

Bernd Hansjürgens und Christoph Schröter

Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch handelbare Flächenausweisungsrechte

On the Management of Land Claims through Tradable Land Dedication Allowances

Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag konkretisiert das Instrument der interkommunal handelbaren Flächenausweisungsrechte zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in der Bundesrepublik. Es wird vorgeschlagen, die Ausweisungsrechte auf Bundesebene zu schaffen und dann auf Länder, Regionen und Kommunen zu verteilen, um sowohl bundes- als auch landes- und regionalplanerische Allokations- und Raumordnungskonzepte zu berücksichtigen. Die räumlichen Verteilungswirkungen hängen von der Art der Primärallokation der Zertifikate, der Finanzausstattung der handelnden Gemeinden, der Art der Rückverteilung gegebenenfalls anfallender Versteigerungserlöse sowie der Ausgestaltung regionaler und sachlicher Teilmärkte ab. Empfohlen wird die Einbindung der Ausweisungsrechte in einen Instrumenten-Mix mit einem ökologischen kommunalen Finanzausgleich und einer ökologisch reformierten Grundsteuer.

Abstract

The present article considers the idea to stop urban sprawl by introducing a tradable allowance system for the dedication of building land by the municipalities. It is suggested that the allowances should be created at the level of the central state and be distributed to the federal states, regions and municipalities. In this way the allowance system can benefit from the advantages of the well-established planning concepts at the regional and municipal level. The allocation effects of the tradable allowance system depend on the type of primary allocation, the economic strength of the trading municipalities, the use of auction proceeds and the development of regionally and functionally separated markets. It is recommended that the tradable allowance system should be integrated into an instrumental mix with an ecologically enhanced financial equalisation mechanism at the municipal level and an ecologically reformed real-estate tax.

1 Einführung in die Problemstellung

Die tägliche Inanspruchnahme freier oder zumindest naturnah genutzter Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke („Flächenverbrauch“) in der Bundesrepublik Deutschland nahm in den 1990er Jahren kontinuierlich zu und verlangsamte sich erst wieder aus baukonjunkturellen Gründen in den letzten Jahren. Diese sich weiterhin auf hohem Niveau (ca. 105 ha/Tag in 2002²) vollziehende Transformation hat nicht nur negative ökologische Konsequenzen, sie steht

auch in klarem Missklang zur Verpflichtung der Agenda 21, nach der eine nachhaltige Entwicklung auch im Bereich der Siedlungspolitik zu verfolgen ist. Aus der allgemeinen Nachhaltigkeitsforderung sind inzwischen konkrete Schutzziele abgeleitet worden, die von einer Reduktion des täglichen Flächenverbrauchs auf 30 Hektar bis zum Jahr 2020 bis hin zu einem langfristigen Stopp weiterer Flächeninanspruchnahme reichen³.

Angetrieben von der Differenz zwischen der gegenwärtigen Transformationsrate freier oder naturnah genutzter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und den angestrebten politischen Zielen entsteht eine Diskussion um eine Neuordnung der Raumordnung durch einen auf drei Säulen aufbauenden Instrumenten-Mix:

1. volle Ausschöpfung der bestehenden planungsrechtlichen Grundlagen,
2. neue Formen der Kooperation zwischen den Akteuren (Gemeinden) bei der Flächenausweisung sowie
3. marktanaloge Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs.

Im Rahmen der marktanalogen Instrumente werden primär drei Kategorien diskutiert:

1. Abgaben (Steuern, Gebühren, Sonderabgaben),
2. kommunaler Finanzausgleich (d.h. Subventionen) sowie
3. handelbare Flächenausweisungsrechte.

Setzt man das diskutierte 30-Hektar-Ziel zum Maßstab, fällt der direkten Mengensteuerung der Flächeninanspruchnahme durch das Instrument der handelbaren Ausweisungsrechte als Kern einer mischinstrumentellen Lösung besondere Bedeutung zu. Der vorliegende Beitrag sucht nach konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten und den daraus resultierenden regionalen Verteilungswirkungen dieses Lizenzsystems und den Möglichkeiten der Einbindung weiterer Instrumente in einen Instrumenten-Mix.

2 Das Grundkonzept handelbarer Flächenausweisungsrechte

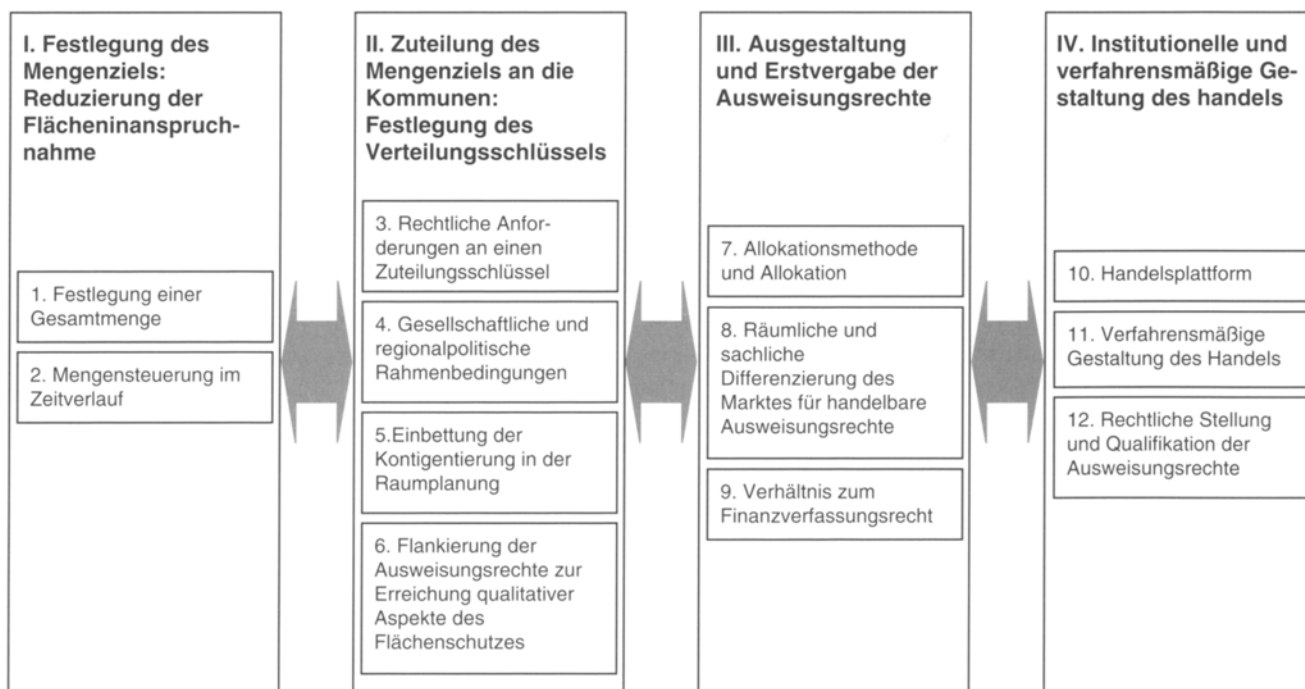
Bei der Entwicklung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte sind die vier folgenden Fragestellungen zu lösen (siehe auch Abb. 1):

