

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. N. F.

---

Band 63

# Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung

Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer  
mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht

Herausgegeben von

Dieter Ewringmann



Duncker & Humblot · Berlin

# **Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung**

# **Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten**

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln**

**Begründet von Günter Schmolders**

**Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer und Klaus Mackscheidt**

**Neue Folge Band 63**

# **Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung**

**Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer  
mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht**

**Herausgegeben von  
Dieter Ewringmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung :**  
von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit  
umweltpolitischer Lenkungsabsicht /  
hrsg. von Dieter Ewringmann. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1995  
(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N. F., Bd. 63)  
ISBN 3-428-08434-9  
NE: Ewringmann, Dieter [Hrsg.]; GT

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0430-4977  
ISBN 3-428-08434-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 (∞)

## Vorwort

Die wissenschaftliche und politische Diskussion über die "ökologische Steuerreform" hat sich in den letzten Jahren zunehmend auf verschiedene Vorschläge zum Ausbau der Energiebesteuerung konzentriert. Damit ist eine insgesamt bedauerliche Verengung des für Umwelt bzw. Umweltpolitik relevanten Reformspektrums eingetreten. Dies wird deutlich, wenn man sich auf die Gründe besinnt, die für eine abgabenpolitische Flankierung des umweltpolitischen Instrumentariums sprechen. Ausgangspunkt für alle ökonomischen Instrumentenvorschläge war und ist die mangelnde Effizienz des bestehenden, vorwiegend aus Ordnungsrecht und Subventionstatbeständen zusammengesetzten, Instrumentenbündels. Verbesserungsmöglichkeiten sehen Umweltökonomten vor allem in preislichen Mechanismen, die Umweltkosten den sie verursachenden Verfahren, Gütern oder Stoffen anlasten. Einen dafür grundsätzlich geeigneten Mechanismus stellen hoheitliche Zwangsabgaben dar, mit deren Hilfe eine Art Preisersatzlösung geschaffen wird. Die allgemeine Logik solcher administrierter "Bepreisungen" bleibt unabhängig von der konkret gewählten Ausgestaltungsform stets dieselbe: Die relativen Preise von Faktoren und Gütern sollen um im Marktprozeß nicht berücksichtigte Bestandteile korrigiert werden, um dadurch entweder im Idealfall die Preise "die ökologische Wahrheit" (v. Weizsäcker) sprechen zu lassen oder - weil diese Wahrheit nicht feststellbar ist - die Preisstruktur so zu gestalten, daß die daraus resultierenden Marktwirkungen umweltpolitischen Vorstellungen entsprechen. M. a. W.: Preislösungen in der Umweltpolitik setzen darauf, daß durch die relative Verteuerung umweltschädlicher Verfahren und Produkte nach Anpassungsprozessen von Nachfragern und Anbietern die Marktchancen bzw. -anteile umweltfreundlicherer Verfahren und Produkte erhöht werden und so die Umweltbelastung zurückgeht.

Dieser Zusammenhang offenbart, daß in der durchaus wichtigen und interessanten Energiesteuerdiskussion nur ein relativ kleiner Teilaspekt der umweltpolitischen Steuerungs- und "Bepreisungs-"Strategie behandelt wird: *Erstens* ist es für Preislösungen prinzipiell uninteressant, ob sie im Rechtsformengewand einer Steuer, einer Gebühr oder einer sonstigen speziellen Abgabekategorie eingeführt werden. Insofern ist es unverständlich, daß die aktuelle Ökosteuerdiskussion die im nicht-steuerlichen Bereich der Zwangsabgaben bereits vorhandenen Abgaben, die bei ihrer Einführung und Erhebung gewonnenen Erfahrungen und die sich dort bietenden weiteren Ansatzpunkte ignoriert; es geht nicht nur um das

