bei den Gemeinden, wenn diese den Lenkungsimpuls nutzen, da die technischen Potenziale geringer sind, und deswegen
3. Haushalts- und Einspareffekt dominieren werden.

Länder und Gemeinden sind aber nicht nur sachpolitisch im Straßenbau miteinander verbunden, sondern über den kommunalen Finanzausgleich auch fiskalisch miteinander vernetzt. Bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung, worunter, wie bereits erläutert, hier die konstante Aufkommenshöhe der originären Einnahmen aller Gemeinden verstanden wird, ändert sich im kommunalen Finanzausgleich nichts: die Finanzmasse bleibt gleich, da die Einnahmen der Länder von der Flächennutzungssteuer nicht betroffen sind. Die Verteilung der Einnahmen der Gemeinden bleibt ebenfalls gleich, da die Gemeinden die Höhe der Flächennutzungssteuer am bisherigen Aufkommen der Grundsteuer orientieren. Deswegen verändert sich auch nicht die Steuerkraft der Gemeinden.

Allerdings könnte es sein, dass das Land im fakultativen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Kürzungen vornimmt, um seine Mehrausgaben auszugleichen. Dies würde aber eine Änderung des Proporz bei der Finanzmasse erfordern und wäre gesetzlich festzulegen.

Für den Bund gilt im Blick auf den Landschaftsverband Westfalen-Lippe nahezu derselbe Befund wie für das Land. Hinsichtlich der vier möglichen Effekte ist festzuhalten, dass

1. die Möglichkeit der Abgabenerhöhung für den Bund aufgrund der weitgehenden Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz am besten sind,
2. während gleichzeitig die Lenkungseffekte wie bei den Ländern aufgrund der geringeren technischen Entsiegelungspotenziale geringer sein dürften als bei den Gemeinden.

Eine Quantifizierung der Effekte ist jedoch auch für den Bund bei gegenwärtigen Forschungsstand nicht möglich. Dafür fehlen repräsentative Reaktionsdaten für die verschiedenen Sachbereiche wie Bundesfernstraßenbau, Verteidigung, gebäudebauliche Tätigkeiten des Bundes, etc.

X Zusammenfassung

Die flächendeckende Einheitsbewertung ist mittlerweile nur noch für die Grundsteuer erforderlich. Da sie nicht nur als verhältnismäßig aufwendig gilt, sondern darüber hinaus auch noch für Verzerrungen bei der Besteuerung von Gebäuden und Grundstücken führt, wird seit geraumer Zeit eine Reform angestrebt. Die Reformvorschläge reichen von differenzierten Wertsteuerkonzepten bis hin zu groben Merkmalsteuern, die auf reale Größen abheben.

Vor dem Hintergrund einer umweltpolitischen Zielsetzung, die nach verschiedenen Flächennutzungsklassen unterscheidet, wurden die bisherigen Reformvorschläge einer Prüfung unterzogen. Im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsfläche stehen die Ziele des sparsamen Umgangs mit der Fläche sowie der Versiegelungsreduzierung im Mittelpunkt. Im Bereich der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen soll zu naturschonendere Bewirtschaftungsformen angereizt werden.

Von den gängigen Reformvorschlägen erwies sich die Bodenwertsteuer als zumindest partiell zielführend: Sie wirkt auf eine intensivere Nutzung der Flächen hin und führt dadurch zu Nachverdichtungen und somit tendenziell zu flächensparenden Nutzungsformen. Allerdings birgt die Bodenwertsteuer auch die Gefahr, dass aufgrund des Wertgefälles vom Ballungskern zu den Ballungsrändern die Suburbanisierungstrends eher verstärkt werden. Ein Beitrag zur Reduzierung der Versiegelung wird nicht geleistet. Darüber hinaus birgt die Verwendung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage gewisse Risiken bei der Einführung: Es ist die Frage, ob die sogenannten "weißen" Gebiete in Innenstädten sowie Bauerwartungsland in zufriedenstellender Weise bewertet werden können.