- Festlegung der insgesamt maximal möglichen Menge an zulässigen Umweltnutzungen ("cap") und Zertifizierung dieser Gesamtmenge. Hierbei ist auch zu klären, wie eine Mengensteuerung im Zeitablauf gewährleistet werden kann (I),
- Festlegung der an die einzelnen Kommunen zuzuteilenden Mengen unter Berücksichtigung regionalpolitischer, rechtlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (II),
- Erstallokation der Zertifikate an die am Handel teilnehmenden Kommunen (III), sowie
- Herstellen eines funktionsfähigen Marktes für die Ausweisungsrechte (Laufzeit; Festlegung von Handelsbeschränkungen usw.) (IV).

Die Grundstruktur eines solchen Handelsmodells für Flächenausweisungsrechte wurde von Bizer (1997) entwickelt. Dieses Konzept sieht vor, dass Flächenausweisungen künftig nur noch dann durchgeführt werden dürfen, wenn die betreffende Kommune in ausreichendem Maße Nutzungszertifikate zur Bewilligung ihrer Bauleitplanung vorlegen kann.

Abbildung 1

Teilaufgaben bei der Entwicklung eines Zertifikathandelsmodells der Flächenausweisung



Bizers Überlegungen gehen dahin, einen Teil der Zertifikate zu Beginn kostenlos an die Kommunen zu verteilen. Den über diese „Eigenentwicklung“ hinaus gehenden Bedarf muss die Gemeinde durch Ankauf weiterer Nutzungszertifikate über ein Auktionsverfahren bei der Erstvergabe bzw. durch Kauf auf dem Zertifikatmarkt decken. Als Anbieter treten an einer dafür geschaffenen Börse die Gemeinden auf, die ihre Nutzungsrechte nicht voll umfänglich in Anspruch nehmen. Orientieren sich die Kommunen bei ihrer Entscheidung über Ausübung oder Veräußerung der Nutzungsrechte an den zu erwartenden Erträgen der geplanten Flächenbeanspruchung, findet über den Handel der Rechte eine volkswirtschaftlich optimale Allokation der Ressource Fläche statt.

Die Ausweisungsrechte können funktional nach der Art der zukünftigen Flächennutzung und regional nach Lage der Gemeinde als Siedlungsschwerpunkt oder im dünn besiedelten Raum gegliedert werden. Um unerwünschten zukünftigen Siedlungs- oder Verkehrskonzentrationen vorzubeugen bzw. eine Konkurrenz um Ausweisungsrechte zwischen sachlich verschiedenen Nutzungen zu vermeiden, sollten Handelsschranken entlang dieser regionalen bzw. funktionalen Grenzen festgelegt werden.

Dieser erste Vorschlag zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte hat wertvolle Pionierarbeit auf dem Gebiet des Boden- und Flächenschutzes mittels ökonomischer Instrumente geleistet. Dennoch bleiben zahlreiche Fragestellungen offen und bedürfen einer weitergehenden Untersuchung.

