



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Innovation / Lösungen Flächenspar-Studie

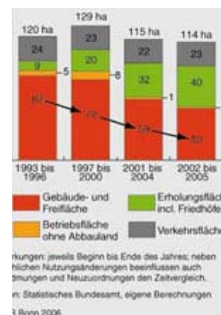
## Mehr Anreize zum Flächensparen

### Studie des Deutschen Bundestags: Sparsame und schonende Flächennutzung - Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs

Die im Auftrag des Deutschen Bundestages erarbeitete Studie "Sparsame und schonende Flächennutzung - Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs" stellt die Entwicklung der Flächennutzung in den letzten Jahren dar, zeigt Ursachen und Folgen des hohen Flächenverbrauchs auf und gibt einen umfassenden Überblick über die in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Lenkungsinstrumente. Trotz nahezu konstanter Bevölkerungszahlen und ungeachtet des demografischen Wandels sowie eines sich abzeichnenden Trends "Zurück in die Stadt" (Brühl et al. 2005) setzt sich der Flächenverbrauch in Deutschland weiter fort. Eine weiterhin ungebremschte Ausdehnung der Siedlungsfläche birgt das Risiko erheblicher "Fehlinvestitionen". Dies macht den Einsatz effizienter und kurzfristig wirksamer Instrumente zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke erforderlich.



A. Rosendahl  
Flächenverbrauch birgt das Risiko erheblicher Fehlinvestitionen.



Täglicher Flächenverbrauch nach Nutzungsarten in ha/Tag (Abbildung vergrößern)

Zur Steuerung der Flächenutzung steht ein breit gefächertes Spektrum teils schon vorhandener, teils neu einzuführender Instrumente zur Verfügung, die im Rahmen der TAB-Studie analysiert sowie hinsichtlich ihrer Wirkungen und Umsetzungschancen bewertet wurden. Um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformvorschläge aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte zu beleuchten und wesentliche Konfliktlinien bei der Einschätzung von Zielen und Instrumenten einer Flächenhaushaltspolitik aufzuzeigen, hat das TAB eine schriftliche Befragung von ausgewählten interessierten und betroffenen Verbänden durchgeführt. Mit dem Ziel einer breiten wissenschaftlichen Fundierung wurden außerdem zu bestimmten Fragestellungen, etwa zum demographischen Wandel, zur Gemeindefinanzreform und zu den Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, Gutachten an externe Experten vergeben. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.

#### 1. Reform der Grundsteuer

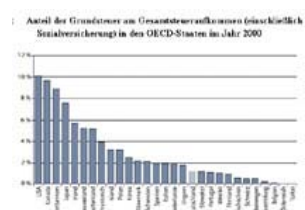
Das im Staatenvergleich durchaus anspruchsvolle, deutsche Planungsrecht ist allein nicht in der Lage, die Flächeninanspruchnahme wirksam zu reduzieren. Nach allgemeiner Auffassung ist die bisher unzureichende Umsetzung der flächenpolitischen Ziele nicht auf das Fehlen effizienter planerischer Instrumente zurückzuführen, sondern auf den mangelnden politischen Willen der Akteure, diese anzuwenden. Die zusätzliche

Flächeninanspruchnahme ist das Ergebnis der Entscheidungen einer Vielzahl öffentlicher und privater Akteure, welche in einem Geflecht bestehender Rahmenbedingungen handeln, die keineswegs "flächeneutral" sind, sondern zum Teil kontraproduktive Anreize setzen. Gefordert wird daher eine Korrektur der fiskalischen Rahmenbedingungen, um die Motivationslage der Akteure zugunsten des Flächensparziels zu verändern und dem Planungsrecht entsprechende Geltung zu verschaffen. Nachdem die Eigenheimzulage mit Wirkung zum 1.1.2006 abgeschafft wurde, steht die Grundsteuer im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen.

Reformbedarf ergibt sich schon durch die veraltete Bemessungsgrundlage, die mit dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung nicht vereinbar ist. Aus bodenpolitischer Sicht ist zu bemängeln, dass Flächen konsumierende Bauformen, wie freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser, bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage sowie durch niedrige Steuermesszahlen begünstigt werden. Aufgrund ihrer geringen Höhe schafft die derzeitige Grundsteuer zudem Anreize zum spekulativen Horten unbebauter Grundstücke im Siedlungsbestand. Um diese Defizite zu beseitigen, wird die Umwandlung der Grundsteuer in eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer angeregt, entweder mit additiver Verknüpfung der beiden Komponenten nach dem Vorschlag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Apel et al. 2001) oder mit multiplikativer Verknüpfung (Rodi 2002).



Noch gibt es zu viele Anreize für die Ausweisung von Baugebieten.



