

\_\_\_\_\_ Jonas Helseth: Politische, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Ute Petersen: Vielfältiger Protest gegen CO<sub>2</sub>-Endlager \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Manfred Treber: CCS in der internationalen Klimadiplomatie \_\_\_\_\_

# politische ökologie<sup>123</sup>

## CO<sub>2</sub>-Speicherung

Klimarettung oder geologische Zeitbombe?



Dezember 2010\_28. Jahrgang\_ 14,90 Euro\_26,90 sFr.\_ISSN 0933-5722\_ ISBN 978-3-86581-228-5\_ B 8400 F



# CO<sub>2</sub>-Speicherung

Klimarettung oder geologische Zeitbombe?

## Vorstufe

### 16 Vom Kamin in die Erde

Die CCS-Technologie

*Von Ralf E. Krupp*

## Erkundungen

### 6 Einstiege

#### 11 Da kocht was hoch

Wozu brauchen wir die CCS-Technologie?

*Von Samuel Höller, Daniel Vallentin und*

*Andrea Esken*

### 20 Lange Leitungen für den Klimaschutz?

CCS-Beitrag zur Reduzierung von

Prozessemissionen

*Von Eva Hauser*

### 23 Gefährliches technisches Neuland

Folgen und Risiken von CCS

*Von Jürgen Rochlitz*

### 27 Die Kohle für CCS

Politische und finanzielle

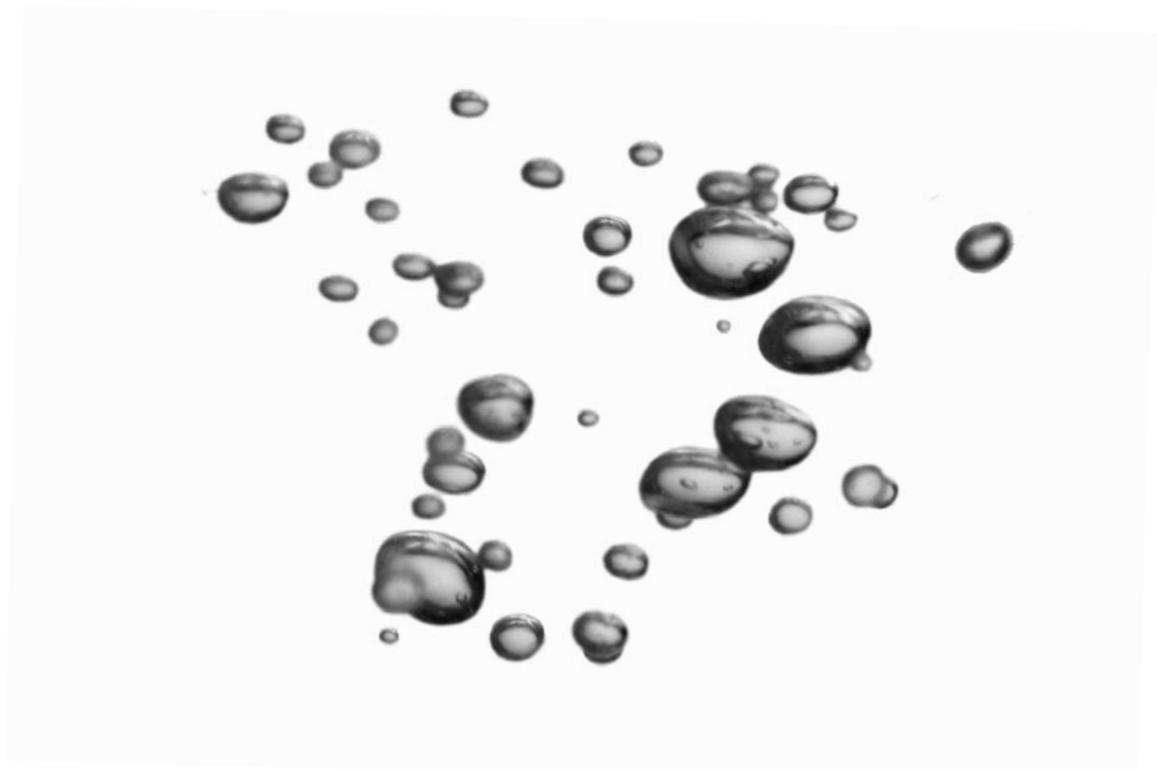
Rahmenbedingungen

*Von Jonas Helseth*

### 30 Mehr Dynamik notwendig

CCS-Einsatz auf globaler Ebene

*Von Manfred Treber*





## Prozesswärme

**34** Notwendig für einen ambitionierten Klimaschutz  
Pro CCS  
Von Michael Donnermeyer

**37** Fährt ein Zug nach Nirgendwo  
Kontra CCS  
Von Karsten Smid

**40** Vier Fragen, 3 x 4 Antworten  
Die CCS-Debatte  
Standpunkte von Elmar Große Ruse,  
Regine Günther und Hans Jürgen Kerkhoff

**44** „Es wird wesentlich weniger passieren, als die CCS-Lobby glaubt.“  
Lobbyismus für CCS  
Ein Interview mit Claude Turmes

**47** Eine Frage der Ehre  
Protest gegen CO<sub>2</sub>-Endlager in Schleswig-Holstein  
Von Ute Petersen

**50** Der Widerstand formiert sich  
Geplante CCS-Versuchsanlage in Brandenburg  
Von Sabine Niels

**53** Zuversichtlich in die Zukunft  
Erforschung und Demonstration von CCS  