3 Konkretisierungen des Konzepts handelbarer Ausweisungsrechte

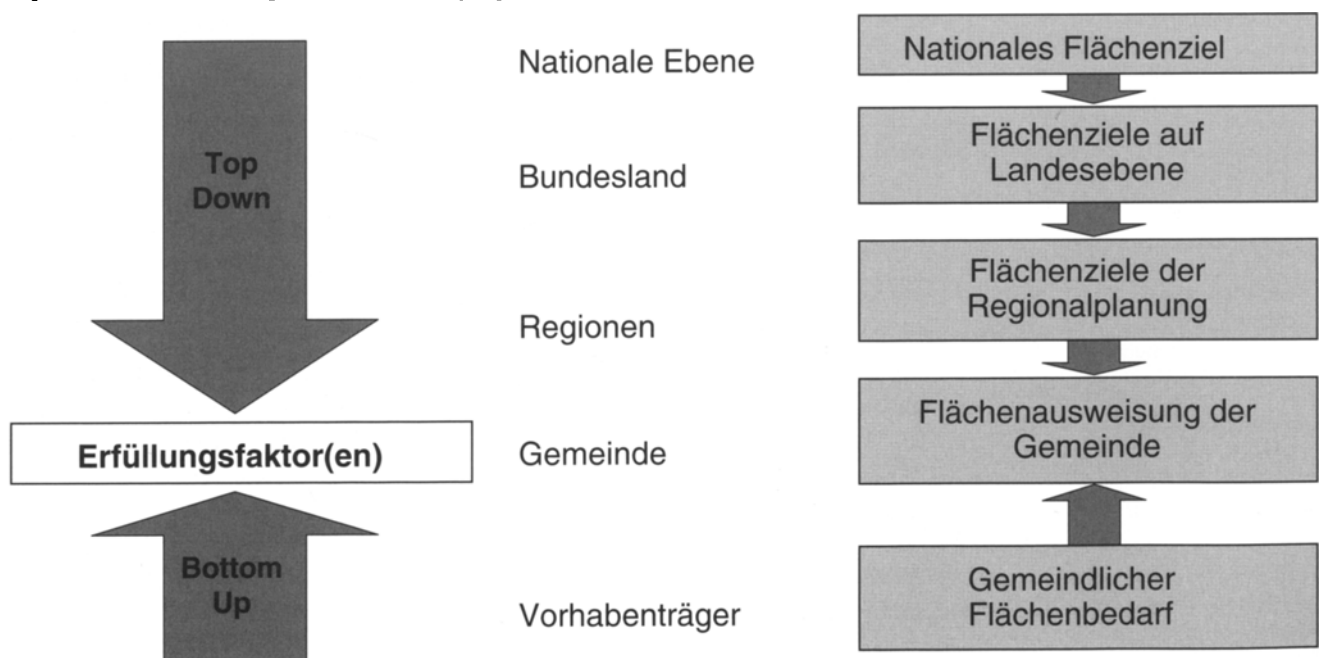
Zentrale Fragestellungen bei der Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte liegen darin, wie das Mengenziel der insgesamt noch zulässigen Ausweisung festzulegen und auf die Ebene der handelnden Akteure herunter zu brechen ist. Darüber hinaus ist zu entscheiden, welche Flächen überhaupt handelbar sein sollen. Zu klären ist hierbei vor allem, welche Rolle bestehende planungsrechtliche Vorgaben bei der Ausgestaltung des Systems spielen können und an welcher Stelle des Umsetzungsprozesses Reibungsverluste und daraus folgend Effizienzminderungen des Instruments zu befürchten sind.

3.1 Vorgehensweise zur Festlegung des Mengenziels

Zur Festlegung der maximal zulässigen Gesamtflächeninanspruchnahme kann auf zwei unterschiedliche Konzepte zurückgegriffen werden (vgl. Abb. 2). Einerseits kann mittels eines Top-Down-Ansatzes ein auf Bundesebene festgesetzter, langfristiger Entwicklungspfad vorgegeben werden, der die Begrenzung der Gesamtflächenausweisung (z. B. 30 ha pro Tag im Jahr 2020) gewährleistet. Bei der Verwirklichung dieses Konzepts stellt sich die Notwendigkeit der Entwicklung von Verteilungsschlüsseln zur Aufteilung der Ausweisungsrechte für das gesamte Bundesgebiet auf die einzelnen Bundesländer und innerhalb dieser auf Regionen, Kreise und Kommunen. Vorteil dieser Vorge-

Abbildung 2

Top-Down- und Bottom-Up-Ansatz zur Festlegung der Flächenausweisungsreduktion



hensweise ist, dass sich mittels der Verteilungsschlüssel Gestaltungs- und Steuerungskonzepte der Landes- und Regionalplanung in das Zertifikatsystem einbinden lassen. Hier können existente Konzepte der Raumplanung (Zentrale-Orte-Konzept, Siedlungsachsen entlang des ÖPNV, Siedlungsschwerpunkte usw.) Anwendung finden und so gegebene, sinnvolle Steuerungsstrukturen bewahrt werden.

Zum anderen ist vorstellbar, einem Bottom-Up-Ansatz zu folgen und die insgesamt mögliche Flächeninanspruchnahme an Bedarfsmeldungen der einzelnen Kommunen anzupassen. Beim Durchlauf der Bedarfsmeldungen durch die verschiedenen Hierarchieebenen des föderativen Staatsgebildes wird eine entsprechende Kürzung der angeforderten Ausweisungsfläche vorgenommen, damit die insgesamt mögliche Gesamtausweisung nicht überschritten wird. Um diese Anpassung vornehmen zu können, ist auch in diesem Konzept die Vorgabe einer insgesamt maximal möglichen Flächeninanspruchnahme unabdingbar. Hinzu kommt, dass die Gemeinden in Erwartung einer Kürzung ihrer Flächenanforderung übermäßig Bedarfe anmelden werden, die die Einhaltung der Obergrenze der Flächenausweisung gefährden könnten.

Für die Bestimmung regionaler Mengenziele müssen Top-Down- und Bottom-Up-Ansatz verknüpft werden, d. h. es kommt sowohl darauf an, die für den zukünftigen Flächenverbrauch Deutschlands vorgegebenen Reduktionsziele auf die Ebene der Kommunen herunter zu brechen als auch die kommunalen Bedarfe an Flächen zu aggregieren. Dieser Prozess zur Festlegung des „Mengengerüsts“ an Flächenausweisungsrechten dürfte mehrere iterative Schritte in Anspruch nehmen. Hierin liegen die größten politischen Konfliktpotentiale, daher sind an dieser Stelle auch die höchsten Reibungsverluste insbesondere für die strenge ökologische Zielerreichung zu befürchten.