Steuer-, sondern um das gesamte Abgabensystem. *Zweitens* kann sich die umweltpolitische Steuerungsperspektive nicht auf die Verteuerung von Energie beschränken, auch und erst recht nicht auf die wegen der CO<sub>2</sub>-Problematik im Vordergrund stehende Verteuerung fossiler Energieträger. Es gibt eine Vielzahl umweltrelevanter Faktoren, Stoffe und Produkte, deren Umweltschädlichkeit völlig unabhängig von ihrer Energieintensität ist und die daher nicht über eine Veränderung der Energiepreise umweltpolitisch hinreichend steuerbar sind. Insofern kann der Ausbau der Energiebesteuerung bzw. die Einführung neuer Energiesteuern möglicherweise ein erster Schritt, nicht aber *die* Ökoreform schlechthin sein. *Drittens* werden möglicherweise die Umweltwirkungen des Steuer- und Abgabensystems nicht nur von Energieabgaben und neuen oder bestehenden Zwangsabgaben auf umweltschädliche Tatbestände, die dann als Ökosteuern oder Umweltabgaben firmieren, geprägt; möglicherweise bezieht das System seine Umweltrelevanz in starkem Maße von der künftigen Entwicklung der Unternehmensbesteuerung, der Vermögensbesteuerung oder der persönlichen Einkommensbesteuerung.

Vor diesem Hintergrund müssen Überlegungen zur Veränderung der Energiebesteuerung und zur Einführung weiterer "Ökosteuern" in eine Gesamtperspektive umweltpolitischer Steuerung und abgaben- sowie steuersystematischer Entwicklung eingebunden werden. Dazu sind weitere Forschungsanstrengungen erforderlich. Vertiefte Analysen über die Wirkungen alternativer Ausgestaltungsoptionen einer Energiebesteuerung gehören dazu ebenso wie Untersuchungen über die Wirkungen bestehender Zwangsabgaben, über die Vereinbarkeit von nicht-ökologisch motivierten Abgaben- und Steuerreformplänen (z. B. Unternehmensteuerreform) mit ökologischen Reformansprüchen sowie zur konzeptionellen Basis und abgabentechnischen Umsetzung von Steuer- und Abgabenlösungen außerhalb des Energiebereichs.

In seinem Forschungsprogramm hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln einige zentrale Fragen dieses Komplexes aufgegriffen. Erste Ergebnisse sind bereits veröffentlicht worden; sie beinhalten insbesondere eine kritische Würdigung bisheriger Reformvorschläge und Steuervergünstigungsregelungen auf der Grundlage einer steuersystematischen Gesamteinordnung<sup>1</sup>. Nach zahlreichen Arbeiten über umweltpolitische Sonderabgaben hat das Institut auch soeben eine grundlegende Arbeit zur ökologischen

---

<sup>1</sup> Siehe vor allem Linscheidt, B./Truger, A. (1995): Beurteilung ökologischer Steuerreformvorschläge vor dem Hintergrund des bestehenden Steuersystems, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten NF Bd. 62, Berlin.

Bedeutung von Gebühren abgeschlossen<sup>2</sup>. Ein anderer Teil der gegenwärtigen Aktivitäten konzentriert sich auf die Frage, wo es - unabhängig vom Energiebereich - umweltpolitische Notwendigkeiten und abgabensystematisch geeignete Ansatzpunkte für weitere "Preislösungen" steuerlicher oder nicht-steuerlicher Art gibt. Erste Ergebnisse zu diesem Problembereich werden hiermit vorgelegt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Grund und Boden, ob Flächen bzw. bestimmte Flächennutzungen in diesem Sinne geeignete Abgabentatbestände sind, um umweltpolitische Lenkungsziele zu verfolgen, ohne gegen andere gewichtige Systemanforderungen zu verstoßen. Die Arbeit stellt, um an die aktuelle Diskussion anzuknüpfen, bewußt im Titel den Bezug zur "ökologischen Steuerreform" her, bezieht jedoch ebenso bewußt die Analyse nicht-steuerlicher Abgaben mit ein. Nach einer Darstellung der politischen Ziele für eine Flächennutzung und einer Systematisierung der in Betracht kommenden Preislösungen zur Beeinflussung der Flächennutzung werden sowohl unterschiedliche Konzeptionen und Techniken einer Naturschutzabgabe als auch Möglichkeiten einer Grund- oder Flächenbesteuerung mit ihren jeweiligen Problemen vorgestellt.