Von Jürgen-Friedrich Hake und Olga Schenk

**56** Krückentechnologie statt Brückentechnologie  
Wider verfängliche Pro-Argumente  
Von Werner Neumann

## Impulse

**60** Projekte und Konzepte

**63** Medien

## Spektrum Nachhaltigkeit

**66** Win-win für Umwelt und Volkswirtschaft  
Die politische Bedeutung des Recycling  
Von Hartmut Hoffmann

**69** Rückbesinnung auf den Nachhaltigkeitsdiskurs  
Millennium-Development-Gipfel 2010  
Von Jens Martens und Wolfgang Obenland

**71** Wie Kommunen Boden gutmachen  
Reform der Grundsteuer  
Von Ulrich Kriese

## Rubriken

**3** Editorial

**73** Vorschau/Impressum

Für ihr inhaltliches und finanzielles Engagement sowie die gute Zusammenarbeit danken wir dem:



## Reform der Grundsteuer

# Wie Kommunen Boden gutmachen

Von Ulrich Kriese

Die Grundsteuer ist im Prinzip eine gute Gemeindesteuer: Grund und Boden kann nicht weichen, Einnahmen fließen stetig und sind somit langfristig planbar – im Gegensatz etwa zur konjunkturabhängigen Gewerbesteuer – und die Belastung verteilt sich einigermaßen sozial gerecht auf alle privaten Grundstücksnutzer(innen). Auch leuchtet unmittelbar ein, dass Eigentümer(innen) großer oder vieler Grundstücke, erst recht wenn es sich um Liegenschaften in Hochpreislagen handelt, mehr Steuern auf dieses Vermögen zahlen sollen als andere. Denn Grundvermögen, mittels Aufnahme von Grundschulden, ist noch stets das zuverlässigste und einfachste Mittel zur Geldschöpfung und zum weiteren Vermögensaufbau, ohne dass der Grundeigentümer tatsächlich (realwirtschaftlich) etwas leisten muss. Am offensichtlichsten wird dies im Falle ererbten Grundbesitzes. Hinzu kommt, dass Bodenwertsteigerungen überwiegend auf Investitionen der Gemeinschaft, weniger des einzelnen Eigentümers zurückgehen. Die Gesellschaft hat also allen Grund, am Bodenwert und dessen Entwicklung angemessen teilzuhaben – so übrigens auch schon die kluge Erkenntnis der Bodenreformer des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts.