3.2 Festlegung der in den Handel einzubeziehenden Flächen

Verhältnis zum bestehenden Raumordnungs- und Planungsrecht

Die Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte kann die ordnungsrechtliche Raumordnung und -planung nicht ersetzen. Im Gegenteil: Ein räumlich und sachlich differenziertes System handelbarer Ausweisungsrechte muss auf dem bestehenden Planungsrecht aufbauen, indem es dessen Schutzkategorien von Flächen, die etwa dem Naturschutzrecht, dem Wasserhaushaltsrecht oder anderen Fachplanungen entstammen, als Restriktion

aufgreift und nur solche Gebiete/Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zur Disposition stellt, die gemäß den Zielen der Raumordnungsplanung dafür geeignet sind⁴. Handelbare Flächenausweisungsrechte dienen somit lediglich dazu, innerhalb des bestehenden Planungsrechts über eine auf den Raum herunter gebrochene Deckelung („cap“) eine effiziente Allokation der Flächenausweisung zu gewährleisten. Dies dürfte die gesellschaftliche Akzeptanz des Instruments erhöhen, dem bislang das Stigma der Dominanz ökonomischer Kraft über regionalplanerische und ökologische Erwägungen anhaftet. Dies ist bei der angedachten Funktion der Ausweisungsrechte als Vollzugshilfe der Raumordnung/Regionalplanung genau nicht der Fall. Zudem bliebe der Wert des in den Kommunen angeeigneten Spezialwissens in Fragen des Planungsrechts erhalten, was die politischen Durchsetzungschancen erhöhen und die Einführungskosten dieser Ausgestaltungsform senken dürfte.

Die gegebenen Konzepte der Raumordnung können besonders bei der Entwicklung der Verteilungsschlüssel zur Allokation der Ausweisungsrechte von der zentralen Ebene auf die Bundesländer und von hier auf Regionen, Kreise und Kommunen Anwendung finden. Darüber hinaus ist zu prüfen, auch bei der Ausgestaltung regionaler oder sachlich differenzierter Handelschranken existente raumplanerische Strukturen einfließen zu lassen (siehe unten).

Zur Wahl der geeigneten föderativen Ebene für den Zertifikathandel

Im Gegensatz zur bisherigen Raumordnungspraxis muss den der Bauleitplanung (und damit den Kommunen) übergeordneten Verwaltungsebenen zukünftig größeres Gewicht und direktere Lenkungs-kraft eingeräumt werden, da sich der immense Flächenverbrauch in Deutschland bislang eher zufällig aus der Kumulation von im Einzelfall nachvollziehbaren und siedlungspolitisch vertretbaren Bauleitplänen der Kommunen ergibt⁵. Setzt man das für das gesamte Bundesgebiet entwickelte 30-Hektar-Ziel als Anspruch an das System handelbarer Ausweisungsrechte, ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Ausweisungsrechte zentral durch den Bund zu schaffen und weiter zu verteilen. Für die ökonomische Effizienz eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte wäre ein auf Bundesebene organisierter Handel zwischen den Trägern der Ausweisungsentscheidung optimal, da so bundesweit ein Ausgleich der Grenzproduktivitäten der Neuausweisungen und damit der erwünschte Flächen- und Bodenschutz zu bundesweit minimal möglichen Kosten gewährleistet würde.

Jedoch wären dann die Bundesländer und die Regionen völlig ihrer landes- und regionalplanerischen Steuerungs- und Lenkungsmöglichkeiten beraubt, was dem Instrument jede politische Durchsetzungschance nimmt. Angesichts dessen, dass in einigen Bundesländern (z. B. in Hessen und Nordrhein-Westfalen) bereits Ansätze zur Integration von Mengenvorgaben in der Regionalplanung existieren, erscheinen die Länder als Handelsebene für die vom Bund geschaffenen Ausweisungsrechte besonders prädestiniert. Ein Vorteil dieser Vorgehensweise läge darin, dass bundespolitische Wachstumsziele durch die gezielte Vergabe von Ausweisungsrechten auf die einzelnen Bundesländer unterstützt werden könnten, zugleich den Bundesländern bei der Allokation der Zertifikate auf Regionen, Kreise und Städte ein genügend großer Spielraum zur Verwirklichung eigener landes- oder regionalplanerischer Konzepte verbleiben würde. Allerdings bleibt zu klären, inwieweit einerseits die raumordnerische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern diese Vorgehensweise abdeckt und wie stark andererseits ein auf Länderebene begrenzter Handel der Ausweisungsrechte die Effizienz des Allokationsmechanismus aushöhlt.

Räumliche und sachliche Marktdifferenzierung

Der generelle Ansatz, Flächenausweisungsrechte räumlich und/oder sachlich nach Nutzungsarten zu differenzieren, lässt sich mit dem Anspruch begründen, neben einer quantitativen Deckelung der Inanspruchnahme von Flächen auch qualitative Aspekte des Boden- und Flächenschutzes mit Hilfe dieses Instrumentes zu erreichen.

Es ist denkbar, dass künftige Flächenausweisungen verstärkt an bestimmten Punkten im Raum vorgenommen werden, weil dort eine entsprechend große Nachfrage nach Siedlungs- und Verkehrsflächen besteht. Dies kann zu einer Hot-Spot-Problematik führen, da sich – anders als bei sich gleichmäßig in der Atmosphäre verteilenden Schadstoffemissionen – die negativen Auswirkungen einer punktuell konzentrierten Flächeninanspruchnahme wechselseitig verstärken. Es erscheint sinnvoll, Flächenausweisungen in bestimmte Räumen oder Regionen, in denen zusätzliche Ausweisungen hohe ökologische Kosten verursachen, stärker einzuschränken als in ökologisch weniger bedrohten Gebieten.

Anhaltspunkte für eine *regionale Marktdifferenzierung* können die bestehenden Konzepte der Raumordnung bieten. So wäre vorstellbar, Verdichtungsräume in einen gemeinsamen Zertifikatmarkt mit einer höheren

Erstzuteilung zu integrieren, während ein weiterer Markt für im ländlichen Raum gültige Ausweisungsrechte etabliert würde⁶.

