

Forschungsbericht FZKA-BWPLUS

**Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik
– Ökonomische
Steuerungsinstrumente und deren
gesellschaftliche Akzeptanz**

von
Raimund Krumm
unter Mitarbeit von
Wolf Dieter Heinbach

Förderkennzeichen: BWA 21015

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit Mitteln
des Landes Baden-Württemberg gefördert

Juli 2004



Nachhaltigkeitskonforme Flächen- nutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz

Abschlussbericht

zum

BWPLUS-Projekt BWA 21015

Dr. Raimund Krumm

unter Mitarbeit von

Wolf Dieter Heinbach

Tübingen 2004

**INSTITUT FÜR
ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen**

**T: (0 70 71) 98 96-31
F: (0 70 71) 98 96-99
E-Mail: raimund.krumm@iaw.edu
Internet: www.iaw.edu**

Vorwort

Die vorliegende Studie zu flächenpolitischen Steuerungsinstrumenten und deren gesellschaftlicher Akzeptanz konnte nur durch die Unterstützung bzw. Beteiligung einer Vielzahl von Personen und Institutionen zustande kommen.

An erster Stelle möchte ich Herrn Ministerialrat Stefan Gloger danken, der als Leiter des Referats Boden im Umwelt- und Verkehrsministerium Baden-Württemberg das Forschungsprojekt „Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz“ in vielfältiger Weise unterstützt hat. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch den anderen Mitgliedern des Projektbeirats.

Die für den letzten Teil des Projekts angesetzte Prüfung der „gesellschaftlichen Akzeptanz“ des zur Diskussion stehenden flächenpolitischen Instrumentariums hätte nicht durchgeführt werden können, wenn sich nicht so viele gesellschaftliche Institutionen an den Workshops und Interviews beteiligt hätten. Den Vertreterinnen und Vertretern der entsprechenden Umwelt- und Naturschutzorganisationen, Wirtschaftsverbände, Landesministerien, Kommunen und anderen Organisationen aus Baden-Württemberg möchte ich hiermit für die oftmals kontroverse, aber stets konstruktive Diskussion danken.

Mein besonderer Dank gilt auch meinem Kollegen Herrn Diplom-Ökonom Wolf Dieter Heinbach, der für die Abschnitte 1, 2 und 7 der Studie wertvolle Vorarbeit geleistet hat. Herrn Diplom-Volkswirt Jochen Fehling danke ich für Recherchen zu Abschnitt 2.

Last but not least möchte ich dem Land Baden-Württemberg dafür danken, dass es im Rahmen des BWPLUS-Förderprogramms das dieser Studie zugrunde liegende Forschungsprojekt finanziell unterstützt hat. Das entsprechende Forschungsprojekt wurde im Dezember 2003 abgeschlossen.

Raimund Krumm

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
-----------------	---

KAPITEL I: FLÄCHENPOLITISCHE GRUNDLAGEN

1 Flächenpolitische Ausgangssituation.....	4
1.1 Flächenpolitischer Handlungsbedarf	4
1.1.1 Flächenverbrauch in Deutschland	5
1.1.2 Flächenpolitische Ziele	7
1.2 Flächenpolitische Handlungsoptionen	9
1.2.1 Ökonomische Steuerungsinstrumente der Flächenschutzpolitik	9
1.2.2 Leitplankenfunktion des Raumplanungsinstrumentariums	13
2 Flächenpolitische Steuerungsansätze im Ausland	15
2.1 Ausgewählte Steuerungsinstrumente	15
2.1.1 Mengensteuernde Instrumente.....	15
2.1.2 Preissteuernde Instrumente	17
2.2 Folgerungen für die deutsche Flächenschutzpolitik.....	19

KAPITEL II: ÖKONOMISCHE STEUERUNGSMITTEL IN DER FLÄCHENSCHUTZPOLITIK

3 Das Konzept handelbarer Flächenausweisungszertifikate.....	21
3.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen.....	21
3.1.1 Das Grundkonzept	21
3.1.2 Verfahren der kostenlosen Zertifikatezuteilung	23
3.1.3 Zertifikatezuteilung durch Versteigerung	25
3.1.4 Interkommunaler Zertifikatehandel	27
3.1.5 Modellvariationen	29
3.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung.....	30
3.2.1 Die ökologische Dimension	30
3.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension	34
3.2.3 Die verteilungspolitische Dimension	39
3.3 Anhang: Einwohner-Erwerbstätigen-Zuteilungsschlüssel.....	41
4 Das Konzept der Baulandausweisungsumlage	45
4.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen.....	45
4.1.1 Das Grundkonzept	45
4.1.2 Alternative Kompensations- und Redistributionsregime	47
4.1.3 Das BLAU-Basismodell mit (reinem) Einwohnerschlüssel.....	50
4.1.4 Modifiziertes Basismodell mit flächenpolitischen Öko-Fonds	52
4.1.5 Weitere Modellvariationen	56
4.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung.....	62
4.2.1 Die ökologische Dimension	62
4.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension	65
4.2.3 Die verteilungspolitische Dimension	69
4.3 Anhang: Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionskonzept.....	73

5	Flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen.....	76
5.1	Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen.....	76
5.1.1	Finanzausweisungen zur Abgeltung „Ökologischer Ausgleichsleistungen“	76
5.1.2	Flächenschutzprojektbezogene Finanzausweisungen	79
5.1.3	Finanzierung flächennutzungsbezogener Finanzausweisungen	79
5.2	Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung.....	83
5.2.1	Die ökologische Dimension	83
5.2.2	Die ökonomisch-fiskalische Dimension	85
5.2.3	Die verteilungspolitische Dimension	86
6	Das Konzept von Flächennutzungssteuern	88
6.1	Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen.....	88
6.1.1	Grundüberlegungen	88
6.1.2	Kommunale Flächennutzungssteuer	89
6.1.3	Landesweite Versiegelungssteuer	90
6.2	Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung.....	92
6.2.1	Die ökologische Dimension	92
6.2.2	Die ökonomisch-fiskalische Dimension	94
6.2.3	Die verteilungspolitische Dimension	96
7	Flächenschutzbezogene Transfers an Private.....	98
7.1	Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen.....	98
7.1.1	Flächenschutzbezogene Transfers an Unternehmen.....	98
7.1.2	Flächenschutzbezogene Transfers an private Haushalte.....	102
7.2	Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung.....	105
7.2.1	Die ökologische Dimension	105
7.2.2	Die ökonomisch-fiskalische Dimension	106
7.2.3	Die verteilungspolitische Dimension	107
 KAPITEL III: ZUR GESELLSCHAFTLICHEN AKZEPTANZ FLÄCHEN- POLITISCHER STEUERUNGSMITTEL		
8.1	Handelbare Flächenausweisungszertifikate	110
8.2	Baulandausweisungsumlage	115
8.3	Flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen	117
8.3	Flächennutzungssteuern	119
8.4	Flächennutzungsbezogene Transfers an Private	122
 KAPITEL IV: GRUNDZÜGE EINES FLÄCHENPOLITISCHEN GESAMTKONZEPTS		
9.1	Handelbare Flächenausweisungszertifikate	125
9.2	Baulandausweisungsumlage	127
9.3	Flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen	129
9.4	Flächennutzungssteuern	130
9.5	Flächennutzungsbezogene Transfers an Private	131
Literaturverzeichnis.....		133

Einleitung

Die in den letzten Jahren in Deutschland zu verzeichnende permanente Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche stellt die Politik vor neue Herausforderungen. Dabei geht es zum einen um die Frage, inwieweit dieser Trend noch mit dem Konzept einer „nachhaltigen Entwicklung“ vereinbar ist, und zum zweiten um das Problem, welche staatlichen Steuerungsinstrumente gegebenenfalls eingesetzt werden könnten, um diesen Trend zu brechen.

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem zweiten Aspekt. Es geht also um die Frage, mit Hilfe welcher Instrumente die Politik in der Lage wäre, korrigierend in die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche einzugreifen. Dabei klammert die nachstehende Analyse solche Konzepte aus, die dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium der Raumplanung zuzurechnen sind. Stattdessen wird auf so genannte „Ökonomische Steuerungsinstrumente“ abgestellt, die im hier zugrunde gelegten Kontext dadurch gekennzeichnet sind, dass sie flächenpolitisch kontraproduktives Verhalten finanziell bestrafen bzw. flächenpolitisch erwünschtes Verhalten finanziell belohnen.

Das in dieser Studie diskutierte flächenpolitische Instrumentarium zielt auf die Umsetzung einer „nachhaltigkeitskonformen Flächennutzungspolitik“ ab. Vor diesem Hintergrund wurde in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeitsdimension ein grundsätzlicher, wenngleich nicht näher quantifizierbarer staatlicher Handlungsbedarf unterstellt, der die Begrenzung von Flächenverbrauch und Bodenversiegelung zum Gegenstand hat. Den beiden anderen Nachhaltigkeitsdimensionen wurde im Rahmen dieser Studie insoweit Rechnung getragen, als auch die mit dem Einsatz der einzelnen flächenpolitischen Instrumente verbundenen ökonomischen und sozialen Wirkungen offengelegt wurden. Damit wurde die Grundlage für die Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Steuerungsinstrumente geschaffen. Der Ableitung der entsprechenden Entscheidungsgrundlage lag jedoch nicht nur eine theoretisch-analytische Untersuchung zugrunde. Vielmehr wurden in die der Studie zugrunde liegende Projektarbeit auch soziale Gruppen und Institutionen einbezogen, um damit die „gesellschaftliche Akzeptanz“ der einzelnen flächenpolitischen Instrumente überprüfen zu können. So wurden Umweltschutzorganisationen, Wirtschaftsverbände,

Landesministerien, Kommunen und andere Institutionen über Workshops und Interviews in die Projektarbeit eingebunden und dabei die ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen der einzelnen Instrumente diskutiert.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird in Kapitel I für Deutschland die flächenpolitische Ausgangssituation erörtert und ein Überblick über das zur Diskussion stehende – im Rahmen des Projekts zum Teil neu entwickelte – flächenpolitische Instrumentarium gegeben. Zusätzlich werden Steuerungsinstrumente mit flächenpolitischem Hintergrund vorgestellt, die bereits im Ausland im Einsatz sind.

Das umfangreiche II. Kapitel behandelt ausführlich fünf Ökonomische Steuerungsinstrumente, die auf eine Veränderung des flächenpolitischen Verhaltens der Kommunen bzw. der privaten Grundstückseigentümer abzielen. So werden in den Abschnitten 3 und 4 Flächenausweisungszertifikate bzw. das Konzept einer Baulandausweisungsumlage behandelt, die als alternative Steuerungsansätze die Begrenzung der kommunalen Baugebietsausweisung zum Gegenstand haben. Im 5. Abschnitt werden Landesfinanzzuweisungen erörtert, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs etwa die städtebauliche Innenentwicklung fördern bzw. ökologische Ausgleichsleistungen abgelden könnten. Die restlichen beiden Steuerungsinstrumente stellen dagegen auf den Lenkungsadressat „Private Grundstückseigentümer“ ab: So werden in Abschnitt 6 Flächennutzungssteuern erörtert, die flächenpolitisch unerwünschte Verhaltensweisen finanziell bestrafen, während im 7. Abschnitt flächennutzungsbezogene Transfers behandelt werden, die bei den Grundeigentümern positive Anreize für flächenschonendes Verhalten setzen sollen.

Die fünf Abschnitte von Kapitel II sind in ihrer Grundstruktur jeweils gleich konzipiert. Zunächst werden für jedes flächenpolitische Steuerungskonzept die in Frage kommenden instrumentellen Ausgestaltungsoptionen vorgestellt. Anschließend folgt eine ausführliche Analyse der mit einem entsprechenden Instrumenteneinsatz verbundenen ökologischen, ökonomisch-fiskalischen und verteilungspolitischen Implikationen. Die entsprechende Untersuchung befasst sich damit auch mit Aspekten der gesellschaftlichen Akzeptanz der Instrumente.

In Kapitel III wird dann noch einmal explizit auf die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz der einzelnen Steuerungsinstrumente eingegangen – hier allerdings nicht im Rahmen einer theoretischen Analyse, sondern auf der Grundlage der Projekt-einbindung sozialer Gruppen und Institutionen. So werden zu jedem der in der Studie behandelten fünf Instrumente die Meinungen und Vorschläge der Vertreter der sozialen Gruppen angeführt, so dass sich hinsichtlich des diskutierten Instrumentariums zwar kein repräsentatives, jedoch ein durchaus verwertbares erstes gesellschaftliches Stimmungsbild ergibt. Die von den sozialen Gruppen in den Workshops und Interviews vorgebrachten Äußerungen werden dann anschließend jeweils aus eigener, d.h. umweltökonomischer, Sicht kommentiert.

Im IV. und letzten Kapitel werden die Grundzüge eines flächenpolitischen Gesamtkonzepts vorgestellt. Dieses basiert insbesondere auf der umfangreichen Instrumentenanalyse des Kapitels II, wobei bis zu einem gewissen Grad auch den in Kapitel III angeführten Positionen der gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen Rechnung getragen wurde.

KAPITEL I: FLÄCHENPOLITISCHE GRUNDLAGEN

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden ausgewählte ökonomische Steuerungsinstrumente der Flächenschutzpolitik untersucht. Die Analyse umfasst die Erörterung alternativer instrumenteller Ausgestaltungsoptionen sowie die Bewertung der Steuerungsinstrumente aus ökologischer, ökonomisch-fiskalischer und verteilungspolitischer Sicht. Bevor auf die einzelnen instrumentellen Steuerungsoptionen eingegangen wird, soll in diesem Abschnitt zunächst der in Deutschland bestehende flächenpolitische Handlungsbedarf verdeutlicht werden.

1 FLÄCHENPOLITISCHE AUSGANGSSITUATION

1.1 Flächenpolitischer Handlungsbedarf

Der Flächenverbrauch hat in Deutschland in den letzten Jahren ein Niveau erreicht, das mit dem Konzept einer nachhaltigen Entwicklung wohl kaum mehr zu vereinbaren ist. Dabei wird Fläche bzw. Landschaft, streng genommen, nicht verbraucht.¹ Mit dem Begriff „Flächenverbrauch“ wird vielmehr die meist irreversible Nutzungsumwidmung des Grund und Bodens von naturnaher, land- und forstwirtschaftlicher Nutzung zu siedlungsbezogener Nutzung umschrieben. Mit diesen Veränderungen geht allerdings eine ganz erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushaltes einher. So werden nicht nur die Funktionen des Bodens zum Teil irreversibel zerstört; die Flächeninanspruchnahme und die damit verbundene Zersiedelung und Zerschneidung von Naturräumen und Mindestarealen ist zudem die Hauptursache für das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten.

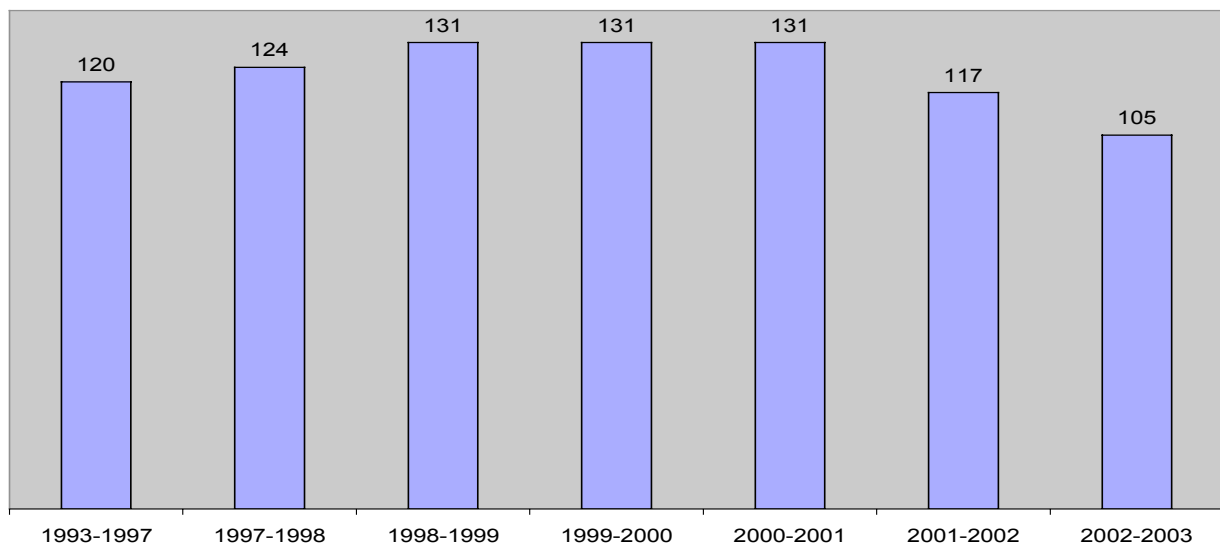
Wenngleich also Fläche im eigentlichen Wortsinne nicht „verbraucht“ wird, soll der Begriff „Flächenverbrauch“ in Anlehnung an die übliche Gepflogenheit auch im Folgenden verwendet werden, wenn es darum geht, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für siedlungsbezogene Nutzungen zu erfassen. Insofern wird Flächenverbrauch mit der „Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche“ gleichgesetzt werden, wobei „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ eine statistische Abgrenzung darstellt, so dass für diese flächenpolitische Größe amtliches Datenmaterial verfügbar ist.

¹ Vgl. Betzholz (2002), S. 144f.

1.1.1 Flächenverbrauch in Deutschland

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in Deutschland lag im Jahr 2003 bei 12,5% oder einem Achtel, wobei regional gesehen recht große Unterschiede bestehen.² Dies erscheint für sich genommen noch nicht allzu dramatisch. Besorgnis erregend ist jedoch die anhaltende, wenn zuletzt auch abgeschwächte Dynamik, mit der die Siedlungs- und Verkehrsfläche zunimmt. Eine durchgreifende Trendwende ist nicht in Sicht, vielmehr wird die am aktuellen Rand zu beobachtende Abschwächung des Flächenverbrauchs in erster Linie auf den mit dem sinkenden Wirtschaftswachstum einhergehenden Einbruch bei den Bauinvestitionen zurückgeführt (Statistisches Bundesamt 2003, S. 24). Von einer grundsätzlichen Trendwende hin zu einer eher nachhaltigeren Entwicklung kann also (noch) nicht die Rede sein.

Abbildung 1.1: Durchschnittliche tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland (in Hektar)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Eigene Darstellung

Abbildung 1.1 verdeutlicht die Entwicklung bei dem als Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche definierten Flächenverbrauch in Deutschland während der letzten Dekade. Der tägliche Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg von 120 ha/Tag im Jahr 1993 zeitweise auf 131 ha/Tag und liegt im Jahr 2003 bei einem Wert von 105. Wie bereits erwähnt ist dieser Rückgang vornehmlich auf das schwache Wirt-

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2003).

schaftswachstum zurückzuführen und signalisiert damit keineswegs eine durchgreifende Trendwende in Richtung einer nachhaltigkeitskonformerer Entwicklung.

Nun darf Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichgesetzt werden, da erstere auch unbebaute und nicht versiegelte Flächen umfasst. Neuere Studien deuten auf Versiegelungsgrade von etwas unter 50% hin.³ Wenngleich also „nur“ etwa knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche tatsächlich auch versiegelt ist, so ist doch zu bedenken, dass sich von den versiegelten Flächen auch negative ökologische Rückwirkungen auf die angrenzenden unversiegelten Flächen ergeben.

Die Ursachen des hohen Flächenverbrauchs sind vielschichtig.⁴ So haben geänderte Lebensgewohnheiten dazu geführt, dass in Deutschland im Laufe der letzten Jahre nicht nur die Wohnfläche pro Kopf deutlich zugenommen hat, sondern auch die Zahl der Haushalte – und dies bei mehr oder weniger stagnierender Bevölkerungszahl. Hinzu kommt der ungebrochene Trend zur flächenintensivsten Form der Wohnbebauung, dem Einfamilienhaus. Des Weiteren liegen Arbeitsplätze, Einkaufsmöglichkeiten und Freizeitanlagen immer seltener in unmittelbarer Nähe zu den Wohngebieten. Die zunehmende funktionsräumliche Trennung impliziert so einen weiteren Bedarf an Verkehrsflächen. Die Flächeninanspruchnahme durch Unternehmen wird zum einen durch den verstärkten Einsatz flächenintensiver Produktionstechniken getragen, zum anderen dadurch, dass gewerbliches Bauland vor allem im Umland von Ballungszentren relativ günstig ist und damit den Trend zu großzügigen Komplexen mit flächenaufwändigen Park-, Abstands- und Reserveflächen verstärkt.

Neben den sozioökonomischen und ökonomisch-technischen Gründen für den Flächenverbrauch lassen sich aber auch politische Rahmenbedingungen identifizieren, die den zunehmenden Flächenbedarf begünstigen. Da ist zum einen die interkommunale Konkurrenz um die Ansiedlung von Einwohnern und Unternehmen, die dazu führt, dass viele Kommunen im Übermaß neues Bauland ausweisen. Zum anderen begünstigen einkommensteuerliche Regelungen wie die Entfernungspauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, aber auch der ganze Komplex der

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003), S. 19.

⁴ Vergleiche hierzu: Apel et al. (2000) und Dosch (2003).

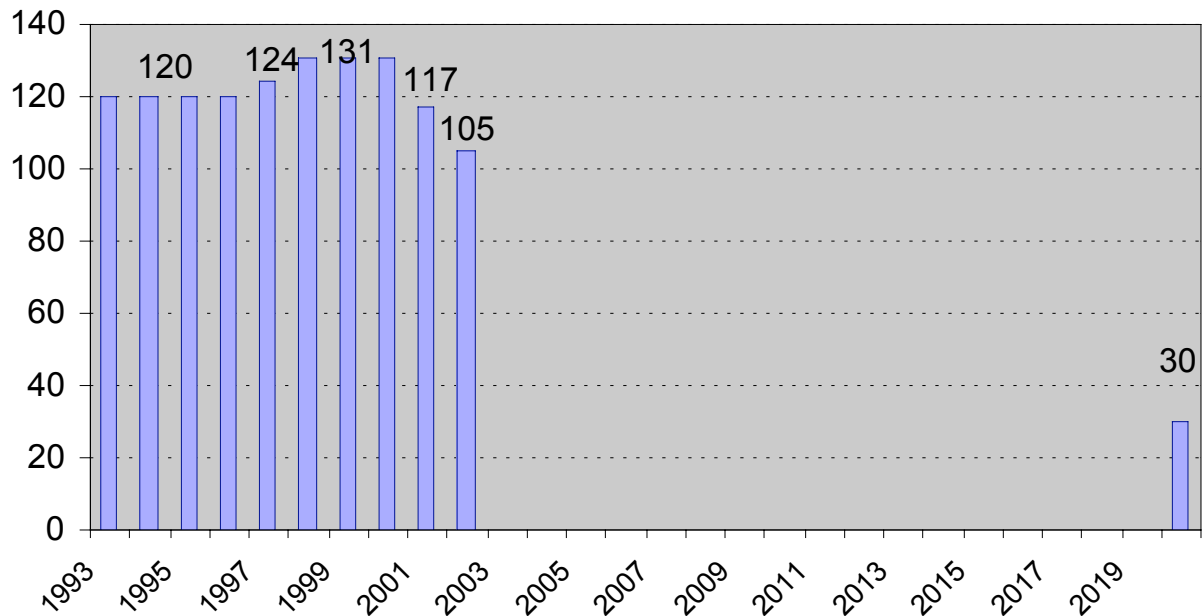
staatlichen Wohnungsbauförderung (etwa die Gewährung der Eigenheimzulage), dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche weiter stark zunimmt.

Die Folgen des zunehmenden Flächenverbrauchs (Dosch 2003) äußern sich unter anderem im Verlust an fruchtbaren Kulturböden, in der mit der Bodennutzung verbundenen Entstehung potenzieller Altlasten und in der Landschaftszerschneidung, die zu einer Fragmentierung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen führt. Neben negativen ökologischen Folgewirkungen zeigen sich verstärkt auch entsprechende sozio-ökonomische Effekte: Siedlungsflächen wachsen weiter, obwohl die Bevölkerung regional deutlich abnimmt. Die abnehmenden Siedlungsdichten sind aber mit problematischen sozioökonomischen Konsequenzen verbunden. So geht beispielsweise die Auslastung der Infrastruktur – der Schulen, Kindergärten und diverser Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen – zum Teil deutlich zurück. Gerade in dieser Hinsicht sind angesichts des für Deutschland insgesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgangs enorme Probleme zu erwarten.

1.1.2 Flächenpolitische Ziele

Nimmt man die angeführten negativen ökologischen und sozioökonomischen Folgen des Flächenverbrauchs, dann wird deutlich, dass dringender flächenpolitischer Handlungsbedarf besteht. Die Frage, in welchem Maße der Zuwachs an baulicher Flächeninanspruchnahme gebremst werden muss bzw. welches Flächenverbrauchs-niveau aus nachhaltigkeitspolitischer Sicht noch vertretbar ist, lässt sich allerdings nicht eindeutig beantworten - eine diesbezügliche „Öko-Grenze“ lässt sich naturwissenschaftlich nicht festsetzen. Eine entsprechende flächenpolitische Zielvorgabe muss also aus der Politik und Gesellschaft kommen. Was die Politik betrifft, so hat man bereits entsprechende Zielvorstellungen. So hat die Bundesregierung (2002) im Rahmen ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die Zielsetzung festgeschrieben, bis zum Jahr 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke für ganz Deutschland auf 30 Hektar zu begrenzen. Den mit der Umsetzung eines solchen Ziels verbundenen Anpassungsbedarf kann man ermessen, wenn man die große Abweichung des für 2020 ins Auge gefassten Sollwerts zu den Istwerten der letzten Jahre betrachtet (Abbildung 1.2): Ausgehend vom aktuellen Flächenverbrauch von 105 ha/Tag ergäbe sich bis zum Jahr 2020 eine notwendige Reduzierung um über 70%, um das angestrebte 30 Hektar-Ziel zu erreichen.

Abbildung 1.2: Durchschnittliche tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland (in Hektar) (Istwerte für 1993-2003, Sollwert für 2020)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Eigene Darstellung

Inwieweit diese Zielsetzung in den nächsten Jahren rechtsverbindlichen Charakter erhält, bleibt abzuwarten. In jedem Fall aber dürfte es zu einem mehr oder weniger ambitionierten Politikkonzept kommen, das die Rückführung des Flächenverbrauchs unter das aktuelle Niveau vorsieht. Darauf deuten auch Überlegungen der Bundesländerebene hin. So sieht beispielsweise das Land Baden-Württemberg in seinem „Umweltplan“ vor, die „Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (...) bis 2010 deutlich zurückzuführen“.^{5,6} Damit ergibt sich aber die Notwendigkeit, rechtzeitig über geeignete flächenpolitische Steuerungsoptionen nachzudenken, die dann in den nächsten Jahren implementiert werden können. Insofern soll mit der vorliegenden Studie zum einen ein gewisser Beitrag über das aus theoretischer Sicht zur Verfügung stehende flächenpolitische Instrumentarium

⁵ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (2001), S. 44.

⁶ Es soll an dieser Stelle noch darauf hingewiesen werden, dass inzwischen der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg für das Land empfohlen hat, den „Flächenverbrauch in einem überschaubaren Zeitraum, z.B. bis zum Jahr 2020, auf ein Viertel des heutigen Niveaus“ zurückzuführen (S. 4). Da das entsprechende Gutachten des Nachhaltigkeitsbeirats im Jahr 2004 – und damit erst nach Abschluss des der vorliegenden Studie zugrunde liegenden Forschungsprojekts (Dezember 2003) – erschienen ist, konnte hier nicht mehr auf die Vorschläge dieses Beratergremiums eingegangen werden.

geleistet werden. Die Studie soll aber auch erste Anhaltspunkte dafür geben, welche Steuerungsinstrumente gesellschaftlich eher akzeptiert werden und welche nicht.

1.2 Flächenpolitische Handlungsoptionen

Geht man von der flächenpolitischen Zielsetzung aus, dass die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie die der Bodenversiegelung im Vergleich zur aktuellen Entwicklung zurückgeführt werden soll, dann stellt sich die Frage, über welche entsprechenden Handlungsoptionen die Politik verfügt. In diesem Zusammenhang wäre zwar auch eine Verschärfung bzw. konsequentere Anwendung des raumplanungsrechtlichen Instrumentariums in Betracht zu ziehen, von dieser Option soll im Folgenden jedoch abstrahiert werden. Vielmehr stellt die nachfolgende Analyse ausschließlich auf den Fall ab, dass zur Umsetzung der Flächenschutzziele so genannte „Ökonomische Steuerungsinstrumente“ eingeführt werden, die das Raumplanungsrecht an geeigneter Stelle ergänzen, nicht aber ersetzen sollen.

1.2.1 Ökonomische Steuerungsinstrumente der Flächenschutzpolitik

Die der Flächenschutzpolitik zuzurechnenden Ökonomischen Steuerungsinstrumente zeichnen sich dadurch aus, dass sie nachhaltigkeitskonformes flächennutzungsbezogenes Verhalten finanziell belohnen bzw. entsprechendes nachhaltigkeitswidriges Verhalten finanziell bestrafen. Stellt man auf die beiden flächenpolitischen Lenkungsadressaten – die Kommunen und die privaten Grundstückseigentümer – ab, dann bedeutet dies z.B., dass Kommunen Finanzaufweisungen ihres Bundeslandes erhalten, wenn sie verstärkt auf städtebauliche Innenentwicklung setzen bzw. dass private Grundstückseigentümer mit einer Bodenversiegelungssteuer belastet werden. Die hier beispielhaft angeführten, in Form von Finanzaufweisungen bzw. Steuern ausgestalteten Ökonomischen Steuerungsinstrumente haben den Charakter „finanzieller Anreizmechanismen“, die der Tendenz nach eine naturverträglichere Flächennutzung induzieren.

Die Einführung Ökonomischer Steuerungsinstrumente hat gegenüber einer – zieladäquaten – Verschärfung des ordnungsrechtlichen Raumplanungsinstrumentariums den Vorteil, dass die erstgenannte Option die flächennutzungsbezogenen Freiheitsgrade der Lenkungsadressaten weniger stark beeinträchtigt. Die Beibehaltung höherer Freiheitsgrade bedeutet aber der Tendenz nach eine höhere gesellschaftliche

Akzeptanz, in jedem Fall aber niedrigere volkswirtschaftliche Anpassungskosten. Dies zeigt folgende Überlegung: Nimmt man ein bestimmtes Flächenschutzziel als gegeben, dann wird den einzelnen Lenkungsadressaten durch das Raumplanungsrecht ein bestimmter flächenpolitischer Zielbeitrag auferlegt, und zwar ohne Rücksicht darauf, mit welchen Kosten dies für die einzelnen verbunden ist. Sollen z.B. die Kommunen in Zukunft nur noch Bauland in einem bestimmten Umfang ausweisen dürfen, dann fielen bei den einzelnen Städten und Gemeinden so genannte „Opportunitätskosten des Verzichts auf Baulandausweisung“ (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen) in unterschiedlicher Höhe an. Dieser Tatsache trägt das ordnungsrechtliche Raumplanungsrecht jedoch keine Rechnung.

Kommt dagegen ein Ökonomisches Steuerungsinstrument zum Einsatz, dann gilt Folgendes: Würden z.B. die Bundesländer von ihren Kommunen eine am Flächenumfang der neuen Baugebiete bemessene „Baulandausweisungsumlage“ erheben, dann käme es bei den Kommunen in Zusammenhang mit der Entscheidung über die Ausweisung neuer Bauflächen zu folgender Nutzen-Kosten-Abwägung. Diejenigen Kommunen, die aus der Ausweisung neuer Baugebiete einen hohen Nutzen (z.B. hohe Gewerbesteuererinnahmen) ziehen könnten und damit im Falle des Verzichts auf entsprechende Ausweisungen hohe Opportunitätskosten (also hohe Steuerausfälle) zu tragen hätten, werden eine höhere Umlagebelastung in Kauf nehmen und relativ viel Bauland ausweisen. Ihr Beitrag zur Umsetzung des Ziels „Reduzierung des Flächenverbrauchs“ würde also eher gering ausfallen. Dagegen würden diejenigen Kommunen, die aus dem Verzicht auf die Ausweisung von Baugebieten nur geringe Opportunitätskosten hätten einen größeren ökologischen Zielbeitrag erbringen, weil sie dadurch die im Vergleich zu ihren Opportunitätskosten höheren Umlagekosten sparen können. Insgesamt gesehen werden also Kommunen mit hohen Opportunitätskosten des Verzichts auf Baulandausweisung einen niedrigen ökologischen Zielbeitrag leisten, während Kommunen mit niedrigen Verzichtskosten einen größeren flächenpolitischen Beitrag erbringen. Idealtypisch gesehen kommt es zwischen den Kommunen zur Angleichung der so genannten „marginalen Opportunitätskosten“ der Baulandausweisung. Dies bedeutet aber, dass das gesamtwirtschaftliche Ökoziel zu volkswirtschaftlich minimalen Kosten umgesetzt wird. Dieser Effizienzvorteil, den der Einsatz Ökonomischer Steuerungsinstrumente gegenüber der Alternative „Verschärfung des ordnungsrechtlichen Raumplanungsrechts“ mit sich bringt, dürfte auch dazu

führen, dass Ökonomische Steuerungsinstrumente eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz aufweisen.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden verschiedene Ökonomische Steuerungsinstrumente hinsichtlich ihrer instrumentellen Eignung bei der Umsetzung nachhaltigkeitsorientierter flächenpolitischer Ziele untersucht. Es handelt sich dabei um eine Auswahl möglicher Instrumente aus einem größeren Tableau von Lenkungskonzepten. Das Kriterium für die Auswahl gerade dieser Instrumente war insbesondere die Tatsache, dass ein Teil dieser Instrumente vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU 2002) für eine mögliche Implementierung vorgeschlagen wurde und sich damit für eine Studie, die sich mit der „gesellschaftlichen Akzeptanz“ potenzieller flächenpolitischer Steuerungsinstrumente auseinandersetzt, geradezu angeboten hat. Im Hinblick auf die Einbeziehung eines weiteren Instruments, der „Baulandausweisungsumlage“, lagen die Dinge anders. Hier ging es darum, für eine bestimmte Lenkungsebene die instrumentelle Bandbreite zu erweitern, so dass im Rahmen des Projekts explizit ein neues flächenpolitisches Steuerungskonzept entwickelt wurde. Vergleiche hierzu Krumm (2003a) und Krumm (2003b).

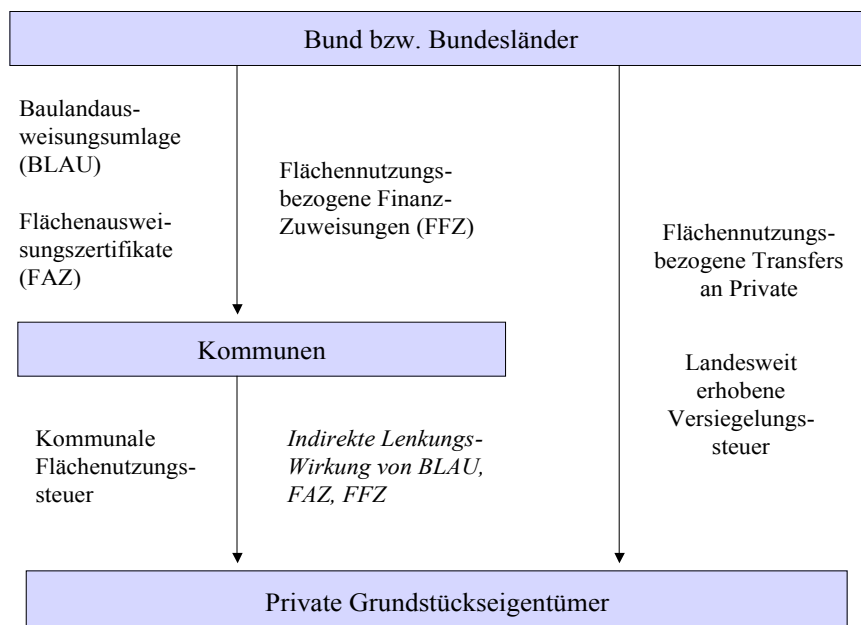
Die hier zugrunde gelegte Auswahl an flächenpolitischen Steuerungsinstrumenten ist in Abbildung 1.3 angeführt. Das Schaubild zeigt, dass der eine Teil der dem Bund bzw. den Bundesländern zumindest theoretisch zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente auf den Lenkungsadressat „Kommune“ abzielt, während sich der andere Teil an die privaten Grundstückseigentümer richtet.

Erheben der Bund oder die Bundesländer von den Kommunen eine so genannte „Baulandausweisungsumlage“, dann müssen die Kommunen einen am Flächenumfang ihrer neuen Baugebiete bemessenen Umlagebetrag an die entsprechende übergeordnete Gebietskörperschaftsebene abführen. Damit würde ein finanzieller Anreiz gesetzt, die kommunale Ausweisung von neuem Bauland einzuschränken, was dem Flächenverbrauch entgegenwirken würde.⁷ Dieselbe ökologische Zielsetzung liegt einem „System interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate“ zugrunde. In diesem Fall würde die Politik den für einen bestimmten Zeitraum

⁷ Die ökologische Lenkungswirkung einer Baulandausweisungsumlage wird auch dadurch nicht eingeschränkt, dass das beim Bund bzw. Land anfallende Umlageaufkommen – nach einem geeigneten Schlüssel – wieder an die Kommunen zurückverteilt wird.

bundes- bzw. landesweit maximal zulässigen Umfang an kommunaler Baulandausweisung festlegen. Die damit geschaffenen Flächenausweisungsrechte würden in Zertifikateform verbrieft nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kommunen verteilt. Die Kommunen könnten unter diesen Regimebedingungen nur noch dann neue Baugebiete ausweisen, wenn sie in entsprechendem Umfang über Flächenausweisungszertifikate verfügen. Möchte nun ein Teil der Kommunen mehr Bauland ausweisen als dies auf der Basis der ihnen zugeteilten Zertifikate möglich wäre, dann können sie zusätzliche Zertifikate von denjenigen Kommunen zukaufen, die nicht ihr gesamtes Kontingent an Flächenausweisungsrechten ausschöpfen wollen. Dies wird dadurch ermöglicht, dass die Zertifikate zwischen den Kommunen handelbar sind. Erst durch diese interkommunale Handelbarkeit erhalten Flächenausweisungsrechte den Charakter eines Ökonomischen Steuerungsinstruments⁸ und unterscheiden sich damit vom raumplanungsrechtlichen Ansatz, der in diesem Kontext zwar Flächenausweisungsrechte zuweisen, nicht aber deren interkommunale Handelbarkeit zulassen würde.