Um systematische Zielbeiträge zu den Umweltzielen zu gewährleisten, wurde – ohne dass Zieleinbußen beim Fiskalziel oder der kommunalen Finanzautonomie hingenommen werden mussten – eine Steuer konzipiert, die direkt an sieben ökologisch differenzierten Steuerklassen anknüpft. Im Bereich der Freiflächen werden "Steuerklasse I: naturbelassene Flächen" (z. B. Naturschutzgebiete, Kerngebiete von Biosphärenreservaten, Naturwaldreservate), "Steuerklasse II: naturschonend genutzte Flächen" (z. B. Flächen des ökologischen Landbaus), "Steuerklasse III: forstwirtschaftlich genutzte Flächen" und "Steuerklasse IV: sonstige Freiflächen" (z. B. konventionell bewirtschaftete Landwirtschaftsflächen) unterschieden. In die letztgenannte Steuerklasse werden auch die nicht bebauten Flächen des Innenbereichs eingestellt. Schließlich umfasst "Steuerklasse

V: versiegelte Flächen im Außenbereich". "Steuerklasse VI: versiegelte Flächen im Innenbereich" umfasst schließlich alle versiegelten Flächen im baurechtlichen Innenbereich, soweit sie nicht "Steuerklasse VII: besonders naturschädlich genutzte Flächen" (z. B. Verkehrsflächen, Hochhäuser) zugeordnet werden.

Als Bemessungsgrundlage wurde die Fläche der Grundstücke gewählt. Auf den Grundstücken, deren Oberflächen versiegelt sind, wird zusätzlich die versiegelte Fläche in die Bemessungsgrundlage einbezogen. Dadurch wird die Steuer strukturell bereinigt, indem der Grundsteuertatbestand ausschließlich an den Steuerzwecken orientiert wird. Entsprechend entfallen auch die zweckfremden Steuerbefreiungsvorschriften der Grundsteuer. Wertmaßstäbe werden indirekt berücksichtigt, indem den Gemeinden die Möglichkeit eines in Anlehnung an Bodenrichtwerten zonierte Satzungsrechts eingeräumt wird. Auf diese Weise kann dem Kriterium der steuerlichen Leistungsfähigkeit ausreichend Rechnung getragen werden.

Parallel erfolgt eine Verfahrensvereinfachung: Die Flächennutzungssteuer kann allein von den Gemeinden verwaltet werden. Die bisherigen Bewertungen können entfallen.

Bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung ergeben sich in der aggregierten Betrachtung relativ geringe Steuersätze für die Flächennutzungssteuer. Der Hauptteil des originären Aufkommens wird in der "Steuerklasse VI: versiegelte Fläche im Innenbereich" generiert. Dies verschiebt sich geringfügig bei regionaler Betrachtung. Für ländliche Gemeinde ist das Aufkommen aus der bisherigen Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft) von größerer relativer Bedeutung als für die Städte. Entsprechend wird auch bei der Flächennutzungssteuer ein größerer Anteil aus den Steuerklassen I bis IV gewonnen. Dennoch behält auch hier die Steuerklasse VI zentrale Bedeutung.

Die Belastungswirkungen der Flächennutzungssteuer sind im Wohnungsbau mit großer Wahrscheinlichkeit proportional, jedenfalls nicht regressiv. Aufgrund der höheren Flächen- und Versiegelungsintensität werden freistehende Einfamilienhäuser am stärksten belastet. Wohnungen im mehrgeschossigen Wohnungsbau erfahren die geringste Belastung. Im Bereich Industrie und Gewerbe entfallen die absolut höchsten Belastungen auf die Sektoren Handel, Maschinenbau und Verkehr. Aufgrund der wegfallenden Steuerbefreiungen werden auch die öffentlichen Hände von der Steuer belastet. Bei den Gemeinden kommt es zu Zahlungen der Gemeinden an sich selbst. Bund und Länder müssen hingegen für ihre Verkehrs- und Gebäudeflächen sowie die versiegelten Nebenflächen an die Gemeinden zahlen.