Mit der *Differenzierung der Ausweisungsrechte nach Nutzungsarten* wird die Absicht verfolgt, eine Konkurrenz zwischen sachlich verschiedenen Flächennutzungen (Wohn- vs. Gewerbe- vs. Verkehrsflächen) zu vermeiden und Einfluss auf die Struktur neu besiedelter Flächen zu nehmen. Mit einer entsprechenden Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehende Ausweisungsrechte auf bestimmte Nutzungsarten lassen sich auch Ziele jenseits des Flächen- und Bodenschutzes unterstützen bzw. Zielkonflikte, die aus der harten Mengenbegrenzung neu ausweisbarer Siedlungsfläche resultieren, mindern⁷.

Es ist hierbei allerdings anzumerken, dass jede Marktdifferenzierung die ökonomische Effizienz der handelbaren Ausweisungsrechte schwächt. Es ist daher stets zwischen den aus einer Marktdifferenzierung resultierenden Vorteilen einer ökologischen Feinsteuerung und den aus dem Verlust an ökonomischer Effizienz des Allokationsmechanismus entstehenden höheren Kosten des Boden- und Flächenschutzes abzuwägen. Fraglich ist, ob für eine Top-Down-Verteilung vom Bund auf die Länder und von da auf Regionen und Kommunen der jeweils übergeordneten Ebene genügend Informationen für eine effiziente Allokation der Ausweisungsrechte zur Verfügung stehen. Je ausdifferenzierter die Märkte gestaltet werden, desto mehr Informationen werden benötigt und desto höher gestaltet sich der administrative Aufwand für Implementation und Kontrolle des Systems sowie den Handel der Ausweisungsrechte. Hinzu tritt die Gefahr der Entstehung dünner Teilmärkte, auf denen wegen der geringen Zahl der Marktteilnehmer große Preisschwankungen für die Ausweisungszertifikate auftreten. Qualitative Aspekte des Bodenschutzes lassen sich unter Umständen sinnvoller in einem Instrumenten-Mix erreichen (vgl. dazu Abschnitt 5).

4 Regionale Verteilungswirkungen handelbarer Ausweisungsrechte

Die regionalen Verteilungswirkungen eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte hängen von der konkreten Ausgestaltung der oben beschriebenen Teilschritte zur Entwicklung eines Zertifikathandelsystems ab. Nun sollen zunächst diese raumrelevanten Parameter identifiziert werden (Abschnitt 4.1), während anschließend die räumlichen Verteilungswirkungen der konkreten Konzepte abzuschätzen sind (Abschnitt 4.2).

4.1 Raumrelevante Parameter eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte

(1)

Durch die Festlegung des Umfangs und des zeitlichen Verlaufs der Flächenverbrauchsreduktion (Arbeitsschritt I) bestimmt sich zwar der Anpassungsdruck, dem alle in das System einbezogenen Gemeinden unterliegen, ansonsten ergeben sich hieraus aber zunächst keine Auswirkungen auf die räumliche, interkommunale Verteilung.

(2)

Eine bedeutende Rolle für die räumlichen Wirkungen des Instruments der handelbaren Flächenausweisungsrechte spielt der Modus der Primärallokation der Zertifikate (Arbeitsschritte II und III). Bei einer kostenlosen Erstvergabe (Grandfathering) ist zunächst der zu Grunde gelegte Verteilungsschlüssel entscheidend, weitere raumbezogene, insbesondere distributive Effekte resultieren aus dem Sekundärhandel der Zertifikate unter den Kommunen. Hierbei fällt, wie bei einer Primärallokation der Zertifikate durch Versteigerung, der Finanzausstattung der Kommunen zentrale Bedeutung zu. Darüber hinaus ist zu beachten, ob und wie die Versteigerungserlöse an die Gemeinden rückverteilt werden.

(3)

Die Differenzierung der Ausweisungsrechte (Arbeitsschritt IV) erzeugt dann räumliche Effekte, wenn die Preise für die jeweiligen Ausweisungszertifikate (Verdichtungs- vs. ländliche Räume, Siedlung vs. Gewerbe vs. Verkehr) differieren und eine Gemeinde in besonderer Weise gerade diese relativ teureren (bzw. billigeren) Zertifikate benötigt. Das Ausmaß dieser Effekte ist von der Ausgestaltung der Teilräume (regional/funktional), dem Anteil des jeweiligen Teilraums an der insgesamt möglichen Flächenausweisung und der Rigidität der Beschränkungen zwischen den abgegrenzten Teilmärkten abhängig.

Die verschiedenen Einflüsse werden sich gegenseitig überlagern. Bei der folgenden Wirkungsabschätzung verschiedener konkreter Ausgestaltungsformen soll auf die Untersuchung komplexer Mischformen verzichtet und nur die zu erwartende Wirkung jeder Einzelausprägung des Zertifikatsystems betrachtet werden.

4.2 Abschätzung der räumlichen Verteilungswirkungen handelbarer Flächenausweisungsrechte

Grandfathering vs. Versteigerung

Bei einer kostenlosen Erstverteilung der Ausweisungsrechte fällt dem dabei verwendeten Verteilungsschlüssel der Zertifikate (z.B. nach Raumordnungskonzepten, Entwicklungsindizes auf Basis der Einwohnerzahl oder dem Bestand besiedelter Fläche) besondere Bedeutung zu. Die bevorzugte Stellung bestimmter Kommunen innerhalb dieses Verteilungsschlüssels führt zu einer Zuteilung vergleichsweise großer Kontingente an Ausweisungsrechten. Wird, wie vorgeschlagen, auf bestehende Konzepte der Raumordnung zurückgegriffen, werden von der Erstallokation vor allem Siedlungsschwerpunkte, Zentrale Orte oder Gemeinden entlang von ÖPNV-Achsen profitieren. Dabei ist unbeachtlich, ob die bevorzugten Kommunen die kostenlos zugeteilten Ausweisungsrechte tatsächlich in Anspruch nehmen (allokativer Effekt) oder diese zur Stärkung ihrer gemeindlichen Einnahmebasis an andere ausweisungswillige Kommunen veräußern (distributiver Effekt). Der tatsächliche Ort zukünftiger Flächenausweisung wird durch das Zertifikatsystem also nur mittelbar beeinflusst. Durch den interkommunalen Handel der Rechte ist eine Flächenausweisung auch außerhalb der durch den Zuteilungsschlüssel bevorzugten Gebiete möglich, allerdings zu um den Zertifikatspreis höheren Kosten. Damit wird die Funktion der Ausweisungsrechte als Vollzugshilfe der Raumordnung deutlich.

