

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski**

**und der Fraktion der PDS**

**– Drucksache 14/1339 –**

### **Umsetzung der im Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ formulierten Strategien zur Verringerung der Inanspruchnahme von Flächen**

1. Wie ist der aktuelle Stand der Inanspruchnahme (relativer Anteil)
  - der Wohnbaufläche,
  - der Verkehrsfläche,
  - des Gewerbebaulandesan der Verkehrs- und Siedlungsfläche?

Der Anteil der Verkehrsfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug 1997 39,9 %. Bundesweit vergleichbare Daten zu „Wohnbauflächen“ und „Gewerbebauland“ werden vom Statistischen Bundesamt nur als Summenparameter „Gebäude- und Freifläche“ ausgewiesen. Der Anteil der Gebäude- und Freifläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug 1997 52,2 %.

2. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung unternommen bzw. wird sie zu welchem Zeitpunkt unternehmen, um die Vorschläge des Abschlußberichts der o. g. Enquete-Kommission zur Verringerung von Flächenverbrauch und Versiegelung
  - handelbare Flächenausweisung,
  - versiegelungsabhängige Abwassergebühr,
  - Einführung einer ökologischen Komponente im kommunalen Finanzausgleich,

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 6. August 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

- Einführung von Bodenwert- und Bodenflächensteuer bzw. Flächennutzungssteuer,
- Einführung einer flächensparenden Komponente bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und Städtebauförderung umzusetzen?

Die Bundesregierung hat mit der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 die Baulandmobilisierung vorrangig im besiedelten Bereich und damit auch die Verringerung von Flächenverbrauch und Versiegelung zum Inhalt ihrer Politik gemacht.

Zur Verringerung von Flächenverbrauch und Versiegelung hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Kompetenz bereits auf Grund der allgemeinen Fachdiskussion und auch im Anschluss an die Vorlage des Abschlussberichts der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, insbesondere:

- a) Im Anschluss an einen Prüfauftrag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Novellierung des Baugesetzbuchs durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 hat sich mit Begleitung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine eigens beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. eingesetzte Baulandkommission auch mit möglichen steuerlichen Lösungswegen zur Baulandmobilisierung befasst. Die Baulandkommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, allein den Bodenwert – nicht auch den Gebäudewert – als Basis für die Grundsteuer zu nehmen. Auch hier ist Ziel die Mobilisierung baureifer Grundstücke. Auf Grund der Empfehlungen und Erörterungen im Abschlussbericht der Baulandkommission wird in den nächsten Monaten eine breit angelegte Diskussion mit den Kommunalen Spitzenverbänden und auch den Bauministern der Länder geführt.
- b) In die Vorüberlegungen zur Reform der Grundsteuer werden auch die Modelle einer ökologisch orientierten Grundsteuer wie Bodenwertsteuer, Bodenflächensteuer und Flächennutzungssteuer einbezogen. Im Vordergrund steht dabei eine Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Bodenversiegelung. Die gleiche Zielsetzung, baureife Grundstücke der Bebauung zuzuführen, verfolgen auch Modelle wie zoniertes Satzungsrecht und die in der Frage 3 angesprochene Baulandsteuer. Dabei ist das Modell des zonierten Satzungsrechts – pauschal gesagt – eine Fortentwicklung des Gedankens, der der Baulandsteuer der 60er Jahre (auch Grundsteuer C genannt) zu Grunde lag.

Die Entscheidung über die Ausgestaltung der künftigen Grundsteuer unter Einbeziehung der oben dargestellten Modelle bedarf einer sorgfältigen Abwägung der städtebaulichen und sozialen Belange, wobei es auch die Haltung der Gemeinden und der Länder abzuwarten gilt. Die Grundsteuer steht nach Artikel 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu. Die Varianten einer künftigen Grundsteuer unter Einbeziehung dieser Modelle werden derzeit von einer Länderarbeitsgruppe unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände geprüft. Der Bund hat in dieser Arbeitsgruppe Beobachterstatus.