Die Lenkungswirkungen fallen insgesamt wegen der aufkommensneutralen Ausgestaltung zwar gering aus, der Lenkungsanreiz in den einzelnen Steuerklassen wirkt aber strukturell auf eine naturschonendere Nutzung bzw. eine verdichtete Nutzung hin. Durch die Flächennutzungssteuer wird systematisch ein Anreiz gegeben, bei Flächennutzungsentscheidungen günstigere Alternativen zu berücksichtigen. In einigen sehr spezifischen Nutzungen reichen im übrigen auch die geringen Steuersätze aus, um das rechnerische Kalkül zugunsten der flächensparenden bzw. versiegelungsarmen Variante zu verändern. Dazu zählen z. B. extrem kleinflächige Entsiegelungen im privaten Wohnungsbau. Im Bereich der Neuversiegelungen ist ebenfalls mit Lenkungswirkungen zu rechnen. In anderen Entscheidungsbereichen kann die Steuer ein Signal zur Wahl der auch ohne Steuer lohnenderen Alternative geben. Zu diesen Entscheidungen zählt die Umstellung von Forstbetrieben auf ökologische Bewirtschaftungen. Im Bereich von gewerblichen und industriellen Flächennutzungen existieren ebenfalls einige flächensparenden Alternativen, die auch ohne Flächennutzungssteuer wirtschaftlich sind: Auch hier kann die Steuer einen Signaleffekt auslösen, der auf *no regret*-Potenziale hinweist.

Grundsätzlich haben sich Flächennutzungsentscheidungen als preisreagibel erwiesen. Die Befürchtung, dass Flächennutzungsentscheidungen ökonomischen Steuerungsinstrumenten widerstehen, wird also nicht geteilt. Es geht vielmehr darum, die Flächennutzungsentscheidungen auf geeignete Weise zu beeinflussen. Dies kann dadurch geschehen, dass die Ausgestaltung der Steuer die ökologisch erwünschten Ausweichreaktionen berücksichtigt und nutzt.

Für eine umfassende Steuerung der Flächennutzungen im Sinne der Umweltziele reichen unter der Maßgabe einer aufkommensneutralen Reform ermittelten Steuersätze sicherlich nicht aus. Eine Erhöhung wäre deshalb sinnvoll, um den Anreiz ausreichend zu verstärken. Im Zuge der Kommunalfinanzreform wäre es denkbar, die Flächennutzungssteuer eine stärkere Rolle spielen zu lassen. Dabei kommt der Flächennutzungssteuer zugute, dass die Steuer aufgrund ihrer besonderen Rechtfertigungsqualität dafür geeignet ist, Steuerentlastungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren. Bei der dafür erforderlichen Erhöhung der Steuersätze kann das Aufkommen bis auf weiteres ohne Konflikt mit dem Umweltziel gesteigert werden. Die Flächennutzungssteuer könnte insofern Steuerentlastungen bei der Gewerbesteuer übernehmen.