Unabhängig von der Stellung der Gemeinde im Ausweisungsschlüssel werden von einer kostenlosen Erstallokation jene Kommunen profitieren, die auf Neuausweisungen verzichten. Durch die Möglichkeit, kostenlos erhaltene, jedoch nicht benötigte Ausweisungszertifikate zu veräußern, wächst der Vermeidung von Flächenverbrauch auch eine finanzielle Bedeutung zu.

Bei einer Erstvergabe der Ausweisungsrechte durch Versteigerung werden diejenigen Gemeinden verstärkt Zertifikate erwerben können, die über eine starke gemeindliche Finanzbasis verfügen und besonders attraktiv für zukünftige Ansiedlungen erscheinen. Angesichts der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland derzeit geltenden Stärkergewichtung regionaler Zentren („zentralörtliche Funktion“), dürfte eine Besserstellung dieser Siedlungsschwerpunkte gegenüber Kommunen in ländlichen Räumen auftreten⁸. Der finanzielle Vorteil eines Ausweisungsverzichts entfällt für die Kommunen bei der Versteigerungslösung.

Rückverteilung der Versteigerungserlöse: allgemeine vs. zweckgebundene Zuweisungen

Um die vermutlich ohnehin geringen politischen Durchsetzungschancen der Ausgestaltung „Primärallokation durch Versteigerung“ nicht zusätzlich zu beschneiden, ist eine Rückverteilung der Versteigerungserlöse an die Kommunen angezeigt. Dabei kann grob zwischen allgemeinen Zuweisungen, z.B. durch Einstellung der Erlöse in die Masse des kommunalen Finanzausgleichs, und der Bildung eines eigenen „Ökofonds“ und der Verteilung dieses Finanzvolumens durch zweckgebundene Zuweisungen an Gemeinden mit besonderen ökologischen Leistungen unterschieden werden⁹.

Von einer Rückverteilung der Versteigerungserlöse durch allgemeine Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs profitieren jene Gemeinden, die eine herausgehobene Stellung innerhalb der dort angewandten Verteilungsschlüssel einnehmen. Wie bereits oben dargestellt, werden dies insbesondere einwohnerstarke Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion sein. Damit wird die Belastungswirkung des kostenbehafteten Erwerbs der Ausweisungsrechte für diese Gemeinden gemindert, mit der Folge, dass ihre ohnehin dominante Rolle bei der Versteigerung der Ausweisungsrechte weiter gestärkt wird. Hinzu tritt eine Schwächung des Effizienzvorteils einer Versteigerung der Lizenzen, da die zentralörtlichen Kommunen ihre Ausweisungsentscheidung nicht mehr gänzlich dem Optimierungskalkül aus Kosten und Nutzen einer Flächenausweisung unterwerfen müssen.

Mit der Einstellung der Versteigerungserlöse in einen „Ökofonds“ und der Verteilung dieses Volumens durch zweckgebundene Zuweisungen für bestimmte ökologische Leistungen (z.B. Erhalt von Freiflächen, Entsiegelung oder Recycling von Brachflächen) wird umweltschonendes Handeln der kommunalen Entscheidungsträger durch die zweckgebundene Verausgabung der Mittel unterstützt. Je nach Ausgestaltung der Verteilungsschlüssel werden hiervon vor allem Gemeinden in ökologisch besonders wertvollen Regionen profitieren oder Kommunen, die über eine Vielzahl brachliegender oder ungenutzter Flächen verfügen und damit ein großes Reservoir möglicher förderungswürdiger Projekte besitzen. Insgesamt ist mit dieser Ausgestaltung eine Konzentration neuer Flächenausweisungen auf bestehende Agglomerationsräume und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion zu erwarten, während Kommunen in peripheren Räumen finanzielle Zuweisungen erhalten, soweit sie das ökologische Leistungspotenzial ihrer Flächen erhalten oder gezielt erhöhen.

Räumliche und sachliche Differenzierung der Ausweisungsrechte

Zur Vermeidung einer unerwünschten örtlichen Konzentration der Flächenausweisung ist eine räumliche Differenzierung des Zertifikatmarktes angebracht. Damit können z.B. die Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raumes gegenüber einer Ausgangslage ohne Marktdifferenzierung gestärkt werden. Der Umfang dieser Stärkung ist davon abhängig, in welchem Verhältnis die insgesamt zur Verfügung stehende Menge an Ausweisungsrechten auf die Teilräume verteilt wird und ob ein Markt übergreifender Handel zumindest in eine Richtung möglich ist. So könnten Ausweisungsrechte des ländlichen Raumes sowohl in ländlichen Gebieten als auch in einem bestimmten Transformationsverhältnis in Verdichtungsräumen gelten, während Zertifikate des Verdichtungsraums nur in diesem speziellen Siedlungsraum einsetzbar wären. Durch Bildung dieser Handelszonen würde ländlichen Kommunen ein vergrößerter Abnehmerkreis ihrer nicht benötigten Ausweisungsrechte zur Verfügung gestellt, was stabilisierend auf den Zertifikatspreis wirkt und die Planungssicherheit der Kommunen erhöht (distributiver Effekt). Gleichzeitig wird eine über die Erstzuteilung an Ausweisungsrechten hinausgehende Flächenausweisung im ländlichen Raum und damit außerhalb der durch die Raumplanung festgelegten Siedlungsschwerpunkte unterbunden¹⁰ (allokativer Effekt).

