

Boden-Haftung

- » Betrachtungen zu Nabots Weinberg, 1. Kön. 21
- » „Landgrabbing“ im Alten Testament
- » Europäische Bodenschutzpolitik
- » Steuerliche Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung
- » Die ostdeutsche Bodenpolitik seit der Wiedervereinigung

Weitere Themen:

- » Bauernhofpädagogik – dort lernen, wo Nachhaltigkeit gelebt wird

04 / 2012

KIRCHE im ländlichen Raum



» Inhalt

» Z U M T H E M A

- 4** Betrachtungen zu Nabots Weinberg, 1. Kön. 21 / Beate Wolf
- 9** „Landgrabbing“ im Alten Testament / Prof. Dr. Peter Riede
- 12** Der Markt für landwirtschaftlichen Boden in Deutschland – Tummelplatz für Investoren? / Andreas Tietz
- 19** Europäische Bodenschutzpolitik / Dr. Thomas Strassburger
- 26** Steuerliche Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung / Sebastian Buschmann und Eike Meyer

» M E I N U N G E N

- 30** Konfliktfall Boden / Marlehn Thieme
- 32** Schweizer Boden – ein knappes Gut / Lukas Schwyn
- 36** Die ostdeutsche Bodenpolitik seit der Wiedervereinigung / Jörg Gehrke

» W E I T E R E T H E M E N

- 42** Bauernhofpädagogik – dort lernen, wo Nachhaltigkeit gelebt wird / Anja Kirchner und Uli Hampl

» R U B R I K E N

- 3** Editorial
- 24/25** Meditation / Bild: Anke Kreutz / Regina Rennebach
- 45** Unser Kommentar
- 46** Meldungen
- 47** Impressum

» Autorinnen und Autoren

Sebastian Buschmann, Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft e.V., Berlin

Dr. Clemens Dirscherl, Geschäftsführer des Evangelischen Bauernwerks in Württemberg, Waldenburg-Hohebuch, Ratsbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) für Landwirtschaft und Ernährung und Vorsitzender der Projektgruppe „Nachhaltiger Konsum“ Baden-Württemberg.

Karl Friedrich Falkenberg, Generaldirektor der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, Brüssel

PD Dr. Jörg Gehrke, Autor und Landwirt, Rukieten

Dr. Ulrich Hampl, Geschäftsführender Vorstand der Stiftung Ökologie & Landbau, Queichhambach

Anja Kirchner, Bioland Landesverband Baden Württemberg, Esslingen

Anke Kreutz, Pfarrerin und Direktorin der Evangelischen Landjugendakademie Altenkirchen

Eike Meyer, Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft e.V., Berlin

Lukas Schwyn, Pfarrer und Geschäftsführer der Schweizerischen Reformierten Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft (srakla), Langnau

Dr. Thomas Straßburger, Policy Officer der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, Brüssel

Marlehn Thieme, Ratsvorsitzende des Rats für Nachhaltige Entwicklung, Berlin

Andreas Tietz, Thünen-Institut für ländliche Räume, Braunschweig

Prof. Dr. Peter Riede, lehrt Altes Testament an den Universitäten Tübingen und Stuttgart-Hohenheim, Wiesloch

Beate Wolf, Pfarrerin in Menz, Stechlin

Steuerliche Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung

FLÄCHENVERBRAUCH IN DEUTSCHLAND

Flächenverbrauch meint die Umwandlung von landwirtschaftlicher oder naturbelassener Fläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche. Nach landwirtschaftlich genutzten und Waldflächen ist Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland die drittgrößte Flächennutzungsart. Zwischen 2000 und 2009 wuchs sie um 3.483 km². Heute sind ca. 13,3 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Der zunehmende Flächenverbrauch in Deutschland geht mit Teilversiegelung und der Zerstörung von Lebensräumen einher und bedroht vor allem die Biodiversität. Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist daher ein wichtiges Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Im Jahr 2002 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. 2007 wurde dieses Ziel auch in der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ aufgegriffen. Dennoch haben die bisherigen Bemühungen bislang nur geringe Erfolge erzielt. Seit 2000 geht der Flächenverbrauch in Deutschland zwar leicht zurück, 2010 lag er im Durchschnitt aber bei noch immer 87 ha.