XI Literaturverzeichnis

- Ackermann, Kurt (1993): Geschoßbauten für Industrie und Gewerbe, Stuttgart.
- Apel, D.; Henckel, D. (1996): Flächen sparen - Verkehr reduzieren, difu-Berichte, Berlin.
- Auswertungs und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (aid) e.V. (1996): Ökologischer Landbau, Bonn.
- Baldock, D.; Beaufoy, G.; Brouwer, F.; Godeschalk, F. (1996): Farming at the Margins, Abandonment or Redeployment of Agricultural Land in Europe, London, The Hague.
- Balmes, Frank Rainer (1997): Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, Köln 1997.
- Banner, Gerhard (1993): Steuerung kommunalen Handelns, in: Roth/Wollmann (Hrsg.), S. 350-361.
- Bäumer, K. A.; Lohaus, J. (1997): Kosten und Finanzierung der Abwasserentsorgung in Deutschland - Ergebnisse der ATV-Gebührenumfrage 1996, in: Korrespondenz Abwasser, Jg. 44, S. 819-827.
- Becker, W. ; Gretschmann, K. ; Mackscheidt, K. (1992): Präferenzen für Staatsausgaben. Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern, Baden-Baden.
- Bergmann, E. (1994): Möglichkeiten einer Mobilisierung von Bauland mit Hilfe des Steuerrechts, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 75-85.
- Bernart, S. et al. (1993): Entsiegelung von Verkehrsflächen, Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen, Nr. 14, Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund.
- Birk, D. (1983): Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Ein Beitrag zu den Grundfragen des Verhältnisses Steuerrecht und Verfassungsrecht, Köln.
- Birk, D. (1993): Kommentierung des § 3 AO, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (Hrsg.): Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, Köln (Loseblatt).
- Birk, Dieter (1993), Kommentierung des § 3 AO, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, Lfg. 139 vom August 1993.
- Bizer, K. (1995): Von der Grundsteuer zur Flächensteuer, in: Ewringmann (Hrsg.), S. 137-179.
- Bizer, K.; Joeris, D. (1997): Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer, Finanzwissenschaftliche Diskussionbeiträge des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln, Nr. 3-97.
- Bizer, K.; Linscheidt, B.; Ewringmann, D. (1997): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichtes Manuskript des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln.
- Bizer, K.; Truger, A. (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 3, S. 379-389.
- Bohnsack, G.; Hillebrecht, E. (1967): Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, (= Schriftenreihe Wichmann N. F.) H. 6, Karlsruhe.
- Bonny, Hanns Werner (1996): Flächenkennziffer, in: RaumPlanung 73, S. 92-98.
- Braun, J. (1995): Flächendeckende Umstellung der Landwirtschaft auf ökologischen Landbau als Alternative zur EU-Agrarreform, Hohenheim
- Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1997): Argarbericht, Bonn.

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Carroll, R. J. (1990): Two Essays: State business climates and the incidence of the property tax on rental housing, University Microfilms International, 300 N. Zeeb Rd., Ann Arbor, MI 48106, Order No. 9119416, PhD at Syracuse University.
- Dabbert, S.; Braun, J. (1993): Auswirkungen des EG-Extensivierungsprogramms auf die Umstellung auf ökologischen Landbau in Baden-Württemberg, in: Agrarwirtschaft, Jg. 42, Heft 2, S. 90-99.
- Deters, K. (1988): Baukostendämpfung durch Analyse ausgeführter gemeindlicher Bebauungsplanungen mit Eigenheimen in verdichteter Bauweise, Schriftenreihe "Forschung" des BMBau, Heft Nr. 465, Bonn.
- Dieterich, H.; Dieterich-Buchwald, B. (1983): Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 6. Jg. H. 3,4 und 5, S. 113-119, 180-185, 213-220.
- Dieterich, H.; Josten, R. (1996): Schaffung von Datengrundlagen für eine Reform der Grundsteuer (Bodenwertsteuer), Forschungsvorhaben des Instituts für Bodenmanagement Dortmund, erstellt im Auftrag des Deutschen Volksheimstättenwerks.
- Dieterich, H.; Josten, R. (1997): Schaffung von Datengrundlagen für eine Reform der Grundsteuer (Bodenwertsteuer), 2. Teil, Bocholt und Gesamtergebnis, Forschungsvorhaben des Instituts für Bodenmanagement Dortmund, erstellt im Auftrag des Deutschen Volksheimstättenwerks.
- DIW (1996): Immobilienvermögen der privaten Haushalte, in: DIW.Wochenbericht, H. 4/96, S. 61-72.
- Dolezalek, C.M.; Warnecke, H.J. (1981): Planung von Fabrikanlagen, Berlin, Heidelberg, New York.
- Dosch, F. (1997a): Ausgestaltung einer Flächennutzungssteuer im Hinblick auf Bodenschutzkriterien des Bundes, Überlegungen zum Zwischenbericht des Forschungsvorhabens UFOPLAN 101 03 196, Umweltbundesamt Berlin "Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen" von Kilian Bizer und Joachim Lang.
- Dosch, F. (1997b): Ausgestaltung einer Flächennutzungssteuer - Bodenversiegelung oder Maß baulicher Nutzung als Bemessungsgrundlage im bebauten Bereich, internes und unveröffentlichtes Arbeitspapier.
- Dosch, F. (1997c): Ausgestaltung einer Flächennutzungssteuer - Potentielle Lenkungswirkungen einer Versiegelungssteuer in verschiedenen Stadtstrukturtypen, internes und unveröffentlichtes Arbeitspapier.
- Dosch, F. (1997d): Statistische Grundlagen für die konkrete Ausgestaltung der Flächennutzungssteuer, internes und unveröffentlichtes Arbeitspapier.
- Drosdzol, W.-D. (1994): Baulandsteuer und Bodenwertsteuer - Neue Perspektiven für die Grundsteuer? in: deutsche Steuerzeitschrift, Nr. 7, S. 205-207.
- Eekhoff, J. (1987): Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen.
- Ewringmann, D. (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Berlin.
- Förderung des ökologischen Landbaus im Rahmen der EG-Bio-Verordnung, in: ANOG 3'96, S. 24.
- Friauf, K. H.; Risse, W. K.; Winters, K.-P. (1978): Der Beitrag steuerlicher Maßnahmen zur Lösung der Bodenfrage, Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des BMBau 03.064, Bonn.
- Frischmuth, Birgit (1996): Budgetierung - Stand und Probleme, in: der Gemeindehaushalt 97, S. 250-257.