Abbildung 1.3: Ökonomische Steuerungsinstrumente einer nachhaltigkeitsorientierten Flächennutzungspolitik – und deren Lenkungsadressaten



Quelle: Eigener Entwurf

⁸ Bei dieser Argumentation wurde von der instrumentellen Ausgestaltungsoption „Zertifikateversteigerung“ abstrahiert.

Ein dritter Lenkungsansatz, der auf das flächenpolitische Verhalten der Kommunen abstellt, ist das Konzept flächennutzungsbezogener Finanzausgleichs. Dabei geht es darum, die im Rahmen des „Kommunalen Finanzausgleichs“ von den Ländern an die Kommunen gezahlten Finanzausgleichsleistungen als finanzielle Anreizmechanismen zu nutzen, um die Umsetzung flächenpolitischer Ziele der Bundesländer auf der Kommunalebene zu unterstützen. Dies beinhaltet z.B. die Gewährung von Landeszuschüssen für kommunale Innenentwicklungsprojekte.

Die bisher vorgestellten Steuerungsinstrumente zielen zwar auf den Lenkungsadressat Kommune ab, sie haben jedoch auch indirekte Lenkungswirkungen gegenüber privaten Grundstückseigentümern. Die Grundeigentümer sind dagegen unmittelbare Lenkungsadressaten im Falle einer von der Kommunalebene erhobenen Flächennutzungssteuer, welche im Gegensatz zu der dann abzuschaffenden kommunalen Grundsteuer bei der Steuerbemessung nicht auf Grundstückswerte, sondern den Grad der Naturverträglichkeit der Flächennutzung abstellt. Damit ergibt sich für die Grundstückseigentümer der Anreiz, ihre Flächen naturverträglicher zu nutzen. Denkbar wäre jedoch auch, dass alternativ oder ergänzend zu dieser flächennutzungsbezogenen Kommunalsteuer von den Bundesländern eine Bodenversiegelungssteuer erhoben wird.

Während die angeführten Steuern eine nachhaltigkeitswidrige Flächennutzung durch die Grundstückseigentümer finanziell bestrafen, honoriert die letzte Instrumentengruppe explizit naturverträgliche Verhaltensweisen. Dies umfasst etwa Subventionen an Unternehmen, die sich auf bisherigen Altlastenflächen ansiedeln. Zum anderen beinhaltet die Rubrik „Flächennutzungsbezogene Transfers an Private“ die Frage, inwieweit die bestehende Wohnungsbauförderung „ökologisiert“ werden kann, so dass (Zusatz-)Transfers bei nachhaltigkeitskonformer Flächennutzung gewährt werden.

1.2.2 Leitplankenfunktion des Raumplanungsinstrumentariums

Wie bereits erwähnt sollen die nachfolgend zu diskutierenden Ökonomischen Steuerungsinstrumente das Raumplanungsrecht nicht ersetzen, sondern an geeigneter Stelle nur ergänzen. Ein zielkonformer Ersatz wäre auch gar nicht möglich, da für die

Flächennutzer zwar gewisse flächenpolitische Freiheitsgrade erhalten werden sollen, diese aber nicht unbeschränkt sein dürfen.

Die raumplanungsrechtlichen Vorschriften haben damit die Funktion von „Leitplanken“, welche die durch Ökonomische Steuerungsinstrumente beeinflussten – nutzenkosten-fundierten – flächenpolitischen Entscheidungen der Lenkungsadressaten auf einen bestimmten „zulässigen Entscheidungsraum“ beschränken. Dazu folgendes Beispiel: Auch unter dem Regime einer von den Kommunen zu zahlenden Baulandausweisungsumlage wären bestimmte Gebiete, z.B. naturschutzrechtlich geschützte Areale, Tabuzonen für Baugebietsausweisungen – d.h., sie wären dem flächenpolitischen Nutzen-Kosten-Kalkül der Kommunen weiterhin von vorneherein entzogen. Das bestehende Raumplanungsrecht der verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen wird durch die Einführung von Ökonomischen Steuerungsinstrumenten also nicht in Frage gestellt, jedoch dürfte sich im Falle der Einführung solcher finanzieller Anreizmechanismen die Notwendigkeit ergeben, das Planungsrecht den neuen Gegebenheiten anzupassen, um aus dem Mix aus Raumplanungsinstrumenten und den der Flächenschutzpolitik zuzurechnenden Ökonomischen Steuerungsinstrumenten eine optimale flächenpolitische Steuerung zu erzielen.

2 FLÄCHENPOLITISCHE STEUERUNGSANSÄTZE IM AUSLAND

Bevor nun einzelne Ökonomische Steuerungsinstrumente der Flächenschutzpolitik erörtert werden, soll noch ein Blick auf ausgewählte im Ausland zum Einsatz kommende flächennutzungsbezogene Lenkungsinstrumente geworfen werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass das Motiv für die Einführung dieser Instrumente nicht immer umweltpolitischer Natur war. Im Folgenden werden nun ausländische Beispiele mengen- und preissteuernder Lenkungsansätze vorgestellt, ohne dabei einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Es geht hier nur darum, einen Eindruck über die Bandbreite flächenpolitischer Steuerungsinstrumente zu vermitteln, die im Ausland – und damit in der Praxis – bereits im Einsatz sind.

2.1 Ausgewählte Steuerungsinstrumente

2.1.1 Mengensteuernde Instrumente

In den USA wurden auf regionaler bzw. lokaler Ebene zum Teil Systeme handelbarer Baurechte (Tradeable Development Rights – TDR) implementiert. Diese dürfen allerdings nicht mit dem in dieser Arbeit ausführlich diskutierten System interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte verwechselt werden, wenngleich es sich in beiden Fällen um flächenpolitische Zertifikatesysteme und damit mengensteuernde Ansätze handelt.

Das TDR-Konzept hat folgenden flächenpolitischen Hintergrund:¹ In den USA herrscht quasi Baufreiheit, d.h., an allen Standorten, für die nicht explizit ein Bauverbot ausgesprochen wurde, verfügen die Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen über ein Bebauungsrecht. Sollen nun etwa aus nachhaltigkeitspolitischen Gründen Freiflächen dauerhaft vor der Bebauung geschützt werden, dann muss das Bebauungsrecht vom Grundstück abgelöst werden. Dies ist dadurch möglich, dass in den USA das Eigentum an einem Grundstück ein Bündel separierbarer Teilrechte umfasst. Da das Baurecht eines dieser Teilrechte darstellt, ist dieses auf Dritte übertragbar, ohne dass es zu einer Übereignung des Grundstücks kommen muss. Dieser Umstand hat in den USA zur Etablierung eines Zertifikatesystems geführt, das den

¹ Vgl. Einig (1999) und OECD (1999).

Austausch von Bebauungsrechten zum Gegenstand hat. Als Anbieter entsprechender Bebauungsrechte treten Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen auf, die durch den Verkauf des Rechts endgültig auf die Bebauung ihres Grundstücks verzichten. Als Nachfrager kommen verschiedene Gruppen in Frage: Zum einen solche, die das erworbene Baurecht nicht weiter nutzen, sondern etwa aus ökologischen Gründen stilllegen wollen. Zu dieser Gruppe können Bundesstaaten und andere Gebietskörperschaften, aber auch von Privaten getragene gemeinnützige Flächenschutzfonds gehören. Zur zweiten Gruppe zählen dagegen Personen, die das gekaufte Bebauungsrecht an anderer Stelle für bauliche Zwecke nutzen wollen. Im Folgenden soll der Fokus auf diesen Fall gelegt werden, da dieser dem umweltpolitischen Zertifikatekonzept eher entspricht.

Die der letztgenannten Gruppe zugehörigen Personen streben mit den erworbenen Bebauungsrechten eine intensivere bauliche Nutzung der ihnen zur Verfügung stehenden Grundstücke an, d.h., diese Käufer von Development Rights erhalten eine Art „Dichtebonus“ (Einig 1999, S. 202), der ihnen eine höhere als die übliche Baudichte erlaubt. Durch das Zertifikatesystem wird somit die Umsetzung zweier flächenpolitischer Ziele unterstützt: Zum einen schützen die handelbaren Rechte landwirtschaftliche Nutzflächen vor Bebauung, zum anderen lenken sie die Bautätigkeit auf Entwicklungsschwerpunkte und fördern dort durch die Anwendung verdichteter Bauweisen flächensparendes Bauen. Dies wird dadurch erreicht, dass von staatlichen Institutionen so genannten Sender- und Empfängergebiete ausgewiesen werden: Sendergebiete sind solche Gebiete, in denen die Freiflächen durch die Reduzierung der Bebauungsrechte geschützt werden sollen. In den Empfängergebieten soll durch den „Zustrom“ von Bebauungsrechten aus den Sendergebieten dagegen eine dichtere Bebauung ermöglicht werden. Das System handelbarer Baurechte kann dabei lokal oder regional ausgelegt sein, wobei zur Erleichterung der Zertifikatetransaktionen ein mehr oder weniger institutionalisierter „Markt“ für Baurechte geschaffen wird. Dies geschieht hier allerdings weniger in der für Zertifikatesysteme typischen Form, dass für den Handel mit den Verfügungsrechten (hier den Bebauungsrechten) eine Börse eingerichtet wird, sondern in Form der Etablierung von Bebauungsrecht pools, die bei staatlichen Banken angesiedelt sind.

2.1.2 Preissteuernde Instrumente

Zum Schutz von Freiflächen sind im Ausland nicht nur mengen-, sondern vor allem preissteuernde flächenpolitische Lenkungsinstrumente im Einsatz. Ein Beispiel für die Anwendung flächennutzungsbezogener Steuern ist die dänische Bodenwertsteuer, die – wie die meisten Steuern auf Grund- und Hausbesitz in anderen Ländern auch - auf der Kommunalebene erhoben wird.² Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer ist der aktuelle, geschätzte Bodenwert aller bebauten bzw. bebaubaren Grundstücke, wobei der Gebäudewert ausgeklammert bleibt.³ Die Steuersätze können die Kommunen innerhalb gewisser Grenzen selbst festsetzen.

Die nachhaltigkeitspolitische Dimension der dänischen Bodenwertsteuer zeigt sich zum einen darin, dass die baurechtlich mögliche Nutzung der Baugrundstücke stärker in Anspruch genommen wird, und zwar deshalb, weil nur der Boden-, nicht aber der Gebäudewert der Besteuerung unterliegt. Damit wird flächensparendes Bauen wie auch Nachverdichtung gefördert. Zum zweiten ist das Halten von unbebautem bzw. mindergenutztem Bauland unwirtschaftlich – der Bodenspekulation wird durch die Steuer die ökonomische Grundlage entzogen. Da neu ausgewiesene Baugrundstücke nicht gehortet werden, erfolgt die Bebauung in kürzerer Frist. In analoger Weise werden brachgefallene Flächen einer schnellen baulichen Wiedernutzung zugeführt. Durch die bessere Ausnutzung der Bebauungspotenziale wird der Druck gemindert, im Außenbereich neue Baugebiete auszuweisen, so dass der Zersiedelung der Landschaft eher Einhalt geboten werden kann.

Die dänische Bodenwertsteuer hat jedoch in Gegenden mit niedrigen Bodenpreisen flächenpolitische Lenkungsdefizite. Dies gilt etwa für die Randzonen der Ballungsräume, also gerade dort, wo die ökologische Steuerung am notwendigsten wäre. Dieser Lenkungsdefekt ließe sich in gewisser Weise nun dadurch beheben, dass zusätzlich zur Bodenwertsteuer ergänzend eine Bodenflächensteuer erhoben wird.⁴ Vor diesem Hintergrund stellt sich dann aber die Frage, ob nicht gleich der Übergang zu einer „reinen“ Bodenflächensteuer vollzogen werden sollte, da eine nach

² Vgl. Apel et al. (2001), Teil II, S. 12ff und Josten (2000), S. 109ff.

³ Sonderregelungen gelten für den gewerblichen Bereich.

⁴ Dies entspräche einem vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) entwickelten Flächenbesteuerungsmodell.

Flächennutzungsarten differenzierte Flächensteuer noch höhere ökologische Lenkungspotenziale aufweisen würde.

Der Ausnutzung vorhandener Bebauungspotenziale im kommunalen Innenbereich, etwa in Form des Brachflächenrecyclings, kommt in der Flächenschutzpolitik besondere Bedeutung zu. Prominentestes internationales Beispiel einer entsprechenden Politikkonzeption dürfte das Brownfield-Revitalization-Programm der USA sein (vgl. Tomerius et al. 2003). Der amerikanische Begriff „Brownfield“ kann nicht einfach mit „Brachfläche“ übersetzt werden. Vielmehr ist entscheidend, dass Brownfields tatsächlich oder potenziell kontaminiert und damit in der Nutzung gehemmt sind (vgl. EPA (2002), p. 44 sowie Steffens und Franzius (2002)).⁵

Nachdem in den USA lange Zeit die haftungsrechtlichen Implikationen des „Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act“ (CERCLA) – auch „Superfund law“ genannt – das Recycling kontaminierter Flächen behinderten, wurde durch verschiedene Brownfield-Programme der entscheidende Übergang in Richtung Wiedernutzung altlastenverdächtiger Brachflächen vollzogen. Vor dem Hintergrund der Frage nach Ökonomischen Steuerungsinstrumenten in der Flächenschutzpolitik erscheinen vor allem zwei „Bausteine“ des Brownfield-Revitalisierungskonzepts von Interesse zu sein.⁶

Zum einen die Tatsache, dass Investoren für ihr Engagement bei der Wiedernutzung von brachgefallenden Altlastenflächen Steuererleichterung erhalten können. Diese tax incentives fallen unter die Kategorie indirekte „Transfers an Private“, welche die Revitalisierung von Brownfields attraktiver machen sollen. Je nach den im konkreten Einzelfall geltenden Rahmenbedingungen ergibt sich die Möglichkeit, die mit der Reaktivierung der Brachflächen verbundenen Kosten bei der Bundeseinkommensteuer oder bei kommunalen Abgaben steuermindernd geltend zu machen.

Das zweite ökonomische Anreizinstrument richtet sich an die Kommunen. So gewährt die US-Umweltbehörde EPA im Rahmen des „Revolving Loan Funds“ (RLF) Bundesmittel für kommunale Brownfieldprojekte. Die entsprechenden Zahlungen ha-

⁵ Steffens und Franzius (2002): Das neue Brownfields-Gesetz in den USA, in: Altlasten Spektrum 11/ 2002, S. 175-179 (online verfügbar unter www.bilateral-wg.org).

⁶ Vgl. Tomerius (2003), S. 229f.

ben damit aus deutscher Sichtweise etwa den Charakter von Finanzausweisungen, die Kommunen zugute kommen. Im Unterschied zum deutschen System kommen hier die Mittel nicht von der Landes-, sondern von der Bundesebene – zudem erfolgt die Gewährung nicht als Zuschuss, sondern als Kredit. Die Rückzahlung der sich auf bis zu 1 Mio. US-\$ belaufenden RLF-Kredite erfolgt in einen Öko-Fonds, den Revolving Loan Funds. Da aus den von den Kommunen geleisteten Tilgungszahlungen wiederum neue Brownfieldprojekte gefördert werden, hat der Öko-Fonds „revolvierenden“ Charakter.

2.2 Folgerungen für die deutsche Flächenschutzpolitik

Am Ende dieses Abschnitts soll noch kurz erörtert werden, welche Folgerungen aus den vorstehend dargestellten ausländischen Instrumenten für die deutsche Flächenschutzpolitik gezogen werden können. Zunächst bleibt festzuhalten, dass die guten Erfahrungen, die in den USA mit dem Konzept handelbarer Bebauungsrechte gemacht wurden nur in begrenztem Maße für die Verhältnisse in Deutschland verwertbar sind. Dies liegt daran, dass in Deutschland im Gegensatz zur Situation in den USA nur eine sehr begrenzte Baufreiheit besteht. Zudem wäre aufgrund eines anderen rechtshistorischen Hintergrunds in Deutschland ein Handel mit Bebauungsrechten nicht möglich, soweit dieser nicht an die Übertragung des Grundstückseigentums gekoppelt ist. Die in den USA gesammelten Erfahrungen zeigen jedoch, dass nicht etwa nur im Bereich der Luft- oder Klimaschutzpolitik, sondern in der Flächennutzungs politik Zertifikatesysteme grundsätzlich sinnvolle Lenkungsinstrumente sein können. Dies ist mit ein Grund dafür, das in Abschnitt 3 dargestellte und auf deutsche Verhältnisse zugeschnittene Zertifikatekonzept „interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte“, das als Lenkungsadressaten nicht private Grundeigentümer, sondern baulandausweisende Kommunen zum Gegenstand hat, ernsthaft als flächenpolitisches Steuerungsinstrument in Erwägung zu ziehen.

Hinsichtlich der Übertragbarkeit des Konzepts der in Dänemark erhobenen Bodenwertsteuer sei Folgendes angemerkt: Vor dem Hintergrund der Frage, inwieweit die deutsche Grundsteuer aus flächenpolitisch-ökologischer Sicht reformiert werden könnte, hätte eine Flächensteuer vom Typus der dänischen Bodenwertsteuer – angesichts besserer theoretischer Instrumentalkonzepte – nur den Charakter einer „second best“-Alternative. Zwar würde bei einer analoger Anwendung der Boden-

wertsteuer in Deutschland das Halten von unbebautem und untergenutztem Bauland verteuert, so dass bei den Privaten Anreize zu flächensparendem Bauen und zur Nachverdichtung und bei den Kommunen Anreize zur restriktiveren Baulandausweitungspolitik gesetzt würde – jedoch blieben gewichtige Unzulänglichkeiten. So müsste ergänzend eine Bodenflächensteuer eingeführt werden, um die ökologischen Lenkungsdefizite, die die Bodenwertsteuer in Gegenden mit niedrigen Grundstückspreisen hat, auszugleichen. Nimmt man nun aber die Tatsache, dass eine reine Bodenflächensteuer, die nach Flächennutzungsarten differenziert ein noch höheres ökologisches Lenkungspotenzial als eine kombinierte Bodenwert-Bodenflächensteuer aufweist, dann erscheint es sinnvoller, bei einer Ökologisierung der kommunalen Grundsteuer gleich das Konzept einer Flächennutzungssteuer (vgl. Abschnitt 6) ins Auge zu fassen.

Die USA haben im Rahmen ihrer Brownfield-Programme bereits große Erfahrung im Einsatz Ökonomischer Steuerungsinstrumente im Bereich Brachflächenrecycling und Altlastensanierung gesammelt. Angesichts der umfangreichen Brachflächenpotenziale, die in Deutschland verfügbar sind, scheint eine genauere Überprüfung angezeigt, inwieweit die in den USA praktizierten Steuerungsansätze auf deutsche Verhältnisse übertragbar wären. Eine solche Überprüfung kann jedoch im Rahmen einer so weitgefassten wie der vorliegenden Studie nicht durchgeführt werden, sondern soll nur Anregung für die weitere Forschungsarbeit sein. Neben der Frage, inwieweit Regelungen sinnvoll sein können, dass Unternehmen die Möglichkeit haben, die mit Brachflächenrecycling bzw. Altlastensanierung verbundenen Kosten steuermindernd geltend zu machen, scheint vor allem das US-Konzept eines „revolvierenden“ Öko-Fonds interessant. Aus diesem werden Kommunen für geeignete Projekte des Brachflächenrecyclings Kredite gewährt, die später zurückzuzahlen sind und damit für weitere Projektförderungen zur Verfügung stehen. Hier wäre zu überlegen, ob ein entsprechender revolvingender Fonds auf Bundes- oder Länderebene etabliert werden sollte. Eine Implementierung auf den einzelnen Landesebenen entspräche eher dem bisherigen Förderkonzept des von den Bundesländern praktizierten kommunalen Finanzausgleichs, wengleich statt der üblichen Zuschuss- hier eine Kreditgewährung erfolgen würde. Die Ansiedlung eines solchen Fonds auf der Bundesebene könnte dagegen dazu beitragen, dass der im Bereich Förderung des Brachflächenrecyclings in Deutschland bisher bestehende Flickenteppich beseitigt würde.

KAPITEL II: ÖKONOMISCHE STEUERUNGSMITTEL IN DER FLÄCHENSCHUTZPOLITIK

In diesem Kapitel sollen verschiedene ökonomische Steuerungsinstrumente vorgestellt und erörtert werden, die in der Flächenschutzpolitik zur Anwendung kommen könnten. Die ersten drei Instrumentenkonzepte zielen auf den Lenkungsadressaten „Kommune“, während die letzten beiden Instrumente bzw. Instrumentengruppen das flächenpolitische Verhalten der privaten Grundstückseigentümer beeinflussen sollen. Bei allen hier präsentierten Instrumenten werden zunächst die instrumentellen Ausgestaltungsoptionen vorgestellt, um dann eine Bewertung aus ökologischer, ökonomisch-fiskalischer und verteilungspolitischer Sicht vorzunehmen.

3 DAS KONZEPT HANDELBARER FLÄCHENAUSWEISUNGSZERTIFIKATE

Um den Flächenverbrauch, definiert als die Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche, zu begrenzen, müssen entsprechende flächenpolitische Steuerungsinstrumente bei der kommunalen Ausweisung neuer Baugebiete ansetzen. Eine instrumentelle Option wäre die Etablierung eines Systems interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate. Das Konzept der Flächenausweisungszertifikate geht im Wesentlichen auf Bizer (1997) zurück und wurde in Bizer et al. (1998) weiterentwickelt.¹ Regionalspezifische Aspekte eines solchen Zertifikatesystems werden im Rahmen einer aktuellen Studie vom ISI-Institut Karlsruhe behandelt; in diesem Zusammenhang sei auf die bereits abgeschlossene Vorstudie Böhm et al. (2002) hingewiesen.

3.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen

3.1.1 Das Grundkonzept

Im Falle der Einführung eines solchen Zertifikatesystems wird zunächst auf Bundes- bzw. Landesebene der für einen bestimmten Zeitraum maximal zulässige Umfang an Baulandausweisungen festgelegt. Damit werden in entsprechendem Umfang – in Zertifikateform verbriefte – Flächenausweisungsrechte geschaffen, die nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kommunen verteilt werden. Die Kommunen können

¹ Die dem Konzept von Flächenausweisungszertifikaten zugrunde liegende Idee wird bereits in Maier-Rigaud (1994) diskutiert, und zwar unter dem Stichwort „Flächennutzungslizenzen“.

unter diesen Regimebedingungen nur noch dann neue Baugebiete ausweisen, wenn sie in notwendigem Umfang über solche Flächenausweisungszertifikate verfügen. Da die Zertifikate interkommunal handelbar sind, können Kommunen, die über ihr Zuteilungskontingent hinaus Baulandausweisungen vornehmen wollen an einer speziell einzurichtenden Börse zusätzliche Zertifikate kaufen, die dort von den Kommunen angeboten werden, die nicht ihr gesamtes Zertifikatekontingent ausschöpfen wollen.

Beim System interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte handelt es sich um ein so genanntes mengensteuerndes Instrument, da für einen bestimmten Zeitraum der bundes- bzw. landesweit maximal zulässige Umfang an Baulandausweisungen festgelegt wird, was die Einhaltung des entsprechenden Öko-Ziels auf Bundes- bzw. Landesebene impliziert.² Das Zertifikatesystem wird nun dadurch zu einem „Ökonomischen Steuerungsinstrument“, dass den Kommunen insofern kein fixes Kontingent an Flächenausweisungsrechten zugewiesen wird, als ein interkommunaler Zertifikatehandel zulässig ist.³ Das heißt, in dem Umfang, in dem die einen Kommunen das ihnen zugeteilte Zertifikatekontingent nicht ausschöpfen wollen, können dies andere Kommunen übernehmen. Die Zertifikate wandern damit zu denjenigen Kommune, die den höchsten Nutzen aus der Baulandausweisung ziehen.

Natürlich muss festgelegt werden, auf welche Flächeneinheiten sich die Zertifikate beziehen sollen. Hier bietet sich die so genannte Siedlungs- und Verkehrsfläche an, wie sie in der amtlichen Statistik definiert ist. Die Flächenausweisungsrechte lauten damit auf eine bestimmte Anzahl von Flächeneinheiten an ausweisbarer Siedlungs- und Verkehrsfläche. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang jedoch zum Beispiel, wie im Rahmen eines solchen Zertifikatesystems solche Baulandausweisungsflächen zu behandeln sind, die in den von der übergeordneten Raumplanung vorgesehenen Kommunen dazu verwendet werden sollen, so genannte „zentralörtliche Funktionen“ für ihr Umland zu erbringen. Es geht also z.B. um die Frage, ob eine Kommune für die Ausweisung von Bauland, auf dem ein für den überörtlichen Bedarf ausgerichtetes Kreiskrankenhaus errichtet werden soll, auch der Zertifikatepflicht unterliegt.

² Zu mengensteuernden Ansätzen in der Flächenschutzpolitik, vgl. Meurer (2001).

³ Ein anderes konstitutives Element dafür, dass es sich bei Flächenausweisungszertifikaten um ein „Ökonomisches Steuerungsinstrument“ handelt, ist die instrumentelle Ausgestaltungsoption „Zertifikateversteigerung“.

Diese Frage ist politisch zu entscheiden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen auch Vorteile (z.B. Kaufkraftzuflüsse, Schaffung von Arbeitsplätzen) verbunden sind, was die Einbeziehung der entsprechenden Baulandflächen in die Zertifikatepflicht rechtfertigen könnte.⁴ Darüber hinaus erfolgt eine gewisse Abgeltung der aus der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen resultierenden Mehrbelastungen durch den Kommunalen Finanzausgleich. Eine generelle Antwort scheint *a priori* nicht möglich – vielmehr dürfte es auf die Art der zentralörtliche Leistung ankommen. Der eine Fall kann also dafür sprechen, die entsprechende Baulandfläche der Zertifikatepflicht zu unterwerfen, was für den anderen Fall möglicherweise nicht angemessen wäre. Für die weitere Analyse wird die Frage einer eventuellen Sonderbehandlung zentraler Orte innerhalb des Zertifikatesystems ausgeklammert.

3.1.2 Verfahren der kostenlosen Zertifikatezuteilung

Geht man davon aus, dass das Land den für eine bestimmte Zeitperiode maximal zulässigen Umfang an Baulandausweisungen festgelegt und damit entsprechende Flächenausweisungsrechte geschaffen hat, dann stellt sich die Frage, nach welchem Schlüssel diese auf die Kommunen verteilt werden sollen. Dies impliziert zunächst die Annahme, dass das gesamte Zertifikatekontingent kostenlos zugeteilt wird.

Eine Zuteilung, bei der jede Kommune pro Kopf gesehen denselben Umfang an Flächenausweisungsrechten erhält, erscheint *a priori* am gerechtesten. Damit wäre bei der interkommunalen Zertifikateverteilung ein Einwohnerschlüssel anzuwenden. Der Umfang der einer Kommune *i* zugeteilten Zertifikate bestimmt sich dann gemäß

$$b_i^0 = \frac{EW_i}{EW} \cdot B \quad \text{mit} \quad B = \sum_{i=1}^n b_i^0$$

also als einwohnerbezogener Anteil (EW_i/EW) am landesweit verfügbaren Zertifikatekontingent bzw. Baulandausweisungspotenzial (B). Damit ergibt sich für jede Kommune dieselbe Pro-Kopf-Zuteilungsmenge, nämlich $b_i^0/EW_i=B/EW$.

⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang Böhm et al. (2002), S. 31.

Ein reiner Einwohnerschlüssel stellt jedoch mehr oder weniger nur auf wohnungsbaubezogene Flächenbedarfe ab. Will man der Tatsache Rechnung tragen, dass ein Teil der Kommunen überproportionale Bedarfe an Gewerbeflächen hat, weil sie einen Nettozufluss an Berufspendlern bzw. eine hohe Erwerbsbeteiligung haben, dann könnte bei der Zertifikatezuteilung zusätzlich zur Einwohnerzahl – in begrenztem Umfang – auch noch die Erwerbstätigenzahl berücksichtigt werden. Damit soll eine Benachteiligung von Gewerbekommunen gegenüber Wohnkommunen vermieden werden. Unter einem solchen gemischten „Einwohner-Erwerbstätigen-Zuteilungsschlüssel“ ergibt sich die Zuteilungsmenge für Kommune i als

$$b_i^0 = \left(\mu \frac{EW_i}{EW} + (1 - \mu) \frac{ET_i}{ET} \right) \cdot B$$

Man erkennt, dass die kommunalen Einwohner- bzw. Erwerbstätigenanteile (EW_i/EW bzw. ET_i/ET) an den entsprechenden Landeswerten mit einer bestimmter Gewichtung (μ bzw. $1-\mu$) in die Berechnung eingehen. Das Konzept des gemischten „Einwohner-Erwerbstätigen-Zuteilungsschlüssels“ ist im Anhang 3.3 gesondert dargestellt⁵, d.h., im Folgenden wird, wenn von kostenloser Zertifikatezuteilung die Rede ist, implizit von der Anwendung eines (reinen) interkommunalen Einwohnerschlüssels ausgegangen.

Bei den vorstehenden Überlegungen zum Zertifikatezuteilungsschlüssel wurde implizit auf Istgrößen abgestellt, insbesondere auf die aktuelle Zahl an Einwohnern. Die Frage ist nun, ob sich die den einzelnen Kommunen „zugebilligten“ Flächenausweisungsbedarfe wirklich nach Istgrößen richten sollten oder ob nicht entsprechende Planwerte, also z.B. die für die nächsten Jahre zu erwartenden Einwohnerzahlen, in die Zuteilungsüberlegungen eingehen sollten. Dies wäre beim Abstellen auf den „Eigenentwicklungsindex“ gegeben, der im Wesentlichen auf den Flächenbedarf bei so genannter natürlicher Bevölkerungsentwicklung abzielt.⁶ Die Tatsache, dass zukünftige Bedarfe schwer abzuschätzen und damit – auch interkommunal – sehr

⁵ In diesem Zusammenhang ist auch die Frage interessant, wie interkommunale Gewerbegebiete zu behandeln sind. Hier ist aber davon auszugehen, dass diejenige Kommune zertifikatepflichtig ist, auf deren Gemarkung das Gewerbegebiet angesiedelt ist. Zertifikatebeschaffungskosten wären im Innen-verhältnis, d.h. zwischen den am Gewerbegebiet beteiligten Kommunen, zu verteilen.

⁶ Vgl. Bizer et al. (1998).

umstritten sind, spricht eher dafür, hier auf Istwerte und nicht auf Planwerte abzustellen. Sieht das Land für die weitere Siedlungsentwicklung jedoch neue räumliche Schwerpunkte vor, dann ist aber bei der Zertifikatezuteilung das Abstellen auf – vom Land fixierten – kommunalen Plan- bzw. Sollwerten unabdingbar.

3.1.3 Zertifikatezuteilung durch Versteigerung

Bisher wurde davon ausgegangen, dass das gesamte Zertifikatekontingent über bestimmte Verteilungsschlüssel – kostenlos – auf die Kommunen verteilt wird. Denkbar wäre jedoch auch, die Zuteilung – in gewissem Umfang – über eine Versteigerung durchzuführen (Bizer et al. 1998). Dies hätte den Vorteil, dass sich bereits unmittelbar bei der Implementierung des Zertifikatesystems für die Flächenausweisungsrechte Knappheitspreise herausbilden würden.⁷ Darüber hinaus könnte argumentiert werden, dass damit für einen Teil des Zertifikatekontingents auf die explizite Festlegung eines Verteilungsschlüssels – und damit auf einen recht umstrittenen Aspekt – verzichtet werden kann. In diesem Zusammenhang ist aber Folgendes zu bedenken. Auch beim Versteigerungsregime kommt ein Verteilungsschlüssel zur Anwendung, wenngleich dieser eher einen „impliziten“ Charakter hat: Da die Kommunen bei der Auktionslösung mit ihren Preisgeboten um die Zertifikate konkurrieren, bestimmt sich die interkommunale Zuteilung der Flächenausweisungsrechte nicht nur auf der Basis von deren individueller Zahlungsbereitschaft, vielmehr ist auch deren Zahlungsfähigkeit entscheidend. Dies bedeutet aber, dass finanzschwache Kommunen bei der Auktionslösung tendenziell schlechtere Wettbewerbs- und damit Zuteilungschancen hätten als finanzstarke. Die Anwendung der Auktionslösung „im großen Stil“ scheint damit ausgeschlossen, da ansonsten die den Kommunen verfassungsrechtlich garantierte Möglichkeit zur städtebaulichen Grundentwicklung im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie gemäß Art. 28 Grundgesetz in Frage gestellt würde (Michaelis 2002, S. 132).

Im Folgenden wird also davon ausgegangen, dass eine Auktionierung, wenn überhaupt, dann nur in kleinem Rahmen stattfindet, so dass die Verfahrensoption „kostenlose Zuteilung“ zumindest stark dominiert.⁸ Eine Auktionslösung in kleinem Maßstab könnte etwa dadurch politisch akzeptabel gemacht werden, dass erstens die

⁷ Vgl. Michaelis (2002), S. 132.

⁸ Damit bleibt aber auch konkret zu klären, welcher Anteil des zu verteilenden Zertifikatekontingents kostenlos und welcher via Versteigerung zugeteilt werden soll.

Versteigerung nur zwischen Kommunen mit ähnlicher finanzieller Ausstattung erfolgt (dass also z.B. nicht Ost- gegen Westkommunen gegeneinander „antreten“) bzw. zweitens, dass die Versteigerungserlöse wieder an die Kommunalebene zurückverteilt werden, wovon auch finanzschwache Kommunen profitieren würden.

Entschließt sich der Staat – etwa unter den angeführten Einschränkungen – zu einer begrenzten Auktionslösung, dann müssen die Kommunen dem Land Angebote unterbreiten, in denen sie den Preis nennen, zu dem sie die von ihnen nachgefragte Zertifikatmenge abnehmen würden.⁹ Durch die Preisgebote erhält das Land Anhaltspunkte über die Wertschätzung der Zertifikate und damit über den Nettotonutzen, den die Kommunen aus der Baulandausweisung ziehen. Das Land kann in diesem Zusammenhang einen Mindestpreis festsetzen, um der Gefahr der „Verschleuderung“ der Zertifikate zu begegnen: die Inanspruchnahme der knappen Ressource „Freifläche“ soll ja schließlich einen angemessenen Preis haben. Die Zertifikate werden dann – beginnend mit dem höchsten Preisgebot in absteigender Reihenfolge – zugeteilt. Wenn beim „marginalen Zertifikatepreis“ (dem niedrigsten, gerade noch zum Zuge kommenden Preisgebot) die Mengenkompente der betreffenden Gebote über dem für den Versteigungsansatz reservierten Zertifikatekontingent liegt, dann wird das auf den Marginalpreis fallende Restvolumen anteilig zugeteilt. Gebote, die unter dem marginalen Zertifikatepreis liegen, werden bei der Zuteilung nicht berücksichtigt. Dementsprechend sind die Chancen für eine Kommune, Zertifikate zu erhalten, um so größer, je höher der von ihr angebotene Abnahmepreis ist. Das Land muss nun vorab entschieden haben, ob es den Kommunen die Zertifikate zu den jeweils von diesen gebotenen Zertifikatepreisen zuteilen will („amerikanische Zuteilung“); in diesem Fall wird eine Preisdifferenzierung durchgeführt, bei der das Land die so genannte „Konsumentenrente“ der Kommunen abschöpft. Beim alternativen „holländischen Verfahren“ hätten die zum Zuge kommenden Kommunen dagegen einen einheitlichen, nämlich den marginalen, und damit regelmäßig niedrigeren Zertifikatepreis zu zahlen.

Risikoaverse Kommunen werden also höhere Preisgebote abgeben, um so die Gefahr zu minimieren, bei der Versteigerungslösung gänzlich leer auszugehen. Wenn eine Kommune bei der Zuteilung berücksichtigt wird, dann stellt sich für diese folgen-

⁹ Vgl. zu Folgendem Krumm (2001a), S. 74.

der Kosteneffekt ein: erstens, es ist der eigene hohe Bietspreis zu zahlen (amerikanisches Verfahren), oder zweitens, lediglich ein geringerer – nämlich der marginale – Preis, sofern auch Bieter mit niedrigerem Preisgebot mit Zertifikaten „bedient“ werden. Dieser Zusammenhang gilt beim holländischen Verfahren.

Abbildung 3.1: Implikationen der Zuteilung von Flächenausweisungszertifikaten durch ein Auktionsverfahren

Vom Land fixierte Parameter	Von Kommunen fixierte Parameter	Mengenkomponente der Zuteilung	Preiskomponente der Zuteilung
Auktionsvolumen (evtl. Mindestpreis)	Kombinierte Preis-Mengen-Gebote	Zuteilung in absteigender Reihenfolge der Preisgebote (Gebote unter dem „marginalen“ Preis bleiben unberücksichtigt)	Zuteilung zum individuellen Preisgebot (amerikanisches Verfahren) bzw. einheitlichen „marginalen“ Preis (holländisches Verfahren)

Quelle: in Anlehnung an Krumm (2001a)

Beim Versteigerungsverfahren handelt es sich um ein so genanntes „Monetäres Zuteilungsverfahren“ (Krumm 2001a). Ein weiteres solches Verfahren, das Konzept des „Staatlichen Festpreisverkaufs“, gehört auch zu dieser Zuteilungskategorie und soll deshalb an dieser Stelle der Vollständigkeit halber zumindest erwähnt werden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass dessen Anwendung im Einzelfall einmal sinnvoll sein könnte.

3.1.4 Interkommunaler Zertifikatehandel

Nach der kostenlosen Zuteilung der Flächenausweisungszertifikate auf die Kommunen über irgendwelche Verteilungsschlüssel sowie einer eventuellen begrenzten Versteigerung verfügen die einzelnen Kommunen über eine gewisse Anfangsausstattung an Zertifikaten. Die entsprechende Verteilung kann als Primärverteilung oder Primärallokation bezeichnet werden. Da die Zertifikate jedoch interkommunal handelbar sind, muss die Primärverteilung nicht mit der endgültigen Verteilungskonstellation übereinstimmen. Die entsprechende Sekundärverteilung der Zertifikate ergibt sich erst dann, wenn zwischen den Kommunen alle Handelsvorgänge abgeschlossen sind.

Bei der Frage, wie der Zertifikatehandel organisiert sein sollte, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass der Handel zwischen den Kommunen aus Effizienzgrün-

den nicht bilateral, sondern über eine vom Land einzurichtende Börse abgewickelt wird. Der Handel an einer Börse wird dadurch erleichtert, dass die Flächenausweisungsrechte in Zertifikateform verbrieft sind und damit Wertpapiercharakter haben.