Die Arbeit ist *Helmut Loehr* gewidmet, der 1995 sein sechzigstes Lebensjahr vollendet; als Vorstandsvorsitzender der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. Köln hat er seit vielen Jahren das von der Gesellschaft getragene Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut mit Rat und Tat bei der Verfolgung eigener, nicht durch Auftragsforschung vorgeprägter Forschungsprogramme unterstützt.

Köln, Juni 1995

*Dieter Ewringmann*

---

<sup>2</sup> Gawel, E. (1995): Die kommunalen Gebühren. Ökonomische, ökologische und rechtliche Aspekte einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten NF Bd. 64, Berlin. (In Vorbereitung)



# Inhalt

*Kilian Bizer*

<b>Das umweltpolitische Lenkungsziel in der Flächennutzung</b> .....	11
1 Problemstellung .....	11
2 Ziele für die Flächennutzung einzelner Bereiche .....	12
2.1 Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen .....	13
2.2 Siedlungs- und Verkehrsflächen .....	15
3 Zusammenfassung .....	19

*Bodo Linscheidt und Achim Truger*

<b>Die Steuerung der Flächennutzung durch Abgaben</b> .....	23
1 Zur Diskussion von Umweltabgaben und Ökosteuern .....	23
2 Anforderungen an eine preisliche Steuerung der Flächennutzung .....	26
3 Ausgestaltung als „klassische“ Umweltlenkungsabgabe .....	29
4 Ausgestaltung als Ökosteuer .....	32

*Dieter Ewringmann und Kilian Bizer*

<b>Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung</b> .....	37
1 Einleitung .....	37
2 Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung .....	38
2.1 Die allgemeine Regelung bei Eingriffen in Natur und Landschaft .....	38
2.2 Die Abgabenregelungen in den Naturschutzgesetzen der Länder .....	40
2.2.1 Ausgleichsabgaben als Bestandteil der Eingriffsregelung .....	40
2.2.2 Die Abgabentechnik .....	48
2.2.3 Die Praxis der Abgabenerhebung .....	51
3 Zur ökonomischen Beurteilung der Eingriffsregelung .....	55
3.1 Ressourcenverwendung unter dem Verursacherprinzip .....	55
3.2 Die Anlastung von Eingriffsfolgen nach dem Naturschutzrecht .....	60
4 Ansatzpunkte für die Fortentwicklung der Abgabelösungen innerhalb des geltenden Naturschutzrechts .....	67
4.1 Die grundlegenden Abgabenstrategien im theoretischen Zusammenhang .....	67

4.2 Ziele und Ansatzpunkte praktikabler Abgabenlösungen .....	69
4.3 Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Bundesnaturschutzrechts .....	74
4.3.1 Verbesserung der Ausgleichsfunktion der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben .....	76
4.3.2 Ausgleichsabgabe mit Lenkungsfunktion? .....	81
5 Fortentwicklung der Abgabenlösung über das bestehende Naturschutzrecht hinaus .....	87
5.1 Die Naturschutzabgabe auf Restbeeinträchtigungen .....	88
5.2 Begründung und Einordnung der Naturschutzabgabe als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion .....	97
5.3 Zur Konstruktion der Naturschutzabgabe .....	101
6 Konsequenzen und Probleme einer Naturschutzabgabe .....	116
7 Schlußbemerkungen .....	122
8 Appendix .....	125