- Fuhrich, M.; Bärsch, J.; Potter, Ph. (1997): Umweltschonend Planen, Bauen und Wohnen, Ergebnisse des Forschungsfeldes Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau, Materialien zur Raumentwicklung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, H. 79.
- Goldberg, K.; Scott, R. C. (1985): City Sales and Property Tax Restructuring: Household and Business Incidence Effects, in: Public Budgeting and Finance, Vol. 5, No. 3, S. 89-98.
- Haman, U. (1969): Bodenwert und Stadtplanung; Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich, (=Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin), Band 24, Stuttgart.
- Hamilton, B. W. (1976): Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices, in: American Economic Review 66, S. 743-753.
- Hamilton, Bruce W. (1975): Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments, in: Urban Studies 12, S. 205-211.
- Hamm, U. (1995): Ökologischer Landbau: Absatzfonds statt Flächenprämien, in: AGRA-EUROPE 43/95, Sonderbeilage.
- Hamm, U. (1996): Mehr Mut zum Markt, in bio-land 1/96, S. 37-39.
- Hamm, U.; Haccius, M. (1997): Bedeutung der in der AGÖL zusammengeschlossenen Betriebe in der BR Deutschland.
- Hampicke, U. (1991a): Naturschutz-Ökonomie, Stuttgart.
- Hansjürgens, Bernd (1992): Umweltabgaben im Steuersystem, Baden-Baden 1992, S. 184 ff.
- Hansmeyer, K.-H. (1981): Grundsteuer, in: Albers, W. et al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart u.a.
- Hansmeyer, K.-H. ; Schmolders, G. (1980): Allgemeine Steuerlehre, 5. A.; Berlin.
- Harmon, O. R. (1989): A New View of the Incidence of the Property Tax: The Case of New Jersey, in Public Finance Quarterly, Vol. 17, S. 323-348.
- Heber, Bernd; Lehmann, Iris (1996): Beschreibung und Bewertung der Bodenversiegelung in Städten, IÖR-Schrift 15, Dresden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (1997): Zweiter Bericht an den Hessischen Landtag nach § 11 HGrwAG, Wiesbaden.
- Hessler, H. D. (1983): Die Fundamentalprinzipien der Besteuerung (I), in: Das Wirtschaftsstudium 12, S. 281-285.
- Jakob, W. (1992): Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierten Zuschlägen zu den Einheitswerten, Schriftenreihe beim BMF, Heft 48, Bonn.
- Jarass, (1997):..., unveröffentlichtes Gutachten.
- Jungehülsing, J. (???)...
- KGSt (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, KGSt-Bericht Nr. 19/1992, Köln.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln.
- Kirchhof, P. (1990): Staatliche Einnahmen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Steuerrechts der BRD, Heidelberg, S. 87.
- Klien, H. (1995): Wald für die Zukunft, BUND-Positionen, Heft 30, Bonn.
- Köck, Wolfgang (1991): Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Abgabenrechts, Düsseldorf 1991.