- c) Der geforderten Einführung einer flächensparenden Komponente in der Städtebauförderung wurde in der Bund-Länder-Verwaltungsver-

einbarung zur Städtebauförderung mit der Bevorzugung des Bestands gegenüber dem Neubau – zusätzlich zu den bereits bestehenden Regelungen – ausdrücklich Rechnung getragen: Die Protokollnotiz Nr. 4 (zu Artikel 2 Abs. 2) der Verwaltungsvereinbarung legt den Gemeinden der neuen Länder und Berlins für dessen Ostteil auf, dass diese die Finanzhilfen nur mit Zustimmung des Landes für den Neubau von Gebäuden einsetzen dürfen.

Im Übrigen zielen die Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung und ihre Finanzierung in ihrem Kern und Schwerpunkt schon seit jeher auf die Wiedernutzung von Flächen, auf Umwelt schonende, Kosten und Flächen sparende Bauweisen sowie auf die Erhaltung des Gebäudebestandes ab. Baugesetzbuch und Verwaltungsvereinbarung regeln diese Grundziele der Städtebauförderung und verwirklichen damit eine Flächen schonende Komponente.

Allerdings legen das Baugesetzbuch und die darauf beruhende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen nur den rechtlichen, inhaltlichen und administrativen Rahmen für das Bund-Länder-Programm fest; die Regelungen der Einzelheiten des Mitteleinsatzes bleiben eigenen Förderungsrichtlinien der Länder vorbehalten und fallen damit auch in deren Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich.

- d) Im Verkehrsbereich wird neben den Planungsinstrumenten, die der Abstimmung städtebaulicher, regionaler und verkehrlicher Interessen dienen, mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs zusätzliches Flächen sparendes Potential erschlossen. Die Regionalisierung bündelt die Zuständigkeit für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf regionaler Ebene, um vor Ort die öffentliche Nahverkehrsbedienug sowohl leistungsfähig als auch Ressourcen sparend gestalten zu können. Die Umsetzung der Regionalisierung erfolgt durch ÖPNV-Gesetze der Länder.

Zu den in der Anfrage angesprochenen „handelbaren Flächenausweisungsrechten“ kommt der Abschlussbericht der Enquete-Kommission lediglich zu folgendem Ergebnis (Drucksache 13/11200, S. 165 f.):

„Dieser Vorschlag greift in die Planungshoheit der Gemeinden und in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer ein. Vermutlich wird es deshalb schwierig werden, nicht nur Begründungen für Art und Menge der Ausweisungsrechte in der jeweiligen Region zu finden, sondern auch einen mit der Verfassung zu vereinbarenden Weg.“

Demzufolge nimmt die Enquete-Kommission diesen Vorschlag in ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Bereich „Bauen und Wohnen“ nicht auf (vgl. Kommissionsbericht, Drucksache 13/11200, S. 190 ff.). Aus Sicht der Bundesregierung besteht daher kein Anlass, diesen Vorschlag weiter zu verfolgen.

Zur Frage nach der Einführung einer versiegelungsabhängigen Abwassergebühr besteht keine Möglichkeit der Einflussnahme des Bundes, da sich die Finanzierung der Abwasserentsorgung in Deutschland auf der Grundlage der Landeswasser- und Kommunalabgabengesetze (KAG) der Bundesländer vollzieht.

Auch zur Frage der Einführung einer ökologischen Komponente im kommunalen Finanzausgleich ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in die alleinige Zuständigkeit der Länder fällt und der Bund hierauf keinen Einfluss hat.

3. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung unternommen bzw. wird sie zu welchem Zeitpunkt unternehmen, um die Vorschläge des Abschlußberichts der o. g. Enquete-Kommission zur Erleichterung und relativen Verbilligung der Nachverdichtung und Baulückenschließung
- Flächennutzungssteuer,
  - zonierte Satzungsrecht für baureife, aber unbebaute Grundstücke,
  - Baulandsteuer,
  - Abschaffung der Grunderwerbsteuer,
  - Nachverdichtung im Bestand,
  - Umschichtung der Fördermittel vom Neubau auf den Bestand,
  - Reduzierung indirekter zugunsten direkter Förderinstrumente,
  - Förderung des Umzugsmanagements,
  - Verbesserung der Akteurskooperationen
- umzusetzen?