Mittels einer sachlichen Differenzierung des Zertifikatmarktes kann die als unerwünscht erachtete Konkurrenz zwischen verschiedenen Nutzungen wie Wohn-, Gewerbe- bzw. Verkehrsflächen vermieden werden. Entstehen auf den Teilmärkten unterschiedliche Preise für die entsprechend differenzierten Ausweisungsrechte, richten sich die räumlichen Verteilungswirkungen danach, ob Kommunen auf ihrem Gebiet hohe Konzentrationen bestimmter geplanter Flächennutzungen aufweisen und deshalb entsprechend stärker bestimmte Ausweisungsrechte nachfragen. Dies könnte für Gemeinden im Umland großer Agglomerationen gelten, die verstärkt Wohnflächen mit geringere Baudichte („Haus im Grünen“) bzw. Gewerbeflächen in Größenordnungen und mit einer Verkehrsanbindung ausweisen, die in den dichter besiedelten Agglomerationsräumen nicht zur Verfügung stehen. In Abhängigkeit ihrer Anfangsausstattung mit den entsprechenden Zertifikaten (allokativer Effekt) verschlechtert bzw. verbessert ein Preis über bzw. unter den Zertifikatspreisen der anderen Nutzungsarten die relative Position einer Kommune gegenüber einer Situation ohne Marktdifferenzierung (distributiver Effekt).

Letztlich kann die aus jeder Marktdifferenzierung resultierende Schwächung der Effizienz des Allokationsmechanismus selbst räumliche Verteilungswirkungen erzeugen. Dünne Teilmärkte, auf denen wegen der geringen Zahl von Marktteilnehmern hohe Volatilitäten für den Zertifikatspreis entstehen, benachteiligen Kommunen in diesen Handelsgebieten.

5 Handelbare Flächenausweisungsrechte im Instrumenten-Mix

Eine starke Ausdifferenzierung der Ausweisungsrechte zur qualitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme beschränkt die ökonomische Effizienz dieses Allokationsmechanismus, woraus unnötig hohe Kosten des Boden- und Flächenschutzes resultieren

Das System handelbarer Ausweisungszertifikate setzt zudem einseitig bei den Trägern der Flächenausweisungsentscheidung (den Kommunen) – und damit beim Angebot von neu ausgewiesenen Flächen – an. Entscheidend für die Reduktion des Flächenverbrauchs ist aber auch die Minderung des Nachfrage-drucks durch die Flächennutzer. Fraglich erscheint bei dem derzeit herrschenden interkommunalen Wettbewerb um Gewerbe- und Wohnansiedlungen die Forderung, die Kosten der Flächenausweisung für die Gemeinde (Zertifikatspreis bzw. Opportunitätskosten aus Veräußerungsverzicht) auf die Flächennutzer zu überwälzen.

Es sind daher Komponenten für einen Instrumenten-Mix zu suchen, die die handelbaren Ausweisungszertifikate sinnvoll um qualitative Aspekte des Flächen- und Bodenschutzes ergänzen. Von besonderer Bedeutung sind Grundsteuerreform und ökologischer Finanzausgleich¹¹.

5.1 Ökologische Grundsteuerreform

Eine viel diskutierte Möglichkeit ist die Überführung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer, die die zu versteuernden Grundstücke nach der Art ihrer Nutzung in unterschiedliche Steuerklassen unterteilt, wobei mit einer stärker Umwelt schädigenden Nutzung steigende Steuersätze einhergehen¹². Eine solche Flankierung stellt darauf ab, dass das gemeindliche Ausweisungsverhalten nicht deckungsgleich mit dem privaten Flächennutzungsverhalten ist und setzt für diese einen separaten Anreiz, Flächen möglichst umweltschonend zu nutzen. Dabei sind zwei Lenkungswirkungen zu erwarten: die bebauten Flächen werden kleiner und vermeidbare Versiegelungen werden weitgehend unterlassen¹³. Auch können so Entsiegelungs-

potenziale bei bereits abgeschlossenen Bauvorhaben aktiviert werden, ohne z.B. den Weg einer Kompensationslösung (Entsiegelung berechtigt zur Ausweisung ohne Zertifikat) innerhalb des Lizenzsystems beschreiten zu müssen, die dem Ziel der festen Begrenzung der maximal ausweisbaren Flächen zuwiderlaufen würde.

5.2 Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs

Es wurde bereits angesprochen, die über eine mögliche Versteigerung der handelbaren Ausweisungszertifikate erzielten Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuverteilen. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat das Konzept eines ökologisch erweiterten kommunalen Finanzausgleichs vorgeschlagen¹⁴, der neben klassischen Kompensationsmechanismen für Leistungen zentraler Orte auch Umweltleistungen ländlicher Räume berücksichtigt. Diese sind, im Sinne einer regionalen Arbeitsteilung zwischen verdichteten und ländlichen Räumen, ökologisch bedingte Aufwendungen zum Erhalt des Naturhaushalts. Analog der Forderung, den aus zentralörtlicher Funktion resultierenden erhöhten Finanzbedarf einer Gemeinde auszugleichen, wird eine finanzielle Abgeltung dieser ökologischen Ausgleichsleistungen durch Zweckzuweisungen erwogen.

Mit der Berücksichtigung ökologischer Leistungen im kommunalen Finanzausgleich wird ein Anreiz für jede Kommune zur Bewahrung ökologisch wertvoller Freiflächen gesetzt. Durch die Verwendung des Aufkommens der Versteigerungserlöse der Flächenausweisungsrechte in einem Nebenhaushalt könnte die Abgeltung auch ohne Zugriff auf Mittel des allgemeinen Ausgleichsvolumens des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, was die politischen Durchsetzungschancen dieses Ansatzes erhöhen dürfte.