*Kilian Bizer unter Mitarbeit von Jan von Schuckmann*

<b>Von der Grundsteuer zur Flächensteuer .....</b>	<b>137</b>
1 Die traditionellen Ziele der Besteuerung von Grund und Boden und das umweltpolitische Lenkungsziel .....	137
2 Ausgestaltung und Bewertung der bestehenden Grundsteuer .....	140
2.1 Ausgestaltung, Erhebung und Aufkommen der Grundsteuer .....	140
2.2 Bewertung der Grundsteuer .....	145
3 Flächennutzungsbezogene Reformvorschläge der Grundbesteuerung .....	153
3.1 Bodenwertsteuer .....	154
3.2 Baulandsteuer .....	155
3.3 Wohnflächensteuer .....	156
3.4 Versiegelungsfaktor in der Grundsteuer .....	157
4 Die Anforderungen an eine Flächenbesteuerung mit umweltpolitischem Lenkungsziel .....	162
4.1 Zielkonflikte zwischen den traditionellen Zielen und dem umweltpolitischen Ziel .....	163
4.2 Grundlegende Ausgestaltungsmerkmale einer Flächensteuer .....	165
4.3 Feststellungsstatistische Voraussetzungen für eine Flächensteuererhebung ...	168
4.4 Belastungs- und Wirkungshypothesen zur Flächensteuer .....	170
5 Zusammenfassung .....	176

# Das umweltpolitische Lenkungsziel in der Flächennutzung

*Kilian Bizer*

## 1 Problemstellung

Mit dem „Flächenverbrauch“ verbinden sich Umweltinanspruchnahmen, die in vielerlei Hinsicht als problematisch gelten: die Versiegelung führt zu lokalen Hochwasserständen, die Bebauung verändert das Mikroklima und immer weniger Bodenfläche steht als Funktionsträger für funktionierende Ökosysteme zur Verfügung.<sup>1</sup> Der Tatbestand „Flächen-“ oder „Landschaftsverbrauch“ beschreibt präziser formuliert die Umwidmung von Flächen wie Wald-, Acker-, Öd- oder Grünland in Siedlungs- und Verkehrsfläche.<sup>2</sup>

*Tabelle 1*  
**Entwicklung der Flächennutzung seit 1950**  
(in % der Gesamtfläche; nur für die alten Bundesländer)

	1950	1970	1989	1992
Siedlungs- und Verkehrsfläche	7,5	10,2	12,2	12,7
- Gebäudefläche	3,2	4,2	6,2	6,5
- Verkehrsfläche	3,5	4,5	5,0	5,1
Landwirtschaftsfläche	57,3	55,7	53,7	53,5
Waldfläche	28,4	28,9	29,8	30,0

*Quellen:* Mohs/Meiners (1994), S. 89; Dosch/Müller-Kleißler (1994), Tabelle 1.1.

In der langfristigen Betrachtung seit 1950 hat sich der Flächenanteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche stetig erhöht. Die Zunahme beruht auf einem etwas schneller steigenden Anteil der Gebäudefläche. Die Verkehrsfläche steigt ebenfalls, wenn auch weniger schnell. Der Anstieg geht zulasten der

---

<sup>1</sup> Siehe z. B. Mohs/Meiners (1994).

<sup>2</sup> Zum „Flächenverbrauch“ siehe Mohs/Meiners (1994), S. 88.

Landwirtschaftsfläche. Der Waldanteil an der Gesamtfläche hat sich jedoch erhöht (Tabelle 1).

Bei der Entwicklung handelt es sich um eindeutige Trends, die seit 1950 unverändert sind. Betrachtet man die kurzfristige Entwicklung von 1989 bis 1992 (für die alten Bundesländer) näher, zeigt sich, daß die Steigerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (3,4 %) zwar auf die Zunahme bei den Gebäude- und Freiflächen zurückzuführen ist, daß diese jedoch aus einem stärkeren Wachstum der Gewerbe- und Industrieflächen (+3,5 %) als des Wohnungsbaus (+1,1 %) resultiert.<sup>3</sup>

Aus umweltpolitischer Sicht sind drei Aspekte der Flächennutzungsentwicklung von Bedeutung. Erstens geht mit der Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche eine Versiegelung einher. Zweitens erfolgt durch den Verkehrswegebau, aber auch durch die Ausweitung der Siedlungsfläche, eine Zerschneidung von ansonsten verbundenen Ökosystemen. Drittens ist eine Ausweitung der Waldfläche ökologisch eher wünschenswert als jegliche Form der Versiegelung, allerdings gilt als unerwünscht, jede landwirtschaftlich nicht mehr genutzte Fläche in Wald umzuwandeln. Insofern wird der „Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche“ auch aus ökologischen Gründen abgelehnt.