Die Handelbarkeit der Flächenausweisungsrechte soll aus wohlfahrtsökonomischer Sicht dazu beitragen, dass die Baulandausweisungen in denjenigen Kommunen vorgenommen werden, bei denen sich die höchsten aus der Baulandausweisung erzielbaren Nettonutzen einstellen.¹⁰ Die entsprechenden Zusammenhänge werden deutlich, wenn man sich das dem Börsenverhalten zugrunde liegende kommunalpolitische Kalkül vor Augen führt: Eine Kommune wird an der Börse zu den für sie – durch kostenlose Zuteilung und Auktionierung – bereits verfügbaren Flächenausweisungsrechten (Primärausstattung) weitere Zertifikate zukaufen, wenn durch die damit via zusätzliche Bauflächenausweisung erzielbaren Nettonutzen höher sind als die Anschaffungskosten an der Zertifikatebörse. Ist nun der Börsenkurs für die Zertifikate relativ hoch, so wird für einen Teil der Kommunen gelten, dass die durch den Zertifikateverkauf realisierbaren Erlöse die Opportunitätskosten übersteigen, die mit einem Verzicht auf entsprechende Flächenausweisungen verbunden sind (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen).

Der Börsenkurs, d.h. der sich an der Zertifikatebörse für Flächenausweisungsrechte einstellende Preis, bildet wie jeder Börsenkurs die Knappheitsverhältnisse für das dort gehandelte Gut ab. Er ist um so höher, je höher die kommunaldurchschnittlichen Opportunitätskosten des Verzichts auf Baulandausweisungen sind. Mit zunehmendem Kursniveau werden allerdings immer mehr Kommunen bereit sein, von der Käufer- auf die Verkäuferseite zu wechseln und Zertifikate anzubieten, da für die Kommunen bei diesem Zertifikatspreis „Investitionen“ in Bauflächenausweisungen nicht mehr hinreichend attraktiv sind.

An dieser Stelle soll noch darauf hingewiesen werden, dass der Gefahr des spekulativen Hortens von Zertifikaten durch einzelne Kommunen – und damit eines unzureichenden Zertifikatsangebots an der Börse - dadurch begegnet werden kann, dass die Gültigkeitsdauer der Flächenausweisungsrechte zeitlich begrenzt wird (Bizer et al. 1998, S. 45f). Der Grad der ökonomischen Effizienz des Zertifikatshandels wird

¹⁰ Zu Folgendem, vgl. Krumm (2001a), S. 74.

aber nicht nur durch eine solche Regelung beeinflusst, sondern auch dadurch, ob in den Bundesländern jeweils nur ein einziger Markt geschaffen wird oder aufgrund so genannter räumlicher und/oder sachlicher „Differenzierung“ der Zertifikate mehrere separate Teilmärkte implementiert werden. Damit kommt man zum Thema „Modellvariationen“, welche die entsprechenden Differenzierungsoptionen beinhalten.

3.1.5 Modellvariationen

Bisher wurde implizit davon ausgegangen, dass die Flächenausweisungszertifikate für jede Art der Baulandausweisung gültig sind, also z.B. nicht nach Nutzungsarten unterschieden wird. In diesem Zusammenhang könnte man von „Universalzertifikaten“ sprechen. Verschiedentlich wird jedoch vorgeschlagen, Zertifikate zu emittieren, die jeweils nur für bestimmte Verwendungen zugelassen sind, also z.B. die einen Zertifikate nur für die Ausweisung von Gewerbegebieten, die anderen für die Ausweisung von Wohngebieten (eine dritte Gruppe für Verkehrsflächen). Dies solle verhindern, dass einzelne Bebauungsarten, für die nur eine vergleichsweise geringe kommunale Zahlungsbereitschaft bestehe, in unzulässig starkem Maße verdrängt werde, obwohl an ihrer Realisierung ein „übergeordnetes Interesse“ bestehe.

Eine „sachliche Differenzierung“ der Zertifikate nach Bebauungsarten ist jedoch nicht unproblematisch. Zum einen ist eine Separierung unterschiedlicher Teilmärkte mit Effizienzverlusten verbunden. Zum zweiten wäre in diesem Fall für einen langen Zeitraum im Vorhinein festzulegen, welche Anteile des zur Verteilung anstehenden Zertifikatekontingents den einzelnen Nutzungsarten zugeteilt werden sollen (vgl. Einig 1999, S. 78). Zusätzlich wäre festzulegen, ob die einzelnen Nutzungsarten nach unterschiedlichen Verfahren (d.h. verschiedene Schlüssel für kostenlose Verteilung bzw. Auktionsverfahren) zugeteilt werden sollen (Krumm 2001a, S. 75).

In Abwägung der vorgenannten Aspekte könnte ein Mischsystem etabliert werden, bei dem nur ein Teil der Zertifikate nach den verschiedenen Bebauungsarten spezifiziert wird, der andere Teil der Flächenausweisungsrechte jedoch den Charakter von Universalzertifikaten hat. Damit würden vier separate – wenngleich nicht völlig von einander unabhängige – Märkte geschaffen. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass die letztendliche Verteilung der Ausweisungsrechte auf die einzelnen Nutzungsarten bis zu einem gewissen Grad zwar dem Marktmechanismus – d.h. der Entscheidung

an der Börse - überlassen bleibt, der Anteil der einzelnen Nutzungsarten jedoch nicht unter dasjenige Mindestniveau fallen kann, das durch die Emission spezifizierter Zertifikate bestimmt wird (Michaelis 2002, S. 133).

Es könnte jedoch auch eine räumliche Differenzierung der Zertifikate in Erwägung gezogen werden (Bizer et al. 1998). Damit könnte das Land den Grad der räumlichen Streuung der ökologischen Zielbeiträge beeinflussen. Soll etwa der Schwerpunkt der künftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen erfolgen, dann wären zwei Typen von Flächenausweisungsrechten zu schaffen. Der eine Typus gilt lediglich für Baulandausweisungen in den Kommunen der entsprechenden raumordnungspolitischen Präferenzgebiete, der andere Typus nur für Flächenausweisungen in den restlichen Kommunen. Damit würden zwei separate Teilmärkte geschaffen, d.h. ein Börsenhandel zwischen den beiden Kommumentypen wäre nicht möglich, was jedoch Effizienzverluste impliziert. Eine zweite Bedingung für die Umsetzung dieses raumorientierten Ökoziels wäre nun aber, dass den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen – pro Kopf gesehen – mehr Zertifikate zugeteilt werden müssten als den anderen Kommunen, denn nur dann könnte sich die gewünschte interregionale Verteilung der Siedlungsentwicklung einstellen.

3.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung

3.2.1 Die ökologische Dimension

Im Falle der Einführung eines Systems von Flächenausweisungszertifikaten wird auf Bundes- oder Landesebene für eine bestimmte Zeitperiode der maximal zulässige Umfang an Baulandausweisungen festgelegt. Die Kommunen können unter diesen Bedingungen nur noch dann neue Baugebiete ausweisen, wenn sie in entsprechendem Umfang über die in Zertifikateform verbrieften Flächenausweisungsrechte verfügen. Damit ist sichergestellt, dass das festgesetzte Öko-Ziel, definiert als maximaler Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche, auch umgesetzt wird.

Die Einführung des Zertifikatesystems bedeutet aber nicht, dass die Bebauungsaktivität nach Maßgabe der Beschränkung der Außenentwicklung begrenzt wird. Die städtebauliche Innenentwicklung unterliegt nämlich nicht der Zertifikatepflicht (keine

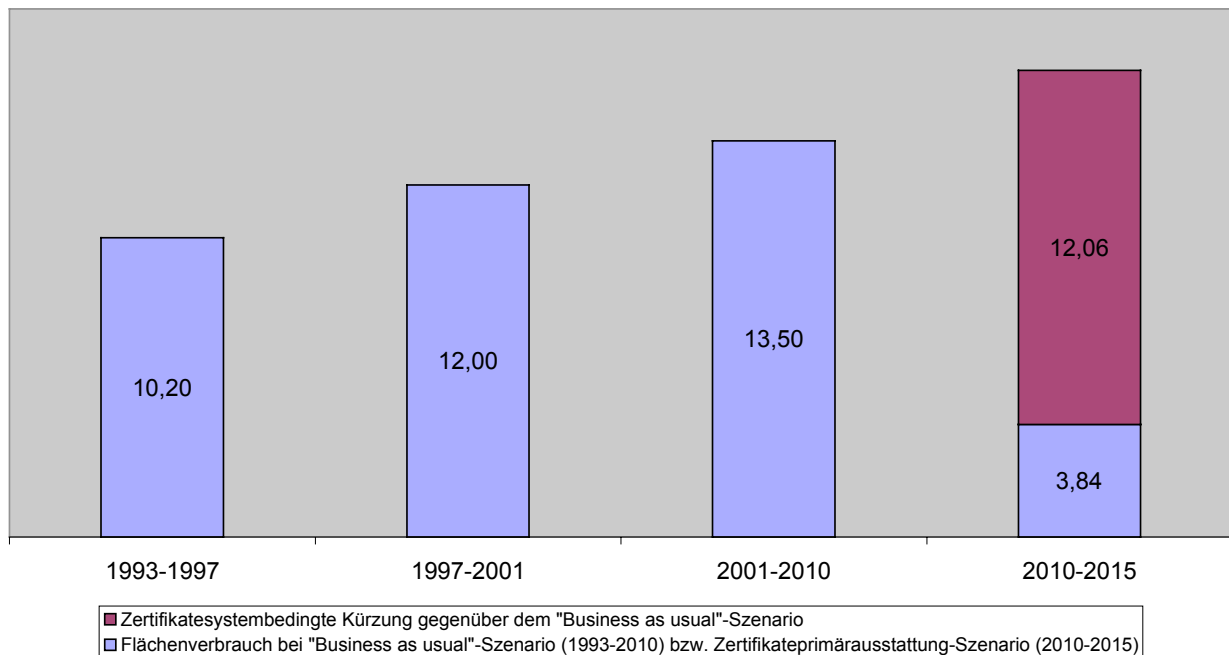
Landschaftszersiedelung). Das Zertifikatesystem hat damit zwei Effekte: zum einen geht durch die Deckelung der Außenbereichsentwicklung die Bebauung dem Niveau nach zurück, zum anderen stellt sich ein Struktureffekt ein, und zwar dergestalt, dass es zu einer verstärkten Verlagerung von der Außen- zur Innenbereichsentwicklung kommt. Die zertifikatefreie Innenentwicklung kann durch Brachflächenrecycling, Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung erfolgen. Gleichzeitig wird man jedoch im Außenbereich verstärkt flächensparende Erschließungskonzepte anwenden, um den Bedarf an Zertifikaten so gering wie möglich zu halten.

Der Grad der regionalen Streuung des ökologische Zielerreichungsgrades kann jedoch recht unterschiedlich ausfallen, da dieser nicht ausschließlich durch die vom Staat vorgenommene interkommunale Zertifikateverteilung bestimmt wird. Die letztendliche Verteilung der Zertifikate zwischen den Kommunen und damit die weitere Siedlungsentwicklung im Raum ergibt sich erst nach Abschluss des interkommunalen Zertifikatehandels. Fallen die Nutzen, die die einzelnen Kommunen aus der Ausweisung von Baugebieten ziehen, weit auseinander, dann werden Kommunen mit hohem Ausweisungsnutzen in relativ starkem Maße Zertifikate von den Kommunen zukaufen, die nur niedrige Ausweisungsnutzen haben. Ebenso werden sie bereit sein, sofern auch ein Auktionsverfahren durchgeführt wird, dort Preisgebote abzugeben, um möglichst in den Genuss zusätzlicher Zertifikate zu kommen. Das starke Engagement bei der Auktionierung bzw. beim interkommunalen Zertifikatehandel kann jedoch für einzelne Kommunen dort seine Grenzen finden, wo finanzielle Restriktionen greifen. D.h., finanzschwache Kommunen werden selbst im Falle hoher Ausweisungsnutzen nicht so aktiv sein können wie sie vielleicht wollen.

Das Ausmaß der räumlichen Streuung der ökologischen Zielbeiträge kann der Staat allerdings bis zu einem gewissen Grad beeinflussen. Hat der Staat bei der kostenlosen Zertifikatezuteilung etwa die in Siedlungs- und Verkehrsachsen gelegenen Kommunen – pro Kopf gerechnet – gegenüber den restlichen Kommunen bevorzugt und den Zertifikatehandel zwischen diesen beiden Kommumentypen ausgeschlossen, dann ergibt sich der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen. D.h., die Kommunen der anderen raumordnungspolitisch definierten Räume leisten – als Ganzes gesehen – einen überdurchschnittlichen Beitrag bei der Umsetzung des Ökoziels.

An dieser Stelle soll nun noch an einem konkreten Beispiel die ökologische Lenkungswirkung eines Systems von Flächenausweisungszertifikaten demonstriert werden. Bei der Betrachtung wird auf die flächenpolitische Situation eines Bundeslandes, und zwar beispielhaft auf die von Baden-Württemberg, abgestellt.¹¹

Abbildung 3.2: Flächenverbrauchszenarien für Baden-Württemberg (in ha/Tag)



Quelle: Betzholz (2002), Eigene Berechnungen zum „Zertifikatesystem-Szenario“

Abbildung 3.2 zeigt, dass der als Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche definierte Flächenverbrauch in Baden-Württemberg in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat, wobei eine Trendwende nicht in Sicht ist (Betzholz 2002).

Würde die von der Bundesregierung für das Jahr 2020 geplante Begrenzung des bundesweiten Flächenverbrauchs auf 30 ha/Tag bereits ab dem Jahr 2010 umgesetzt¹², indem ein entsprechendes Zertifikateregime implementiert wird, dann hätte dies für Baden-Württemberg folgende Implikationen: Würden die Flächenausweisungszertifikate auf der Basis eines Einwohnerschlüssels (Stand: 2001) kostenlos

¹¹ Zum flächenpolitischen Anpassungsdruck auf Regionsebene, vgl. Jakubowski/Zarth (2003).

¹² Die Bezugnahme auf das Jahr 2010 (bzw. auf die Zeit von 2010-2015) ist deshalb notwendig, da für 2020 keine baden-württembergischen „Business as usual“-Flächenverbrauchsdaten verfügbar sind (das „Business as usual“-Szenario unterstellt, dass der Staat keine flächenpolitischen Regulierungsmaßnahmen ergreift).

auf die Kommunen verteilt, so erhielten die baden-württembergischen Städte und Gemeinden zusammengenommen eine Zertifikateprimärausstattung für Baulandausweisungen im Umfang von 3,84 ha/Tag. Damit ergäbe sich gegenüber dem für 2010 prognostizierten „Business as usual“-Wert von 15,9 ha/Tag eine Minderung um 76% (bzw. 12,06 ha/Tag). Die auf dieser Basis ermittelte Begrenzung des Flächenverbrauchs auf ein Viertel des Referenzwertes wäre dramatisch – der entsprechende städtebauliche „Anpassungsdruck“ wird jedoch damit überzeichnet, und zwar aus folgenden Gründen: Erstens bestehen auch in baden-württembergischen Kommunen noch Bebauungspotenziale im so genannten Innenbereich, die durch Brachflächenrecycling, Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung erschlossen werden können. Zweitens dürfte für baden-württembergische Kommunen die Sekundärausstattung mit Zertifikaten die entsprechende Primärausstattung übersteigen, da die Kommunen des Landes im innerdeutschen Vergleich relativ finanzstark sind und damit an der Zertifikatebörse als Nachfrager zum Zuge kommen dürften. Dies gilt in noch stärkerem Maße, wenn hinsichtlich der Zertifikateprimärausstattung auch Auktionsverfahren zur Anwendung kämen. Die letztgenannten Punkte können jedoch nur dann zum Tragen kommen, wenn das Zertifikatesystem nicht auf der Bundesländer-, sondern die Bunesebene etabliert wird, so dass ein zertifikatemarktbezogener Zusammenhang über die Bundesländergrenzen hinweg besteht.

An dieser Stelle sei noch angemerkt, dass sich Änderungen ergäben, wenn bei der kostenlosen Vergabe der Zertifikate nicht ein reiner Einwohnerschlüssel, sondern ein Gemischter Verteilungsschlüssel zur Anwendung käme, der außer der Einwohnerzahl auch die Erwerbstätigenzahl berücksichtigt. Dies liegt daran, dass Baden-Württemberg bei der Einwohnerzahl auf einen Anteil am entsprechenden Bundeswert von 12,8% kommt, bei der Erwerbstätigenzahl jedoch 13,8% erreicht (jeweils bezogen auf das Jahr 2001). Damit ergäbe sich bei einem reinen Einwohnerschlüssel für die baden-württembergischen Kommunen – wie oben bereits erwähnt – entsprechend der Primärverteilung ein Baulandausweisungsvolumen im Umfang von 3,84 ha/Tag. Käme als theoretisches Gegenstück ein reiner Erwerbstätigenschlüssel zur Anwendung würde sich der Ausweisungsumfang auf 4,14 ha/Tag belaufen. Da annahm gemäß jedoch von einem Gemischten Verteilungsschlüssel ausgegangen wird, der sowohl die Einwohner- als auch die Erwerbstätigenzahl erfasst, liegt das baden-württembergische Baulandausweisungsvolumen zum Zeitpunkt der Primärallokation

zwischen 3,84 und 4,14 ha/Tag. Je stärker das Gewicht des einwohnerbezogenen Teilschlüssels gewählt wird, um so näher kommt man auf den Umfang 3,84 ha/Tag. (Zu konzeptionellen Einzelheiten eines solchen gemischten Zertifikatezuteilungsschlüssels und einem auf die Kommunalebene bezogenen Rechenbeispiel vergleiche Anhang 3.3).

3.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension

Mit einem System von Flächenausweisungszertifikaten lässt sich ein in Form eines maximalen Siedlungsflächenzuwachses definiertes Ökoziel in ökonomisch effizienter Weise umsetzen. Die volkswirtschaftlichen Anpassungskosten werden im Vergleich zu einer zieladäquaten Umsetzung auf der Basis des raumplanerisch-ordnungsrechtlichen Instrumentariums minimiert, da unter einem Zertifikatesystem diejenigen Kommunen auf eine Baulandausweisung verzichten, für die der bauliche Nutzungsverzicht mit den niedrigsten Opportunitätskosten (z.B. entgangene Gewerbesteuer-einnahmen) verbunden ist. Dies wird dadurch sichergestellt, dass die Zertifikate zwischen den Kommunen handelbar sind und die Zertifikate damit zu denjenigen Kommunen wandern, die den höchsten ökonomischen Nutzen aus der Baugebietsausweisung ziehen bzw. die höchsten Opportunitätskosten zu tragen hätten, wenn sie auf Flächenausweisungen verzichten müssten. Die Umsetzung des Ökoziels auf der Basis eines ordnungsrechtlichen Ansatzes, der einzelnen Kommunen nur begrenzte Flächenausweisungsrechte zuweist, nimmt auf solche interkommunalen Kostendifferenzen keine Rücksicht, da er keinen – auf solchen Kostendifferenzen basierenden – interkommunalen Handel mit Flächenausweisungsrechten zulässt. Insofern ist der Zertifikateansatz unter Effizienzgesichtspunkten dem starren ordnungsrechtlichen Ansatz überlegen.

Die Kommunen treffen ihre Entscheidungen an der Zertifikatebörse auf der Basis folgender Überlegungen: Übersteigen ihre Ausweisungsnutzen die Kosten der Zertifikatebeschaffung, dann treten sie am Zertifikatemarkt als Nachfrager auf und werden zum aktuellen Börsenkurs Flächenausweisungsrechte zukaufen. Ist ihr Nutzen aus der Ausweisung von Baugebieten dagegen eher gering, so dass er unter dem Börsenkurs liegt, dann werden sie an der Börse Zertifikate zum Verkauf anbieten und in entsprechendem Umfang auf Baulandausweisungen verzichten, da dies die für sie attraktivere Lösung ist. Die Kommunen mit den niedrigsten Ausweisungsnutzen bzw.

niedrigsten Opportunitätskosten des Verzichts auf Baulandausweisungen leisten damit den höchsten Beitrag bei der Umsetzung des Ökoziels, so dass es zu einer volkswirtschaftlich kostenminimalen Lösung kommt.

Der sich an der Börse einstellende Kurs ist ein Indikator für die Anspannung am Markt für Baulandausweisungsrechte. Je höher der Börsenkurs – also der Preis für Flächenausweisungszertifikate auf dem interkommunalen Markt – ist, um so ausgeprägter ist der Wunsch nach zusätzlichen Flächenausweisungsrechten. Ein hoher Börsenkurs ist um so wahrscheinlicher, je anspruchsvoller das Ökoziel vom Staat gesteckt wurde (d.h. je weniger Zertifikate ausgegeben wurden) und je höher die Baulandausweisungsnutzen der Kommunen sind.

Bei den bisherigen Ausführungen wurde implizit unterstellt, dass der Marktmechanismus an der Börse einwandfrei funktioniert, was unter anderem voraussetzt, dass Zertifikate angeboten werden. Dies könnte dann problematisch werden, wenn die Kommunen ihre Zertifikate „horten“, weil sie auf steigende Börsenkurse spekulieren. Dieser Gefahr kann allerdings dadurch begegnet werden, dass die Zertifikate in Bezug auf ihre Gültigkeitsdauer befristet werden. Da die Ausweisungsrechte, die nicht innerhalb einer bestimmten Frist wahrgenommen werden, ihre Gültigkeit verlieren, wird der Anreiz zum Zertifikatehorten deutlich eingeschränkt, denn es besteht die Gefahr, dass die für eigene Zwecke nicht benötigten Flächenausweisungsrechte quasi nutzlos „verfallen“.

Die Effizienz des interkommunalen Zertifikatehandels leidet um so mehr, je stärker der Zertifikatemarkt segmentiert wird. Wird eine regionale Differenzierung vorgenommen, so werden etwa zwei separate Teilmärkte für Flächenausweisungsrechte gebildet, der eine, auf dem Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen untereinander Zertifikate handeln können, der andere, auf dem die restlichen Kommunen in einen Zertifikatehandel eintreten. Durch diese Trennung in zwei Märkte ergeben sich Effizienzverluste, da es zu keinem einheitlichen Börsenkurs und damit auch zu keinem Ausgleich der (marginalen) Opportunitätskosten des Verzichts auf Baulandausweisung kommt. Allokative Verluste stellen sich auch bei einer sachlichen Differenzierung der Zertifikate nach Bebauungsarten ein, etwa wenn separate Märkte für die Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächen gebildet werden.

Effizienzvorteile bietet nicht nur das Konzept des Zertifikatehandels. Ähnliche alloka-tive Vorteile ergeben sich auch dann, wenn nicht alle Flächenausweisungsrechte kostenlos an die Kommunen zugeteilt werden, sondern in gewissem Umfang zusätz-lich eine Auktionierung stattfindet. Auch diese begünstigt die kostenminimale Umset-zung des Ökoziels, da Kommunen, die hohe Baulandausweisungsnutzen haben, bei der Versteigerung hohe Preisgebote abgeben werden und damit eher Zertifikate erhalten als Kommunen mit niedrigen Ausweisungsnutzen bzw. niedrigen Opportuni-tätskosten des Verzichts auf Ausweisungen. Auch dies führt in der Tendenz dazu, dass Kommunen mit niedrigen Opportunitäts-, und damit niedrigen Anpassungskos-ten, eher wenige Zertifikate ersteigern und damit überproportional auf Baulandaus-weisungen verzichten. Dies unterstützt aber die kostenminimale Ökozielumsetzung.

Ein System interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte sichert nicht nur die gesamtwirtschaftlich kostenminimale Umsetzung des entsprechenden Ökoziels, sondern setzt auch Innovationsanreize. „Die Kommunen werden bemüht sein, durch die Entwicklung geeigneter städtebaulicher Maßnahmen, die knapper und relativ teurer gewordenen Siedlungsflächen einer möglichst nutzbringenden Verwendung zuzuführen. Des Weiteren kommt es bei den privaten Grundstückseigentümern zu individuellen Innovationsanreizen“ (Meurer 2000, S. 97), da auch diese an einer intensiveren Nutzung der bebaubaren Flächen interessiert sind. Neben flächen-sparenden Konzepten in Bezug auf die Erschließung neuer Baugebiete im Außen-bereich werden auch innovative Innenentwicklungskonzepte entwickelt.

Unter Akzeptanzgesichtspunkten von besonderer Bedeutung ist die Frage, welche standortwettbewerblichen Wirkungen die Etablierung eines Systems von Flächen-ausweisungs-zertifikaten hätte. Deutsche Kommunen, die einem solchen Zertifikate-regime unterliegen, sind in ihren flächenpolitischen Optionen eingeschränkt bzw. müssen zur Aufrechterhaltung ihrer bisher bestehenden Handlungsspielräume in entsprechendem Umfang Zertifikate erwerben.¹³ Beides ist mit finanziellen Belastun-gen verbunden (Krumm 2001a): Im ersten Fall durch die Inkaufnahme von Opportu-nitätskosten des Verzichts auf Gewerbegebietsausweisungen (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen), im zweiten Fall durch das Entstehen von Zertifikatebe-

¹³ Die Option „Zertifikatekauf an der Börse“ existiert allerdings nur für einen Teil der Kommunen, nicht aber für die Kommunen insgesamt.

schaffungskosten.¹⁴ Diese mit der Einführung eines Zertifikateregimes verbundenen Faktoren fließen nun zusätzlich in die Kosten-Nutzen-Analyse ein, die eine Kommune durchführen sollte, wenn sie z.B. die Sinnhaftigkeit der Ausweisung eines Gewerbegebietes prüft.

In diesem Zusammenhang könnten Kommunen geneigt sein, auf so genannte „branchenbezogene Flächenkennziffern“ zurückgreifen. Bei diesen Maßzahlen wird ein kommunalzielbezogener Indikatorwert (Nutzenkomponente) zu einer bestimmten Flächenverbrauchseinheit (Kostenkomponente) ins Verhältnis gesetzt. Nun ist aber zu beachten, dass Kennziffern wie „Beschäftigtenzahl/Flächeneinheit“ oder „Gewerbesteueraufkommen/Flächeneinheit“ selbst bei Firmen derselben Branche stark streuen. Zum einen lässt sich damit für die Kommunen kaum feststellen, welchen Beitrag die Firmen einzelner Branchen zur Erreichung kommunaler Beschäftigungs- bzw. Fiskalziele leisten können. Zum anderen ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur schwer abschätzbar, welche Wirtschaftszweige von einem System interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate besonders negativ betroffen wären (Krumm 2001b).¹⁵ Lassen sich aber für die Kommunen die von einer Gewerbegebietsausweisung zu erwartenden Zielerreichungswerte (Beschäftigtenzahl, Gewerbesteueraufkommen etc.) nur schwer prognostizieren, dann erleiden durch die Einführung eines entsprechenden Zertifikatesystems der Tendenz nach vor allem flächenintensive Unternehmen Nachteile, da zumindest deren kommunale Kostenwirkung ermittelt werden kann.

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch der Mobilitätsgrad der Unternehmen.¹⁶ Bei mobilen – nicht standortgebundenen – Firmen wird die Kommune eher bereit sein, relativ hohe Kosten zu tragen, um so der Gefahr zu begegnen, ein Unternehmen an eine andere Kommune zu verlieren. Dabei sind die von der Kommune in Kauf genommenen Kosten um so höher, je höher der erhoffte Zielerreichungsbeitrag der entsprechenden mobilen Firma ausfällt. Bei immobilien Firmen, für

¹⁴ Es gibt nur einen Fall, in dem einzelne Kommunen von der Einführung eines Zertifikateregimes fiskalisch profitieren, nämlich dann, wenn sie (1.) über ihren Bedarf hinaus Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen und damit zusätzliche Einnahmen (in Höhe der mit dem Marktpreis bewerteten überschüssigen Zertifikate) erzielen bzw. (2.) Zertifikatetransaktionen durchführen können, bei denen ihre Verkaufserlöse die entsprechenden Einkaufskosten übersteigen. Vgl. Krumm (2001a), S. 75f.

¹⁵ In diesem Zusammenhang folgender Hinweis: Zu ausgewählten gesamtwirtschaftlichen, nicht branchenbezogenen Fragen eines rückläufigen Flächenverbrauchs, vgl. Jakubowski/Zarth (2002).

¹⁶ Vgl. Krumm (2001a) und Krumm (2001b).

die derselbe Beitrag zur Realisierung kommunaler Fiskal- bzw. Beschäftigungsziele unterstellt wird, liegen die Dinge anders. Da bei diesen die Gefahr einer Abwanderung nicht besteht, müssen sie sich mit weniger attraktiven Kommunalangeboten begnügen. Mobile Firmen werden gegenüber immobilen Firmen von den Kommunen flächenpolitisch bevorzugt, und zwar im Hinblick auf die Flächenausstattung und/oder die Überwälzung kommunaler Zertifikatebeschaffungskosten.

Im Falle von sachlich differenzierten Flächenausweisungszertifikaten haben Kommunen mit einer im interkommunalen Vergleich untypischen bebauungspolitischen Präferenzstruktur Vorteile, denn sie treten an der Börse für Gewerbebauzertifikate und der für Wohnbauzertifikate tendenziell auf der jeweils „kürzeren“ Markseite auf: Sie sind Anbieter auf dem Markt mit einer hohen Nachfrage und Nachfrager auf einem Markt mit hohem Angebot. Eine mögliche Konstellation wäre, dass sie auf dem Gewerbebauzertifikatemarkt hohe Verkaufspreise erzielen, während sie an der Wohnzertifikatebörse billig einkaufen können. Eine analoge Situation kann sich daraus ergeben, dass ihre Primärzuteilungsrelation zwischen Gewerbe- und Wohnzertifikaten nicht der dominierenden Erstausrüstungsrelation entspricht, so dass sie auf dem relativ knapperen Zertifikatemarkt tendenziell die attraktive Anbieterposition einnehmen können. Stellt man in Bezug auf die bebauungspolitischen Präferenzen einer Kommune nicht auf den Vergleich mit anderen Kommunen, sondern auf den Vergleich mit dem Bund bzw. Land ab, dann sind diejenigen Kommunen im Nachteil, die eine andere bebauungspolitische Vorstellung als der Bund bzw. das Land haben. Zum Beispiel, wenn eine Kommune doppelt so viel Gewerbe- wie Wohnfläche ausweisen will, der Kommune durch den Bund bzw. das Land aber mehr Wohn- als Gewerbebauzertifikate zur Verfügung gestellt werden.¹⁷

Vor dem Hintergrund des internationalen Ansiedlungswettbewerbs ergeben sich für deutsche Kommunen unter dem Zertifikateregime um so stärkere Wettbewerbsnachteile, je restriktiver die durch Bund bzw. Land vorgegebene Ökogrenze ist und je geringer der Anteil an Zertifikaten ist, der kostenlos zugeteilt wird.¹⁸

¹⁷ An dieser Stelle sei auf das im Anhang 3.3 vorgestellte Regime eines Einwohner-Erwerbstätigen-Zuteilungsschlüssels hingewiesen.

¹⁸ Im Falle einer „regionalen Differenzierung“ ergeben sich für raumordnungspolitische „Präferenzgebiete“ (Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen) im innerdeutschen Vergleich lediglich unter-proportionale Standortnachteile, da Kommunen dieser Gebiete „relativ gut“ mit Zertifikaten ausgestattet werden. Zu den differentiellen Wirkung einer anderen Form der regionalen Differenzierung (die auf die Bundesländerebene abstellt) vergleiche Krumm (2001a), S. 75f.

Nachteilig ist auch der Fall einer sachlichen Differenzierung, da dieser die Freiheitsgrade der Kommunen zusätzlich einschränkt und dann kein „Ventilmechanismus“ zwischen der Ausweisung von Wohn- und Gewerbebaugebieten besteht.¹⁹

Aus Unternehmenssicht ergeben sich durch das Zertifikateregime folgende Implikationen: International mobile Firmen werden weniger stark betroffen sein als immobile, also standortgebundene Firmen. Unternehmen, die für die Kommunen unter den bisherigen Rahmenbedingungen den Charakter von so genannten „Grenzanbietern“ gehabt hätten, kommen nun mit ihren Flächenwünschen bei den Kommunen nicht mehr zum Zuge, da sich deren Ansiedlung aus kommunaler Sicht nicht mehr lohnt. Insgesamt gesehen erhält ein Teil der immobilen Firmen keinen Ansiedlungsstandort mehr, während ein Teil der international mobilen Firmen sich im Ausland statt im Inland ansiedeln wird. Beides hat negative Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau und die Staatsfinanzen in Deutschland.

3.2.3 Die verteilungspolitische Dimension

Durch die kostenlose Vergabe der Zertifikate und einer angenommenen Aufkommensrückverteilung für den Fall der Anwendung von Auktionsverfahren ergibt sich zwischen der Bundes- bzw. Landesebene einerseits und der Kommunalebene andererseits keine Änderungen in der fiskalischen Verteilung.²⁰ Dies gilt jedoch nicht im Hinblick auf den interkommunalen Bereich.²¹ Im Rahmen der kostenlosen Vergabe der Zertifikate werden bei Anwendung eines Einwohnerschlüssels diejenigen Kommunen bevorzugt, die aus irgendwelchen Gründen einen lediglich unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Flächenausweisungsbedarf haben (z.B. da sie früher viel Bauland auf Vorrat ausgewiesen haben). Wird zusätzlich ein „Sozialschlüssel“ zugrunde gelegt, dann erhalten Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit bzw. hoher Pro-Kopf-Kommunalverschuldung – pro Kopf gerechnet – überproportional viele Zertifikate. Bei Versteigerungsverfahren werden dagegen finanzschwache Kommunen benachteiligt. Eine gewisse Kompensation ergibt sich jedoch dann, wenn die Versteigerungserlöse des Bundes bzw. des Landes auf alle Kommunen verteilt werden.

¹⁹ In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass die Ansiedlung von Unternehmen einem stärkeren internationalen Wettbewerb unterliegt als die Ansiedlung von Wohnbevölkerung.

²⁰ Indirekte fiskalische Effekte aufgrund der geringeren Flächenverfügbarkeit auf die Verteilung der Steueraufkommen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen sind a priori schwer abschätzbar.

²¹ Ausgeklammert bleiben hier indirekte Verteilungswirkungen, die sich aus interkommunal unterschiedlichen standortwettbewerblichen Implikationen ergeben.

Bei sachlicher Differenzierung nach Wohn- und Gewerbebauzertifikaten werden diejenigen Kommunen benachteiligt, die im Vergleich zum Bund/Land atypische Bebauungspräferenzen haben: etwa „Wohnkommunen“, sofern überproportional viele Gewerbebauzertifikate ausgegeben bzw. versteigert werden. Soll mittels regionaler Differenzierung der Siedlungszuwachs schwerpunktmäßig auf Siedlungs- und Verkehrsachsen gelenkt werden, dann ergeben sich Akzeptanzprobleme bei Kommunen außerhalb dieser Achsenräume, da diese eine relativ geringe Pro-Kopf-Ausstattung an (kostenlosen) Zertifikaten erhalten.

Im Hinblick auf die Verteilungswirkung zwischen Staat und Privaten kommt es z.B. darauf an, ob die Kommunen die Kosten der Zertifikatebeschaffung auf die Eigentümer der neu ausgewiesenen Bauflächen überwälzen oder diese über den Kommunaletat finanzieren.²² Es ergeben sich jedoch auch Verteilungswirkungen zwischen verschiedenen privaten Gruppen. Diese können zum einen daraus resultieren, dass „ihre“ Kommune hinsichtlich der Ausstattung mit Flächenausweisungsrechten besser oder schlechter „dasteht“ als die Einwohner bzw. Unternehmen anderer Kommunen. Analoges gilt im Hinblick auf interkommunal unterschiedliche flächenpolitische Präferenzen. Stellt man dagegen auf Verteilungsunterschiede innerhalb ein und derselben Kommune ab, dann ist folgendes zu beachten: Im Vergleich zwischen Firmen sind mobile gegenüber immobilen Unternehmen im Vorteil, da erstere über mehr räumliche Ausweichmöglichkeiten verfügen. Im Vergleich zwischen Wohnungs- und Gewerbebauinteressenten spielt neben den kommunalen Bebauungsartpräferenzen vor allem eine Rolle, ob ein Zertifikatesystem mit oder ohne sachliche Differenzierung etabliert wird: Ist beispielsweise die Ausstattung mit Gewerbebauzertifikaten im Vergleich zu den gewerbeflächenpolitischen Ansprüchen der „Laissez faire“-Zeit noch vergleichsweise „reichlich“, dann sind bauwillige Unternehmer gegenüber potenziellen Wohnungsbauern bevorzugt. Dies gilt auch dann, wenn Kommunen ihre Zertifikatebeschaffungskosten weniger auf Unternehmen als auf privaten Haushalte überwälzen, da der Gewerbeflächenmarkt im Vergleich zum Wohnungsbaumarkt einer unvergleichlich höheren internationalen Wettbewerbsintensität unterliegt.

²² Vgl. dazu Krumm (2001a).

3.3 Anhang: Einwohner-Erwerbstätigen-Zuteilungsschlüssel

Im Hinblick auf den Zuteilungsschlüssel bei der kostenlosen Zertifikateverteilung soll an dieser Stelle noch eine Ergänzung vorgenommen werden, die in 3.1.2 nur kurz angesprochen wurde. Bei dem hier erörterten Konzept werden die Flächenausweisungszertifikate nicht ausschließlich entsprechend der Einwohnerzahl auf die Kommunen verteilt, sondern in begrenztem Umfang auch gemäß der Erwerbstätigenzahl.²³ Mit dem auf den Erwerbstätigenanteil abstellenden Teilschlüssel soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass ein Teil der Kommunen überproportional hohe Gewerbeflächenbedarfe hat, was ein reiner Einwohnerschlüssel nicht berücksichtigt. Der Erwerbstätigenschlüssel erfasst solche gewerbeflächenbezogenen Bedarfe von Kommunen, soweit diese durch Nettozuflüsse an Berufspendlern bzw. eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung verursacht sind (d.h. für $ET_i/EW_i > ET/EW$). Damit wird eine Benachteiligung von Gewerbekommunen gegenüber Wohnkommunen vermieden.