STEUERPOLITISCHE ANSATZPUNKTE

Um umweltpolitische Ziele zu erreichen stehen der Politik grundsätzlich mehrere Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. Ordnungspolitische Instrumente erzielen ihre Wirkung über Ge- und Verbote. Auf diese Weise wird zum Beispiel im Raumordnungsrecht geregelt, welche Flächen überhaupt in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt werden dürfen. Informatorische Instrumente funktionieren über Information und Aufklärung. Kommunalverwaltungen, Unternehmen und Privatpersonen können durch Informationsangebote zu einem schonenden Umgang mit Flächen bewegt werden. Einige Bundesländer haben beispielsweise internetbasierte Informationsangebote geschaffen, um kommunalen Planern und angehenden Bauherren freie und bereits erschlossenen Flächen in städtischen Gebieten anzuzeigen.

Ökonomische Instrumente hingegen schaffen, anders als das Ordnungsrecht oder Informationsangebote, einen ökonomischen Anreiz, sich ökologisch zu verhalten. Umweltsteuern und -abgaben zum Beispiel können externe Kosten internalisieren und so einen Beitrag dazu leisten, dass die Preise nicht nur die ökonomische, sondern auch die ökologische Wahrheit sagen. Umweltver-

schmutzung und Ressourcenverbrauch werden dann in der Tendenz teurer – und der Verbraucher hat es leichter sich für ein Produkt zu entscheiden, das die Umwelt weniger belastet. Auch Boden ist eine natürliche Ressource und der hohe Flächenverbrauch zeugt von verschwenderischem Umgang mit ihr. Flächen stehen nicht endlos zur Verfügung, besitzen einen monetären Wert und verlieren im Falle der Inanspruchnahme unter Umständen beträchtlich an ökologischem Wert. Es ist also zu überlegen, ob steuerliche Anreize nicht auch bei der Nutzung der Ressource Boden Anreize für größere Effizienz schaffen können.

In Deutschland finanziert sich der Staat gegenwärtig zu über 60 Prozent durch Steuern und Abgaben, die den Faktor Arbeit belasten. Umweltsteuern hingegen leisten unverändert nur einen geringen Beitrag zu den Staatsfinanzen. Ihr Anteil hat mit der Ökologischen Steuerreform 1999-2003 vorübergehend leicht zugenommen – von 5,1 auf 6,5 Prozent. In den vergangenen Jahren ist er jedoch wieder zurückgegangen und betrug 2011 nur 5,5 Prozent. Auf diese Weise trägt das deutsche Steuer- und Abgabensystem dazu bei, dass Arbeit teuer ist und Ressourcenverbrauch billig. Es schafft also Anreize, sich eher darüber Gedanken zu machen, wie Arbeit einzusparen ist als wie mit Ressourcen sparsamer umgegangen werden kann.

Neben den falschen Anreizen, die so geschaffen werden, ist die gegenwärtige Struktur der Staatsfinanzen auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels problematisch: In der Zukunft wird es in Deutschland immer weniger ArbeitnehmerInnen geben, die als Steuer- und Beitragszahler den Staatshaushalt und die öffentlichen sozialen Sicherungssysteme finanzieren und immer mehr Menschen, die Transfer- und Sozialleistungen empfangen. Ein Steuer- und Abgabensystem, das zum überwiegenden Teil auf der Besteuerung von Einkommen basiert, ist vor diesem Hintergrund nicht zukunftsfähig.