Grund und Boden ist zudem ein knappes Gut, dessen Besitz und Nutzung jedoch gemessen an seiner gesellschaftlichen Bedeutung bisher dem Einzelnen erstaunlich preisgünstig ermöglicht wird. Im Vergleich zu anderen Vermögensarten wird Grundvermögen in Deutschland zu niedrig besteuert. Nach Auffassung sowohl des Bundesfinanzhofs als auch des Bundesverfassungsgerichts liegt sogar ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung vor. Die Einheitswerte nämlich, nach denen die Grundsteuer ermittelt wird, beruhen auf Werten des Jahres 1964 (West) respektive 1935 (Ost). Das führt dazu, dass die steuerliche Belastung eines bebauten Grundstücks heute oft weniger als 0,2 Prozent seines Verkehrswerts ausmacht. Viele OECD-Staaten, beispielsweise Japan, Großbritannien, Kanada und USA, besteuern Grundvermögen deutlich höher. Ein Prozent des Verkehrswerts ist international durchaus üblich. In vielen Staaten, so etwa in den Niederlanden, Großbritannien, Irland, Kanada und USA, bildet die Grundsteuer sogar die wichtigste kommunale Einnahmequelle.

Aus Landschaftsschutzgründen, als Beitrag zum globalen Klimaschutz sowie aufgrund des demografischen Wandels und erheblicher Infrastrukturkosten gilt es, die besiedelte Fläche nicht weiter zu vergrößern und das Investitionsinteresse hauptsächlich in den Siedlungsbestand zu lenken. (1) Eine reformierte Grundsteuer wäre nicht das einzige, aber eines der dazu besonders geeigneten Instrumente. Die Grundsteuer darf, um eine ökologisch-städtebauliche Relevanz zu entfalten,

soweit ist man sich in der Fachwelt einig, nicht mehr an einem fiktiven, längst nicht mehr nachvollziehbaren, an Boden und Gebäude orientierten Einheitswert festgemacht werden. Vielmehr sollte sie künftig aus zwei denkbar einfachen Bemessungsgrundlagen ermittelt werden, dem Bodenwert und der Grundstücks- respektive Bodenfläche. (2) Mit der den Bodenwert steuernden Komponente würde die gute Tradition der Grundsteuer als Vermögensteuer fortgesetzt. Mit der zusätzlichen Besteuerung der Quadratmeter Bodenfläche würde in die Grundsteuer die wesentliche städtebaulich-ökologische Komponente im Hinblick auf die Eindämmung des Landschaftsverbrauchs eingeführt. Die Folgen wären eine bessere Ausnutzung bestehender Gebäude und Baurechte und ein insgesamt sparsamerer Umgang mit Grund und Boden. Die gewollte – von manchen befürchtete – innerörtliche Verdichtung durch Neubauten würde gleichwohl begrenzt ausfallen. Denn anteilmäßig und siedlungsstrukturell weit bedeutsamer würde eine solche Steuer ja vor allem zu einer besseren Ausnutzung (Modernisierung, Sanierung, Um- und Ausbauten) bestehender Gebäude anregen. Außerdem gelten gesetzliche Grenzen der Nachverdichtung, und der Gemeinderat kann mit dem Instrument Bebauungsplan das Maß der baulichen Verdichtung örtlich individuell steuern und begrenzen. Schließlich muss weder für öffentliche Grünflächen noch für aus Naturschutzsicht wertvolle Flächen Grundsteuer gezahlt werden, sodass solche Flächen von vornherein keinem erhöhten Bebauungsdruck ausgesetzt wären. Ein durchgrüntes Quartier würde also auch künftig als solches erkennbar und erlebbar sein.

### Eine Steuer, die nicht steuern darf

Bislang hält das Gros der Finanzexpert(inn)en und -politiker(innen) allerdings unbeirrt an einer Besteuerung des Gebäudes fest. Dabei übersehen sie, dass die Kosten der Kommunen für die Bereitstellung von Siedlungsfläche und zugehöriger technischer und sozialer Infrastruktur – ein zentrales Motiv zur Erhebung einer Grundsteuer – weitgehend unabhängig sind von der effektiven Grundstücksausnutzung. Außerdem meinen sie, dass Steuern und somit auch die Grundsteuer nicht „steuern“ dürften, obwohl gerade die Grundsteuer ein Paradebeispiel für die Durchsetzung nicht-fiskalischer Ziele ist. So wurde eine Anfang der 1960er-Jahre eingeführte Sondergrundsteuer zur beschleunigten Bebauung von Baulücken und Ähnlichem („Baulandsteuer“) auf Druck einseitiger wirtschaftlicher Interessen nach nur zwei Jahren wieder abgeschafft, weil sie (zu) erfolgreich war. Und der Flächen zehrende Eigenheimbau wird mittels ermäßigter Steuermesszahlen sogar gezielt bevorteilt, was sich besonders stark in Gegenden auswirkt, wo 1964 respektive 1935 noch nicht an Bauland zu denken und der Bodenpreis