- a) Zu den Vorschlägen im Abschlussbericht der Enquete-Kommission betreffend Flächennutzungssteuer, zonierte Satzungsrecht für baureife, aber unbebaute Grundstücke sowie Baulandsteuer wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.
- b) Die von der Enquete-Kommission vorgeschlagene Abschaffung der Grunderwerbsteuer zugunsten einer Umsatzsteuer für Baugrundstücke und Neubauten wird nicht befürwortet.

Der Grunderwerbsteuer unterliegen Rechtsvorgänge, die einen tatsächlichen oder wirtschaftlichen Rechtsträgerwechsel an einem Grundstück begründen. Die Grunderwerbsteuer beträgt 3,5 v. H. der Bemessungsgrundlage, die sich überwiegend nach der Gegenleistung bestimmt. Die Grunderwerbsteuer steht den Ländern zu. Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde zu erheblichen finanzpolitischen Problemen führen. So könnte die vorgeschlagene Besteuerung von Grundstücksumsätzen und Neubauten mit Umsatzsteuer die durch Abschaffung der Grunderwerbsteuer entstehenden Mindereinnahmen der Länder wahrscheinlich schon betragsmäßig nicht kompensieren. Zudem erfolgt die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen unter den Ländern nach einem anderen Schlüssel.

Weiterhin sind in dem Betrag des Grunderwerbsteueraufkommens schon Mehreinnahmen enthalten, die aus der Erhöhung des Steuersatzes von 2 auf 3,5 v. H. durch das Jahressteuergesetz 1997 resultieren und die Abschaffung der ebenfalls vollständig den Ländern zugeflossenen Vermögensteuer ausgleichen sollen.

Neben finanztechnischen Bedenken muss auch in Frage gestellt werden, ob die Ungleichbehandlung des Grundstücksverkehrs (Befreiung für Altbauten) tatsächlich zu der gewünschten Lenkungswirkung führt. Auf jeden Fall würde diese Differenzierung zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen. Man denke nur an die große Masse der

An-, Aus- und Umbauten, Modernisierungen, Entkernungen und Restaurierungen.

Schließlich berücksichtigt die vorgeschlagene Abschaffung der Grunderwerbsteuer zugunsten der Umsatzsteuer auf Baugrundstücke und Neubauten ebenfalls nicht die in nicht unerheblichem Maße anfallende Grunderwerbsteuer wegen Rechtsträgerwechsels auf Grund gesellschaftsrechtlicher Vorgänge. Deren Besteuerung ist gerade durch das Jahressteuergesetz 1997 und das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 neu geregelt worden.

- c) Was die angesprochene Umschichtung der Fördermittel vom Neubau auf den Bestand angeht, ist zunächst zu berücksichtigen, dass nach der im Grundgesetz geregelten Aufgabenteilung die Länder für die Gestaltung und Durchführung der Förderungsprogramme im Wohnungswesen zuständig sind. Sie legen damit auch den Mitteleinsatz für die einzelnen Förderbereiche fest. Insbesondere in den neuen Ländern ist die Bestandserneuerung seit Jahren Förderschwerpunkt. Der Bund unterstützt die Bestandsförderung zusätzlich durch folgende Maßnahmen:

Das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm für die neuen Länder ist von 75 Mrd. DM um weitere 4 Mrd. DM auf 79 Mrd. DM aufgestockt worden. Die Möglichkeiten einer Anschlussförderung für die Programmjahre 2000 bis 2003 mit einem Kreditvolumen von 10 Mrd. DM unter Beteiligung der neuen Länder werden z. Z. innerhalb der Bundesregierung und mit den Ländern abgestimmt.

Ab dem Programmjahr 1999 kann – auch in den alten Ländern – mit den Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in städtebaulichen Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen und in den Fördergebieten des Programms „Die soziale Stadt“ die Modernisierung von bestehendem Wohnraum ohne Vereinbarung von Belegungsrechten für den modernisierten Wohnraum gefördert werden, wenn im Rahmen des Erneuerungskonzepts die Wohnverhältnisse der Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus allgemein und dauerhaft verbessert werden.

Darüber hinaus können künftig bei den von den Ländern zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus als Mindestverpflichtung gegenüber den Finanzhilfen des Bundes bereitzustellenden Komplementärmitteln in gewissem Umfang auch Landesförderungsmittel angerechnet werden, mit denen der Erwerb von Belegungsrechten für Mietwohnungen sowie der Erwerb von selbstgenutztem Wohnraum aus dem vorhandenen Bestand gefördert werden. Auch dies erleichtert den Ländern die Förderung von Bestandsmaßnahmen.