Anteil der Grundsteuer am Gesamtsteueraufkommen (Abbildung vergrößern)

Bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung der Reform wären allerdings ihre Auswirkungen auf den Bodenmarkt nach den bisherigen Erkenntnissen gering (Lehmbrock, Coulmas 2001). Um den bodenpolitischen Lenkungseffekt zu steigern, aber auch im Hinblick auf eine Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, wäre daher eine schrittweise Anhebung erforderlich. Im Ausgleich zu einem Aufkommenszuwachs bei der Grundsteuer wäre eine Entlastung bei der Gewerbesteuer - als der anderen wichtigen Säule des kommunalen Finanzsystems - möglich, was im Ergebnis zu einer Abschwächung des interkommunalen Wettbewerbs um die Ansiedlung von Unternehmen führen könnte. Eine Aufstockung der Grundsteuer erscheint schließlich auch insofern gerechtfertigt, als Grund und Boden in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten vergleichsweise moderat besteuert werden.

#### 2. Reform der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist seit langem Gegenstand der Kritik, weil sie generell den Grundstücks- und Immobilienverkehr verteuert, ein Preisgefälle zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken erzeugt, die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer behindert sowie die

Wohneigentumsbildung von Schwellenhaushalten erschwert.

Die Vorschläge zur Neuausrichtung reichen von einer Spreizung der Steuersätze nach Lage der Grundstücke, über die Befreiungen von der Steuerpflicht beim Erwerb im Bestand bis zur Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Neuerschließungsabgabe. In der Tendenz laufen alle Reformoptionen darauf hinaus, die Innenentwicklung zu fördern, indem der Grundstückskauf in Neuerschließungsgebieten verteuert und der Erwerb von Bestandsimmobilien begünstigt wird.

### 3. Einführung neuer ökonomischer Anreizinstrumente

Obwohl sich eine Abschwächung der Flächennachfrage abzeichnet, ist der trendmäßige Rückgang auf lange Sicht zu gering, um das von der Bundesregierung anvisierte Ziel einer Einschränkung der zusätzlichen Flächeneinanspruchnahme auf 30 ha/Tag bis 2020 zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung rein flächenpolitisch begründeter ökonomischer Anreizinstrumente zu erwägen. Als Optionen kommen drei in der aktuellen Debatte vorgeschlagene Instrumente in Betracht:

handelbare Flächenausweisungskontingente

die Baulandausweisungsumlage

die Neuerschließungsabgabe

Mit den beiden erstgenannten Instrumenten soll das Ausweisungsverhalten der Kommunen unmittelbar im Sinne des Flächensparens beeinflusst werden. Der Neuerschließungsabgabe würden Bauherren und Investoren beim Bau von Wohn- und Gewerbegebäuden in neu erschlossenen Gebieten unterliegen sowie, je nach Konzeption, auch Kommunen bei verkehrlichen Erschließungsmaßnahmen. Bei einer Abwägung zwischen diesen drei Instrumenten, würde sich nach den Analysen des TAB am ehesten die Neuerschließungsabgabe anbieten. Sofern diese an Stelle der reformbedürftigen Grunderwerbsteuer (siehe oben) eingeführt würde, wäre sie auch kein grundsätzlich neues Instrument.



Ein Vorschlag ist die Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Neuerschließungsabgabe

### 4. Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und kommunale Finanzreform

Den Kommunen steht eine Vielfalt unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit zur Verfügung, die seit Beginn der 1990er Jahre auch in verstärktem Umfang genutzt werden. Dennoch ist das Kooperationspotenzial bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Als gravierende Hemmnisse für eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit werden neben dem "Kirchturmsdenken" der Gemeinden und ihrer Befürchtung, im Rahmen einer Kooperation Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit hinnehmen zu müssen, vor allem fiskalische Zwänge, Unklarheiten über finanzielle Regelungen sowie der zusätzliche Aufwand der Koordinierungsprozesse genannt. Um diese Hemmnisse zu beseitigen, wird eine grundlegende kommunale Finanzreform gefordert, die eine solide Finanzausstattung gewährleisten und die Konkurrenzsituation mildern würde. Im Hinblick auf einen gerechten Ausgleich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sollten letztere an den Kosten für die Bereitstellung übergeordneter Infrastruktureinrichtungen (Kliniken, Theater, Museen, Bibliotheken, Volkshochschulen etc.) beteiligt werden. Angeregt wird in diesem Zusammenhang die Einführung einer "Regionalen Infrastrukturpauschale".



Das Kooperationspotenzial ist groß.