6 Schlussbemerkungen

Den Aufgaben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und einem Stopp der Zersiedlungstendenz kann mit der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte auf kommunaler Ebene begegnet werden. In ein solches System werden nur jene Flächen integriert, die nach raumordnerischen Grundsätzen für eine Ausweisung in Frage kommen. Insofern stellen die Ausweisungsrechte keine Alternative zum geltenden Planungs- und Ordnungsrecht dar, sondern sie dienen zur effizienten Allokation des nun künstlich verknappten Gutes „Fläche“ innerhalb der etablierten Raumordnung. Die räumlichen Verteilungswirkungen

der Flächenausweisungsrechte hängen von der Art der Erstverteilung der Zertifikate, der Finanzausstattung der handelnden Gemeinden, der Art der Rückverteilung der gegebenenfalls anfallenden Versteigerungserlöse sowie der Ausgestaltung von regionalen und sachlichen Teilmärkten ab.

Es wird vorgeschlagen, die Flächenausweisungsrechte auf Bundesebene zu schaffen und dann auf Bundesländer, Regionen und Kommunen weiterzuverteilen. Dies ermöglicht die Berücksichtigung sowohl bundes- als landes- und regionalplanerischer Raumordnungskonzepte.

Regionale oder sachliche Marktdifferenzierungen sind nur unter Abwägung der Vorteile einer Ausdifferenzierung und dem damit einhergehenden Effizienzverlust vorzunehmen. Durch die Einbindung der Flächenausweisungsrechte in einen Instrumenten-Mix lässt sich eine ökologische Feinsteuerung effizienter gestalten.

Anmerkungen

(1)

Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 6 / 2003, S. 8. – Bonn

(2)

Vgl. zu den diskutierten Zielen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, S. 60. – Bonn; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): Konzept Nachhaltigkeit: Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlussbericht, BT-Drucksache 13/11200, S. 238; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2000): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3363, Rn. 532 sowie Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 208, S. 4. – Hannover

(3)

Ein entsprechendes Flächenabschichtungsverfahren zur Abschätzung der in den Handel einzubeziehenden Flächen für den Nachbarschaftsverband Karlsruhe entwickeln Böhm, Eberhard; L. Nierling und R. Walz (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente: Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. – Karlsruhe.

(4)

Vgl. Einig, Klaus (2000): Mengensteuerung des Baulandangebotes durch marktanalogue Instrumente. In: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, S. 302–321, hier S. 302. – Berlin

(5)

Für eine Definition der Kategorien Verdichtungs- und ländliche Räume: vgl. Freistaat Sachsen (2004) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan 2004, S. 23 f. – Dresden

(6)

Denkbar wäre z.B. die Zuteilung größerer Kontingente von Wohnflächenzertifikaten an Gemeinden in Verdichtungsräumen, um dem als Ursache der zunehmenden Zersiedelung identifizierten Bodenpreisgefälle von der Kernstadt zum Umland entgegen zu wirken.

(7)

Dies gilt insbesondere für die Situation der Kommunen in Ostdeutschland, wo die überwiegend nach der veredelten Einwohnerzahl verteilten Finanzzuweisungen mehr als die Hälfte der kommunalen Einnahmen darstellen; vgl. z.B. für den Freistaat Sachsen: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2003): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2003. – Dresden

(8)

Weiterführende Überlegungen zur Problematik allgemeine vs. zweckgebundene Zuweisungen finden sich in der Diskussion um eine ökologische Reform des kommunalen Finanzausgleichs vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Heft 3 / 1996, S. 312–324. – Berlin; ebenso: Michaelis, Peter (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, S. 129–135. – Baden-Baden; auch Ring, Irene (2001): Ökologische Ausgleichsleistungen und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 13, S. 236–249. – Berlin

(9)

Gegenwärtig zeichnen vor allem kleinere, nicht- oder unterzentrale Kommunen für den überwiegenden Teil der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen verantwortlich. Vgl. Siedentop, Stefan und S. Kausch (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland: Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1. – Köln

(10)

Weitere Alternativen für einen Instrumenten-Mix werden in der Literatur diskutiert:

- Einführung einer Naturschutz-Sonderabgabe: vgl. Ewringmann, Dieter und K. Bizer (1995): Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung. In: Ewringmann, Dieter (Hrsg.). Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, S. 37–135, hier S.87 ff. – Berlin
- Einführung von Versiegelungsabgaben: vgl. Bizer, Kilian; Ewringmann, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. – Baden-Baden
- Einführung einer kommunalen Baulandausweisungsumlage (BLAU): Vgl. Krumm, Raimund (2003): Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums, IAW-Diskussionspapier Nr. 12. – Tübingen

Auch durch den Abbau kontraproduktiver Anreizsysteme lässt sich das Flächennachfrageverhalten der Nutzer beeinflussen. Die in der Bundesrepublik erreichten Reformschritte bei Pendlerpauschale und Eigenheimzulage sind aus dieser Sicht ausdrücklich zu begrüßen.

(11)

Vgl. Bizer, Kilian und J. Lang (1997): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Endbericht zum Forschungsvorhaben UFOPLAN 101 03 196 des Umweltbundesamtes Berlin, S. 62. – Berlin

(12)

Vgl. Bizer, Kilian (1999): Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht. In: Bergmann, E. et al. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen: Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, S. 279–288, hier S. 281 f. – Berlin

(13)

Vgl. Literaturangaben in Anm. 8

Prof. Dr. Bernd Hansjürgens
Dipl.-Volkswirt Christoph Schröter*
UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Ökonomie, Soziologie und Recht
Permoserstraße 15
04318 Leipzig
E-Mail: bernd.hansjuergens@ufz.de
christoph.schroeter@ufz.de

* Christoph Schröter ist Promotionsstipendiat der Deutschen Bundesstiftung Umwelt