- d) Zur Nachverdichtung im Bestand werden im Rahmen des Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ wissenschaftlich gestützte Empfehlungen und Strategien erarbeitet, wie die Gemeinden zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können. Im Handlungsfeld „haushälterisches Bodenmanagement“ stehen u. a. Strategien zur optimalen Nutzung städtebaulicher Dichte im Vordergrund des Erkenntnisinteresses.
- e) Zu der geforderten Reduzierung indirekter zugunsten direkter Förderinstrumente ist anzumerken, dass beispielsweise die Städtebauförderung, ungeachtet der steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten für private

Erneuerungsinvestitionen, nach Ziel und Einsatz als direkte Investitionsförderung angelegt ist.

Für den Bereich des Wohnungswesens bleibt darauf hinzuweisen, dass mit der Einführung des Eigenheimzulagengesetzes vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1783) der Neubau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung nicht mehr durch eine Steuervergünstigung (zuletzt §§ 10 e, 34 f EStG), sondern durch eine Zulage gefördert wird. In den neuen Bundesländern werden zudem zur Verbesserung der dortigen Wohnsituation der Neubau sowie die Modernisierung von Mietwohnungen seit Jahresanfang 1999 ebenfalls durch eine Zulage nach Maßgabe des Investitionszulagengesetzes vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2070) gefördert. Entsprechendes gilt für Modernisierungsmaßnahmen an selbstgenutztem Wohneigentum. Die erwähnte Zulage hat die Steuervergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz abgelöst.

- f) Zu der geforderten Förderung des Umzugsmanagements ist anzumerken, dass mit der Novellierung des Baugesetzbuchs in § 164 a Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 147 Satz 1 Nr. 2 BauGB ausdrücklich die Bestimmung aufgenommen worden ist, dass im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auch der Umzug von Bewohnern (und Betrieben) als förderfähige Ordnungsmaßnahme gilt.

Im Übrigen ist Umzugsmanagement eine komplexe Koordinierungsaufgabe, die nur von der Wohnungswirtschaft und den Kommunen vor Ort geleistet werden kann. Eine direkte Förderung des Umzugsmanagements aus Bundesmitteln der Wohnungsbauförderung ist wegen des fehlenden investiven Charakters von Umzügen nicht möglich. Den Ländern steht es jedoch frei, Maßnahmen des Umzugsmanagements im Rahmen ihrer Direktförderung zu unterstützen; in einigen Ländern wird dies auch praktiziert. Die Unterstützung umzugswilliger Mieter beim Wohnungstausch wird auch Gegenstand der Überlegungen im Zusammenhang mit der für diese Legislaturperiode vorgesehenen Reform des Wohnungsbaurechts sein.

- g) Zur Verbesserung der Akteurskooperationen, womit ein frühzeitiges Zusammenwirken aller am Bau Beteiligten sichergestellt wird, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen den Entwurf eines Leitfadens „Nachhaltiges Bauen“ zur Anwendung bei Baumaßnahmen des Bundes vorgelegt, der sich derzeit in der Abstimmung mit den interessierten Kreisen befindet. Mit diesem Leitfaden beabsichtigt die Bundesregierung, die Leitlinien der Enquete-Kommission zum Ressourcen schonenden Bauen für eigene Baumaßnahmen zeitnah umzusetzen.

4. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung unternommen bzw. wird sie zu welchem Zeitpunkt unternehmen, um die Vorschläge des Abschlußberichts der o.g. Enquete-Kommission zur Verbesserung des Wohnumfeldes
- Änderung der Besteuerungsgrundlagen mit Auswirkungen auf den Individualverkehr (Verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale),
  - Änderung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften
- umzusetzen?