entsprechend niedrig war. Angesichts der bundesweit wachsenden Zahl an leer stehenden oder ungenutzten Immobilien, Baulücken und Brachen ist jedoch der so oder per Bausparförderung und Riester-Eigenheimrente staatlich geförderte Eigenheimbau auf der „Grünen Wiese“ und bis in die letzten Winkel der Republik hinein nicht mehr zu verantworten.

Eine Grundsteuer in Form der Bodenwert- und Bodenflächensteuer hingegen würde unbebaute, aber bebaubare Grundstücke genauso besteuern wie bereits bebaute Grundstücke in gleicher Lage. Denn in die steuerliche Bewertung fließt über den Bodenrichtwert auch das Maß der Bebaubarkeit eines Grundstücks ein. Der Bodenwertsteuer-Anteil der Grundsteuer würde bis zu ein Prozent des Bodenwerts betragen. Das Horten von Bauland wird damit verteuert. Hat der Eigentümer keine eigenen Nutzungs- oder Entwicklungsabsichten, wird er zum Verkauf an einen Nutzungs- respektive Bauwilligen animiert.

Die höhere steuerliche Belastung teurer zentraler Lagen (hohe Bodenwerte) würde durch die Einbeziehung eines Boden- respektive Grundstücksflächenfaktors, differenziert nach Nutzungsart, relativiert: Solche Grundstücke „sparen“ Steuern aufgrund ihrer meist kleineren Fläche. Demgegenüber werden (boden-)preisgünstige Randlagen steuerlich entsprechend verteuert – eine größere Grundstücksfläche, wie in Randlagen häufig anzutreffen, vorausgesetzt. So werden die Nachteile einer reinen Bodenwertsteuer, welche tendenziell die Wahl großer Grundstücke in peripheren Lagen unterstützt, vermieden und der gewollte Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit der Fläche gesetzt. (3)

### Aufstiegs Potenzial zur wichtigsten Kommunalsteuer

Eine Grundsteuer in Form einer Bodenwert- und Bodenflächensteuer würde auch eine enorme Vereinfachung bedeuten, weil auf die komplizierte Ermittlung von Gebäudewerten und/oder -flächen unterschiedlicher Nutzungsart gänzlich verzichtet werden könnte. Die Erhebung von Bodenwerten wird von den kommunalen Gutachterauschüssen ohnehin praktiziert. Deren Angaben müssten lediglich übernommen werden. Die jeweiligen Grundstücksgrößen sind ebenfalls bekannt. Der Verzicht auf die Gebäudebesteuerung würde zu den erwähnten Investitionen in den Baubestand und Nachverdichtungen anregen. Diese steigern den Grundstücksertrag respektive -wert, ohne dass sich die Grundsteuerlast erhöhen würde.

Nicht nur, dass die bisher von Bund und Ländern vorgelegten Grundsteuerreformmodelle an einer Gebäudebesteuerung festhalten – sie gehen zudem stets von Aufkommensneutralität aus, also das Gesamtaufkommen aus der Grundsteuer soll sich gegenüber heute nicht verändern. Um jedoch die genannten, ökologisch und städtebaulich erwünschten Lenkungseffekte zu erzielen, ist sowohl eine größere Spreizung der Einzelfälle als auch ein insgesamt höheres Steuerniveau erforderlich. Gegenüber heute bedarf es mindestens einer Verdoppelung des Gesamtaufkommens; im Jahr 2009 belief sich das Aufkommen aus der Grundsteuer auf bebaute und baureife Grundstücke auf 10,6 Milliarden Euro. Selbst dann liefe die Mehrbelastung bei durchschnittlich großen Wohngrundstücken auf nur einige Hundert Euro im Jahr hinaus. Das sind sozial allemal vertretbare Beträge; sie ließen sich beispielsweise mit einer Untervermietung schon nach wenigen Mo-