Vor dem Hintergrund der unverändert großen ökologischen Herausforderungen, dem demographischen Wandel und der Notwendigkeit, die Staatsfinanzen zu konsolidieren, muss die Steuerstruktur in Deutschland daher so verändert werden, dass in der Zukunft ein größerer Teil der Staatseinnahmen durch Steuern und Abgaben auf Umwelt- und Ressourcenverbrauch generiert wird. Die Europäische Kommission hat in ihrem 2011 veröffentlichten „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ die Mitgliedsstaaten aufgefordert, den Anteil von Umweltsteuern an den Steuereinnahmen auf 10 Prozent bis 2020 anzuheben. Um dieses Ziel zu erreichen können aber nicht nur die Energiesteuern weiter angehoben werden, die momentan den Großteil der Umweltsteuereinnahmen ausmachen. Stattdessen sollte geprüft werden, wie Umweltsteuern systematischer auch auf den Verbrauch anderer Ressourcen erhoben werden können – z.B. der Fläche.

ÖKOLOGISCHE AUSGESTALTUNG STEUERLICHER ANREIZE

Ansatzpunkte für ökonomische Instrumente zur Verringerung des Flächenverbrauchs gibt es insbesondere bei der bestehenden Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer. Momentan schafft die Ausgestaltung dieser Instrumente weder für Kommunen noch für Grundstücksbesitzer oder -käufer den Anreiz, sparsam mit der Ressource Fläche umzugehen. Angetrieben wird die Flächeninanspruchnahme in Deutschland unter anderem von den tendenziell geringeren Grundstückspreisen in ländlichen im Vergleich zu innerstädtischen Gebieten und durch die Ausweisung immer neuer Flächen als Gewerbe- und Wohngebiete durch die Kommunen, die damit auf den Zuzug von Einwohnern und Betrieben hoffen. Um den Flächenverbrauch zu reduzieren können die genannten Instrumente so weiterentwickelt werden, dass sie stattdessen Anreize schaffen, bereits erschlossene oder be-

baute innerstädtische Flächen besser zu nutzen.

Die Grundsteuer wird auf der Grundlage von Einheitswerten berechnet, die in Westdeutschland 1964 (in Ostdeutschland 1935) festgelegt wurden. Derzeit handelt es sich also um eine reine Vermögenssteuer, die auf der Grundlage veralteter Annahmen über den Wert von Immobilien erhoben wird. Eine Reform ist dringend nötig und wird auch schon länger diskutiert. Dadurch, dass die Höhe der Steuer ausschließlich am Wert der Immobilie bemessen wird, werden keine Anreize geschaffen, sparsam mit un bebauten Flächen umzugehen. Im Gegenteil begünstigt die Steuer bei der gegenwärtigen Ausgestaltung sogar die Bebauung mit Einfamilienhäusern gegenüber der Bebauung mit Mehrfamilienhäusern, obwohl die Flächenbeanspruchung auf diese Weise größer ist.

Auch die Grunderwerbsteuer hat bei ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung keinerlei umweltpolitische Lenkungswirkung. Steuergegenstand der Grunderwerbsteuer ist der Erwerb einer Immobilie. Sie wird einmalig beim Kauf erhoben und als Anteil am Kaufpreis errechnet. Besteuert wird demnach wie bei der Grundsteuer das Vermögen, bzw. der Vermögenserwerb. Eine Lenkungswirkung besteht höchstens insofern, als dass durch die Verteuerung des Grunderwerbs die Spekulation mit Immobilien eingedämmt wird.

Grundsätzlich sind beide Steuern jedoch auch als Ressourcensteuer denkbar, da der Steuergegenstand die Nutzung oder der Erwerb einer natürlichen Ressource, des Bodens (inkl. seiner Bebauung) ist. Erwerb und Nutzung der Ressource werden durch die Erhebung der Steuer verteuert, womit ein Anreiz zum sparsamen Umgang geschaffen werden könnte. Durch die Bemessung der Steuerschuld am Wert der Grundstücke werden momentan für das Ziel der Flächenverbrauchsreduzierung unter Umständen eher die falschen Anreize geschaffen. Durch die einheitliche Besteuerung des