- a) Wie der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zu entnehmen ist, strebt auch die Bundesregierung die Einführung einer allgemeinen Entfernungspauschale an, ohne dass hierzu nähere Angaben über die detaillierte Ausgestaltung gemacht wurden. Insofern stimmt die Zielsetzung der Bundesregierung mit dem Bericht der Enquete-Kommission überein. Die neue Bundesregierung hatte hierzu im Herbst 1998 entschieden, dass an eine kurzfristige Ersetzung der heutigen Regelung nicht gedacht ist und Pendlerfahrten zur Arbeit weiterhin in unveränderter Höhe von 70 Pf/km geltend gemacht werden können. Daher ist auch im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 keine Regelung zur Ersetzung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale getroffen worden. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass Fahrtkosten für den Arbeitsweg ausschließlich dem Erwerb und der Sicherung steuerpflichtiger Einkommen dienen und damit nicht privat veranlasst sind. Eine einseitige Reduzierung der Kilometerpauschale würde insbesondere die finanzielle Situation der Fernpendler verschlechtern.
- b) Die von der Enquete-Kommission erwähnte Überprüfung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) ist noch nicht abgeschlossen. Die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften konkretisieren für den Bereich des anlagenbezogenen Lärmschutzes die hohen Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, in dem sie u. a. nach der bauplanungsrechtlichen Gebietsart des Einwirkungsbereichs abgestufte Immissionsrichtwerte (IRW) festlegen. Die Bundesregierung hat – mit Zustimmung des Bundesrates – die gebietsartabhängigen IRW der früheren Regelwerke in die neue TA-Lärm unter Zugrundelegung der derzeit geltenden Fassung der BauNVO übernommen. Soweit die Überprüfung der BauNVO zu grundlegenden Änderungen bei den Gebietsarten führen würde – was derzeit nicht absehbar ist –, würde unter Wahrung der Belange des Lärmschutzes eine entsprechende Anpassung der Vorschriften zum Lärmschutz erforderlich werden.
5. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung unternommen bzw. wird sie zu welchem Zeitpunkt unternehmen, um die Vorschläge des Abschlußberichts der o. g. Enquete-Kommission zum Flächenrecycling
- Fonds zur Finanzierung von Sanierung bei nicht mehr greifbarem Verursacher,
  - Städtebauförderung
- umzusetzen?
- a) Das zum 1. März 1999 in Kraft getretene Bundes-Bodenschutzgesetz (BGBl. I S. 502) regelt die angesprochene Problematik der Finanzierung der Sanierung bei nicht mehr greifbaren Verursachern. Das Gesetz enthält in seinem § 25 Abs. 1 eine Regelung über den Wertausgleich beim Einsatz öffentlicher Mittel. Danach hat der zu Maßnahmen im Sinne des § 4 BBodSchG verpflichtete Eigentümer im Falle der durch den Einsatz öffentlicher Mittel bedingten Verkehrswerterhöhung seines Grundstücks einen Wertausgleich an den öffentlichen Kostenträger zu leisten, wenn er die Kosten der Maßnahmen, in erster Linie Sanierungskosten, nicht oder nicht vollständig getragen hat. Der Ausgleichsbetrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück (vgl.

§ 25 Abs. 6 BBodSchG i. V. m. der Verordnung über die Eintragung des Bodenschutzlastvermerks, BGBl. I S. 497). Bevor über weitere Instrumente zur Finanzierung der Altlastensanierung nachgedacht wird, sollen zunächst Vollzugserfahrungen mit den oben genannten Regelungen abgewartet werden.

- b) Durch das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene novellierte Baugesetzbuch wurde im Rahmen des neuen § 164 b gesetzlich festgelegt, dass Schwerpunkt für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln des Bundes auch die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen sein soll. Damit trägt das neue Baugesetzbuch bei Stadterneuerungsmaßnahmen dem Gesichtspunkt des Flächenrecyclings schwerpunktmäßig Rechnung.

Im Übrigen ist es trotz der angespannten Lage des Bundeshaushalts gelungen, die Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung mit 600 Mio. DM (alte Länder: 80 Mio. DM, neue Länder: 520 Mio. DM) ungeschmälert zu lassen. Für das neue Programm „Die soziale Stadt“ stehen weitere 100 Mio. DM Bundesfinanzhilfen zur Verfügung. Diese haushaltspolitischen Entscheidungen verdeutlichen das Bekenntnis des Bundes zur aktiven Städtebaupolitik mit allen ihren Zielen.