Die einer Kommune i kostenlos zugeteilte Zertifikatmenge (b_i^0) ergibt sich als Anteil λ_i am landesweiten Zertifikatekontingent bzw. dem landweiten Baulandausweisungspotenzial (B), wobei sich der kommunale Anteil nach einem gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel richtet. Die kommunale Zuteilungsmenge bestimmt sich also gemäß

$$b_i^0 = \lambda_i \cdot B \quad \text{mit} \quad \lambda_i = \mu \frac{EW_i}{EW} + (1 - \mu) \frac{ET_i}{ET}$$

wobei μ und $(1-\mu)$ die Gewichtungsfaktoren der einwohner- bzw. erwerbstätigenbezogenen Teilschlüssel sind. Betrachtet man mit Blick auf die unterschiedliche (Einwohner-)Größe von Kommunen die Pro-Kopf-Primärausstattung mit Zertifikaten, dann gilt:

$$\frac{b_i^0}{EW_i} = \frac{\lambda_i}{EW_i} \cdot B \quad \text{bzw.} \quad \frac{b_i^0}{EW_i} = \mu \frac{B}{EW} + (1 - \mu) \frac{B}{ET} \cdot \frac{ET_i}{EW_i}$$

Die Pro-Kopf-Zuteilungsmenge bestimmt sich also nach einem für alle Kommunen einheitlichen Term $\mu(B/EW)$ und der kommunalindividuellen Erwerbstätigen-Einwoh-

²³ Statt auf die Erwerbstätigenzahl könnte ersatzweise als „second best“-Ansatz auch auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abgestellt werden.

ner-Relation (ET_i/EW_i), die mit dem für alle Kommunen einheitlichen Gewichtungsfaktor $(1-\mu) \cdot (B/ET)$ bewertet wird. Je höher die Zahl der Erwerbstätigen bezogen auf die Einwohnerzahl ist, um so höher fällt für die Kommune das Zuteilungsvolumen aus. Für den Grenzfall, dass die kommunale Erwerbstätigen-Einwohner-Relation dem Landesdurchschnitt entspricht ($ET_i/EW_i=ET/EW$), ergibt sich für die betreffende Kommune eine Pro-Kopf-Primärausstattung wie unter einem „reinen“ Einwohner-schlüssel.

Um dieses Zuteilungsregime zu veranschaulichen, soll nachstehend ein hypothetisches Beispiel erörtert werden, wobei von einem landesweiten Zertifikatekontingent von $B=100.000$ Flächeneinheiten und einem Gewichtungsfaktor für den einwohnerbezogenen Teilschlüssel von $\mu=0,7$ ausgegangen wird.

Tabelle 3.1: Beispielrechnung für die Anwendung eines Einwohner-Erwerbstätigen-Zertifikatezuteilungsschlüssels

Komm.	EW_i	EW_i / EW	ET_i	ET_i / ET	$\lambda_i(\mu=0,7)$	$b_i^0 = \lambda_i \cdot B$	b_i^0 / EW_i
1	20.000	0,2	15.000	0,3	0,23	23.000	1,15
2	50.000	0,5	20.000	0,4	0,47	47.000	0,94
3	30.000	0,3	15.000	0,3	0,30	30.000	1,00
Land	100.000	1,0	50.000	1,0	1,0	100.000	

Quelle: Eigener Entwurf

Es zeigt sich folgendes: Kommune 3 hat denselben Einwohner- wie Erwerbstätigenanteil im Land, so dass die Gewichtung zwischen den Teilschlüsseln für sie keine Rolle spielt. Sie erhält eine Pro-Kopf-Zertifikatezuteilung von 1,0 Flächeneinheiten. Bei Kommune 1 ist der Erwerbstätigenanteil höher als ihr Einwohneranteil (aufgrund eines Einpendlerüberschusses oder einer höheren Erwerbsbeteiligung), woraus sich ein überproportionaler Gewerbeflächenbedarf ableitet. Diese Kommune erhält damit eine höhere Zertifikateausstattung pro Kopf als die „strukturneutrale“ Kommune 3 (nämlich 1,15 Flächeneinheiten). Bei Kommune 2 gilt das Umgekehrte: Sie benötigt – gemessen am Erwerbstätigenanteil – nur relativ wenig Gewerbebauflächen und bekommt deshalb nur eine unterproportionale Primärausstattung an Zertifikaten (0,94 Flächeneinheiten).

Während sich Kommune 2 beim gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel schlechter und Kommune 1 besser stellt als bei einem „reinen“ Einwohnerschlüssel, ergibt sich für Kommune 3 in diesem Zusammenhang keinerlei Unterschied. Der Grad der Verschlechterung und Verbesserung für Kommune 2 bzw. Kommune 1 fällt um so stärker aus, je niedriger der Einwohnergewichtungsfaktor μ festgesetzt wird.

Interessant ist es in diesem Zusammenhang auch, auf den Zertifikatekostenterm einer Kommune i abzustellen. Dieser erfasst die finanzielle Wirkung der von der Kommune an der Zertifikatebörse vorgenommenen Transaktionen – und ermöglicht damit eine weitergefasste Betrachtung, die außer der Primärallokation auch die Sekundärallokation der Zertifikate berücksichtigt. Der Kostenterm hat einen positiven Wert für den Fall, dass die Kommune an der Börse Zertifikate zugekauft hat, so dass Kosten entstanden sind. Dies impliziert, dass die Sekundärausstattung (und damit die tatsächliche Baulandausweisung) b_i die Primärausstattung (gemäß dem Anteil λ_i an der landesweiten Zertifikatezuteilungsmenge B) b_i^0 an Zertifikaten übersteigt. Der umgekehrte Fall eines Zertifikateverkaufs impliziert negative Kosten, d.h. positive Verkaufserlöse. In diesem Fall ist der Zertifikatekostenterm negativ. Generell gilt also

$$K_i = p \cdot (b_i - b_i^0) \quad \text{mit} \quad b_i^0 = \lambda_i \cdot B$$

wobei p den Börsenkurs, und damit den für die Kommune zu berücksichtigenden Kauf- bzw. Verkaufspreis abbildet. Trägt man nun der Tatsache Rechnung, dass die kostenlose Zuteilung der Primärausstattung mit Zertifikaten nach einem gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel λ_i erfolgt, dann kann man den Zertifikatekostenterm der Kommune i wie folgt konkretisieren:

$$K_i = p \cdot (b_i - \lambda_i B) \quad \text{mit} \quad \lambda_i = \mu \frac{EW_i}{EW} + (1 - \mu) \frac{ET_i}{ET}$$

Betrachtet man den Klammerausdruck des Zertifikatekostenterms, dann hat Kommune i also dann Zertifikatebeschaffungskosten zu tragen, wenn ihr Anteil an der landesweiten Baulandausweisung (b_i/B) höher ist als der ihr – gemäß Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel – zugewiesener Anteil am Zertifikatekontingent ($\lambda_i = b_i^0/B$), was bedeutet, dass Zertifikatezukaufe stattgefunden haben. Verhält es sich mit beiden Werten umgekehrt, dann liegen negative Kosten, also Erlöse aus Zertifikateverkäufen vor.

Um die unterschiedliche (Einwohner-)Größe von Kommunen zu „neutralisieren“, kann auf den Pro-Kopf-Zertifikatekostenterm abgestellt werden:

$$\frac{K_i}{EW_i} = p \cdot \left(\frac{b_i}{EW_i} - \mu \frac{B}{EW} - (1 - \mu) \frac{B}{ET} \frac{ET_i}{EW_i} \right)$$

Es zeigt sich, dass die Frage Nettokosten oder Nettoerlöse aus Zertifikatetransaktionen an der Börse nicht – wie bei einem „reinen“ einwohnerbezogenen Zertifikatezuteilungsschlüssel - allein davon abhängt, ob die kommunalindividuelle Pro-Kopf-Baulandausweisung b_i/EW_i den entsprechenden Landeswert B/EW über- oder unterschreitet, sondern dass die Dinge hier komplizierter sind. Zwar ist auch hier der Landeswert B/EW zu berücksichtigen, jedoch nur nach Maßgabe des einwohnerschlüsselbezogenen Gewichtungsfaktors μ . Zusätzlich spielt nun auch der auf die Erwerbstätigenzahl bezogene Landeswert B/ET eine Rolle, wobei hier der residuale Gewichtungsfaktor $(1-\mu)$ eingeht, der seinerseits mit der kommunalindividuellen Erwerbstätigen-Einwohner-Relation zu gewichten ist. Der Abzugsterm fällt damit um so höher aus, je größer das Erwerbstätigen-Einwohner-Verhältnis einer Kommune ist. Damit steigen auch gleichzeitig die „Chancen“, dass die entsprechende Kommune eine hohe Zertifikatezuteilung erhalten hat, so dass sich tendenziell eher Erlöse aus dem Verkauf von Zertifikaten ergeben können.

4 DAS KONZEPT DER BAULANDAUSWEISUNGSUMLAGE

Die Ausweisung neuer Baugebiete durch die Kommunen kann nicht nur durch mengensteuernde Lenkungsansätze, wie Flächenausweisungszertifikate, reguliert werden, sondern auch durch preissteuernde Ansätze. Zu diesen zählt das Konzept einer von den Kommunen an den Bund bzw. das Land zu zahlenden Baulandausweisungsumlage.¹

4.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen

4.1.1 Das Grundkonzept

Würden sich der Bund bzw. die Bundesländer dazu entschließen, eine Baulandausweisungsumlage (BLAU) einzuführen, dann müssten die Kommunen einen am Flächenumfang der neuen Baugebiete bemessenen Umlagebetrag an den Bund bzw. das Land abführen.² Um jedoch zu vermeiden, dass durch die Einführung von BLAU für die Kommune eine finanzielle Mehrbelastung entsteht, sollte das beim Bund bzw. Land anfallende Umlageaufkommen nach einem bestimmten Schlüssel wieder an die Kommunen zurückverteilt werden. Im Folgenden wird nun i.d.R. vom Fall ausgegangen, dass die Baulandausweisungsumlage durch die Bundesländer erhoben wird. Die auf die Bundesländerebene bezogenen Überlegungen dürften jedoch in vielerlei Hinsicht auch auf eine vom Bund erhobene Umlage übertragbar sein. Die Implementierung auf der Länderebene ist jedoch insofern plausibler, weil die Länder finanziell enger mit den Kommunen verbunden sind als der Bund.³

Der von einer Kommune i an das entsprechende Bundesland abzuführende Umlagebetrag ergibt sich als Produkt aus dem Umlagesatz u und der kommunalen Baulandausweisungsfläche b_i . Die Bruttoumlagelast $U_i^{br} = ub_i$ ist damit um so größer, je höher der Umlagesatz und je umfangreicher die von der Kommune während der Umlageerhebungsperiode realisierte Bauflächenausweisung ist. Die Umlage verteuert für die Kommunen die Ausweisung neuen Baulandes, mit der Folge, dass gewisse städte-

¹ Zum Konzept der Baulandausweisungsumlage, vgl. Krumm (2003a) und Krumm (2003b).

² Da es hier nicht um Transferzahlungen von Privaten an den „Staat“, sondern um Transferzahlungen von Kommunen an eine übergeordnete Gebietskörperschaftsebene (Bund bzw. Land) geht, handelt es sich beim hier betrachteten Instrument nach der üblichen finanzwissenschaftlichen Abgrenzung nicht um eine Steuer, sondern um eine so genannte „Umlage“.

³ Das gilt vor allem mit Blick auf den Kommunalen Finanzausgleich, in dessen Rahmen die Bundesländer „ihren“ Kommunen Finanzausgleich zukommen lassen.

bauliche Entwicklungsoptionen im Außenbereich – im Vergleich zum Fall ohne das Umlageregime – nicht mehr rentabel sind. Die ökologisch erwünschte Folge ist, dass der Flächenverbrauch dem Niveau nach zurückgeht und der Struktur nach die städtebauliche Innen- gegenüber der Außenentwicklung gefördert wird. Kommunen setzen damit verstärkt auf die bauliche Nutzung bereits ausgewiesener Bauflächen, da diese flächenpolitische Option im Gegensatz zur Neuausweisung von Baugebieten nicht der Umlagelast unterliegt. Die entsprechende städtebauliche Innenentwicklung lässt sich durch Brachflächenrecycling, Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung umsetzen.⁴ Die vom Land bei den Kommunen erzielte ökologisch-flächenpolitische Lenkungswirkung fällt um so größer aus, je höher der Umlagesatz ist, je stärker die Kommunen auf eine Erhöhung ihrer Baulandausweisungskosten reagieren und je geringer die Chancen für eine Weiterwälzung der Umlagelast auf die privaten Bauwilligen sind. Eine, wenn auch abgeschwächte, ökologische Lenkungswirkung ergibt sich für den Fall der Weiterwälzung der Umlagekosten auf die Bauwilligen, und zwar dadurch, dass die entsprechend erhöhten Baulandbereitstellungspreise die Nachfrage nach Bauflächen reduzieren.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Aufkommen aus der Umlage wieder an die Kommunalebene zurückverteilt werden soll. Der Rückflussbetrag einer Kommune i ergibt sich als $R_i = \beta_i \cdot uB$. Dieser bestimmt sich als Redistributionsanteil β_i aus dem beim Land anfallenden Umlageaufkommen uB (mit u als Umlagesatz und B als landesweit realisierte Baulandausweisungsfläche). Die Differenz zwischen (Brutto)Umlagezahlung und Rückflussbetrag ergibt den fiskalischen Nettoumlage-term: $U_i = ub_i - \beta_i uB$ bzw. $U_i = u(b_i - \beta_i B)$. Eine Kommune kann – per Saldo – also Nettoumlagezahler oder Nettotransferempfänger sein, und zwar je nachdem, ob der Rückflussanteil β_i kleiner oder größer als b_i/B ist. Der Quotient b_i/B erfasst den kommunalindividuellen Anteil an der landesweiten Bauflächenausweisung und damit den Anteil an den entsprechenden (Brutto)Umlagezahlungen. Diejenigen Kommunen, die Nettozahler des BLAU-Fiskalsystems sind finanzieren die Nettotransfers an die anderen Kommunen. Insofern weist das BLAU-System einen impliziten interkommunalen Finanzmechanismus auf.

⁴ Zu verschiedenen Strategien der Innenentwicklung vgl. etwa Apel/Böhme/Meyer/Preisler-Holl (2001).

4.1.2 Alternative Kompensations- bzw. Redistributionsregime

Für die Rückschleusung des Umlageaufkommens an die Kommunen kommen verschiedene Optionen in Betracht. Geht man zunächst davon aus, dass das BLAU-Aufkommen über bereits bestehende fiskalische „Kanäle“ an die Kommune zurückverteilt wird, dann bieten sich folgende Alternativen an:⁵ Zum einen könnte die durch die Erhebung der Baulandausweisungsumlage bei den Kommunen entstandene finanzielle Mehrbelastung dadurch kompensiert werden, dass die Kommunen einen höheren Anteil aus dem gesamtstaatlichen Einkommensteueraufkommen erhalten. Von einer solchen Lösung würden in besonderer Weise einkommensteuerstarke Kommunen (sowie Kommunen in einkommensteuerstarken Bundesländern) profitieren. Diese der Tendenz nach „finanzstarken“ Kommunen erhielten – pro Kopf gerechnet – überproportional hohe Rückflussbeträge. Erfolgt die Kompensation dagegen über eine höhere Finanzmasse für die von den Ländern für die Kommunen im Rahmen des „Kommunalen Finanzausgleichs“ an die Kommunen zu zahlenden Schlüsselzuweisungen, dann kommen lediglich die im Sinne des Finanzausgleichs als „finanzschwach“ eingestuften Kommunen in den Genuss von Rückflüssen aus dem Umlageaufkommen. Alle anderen Kommunen gehen leer aus.

Ist man aus Landessicht mit den durch die Kompensationsregime induzierten interkommunalen Verteilungswirkungen nicht zufrieden, dann kommen als Alternative verschiedene Redistributionsregime in Frage, bei denen der Staat die interkommunale Verteilungswirkung explizit festlegen kann. Will man zum Beispiel für alle Kommunen gleich hohe Pro-Kopf-Rückflussbeträge, was *a priori* wohl am gerechtesten erscheint, dann wäre das BLAU-Aufkommen nach einem Einwohnerschlüssel auf die Kommunen zurückzuverteilen.

Alternativ dazu könnte ein „Gemischter Verteilungsschlüssel“ zur Anwendung kommen, bei dem der Einwohnerschlüssel um einen zweiten Schlüssel ergänzt wird. Hier kommen recht unterschiedliche Ansätze in Frage. Stellt man etwa auf regionalplanerische Aspekte ab, dann könnten sich daraus überproportionale Pro-Kopf-Rückflussbeträge für Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen ergeben,

⁵ Nicht berücksichtigt sind hier die folgenden Kompensationsregime: Erhöhung des kommunalen Anteils am gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen und Absenkung der von den Kommunen an den Bund und die Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

also für Kommunen, in denen aus raumplanerischer Sicht der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung liegen soll. Wird dagegen ein „sozialpolitischer“ (Zusatz-)Schlüssel zugrunde gelegt, dann definieren sich die entsprechenden – bei der Rückverteilung des Umlageaufkommens bevorzugten – „Präferenzkommunen“ nicht nach regionalplanerischen, sondern nach sozialpolitischen Kriterien. So könnte Kommunen mit hoher Arbeitslosenquote bzw. hoher Pro-Kopf-Kommunalverschuldung bei der Umlagerückverteilung ein höherer Rückflussbetrag je Einwohner zugestanden werden.

Wird der Einwohnerschlüssel um einen Erwerbstätigenschlüssel ergänzt, so stellt der erste (Teil-)Schlüssel eher auf die mit dem Wohnungsbau verbundenen Flächenbedarfe ab, während der zweite in gewissem Maße gewerbeflächenbezogene Bedarfe erfasst. Durch die ergänzende Einbeziehung eines Erwerbstätigenschlüssels soll vermieden werden, dass diejenigen Kommunen benachteiligt werden, die aufgrund eines Nettozuflusses an Berufspendlern bzw. einer hohen Erwerbsbeteiligung ihrer Bevölkerung überproportionale Gewerbeflächenbedarfe haben. Das Konzept eines gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionsschlüssels ist gesondert in Anhang 4.3 dargestellt.

Eine Sonderform des „Gemischten Verteilungsschlüssels“ ergibt sich dann, wenn man zwar einen Teil des Umlageaufkommens über einen Einwohnerschlüssel ausschüttet, den anderen Teil des Aufkommens aber in einen vom Land verwalteten Öko-Fonds einstellt („Partielle Fondslösung“), aus dem dann z.B. förderwürdige kommunale Innenentwicklungsprojekte mitfinanziert werden. Denkbar wäre auch eine Fondslösung unter der Zielsetzung „interkommunale Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen“. Die bei der Rückverteilung des BLAU-Aufkommens bevorzugten „Präferenzkommunen“ wären in diesem Fall als diejenigen Kommunen definiert, die stark auf städtebauliche Innenentwicklung setzen bzw. durch ihr flächenpolitisches Verhalten ihrem Umland ökologische Ausgleichsleistungen zur Verfügung stellen.

Vergleicht man die in Tabelle 4.1 angeführten Rückverteilungs- und Kompensationsansätze, dann gilt Folgendes: Die Kompensationsansätze sind aus kommunaler Sicht insofern weniger transparent, als hier eine Vermischung des BLAU-Rückflusses mit anderen, bereits bestehenden Finanzflüssen stattfindet. Eine betragsmäßige Isolierung

rung des BLAU-Anteils aus den an die Kommunen gerichteten Zahlungsströmen dürfte für eine Kommune eher schwierig sein (wie im Falle der Erhöhung der kommunalen Finanzausgleichsmasse, die ja aus mehreren Quellen gespeist wird). Die Kompensationsansätze haben zudem – was noch entscheidender sein dürfte – den Nachteil, dass die damit verbundenen interkommunalen Verteilungswirkungen systemexogen vorgegeben sind. So kommt es bei den beiden hier erörterten Kompensationsansätzen in dem einen Fall zu einer Begünstigung der finanzschwachen, in dem anderen Fall zu einer Begünstigung der einkommensteuerstarken (d.h. tendenziell finanzstarken) Kommunen. Dass eine solche interkommunale Verteilungswirkung von Seiten des Landes gewünscht wird, wäre eher zufällig. Den Kompensationsansätzen mangelt es damit an verteilungspolitischem Gestaltungsspielraum.

Solche Einschränkungen gelten nicht für die Rückverteilungsansätze. Diese lassen eine gezielte interkommunale Steuerung der Aufkommensrückverteilung zu. Im übrigen haben sie Vorteile im Bezug auf die Transparenz: Die Kommunen können (wie an späterer Stelle gezeigt wird) die Höhe ihrer Rückverteilungsansprüche – und damit ihre fiskalische Nettoposition – leicht berechnen.⁶

Tabelle 4.1: Alternative Ansätze zur Rückschleusung des BLAU-Aufkommens

Rückverteilungsansätze		Kompensationsansätze	
(Reiner) Einwohner-schlüssel	Gemischter Verteilungsschlüssel	Erhöhter kommunaler Einkommensteueranteil	Erhöhte Schlüssel zuweisungsmasse
Gleicher Pro-Kopf-Rückfluss für alle Kommunen	Höherer Pro-Kopf-Rückfluss für regionalplanerisch, flächenpolitisch o.ä. definierte „Präferenzkommunen“ (inkl. Konzept „Partielle Fondslösung“)	Höherer Pro-Kopf-Rückfluss für eher finanzstarke (genauer: „einkommensteuerstarke“) Kommunen	Exklusiver Rückfluss für (i.S. des Kommunalen Finanzausgleichs) „finanzschwach“ eingestufte Kommunen

Quelle: Krumm (2003b)

⁶ Dies gilt natürlich nur ex post, d.h. am Ende der Umlageerhebungsperiode. Ex ante ist nur eine Abschätzung möglich, da die landesweite Baulandausweisungsfläche als relevante Referenzgröße erst am Ende der Umlageerhebungsperiode bekannt wird.

Unabhängig von dem zur Anwendung kommenden Kompensations- bzw. Rückverteilungsansatz hat des BLAU-Konzept einen impliziten interkommunalen Finanzmechanismus. Dieser bewirkt, dass es zu einer fiskalischen Umverteilung zwischen den Kommunen kommt. Die Frage ist allerdings, nach welchen Kriterien die Aufteilung zwischen Nettoumlagezahlern und Nettotransferempfängern erfolgen soll. Ein interessanter (Teil-)Ansatz bietet in diesem Zusammenhang das im Folgenden vorgestellte BLAU-Konzept, das bei der Rückverteilung auf einen Einwohnerschlüssel abstellt.

4.1.3 Das BLAU-Basismodell mit (reinem) Einwohnerschlüssel

Die Rückverteilung des BLAU-Aufkommens über einen Einwohnerschlüssel führt dazu, dass alle Kommunen – pro Kopf gesehen – denselben Rückflussbetrag erhalten. *A priori* scheint dies der gerechteste Redistributionsansatz zu sein. In diesem Falle bildet also der Redistributionsparameter $\beta_i = EW_i / EW$ den Einwohneranteil der Kommune i (im Land bzw. Bundesgebiet) ab. Damit ergibt sich für die Kommune als Differenz zwischen (Brutto)Umlagezahlung und Rückflussbetrag der Nettoumlage-term

$$U_i = ub_i - \frac{EW_i}{EW} \cdot uB \quad \text{bzw.} \quad U_i = u \cdot \left(b_i - \frac{EW_i}{EW} B \right).$$

Stellt man mit Blick auf die Unterschiedlichkeit der Einwohnerzahlen von Kommunen nicht auf den absoluten, sondern auf den Pro-Kopf-Fiskaleffekt ab, dann gilt

$$\frac{U_i}{EW_i} = u \cdot \left(\frac{b_i}{EW_i} - \frac{B}{EW} \right) \quad \text{mit} \quad \frac{B}{EW} = \sum_{i=1}^n \beta_i \frac{b_i}{EW_i}.$$

Es zeigt sich, dass eine Kommune dann Nettoumlagezahler ($U_i/EW_i > 0$) des BLAU-Fiskalsystems ist, wenn deren Pro-Kopf-Baulandausweisung (b_i/EW_i) den landesweiten Vergleichswert B/EW übersteigt, denn dann fällt der Rückflussbetrag niedriger aus als die (Brutto-)Umlagezahlung.⁷ Dagegen sind Öko-Kommunen, für die per Definition der umgekehrte Fall gilt, „Nettotransferempfänger“ des Finanzsystems. Sie

⁷ Die Pro-Kopf-Baulandausweisungsfläche B/EW – d.h. der für die Kommunen maßgebliche landesweite Referenzwert – lässt sich als gewichtete Summe der kommunalindividuellen Pro-Kopf-Baulandausweisungsflächen b_i/EW_i darstellen, wobei als Gewichtungsfaktoren die kommunalen Einwohneranteile $\beta_i = EW_i/EW$ heranzuziehen sind.

erzielen nämlich einen Rückflussbetrag, der höher als ihre Umlagelast ist. Die Baulandausweisungsumlage „bestraft“ damit Kommunen mit hoher Pro-Kopf-Baulandausweisung, während Kommunen mit entsprechend niedrigen Vergleichswerten finanziell belohnt werden. Insofern kommt es zu einer gewissen – wenn auch recht pauschalen – Abgeltung von Opportunitätskosten, die dadurch entstehen, dass Kommunen auf eine „übermäßige“ Ausweisung von Baugebieten verzichten. Der hier zum Tragen kommende „implizite interkommunale Finanzmechanismus“ stellt bei der Differenzierung zwischen Nettoumlagezahlern und Nettotransferempfänger also auf die Frage ab, ob die jeweilige Kommune bei ihrer Pro-Kopf-Baulandausweisung (b_i/EW_i) den entsprechenden Landesreferenzwert (B/EW) über- oder unterschreitet.⁸ Damit setzt das BLAU-Fiskalsystem bei den Kommunen den Anreiz, weniger Bauland auszuweisen. Dies hat zur Folge, dass der Flächenverbrauch gebremst wird.

Die kommunalfiskalischen Implikationen einer entsprechend ausgestalteten Baulandausweisungsumlage sollen nun anhand eines hypothetischen Beispiels verdeutlicht werden (vgl. Tabelle 4.2), wobei ein Umlagesatz von $u=100$ GE (Geldeinheiten) je Flächeneinheit neuausgewiesenen Baulandes unterstellt wird. Unter diesen Bedingungen ergibt sich für Kommune 1 mit einer Baulandausweisung von 30.000 Flächeneinheiten eine Bruttoumlagelast $u b_i$ von 3 Mio. GE. Berücksichtigt man, dass die landesweit eingezogenen Umlagezahlungen (uB) sich auf 10 Mio. GE belaufen und Kommune 1 einen Bevölkerungsanteil von 20% hat ($EW_i/EW=0,2$), dann kommt sie auf einen Rückverteilungsanspruch von 2 Mio. GE. Als Nettoumlagebelastung bleiben damit 1 Mio. GE. In analoger Weise errechnet sich die Nettoumlagebelastung der Kommune 2 (von 500.000 GE) sowie der Nettotransferzufluss (von 1,5 Mio. GE), den Kommune 3 erzielt. Kommune 1 und 2 „finanzieren“ also mit ihren Nettoumlagezahlungen den Nettotransferzufluss an Kommune 3.

⁸ Natürlich beeinflusst die Höhe von b_i/EW_i auch das Niveau des Landesreferenzwertes B/EW (vgl. Definition), jedoch ist bei der üblichen Größenrelevanz einzelner Kommunen innerhalb eines Bundeslandes (oder gar des Bundes) der kommunalindividuelle Einwohneranteil in der Regel so gering, dass dieser regelmäßig vernachlässigbar erscheint.

Tabelle 4.2: Kommunalfiskalische Nettowirkung einer Baulandausweisungsumlage

Raum einheit	Baulandausweisungsfläche b_i	Einwohnerzahl EW_i	Pro-Kopf-Baulandausweisung b_i/EW_i	Nettoumlagebetrag U_i	Pro-Kopf-Nettoumlage U_i/EW_i
Komm. 1	30.000	5.000	6	1.000.000 GE	200 GE
Komm. 2	25.000	5.000	5	500.000 GE	100 GE
Komm. 3	45.000	15.000	3	- 1.500.000 GE	- 100 GE
Land	100.000	25.000	4		

Quelle: Krumm (2003b)

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu bedenken: Zwar realisiert Kommune 3 mit 45.000 FE (Flächeneinheiten) die umfangreichste Baugebietsausweisung aller Kommunen, jedoch bestimmt sich die aus der Baulandausweisungsumlage ergebende Nettofiskalwirkung nicht durch den absoluten Flächenumfang an Baugebietsausweisungen, sondern durch den entsprechenden Pro-Kopf-Wert und hier unterschreitet Kommune 3 mit ihrer Pro-Kopf-Baulandausweisung von 3 Flächeneinheiten den landesweiten Vergleichswert (von 4 FE).⁹ Pro Einwohner gerechnet erhält die (Öko-)Kommune 3 damit einen Nettotransferbetrag von 100 GE (= *negativer* Umlagewert). Kommune 2 kommt dagegen auf eine Pro-Kopf-Nettoumlagelast von 100 GE, weil sie bei der Pro-Kopf-Baulandausweisungsfläche den Landeswert um eine Einheit überschreitet. Da bei Kommune 1 die entsprechende Überschreitung noch höher ausfällt, ergibt sich für diese auch eine größere Pro-Kopf-Nettoumlagelast (nämlich 200 GE).

4.1.4 Modifiziertes Basismodell mit flächenpolitischen Öko-Fonds

Beim BLAU-Basismodell wird das gesamte Umlageaufkommen über einen Einwohnerschlüssel auf die Kommunen zurückgeschleust. Eine partielle Abweichung von diesem Konzept scheint u.a. dann gerechtfertigt, wenn dadurch die Umsetzung flächenpolitischer Ökoziele raumstruktureller Art unterstützt werden kann. Die entsprechende raumstrukturelle Steuerung kann sich auf die inter- oder innerkommunale Ebene beziehen, wobei im Folgenden davon ausgegangen wird, dass

⁹ An dieser Stelle noch der Hinweis, dass B/EW nicht das einfache arithmetische Mittel der kommunal-individuellen b_i/EW_i ist, sondern als Gewichtungsfaktoren die Einwohneranteile (EW_i/EW) einbezogen werden.

die Modifikation des BLAU-Basismodells unter dem Stichwort „flächenpolitische Öko-Fonds“ erfolgt.

Möchte man unter der Zielsetzung „raumstrukturelle Steuerung auf innerkommunaler Ebene“ die städtebauliche Innenentwicklung fördern, dann kann der nicht über den Einwohnerschlüssel ausgeschüttete Teil des Umlageaufkommens in einen Innenentwicklungsfonds eingestellt werden, der den Kommunen zugute kommt. In diesem Fall würde nicht nur die Umlageerhebung, sondern auch die Verwendung des Umlageaufkommens in den Dienst der ökologischen Lenkungs Aufgabe gestellt. Bei einer solchen BLAU-Ausgestaltung ergibt sich eine kombinierte Förderung der kommunalen Innenentwicklung: Zum einen wird – wie auch im Rahmen des BLAU-Basismodells – die Innenentwicklung auf *indirekte* Weise gefördert, da die städtebauliche Alternative „Außenentwicklung“ mit einer Umlagelast belegt wird. Zum zweiten kommt es bei der hier vorliegenden instrumentellen Ausgestaltung zusätzlich zu einer *direkten* Förderung der Innenentwicklung, und zwar dadurch, dass ein Teil des Umlageaufkommens, nämlich der Anteil $(1-\alpha)$, in einen vom Land verwalteten Innenentwicklungsfonds fließt, aus dem ausgewählte, aus Landessicht förderwürdige kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden.

Übersicht 4.1: Förderung der Innentwicklung durch das BLAU-Fiskalsystem

<i>Indirekte Förderung</i> (= <i>systeminhärent</i>)	<i>Direkte Förderung</i> (= <i>systemoptional</i>)
BLAU-Zahllast auf die Alternative „Außenentwicklung“	Zuschüsse für Innenentwicklung aus BLAU-finanziertem Fonds

Quelle: Krumm (2003b)

Welche Auswirkungen diese Art raumstruktureller BLAU-Ausgestaltung im Vergleich zum BLAU-Basismodell hat, soll im Folgenden erörtert werden. Dabei ist zunächst zu beachten, dass sich für eine Kommune i im Gegensatz zum BLAU-Basismodell nun der Pro-Kopf-Nettofiskalterm

$$\frac{U_i}{EW_i} = u \cdot \left(\frac{b_i}{EW_i} - \alpha \frac{B}{EW} \right)$$

ergibt, sofern man von möglichen Rückflüssen aus dem Innenentwicklungsfonds abstrahiert. Man erkennt, dass im Gegensatz zum Basismodell als „Abzugsterm“

nicht mehr der (ganze) Landesvergleichswert B/EW , sondern nur der mit der „Ausschüttungsquote“ α abgewertete Landesreferenzwert, also $\alpha(B/EW)$, zur Anwendung kommt. Liegt die Ausschüttungsquote beispielsweise bei 80% ($\alpha=0,8$), dann erreicht Kommune i „erst“ dann die Nettotransferposition, wenn deren Pro-Kopf-Baulandausweisung weniger als vier Fünftel des Landesreferenzwertes beträgt.¹⁰ Die Meßlatte für Nettotransfers wird im Vergleich zum Basismodell also höher gelegt, und zwar um so mehr, je niedriger das Land die Ausschüttungsquote α ansetzt. Mit der Ausschüttungsquote verfügt das Land in diesem Ausgestaltungsregime neben dem Umlagesatz nun über einen zusätzlichen instrumentellen Gestaltungsparameter.

Abstrahiert man von möglichen Finanzaufzügen aus dem Innenentwicklungsfonds, dann lassen sich hinsichtlich der Fiskalsituation idealtypisch drei Gruppen von Kommunen unterscheiden (vgl. Tabelle 4.3):¹¹ Diejenigen Kommunen, deren Pro-Kopf-Baulandausweisung (b_i/EW_i) über dem Landesvergleichswert (B/EW) liegt, haben (pro Kopf) eine hohe Nettoumlagelast zu tragen. Dagegen ergibt sich für Kommunen, die zwar den mit der Ausschüttungsquote abgewerteten Landesvergleichswert (also $\alpha \cdot B/EW$), nicht aber den Landeswert selbst überschreiten, eine lediglich geringe Pro-Kopf-Nettobelastung. In die Position von Nettotransferempfängern kommen allerdings nur solche Kommunen, deren Pro-Kopf-Baulandausweisung den abgewerteten Landesvergleichswert unterschreitet.

Tabelle 4.3: Kommunale Fiskalwirkung von BLAU bei „partieller Fondslösung“ (bei Abstrahieren von möglichen Fondsmittelzuflüssen)

Kommunale Pro-Kopf-Baulandausweisung	b_i/EW_i im Vergleich zum landesweiten Referenzwert B/P	Kommunale Pro-Kopf-Fiskalwirkung
Hohes Niveau	$b_i / EW_i > B / EW$	Hohe Nettoumlagelast
„Mittleres“ Niveau	$\alpha \cdot (B / EW) < b_i / EW_i < B / EW$	Niedrige Nettoumlagelast
Niedriges Niveau	$b_i / EW_i < \alpha \cdot (B / EW)$	Nettotransferzufluss

Quelle: in Anlehnung an Krumm (2003a)

¹⁰ Dies impliziert, dass die restlichen 20% des Umlageaufkommens, $(1-\alpha)=0,2$, die nicht über den Einwohnerschlüssel zurückverteilt werden, in den Innenentwicklungsfonds fließen.

¹¹ Vgl. dazu in allgemeinerem Zusammenhang Krumm (2003a), S. 413.

Nimmt man als Beispielfall eine Ausschüttungsquote von 80% ($\alpha=0,8$), dann ergibt sich im Vergleich zu dem unter 4.1.3 vorgestellten – auf das BLAU-Basismodell abstellende – Szenario folgende Änderungen: Durch die nicht vollständige Ausschüttung über den Einwohnerschlüssel mindert sich der Pro-Kopf-Rückflussbetrag für alle Kommunen um 80 Geldeinheiten (GE), und zwar dadurch, dass hier nun nicht mehr der „volle“, sondern der mit der Ausschüttungsquote abgewertete Landesvergleichswert herangezogen wird. Dies bedeutet, dass sich für Kommune 1 (Kommune 2) die Pro-Kopf-Nettoumlagebelastung von 200 auf 280 GE (von 100 auf 180 GE) erhöht und sich für Kommune 3 die Nettotransferzuflüsse (pro Kopf) von 100 auf 20 GE mindern. Stellt man bei der Betrachtung nicht auf die Pro-Kopf-, sondern die absoluten Werte ab, dann zeigt sich Folgendes: Die drei Kommunen erbringen zusammen Nettoumlagezahlungen in Höhe von 2 Mio. GE (1,4 Mio. + 0,9 Mio. – 0,3 Mio.), da nämlich vom Bruttoumlageaufkommen von 10 Mio. GE nur 80%, also 8 Mio. GE, ausgeschüttet werden. Im Basismodell wurde (über den Einwohnerschlüssel) noch das gesamte BLAU-Aufkommen ausgeschüttet, d.h., die Nettoumlagezahlungen der Kommunen saldierten sich dort zu Null.

Bei der bisherigen Betrachtung wurde lediglich die Fiskalwirkung berücksichtigt, die sich aus der (umlagepflichtigen) städtebaulichen Außenentwicklung ergibt. Unterstellt man jedoch, dass zumindest ein Teil der Kommunen (auch) Innenentwicklung betreibt, dann erhalten die entsprechenden Kommunen Finanztransfers aus dem von BLAU gespeisten Innenentwicklungsfonds.¹² Bei der interkommunalen Verteilung der Fondsmittel könnte beispielsweise auf einen Kostenmaßstab abgestellt werden. Dann würde ein Teil der bei den Kommunen (für Brachflächenrecycling, Altlastensanierung etc.) anfallenden Projektkosten bezuschusst werden. Je höher die entsprechenden Zuschüsse ausfallen, um so stärker verbessert sich die fiskalische Nettoposition der jeweiligen Kommune.

Eine Abweichung vom BLAU-Basismodell ist auch dann angezeigt, wenn man raumordnerisch-flächenpolitische Ziele auf interkommunaler Ebene umsetzen will. Auch in diesem Fall kommt die Ergänzung des Einwohnerschlüssels durch eine Fondslösung in Betracht. Sollen beispielsweise Kommunen, die flächennutzungsbezogene „ökolo-

¹² Ein hypothetisches Beispiel, bei dem die entsprechende vollständige kommunalfiskalische Wirkung erörtert wird, findet sich in Krumm (2003c).

gische Ausgleichsleistungen“ für ihr Umland erbringen entsprechende Kompensationszahlungen erhalten, so ist dies im Rahmen des BLAU-Konzepts möglich.

Bereits unter dem Regime des BLAU-Basismodells erhalten „Öko-Kommunen“, die auf eine im Landesvergleich übermäßige bauliche Inanspruchnahme bisheriger Außenbereichsflächen verzichten dadurch eine *indirekte* – eher pauschale - Entschädigung für die damit verbundenen Opportunitätskosten (etwa entgangene Gewerbesteuererinnahmen), dass sie Nettotransferempfänger des BLAU-Fiskalsystems sind. Wird darüber hinaus auch eine *direkte* Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen angestrebt, dann wird nur ein Teil des Umlageaufkommens nach dem Einwohner-schlüssel ausgeschüttet, während der andere Teil in einen Öko-Fonds eingestellt wird, aus dem Transfers an die Ökoleistungen bereitstellenden Kommunen gezahlt werden.¹³ Damit dürfte bei einem Teil der Kommunen die Bereitschaft zunehmen, weniger Baufläche auszuweisen.