Die umweltpolitische Problematik der Flächennutzung kann von daher auch nicht auf einen gemeinsamen Nenner wie eine allgemeine Nutzungsreduzierung gebracht werden. Vielmehr muß sich eine Zielformulierung nach einzelnen Nutzungsarten unterscheiden, ohne jedoch für jede Einzelfolge des konkreten Falles eine Bewertung vorzunehmen.

## **2 Ziele für die Flächennutzung einzelner Bereiche**

Ziele in der Flächennutzung müssen von der bisherigen Nutzung ausgehend Flächenvorstellungen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht für einzelne Flächennutzungen vorgeben. Als grobe Einteilung der Flächennutzung können die land- und forstwirtschaftliche Nutzung und die Nutzung zu Siedlungs- und Verkehrsflächen, differenziert nach Wohnbauflächen, Gewerbe- und Industrieflächen und Verkehrsflächen, herangezogen werden. In der umweltpolitischen Diskussion bestehen hinsichtlich der einzelnen Flächennutzungsarten Zielvorstellungen, die im folgenden kurz zusammengefaßt werden.

---

<sup>3</sup> Dosch/Müller-Kleißler (1994), S. 2.

### 2.1 Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen

Die herkömmliche Landwirtschaft muß, um den Ansprüchen an einen leistungsfähigen Naturhaushalt gerecht zu werden, „auf breiter Front den umweltpolitischen Erfordernissen angepaßt werden.“<sup>4</sup> Der bisherigen Entwicklung einer zunehmenden Intensivierung der Landwirtschaft wird ursächlich auch die höhere Umweltbelastung zugeschrieben,<sup>5</sup> d. h. gleichzeitig, daß eine Extensivierung der Landwirtschaft zu einer geringeren Umweltbelastung führt.

Beim derzeitigen Rückzug der Landwirtschaft aus den Grenzstandorten und beim prognostizierten Rückzug aus weiteren 30 % bis 80 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, würde die auch durch die Intensivbewirtschaftung noch nicht zerstörte Kulturlandschaft erheblich verändert.<sup>6</sup> Es käme entweder zu flächendeckenden Brachen oder zu Aufforstungen von Wald. Beides ist nur in begrenztem Ausmaß ökologisch wünschenswert.

Zunächst gilt, daß die erwarteten Stilllegungen in großem Maße Ökosysteme wie Ginster- und Gebüschbrachen auf Äckern und Wiesen sowie Hochstaudenfluren als Brachen in Auen begünstigen werden. Dabei geht es nicht um eine Maximierung der Artenvielfalt, sondern um die Entwicklung einer Vielzahl intakter Ökosysteme, die angesichts weiterhin gravierender Schadstoffeinträge über Luft und Wasser ein viel größeres Reaktionspotential auf Belastungen aufweisen als monotone Systeme.<sup>7</sup>

Problematische Brachen können sekundäre Heiden auf ehemaligen Moorflächen und unbewirtschafteten Obstwiesen sein. In einigen Fällen zählen Brachen auch zu den Ursachen für den Rückgang bestimmter Wirtschaftswiesen. Positiv werden Brachen bewertet, weil auf ihnen weder Düngemittel noch Pestizide eingesetzt werden und auch keine Bodenverdichtung durch landwirtschaftliche Maschinen erfolgt. Überdies sind Brachen in einer intensiv genutzten Landschaft die einzigen Flächen, auf denen es zu natürlichen Übergangsstadien verschiedener Ökosysteme kommt.

Wald muß sicherlich als ein standortgerechter Bewuchs akzeptiert werden, da ursprünglich der größte Teil des bundesdeutschen Gebiets bewaldet war. Als ein umweltpolitisches Leitbild wird eine flächendeckende Bewaldung jedoch nicht angestrebt. Es besteht weitgehender Konsens, daß es bei der Flächennutzung um den Erhalt einer artenreichen Kultur- und Naturlandschaft geht und nicht um die

---

<sup>4</sup> SRU (1985), S. 301.

<sup>5</sup> Siehe Priebe (1985), S. 146; SRU (1985), S. 301.

<sup>6</sup> Bergmann (1994), S. 1.

<sup>7</sup> Kaule (1991), S. 102.