### 5. Kommunikation und Bewusstseinsbildung

Mithilfe einer umfassenden Aufklärung der Planungsträger über die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen des Flächenverbrauchs könnte sowohl das Vollzugsdefizit im Planungsrechts bekämpft als auch die Bereitschaft zur Kooperation erhöht werden. Als bewährte informatorische Instrumente kommen Weiterbildungsmaßnahmen für Akteure, Leifäden zum Flächenmanagement, Dokumentationen von Best-Practice-Beispielen sowie die Erarbeitung regionaler Standortinformationssysteme in Betracht. Baulandkataster, die Aufschluss geben über ausgewiesenes Bauland, bestehende Brachflächen, überbaubare, aber untergenutzte Flächen, einschließlich der Eigentumsverhältnisse, stellen ein wichtiges flankierendes Instrument der Flächenhaushaltspolitik dar.

Um das Problembewusstsein der Allgemeinheit zu erhöhen, wäre eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, die das Anliegen Flächensparen aus den Expertenzirkeln in einen breiten öffentlichen Dialog transportiert.

» Zur NABU-Position für eine Gemeindefinanzreform

### 6. Aufstockung der Städtebauförderung

Aufgrund der Entwicklung der Wohnungsnachfrage in den letzten Jahren lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt eine Parallelität von Suburbanisierung und Reurbanisierung konstatieren. Welcher der beiden Trends in Zukunft die Oberhand gewinnen wird, hängt nicht zuletzt davon ab,

inwieweit es Bund, Ländern und Kommunen gelingt, die Rahmenbedingungen für das Bauen und Wohnen in der Stadt zu verbessern. Vor diesem Hintergrund wird eine finanzielle Aufstockung der Programme zur Stadterneuerung "Soziale Stadt", "Stadtumbau Ost" und "Stadtumbau West" gefordert. Um vorhandene Flächenreserven zu mobilisieren, müssten in erster Linie zusätzliche Mittel für die Aufbereitung von Brachflächen aller Art bereit gestellt werden, da das Flächenrecycling von den Kommunen allein nicht bewältigt werden kann.

### Fazit

Da eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung nicht nur verschiedene teils quantitative, teils qualitative Zielkomponenten umfasst, sondern zudem unterschiedliche Akteure zu einem zielkonformen Verhalten angeregt werden sollen, wird nur ein Bündel von Maßnahmen zum Erfolg führen. Die Kombination der Instrumente und die Eingriffsintensität müssten so angelegt sein, dass insgesamt eine gerechte Nutzen- und Lastenverteilung entsteht sowie negative wirtschaftliche und soziale Folgen möglichst vermieden werden. Wie die Simulationsrechnungen des TAB zeigen, könnte das 30-Hektar-Ziel durch eine Kombination ökonomischer und fiskalischer Instrumente mit relativ moderater Eingriffsintensität erreicht



Attraktiveres Wohnen in der Stadt kann den Trend der Reurbanisierung stärken.

werden. Negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, z.B. auf das Bruttoinlandsprodukt, die Beschäftigung oder die Wohnkosten, sind nicht zu erwarten, sofern man die Mehreinnahmen aus der Grundsteuer zur Senkung anderer Steuern verwendet, so dass die Steuerbelastung der Bürger/innen insgesamt nicht erhöht würde. Die finanzielle Belastung könnte noch geringer ausfallen, wenn man davon ausgeht, dass mit dem Instrumentenbündel nur ein bestimmter Prozentsatz des Reduktionsziels erreicht werden müsste, während die dann noch vorhandene Lücke mithilfe planungsrechtlicher, informatorischer und kooperativer Instrumente geschlossen werden könnte.

#### **Ansprechpartner**

Dipl.-Ing. Juliane Jörissen  
Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse  
Forschungszentrum Karlsruhe  
Tel. 07247/82-2994  
[joerissen@itas.fzk.de](mailto:joerissen@itas.fzk.de)

Ulrich Kriese  
Siedlungspolitischer Sprecher des NABU  
[ulrich.kriese@nabu.de](mailto:ulrich.kriese@nabu.de)

#### **Links und Literatur**

J. Jörissen; R. Coenen: Sparsame und schonende Flächennutzung - Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Edition Sigma, Berlin 2007

J. Jörissen; R. Coenen: Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10 (2004)

Apel, D., Böhme, Ch., Meyer, U., Preisler-Holl, L. (2001): Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Berichte Umweltbundesamt 1/00, Berlin

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): [Flächeninanspruchnahme 2005](#). Ergebnisse der jährlichen Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsflächen zum Stichtag 31.12.2005.

Brühl, H.; Echter, C.; Frölich von Bodelschwingh, F. et al. (2005): Wohnen in der Innenstadt eine Renaissance? Berlin, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 41

Lehmbrock, M.; Coulmas, D.(2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 33, Berlin

Rodi, M. (2002): Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 164-169

Statistisches Bundesamt (2006): Bodenflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung in Deutschland.

---