In Rahmen des direkten wie auch des indirekten Abgeltungsansatzes kommt es zu einer Quersubventionierung der Öko-Kommunen durch diejenigen Kommunen, die extern „bereitgestellte“ ökologische Ausgleichsleistungen (z.B. naturnahe Erholungsräume der Öko-Kommunen) in Anspruch nehmen. Allerdings dürfte es bei der Umsetzung des *direkten* Abgeltungskonzepts insoweit Probleme geben, als ein geeigneter Maßstab für die Verteilung der Fondsmittel gefunden werden muss. Ein finanztechnisches Abstellen auf die mit dem Verzicht auf die kommunale Baulandausweisung verbundenen Opportunitätskosten kommt deshalb nicht in Betracht, da diese Kosten intersubjektiv nicht nachprüfbar sind. Für die im Rahmen des Basismodells systeminhärent realisierte *indirekte* Abgeltung der ökologischen Ausgleichsleistungen ergibt sich eine solche Problematik jedoch nicht, da hier keine Kostenmaßstäbe o.ä. herangezogen werden müssen.

4.1.5 Weitere Modellvariationen

Die bisher angeführten Abweichungen vom BLAU-Basismodell (mit „reinem“ Einwohner-schlüssel) bezogen sich auf Modifikationen bei der Rückverteilung des Umlage-

¹³ Auch dies ist ein Fall, bei dem zusätzlich zur Umlageerhebung auch die Aufkommensverwendung in den Dienst der ökologischen Lenkungsaufgabe gestellt wird.

aufkommens. Es sind aber auch andere Arten der Abweichung denkbar, etwa in der Weise, dass kein einheitlicher Umlagesatz erhoben wird.

Nimmt man in diesem Zusammenhang den soeben behandelten Aspekt „Umsetzung raumstruktureller Ökoziele“ wieder auf, dann könnte eine Differenzierung des Umlagesatzes in folgender Weise vorgenommen werden: Sieht die Landes- bzw. Regionalplanung etwa als Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung die Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen vor, dann kann sie diesen im Vergleich zu den anderen Kommunen (Eigenentwicklungskommunen) einen ermäßigten Umlagesatz einräumen.¹⁴ Damit ergibt sich für die aus raumplanerischer Sicht präferierten Siedlungsachsenkommunen der Bruttoumlageterm $u^S b_i^S$, für die Eigenentwicklungskommunen $u^E b_i^E$ (mit $u^E > u^S$), während der Redistributionsterm für alle Kommunen einheitlich ist.¹⁵ Der damit für die Eigenentwicklungskommunen induzierte stärkere Anreiz, sich „flächensparend“ zu verhalten, führt tendenziell dazu, dass der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen stattfindet, was der zugrunde liegenden raumplanerisch-flächenpolitischen Zielsetzung entspricht.

Bei der bisherigen Analyse wurde unterstellt, dass der gesamte Umfang kommunaler Bauflächenausweisung der Umlagenerhebung unterliegt. Es ist jedoch auch möglich, dass das Land nur einen gewissen Anteil der kommunalen Bauflächenausweisung mit der Umlage belastet, etwa mit der Überlegung, den Kommunen ein gewisses Maß an städtebaulicher Außenentwicklung umlagefrei zu ermöglichen.¹⁶

Ein für die Kommunen vorgesehener Umlagefreibetrag müsste zunächst auf der Landesebene fixiert werden, d.h. für die Landesfläche würde in einem ersten Schritt festgelegt, in welchem Umfang für die Umlageerhebungsperiode Baulandausweisungsfläche umlagefrei bleiben soll (B^f). In einem zweiten Schritt würde dieser lan-

¹⁴ Auf andere – zumindest theoretisch denkbare – Formen der interkommunalen Differenzierung zugunsten von Siedlungsachsenkommunen (Freibetragsregime, bevorzugte Redistribution) soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

¹⁵ Der Redistributionsterm lautet für alle Kommunen: $(EW_i/EW)(u^S B^S + u^E B^E)$, wobei B^S und B^E für die während der Umlageerhebungsperiode realisierte Baulandausweisungsfläche aller Siedlungsachsenkommunen bzw. aller Eigenentwicklungskommunen steht.

¹⁶ Die Möglichkeit, eine Baulandausweisungsumlage mit Freigrenze statt Freibetrag einzuführen, soll hier von vornherein als nicht sinnvolle Ausgestaltungsoption verworfen werden. Im Falle einer Freigrenze würde nämlich bei deren Überschreiten nicht nur der die Freigrenze überschreitende Teil der Baulandausweisungsfläche umlagepflichtig, sondern die gesamte Ausweisungsfläche.

desweite Umlagefreibetrag auf die Kommunen verteilt. Nimmt man als einfachen interkommunalen Verteilungsschlüssel die Einwohnerzahl, dann ergäbe sich für jede Kommune dieselbe Pro-Kopf-Fläche an neuem Bauland, die umlagefrei wäre. In einem solchen Fall bestimmt sich die Bruttoumlagelast nach folgender Formel:

$$U_i = u \cdot (b_i - b_i^f) \quad \text{mit} \quad b_i^f = \frac{EW_i}{EW} \cdot B^f.$$

Bemessungsgrundlage der Umlage ist also lediglich die über den Freibetrag hinausgehende Baulandausweisung b_i , wobei sich der individuelle Freibetrag b_i^f als einwohnerbezogener Anteil (EW_i/EW) am landesweiten Freibetrag B^f ergibt.¹⁷ Nimmt man den auf die Einwohnerzahl bezogenen Bruttoumlagetarif

$$\frac{U_i}{EW_i} = u \cdot \left(\frac{b_i}{EW_i} - \frac{B^f}{EW} \right)$$

dann erkennt man, dass für eine Kommune nur dann eine Umlagelast auftritt, wenn sie die landesweit pro Kopf freigestellte Baugebietsausweisung (B^f/EW) überschreitet. Im Intervall oberhalb des Pro-Kopf-Freibetrages ergibt sich in Bezug auf die Bruttoumlagebelastung dann aber eine „indirekte Progressionswirkung“, und zwar dadurch, dass der Pro-Kopf-Umlagefreibetrag – relativ gesehen – immer weniger ins Gewicht fällt.

An dieser Stelle soll schließlich noch auf die Möglichkeit eines alternativen Freibetragsregimes eingegangen werden: Bei der Zuteilung des landesweiten Freibetrags auf die einzelnen Kommunen könnte zusätzlich zum Einwohnerschlüssel ein Sozialkriterium (z.B. Arbeitslosigkeit, Kommunalverschuldung) zur Anwendung kommen.¹⁸ Geht man davon aus, dass das Sozialkriterium mit einem Gewicht von $1-\lambda$ die Zuteilung des Umlagefreibetrags determiniert, dann bestimmt sich der Freibetrag einer Kommune i wie folgt:

¹⁷ Für den Fall, dass eine Kommune mit ihrer Baulandausweisungsfläche den Freibetrag unterschreitet, wird annahmegemäß keine „negative Umlage“ fällig.

¹⁸ Denkbar wäre auch, dass anstelle eines „Sozialkriteriums“ ein flächenpolitisches Kriterium verwendet wird, das etwa auf das flächenpolitische Verhalten von Kommunen vor Einführung der Baulandausweisungsumlage abstellt (also z.B. Freibeträge für bisherige „flächensparende“ Kommunen).

$$b_i^f = \left(\lambda \cdot \frac{EW_i}{EW} + (1 - \lambda) \cdot \frac{a_i}{A} \right) \cdot B^f$$

wobei die Kennziffer a_i/A den kommunalindividuellen Anteil an der landesweiten Arbeitslosenzahl bzw. Kommunalverschuldung abbildet. Unter diesen Regimebedingungen können „sozial benachteiligte“ Kommunen eine höhere Pro-Kopf-Baulandausweisung auf umlagefreier Basis durchführen als andere Kommunen.

Es soll bereits an dieser Stelle – d.h. losgelöst von der an späterer Stelle vorgenommenen ausführlichen Bewertung – darauf hingewiesen werden, dass die mit einem Freibetragsregime verbundenen Zielsetzungen i.d.R. besser durch eine geeignete Ausgestaltung der Verwendung des BLAU-Aufkommens umgesetzt werden können.

Hier nun noch eine weitere – eher theoretische – Ausgestaltungsoption, nämlich der Progressionstarif. Bisher wurde ein proportionaler Umlagesatz unterstellt. Denkbar wäre aber auch eine Baulandausweisungsumlage, deren marginaler Umlagesatz mit steigender Pro-Kopf-Baulandausweisung zunimmt, um so eine „direkte Progressionswirkung“ zu erreichen.¹⁹ Damit ergäbe sich für die Pro-Kopf-Bruttoumlagebelastung folgende Formel:

$$\frac{U_i}{EW_i} = u_i(b_i / EW_i) \cdot \frac{b_i}{EW_i} \quad \text{mit} \quad 0 < u_i'(\cdot) < u_{i,\max}'$$

Die Pro-Kopf-(Brutto)Umlagelast einer Kommune i würde hier im Gegensatz zum Fall eines Proportionaltarifs nicht nur dadurch steigen, dass sich mit zunehmender Pro-Kopf-Baulandausweisung die Bemessungsgrundlage der Umlage erhöht, sondern auch dadurch, dass der so genannte marginale Umlagesatz u_i' mit steigender Pro-Kopf-Baulandausweisung (bis zum Spitzensatz $u_{i,\max}'$) immer höher ausfällt. Damit ergibt sich für die Kommunen kein einheitlicher Umlagesatz. Dieser individuelle Umlagesatz $u_i(b_i/EW_i)$, fällt um so höher aus, je höher die jeweilige Pro-Kopf-Bauflächenausweisung ist (da $u_i'(\cdot) > 0$).

¹⁹ Der „marginale Umlagesatz“ der Baulandausweisungsumlage bestimmt die zusätzliche Umlagebelastung, die sich im Falle einer bestimmten Erhöhung der Pro-Kopf-Baulandausweisung ergibt.

Eine vom Land intendierte progressive Belastungsstruktur wäre mit einer system-internen Rückverteilung des Umlageaufkommens auf der Basis eines Einwohner-schlüssels vereinbar, und zwar aus folgendem Grund: Der mit zunehmender Pro-Kopf-Bauflächenausweisung überproportional ansteigenden Umlagebelastung stünde ein Pro-Kopf-Mittelrückfluss U/EW gegenüber, der für alle Kommunen gleichhoch und damit unabhängig vom Pro-Kopf-Ausweisungsniveau ist.

Insgesamt ist jedoch zu bedenken: Ein progressiver Umlagesatz hat aus ökologischer Sicht auf den ersten Blick vielleicht insofern einen gewissen Reiz, als er eine „übermäßige“ Pro-Kopf-Baulandausweisung finanziell auch überproportional bestraft. Eine solche Ausgestaltungsoption hat jedoch – ebenso wie die Freibetragsregelung – den Nachteil, dass sie intertemporal nicht neutral ist: Sie begünstigt eine über die Umlageerhebungsperioden hinweg gleichmäßige Baulandausweisung. Es sollte für die kommunale Umlagebelastung jedoch keine Rolle spielen, ob ein bestimmter Umfang an Baugebietsausweisung über die einzelnen Umlageerhebungsperioden eher gleichmäßig oder ungleichmäßig verteilt wird.

Stärkere praktische Relevanz als ein Freibetragsregime oder ein Progressionstarif dürfte eine Modellvariante haben, bei der die Umlagelast nach Bebauungsarten differiert.²⁰ So könnte es etwa aus standortwettbewerblicher Sicht sinnvoll sein, dass die Umlage die kommunale Ausweisung von Gewerbegebieten weniger stark belastet als die von Wohngebieten.²¹ Dabei kann die Differenzierung durch unterschiedliche Umlagefreibeträge oder durch unterschiedliche Umlagesätze vorgenommen werden. Geht man von einer Umlagesatzdifferenzierung aus, dann gilt:

$$\frac{U_i}{EW_i} = u^W \frac{b_i^W}{EW_i} + u^G \frac{b_i^G}{EW_i}.$$

Wird der Umlagesatz für die Ausweisung von Gewerbegebieten (u^G) vom Land niedriger angesetzt als der entsprechende Satz für Wohngebiete (u^W), dann kommt es zu

²⁰ Die Frage, inwieweit eine Differenzierung nach ökologischen Kriterien, etwa der Bodenqualität, sinnvoll sein könnte, soll hier ausgeklammert bleiben. Zumindest theoretisch denkbar wäre, dass Baulandausweisungsflächen mit hoher ökologischer Bodenqualität einem höheren Umlagesatz unterworfen werden als andere Ausweisungsflächen, so dass ein gewisser Anreiz entstünde, wertvolle Böden vor der Versiegelung zu bewahren.

²¹ Das standortpolitische Argument bezieht sich auf den Ansiedlungswettbewerb deutscher Kommunen gegenüber dem Ausland, soweit ausländische Kommunen keiner der Baulandausweisungs-umlage entsprechenden flächenpolitischen Restriktion unterliegen.

einer Verzerrung des kommunalen Nutzen-Kosten-Kalküls zugunsten der Ausweisung von Gewerbebauflächen. Die landespolitisch erwünschte Folge wäre, dass unter einer so ausgestalteten Baulandausweisungsumlage die Ansiedlung von Unternehmen weniger stark „leidet“ als der Zuzug neuer Einwohner.

Obwohl gegen eine Freibetragsregelung im Rahmen des BLAU-Fiskalsystems tendenziell Bedenken bestehen, soll aus Gründen einer gewissen Vollständigkeit auch diese in Zusammenhang mit der sachlichen Differenzierung nach Bebauungsarten vorgestellt werden. Wird also die Differenzierung nach Bebauungsarten nicht über eine Umlagesatzdifferenzierung vorgenommen, dann wäre theoretisch auch eine Differenzierung des Freibetrages nach Bebauungsarten denkbar. In diesem Fall müsste das Land in einem ersten Schritt den landesweiten Freibetrag (B^f) für die umlagefreie Ausweisung von Baugebieten festsetzen. In einem zweiten Schritt wird dieser Freibetrag dann – nach standortpolitischen, ökologischen oder anderen Gründen – auf die einzelnen Bebauungsarten verteilt, d.h., es gilt damit $B^f = B^{W,f} + B^{G,f} = \eta B^f + (1-\eta)B^f$ (mit $B^{W,f}$ und $B^{G,f}$ für die umlagefreie Wohn- bzw. Gewerbebauausweisung). In einem dritten Schritt werden dann die bebauungsart-spezifischen Freibeträge der Kommunalebene zugeteilt, wobei hier unterstellt wird, dass der Umlagefreibetrag für Wohngebietsausweisungen nach der Einwohnerzahl und der Freibetrag für Gewerbegebietsausweisungen nach einem sozialpolitischen Verteilungsschlüssel a_i/A (kommunalindividueller Anteil an der landesweiten Arbeitslosenzahl bzw. Kommunalverschuldung) auf die einzelnen Kommunen verteilt wird. Damit gilt für die Pro-Kopf-Umlagelast einer Kommune i:

$$\frac{U_i}{EW_i} = u \cdot \left[\left(\frac{b_i^W}{EW_i} - \frac{b_i^{W,f}}{EW_i} \right) + \left(\frac{b_i^G}{EW_i} - \frac{b_i^{G,f}}{EW_i} \right) \right] \quad \text{mit } b_i^{W,f} = \frac{EW_i}{EW} \cdot \eta B^f \quad \text{und } b_i^{G,f} = \frac{a_i}{A} \cdot (1-\eta) B^f.$$

Begünstigt werden unter diesen Regimebedingungen nicht nur Kommunen, die eine relativ hohe „Arbeitslosenquote“ bzw. Pro-Kopf-Verschuldung haben, sondern auch diejenigen, deren städtebauliche Entwicklungspräferenzen hinsichtlich der Bebauungsart den Präferenzen des Landes entsprechen. Setzt also das Land entsprechend seinen politischen Präferenzen den landesweiten Freibetrag für Gewerbegebietsausweisungen relativ hoch an (d.h. relativ hoher Gewichtungsfaktor $1-\eta$), dann werden die Kommunen bevorzugt, die im Vergleich zur Wohngebietsaus-

weisung relativ viel Gewerbebauland ausweisen wollen. Benachteiligt werden dagegen diejenigen Kommunen, die hinsichtlich der Bebauungsart im Vergleich zum Land atypische Präferenzen haben. Bei diesen kann nämlich der Fall eintreten, dass sie den Freibetrag der aus Landessicht präferierten Bebauungsart gar nicht voll in Anspruch nehmen, den Freibetrag für die andere Bebauungsart aber überschreiten und damit umlagepflichtig werden. Dies ist einer der Unterschiede zum Freibetragsregime ohne Differenzierung.

4.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung

4.2.1 Die ökologische Dimension

Die Baulandausweisungsumlage verteuert für die Kommunen die Ausweisung neuer Baugebiete und führt damit dazu, dass das Siedlungsflächenwachstum insgesamt abgeschwächt wird. Zu diesem Niveaueffekt kommt ein Struktureffekt, und zwar insofern als ein Teil der städtebaulichen Entwicklung vom Außen- auf den Innenbereich umgelenkt wird, da die Innenentwicklung umlagefrei gestellt ist. Die Innenentwicklung in Form von Brachflächenrecycling, Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung wird für die Kommunen also attraktiver als vor Einführung der Baulandausweisungsumlage. Damit kommt es zu einer geringeren Landschaftszersiedelung als wenn die entsprechende Bebauung im Außenbereich stattgefunden hätte.

Es ist klar, dass es durch die Einführung von BLAU zu einer Abschwächung des Flächenverbrauchs kommt. Allerdings kann aufgrund des preissteuernden Charakters der Umlagelösung nicht sichergestellt werden, dass sich der während einer Umlageerhebungsperiode realisierte bundes- bzw. landesweite Flächenverbrauch auf einen bestimmten Umfang beschränkt. Die ökologische Treffsicherheit der Umlagelösung ist also eingeschränkt. Es kann jedoch Folgendes festgestellt werden: Die Lenkungswirkung fällt um so höher aus, je höher der vom Staat festgesetzte Umlagesatz ist, je stärker die Kommunen auf eine Erhöhung ihrer Baulandausweisungskosten reagieren und je geringer die Chancen sind, dass sie die Umlagekosten auf die privaten Bauwilligen weiterwälzen können. Doch selbst in den Fällen, in denen den Kommunen die Weiterwälzung der Umlagelast gelingen sollte, ergibt sich ein nachgelagerter, wenngleich abgeschwächter, ökologischer Lenkungseffekt. Wollen nämlich die Kommunen die Kosten der Baulandausweisungsumlage über höhere Preise

für die Baulandbereitstellung an die Bauwilligen weitergeben, dann geht über diesen Preiseffekt deren Nachfrage nach Bauland zurück. Damit sinkt für die Kommunen von der Nachfrageseite her die Attraktivität der Baulandausweisung. Die ökologische Lenkungswirkung auf der zweiten Stufe hängt nun davon ab, wie stark die privaten Bauwilligen auf die Erhöhung der Baulandbereitstellungspreise reagieren. Je höher die entsprechende Preiselastizität der Bauwilligen ist, um so stärker geht die Nachfrage nach Bauland zurück. Dies könnte dazu führen, dass die Kommunen bei der Baulandausweisung von einer bisher tendenziell angebotsorientierten mehr zu einer nachfrageinduzierten Baulandpolitik übergehen.

Wie bereits erwähnt, kann der Staat (Bund, Land) den Umlagesatz nicht in der Weise festlegen, dass dadurch ein ganz bestimmtes Öko-Ziel – d.h. ein bestimmter maximaler Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche – erreicht wird. Dies liegt daran, dass der Staat die mit der Ausweisung von Baugebieten verbundenen kommunalen Nutzen und Kosten nicht genau abschätzen kann (Informationsdefizit). Im längerfristigen Kontext ist jedoch eine Nachsteuerung im Wege des „trial and error“ möglich. Führt z.B. der in einer Umlageerhebungsperiode zugrunde gelegte Umlagesatz zu einer unzureichenden Abschwächung des Flächenverbrauchs, dann kann in der Folgeperiode ein höherer Umlagesatz angesetzt werden, um so die Chancen für eine Ökozielerreichung zu erhöhen. Wird bei der Rückverteilung des Umlageaufkommens der Einwohnerschlüssel durch den Fondsansatz ergänzt, dann kann als zusätzliche Stellschraube die Ausschüttungsquote herangezogen werden. Wird diese Quote abgesenkt, dann führt auch dies zu einer erhöhten ökologischen Lenkungswirkung der Umlage.

Die Baulandausweisungsumlage bewirkt nicht nur die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums im Außenbereich, sondern führt auch zu einer verstärkten Innenentwicklung, da die Innenentwicklung keiner Umlagelast unterliegt. Damit ergibt sich eine indirekte Steuerungswirkung für den Innenbereich, die durch eine zusätzliche Steuerung dann ergänzt wird, wenn zumindest ein Teil des BLAU-Aufkommens in einen Öko-Fonds eingespeist wird, aus dem kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden. Die ökologische Lenkungswirkung würde also dadurch verstärkt, dass nicht nur die Umlageerhebung, sondern auch die Verwendung des Umlageaufkommens in den Dienst der umweltpolitischen Steuerung gestellt wird.

Innenentwicklung ist jedoch auch nur bis zu einem gewissen Grad ökologisch (und sozio-ökonomisch) vertretbar. Um hier die entsprechenden Ökogrenzen einzuhalten, ist es notwendig, dass das Raumplanungsrecht entsprechende Leitplanken setzt (z.B. maximale Dichte der Bebauung). Der entsprechende BLAU-finanzierte Öko-Fonds kann jedoch auch dazu eingesetzt werden, „ökologische Ausgleichsleistungen“, die Kommunen (etwa in Form der Bereitstellung naturnaher Erholungsräume) für ihr Umland erbringen, abzugelten. Damit schafft die Baulandausweisungsumlage quasi in einer „Zweitfunktion“, eine flächenpolitische Finanzmasse, die etwa für Naturschutzzwecke eingesetzt werden kann.

Der Grad der ökologischen Zielerreichung, d.h. die Abschwächung des Flächenverbrauchs, kann räumlich sehr stark streuen, selbst wenn interkommunal ein einheitlicher Umlagesatz zur Anwendung kommt, und zwar u.a. dann, wenn die einzelnen Kommunen unterschiedlich starke Präferenzen hinsichtlich der Baulandausweisung haben. Ein pro Kopf gerechnet relativ hoher Flächenverbrauch ergibt sich in Kommunen mit hohen Baulandausweisungsnutzen und denen mit guten Chancen für die Weiterwälzung der Umlagelast. Die anderen Kommunen werden dagegen eher flächenschonend agieren. Die Art der räumlichen Streuung des ökologischen Zielerreichungsgrades kann bis zu einem gewissen Grad durch das Konzept eines räumlich differenzierten Umlagesatzes beeinflusst werden. Wird z.B. den Kommunen in Siedlungs- und Verkehrsachsen ein ermäßigter Umlagesatz eingeräumt, dann wird der Flächenverbrauch in anderen Kommunen tendenziell stärker gebremst. Damit konzentriert sich das zukünftige Siedlungswachstum in der Tendenz eher im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen, was raumordnungspolitisch und ökologisch erwünscht ist.

Während die hier erreichte interkommunale Verteilung des ökologischen Zielerreichungsgrades auf einer raumordnungspolitisch motivierten Differenzierung des Umlagesatzes basiert, können auch durch anderweitige Abweichungen vom BLAU-Basismodell räumliche Streuungseffekte begünstigt werden, die freilich keinen ökologischen Hintergrund mehr haben. Kommt z.B. ergänzend zum Einwohnerschlüssel bei der BLAU-Rückverteilung ein Sozialschlüssel zur Anwendung, dann ergeben sich für Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit bzw. hoher Pro-Kopf-Kommunalverschuldung geringere Lenkungsanreize, so dass diese in der Tendenz einen geringeren

ökologischen Lenkungsbeitrag als andere Kommunen erbringen. Dies gilt in analoger Weise für die im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs als „finanzschwach“ eingestuften Kommunen, sofern der Kommunalebene als Kompensation für die Einführung der Baulandausweisungsumlage vom Land eine höhere Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt wird.

Geht man davon aus, dass die Bebauungsarten unterschiedlich stark durch BLAU belastet werden, dann streut die ökologische Lenkungsintensität zwischen Wohn- und Gewerbekommunen: Wird z.B. vor dem Hintergrund des Standortwettbewerbs mit dem Ausland für die Ausweisung von Gewerbebaugebieten ein niedriger Umlagesatz angesetzt als für die Ausweisung von Wohnbaugebieten, dann ist die Lenkungswirkung in den Wohnkommunen stärker als in den Gewerbekommunen.

Wird nicht die gesamte Baulandausweisung der Umlage unterworfen, weil den Kommunen ein Freibetrag eingeräumt wird, dann schwächt dies die ökologische Lenkungswirkung. Dagegen führt die Ausgestaltungsoption „Progressionstarif“ zu einer stärkeren Beschränkung des Flächenverbrauchs, da hier mit steigender Pro-Kopf-Baulandausweisung nicht nur die Bemessungsgrundlage der Baulandausweisungsumlage zunimmt, sondern auch der zur Anwendung kommende marginale Umlagesatz.

4.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension

Geht man von der Zielsetzung aus, den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche zu bremsen, dann ist die Umsetzung dieses Ziels mit Hilfe einer Baulandausweisungsumlage gesamtwirtschaftlich kostengünstiger als dies durch eine Verschärfung des ordnungsrechtlichen Raumplanungsrechts möglich wäre. Dies liegt daran, dass der raumplanerische Ansatz den einzelnen Kommunen ganz bestimmte Ökozielbeiträge zuweisen würde, und zwar unabhängig davon, mit welchen Kosten dies für die einzelnen Kommunen verbunden wäre. Kosten in diesem Sinne sind die Opportunitätskosten, die den Kommunen dadurch entstehen, dass sie auf die Ausweisung von Bauland verzichten (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen). Das BLAU-Konzept nimmt dagegen auf Kostendifferenzen zwischen Kommunen insofern Rücksicht, als es den einzelnen Kommunen die Entscheidung überlässt, in welchem Maße sie zur Erreichung des Ökoziels beitragen wollen. Die Kommunen wägen dabei

zwischen zwei Kostenkategorien ab: den bei Baulandausweisung anfallenden Umlagekosten und den Opportunitätskosten, die im Falle des Verzichts auf Baulandausweisung entstehen. Dies impliziert, dass diejenigen Kommunen, die nur niedrige Opportunitätskosten haben, auf Baulandausweisungen weitgehend verzichten, um so die tendenziell höheren Umlagekosten zu sparen. Dagegen werden Kommunen mit relativ hohen Opportunitätskosten in größerem Maße Umlagekosten in Kauf nehmen, da sich für sie die Ausweisung neuer Baugebiete eher lohnt. Die größten ökologischen Zielbeiträge kommen also von denjenigen Kommunen, die niedrige Opportunitätskosten aufweisen – d.h., der Flächenverbrauch wird insbesondere bei den Kommunen zurückgeführt, denen dadurch nur vergleichsweise geringe Gewerbesteuererinnahmen etc. entgehen. Damit kommt es zu einer gesamtwirtschaftlich kostenminimalen Umsetzung des Ökoziels „Reduzierung des Flächenverbrauchs“. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass den Kommunen als Alternative zur Außenentwicklung nicht nur die Option „Verzicht auf städtebauliche Entwicklung“ zur Verfügung steht, sondern dass ihnen in Form der Innenentwicklung auch eine umlagefreie Entwicklung möglich ist. Durch die Einführung von BLAU kommt es also zu einer Verschiebung der relativen „Preise“ zu Lasten der kommunalen Handlungsoption „Außenentwicklung“.

Die Möglichkeit der Kommunen, durch die Anwendung von flächensparenden Baulandnutzungskonzepten Umlagekosten zu sparen, induziert bei diesen Anreize, innovative bebauungspolitische Ansätze zu entwerfen bzw. entwickeln zu lassen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf eine effizientere Gestaltung neuer Baugebiete, also der Außenbereichsentwicklung, sondern auch im Hinblick auf eine verstärkte Innenbereichsentwicklung (Brachflächenrecycling etc.), da diese ja umlagefrei gestellt ist. Die entsprechende Anreizwirkung fällt dabei um so höher aus, je höher der vom Staat festgesetzte Umlagesatz ist. Der Anreiz für die Entwicklung innovativer Innenentwicklungskonzepte fällt zudem stärker aus, wenn ein Teil des BLAU-Aufkommens in einen Innenentwicklungsfonds fließt.

Geht man davon aus, dass die Kommunen unter dem BLAU-Regime weniger Bauland ausweisen bzw. bis zu einem gewissen Grad die Umlagelast auf die privaten Bauwilligen überwälzen können, dann gilt: Sowohl der Verknappungs- als auch der Kostenüberwälzungseffekt führen dazu, dass auch auf der Ebene der privaten Bau-

willigen Innovationsanreize gesetzt werden. Private Wohn- und Gewerbebauwillige werden bemüht sein, kleinere Baulandflächen in Anspruch zu nehmen, um so Kosten zu sparen. Damit ergeben sich für diese verstärkt Anreize zum „flächensparenden Bauen“.

Bei der Beurteilung der „ökonomischen Effizienz“ von BLAU wurde bisher implizit vom BLAU-Basismodell ausgegangen, das u.a. einen für alle Kommunen einheitlichen Umlagesatz unterstellt. Wird jedoch den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen aus raumordnungspolitisch-ökologischen Gründen ein ermäßigter Umlagesatz zugestanden, dann kommt es zwischen diesen und den restlichen Kommunen zu einem Auseinanderfallen der relevanten („marginalen“) Opportunitätskosten. Der damit verbundene Verzicht auf eine gesamtwirtschaftlich kostenminimale Umsetzung des Ökoziels erfolgt hier, weil die raumordnungspolitische Zielsetzung höher eingestuft wird bzw. weil damit eine regionalisierte Umsetzung des Ökoziels erreicht wird.

Wird die Ausweisung von Gewerbegebieten mit einem niedrigeren Umlagesatz belegt als die Ausweisung von Wohngebieten, so führt dies ebenfalls zu allokativen Verzerrungen. Dieses Manko ist jedoch dann gerechtfertigt, wenn man die mit der BLAU-Einführung verbundenen Nachteile im internationalen Ansiedlungswettbewerb begrenzen will. Damit ergibt sich der Übergang zu den standortwettbewerblichen Implikationen einer Baulandausweisungsumlage.

Geht man davon aus, dass durch die BLAU-Einführung in Deutschland die kommunale Bereitstellung von Bauland für die Privaten in geringerem Umfang bzw. zu höheren Preisen erfolgt als im Laissez-faire-Fall, dann ergeben sich daraus für Deutschland standortwettbewerbliche Nachteile.²² Inwieweit Standortnachteile vor dem Hintergrund der angesprochenen Mengen- und Preiseffekte auch für den Wohnbaubereich auftreten, bleibt bei dieser Bewertung ausgeklammert, stattdessen wird im Folgenden ausschließlich auf den gewerbebaulichen Bereich abgestellt.²³

²² Abstrahiert wird an dieser Stelle – aufgrund der tendenziell geringen Relevanz - von positiven Standortwirkungen, die damit zusammenhänge, dass eine „intakte Landschaft“ für Unternehmen und deren Belegschaft im Einzelfall ein positiver Standortfaktor sein kann.

²³ Verbindungen zwischen beiden Teilen gibt es z.B. insoweit, als auch ein „adäquates“ Wohnangebot für die Belegschaften von Firmen im internationalen Wettbewerb ein Standortkriterium sein kann.

Die Einführung einer Baulandausweisungsumlage hat sowohl einen Mengen- als auch einen Preiseffekt, die sich im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands bezüglich der Ansiedlung von Unternehmen ergeben. Zum einen bewirkt die Umlage, dass die Kommunen nun weniger Gewerbebauland ausweisen. Damit kommt es zu einer Verknappung des Flächenangebots, also zu einem aus standortpolitischer Sicht negativen Mengeneffekt. Damit verbunden ist ein entsprechend negativer Preiseffekt, d.h. die nur noch in geringerem Umfang zur Verfügung stehenden neuen Gewerbeflächen werden für die Unternehmen teuer. Eine zweite Ursache für Preissteigerungen ergibt sich dann, wenn es den Kommunen gelingt, die Umlagekosten auf die ansiedelnden Unternehmen weiterzuwälzen.

Die Stärke dieser Effekte hängt nun von verschiedenen Faktoren ab: Die entsprechende Wirkung fällt um so größer aus, je höher der vom Staat angesetzte Umlagesatz ist. Will der Staat insgesamt eine starke ökologische Lenkungswirkung erzielen, gleichzeitig aber standortpolitischen Aspekten Rechnung tragen, dann kann er für die Gewerbebaulandausweisung im Vergleich zur Wohnbaulandausweisung einen ermäßigten Umlagesatz ansetzen. Damit fällt die Anpassungslast stärker auf den Wohnbaubereich, der keinem vergleichbaren internationalen Ansiedlungswettbewerb ausgesetzt ist. Entsprechenden standortpolitischen Aspekten kann aber auch auf der Kommunalebene Rechnung getragen werden, und zwar zum einen dadurch dass dem Gewerbe eher noch Ausweisungsfläche zur Verfügung gestellt wird als dem Wohnbereich bzw. zum zweiten eine Überwälzung der Umlagekosten weniger auf ansiedlungswillige Gewerbebetriebe als auf Wohnungsbauer erfolgt. Ungeachtet dieser möglichen Abschwächungen wird es zumindest zu begrenzten negativen Wirkungen auf ansiedlungswillige Unternehmen kommen.

Die Frage ist nun, inwieweit die Unternehmen zum einen auf Mengenverknappung, zum zweiten auf die erhöhten Baulandbereitstellungskosten reagieren. Gesamtwirtschaftlich gesehen wird aufgrund der Flächenverknappung bzw. -verteuerung ein Teil von Ansiedlungen nicht zustande kommen, so dass negative Arbeitsmarktrückwirkungen auftreten. Gleichzeitig sinkt für die Unternehmen die Chance, eine Ansiedlung in ihrer „Wunschkommune“ realisieren können. Differenziert man nach Branchen, so ist zu prüfen, für welche Wirtschaftszweige der Umfang bzw. die Kosten der Gewerbebauf Flächen ein besonders wichtiger Standortfaktor ist. Insgesamt sind vor

allem diejenigen Wirtschaftssektoren negativ betroffen, die tendenziell flächenintensiv bauen. Hier kommt es u.a. darauf an, inwieweit die Option „Flächensparender Gewerbebau“ technisch möglich bzw. betriebswirtschaftlich vertretbar ist. Von der Branchenzugehörigkeit wird es zum Teil auch abhängen, in welchem Maße die Unternehmen die BLAU-bedingten Mehrkosten in höheren Preisen auf ihre Kunden weiterwälzen können.

Wichtig ist auch die Frage, inwieweit einzelne Unternehmen insoweit „mobil“ sind, als sie bei ihrer Ansiedlungswahl nicht an den Standort Deutschland gebunden sind. Bei solchen international mobilen Unternehmen dürfte es zu Abwanderungen kommen, ebenso zu weniger Zuwanderungen.²⁴ In jedem Fall aber werden solche „mobile“ Firmen eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den Kommunen haben als immobile, d.h., sie werden von den negativen Mengen- und Preiseffekten weniger stark betroffen.

Standortwettbewerbliche Wirkungen ergeben sich nicht nur gegenüber dem Ausland, sondern auch zwischen den Kommunen im Inland. Unmittelbare Relevanz hat die BLAU-Ausgestaltungsoption, dass Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen aus raumordnungspolitischen Gründen nur einen ermäßigten Umlagesatz zu zahlen haben. In diesem Fall haben die in diesen raumplanerischen Präferenzgebieten gelegenen Kommunen einen Standortvorteil gegenüber den restlichen Kommunen. Da weitere interkommunale Aspekte, die eine standortwettbewerbliche Dimension haben vor allem auch von verteilungspolitischer Bedeutung sind, werden diese im folgenden Punkt mitbehandelt.

4.2.3 Die verteilungspolitische Dimension

Die angesprochene interkommunale Differenzierung der Umlagesätze zugunsten der in Siedlungs- und Verkehrsachsen gelegenen Kommunen bringt für diese Kommunen nicht nur standortwettbewerbliche Vorteile, sondern stärkt auch deren vertei-

²⁴ Zwar erfolgen Direktinvestitionen ins Inland oftmals nicht durch „greenfield“-Investments, d.h. durch Neugründungen auf der „Grünen Wiese“ (vgl. Krumm/Strotmann 2002, S. 52), gleichwohl würden sich durch die Implementierung einer Baulandausweisungsumlage ebenso wie bei Flächenausweisungszertifikaten – negative standortpolitische Rückwirkungen für Deutschland ergeben, da auch die im Inland bereits existierenden Firmen, in die ausländische Kapitalgeber investieren wollen, schlechteren flächenpolitischen Rahmenbedingungen „ausgesetzt“ sind als unter Laissez-faire-Bedingungen.

lungspolitische Position, zum einen unmittelbar durch die bevorzugte Behandlung innerhalb des BLAU-Fiskalsystems und zum anderen mittelbar über die daraus resultierenden Standortvorteile. Unabhängig von der Frage der interkommunalen Differenzierung der Umlagelast haben diejenigen Kommunen Standort- und damit Verteilungsnachteile, die nahe an der deutschen Außengrenze liegen, so dass sie stärker als andere deutsche Kommunen mit ausländischen Kommunen im Ansiedlungswettbewerb konkurrieren, die nicht dem BLAU-Regime o.ä. unterliegen.

Wird ein BLAU-Freibetragsregime eingeführt, das bei der interkommunalen Zuteilung der Freibeträge nicht allein auf die Einwohnerzahl abstellt, sondern ergänzend einen Sozialschlüssel heranzieht, dann hätten daraus diejenigen Kommunen verteilungspolitische Vorteile, die z.B. gemessen an der Arbeitslosigkeit bzw. Pro-Kopf-Kommunalverschuldung, als „sozial schwach“ gelten. Bei einer Differenzierung des Umlagesatzes nach Bebauungsarten hätten diejenigen Kommunen Vorteile, die bevorzugt die Bebauungsart ausweisen wollen, die dem niedrigeren Satz unterliegt. Würde also für die Ausweisung von Gewerbegebieten gegenüber der von Wohngebieten ein ermäßigter Umlagesatz zur Anwendung kommen, dann hätten Kommunen, die (zukünftig) als Gewerbekommunen agieren wollen, verteilungspolitische Vorteile, da die von ihnen präferierten Bebauungsarten einer geringeren Umlagelast unterliegen.