Wertes werden teure Grundstücke grundsätzlich gegenüber günstigeren benachteiligt. Da davon auszugehen ist, dass Grundstücke in städtischen Ballungsräumen und insbesondere in Innenstadtbereichen teurer sind als in ländlichen Regionen oder Stadtrandbereichen, schaffen Grund- und Grundwerbsteuer heute eher Anreize für die Neuerschließung von und Nutzung von Flächen in der Peripherie. Auf die gleiche Weise wird durch die Grunderwerbsteuer tendenziell der Erwerb von Neubauf Flächen gegenüber dem Erwerb von bereits bebauten Flächen bevorzugt, da bereits bebaute Grundstücke in der Regel teurer sind und die Steuerschuld daher höher. Beide Steuern tragen so nicht zu einem nachhaltigeren Umgang mit der Ressource Fläche bei.

Um der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer eine ökologische Lenkungswirkung zu verleihen, sind verschiedene Ansätze und Modelle denkbar. Statt die Grundsteuer wie bisher an Einheitswerten auszurichten, könnte sie zum Beispiel in eine Flächennutzungssteuer umgewandelt werden, deren Höhe sich neben der Größe des Grundstücks auch an der Art der Nutzung orientiert. Auch eine Umwandlung in eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer könnte positive Wirkungen für den Flächenverbrauch haben. Die Flächennutzungssteuer bemisst sich daran, wie intensiv oder ressourcenbeanspruchend eine Fläche genutzt wird, während eine Steuer mit Bodenwert- und Flächenkomponente Mietwohngrundstücke entlastet. Dies schafft Anreize nicht nur sparsam, sondern auch ökologisch mit der Ressource Fläche umzugehen.

Seit längerem schon diskutieren die Finanzministerien der Länder über eine Reform der Grundsteuer. Drei Modelle sind dabei im Gespräch: Die Bemessung auf Basis von Verkehrswerten, eine reine Besteuerung von Flächengrößen und eine Kombination beider Modelle. Eine Lenkungswirkung zum sparsameren Umgang mit Flächen würde von keinem dieser drei

Modelle ausgehen, da nach wie vor nicht nur die Fläche, sondern auch sich darauf befindliche Gebäude und der Immobilienwert als Bemessungsgrundlagen dienen.

Sollte es dabei bleiben, dass die Grundsteuer eine reine Vermögensteuer ist und sich am Wert der Immobilie bemisst, sollte sie zumindest mit kommunalen Abgaben flankiert werden, die ähnliche Lenkungswirkungen in Bezug auf Flächenverbrauch und –nutzung haben, wie eine Flächennutzungssteuer. Denkbar wäre z.B. die konsequente Erhebung von Regenwassergebühren, in signifikanter Höhe, die sich nach der Größe der versiegelten Fläche auf einem Grundstück richten würden.

Auch die Grunderwerbssteuer könnte in Zukunft nicht nur am Wert der neu erworbenen Immobilie bemessen werden, sondern darüber hinaus z.B. zwischen unbebauten und bebauten Flächen und zwischen Immobilien in Innen- und Außenbereichen unterscheiden. Alternativ oder in

Ergänzung dazu ist auf kommunaler Ebene eine Neuversiegelungsabgabe ein mögliches Instrument, das einen Anreiz schaffen könnte, die Intensität der Flächennutzung zu reduzieren.

Das Ziel der Bundesregierung den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Tag zu reduzieren ist in weiter Ferne. Eine Umgestaltung der Steuern und Abgaben, die mit dem Erwerb und der Nutzung von Flächen in Zusammenhang stehen, können wirkungsvolle Anreize für Kommunen, Unternehmen und private Immobilienbesitzer schaffen, schonender mit der Ressource Fläche umzugehen. Mit solchen fiskalischen Instrumenten lassen sich neben dringend notwendigen Lenkungsimpulsen im Übrigen ganz nebenbei auch positive Effekte für die kommunalen Kassen erreichen, die in den vergangenen Jahren immer leerer geworden sind. <<