- Konrad, Karlheinz (1995): Verfassungsfragen kommunaler Verpackungsteuersatzungen, BB 1995, S. 1109.
- Kruse, Heinrich Wilhelm (1994): Kommentierung des § 3 AO, in: Tipke/Kruse, Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, Lfg. 74 vom September 1994.
- Kuban, Monika (1993): Kommunale Haushaltspolitik, in: Roth/Wollmann (Hrsg.), S. 328-340.
- Lang, J. (1993): Entwurf eines Steuergesetzbuches, Schriftenreihe beim BMF, Heft 49, Bonn.
- Lang, J. (1993): Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DSTJG 15, S. 115.
- Lang, Joachim (1993, Steuergesetzbuch): Entwurf eines Steuergesetzbuchs, Schriftenreihe des BMF, Heft 49, Bonn 1993.
- Lang, Joachim (1993, Umweltschutzzwecke): Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, DSTJG 15 (1993), S. 115.
- Losch, S. (1996): Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens, Erster Bbericht der Ad-Hoc-AG des LABO-AK 3, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn.
- Lübeck (1995): Konzept der naturnahen Waldnutzung im Stadtforstamt Lübeck, Lübeck.
- Mackscheidt, K; Störmann, W. (1994): Anreizverträgliche Mechanismen zur Ermittlung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern, in: WISU, S. 151-160.
- Meyer, Hans (1969): Die Finanzverfassung der Gemeinden, Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, Stuttgart u.a. 1969.
- Mieszkowski, P. M. (1972). The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?, in: Journal of Public Economics 1, S. 73-96.
- Mieszkowski, P. M.; Zodrow, G. R (1989): Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rent, and Property Taxes, in: Journal of Economic Literature 27, S. 1098-1146.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie NRW (MWMT) (1995): Technologie-Handbuch Nordrhein-Westfalen, 3. A., Düsseldorf.
- Mohl, Helmut (1992): Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuererfindungsrechts, Köln 1992.
- Mueller, D. C. (1996): Public Choice II, A revised edition of Public Choice, Cambridge, MA.
- Naturland (1997): Der Stadtforst Lübeck - Daten und Fakten, Presseinformation vom 23. Januar 1991, Naturland-Verband für naturgemäßen Landbau e. V. Gräfelng.
- Nieberg, H. (1997): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf ökologischen Landbau, Arbeitsbericht 1/97, Braunschweig.
- Nieberg, H. (Hrsg.)(1997): Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz, Sonderheft 175, FAL, Braunschweig.
- Oates, W. E. (1969): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, in: Journal of Political Economy 77, S. 957-971.
- Othmer, H. (1993): Bodenentsiegelungskonzept der Stadt Braunschweig, in: Schriftenreihe Kommunaler Umweltschutz, Heft 2, Braunschweig.
- Padur, P. (1995): Flächenpotenziale und Verfügbarkeit im Bundesland Sachsen-Anhalt, Studie des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Ethnologie des Landes Sachsen-Anhalt, Halle (Saale).
- Pfarr, K.-H. (1990): Planen, Bauen und Nutzung im volkswirtschaftlichen Leistungszusammenhang, in: Bauwelt, H. 23/1990.