Starke Verteilungsrelevanz hat insbesondere die Frage, nach welchem Prinzip das BLAU-Aufkommen auf die Kommunen zurückverteilt wird. Würden die Kommunen für die mit der Erhebung der Baulandausweisungsumlage verbundene finanzielle Mehrbelastung vom Land dadurch kompensiert, dass ihnen ein höherer Anteil am gesamtstaatlichen Einkommensteueraufkommen zugestanden wird, dann würden davon pro Kopf gerechnet einkommensteuerstarke Kommunen (und solche in einkommensteuerstarken Bundesländern) überproportional profitieren.²⁵ Bei einer Kompensation über eine Erhöhung der von den Ländern für Schlüsselzuweisungen an Kommunen zur Verfügung gestellten Finanzmasse würden dagegen ausschließlich so genannte „finanzschwache“ Kommunen profitieren. Die anderen Kommunen gehen bei diesem Kompensationsregime „leer“ aus. Solche interkommunalen Verteilungsunterschiede treten dann nicht auf, wenn bei der Rückverteilung des Umlageaufkommens ein Einwohnerschlüssel zur Anwendung kommt. Dieser stellt

²⁵ Dabei wäre jedoch eine finanztechnische Abschneidegrenze zu beachten.

sicher, dass jede Kommune denselben Pro-Kopf-Rückflussbetrag erhält, was a priori am gerechtesten erscheint – deshalb auch der Begriff „BLAU-Basismodell“. Kommt ergänzend ein sozialpolitischer Schlüssel zum Zuge, dann erhalten z.B. Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit bzw. Pro-Kopf-Kommunalverschuldung – auf die Einwohnerzahl bezogen - überproportional hohe Rückflüsse aus dem BLAU-Aufkommen. Wird der Einwohnerschlüssel dagegen in der Weise ergänzt, dass ein Teil des Aufkommens in einen flächenpolitischen Öko-Fonds eingespeist wird, dann werden daraus kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst und/oder „ökologische Ausgleichsleistungen“ abgegolten. Damit erhalten Kommunen, die entsprechende förderfähige Tatbestände erfüllen höhere Mittelzuflüsse als andere Kommunen, wobei etwa Kommunen im Vorteil sind, die über hohe Innenentwicklungspotenziale verfügen. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit das flächenpolitische Verhalten vor Einführung der Baulandausweisungsumlage bei der Konzeption berücksichtigt werden sollte, etwa dergestalt, dass Kommunen die früher in großem Stil Bauland ausgewiesen und damit eventuell auch große Innenentwicklungspotenziale geschaffen haben daraus keine BLAU-induzierten Vorteile ziehen können.

Inwieweit die Einführung einer Baulandausweisungsumlage die Verteilungsposition zwischen den Kommunen und Teilen ihrer Bürger beeinflusst, wird insbesondere von der Frage tangiert, ob die Kommunen die Umlagelast an die privaten Bauwilligen weiterwälzen können bzw. überhaupt wollen. Sind die Kommunen etwa aufgrund des interkommunalen Ansiedlungswettbewerbs nicht willens oder nicht in der Lage, die Umlagekosten an die Bauwilligen weiterzugeben, dann wird dadurch der Kommunaletat belastet, und damit letztendlich alle Bürger der Kommune. Kommt es dagegen zu einer Weiterwälzung, dann erfolgt eine Anlastung der Umlagekosten beim „Verursacher“, sofern man eine nachfragebezogene Baulandpolitik unterstellt.

In vielen Fällen dürfte es nun einen Unterschied machen, ob es sich bei den ausgewiesenen Flächen um Wohn- oder Gewerbegebiete handelt. Die kommunale Entscheidung darüber, ob die Überwälzung der Umlagelast auf die Privaten überhaupt in Betracht gezogen werden soll ist nämlich auch unter dem Aspekt zu sehen, dass der Verzicht auf eine Weiterwälzung von BLAU-Kosten für die betreffende Kommune ein Vorteil im Ansiedlungswettbewerb sein kann. Diese Überlegung dürfte wohl eher im gewerbe- und weniger im wohnungspolitischen Bereich eine Rolle spielen. Dies gilt

um so mehr für den Fall, wenn die Ausweisung von Gewerbegebieten einem niedrigeren Umlagesatz unterworfen ist als die von Wohngebieten.

Damit kommt man implizit zu den Verteilungswirkungen zwischen Privaten. Findet keine Weiterwälzung der Umlagekosten auf die privaten Bauwilligen statt, dann werden über den Kommunalhaushalt quasi alle Bürger mit diesen Kosten belastet, obwohl nur die Bauwilligen unmittelbar von der Baulandausweisung profitierten. Aber selbst dann, wenn eine Anlastung der Umlagekosten erfolgt, muss dies nicht automatisch bedeuten, dass diese auch von den Bauherrn getragen werden. So ist im Fall des Wohnungsbaus etwa eine Weiterwälzung „in der zweiten Runde“ über höhere Mietpreise auf die Mieter denkbar. Gewinner der Einführung der Baulandausweisungsumlage sind auch die Eigentümer von unbebauten Grundstücken im Innenbereich, da diese durch die Bauflächenverknappung Wertsteigerungen erfahren. Analoge Vorteile ergeben sich auch für Vermieter bereits vorhandener Wohnanlagen.

Verteilungswirkungen stellen sich aber auch auf der intergenerativen Ebene ein. So werden Bauwillige nach der BLAU-Einführung im Vergleich zurzeit davor tendenziell mit folgenden Nachteilen konfrontiert: höhere Baulandpreise (da Verknappung und möglicher Umlagelastüberwälzung) bzw. geringere Bereitstellung von Bauland. In Bezug auf die mit der Baulandausweisung verbundenen Planungswertgewinne gilt: Durch die Verknappung neu ausgewiesenen Baulandes kommen nun weniger Grundstückseigentümer als zuvor in den Genuss von Planungswertgewinnen. Diese dürften jedoch aufgrund stärkerer Baulandpreissteigerungen tendenziell höher ausfallen als früher.

Es gibt auch Verteilungswirkungen zwischen Personen unterschiedlicher Kommunen. Dies soll nur anhand eines Beispiels angedeutet werden: Die Bauwilligen der einen Kommune werden gegenüber denen anderer Kommunen bessergestellt, wenn die betreffende Kommune einem lediglich ermäßigten Umlagesatz unterliegt (etwa weil sie im Bereich einer Siedlungs- und Verkehrsachse liegt) bzw. diese sich bei der Überwälzung der BLAU-Kosten eher „zurückhält“.

4.3 Anhang: Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionskonzept

An dieser Stelle soll noch kurz das in 4.1.2 nur erwähnte Konzept vorgestellt werden, bei dem das BLAU-Aufkommen nicht ausschließlich über die Einwohnerzahl, sondern in begrenztem Umfang auch über die Zahl der Erwerbstätigen an die Kommunen zurückverteilt wird. Mit dem erwerbstätigenbezogenen Teilschlüssel soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass ein Teil der Kommunen überproportional hohe Gewerbeflächenbedarfe hat, was ein reiner Einwohnerschlüssel nicht berücksichtigt. Der Erwerbstätigenschlüssel erfasst gewerbeflächenbezogene Bedarfe, soweit diese durch Nettozuflüsse an Berufspendlern bzw. eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung verursacht sind.²⁶ Damit wird vermieden, dass Gewerbekommunen gegenüber Wohnkommunen benachteiligt werden.

Der Nettofiskalterm einer Kommune i ergibt sich unter dem Regime eines gemischten „Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionsparameters“ als

$$U_i = u \cdot (b_i - \beta_i B) \quad \text{mit} \quad \beta_i = \mu \frac{EW_i}{EW} + (1 - \mu) \frac{ET_i}{ET} .$$

Stellt man aufgrund der unterschiedlichen (Einwohner-)Größe von Kommunen auf die Pro-Kopf-Betrachtung ab, dann gilt:

$$\frac{U_i}{EW_i} = u \cdot \left(\frac{b_i}{EW_i} - \mu \frac{B}{EW} - (1 - \mu) \frac{B}{ET} \frac{ET_i}{EW_i} \right)$$

Man erkennt, dass der Abzugsterm, d.h. der Pro-Kopf-Rückflussanspruch aus dem BLAU-Aufkommen für eine Kommune um so höher ausfällt, je höher deren Erwerbstätigen-Einwohner-Relation (ET_i/EW_i) – und damit je stärker deren Zufluss an Berufspendlern und je höher deren Erwerbsbeteiligung – ist.²⁷ Die relative Bedeutung der Erwerbstätigenzahl im Vergleich zur Einwohnerzahl wird exogen durch die vom Land für die Teilschlüssel festgesetzten Gewichte μ bzw. $(1-\mu)$ bestimmt.

²⁶ Als „second best“-Alternative könnte statt auf die Erwerbstätigenzahl auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abgestellt werden.

²⁷ Bei landesdurchschnittlicher Erwerbstätigen-Einwohner-Relation ergibt sich ein Redistributionsanteil wie bei der Anwendung eines „reinen“ Einwohnerschlüssels.

Um das Konzept eines gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionsschlüssels anschaulicher zu machen, soll nachfolgend noch ein hypothetisches Beispiel vorgestellt werden, wobei als Referenzbasis das in 4.1.3 angeführte Berechnungsbeispiel zum Fall eines „reinen“ Einwohnerschlüssels herangezogen wird. Im vorliegenden Fall werden dieselben Annahmen zur Baulandausweisungsmenge b_i und zur Einwohnerzahl EW_i der einzelnen Kommunen (sowie zum Umlagesatz) wie in dem in 4.1.3 angeführten Beispiel getroffen, außer dass hier bei der Redistribution des BLAU-Aufkommens nicht ein reiner Einwohnerschlüssel, sondern ein gemischter Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel zur Anwendung kommt. Damit gilt auch unter den jetzigen Bedingungen, dass bei der Pro-Kopf-Baulandausweisung (b_i/EW_i) die Kommunen 1 und 2 (mit Werten von 6 bzw. 5) über dem Landesreferenzwert B/EW von 4 liegen, während Kommune 3 mit einem Wert von 3 den Landesvergleichswert unterschreitet. Im Unterschied zum Referenzbeispiel in 4.1.3 ist nun aber zu beachten, dass hier – aufgrund des geänderten Redistributionsschlüssels – als Maßstab für die Rückverteilungsansprüche nicht (allein) der Landeswert B/EW heranzuziehen ist, da dieser den Erwerbstätigenaspekt nicht erfasst. Vielmehr geht B/EW nur noch nach Maßgabe des einwohnerschlüsselbezogenen Gewichtungsfaktors μ als Referenzwert ein, wohingegen als zusätzlicher Referenzwert das erwerbstätigenbezogene Landesniveau B/ET berücksichtigt wird, und zwar entsprechend dem Gewichtungsfaktor $(1-\mu)$. Das Produkt aus B/ET und $(1-\mu)$ wird dabei mit der kommunalindividuellen Relation ET_i/EW_i gewichtet, so dass der Rückflussbetrag für eine Kommune i um so höher ausfällt, je höher ihre Erwerbstätigen-Einwohner-Relation ist. Aus diesem Unterschied ergeben sich gegenüber dem früheren Beispielfall folgende Änderungen (vgl. Tabelle 4.4):

Tab. 4.4: Beispielrechnung für die Anwendung eines gemischten Erwerbstätigen-Einwohner-Redistributionsschlüssels bei der Baulandausweisungsumlage

<i>Komm.</i>	b_i	EW_i	EW_i / EW	ET_i	ET_i / ET	$\beta_i (\mu= 0,7)$	U_i	U_i/EW_i
1	30.000	5.000	0,2	3.600	0,3	0,23	700.000	140
2	25.000	5.000	0,2	2.400	0,2	0,20	500.000	100
3	45.000	15.000	0,6	6.000	0,5	0,57	-1.200.000	-26,67
Land	100.000	25.000	1,0	12.000	1,0	1,0		

Quelle: Eigener Entwurf

Kommune 1 erhält nun einen höheren Rückflussbetrag und damit eine niedrigere Pro-Kopf-Nettoumlagelast (140 statt 200 Geldeinheiten), da nun berücksichtigt wird, dass deren Erwerbstätigenanteil höher als deren Einwohneranteil ist. Dies impliziert eine höhere Erwerbsbeteiligung und/oder einen Einpendlerüberschuss. Damit werden überproportionale gewerbeflächenbezogene Bedarfe berücksichtigt. Kommune 3 verschlechtert sich dagegen gegenüber dem Fall eines reinen Einwohnerschlüssels, weil es nur einen unterproportionalen Erwerbstätigenanteil vorweisen kann. Dies hat zur Folge, dass sich die Redistributionsansprüche im Vergleich zum Einwohnerschlüssel mindern. Es ergibt sich per Saldo zwar noch immer ein Nettotransferzufluss – dieser fällt jedoch nun geringer aus (pro Kopf: 26,67 statt 100 GE). Für Kommune 2 ergäbe sich beim Übergang vom reinen Einwohnerschlüssel auf den Gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel dagegen keine Änderung: die Pro-Kopf-Nettoumlagelast bleibt bei 100 Geldeinheiten. Dies liegt daran, dass sie sowohl bei den Einwohnern als auch bei den Erwerbstätigen den gleichen Landesanteil hat. Insofern ist für sie – im Gegensatz zu den anderen Kommunen – auch unerheblich welcher konkrete Gewichtungsfaktor μ gerade zur Anwendung kommt.

5 FLÄCHENNUTZUNGSBEZOGENE FINANZZUWEISUNGEN

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Bundesländer ihren Kommunen im Rahmen des „Kommunalen Finanzausgleichs“ so genannte Finanzausweisungen gewähren, gibt es Überlegungen, diese Zahlungen so auszugestalten, dass damit flächennutzungspolitische Ziele des Landes auf der Kommunalebene umgesetzt werden. Entsprechende flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen gehören wie die Baulandausweisungsumlage zum Kreis der preissteuernden Instrumente. Im Gegensatz zur Umlagelösung, die nachhaltigkeitswidriges Flächenverhalten der Kommunen finanziell bestraft, verfolgt der Zuweisungsansatz den umgekehrten Weg: hier wird nachhaltigkeitskonformes Verhalten der Kommunen durch die Gewährung von Finanzmitteln finanziell belohnt.

5.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen

5.1.1 Finanzausweisungen zur Abgeltung interkommunaler „ökologischer Ausgleichsleistungen“

In der flächenpolitischen Diskussion taucht in regelmäßigen Abständen immer wieder die Frage nach einer adäquaten Abgeltung so genannter „ökologischer Ausgleichsleistungen“ auf. Dabei geht es darum, dass ein Teil der Kommunen für ihr Umland, etwa durch die Bereitstellung naturnaher Erholungsräume, Leistungen erbringt. Die mit einem Verzicht auf eine baulich-infrastrukturelle Nutzung der entsprechenden Flächen verbundenen Opportunitätskosten (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen) werden den betreffenden Kommunen jedoch nicht abgegolten – damit entsteht aber nur ein geringer Anreiz, entsprechende Freiflächen vorzuhalten. Da der Bereitstellung solcher ökologischer Ausgleichsleistungen aus nachhaltigkeitspolitischer Sicht aber große Bedeutung zukommt, wird gefordert, diese durch die Gewährung von Finanzausweisungen abzugelten. Bei dieser Argumentation stützt man sich auf die Tatsache, dass im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs diejenigen Kommunen eine finanzielle Kompensation durch das Land erhalten, die für ihr Umland so genannte „zentralörtliche Leistungen“ erbringen, etwa indem sie bestimmte öffentliche Infrastruktureinrichtungen (z.B. Kreiskrankenhäuser) bereitstellen, die auch von den Einwohnern umliegender Kommunen genutzt werden. Es gibt nun verschiedene Konzepte, die eine analoge Abgeltung auch für den Bereich der ökologischen Ausgleichsleistungen ermöglichen sollen. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung

zielen alle diese Ansätze darauf ab, durch die Gewährung von Öko-Finanzzuweisungen bei den Kommunen ein finanzielles Eigeninteresse am Vorhalten von Freiflächen u.ä. zu induzieren.¹

Die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen könnte möglicherweise über so genannte Schlüsselzuweisungen erfolgen, einer Zuweisungsart innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, die für die Kommunen nicht mit einer bestimmten Zweckbindung verbunden wäre. Dabei ist zu beachten, dass eine Festsetzung entsprechender Schlüsselzuweisungen auf der Basis des so genannten „Hauptansatzes“ nicht umsetzbar erscheint, denn der Hauptansatz weist aufgrund seiner pauschalen Anbindung an die Einwohnerzahl keinen sinnvollen Anknüpfungspunkt für die Erfassung der Opportunitätskosten unterbliebener Flächennutzungen auf.²

Günstiger erscheint dagegen die Möglichkeit, das Vorhalten ökologischer Ausgleichsflächen durch einen neu einzuführenden Nebenansatz zu berücksichtigen, denn Nebenansätze sollen ja gerade individuellen Sonderbelastungen einzelner Kommunen Rechnung tragen.³ Unabhängig von weiteren Problemen (Michaelis 2002, S. 134) ergibt sich in diesem Zusammenhang jedoch folgende Schwierigkeit: Der Verzicht auf eine bauliche Nutzung von Flächen verursacht zwar Opportunitätskosten (z.B. entgangene Gewerbesteuerereinnahmen), nicht aber unmittelbar kassenwirksame Kommunalausgaben, so dass kein direkter Finanzbedarf geltend gemacht werden kann. Damit ist aber eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über Schlüsselzuweisungen mit der „inneren Logik“ des kommunalen Finanzausgleichs nicht vereinbar.⁴

Will man trotz allem die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über das Rechtsinstitut der Schlüsselzuweisungen abwickeln, dann ist dies nur dadurch möglich, dass von grundlegenden Finanzausgleichsprinzipien abgewichen wird. Dies könnte im Wege der Errichtung einer „separaten Nebenschlüsselmasse“ erfolgen, die unabhängig von der jeweiligen kommunalen Finanzkraft zur Abgeltung der Ausgleichsleistungen verwendet wird. Dieses Abweichen von der grundsätzlichen Be-

¹ Vgl. Michaelis (2002), S. 133.

² Vgl. Bergmann (1999), S. 270.

³ Vgl. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002), S. 85.

⁴ Vergleiche hierzu Bergmann (1999) und Krumm (2001a).

darfsorientierung des Kommunalen Finanzausgleichs könnte man bei „pragmatischer“ Sichtweise⁵ damit begründen, dass in Deutschland bereits jetzt Nebenansätze existieren, für die entsprechende Kosten- bzw. Bedarfsgrößen nicht nachgewiesen werden konnten. Die Gewährung von Schlüsselzuweisungen aus einer separaten Nebenschlüsselmasse könnte insoweit finanzausgleichsrechtlich also möglich sein. Gleichwohl bleibt die Schwierigkeit, für die entsprechende Finanzausweisung eine geeignete, zieladäquate Bemessungsgrundlage zu finden.⁶

Das eine Konzept sieht vor, die verschiedenen Arten von Flächennutzungen nach ökologischen Gesichtspunkten – etwa dem Grad der Bodenversiegelung – bestimmten Nutzungsklassen zuzuordnen. Die Bemessungsgrundlage der entsprechenden Finanzausweisung ergäbe sich dann aus dem Verhältnis von naturverträglich genutzter Fläche zur Gesamtfläche einer Kommune. Damit hätte man eine relativ einfach zu ermittelnde Bemessungsgrundlage, was jedoch mit dem Nachteil einer unzureichenden Lenkungsschärfe erkauft würde, da die hier zugrunde gelegten Flächennutzungsklassen nur auf sehr pauschale Art und Weise den Umfang ökologischer Ausgleichsleistungen abbilden.

Ein zumindest auf den ersten Blick attraktiveres Konzept scheint der Ökopunkte-Ansatz zu sein. Ein Ökopunkte-System kommt bereits heute im Rahmen der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft zur Anwendung. Der Ökopunkte-Ansatz würde im Vergleich zum vorgenannten Konzept weitere Differenzierungsmöglichkeiten bieten und wäre damit als Bemessungsgrundlage zielführender. Aber auch hier ergeben sich beträchtliche Schwierigkeiten: Zum einen besteht hier das Problem, die Kriterien zur Erfassung der ökologischen Ausgleichsleistungen genau zu definieren und in ein einheitliches Ökopunkte-Schema zu überführen. Dies bedeutet aber zum zweiten, dass mit der Festsetzung des entsprechenden Schemas implizit von der Austauschbarkeit zwischen unterschiedlichen Leistungsarten ausgegangen wird, was aus ökologisch-naturwissenschaftlicher Sicht – gerade im Hinblick auf die Vernetzung von Ökosystemen – nicht ohne weiteres zulässig sein dürfte.

Unabhängig von der konzeptionellen Schwierigkeit der Festsetzung einer adäquaten Bemessungsgrundlage ergibt sich das Problem, dass vergleichsweise hohe Zuwei-

⁵ Wohltmann (2002), S. 178.

⁶ Zu Folgendem: vgl. Michaelis (2002), S. 134.

sungsbeträge notwendig wären, um eine nachhaltige Änderung im kommunalen Flächenausweisungsverhalten zu induzieren. Mit den entsprechenden Finanzierungsfragen befasst sich 5.1.3.

5.1.2 Flächenschutzprojektbezogene Finanzausweisungen

Nachdem deutlich wurde, dass die Etablierung von flächennutzungsbezogenen Schlüsselzuweisungen aus den vorgenannten Gründen nicht unproblematisch ist, soll nun geprüft werden, inwieweit Flächenschutzpolitik über so genannte „Zweckzuweisungen“ leichter umsetzbar ist.⁷ Die Gewährung solcher zweckgebundenen Finanzausweisungen würde im vorliegenden Kontext voraussetzen, dass sich die Kommunen in ihrer Flächennutzungs politik in der vom Land gewünschten Weise verhalten, etwa indem sie Projekte zur Nachverdichtung, zur Bodenentsiegelung oder zum Flächenrecycling durchführen.

Im Hinblick auf die Bemessung des Zuweisungsniveaus ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen. Das Land sollte nur einen Teil der bei den Kommunen anfallenden Projektkosten übernehmen, und zwar aus folgenden Gründen: (1) In der Regel wird auch die Kommune bis zu einem gewissen Grad von dem Flächenschutzprojekt profitieren; es ist also von einem gewissen kommunalen Eigeninteresse auszugehen. (2) Bei einem Teil der Projekte wird der Kommune eine zumindest begrenzte Weiterwälzung der anfallenden Projektkosten auf die von der Projektdurchführung profitierenden privaten Haushalten und Unternehmen möglich sein, so dass sich ihre Nettokosten entsprechend verringern. (3) Durch die Beschränkung bei der Kostenübernahme hält sich der beim Land anfallende Finanzbedarf in vertretbaren Grenzen. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie entsprechende Finanzausweisungen durch die Bundesländer finanziert werden sollen.

5.1.3 Finanzierung flächennutzungsbezogener Finanzausweisungen

Die im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs gewährten Zuweisungen werden zwar vom jeweiligen Bundesland geleistet, die dafür zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse ergibt sich jedoch aus einem komplizierten Geflecht von Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommune. Stellt man auf eine rein fiskalische

⁷ Zu folgenden Ausführungen: vgl. Krumm (2001a), S. 103.

Betrachtung ab, dann ist ein Inzidenzvergleich vorzunehmen. Konkret ergibt sich die Frage, in welchem Umfang die einzelne Kommune bei der Gewährung der flächen-nutzungsbezogenen Zweckzuweisung berücksichtigt wird und in welchem Maße sie – indirekt, d.h., über das zwischen den Gebietskörperschaften bestehende Finanz-geflecht – einen Beitrag zur Finanzierung dieser Finanztransfers leistet.⁸

Geht man an dieser Stelle für die Inzidenz der Zuwendungsseite zunächst davon aus, dass die Kommunen die Zuweisungen nach Maßgabe ihrer „berechtigten“ Ansprüche – d.h. nach Maßgabe der Bereitstellung ökologischer Ausgleichsleistungen bzw. der Erfüllung der vom Land gesetzten Standards für Flächenschutzprojekte – erhalten, dann dürfte im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Finanzmittel die interkommunale Gerechtigkeit sichergestellt sein.⁹ Damit ergeben sich mögliche zwischen den Kommunen auftretende Gerechtigkeitsdefizite ausschließlich im Rahmen der Inzidenz der Mittelaufbringungsseite.

Fiskalische Verlierer des Konzepts flächensteuernder Finanzausgleichs wären dann diejenigen Kommunen, die – bezogen auf die Einwohnerzahl – in überproportionaler Weise zur Finanzierung der entsprechenden Finanzmittel herangezogen werden. Diese Finanzmittel könnten nun entweder dadurch aufgebracht werden, dass die Finanzausgleichsmasse erhöht wird oder bei gleichbleibendem Finanzvolumen entsprechende Umschichtungen vorgenommen werden. Geht die Gewährung der Öko-Finanzausgleichsleistungen zu Lasten der Schlüsselzuweisungen, dann wird dadurch das Potenzial für den interkommunalen Finanzkraftausgleich gemindert, was ausschließlich so genannte finanzschwache Kommunen treffen würde. Erfolgt dagegen eine Umschichtung auf Kosten von Zweckzuweisungsarten, die nicht flächenpolitisch motiviert sind, dann wird das entsprechende Lenkungspotenzial des betreffenden Bundeslandes beeinträchtigt.

Lehnt man die Umschichtungsoption ab, dann muss man die Finanzausgleichsmasse – im Umfang der für die Öko-Finanzausgleichsleistungen vorgesehenen Mittel – aufstocken. Dies könnte z.B. dadurch erfolgen, dass der Einkommensteueranteil der Kommunen zu Gunsten der Länder verändert oder die Kommunen verpflichtet werden, einen hö-

⁸ Zu Folgendem, vergleiche Krumm (2001a), S. 103f.

⁹ Ungerechtigkeiten sind jedoch dadurch möglich, dass Kommunen (pro Kopf gerechnet) unterschiedlich hohe Innenentwicklungspotenziale haben.

heren Anteil ihrer Gewerbesteuereinnahmen im Rahmen der Gewerbesteuerumlage an die Landesebene abzuführen.

Doch gibt es auch noch völlig andere, bisher nicht existierende Finanzierungsoptionen, die ihrerseits einen flächenpolitischen Hintergrund haben. So könnte im Falle der Einführung einer landesweiten Bodenversiegelungssteuer (vgl. 6.1.3), das von den Privaten erbrachte Steueraufkommen zur Finanzierung der Zuweisungen herangezogen werden. Die Mittelaufbringung aus flächenpolitisch induzierten Landeseinnahmen muss aber nicht notwendigerweise durch Private erfolgen, vielmehr können in diesem Rahmen auch die Kommunen zur Finanzierung herangezogen werden: Wird im Rahmen eines Systems interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate etwa ein Teil der Zertifikate per Auktion verteilt, dann stünden dem Land entsprechende Versteigerungserlöse zur Finanzierung von Öko-Finanzzuweisungen zur Verfügung. Schließlich besteht auch die Möglichkeit, dass im Fall der alternativen Erhebung einer Baulandausweisungsumlage, ein Teil des beim Land anfallenden Aufkommens in einen Öko-Fonds eingestellt wird, aus dem Finanzzuweisungen für flächenpolitisch sinnvolle Kommunalprojekte finanziert werden.

Dieses Konzept soll im Folgenden näher erläutert werden.¹⁰ Dabei wird davon ausgegangen, dass die Öko-Finanzzuweisungen zur Bezuschussung kommunaler Innenentwicklungsprojekte gewährt werden, wobei deren Finanzierung über einen vom Land verwalteten Innenentwicklungsfonds erfolgt, der sich aus der Erhebung einer Baulandausweisungsumlage (BLAU) speist. Bei dieser Kombination flächenpolitischer Steuerungsinstrumente werden die für kommunale Innenentwicklungsprojekte (Brachflächenrecycling, Baulückenmobilisierung bzw. Nachverdichtung) gewährten Öko-Finanzzuweisungen quasi aus dem Aufkommen der Baulandausweisungsumlage „quersubventioniert“.

Für eine Kommune *i* bedeutet dies: Sie erhält unter diesen Bedingungen für ihre Innenentwicklungsprojekte Landeszuschüsse in Form von Finanzzuweisungen, gleichzeitig ist sie aber auch an der Finanzierung des vom Land verwalteten Innenentwicklungsfonds beteiligt, da nur ein Teil des BLAU-Aufkommens über einen Einwohnerschlüssel auf die Kommunen zurückverteilt, der Rest aber in den Innenentwicklungsfonds eingestellt wird.

¹⁰ Zu entsprechenden Grundüberlegungen vgl. Krumm (2003b).

Der Finanzbeitrag, den Kommune i leistet (sofern man an dieser Stelle vom Fall einer kommunalen Nettotransferposition abstrahiert) bemisst sich nach dem Nettofiskalterm für die Baulandausweisungsumlage (vgl. Abschnitt 4)

$$U_i = ub_i - \frac{EW_i}{EW} \cdot \alpha uB$$

wobei annahmegemäß nur der Anteil α des beim Land anfallenden BLAU-Aufkommens (uB) über den Einwohnerschlüssel an die Kommunen ausgeschüttet wird, während der Rest, also der Anteil $(1-\alpha)$ in den Innenentwicklungsfonds eingestellt wird. Die Ansprüche von Kommune i auf eine Öko-Finanzzuweisung aus diesem Fonds bestimmt sich nach folgender „Formel“:

$$Z_i = \frac{IF_i}{IF} \cdot (1-\alpha)uB$$

Hier wird vereinfachend angenommen, dass sich die interkommunale Allokation der Zuweisungszahlungen durch die kommunale Verteilung der „aktivierten“ Innenentwicklungsfläche (IF_i/IF) ergibt. Die fiskalische Nettoposition von Kommune i folgt damit durch Vergleich des Finanzierungsanteils (über BLAU-Nettozahlungen) und des Zuflussanteils (aus dem Innenentwicklungsfonds). Es gilt also:

$$\frac{b_i}{B} - \alpha \frac{EW_i}{EW} \begin{cases} > \\ < \end{cases} \left\{ (1-\alpha) \frac{IF_i}{IF} \right.$$

Geht man davon aus, dass i.d.R. der Hauptteil des BLAU-Aufkommens direkt an die Kommunen zurückverteilt wird, d.h. $\alpha > (1-\alpha)$ ist, dann ist für die Kommunen der bei der BLAU-Ausschüttung zur Anwendung kommende Verteilungsschlüssel (hier der Einwohnerschlüssel) wichtiger als der Verteilungsschlüssel für die Zahlungen aus dem Innenentwicklungsfonds, denn α und $(1-\alpha)$ haben den Charakter von Relevanzgewichten für die Verteilungsparameter EW_i/EW bzw. IF_i/IF .

Stellt man auf die Pro-Kopf-Betrachtung ab, dann ergeben sich folgende Zusammenhänge:

$$\frac{b_i}{EW_i} \begin{cases} > \\ < \end{cases} \left\{ \alpha \frac{B}{EW} + (1-\alpha) \frac{B}{IF} \cdot \frac{IF_i}{EW_i} \right.$$

Links von den Ungleichheitszeichen steht die Pro-Kopf-Außenentwicklung b_i/EW_i (Zahlungspflichten), rechts ist im zweiten Term die Pro-Kopf-Innenentwicklung IF_i/EW_i (Empfängeransprüche) maßgeblich, wobei als staatlich gesetztes Relevanzgewicht $(1-\alpha)$ eingeht.¹¹ Eine Kommune kommt also um so eher in die fiskalische Nettoempfängerposition, wenn sie im Landesvergleich nur unterproportional Bauland ausweist und stattdessen auf förderwürdige Innenentwicklungsprojekte setzt.

5.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung

5.2.1 Die ökologische Dimension

Der Ansatz, im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs mit Landeszuschüssen die kommunale Flächennutzungspolitik beeinflussen zu wollen, ist den preissteuernden Konzepten zuzurechnen und hat damit a priori eine gewisse Schwäche hinsichtlich der ökologischen Zielsicherheit. Betrachtet man das Konzept von Finanzausgleichleistungen, die Öko-Kommunen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen gewährt werden sollen, dann ist bei der ökologischen Treffsicherheit zunächst auf die konkrete Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage abzuheben. Geht man von einer Berechnungsbasis aus, die auf verschiedene, ökologisch definierte Flächennutzungsklassen abstellt – dann bilden diese den Umfang der von den Kommunen erbrachten ökologischen Ausgleichsleistungen nur ungenau ab, was die ökologische Zielgenauigkeit einschränkt.

Basiert die Bemessungsgrundlage der Öko-Finanzausgleichleistung dagegen auf dem Ökopunkte-Ansatz, dann ist zumindest dem Grunde nach eine zieladäquatere Steuerung möglich. Das anzuwendende Ökopunkte-Schema impliziert jedoch Fälle der punktebezogenen Austauschbarkeit zwischen verschiedenen kommunalen Leistungsarten, obwohl eine solche Indifferenz aufgrund der Komplexität der Vernetzung von Ökosystemen bezweifelt werden kann.

Der ökologische Lenkungseffekt hängt jedoch nicht nur von der adäquaten Festsetzung der Bemessungsgrundlage ab. Genauso entscheidend ist, dass die Finanzausgleichleistung in ausreichender Höhe gewährt wird, damit die Kommunen überhaupt einen

¹¹ Es zeigt sich hier explizit, dass unter diesem Regime diejenigen Kommunen Vorteile haben, die über hohe Innenentwicklungspotenziale verfügen.

hinreichenden finanziellen Anreiz haben, sich entsprechend den flächenpolitischen Vorstellungen des Bundeslandes zu verhalten. Nimmt man die Finanzausweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen, so ist bei diesen nur dann von einer spürbaren Lenkungswirkung auszugehen, wenn die Landeszuschüsse relativ hoch sind, was allerdings beträchtliche Finanzmittel voraussetzen dürfte.

Dagegen lässt sich der Finanzbedarf für die Gewährung von flächenprojektbezogenen Finanzausweisungen leichter begrenzen. Die Förderung auf der Ebene von kommunalen Flächenschutzprojekten hat gegenüber dem o.a. gesamtflächenbezogenen Ansatz aber den Nachteil, dass diesem eine lediglich „selektive Wahrnehmung“¹² des flächenpolitischen Verhaltens der Kommunen zugrunde liegt. Das bedeutet, dass Kommunen bereits dann in den Genuss entsprechender Öko-Finanzausweisungen kommen, wenn sie lediglich ausgewählte flächenschutzbezogene Anforderungen – nämlich die konkreten vom Land definierten Fördertatbestände (z.B. die Entsiegelung von Flächen) – erfüllen. Damit können aber auch solche Kommunen Finanzausweisungen erhalten, die sich außerhalb der förderrelevanten Tatbestände alles andere als nachhaltigkeitskonform verhalten. Diesem Manko kann in gewissem Maße dadurch begegnet werden, dass projektbezogene Finanzausweisungen so finanziert werden, dass Kommunen mit nachhaltigkeitsinkonformen Verhalten zur Finanzierung der entsprechenden Landeszuschüsse herangezogen werden. Dies wäre etwa bei dem in 5.1.3 dargestellten Konzept, bei dem die Finanzausweisungen für kommunale Innenentwicklungsprojekte aus dem beim Land anfallenden Aufkommen der Bau- und Ausweisungsumlage finanziert werden, das von Kommunen mit – pro Einwohner gerechnet - überproportionaler Außenentwicklung „erbracht“ wird.

Im übrigen dürften für den Fall, dass flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen implementiert werden auch kommunale Mitnahmeeffekte auftreten. Dies bedeutet, dass Kommunen auch ohne die Zuschussung durch das Land gewisse ökologische Ausgleichsleistungen erbracht bzw. bestimmte Flächenschutzprojekte durchgeführt hätten.

¹² Vgl. Krumm (2001a), S. 103.

5.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension

Die Gewährung von Finanzaufweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen führt – sofern man eine adäquate Definition der Bemessungsgrundlage unterstellt – insofern zu einer volkswirtschaftlich kosteneffizienten Umsetzung von ökologisch motivierten Freiflächenzielen, dass die entsprechende Bereitstellung naturnaher Erholungsräume etc. von solchen Kommunen vorgenommen wird, denen durch die Erbringung dieser Leistungen vergleichsweise niedrige Opportunitätskosten entstehen.

Um die mit der Gewährung von Öko-Finanzaufweisungen verbundene finanzielle Belastung für die Länderhaushalte in Grenzen zu halten und auch der sozioökonomischen Nachhaltigkeitsdimension Rechnung zu tragen (die auch eine gewisse bauliche Nutzung von Flächen impliziert), ist bei der Konzeption solcher Finanzaufweisungen besonders kritisch vorzugehen. Dabei ergibt sich zum einen das Problem von kommunalen Mitnahmeeffekten, zum anderen das Problem, dass im Einzelfall die ökologischen Leistungen für das Umland gar nicht notwendig sind. Im ersten Fall besteht bei der betreffenden Kommunen also ein hinreichend hohes Eigeninteresse an einer naturnahen Flächennutzung, so dass gar kein „Verzicht“ auf eine bauliche Nutzung vorliegt, während im zweiten Fall für das Umland überhaupt kein Nutzen aus der Bereitstellung der Freifläche o.ä. entsteht, weil etwa in diesem Gebiet genügend naturnahe Areale vorhanden sind. Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Finanzierungslast in vertretbaren Grenzen zu halten, könnte man folgende Ad hoc-Überlegung anstellen: Durch Finanzaufweisungen werden solche ökologischen Ausgleichsleistungen abgegolten, die nicht durch die bereitstellende Kommune selbst, sondern „von außen“ veranlasst wurden, etwa durch naturschutzrechtliche Festsetzungen oberhalb der Kommunalebene. Inwieweit darüber hinausgehende Fälle der Bereitstellung ökologischer Ausgleichsleistungen sinnvollerweise durch Finanzaufweisungen abgegolten werden sollen, muss dahingestellt bleiben - in diesem Zusammenhang besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Hinsichtlich flächenprojektbezogener Finanzaufweisungen gilt Folgendes: Durch die Begrenzung auf eine lediglich teilweise (prozentuale) Übernahme der entsprechenden Projektkosten lässt sich nicht nur der Finanzbedarf in engeren Grenzen halten.

Zudem wird bei den Kommunen der Innovationsanreiz dahingehend gesetzt, kostengünstigere Flächenschutzprojekte zu konzipieren.

5.2.3 Die verteilungspolitische Dimension

Die Gewährung flächennutzungsbezogener Finanzausweisungen kann auf interkommunaler Ebene enorme verteilungspolitische Effekte haben. Kommt es zu keiner hinreichend „angemessenen“ Ausgestaltung der Finanzausweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen, dann besteht die Gefahr, dass auch solche Kommunen in den Genuss von Finanzmitteln kommen, deren Bereitstellung von Freiflächen o.ä. für das Umland ohne Nutzen ist bzw. die selbst ein hinreichend hohes Eigeninteresse an einer naturnahen Flächennutzung haben. Die Gefahr von entsprechenden Mitnahmeeffekten – und den damit verbundenen interkommunalen Ungerechtigkeiten – ist bei flächenprojektbezogenen Finanzausweisungen allerdings geringer, da hier bei der Bemessung der Finanzausweisung in jedem Fall ein intersubjektiv nachprüfbarer Kostenmaßstab zur Anwendung kommt und sich die Landeszuschüsse auf eine prozentuale Teilfinanzierung, etwa der kommunalen Innenentwicklungskosten, beschränken. Gewisse Ungerechtigkeiten können sich allerdings daraus ergeben, dass die Innenentwicklungspotenziale (pro Kopf gerechnet) nicht in allen Kommunen gleichhoch sind. Damit können aber nicht alle Kommunen im gleichem Maße die Voraussetzungen für die Gewährung von innenentwicklungsfördernden Finanzausweisungen erfüllen.