naten im Jahr direkt kompensieren. Und wer Grund und Boden bereits heute sparsam und effizient nutzt – etwa viele Mieterhaushalte, Besitzer von Eigenheimen auf kleiner Fläche oder der innerstädtische Einzelhandel –, also dürfte sogar unmittelbar mit einer Entlastung rechnen. Oft wird auch übersehen, dass höhere Erträge bei der Grundsteuer Spielräume zur Absenkung anderer Steuern oder Abgaben eröffnen, sodass je nach Ausgestaltung einer erweiterten Steuer- und Abgabenreform eine höhere Grundsteuerlast unterm Strich auch an anderer Stelle kompensiert werden könnte – Beispiel Ökosteuer. Als Eckpfeiler einer neu geordneten Gemeindefinanzierung könnte die Grundsteuer so allmählich zur wichtigsten Kommunalsteuer aufgebaut werden und das heute gänzlich intransparente Gemeindefinanzierungssystem entflechten helfen. (4)

Weil jeder Private direkt oder indirekt Grundsteuer zahlt, würde eine wie hier skizzierte Grundsteuerreform und der entsprechende öffentliche Diskurs den Umgang mit der wertvollen und knappen natürlichen Ressource Grund und Boden – endlich – aus der Fachwelt hinaus in das Bewusstsein der Gesellschaft rücken. Kein Instrument dürfte dazu geeigneter sein als die Grundsteuer.

Eine stärkere, noch dazu ökologisch-städtebaulich motivierte Besteuerung von Grundvermögen wäre schließlich für deutsche Verhältnisse zweifellos ein Paradigmenwechsel, an den sich die politische Führung in Bund und Ländern erst noch herantasten muss. Dabei überzeugt die Aussicht auf eine umfassendere Steuer- und Abgabenreform mit einem höheren Maß an Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit und mehr Einfachheit und Verständlichkeit, hoffentlich viele. —

### Anmerkungen

- (1) Kriese, Ulrich (2010): Riskanter Flächenfraß. In: politische ökologie 119, S. 33-35.
- (2) Diese sogenannte Bodenwert- und Bodenflächensteuer wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik entwickelt, siehe Lehmbruck, Michael/Coulmas, Diana (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, Difu-Beiträge zur Stadtforschung. Band 33, Berlin. Zu anderen Reformvorschlägen (mit anderen Zielsetzungen) siehe Löhr, Dirk (2008) Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. In: Wirtschaftsdienst 88 (2), S. 121-129; Bizer, Kilian/Lang, Joachim (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. UBA Texte 21/00, Berlin.
- (3) Im speziellen Fall der Grundsteuer auf agrarisch genutzte Flächen inkl. Wälder ist zu überlegen, ob künftig nicht zwischen ökologisch respektive naturschutzgerecht bewirtschafteten Flächen einerseits und konventionell bewirtschafteten andererseits unterschieden werden sollte.
- (4) Kriese, Ulrich (2005): Für ein Ende der Discount-Kommunen. In: politische ökologie 97/98, S. 54-56.

### Zum Autor

Ulrich Kriese, geb. 1967, ist siedlungspolitischer Sprecher des Naturschutzbund Deutschland und Mitarbeiter der Stiftung Edith Maryon in Basel, Schweiz. Nach mehrjähriger Tätigkeit u.a. in der Stadt- und Landschaftsplanung promovierte er an der ETH Zürich über Nachhaltigkeits- und Lebensstilansichten unter Investoren und anderen Akteuren auf dem Immobilienmarkt.

### Kontakt

Dr. Ulrich Kriese

E-Mail [ulrich.kriese@nabu.de](mailto:ulrich.kriese@nabu.de), [www.nabu.de/siedlungspolitik](http://www.nabu.de/siedlungspolitik)