- Picht, H. (1994): Greenpeace-Luebeck Ecoforestry and the Market, Draft, Indiana University, December 6, 1994.
- Pommerehne, W. W. (1987): Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen.
- Rach, ... (1995): Baulandbeobachtung Arbeitspapiere .../95 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn.
- Radke, S. (1996): Verkehr in Zahlen, Berlin.
- Reiß-Schmidt, St. (1988): Entsiegelungsmaßnahmen auf gewerblichen Flächen, in: IZR 1988, H. 8/9, S. 557-572.
- Roth, R.; Wollmann, H. (Hrsg.)(1993): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn.
- Rothe, B. (1986): Ausgleichsbetrag für maßnahmebedingte Bodenwerterhöhung, Diplomarbeit Bonn.
- Sacher, S. B. (1993): Housing Demand and Property Tax Incidence in a Life-Cycle Framework, in: Public Finance Quarterly, Vol. 21 No. 3, S. 235-259.
- Samuelson, P. A. (1954): A Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics 36, S. 387-389.
- Schelle, K.; Schemmel, L. (1993): Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden.
- Schneider, H. K. ; Vieregge, R. (1969): Die Grundsteuer in der Finanzreform - Eine Studie zur wirtschafts- und finanzpolitischen Problematik, Münster.
- Schnorr, Wolfram (1973): Das Hebesatzrecht der Gemeinden, Diss. Münster 1973.
- Schulze Pals, L. (1994): Ökonomische Analyse der Umstellung auf ökologischen Landbau, Diss., Göttingen.
- Schumacher, P. (1996): Was ist neu an dem "Neuen Steuerungsmodell?", in: der Gemeindehaushalt 97, S. 221-228.
- Singer, Chr. (1995): Städtökologisch wertvolle Freiflächen in Nordrhein-Westfalen, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, H. 96, Dortmund.
- Stadt Mainz (1992), Der klimaökologische Begleitplan.
- Stark, K.-D. (1980): Wirtschaftsförderungsinstitutionen und Gewerbeflächen..., Dortmund.
- Statistisches Bundesamt (1996): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1997): Statistisches Jahrbuch 1996, Stuttgart.
- Stern, K. (1980): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München.
- Steuerreformkommission (1971): Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Bonn.
- Thöne, M.; Tidelski, O. et al. (1997): Technologiezentren in Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64, S. 416-424.
- Tipke, K. (1993): Die Steuerrechtsordnung, Bd. I - III, Köln.
- Tipke, K.; Lang, J. (1996): Steuerrecht, 15. Aufl., Köln.
- Troll, M. (1997): Grundsteuergesetz, Kommentar, 7. A., München.
- Van Impel, Jürgen (1996): Was bringt die Budgetierung?, in: der Gemeindehaushalt 97, S. 228-232.

- Vogel, K.;Walter, H. (1971): Zweitbearbeitung Art. 105 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg.
- Vogel, Klaus (1995): Zur Auslegung des Artikels 106 Grundgesetz, in: Festschrift für Klaus Tipke, Köln 1995, S. 93.
- Vogel, Klaus/Walter, Hannfried (1971): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearbeitung des Art. 105, Hamburg 1971.
- Vogel, Klaus/Walter, Hannfried (1972): Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearbeitung des Art. 106, Hamburg 1972.
- Wacke, Gerhard (1950): Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950, S. 62 ff.
- Wassmer, R. W. (1993): Property Taxation, Property Base, and Property Value: An Empirical Test of the "New View", in: National Tax Journal, Vol. 46, S. 135-159.
- Weeber, H.; Weeber, R. (1996): Parkieranlagen im verdichteten Wohnungsbau, Bauforschungsberichte des BMBau, Stuttgart.
- Wendt, Rudolf (1990): Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 1021.
- Wiendahl, H.-P.; Bracht, U. (1981): Analyse der Fabrikstruktur mit Hilfe von Kennzahlen, in: VDI (Hrsg.): Fabrik '81. Das Betriebliche Umfeld, ein kosten- und leistungsbestimmender Faktor, Düsseldorf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1976): Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 22, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten der Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1989): Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland - Mängel und Alternativen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 41, Bonn.
- Zahradnik, S. (1994): Die Berücksichtigung von Niederschlagswasser bei der Ermittlung von Abwassergebühren, in: Der Gemeindehaushalt, H. 11, S. 250-255.
- Zeck, Uli (1993): Wohnplatz-Arbeitsplatz-Verkehr. Stadtbaupolitische Aspekte am Beispiel Münchens, in: Ackermann, Kurt: Geschoßbauten für Gewerbe und Industrie, Stuttgart, S. 32-37.
- Zodrow, G. R./Mieszkowski, P. M. (1983): The Incidence of the Property Tax. The Benefit View vs. the New View, in: Zodrow, George R. (Hrsg.): Local Provision of Public Services: The Tiebout-Model after Twenty-Five Years, New York, S. 109-129.
- Zodrow, G. R./Mieszkowski, P. M. (1986): The New View of the Property Tax: A Reformulation, in: Regional Science and Urban Economics 16, S. 309-327.