Verteilungspolitische Implikationen ergeben sich jedoch auch aus der Notwendigkeit, die entsprechenden Öko-Finanzausweisungen zu finanzieren: Abstrahiert man von Distributionswirkungen der Mittelzuwendungsseite, dann sind diejenigen Kommunen benachteiligt, die pro Kopf gerechnet in überproportionaler Weise zur Finanzierung der Öko-Finanzausweisungen beitragen. Werden zur Finanzierung der flächennutzungsbezogenen Finanzausweisungen im Landeshaushalt etwa die Schlüsselzuweisungen gekürzt, dann trifft dies ausschließlich finanzschwache Kommunen. Würden die Öko-Finanzausweisungen dagegen aus einem Innenentwicklungsfonds finanziert, der sich aus dem Aufkommen einer Baulandausweisungsumlage speist, dann tragen Kommunen mit überproportionaler Baulandausweisung, d.h. Außenentwicklung, die entsprechenden Finanzlasten. Die interkommunalen Verteilungseffekte schlagen sich

letzlich auch im interpersonellen Bereich nieder. So müssen die bei der Finanzierung der Öko-Finanzzuweisungen benachteiligten Kommunen höhere Abgaben von ihren Einwohnern und Unternehmen erheben als die anderen Kommunen.

6 DAS KONZEPT VON FLÄCHENNUTZUNGSTEUERN

Die in den vorhergehenden Abschnitten vorgestellten flächenpolitischen Steuerungsinstrumente haben auf den Lenkungsadressaten Kommune abgestellt. In dem nun folgenden Teil sollen Instrumente erörtert werden, die auf eine Änderung des flächennutzungsbezogenen Verhaltens privater Grundstückseigentümer abzielen. In der Diskussion sind ausschließlich preissteuernde Instrumente, zu denen vor allem Steuern zählen, die eine nachhaltigkeitskonformere Flächennutzung induzieren sollen.

6.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen

6.1.1 Grundüberlegungen

Die in Deutschland geführte Diskussion um die mögliche Einführung von Flächennutzungssteuern steht in engem Zusammenhang mit der grundsätzlichen – nicht nur ökologischen – Kritik an der bisherigen kommunalen Grundsteuer. So wird mitunter gefordert, die Grundsteuer durch eine ökologisierte Kommunalsteuer zu ersetzen, die bei den privaten Grundstückseigentümern Anreize für ein nachhaltigkeitskonformes Flächennutzungsverhalten setzt. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Steuerungskonzepte diskutiert, von denen einige im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

Zum einen könnte die Grundsteuer durch eine so genannte „Bodenwertsteuer“ abgelöst werden, die bei bebauten Grundstücken zwar den Wert des Bodens, nicht aber den Wert der Gebäude steuerlich erfasst. Dies entspräche dem in Dänemark praktizierten Konzept, dessen ökologische Lenkungswirkung in Abschnitt 2 dieser Studie dargestellt wurde.

Um die ökologischen Lenkungsdefizite auszugleichen, die eine Bodenwertsteuer in Gebieten mit niedrigen Grundstückspreisen hat, könnte ergänzend eine Bodenflächensteuer eingeführt werden. Damit ergäbe sich für die neue Kommunalabgabe eine Bemessungsgrundlage mit zwei Komponenten: zum einen eine Wert-, zum anderen eine Mengen- bzw. Flächenkomponente. Zwar ergibt sich bei einer solchen „Kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer“ eine höhere flächenpolitische Wirksamkeit als bei einer (reinen) Bodenwertsteuer (Michaelis 2002, S. 130f.), jedoch

fällt der ökologische Lenkungseffekt bei einer so genannten Flächennutzungssteuer noch höher aus. Dies ist der Grund dafür, dass im Folgenden nur noch auf diese Steuerart Bezug genommen wird. Dabei wird auf zwei vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002) vorgeschlagene instrumentelle Ausgestaltungsformen eingegangen.

6.1.2 Kommunale Flächennutzungssteuer

Die Überlegung, die Grundsteuer abzuschaffen, bildet den Hintergrund für eine auf der Kommunalebene anzusiedelnde Flächennutzungssteuer. Eine als Flächennutzungssteuer erhobene Abgabe verzichtet in ihrer Bemessungsgrundlage gänzlich auf Wertkomponenten und stellt stattdessen allein auf die Art der Flächennutzung ab. Nach einem von Bizer et al. (1998) vorgestellten Konzept würden die in Schaubild 6.1 angeführten - nach ökologischen Kriterien, aber auch administrativen Erfordernissen abgegrenzten - Steuerklassen gebildet. Diese ordnen verschiedene Arten der Flächennutzung nach dem Grad ihrer Naturbeeinträchtigung, um sie mit aufsteigenden Steuersätzen zu belegen.

Schaubild 6.1: Steuerklassen einer kommunalen Flächennutzungssteuer

Steuerklasse I: Naturbelassene Flächen
 Steuerklasse II: Naturschonend genutzte Flächen
 Steuerklasse III: Forstwirtschaftlich genutzte Flächen
 Steuerklasse IV: Sonstige Freiflächen
 Steuerklasse V: Versiegelte Flächen im Außenbereich
 Steuerklasse VI: Versiegelte Flächen im Innenbereich
 Steuerklasse VII: Besonders naturschädlich genutzte Flächen

Quelle: Bizer et al. (1998).

Aufgrund der mit zunehmender Naturbeeinträchtigung steigenden Steuerbelastung kommt es bei den Lenkungsadressaten der Steuer, den privaten Grundstückseigentümern, zu einer positiven ökologischen Lenkungswirkung in Richtung naturverträglicherer Flächennutzung. Dies gilt vor allem im Hinblick auf eine Begrenzung der Bodenversiegelung, da versiegelte Flächen höher besteuert werden als andere. Darüber hinaus trägt die höchste Steuerklasse dem Umstand Rechnung, dass „mit Versiegelungen keineswegs alle Naturbeeinträchtigungen gleichermaßen erfasst werden können“ bzw. dass der Umstand der „Überbauung“ als alleiniges Be-

steuerungskriterium nicht ausreicht. Insofern werden z.B. Hochhäuser von mehr als fünf Stockwerken mit einem höheren Steuersatz belegt.¹

Bei einer im Vergleich zur Grundsteuer – auf das Bundesgebiet insgesamt bezogenen – aufkommensneutralen Ausgestaltung würden die Sätze der kommunalen Flächennutzungssteuer im Bereich von 0,38 DM/Hektar (bzw. etwa 0,19 Euro) für natur-schonend genutzte Flächen und 1,72 DM/qm (bzw. 0,88 Euro) für besonders natur-schädliche Flächen liegen, wobei bei der letzten Flächenkategorie (Steuerklasse VII) wie auch bei den nächsthöheren Steuerklassen VI und V auf die Quadratmeter an versiegelter Fläche abgestellt wird.

6.1.3 Landesweite Flächennutzungssteuer

Es gibt aber auch Überlegungen, eine Flächennutzungssteuer auf Landesebene einzuführen. In Bezug auf die Frage, wie eine solche von den Bundesländern erhobene flächennutzungsbezogene Abgabe ausgestaltet sein könnte, gilt es Folgendes zu beachten: Wird eine Flächennutzungssteuer mit breiter Bemessungsgrundlage eingeführt, dann sind nur niedrige Steuersätze vertretbar, um so das Steueraufkommen in „politisch akzeptablen“ Grenzen zu halten. Niedrige Steuersätze implizieren aber eine geringe ökologische Lenkungswirkung. Vor diesem Hintergrund fordert der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002), dass Flächennutzungssteuern eine enge – stärker auf prioritäre Ziele fokussierte – Bemessungsgrundlage haben sollten, da solchermaßen ausgestaltete Steuern höhere Abgabesätze zulassen und damit eine stärkere ökologische Lenkungswirkung ermöglichen. Unterstellt man als flächenpolitisches Oberziel die Begrenzung der Bodenversiegelung, dann ergibt sich daraus die Forderung, die Flächennutzungssteuer in Form einer Versiegelungssteuer zu erheben. Nun könnte man allerdings folgern, dass eine entsprechende Versiegelungssteuer statt auf Landesebene ebenso gut auf der Kommunalebene implementiert werden könnte. In diesem Zusammenhang ist jedoch Folgendes zu beachten (vgl. Bizer/Truger 1996): Die Zuweisung der Ertragskompetenz für eine Versiegelungssteuer an die Kommunen erscheint deshalb problematisch, weil aufgrund interkommunaler Differenzen beim Bodenversiegelungsgrad eine bedarfsgerechte Einnahmenverteilung zwischen den Kommunen nicht gewährleistet wäre und zudem die Kommunen den Anreiz hätten, Bauland auszuweisen, um so zusätzliche Einnahmen

¹ Zur ökologischen Begründung vgl. Bizer et al. (1998).

aus der Versiegelungsabgabe zu generieren. Der letztgenannte Einwand relativiert sich jedoch dann, wenn die kommunale Baulandpolitik durch Flächenausweisungszertifikate oder eine Baulandausweisungsumlage reguliert würde.

Versiegelungsteuern können entweder als einmalig fällige Abgabe bei Versiegelung einer bisher unversiegelten Fläche oder als jährlich fällige Abgabe auf den Bestand versiegelter Flächen erhoben werden.² Im ersten Fall spricht man von einer Neuversiegelungsabgabe, im zweiten von einer Bestandsabgabe. Eine auf den Versiegelungsbestand abzielende Steuer hat den Vorteil, dass sie auch Anreize zur Entsiegelung bereits versiegelter Flächen setzt. Sie ist aufgrund der jährlichen Erhebung jedoch mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Vor diesem Hintergrund plädiert der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen für eine Neuversiegelungsabgabe, die durch entsprechende Verrechnungsmöglichkeiten zumindest gewisse Entsiegelungsanreize setzt. Dabei wird auf ein für das Land Sachsen-Anhalt konzipiertes Steuermodell abgestellt, das in Bizer/Ewringmann (1998) vorgestellt wurde.³

Das Konzept einer landesweiten Versiegelungsteuer sieht einen Steuersatz von 25 DM (knapp 12,80 Euro) pro Quadratmeter neu versiegelter Fläche vor – die Erhebung erfolgt zum Zeitpunkt der (Neu-)Versiegelung, d.h. einmalig. Von der Steuer befreit sind neuerrichtete bauliche Anlagen auf Industriebrachen und Altlastenflächen. Damit soll u.a. bei Unternehmen ein Anreiz gesetzt werden, sich statt auf der „Grünen Wiese“ im bereits vorgenutzten Innenbereich anzusiedeln. Eine Minderung der Abgabenlast ergibt sich für Entsiegelungsmaßnahmen, die in einem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Neuversiegelung von Flächen vorgenommen werden. Für das Jahr 1994 wurde für das Land Sachsen-Anhalt ein Steueraufkommen von 430 Mio. DM (knapp 220 Mio. Euro) veranschlagt, wobei von den fiskalischen Rückwirkungen der Steuerbefreiungen und Steuererminderungen abstrahiert wurde.

Um trotz des geringen Steuersatzes einen positiven Einfluss auf die Bodenversiegelung zu erreichen, sieht das Konzept vor, das auf Landesebene anfallende Aufkommen aus der Versiegelungsteuer ebenfalls in den Dienst der ökologischen Lenkungs Aufgabe zu stellen. In der Diskussion steht hier vor allem die Möglichkeit,

² Vgl. Michaelis (2002), S. 131.

³ Dieses Modell wurde bisher noch nicht in die Praxis umgesetzt – auch nicht in Sachsen-Anhalt.

das Steueraufkommen in eine „separate Nebenschlüsselmasse“ zu stellen, aus der das Land den Kommunen Finanzaufweisungen für die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen gewährt (vgl. Abschnitt 5).

6.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung

6.2.1 Die ökologische Dimension

Im Hinblick auf die ökologische Lenkungswirkung einer kommunalen Flächennutzungssteuer ist die Höhe der angesetzten Steuersätze von entscheidender Bedeutung. Lässt sich das Konzept einer solchen kommunalen Ökosteuern nur unter der Prämisse einer im Vergleich zur bisherigen Grundsteuer (gesamtstaatlich) aufkommensneutralen Lösung politisch-gesellschaftlich durchsetzen, dann müssen die Steuersätze zwangsläufig auf einem recht niedrigen Niveau festgesetzt werden. Damit ergäben sich bei den Privaten jedoch nur geringe Lenkungsanreize in Richtung naturverträglicherer Flächennutzung etwa durch geringere Bodenversiegelung oder gar Entsiegelung. Die Lenkungswirkung wird darüber hinaus in dem Maße abgeschwächt, wie die Steuerpflichtigen ihre Steuerlast auf Dritte, etwa Wohnungsmieter, weiterwälzen können. Insofern wäre zu überlegen, ob nicht eine Lösung umsetzbar ist, die für eine kommunale Flächennutzungssteuer auch ein über die Aufkommensneutralität hinausgehendes Aufkommen und damit höhere Steuersätze zulässt und an anderer Stelle eine kompensierende Kürzung der Kommunaleinnahmen (etwa bei den kommunalen Anteilen an den gesamtstaatlichen Gemeinschaftssteuern) vorsieht. Inwieweit aus ökologischer Sicht eine ergänzende Erhebung einer landesweiten Versiegelungssteuer notwendig ist, hängt von der Stärke der Anreizwirkung der kommunalen Flächennutzungssteuer ab. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu beachten, dass die kommunale Flächennutzungssteuer im Gegensatz zur landesweiten Versiegelungsabgabe zum einen nicht nur auf Versiegelungstatbestände, sondern auch auf die Art der versiegelungsfreien Flächennutzung (Steuerklasse I bis IV) abstellt und zum zweiten sich bei der Besteuerung der Bodenversiegelung nicht auf den Tatbestand der Neuversiegelung beschränkt.

Die ökologische Lenkungswirkung wird jedoch nicht nur durch die eigentlichen Lenkungsadressaten, den privaten Grundstückeigentümern, sondern auch durch das flächenpolitische Verhalten der Kommunen bestimmt. Üben die Kommunen das

ihnen auf die Steuer eingeräumte Hebesatzrecht aus, dann ändert sich dadurch zwar nicht die innerkommunale Belastungsrelation zwischen den Flächennutzungsarten, jedoch die auf interkommunaler Ebene. Insofern ist eine Begrenzung des Hebesatzrechts angezeigt (Krumm 2001a). Unabhängig davon bleibt jedoch das Manko, dass die Einführung einer Flächennutzungssteuer bei Kommunen mit relativ naturverträglicher Flächennutzung, und damit niedrigem Steueraufkommen, auf Akzeptanzprobleme stoßen dürfte. Diese könnten – was nachhaltigkeitspolitisch fatal wäre – vermehrt Bauland ausweisen, um so ihre Einnahmen aus der Flächennutzungssteuer zu erhöhen. Einer solch ökologisch kontraproduktiven Reaktion könnte jedoch dadurch begegnet werden, dass ein System von kommunalen Flächenausweisungszertifikaten oder eine von den Kommunen zu zahlende Baulandausweisungsumlage eingeführt wird.

Eine auf der Landesebene erhobene Versiegelungssteuer wirkt mehr oder weniger nur auf eine Begrenzung der Neuversiegelung – der Versiegelungsbestand ist nur insoweit Lenkungsgegenstand, als gewisse Entsiegelungsmaßnahmen steuermindernd geltend gemacht werden können. Im Hinblick auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs im Sinne der weiteren städtebaulichen Außenentwicklung wirkt die Steuerbefreiung für Bebauungsmaßnahmen auf Industriebrachen und Altlastenflächen. Mit dem ins Auge gefassten Steuersatz ist nur eine recht begrenzte ökologische Lenkungswirkung zu erwarten, gerade vor dem Hintergrund der einmaligen Erhebung der Steuer sowie der grundsätzlichen Option der Weiterwälzung der Steuerlast auf Dritte. Eine interkommunale Verzerrung der Anreizwirkung ist allerdings nicht möglich, da hier kein kommunales Hebesatzrecht zur Anwendung kommen kann, sondern landesweit ein einheitlicher Abgabensatz gilt.

Stellt man auf die Überlegung ab, das beim Land anfallende Aufkommen aus der Versiegelungssteuer zur interkommunalen Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen o.ä. zu verwenden, dann ergeben sich zusätzliche flächenpolitische Lenkungseffekte über die Aufkommensverwendung – in dem hier zugrunde gelegten Fall in Bezug auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs.

An dieser Stelle soll noch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit sich eine landesweite Versiegelungssteuer über die Anreizwirkung der Steuererhebung rechtfertigt oder ob diese nicht eher als Finanzierungsinstrument konzipiert ist, da das Steuer-

aufkommen für die Finanzierung von Öko-Finanzzuweisungen, etwa zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen, vorgesehen ist. Wenn dem aber so wäre, dann könnte die Finanzierung der entsprechenden Finanzzuweisungen aus dem beim Land anfallenden Aufkommen aus einer von den Kommunen erhobenen Baulandausweisungsumlage die geeignetere Finanzierungsform sein, da dann Landesleistungen an die Kommunen nicht durch Private, sondern durch Kommunen finanziert würden – und dies dürfte ein angemessenerer Umverteilungsmechanismus sein.

6.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension

Die kommunale Flächennutzungssteuer erfüllt insoweit das Kriterium der „ökonomischen Effizienz“, als die ökologische Anpassung bei denjenigen Grundstückseigentümern erfolgt, deren Anpassungskosten gering sind. Dies geschieht auf der Grundlage der Abwägung zwischen den Kosten des Übergangs zu einer naturverträglicheren Flächennutzung (z.B. einer flächensparenden Bauweise) und den – permanenten – Flächensteuernkosten. Von der Umsetzung eines flächenpolitischen Ökoziels zu volkswirtschaftlich minimalen Kosten kann jedoch insoweit nicht gesprochen werden, als die Ausübung des kommunalen Hebesatzrechtes zu einem interkommunalen „Auseinanderfallen“ der Steuersätze für jeweils gleiche Flächennutzungsarten führt, so dass sich auch die „anfallenden“ marginalen Anpassungskosten zwischen den Grundstückseigentümern verschiedener Kommunen unterscheiden werden.

Unabhängig davon setzt eine solche kommunale Ökosteuern Innovationsanreize in Richtung naturverträglichere Flächennutzung, etwa die Entwicklung neuer Konzepte im Bereich des „Flächensparenden Gewerbebaus“, die zum Beispiel auf eine verstärkte Anwendung der Mehrgeschossbauweise abzielt, um so den Anteil der versiegelten Fläche zu reduzieren.⁴ Durch das explizite Abstellen der Steuerlast auf die Bodenversiegelung werden nun flächensparende bzw. versiegelungsarme Baukonzepte verstärkt rentabel, dies gilt nicht nur für den Gewerbe-, sondern auch für den Wohnungsbaubereich.

Die kommunale Flächennutzungssteuer dürfte aber auch Rückwirkungen auf den Standortwettbewerb mit dem Ausland haben. Gegenüber ausländischen Kommunen,

⁴ Zum Konzept des „Flächensparenden Gewerbebaus“ vgl. ILS-Studie.

die keine Flächennutzungssteuern erheben, ist die Wettbewerbsposition insofern nicht eindeutig, da in vielen Ländern ebenfalls Steuern auf Grund und Boden erhoben werden. In dem Maße aber, wie im Ausland flächenpolitische Faktoren, wie die Bodenversiegelung, irrelevant sind, ergeben sich für deutsche Kommunen in Bezug auf die Ansiedlung von Unternehmen versiegelungsintensiver Wirtschaftszweige Standortnachteile. In diesem Fall würden sich die Standortnachteile der Kommunen in Wettbewerbsnachteilen für die in Deutschland angesiedelten Unternehmen der entsprechenden Branchen niederschlagen. Dieses Problem lässt sich auch dadurch nicht beheben, dass Kommunen für Unternehmen oder gar die Unternehmen ausgewählter (d.h. versiegelungsintensiver) Branchen niedrigere Hebesätze ansetzen, da eine solche Steuerlastdifferenzierung zu Lasten der Eigentümer von Wohnbauflächen rechtlich nicht zulässig ist.

Eine landesweit erhobene Versiegelungsteuer ist ökonomisch effizient, da sie flächennutzungsbezogene Anpassungen bei denjenigen induziert, welche die geringsten Anpassungskosten haben. Zu interkommunalen Verzerrungen kommt es in diesem Fall nicht, da kein kommunales Hebesatzrecht zur Anwendung kommen kann. Die von den privaten Grundstückseigentümern vorgenommene Nutzen-Kosten-Abwägung bezieht sich insbesondere auf den Neubaubereich, da die Landessteuer von ihrer Konzeption primär nur auf eine Begrenzung der Neuversiegelung abzielt und kaum Entsiegelungsanreize setzt. Jedoch bringt die Steuerbefreiung der Bebauung von Industriebrachen und Altlastenflächen gewisse Kostenvorteile für Innenbereichsansiedlungen gegenüber dem Bauen auf der „Grünen Wiese“ mit sich. Die Anreize im Hinblick auf die Entwicklung neuer Konzepte zum versiegelungsarmen Bauen sind ähnlich wie bei der Kommunalen Flächennutzungssteuer. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für die standortpolitische Wirkung gegenüber dem Ausland, wobei im Falle der hier vorliegenden Landessteuer diejenigen Aspekte, die auf das kommunale Hebesatzrecht abstellen, irrelevant sind.

Es sind jedoch auch ökonomisch-fiskalische Wirkungen der Aufkommensverwendung zu beachten. So ergeben sich aus der Erhebung der Versiegelungsteuer keine zusätzlichen Landeseinnahmen, wenn man unterstellt, dass das Steueraufkommen zweckgebunden für flächenpolitische Zwecke zu verwenden ist. Fließen die Einnahmen aus der Versiegelungsteuer in eine „Separate Nebenschlüsselmasse“, dann könnten daraus förderwürdigen Kommunen Landesfinanzzuweisungen für die Ab-

geltung ökologischer Ausgleichsleistungen gewährt werden. Die damit zusammenhängenden ökonomisch-fiskalischen Wirkungen für die Kommunalebene und die Ebene der Privaten wurden bereits in Abschnitt 5 erörtert.

6.2.3 Die verteilungspolitische Dimension

Betrachtet man die differentielle Verteilungswirkung der Kommunalen Flächennutzungssteuer zwischen privaten Grundstückseigentümern, so ergibt sich dann eine einkommensregressive Wirkung, wenn untere Einkommensklassen einen höheren – am Einkommensniveau gemessenen Anteil für die Flächennutzungssteuer zu zahlen haben als die oberen Einkommensklassen (vgl. Bizer 1995). Im Unternehmensbereich sind die Verteilungswirkungen bis zu einem gewissen Grad branchenabhängig, da Unternehmen mit typischerweise versiegelungsintensiver Bebauung einer höheren Steuerlast unterliegen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Grundeigentümer die Flächennutzungssteuer (wie auch die bisherige Grundsteuer) bis zu einem gewissen Grad an Dritte weiterwälzen können: die Unternehmen über höhere Verkaufspreise, die Wohnungsvermieter über höhere Mieten.

Insgesamt gesehen sind im interkommunalen Vergleich diejenigen Städte und Gemeinden im Vorteil, bei denen der Anteil der naturunverträglichen Flächennutzung relativ hoch ist, was insbesondere mit einem hohen Anteil versiegelter Fläche an der Gesamtfläche gleichzusetzen ist. Für diese Kommunen ergibt sich pro Kopf gerechnet ein überproportionales Steueraufkommen. Hohe Einnahmen aus der Flächennutzungssteuer werden auch dadurch begünstigt, dass Kommunen einen hohen Hebesatz ansetzen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass damit die flächensteuerliche Anreizwirkung bei den privaten Grundeigentümern verstärkt wird, was bis zu einem gewissen Grad den Umfang der steuerlich belastbaren Versiegelungsfläche mindert und gleichzeitig Nachteile im Ansiedlungswettbewerb impliziert.

Natürlich setzt eine kommunale Flächennutzungssteuer bei den Kommunen auch Anreize, mehr Bauland auszuweisen, um so das Potenzial an versiegelter, d.h. hochbesteuerbarer, Fläche zu erhöhen. Diese ökologisch kontraproduktive kommunalpolitische Reaktion kann jedoch dadurch begrenzt werden, dass gleichzeitig ein System von Flächenausweisungszertifikaten oder eine Baulandausweisungsumlage eingeführt wird.

Eine landesweit erhobene Versiegelungsteuer führt zu keinen verteilungspolitischen Verzerrungen zwischen den einzelnen Bundesländern, soweit man davon ausgeht, dass die Steuer in allen Ländern erhoben wird und einer Zweckbindung zugunsten der Kommunen unterliegt. Unterstellt man, dass die Länder die Steuereinnahmen über eine „separate Nebenschlüsselmasse“ in Form von Finanzausweisungen denjenigen Kommunen zukommen lassen, die ihrem jeweiligen Umland ökologische Ausgleichsleistungen zur Verfügung stellen, dann profitieren von dieser Neuerung Kommunen, die für umliegende Städte und Gemeinden naturnahe Erholungsräume u.ä. „vorhalten“. Insofern kommt es im Vergleich zum Laissez-faire-Zustand zu einer Umverteilung zugunsten dieser „Öko-Kommunen“.

Eine Umverteilung ergibt sich nicht nur zwischen den Kommunen, sondern auch zwischen Kommunen und Privaten, und zwar insoweit, als durch die landesweite Versiegelungsteuer private Grundstückseigentümer steuerlich belastet werden, das Aufkommen aus dieser Steuer über die Gewährung von Finanzausweisungen letztendlich aber der Kommunalebene zugute kommt. Die augenscheinlichste Verteilungswirkung zwischen Privaten tritt zwischen Neu- und Altversiegler auf – Neuversiegler werden nämlich insoweit benachteiligt, als der Versiegelungsbestand von der Landessteuer nicht belastet wird.

7 FLÄCHENNUTZUNGSBEZOGENE TRANSFERS AN PRIVATE

Das flächenpolitische Verhalten von Privaten kann nicht nur durch Besteuerung, sondern auch durch die Gewährung von Transfers beeinflusst werden. So wäre denkbar, Subventionen an Unternehmen und Zuschüsse an private Haushalte einzuführen, welche die entsprechenden Grundstückseigentümer zu einer nachhaltigkeitskonformerer Flächennutzung veranlassen sollen. Aber nicht nur die Einführung neuer Transfers kommt als Steuerungsoption in Betracht; dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen Finanzierungsproblematik. Mindestens genau so wichtig ist die Frage, inwieweit bestehende Transferleistungen aus flächenpolitischen Gründen modifiziert bzw. sogar abgeschafft werden sollten, soweit diese – zumindest in ihrer jetzigen Ausgestaltung – dem Flächenschutzziel zuwiderlaufen.

7.1 Instrumentelle Ausgestaltungsoptionen

7.1.1 Flächennutzungsbezogene Transfers an Unternehmen

Unter dem Stichwort flächennutzungsbezogene Transfers an Unternehmen kommt der Gewährung von solchen Subventionen besondere Bedeutung zu, die dazu führen sollen, dass ehemals gewerblich oder militärisch genutzte Flächen, die nun brach liegen für neue bauliche Zwecke genutzt werden. Mit entsprechenden Maßnahmen des Brachflächenrecyclings ließe sich bis zu einem gewissen Grad der Druck in Richtung städtebaulicher Außenentwicklung entschärfen.

Genau Zahlen über das in Deutschland verfügbare Potenzial an Brachflächen gibt es nicht. Der Umfang der innerstädtischen Gewerbebrachen wird vom Umweltbundesamt auf etwa 70.000 Hektar geschätzt, wobei interregional jedoch erhebliche Unterschiede bestehen.¹ Unabhängig vom genauen Umfang des Brachflächenpotenzials könnten Brachflächen den Bauflächenbedarf rein rechnerisch für mehrere Jahre abdecken, so dass in dieser Zeit theoretisch gänzlich auf eine weitere Außenentwicklung verzichtet werden könnte.

Die Entwicklungschancen innerstädtischer Brachen leiten sich vor allem aus ihrem Lagevorteil ab. Sie liegen häufig zentral oder innenstadtnah und sind infrastrukturell gut angebunden. Die Reaktivierung von Brachen stößt jedoch auf eine Reihe von

¹ Vgl. Apel et al. (2001), S. 163ff.

Hemmnissen. Das grundsätzlichsste Problem liegt darin, dass viele Branchen von Altlasten betroffen sind.

Die Gewährung von Subventionen für die Ansiedlung auf bisherigen Brachflächen dürfte die Bereitschaft von Unternehmen erhöhen, sich auf entsprechenden Innenbereichsflächen niederzulassen. Der entsprechende Lenkungseingriff des Staates soll hier allein damit begründet werden, dass durch die Nutzung von Brachflächen eine weitere Außenentwicklung gebremst werden kann – ausgeklammert bleibt dabei allerdings die Frage, inwieweit der Staat in irgendeiner finanziellen Weise zur Sanierung von Altlastenflächen „herangezogen“ werden sollte. Es geht im vorliegenden Zusammenhang nicht um finanzielle Leistungen an die Verursacher von Altlasten, sondern um Leistungen an Neueigentümer, welche die Wiedernutzung von Brachflächen attraktiver machen soll.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Gewährung von Subventionen für Brachflächen, die einer Altlastenproblematik unterliegen, lassen sich drei Kategorien unterscheiden, die auf den Grad der Wirtschaftlichkeit abstellen:² Erstens, Flächen, deren Entwicklung einschließlich der Altlastensanierung rentabel ist. Solche Flächen werden i.d.R. auch ohne Subventionen einen Investor finden, d.h. hier kann auf die Gewährung von staatlichen Ansiedlungsbeihilfen verzichtet werden. Die Fälle entsprechender „Filetstücke“ dürften laut Grimski (2001, S. 253) aber eher die Ausnahme sein. Zweitens, der Fall, in denen die Rahmenbedingungen für die Gewährung von Subventionen nicht erfüllt sind. Das sind diejenigen Konstellationen, in denen die Flächenentwicklung (einschließlich Altlastensanierung) trotz staatlicher Zuschüsse unrentabel bleibt. Die Sanierung und Wiederinwertsetzung dieser Flächen ist damit Aufgabe der Kommunen und Länder und fällt damit in eine andere Kategorie als der hier im Fokus stehende Subventionsfall. Im Folgenden soll es nämlich insbesondere um solche Fälle gehen, in denen die Flächenentwicklung einschließlich Altlastensanierung unrentabel ist, für die neuansiedelnden Unternehmen durch staatliche Finanzhilfen aber rentabel wird.

In Zusammenhang mit der letztgenannten Konstellation ist allerdings zu bedenken, dass selbst die Gewährung von Subventionen allein die notwendige „Anreizkompati-

² Vgl. Süßkraut et al. (2001), S. 6.

bilität“ nicht sicherstellen kann; vielmehr müssen ergänzend geeignete ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen vorliegen bzw. geschaffen werden, die das mit Altlastenfällen verbundene Haftungsrisiko für die neuansiedelnden Unternehmen tragbar machen. Zwar soll an dieser Stelle explizit auf die Bedeutung entsprechender haftungsrechtlicher Aspekte hingewiesen werden, gleichwohl wird im Folgenden der Fokus auf das Ökonomische Steuerungsinstrument, also den Aspekt der Subventionierung, gelegt werden, wobei der Begriff der „Subventionierung“ sehr weit gefasst werden soll. Entgegen der in dieser Arbeit sonst praktizierten Vorgehensweise werden nachfolgend keine diesbezüglich neuen instrumentellen Ausgestaltungsoptionen entwickelt oder zumindest andiskutiert, da dies – gerade vor dem Hintergrund der Zusammenhänge mit haftungsrechtlichen Aspekten – den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.³ Stattdessen werden bereits existierende Subventionsregime vorgestellt, soweit diese explizit oder implizit Bezüge zum Brachflächenrecycling oder zur Altlastensanierung aufweisen.

Die EU, der Bund und die Länder fördern mit einer Reihe von Subventionsprogrammen die Revitalisierung von Brachflächen, wobei jedoch als Motiv weniger flächenpolitische Nachhaltigkeitsziele als die Förderung der Wirtschaftsstruktur oder das Anliegen einer umweltgerechten Entwicklung im Vordergrund steht. So gewährt beispielsweise der Bund im Rahmen der regionalen Wirtschaftsstrukturverbesserung Investitionszuschüsse an Unternehmen.⁴ Von den Bundesländern fördert etwa die Hälfte Brachflächenrecycling durch Zuschüsse an private Investoren. In Baden-Württemberg erfolgt die Vergabe entsprechender Zuschüsse über einen Altlastenfonds, der vom Land und den Kommunen mit finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Die Höhe der Subventionen richtet sich in der Regel nach den Investitionskosten, dem Umsatz bzw. der Größe der Unternehmen, sie hängt aber auch davon ab, in welcher Region die zu revitalisierende Brache liegt.

Im Rahmen eines weitgefassten Subventionsbegriffs kann man auch die Gewährung staatlicher Kredite in die Kategorie flächennutzungsbezogener Transfers einbeziehen, wie sie etwa von der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährt werden. Braczewski et al. (2003) verweisen auf die instrumentelle Option, statt der Gewäh-

³ Im Hinblick auf die Analyse der entsprechenden Fragestellung wäre ein gesondertes Forschungsvorhaben notwendig.

⁴ Vgl. Süßkraut et al. (2001), S. 25f.

rung von Transfers steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten einzuräumen, und zwar dadurch, dass die Sanierungskosten kontaminierter Flächen einkommensteuerlich absetzbar gemacht werden sollen.

Löst man sich vom Förderkomplex „Brachflächenrecycling/Altlastensanierung“, dann ergeben sich weitere Ansatzpunkte für die Gewährung flächennutzungsbezogener Transfers in Zusammenhang mit der Förderung des „Flächensparenden Gewerbebaus“. ⁵ Ein in Apel et al. 1995 (S. 178ff) vorgestelltes Konzept sieht Subventionen für die Errichtung von Gewerbebauten vor, soweit diese in Mehrgeschossbauweise erstellt werden. Dabei sollte – so Apel et al. – der Umfang der Förderung abhängig gemacht werden „von einer Einsparung an Grundstücksfläche sowie der Eignung eines Betriebs, mehrgeschossig zu produzieren. Demzufolge sollten, um Mitnahmeeffekte auszuschließen, jene Unternehmen nicht in die Förderung einbezogen werden, für die ein Stockwerksbau von vornherein die optimale Lösung ist“. Nach der Skizzierung dieses Konzepts soll nur noch darauf hingewiesen werden, dass eine mögliche Subventionierung des Flächensparenden Gewerbebaus auch Förderprojekte einschließen könnte, die den Charakter von Modellvorhaben bzw. Pilotprojekten haben.

Ein anderes Konzept, das auch nur kurz erwähnt werden soll, zielt darauf ab, bestehende Subventionsregime flächenpolitisch zu „ökologisieren“, indem die Gewährung der entsprechenden Transfers an die Erfüllung bestimmter Flächensparkriterien gebunden wird. In diesem Zusammenhang könnte die Gewährung staatlicher Finanzhilfen für die Ansiedlung von Unternehmen auf der „Grünen Wiese“ davon abhängig gemacht werden, dass bestimmte flächennutzungsbezogene Ökostandards eingehalten werden. Damit würden die im Rahmen der Wirtschaftsförderung bzw. Strukturpolitik gewährten Ansiedlungshilfen nachhaltigkeitspolitisch flankiert. ⁶

7.1.2 Flächennutzungsbezogene Transfers an private Haushalte

Die Möglichkeit der flächenpolitischen Steuerung über Transfers besteht nicht nur gegenüber Unternehmen, sondern auch gegenüber privaten Haushalten. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang nicht etwa die Einführung neuer

⁵ Zu den Möglichkeiten und Grenzen eines „Flächensparenden Gewerbebaus“ vgl. ILS-Studie.

⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Apel et al. (2001), S. 260.

Transferzahlungen (Finanzierungsproblem), sondern die Frage, inwieweit bestehende Transferkonzepte so „ökologisiert“ werden können, dass damit ein Lenkungsbeitrag zur Umsetzung flächenpolitischer Nachhaltigkeitsziele erreicht werden kann. Als „Kandidaten“ für eine entsprechende Ökologisierung kommen insbesondere Transfers in Frage, die im Rahmen der Wohnungsbauförderung gewährt werden.

Ein traditionelles Instrument der in Deutschland praktizierten staatlichen Wohnungsbauförderung ist der so genannte „Soziale Wohnungsbau“, in dessen Rahmen Privaten Zuschüsse bzw. Darlehen für den Bau von Mietwohnungen und die Schaffung von Wohneigentum geleistet werden. Abstrahiert man an dieser Stelle von der Frage, inwieweit die dem Sozialen Wohnungsbau zugrunde liegende Zielsetzung „Versorgung mit ausreichendem und angemessenem Wohnraum“ in Deutschland bzw. einzelnen Teilräumen nicht bereits jetzt recht gut umgesetzt ist, und damit das Fördervolumen aus flächenpolitischen Gründen dauerhaft zurückgefahren werden könnte, bleibt die Frage nach der aus Nachhaltigkeitssicht angemessenen qualitativen Ausgestaltung der Förderprogramme.

Aufbauend auf Ewringmann et al. (2001), der konkret auf eine entsprechende Regelung im Sozialen Wohnungsbau des Landes Nordrhein-Westfalen Bezug nimmt, sollen folgende generalisierende Überlegungen angestellt werden. Es könnte überlegt werden, ob die Grundförderung, die allein an sozioökonomische Voraussetzungen (z.B. die Höhe des Familieneinkommens) anknüpft tendenziell heruntergefahren wird; als Zusatzvoraussetzung für eine erweiterte Förderung könnten dann flächennutzungsbezogene Kriterien herangezogen werden. So würde sich die flächenpolitisch unabhängige Basisförderung (WF_{Basis}) um den Faktor α erhöhen, wenn ein flächensparendes Bauprojekt (mit entsprechender städtebaulicher Dichte) vorliegt. Dabei wird hier beispielhaft von zwei Teilkriterien ausgegangen, so dass sich α in zwei Komponenten aufspaltet und der volle Ökozuschlag (ÖZ) $\alpha_1 + \alpha_2$ nur dann gewährt wird, wenn gleichzeitig beide Teilkriterien erfüllt sind. Um zusätzlich raumordnungspolitischen Vorstellungen Rechnung tragen zu können, wird auch noch ein Regionalzuschlag (RZ) implementiert: Dieser würde die Basisförderung um den Faktor β aufgestockt, sofern die Baumaßnahme in einem raumplanerisch präferierten Gebiet (z.B. in Siedlungs- und Verkehrsachsen) durchgeführt wird. Mit der Zerlegung in die Teilfaktoren β_1 und β_2 kann eine weiter ausdifferenzierte Förderung umgesetzt wer-

den, indem etwa bestimmte Räume der Siedlungs- und Verkehrsachsen nur nach Maßgabe des Faktors β_1 bezuschusst werden. Die maximale Wohnungsbauförderung ergibt sich damit gemäß

$$WF = (1 + (\alpha_1 + \alpha_2) + (\beta_1 + \beta_2)) \cdot WF_{Basis}$$

mit $(\alpha_1 + \alpha_2) \cdot WF_{Basis} := \ddot{O}Z$ und $(\beta_1 + \beta_2) \cdot WF_{Basis} := RZ$

Die hier vorgenommene Kopplung der Zuschläge an die Basisförderung impliziert, dass ökologisch und raumordnungspolitisch „konformes“ Bauen hier aber nur dann gefördert wird, wenn die Voraussetzungen der Basisförderung erfüllt sind, also z.B. das Familieneinkommen nicht bestimmte – sozialpolitisch definierte – Grenzen überschreitet. Gleichwohl ist im Gegensatz zur hier gewählten Darstellungsweise auch ein „Regime“ vorstellbar, das die Gewährung von Öko- und Regionalzuschlag zwar dem Grunde, nicht aber der Höhe nach an die Gewährung der Grundförderung koppelt (additiver statt dem hier angeführten multiplikativen mathematischen Zusammenhang). Unabhängig von der diesbezüglichen genauen förderrechtlichen Ausgestaltung ergibt sich die höchste Wohnungsbauförderung für Baumaßnahmen in Siedlungs- und Verkehrsachsen, bei denen bestimmte Flächensparvoraussetzungen erfüllt sind. Die Förderung des Baus von freistehenden Einfamilienhäusern in Gebieten außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsachsen bliebe dagegen auf die Basisförderung beschränkt. Insofern würde bis zu einem gewissen Grad das Bauen in raum-planerisch bevorzugte Räume sowie in ökopräferierte Bauformen umgelenkt. Das Ausmaß der Lenkungswirkung kann der Gesetzgeber über die Festsetzung der konkreten Ökovoraussetzungen sowie über die Bemessung der Gewichtungsfaktoren α und β beeinflussen.

Es soll nun noch ein weiteres Instrument der staatlichen Wohnungsbauförderung, die Eigenheimzulage, daraufhin untersucht werden, inwieweit sie mit flächenpolitischen Nachhaltigkeitszielen vereinbar ist bzw. vereinbar gemacht werden könnte.⁷ Bei der Eigenheimzulage handelt es sich um eine – von der Einkommensteuerschuld unabhängige – staatliche Transferleistung, die insbesondere jungen Familien mit Kindern die Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums ermöglichen soll. Antragsberechtigt

⁷ Vgl. Ewringmann et al. (2001), S. 22ff.

ist jeder Einkommensteuerpflichtige, der die entsprechenden gesetzlichen Einkommensgrenzen nicht überschreitet.⁸

Die Grundförderung der Eigenheimzulage – d.h. ohne eine eventuelle Kinderzulage⁹ – beträgt 5% der sich aus den Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten (inklusive der Kosten für Grund und Boden) ergebenden Bemessungsgrundlage, maximal jedoch 2.556 Euro pro Jahr. Für den Bereich Erwerb, Ausbau und Erweiterung gilt dagegen ein Fördersatz von lediglich 2,5%, mit der Folge, dass sich der jährliche Höchstbetrag auf nur 1.278 Euro beläuft. Da die Eigenheimzulage jeweils maximal für acht Jahre gewährt wird, ergibt sich aufgrund der differenzierten Förderhöchstsummen für den Neubaubereich eine Grundförderung von bis zu 20.448 Euro, während für die Kategorie „Erwerb, Ausbau und Erweiterung“ lediglich 10.224 Euro geltend gemacht werden können.¹⁰ Damit zeigt sich, dass bei der jetzigen Regelung die Förderung des neugebauten Eigenheims im Vordergrund steht. Insofern könnte man davon sprechen, dass nicht nur kein Öko-Bonus gewährt wird, sondern im Gegenteil sogar ein Öko-Malus zum Ansatz kommt.

Eine Ökologisierung der Eigenheimzulage könnte – sieht man vom Extremfall einer Abschaffung der Zulage ab, die den stärksten positiven Ökoeffekt hätte – zum Beispiel so aussehen, dass man im Gegensatz zur bisherigen Regelung die Neubauförderung gegenüber der Bestandsförderung gleich- bzw. sogar schlechterstellt. Zusätzlich könnte für den Neubaubereich eine räumliche Differenzierung vorgenommen werden, die sich nach raumordnerisch-flächenpolitischen Gesichtspunkten richtet. So wäre auf interkommunaler Ebene für den Wohnungsneubau eine förderpolitische Schlechterstellung außerhalb von Siedlungs- und Verkehrsachsen denkbar, auf innerkommunaler Ebene eine Benachteiligung von Neubaumaßnahmen, die außerhalb des bisherigen städtebaulichen Innenbereichs durchgeführt werden.

⁸ Einkommensgrenzen für die Gewährung der Eigenheimzulage: Bruttoeinkommen (abzüglich steuerlicher Werbungskosten) für den relevanten Zweijahreszeitraum: bei Ledigen 81.807 Euro, bei Ehepaaren 163.614 Euro, zuzüglich 30.678 Euro für jedes Kind.

⁹ Die Kinderzulage beläuft sich auf 767 Euro pro Kind und Jahr.

¹⁰ Quelle: www.bmvbw.de.

7.2 Reaktionsoptionen, Implikationen und Bewertung

An dieser Stelle noch eine Vorbemerkung: Die unter Punkt 7.1.1 erwähnten flächennutzungsbezogenen Transfers an Unternehmen sollen bei der nachfolgenden Bewertung ausgeklammert bleiben, da sie, entgegen der im Rahmen dieser Arbeit praktizierten Vorgehensweise, in Bezug auf ihre instrumentellen Ausgestaltungsoptionen nur skizziert und damit nicht hinreichend konkretisiert wurden.

7.2.1 Die ökologische Dimension

Die Integration einer Öko- sowie einer Regionalkomponente in die Förderbestimmungen des Sozialen Wohnungsbaus führt dazu, dass die Wohnungsbautätigkeit insgesamt zurückgehen wird, da im Vergleich zum „Laissez faire“-Zustand weniger Bauinteressenten in den Genuss einer ausreichenden Wohnungsbauförderung kommen. Insofern ergibt sich ein Niveaueffekt in Richtung sinkender Flächenverbrauch. Es kommt darüber hinaus zu einem Struktureffekt, und zwar dadurch, dass die „verbleibenden“ Bauvorhaben aufgrund der Ökobonusregelung zu einem höheren Anteil als bisher flächensparenden Erfordernissen genügen, was die Flächenverbrauchs- bzw. Bodenversiegelungsintensität der Neubauten mindert. Im übrigen ist ein räumlicher Effekt zu erwarten: Der Anteil der Wohnungsbaumaßnahmen, die in raumplanerischen Präferenzgebieten durchgeführt wird dürfte zunehmen, während die wohnungsbaupolitische Bedeutung der anderen Gebiete abnehmen wird. Insofern wird ein Beitrag zur Eindämmung des großräumigen Pendlerverkehrs, und damit zur Begrenzung verkehrsflächenbedingter Bodenversiegelung, geleistet. Der ökologische Lenkungsbeitrag, der von Gebieten außerhalb der raumplanerischen Präferenzräume geleistet wird, fällt damit im Vergleich zu einem Regime ohne Regionalzuschlagsregelung überproportional aus.

In Bezug auf die Eigenheimzulage würde die förderpolitische Gleich- oder gar Schlechterstellung der Neubauoption gegenüber der Bestandsförderung (Ausbau, Erweiterung und Erwerb) in Richtung eines verminderten Flächenverbrauchs wirken. Würde die Neubauförderung zudem räumlich differenziert, dann ergäbe sich auf interkommunaler Ebene ein Lenkungsbeitrag in Richtung Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Siedlungs- und Verkehrsachsen bzw. auf kommunaler Ebene auf den städtebaulichen Innenbereich, so dass der Landschaftszersiedelung verstärkt Einhalt geboten werden könnte.

7.2.2 Die ökonomisch-fiskalische Dimension

In Bezug auf die ökonomische Effizienz ist zu bedenken, dass die mit der Modifizierung der Förderbestimmungen des Sozialen Wohnungsbaus beabsichtigte Ökologisierung nur einen bestimmten Teil der Wohnungsbautätigkeit erfasst. Damit wird aber ein volkswirtschaftlicher Ausgleich der marginalen Anpassungskosten in Richtung flächensparendes Bauen verfehlt; der entsprechende Kostenausgleich beschränkt sich nur auf diejenigen Bauvorhaben, für die der Soziale Wohnungsbau überhaupt relevant ist. Neben den damit verbundenen Effizienzverluste ergeben sich auch Verzerrungen auf räumlicher Ebene, die auf die Existenz des Regionalzuschlags zurück zu führen sind. So kommt es zu einem Auseinanderfallen der marginalen Anpassungskosten zwischen den Baumaßnahmen in Siedlungs- und Verkehrsachsen und denen außerhalb der entsprechenden raumordnungspolitischen Präferenzräume. Allerdings schafft der durch die Förderkriterien induzierte „Druck“, bestimmten flächenpolitischen Voraussetzungen genügen zu „müssen“ im bautechnisch-planerischen Bereich Innovationsanreize in Bezug auf die Fortentwicklung des Konzepts „Flächensparendes Bauen“.

Geht man davon aus, dass es zu einer aufkommensneutralen Ökologisierung der Sozialen Wohnungsbauförderung kommt, das staatliche Fördervolumen also nicht aufgestockt wird, dann ergeben sich daraus keine finanziellen Mehrbelastungen für den Staat. Es sind jedoch solche interkommunalen fiskalischen Effekte zu beachten, die sich daraus ergeben, dass in den Kommunen, die außerhalb der raumordnungspolitischen Präferenzgebiete liegen, die Wohnungsbautätigkeit stärker eingeschränkt wird als in den Präferenzgebieten, so dass diese Kommunen Nachteile in Bezug auf die Attrahierung von Einwohnern und die Auslastung der lokalen Bauwirtschaft haben, was sich fiskalisch negativ niederschlägt.

Ähnliche Nachteile ergeben sich für die Kommunen der Nichtpräferenzgebiete auch dann, wenn die Eigenheimzulage für Neubautätigkeiten zu ihren Lasten diskriminiert würde. Dagegen könnten alle Kommunen (wie auch der Bund und die Länder) von einer Rückführung der Förderhöchstgrenzen für Neubauten fiskalisch profitieren, da für die Zahlung der Eigenheimzulage entsprechend weniger aus dem gemeinsamen Einkommensteueraufkommen „entnommen“ werden müsste.

7.2.3 Die verteilungspolitische Dimension

Die Absenkung der an sozioökonomische Voraussetzungen anknüpfenden Basisförderung birgt insofern sozialen Konfliktstoff, als einkommensschwache Personen bzw. Familien nur noch dann von einer „angemessenen“ Wohnungsbauförderung profitieren, wenn beim Bauen auch gewisse Ökostandards einhalten werden. Dies hat aber auch eine verteilungs- und vermögenspolitische Dimension. Während die Zuwendungsempfänger den Grad der Erfüllung der Ökostandards selbst beeinflussen können (sofern dies keine übermäßigen Zusatzbaukosten impliziert), liegen die Dinge anders, wenn man auf den Regionalfaktor abstellt. Da für die Wohnungsbauinteressenten von einer lediglich eingeschränkten interregionalen Mobilität ausgegangen werden muss, kommen vornehmlich diejenigen Zuwendungsnehmer in den Genuss einer zusätzlichen Regionalförderung, die „zufälligerweise“ in einem raumplanerischen Präferenzgebiet bauen wollen.

Mit einer eher öko-kompatiblen Ausgestaltung der Eigenheimzulage würde die bisherige Schlechterstellung von Personen, die andere als Neubaumaßnahmen durchführen wollen, aufgehoben. Diese verteilungspolitische Änderung wird zwangsläufig mit einer „intergenerativen“ Ungerechtigkeit erkaufte, da die Bauherren, die nach der Änderung der Förderbestimmungen einen Neubau erstellen gegenüber früher nur noch eine niedrigere Förderhöchstsumme erhalten. Dies gilt, obwohl seitens der Bauinteressenten auch weiterhin eine starke Präferenz für das „Häuschen im Grünen“ bestehen dürfte. Diesen sind aber nicht nur Flächenschutzziele entgegenzuhalten, sondern auch die finanzielle Belastung der Bevölkerung, die über das Steueraufkommen die Finanzierung der Eigenheimzulage zu tragen hat.

KAPITEL III: GESELLSCHAFTLICHE AKZEPTANZ FLÄCHENPOLITISCHER STEUERUNGS- INSTRUMENTE

In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die einzelnen der in Kapitel II dargestellten flächenpolitischen Steuerungsinstrumente „gesellschaftliche Akzeptanz“ finden. Bei der Beantwortung dieser Frage wird auf die entsprechende Position gesellschaftlicher Gruppen und Institutionen abgestellt, die in das der vorliegenden Studie zugrundeliegende Forschungsprojekt eingebunden waren. Die Beteiligung der Vertreter der betreffenden Organisationen erfolgte in einem mehrstufigen Prozess. Zunächst wurden die entsprechenden Vertreter in einem ersten Workshop über das zur Diskussion stehende flächenpolitische Instrumentarium und die jeweiligen ökologischen, ökonomisch-fiskalischen und verteilungspolitischen Wirkungen informiert. In den darauffolgenden Wochen konnten die Vertreter der beteiligten Organisationen in Interviews Stellung zum flächenpolitischen Instrumentarium nehmen und eigene flächenpolitische bzw. instrumentelle Vorschläge einbringen. Im Rahmen eines zweiten Workshops wurden dann die Argumente für bzw. gegen einzelne Instrumente zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ausdiskutiert.

An den Interviews und Workshops waren folgende Institutionen bzw. Organisationen aus Baden-Württemberg beteiligt: drei Natur- bzw. Umweltschutzverbände, ein Wirtschaftsdachverband mit mehreren Mitgliedsverbänden, eine Industrie- und Handelskammer, eine staatliche Förderbank, eine kommunale Spitzenorganisation und ein Regionalverband, die Verwaltung einer Großstadt (mit Vertretern der Bereiche Wirtschaftsförderung, Umwelt und Stadtplanung) und einer Kleinstadt sowie fünf Landesministerien, und zwar neben dem Staatsministerium die für Umwelt, Wirtschaft, Finanzen und Ländlichen Raum zuständigen Ministerien.

Damit war zwar eine relativ große Bandbreite an gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in die flächenpolitische Diskussion einbezogen – von einem repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft kann jedoch keineswegs die Rede sein. Dies gilt um so mehr, als lediglich baden-württembergische Organisationen vertreten waren, so dass bis zu einem gewissen Grad wohl auch regionalspezifische flächenpolitische Aspekte in die Diskussion eingegangen sein dürften. Trotz der begrenzten Repräsentativität der beteiligten Organisationen dürften die in diesem Kapitel angeführten

„gesellschaftlichen“ Positionen ein durchaus verwertbares Stimmungsbild zum Thema „flächenpolitische Steuerungsinstrumente“ geben. Insgesamt bleibt aber Folgendes festzuhalten: Die Diskussion um die Eignung einzelner flächenpolitischer Steuerungsinstrumente hat erst begonnen und beschränkt sich bisher fast ausschließlich auf die Ebene von Experten und Interessensvertretern. Wichtig ist aber eine breite gesellschaftliche Diskussion, die auch die Öffentlichkeit einbezieht.

Im Folgenden sind die im Rahmen der Interviews und Workshops geäußerten „gesellschaftlichen“ Meinungen zu den einzelnen Ökonomischen Steuerungsinstrumenten der Flächenschutzpolitik aufgeführt. Dabei werden nicht alle Einzelaspekte angeführt, sondern nur diejenigen, die für die flächenpolitische Diskussion in besonderem Maße interessant erscheinen. Bevor allerdings auf die Diskussionsbeiträge der gesellschaftlichen Gruppen zu instrumentenspezifischen Einzelfragen eingegangen wird, sollen vorab noch einige grundsätzliche Aspekte angeführt werden, die von einigen Vertretern der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen in Bezug auf die mögliche Einführung Ökonomischer Steuerungsinstrumente in der Flächenschutzpolitik vorgebracht wurden.

Im Hinblick auf das bestehende raumplanungsrechtliche Instrumentarium wurde vereinzelt die Position vertreten, dass dieses für den Freiflächenschutz ausreiche bzw. mögliche konzeptionelle Schwächen behebbar seien. Die ergänzende Einführung Ökonomischer Steuerungsinstrumente würde zudem die bereits vorhandene Komplexität im raumplanerischen Bereich noch weiter erhöhen.

Würden Ökonomische Steuerungsinstrumente eingeführt, dann würde die bebauungspolitische Aktivität von Kommunen und privaten Grundstückseigentümern finanziell bestraft, „Nichtstun“ dagegen belohnt. Dies kann aber kein sinnvoller Ansatz sein. Die bauliche Inanspruchnahme von Flächen habe nicht nur negative Folgen, man dürfe nicht nur die ökologische Seite sehen. Nachhaltigkeit habe auch eine ökonomische und eine soziale Dimension.

Hinsichtlich der absehbaren demographischen Entwicklung wird zum einen vorgebracht, dass der zu erwartende Bevölkerungsrückgang den Druck auf die Außenentwicklung ohnehin nehmen würde, so dass kaum flächenpolitischer Handlungsbedarf

angezeigt sei, während vor dem Hintergrund der demographischen Umbrüche bei der anderen Gruppe zum Teil umgekehrt argumentiert wurde: Es sei ökologisch nicht vertretbar und ökonomisch auch nicht sinnvoll, heute im großen Stil weitere Flächen zu verbauen, die in einigen Jahren in dieser Form gar nicht mehr benötigt würden.

Mitunter wurde die Frage aufgeworfen, ob aus flächenpolitischer Sicht der Reformbedarf nicht insbesondere im Hinblick auf das kommunale Finanzsystem bestehe. So sei ein Teil der kommunalen Einnahmekomponenten mit Bebauung bzw. Flächenverbrauch „gekoppelt“, so dass es aus kommunaler Sicht optimal sei, möglichst viel Bauland auszuweisen. Es müsse also geprüft werden, inwieweit eine entsprechende Reform des kommunalen Finanzsystems und die mögliche Einführung Ökonomischer Steuerungsinstrumente kompatibel sei bzw. aufeinander abgestimmt werden müsse.

Im Folgenden sollen nun die von den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen zu den einzelnen flächenpolitischen Steuerungsinstrumenten vorgebrachten Diskussionsbeiträge angeführt und anschließend aus umweltökonomischer Sicht kommentiert werden.

8.1 Handelbare Flächenausweisungszertifikate

Die Einführung eines Systems von interkommunal handelbaren Flächenausweisungszertifikaten wird von den am Projekt beteiligten Vertretern gesellschaftlicher Gruppen mit einer weit überwiegenden Mehrheit grundsätzlich abgelehnt. Dabei werden insbesondere folgende Gründe vorgebracht: Es gibt Bedenken, ob ein solches Zertifikatesystem mit der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsautonomie (Art. 28 GG) überhaupt vereinbar ist. Selbst wenn ein entsprechendes Zertifikatekonzept verfassungsrechtlich zulässig sei, blieben immer noch die Zweifel an der gesellschaftlichen Akzeptanz bzw. der politischen Durchsetzbarkeit eines solchen Regulierungsinstruments.

Zudem gebe das heutige Raumplanungsrecht bereits eine Reihe von Mengenrestriktionen vor, die eine Ökoverträglichkeit der kommunalen Baulandausweisung sicherstellen würden. Ein anderer Einwand gibt zu bedenken, dass mit der Einführung eines Zertifikatesystems zusätzlich zum Planungsrecht zwei mengensteuernde Ansätze parallel nebeneinander stehen würden, was nicht miteinander zu

vereinbaren sei. Grundsätzliche Einwände offenbart auch die Frage, wie denn das Volumen des Zertifikatekontingents festgelegt werden solle, wenn eine naturwissenschaftlich fundierte „Öko-Grenze“ überhaupt nicht ableitbar sei.

Die mit der Einführung eines Zertifikatesystems verbundenen negativen Rückwirkungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland seien nicht vertretbar. Es komme zu einer Verknappung von Gewerbeflächen, so dass daran die Ansiedlung von Unternehmen scheitern könne. Sofern geeignete Flächen verfügbar wären, würden diese dann aber teurer als zuvor. Es gäbe zusätzlich Probleme für den interkommunalen Ansiedlungswettbewerb innerhalb Deutschlands: So sei für eine Reihe von Kommunen die Verfügbarkeit von „guten“ Gewerbeflächen der einzige Standortvorteil.

Die wenigen zustimmenden Meinungen heben die ökologische Treffsicherheit eines Zertifikatesystems hervor. Ein Teil macht insofern Einschränkungen, als die Mengendeckelung nicht so radikal ausfallen dürfte („z.B. wäre das bundespolitisch angedachte 30 ha-Ziel viel zu ambitiös“) bzw. noch Probleme zu klären wären (Praktikabilität, gesellschaftliche Akzeptanz).

Sofern man von der hypothetischen Situation ausgeht, dass ein solches Zertifikatesystem tatsächlich eingeführt werden solle, haben die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen folgende Vorstellungen im Hinblick auf die genauere instrumentelle Ausgestaltung:

Die Verteilung der Zertifikate anhand eines Einwohnerschlüssels wird eindeutig präferiert. Dies sei die gerechteste Lösung. Es gibt aber auch den Hinweis, dass eine Ergänzung um einen gewerbeflächenpolitischen Schlüssel angezeigt sei, um auf interkommunaler Ebene dem Arbeitsplatzargument Rechnung zu tragen. Die Integration eines „Sozialschlüssels“ (der etwa auf Arbeitslosigkeit bzw. Pro-Kopf-Kommunalverschuldung abstellt) wird fast durchweg abgelehnt. Einige wenige der Interviewten halten eine begrenzte Vergabe der Zertifikate über eine Versteigerung aus Gründen der Flexibilisierung für sinnvoll. Eine „Honorierung früheren Ökoverhaltens der Kommunen“ dergestalt, dass Kommunen mit bisher unterproportionaler Baulandausweisung bei der Zertifikatezuteilung bevorzugt werden, wird hauptsächlich abgelehnt, und zwar mit dem Hinweis, dass Nachhaltigkeit auch eine ökonomische Dimension habe, z.B. würden Gewerbeflächen nicht nur „Flächenverbrauch“,

sondern auch Wertschöpfung und Arbeitsplätze implizieren. Eine entsprechende Honorierung sei nur insofern im kurzfristigen Kontext sinnvoll, also es darum gehe, vor Einführung eines Zertifikatesystems ökologisch kontraproduktive Ankündigungseffekte (Auf-Vorrat-Ausweisungen) zu verhindern.

Einer sachlichen Differenzierung nach Bebauungsarten, also etwa die Trennung in spezifische Wohn- und Gewerbebaulandzertifikate wird von vielen der Befragten nicht in Erwägung gezogen, bei den restlichen fallen die Antworten unterschiedlich aus. Im Falle der Ablehnung wird auf das Problem hingewiesen, einen geeigneten Aufteilungsschlüssel festzusetzen und auf die Frage, wie mit so genannten „Mischgebieten“ zu verfahren sei.

Im Hinblick auf die Frage der räumlichen Differenzierung ergab sich eine Mehrheit für eine Differenzierung, wobei eine Orientierung an den Vorgaben der überörtlichen Raumplanung als sinnvoll angesehen wurde – etwa die Bevorzugung von so genannten Zentralen Orten bzw. von Kommunen in Siedlungs- und Verkehrsachsen. In einem Fall wird auf die räumliche Differenzierung nicht nach raumordnungspolitischen Vorgaben, sondern nach administrativen Grenzen abgehoben: ein Zertifikatesystem wäre nur in kleinräumigem Zuschnitt sinnvoll, es gehe um einen kleinräumigen Vorteils-Nachteils-Ausgleich.

Bezugnehmend auf Flächenausweisungen von überregionaler Bedeutung wurde angeführt: Es bestehe die Gefahr, dass für größere standortpolitische Gewerbeflächenprojekte wegen Zertifikatehortens bzw. zu hoher Zertifikatepreise keine Flächen verfügbar seien. Um möglichem Zertifikatehorten zu begegnen, solle das Land ein „Reservekontingent“ an Zertifikaten für „großflächige Gewerbeansiedlungen mit überörtlicher Bedeutung“ (d.h. mit vielen Berufseinpendlern) zurückbehalten.

Es wurde die Frage aufgeworfen, wie mit Flächenausweisungen zu verfahren sei, die nicht von einer Kommune „veranlasst“ wurden oder dieser sogar von übergeordneten Gebietskörperschaften aufgezwungen wurden, etwa bei Flächen für Bundesautobahnen oder bei Flächen für überörtlich bedeutsame Infrastruktureinrichtungen. In diesem Zusammenhang wurde gefordert, dass der Bund und die Länder für „eigene“ Flächenprojekte ebenfalls der Zertifikatepflicht unterworfen werden müssten.

Kommentierung aus umweltökonomischer Sicht: An dieser Stelle soll nun zu den Interviewbeiträgen der gesellschaftlichen Gruppen Stellung genommen werden. Die vielfach vorgebrachte Vermutung, die Einführung eines Systems von interkommunal handelbaren Flächenausweisungszertifikaten verstoße gegen die kommunale Selbstverwaltungsautonomie wird in einem Rechtsgutachten (Brandt/Sanden 2003) widerlegt, welches das Umweltbundesamt in Auftrag gegeben hatte. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Zertifikatesystem dürften insoweit also unbegründet sein.

Auf die Frage, inwieweit ein Zertifikatekonzept politisch durchsetzbar bzw. gesellschaftlich akzeptabel ist, soll hier nicht näher eingegangen werden. Es ist jedoch zu beachten, dass bei den in das Projekt einbezogenen gesellschaftlichen Gruppen nur eine sehr geringe Zustimmung zu diesem Konzept vorlag. Inwieweit entsprechende Bedenken ausgeräumt werden können, sei dahingestellt. In diesem Zusammenhang ist jedoch vor allem auf die Notwendigkeit einer breiten gesellschaftlichen Diskussion hinzuweisen, da ein so elementarer und weitreichender Eingriff wie die Etablierung eines Systems von Flächenausweisungszertifikaten ohne die angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit undenkbar ist.

Der Einwand, das bestehende Raumplanungsrecht sichere bereits den Freiflächenschutz, scheint angesichts der negativen flächenpolitischen Entwicklung der letzten Jahre – wie sie sich z.B. durch die Abkopplung des Flächenverbrauchs von der Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung zeigt – nicht stichhaltig zu sein. Auch gibt es keine grundsätzlichen Bedenken, neben dem Planungsrecht ein weiteres mengensteuerndes Regime einzuführen, da sich beide Regelwerke nicht gegenseitig behindern, sondern vielmehr ergänzen. Das Raumplanungsinstrumentarium würde die äußere Leitplanke vorgeben (vgl. Punkt 1.2.2) für die nutzen-kosten-determinierten Kommunalaktivitäten auf der Basis des Zertifikateregimes.

Die Frage, wie der Umfang des Zertifikatekontingents „sachgerecht“ festgesetzt werden kann, ist ernst zu nehmen, da in der Tat eine naturwissenschaftlich fundierte Festsetzung der maximal zulässigen Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht möglich ist. Hier wird sich die Politik – wenn man z.B. auf das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung abstellt – sicherlich noch erheblichem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sehen.

Eine Verschlechterung der Position deutscher Kommunen im internationalen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen ist durch die Einführung eines Zertifikatesystems mehr oder weniger zwingend. Es ist jedoch zu prüfen, ob durch eine geeignete instrumentelle Ausgestaltung (partieller Erwerbstätigenschlüssel) bzw. durch eine an die neuen Gegebenheiten angepasste kommunale Flächenpolitik die negativen Wettbewerbswirkungen begrenzt werden können. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob nicht die Kommunen dem Wohnbaulandbereich mehr Einschränkungen „zumuten“ sollten als dem Gewerbeflächenbereich, da ersterer nicht in gleichem Maße dem internationalen Ansiedlungswettbewerb ausgesetzt ist.

Hinsichtlich der Kommentare zur instrumentellen Ausgestaltung der Flächenausweisungszertifikate sei folgendes angemerkt: Der von den Vertretern empfohlenen Verwendung eines Einwohnerschlüssels bei der kostenlosen Zuteilung der Zertifikate ist zuzustimmen – dieser sollte allerdings durch einen gewerbeflächenbezogenen Schlüssel ergänzt werden, der etwa auf die Zahl der Erwerbstätigen abstellt. Eine „Honorierung früheren Ökoverhaltens“ bei der Baulandausweisung sollte im Rahmen des Zertifikatesystems nicht in Betracht gezogen werden, sondern – wenn überhaupt – über ein anderes System, z.B. den Kommunalen Finanzausgleich, erfolgen. Die weitgehende Skepsis gegenüber einer sachlichen Differenzierung der Zertifikate nach Bebauungsarten ist nachvollziehbar. Die von der Mehrheit der Vertreter gewünschte räumliche Differenzierung der Zertifikate erscheint sinnvoll, um raumbezogenen Aspekten des Ökoziels Rechnung zu tragen, wenngleich die damit verbundene interkommunale Ungleichbehandlung massive Akzeptanzprobleme aufwerfen dürfte.

Im Hinblick auf die Kommentare zum Thema „Flächenausweisungen von überregionaler Bedeutung“ ist folgendes anzumerken: Es ist sicherzustellen, dass durch die Einführung eines Zertifikatesystems überregional bedeutsame Gewerbeansiedlungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt sind. Wie dies konkret ausgestaltet werden kann, muss Gegenstand weiterer Forschungsarbeit bleiben. Des Weiteren muss dafür gesorgt werden, dass Kommunen nicht etwa für Baulandausweisungen zertifikatepflichtig werden, die sie gar nicht wünschen, sondern von übergeordneten Gebietskörperschaften veranlasst werden.

8.2 Baulandausweisungsumlage

Insgesamt ergibt sich auch gegenüber dem Konzept einer Baulandausweisungsumlage (BLAU) eine eher kritische Position. Den meisten der Kritiker geht dieser Ansatz zu weit, da auch hier die kommunale Baulandausweisung reglementiert wird. Eine Minderheit der Kritiker sieht das Problem in der gegenüber der Zertifikatelösung unzureichenden ökologischen Zielsicherheit bzw. bringt die Vermutung zum Ausdruck, dass hohe Umlagesätze notwendig seien, um eine zufriedenstellende Lenkungswirkung zu erreichen. Gleichwohl findet BLAU bei den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen eine größere Zustimmung als Flächenausweisungszertifikate, und zwar mit folgenden Hinweisen: Die Umlagelösung sei verfassungsrechtlich gesehen unbedenklicher. Die geringere Eingriffsintensität – keine Mengendeckelung – spreche für eine bessere politische Durchsetzbarkeit. Die Baulandausweisungsumlage generiere Finanzmittel, so dass etwa über einen Fonds zur Förderung der Innenentwicklung nicht nur die Umlageerhebung, sondern auch die Art der Aufkommensverwendung in den Dienst der ökologischen Lenkungsaufgabe gestellt werden könne. Da es sich um ein neues Konzept handle und noch einige Fragen offen seien, wird zum Teil weiterer Forschungsbedarf angemahnt. Insgesamt gesehen lehnt ein beträchtlicher Teil der Interviewten aber sowohl die Baulandausweisungsumlage als auch Flächenausweisungszertifikate ab.

Sollte gleichwohl eine Baulandausweisungsumlage eingeführt werden, dann empfehlen die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen für die Redistribution des Umlageaufkommens einen Einwohnerschlüssel, da dieser am gerechtesten sei. Ein Sozial Schlüssel wird abgelehnt. Zum Teil wird vorgeschlagen, nur einen Teil des Umlageaufkommens über den Einwohnerschlüssel an die Kommunalebene zurückzugeben und den anderen Teil in einen Innenentwicklungsfonds zu schleusen, aus dem förderwürdige kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden. Eine Honorierung früheren Ökoverhaltens bei der Baulandausweisung wird weitgehend abgelehnt. Eine sachliche Differenzierung der Umlagelast nach Bebauungsarten, z.B. verschiedene Umlagesätze für Gewerbe- und Wohnbauflächen, wird ebenso wenig für sinnvoll gehalten. Dagegen wird eine räumliche Differenzierung der Umlagesätze, etwa zugunsten der Kommunen in Siedlungs- und Verkehrsachsen, befürwortet.

Kommentierung aus umweltökonomischer Sicht: Zu den vorgenannten Interviewbeiträgen der gesellschaftlichen Gruppen seien folgende Anmerkungen gemacht: Die Baulandausweisungsumlage dürfte dadurch, dass sie als preissteuerndes Instrument keine Mengendeckelung impliziert, politisch leichter durchsetzbar sein als Zertifikate. Bei BLAU gibt es keine Abhängigkeit vom Verhalten anderer Kommunen, d.h. von der Bereitschaft anderer Kommunen, Zertifikate zum Verkauf anzubieten. Damit dürfte die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie bei der Baulandausweisungsumlage tatsächlich geringer ausfallen als bei den Flächenausweisungszertifikaten.

Die fehlende Mengendeckelung dürfte für die Baulandausweisungsumlage zwar zu einer größeren gesellschaftlichen Akzeptanz führen, andererseits impliziert sie aber eine geringere ökologische Zielsicherheit als die Flächenausweisungszertifikate. So ergeben sich Unwägbarkeiten, wie stark die Kommunen auf eine durch die Umlage last verursachte Erhöhung ihrer Baulandbereitstellungskosten reagieren, inwieweit sie bereit sind, diese Kosten zu tragen oder inwieweit sie diese auf die privaten Bauwilligen weiterwälzen möchten, so dass lediglich ein abgeschwächter ökologischer Lenkungseffekt auf der nachgelagerten Ebene auftritt.

Die Baulandausweisungsumlage generiert systeminhärent Finanzmittel, die dann ebenfalls zur flächenpolitischen Steuerung eingesetzt werden können, so dass sowohl die Umlageerhebungs- als auch die Aufkommensverwendungsseite eine Lenkungsfunktion übernehmen können. Solche Finanzmittel fallen beim Zertifikateregime nicht an, es sein denn, man würde eine Auktionierung durchführen, was aber allein schon hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz umstritten sein dürfte.¹

Die Baulandausweisungsumlage hat ebenso wie die Zertifikatelösung negative Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Kommunen und Unternehmen.² In Bezug auf „Flächenausweisungen von überregionaler Bedeutung“ ist etwa sicherzustellen, dass diese soweit sie von Bund bzw. Land veranlasst wurden, nicht zur Umlagepflicht der entsprechenden Kommune führen.

¹ Entsprechende Bedenken gegen eine Zertifikateversteigerung bringt auch der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002, S. 78) vor.

² Die negativen standortpolitischen Rückwirkungen fallen bei der Umlagelösung jedoch geringer aus als bei der „mengendeckelnden“ Zertifikatelösung.

Der von den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen für die Rückverteilung des BLAU-Aufkommens empfohlene Einwohnerschlüssel sollte z.B. durch einen Erwerbstätigenschlüssel ergänzt werden, der gewerbeflächenbezogenen Bedarfen Rechnung trägt. Wie zum Teil empfohlen, sollte in gewissem Umfang auch die Aufkommensverwendung in den Dienst der flächenpolitischen Lenkungsaufgabe gestellt werden, etwa indem ein Innenentwicklungsfonds mit Finanzmitteln ausgestattet wird. Eine sachliche Differenzierung, z.B. in Form unterschiedlicher Umlagesätze für die Ausweisung von Gewerbe- und von Wohnbaugebieten, sollte wie vorgeschlagen eher unterbleiben. Einer räumlichen Differenzierung der Umlagelast zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsachsen ist zuzustimmen, da dadurch der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung in die entsprechenden raumordnungspolitischen Präferenzräume gelenkt werden kann.

8.3 Flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen

Im Hinblick auf eine mögliche Einführung von Finanzausweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen wird von den Befürwortern darauf hingewiesen, dass auch die so genannten zentralörtlichen Leistungen, die Kommunen (z.B. durch die Bereitstellung eines Kreiskrankenhauses) für ihr Umland erbringen, im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs über Landeszuschüsse abgegolten würden. Die Finanzierung analoger Öko-Finanzausweisungen für die überörtliche Bereitstellung von naturnahen Räumen könnte z.B. aus dem beim Land anfallenden Aufkommen einer einzuführenden Baulandausweisungsumlage kommen.

Die Mehrzahl der gesellschaftlichen Gruppen sieht das Konzept von Finanzausweisungen, die für die Bereitstellung ökologischer Ausgleichsleistungen gewährt werden sollen jedoch recht skeptisch. Es wird etwa argumentiert, dass die Bemessungsgrundlage solcher Finanzausweisungen nur schwer in geeigneter Weise zu fassen sei. Es stelle sich in diesem Zusammenhang vor allem die Frage, wann überhaupt von einem „Verzicht“ auf eine bauliche Flächennutzung gesprochen werden könne und inwieweit dies interkommunal nachprüfbar sei. Im übrigen habe Nachhaltigkeit nicht nur eine ökologische, sondern auch eine sozioökonomische Dimension – nicht nur die Bereitstellung von Naturräumen, sondern auch die von Gewerbegebieten könnte eine wichtige überörtliche Bedeutung haben. Schließlich wird auf das Problem hingewiesen, dass hohe Ausweisungsbeträge notwendig seien, um in diesem Zusam-

menhang überhaupt wirksame flächenpolitische Anreize für die Kommunen zu setzen.

Während die Zustimmung zu Finanzausweisungen für die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen eher gering ist, fällt die Befürwortung zu flächenschutzprojektbezogenen Finanzausweisungen größer aus. Die Befürworter betonen, dass für die kommunale Flächenpolitik die „goldenen Zügel“ der Landespolitik sinnvoll seien. Bei finanzschwachen Kommunen könne das Förderkriterium „kommunale Eigenbeteiligung“ allerdings problematisch sein. Im Hinblick auf die vom Land durch Zuschüsse zu fördernden Einsatzfelder werden das Brachflächenrecycling und die Altlatensanierung hervorgehoben. Die Finanzierung der Landesmittel könne zum Teil aus Umschichtungen im Kommunalen Finanzausgleich erfolgen.

Die Gegner projektbezogener Finanzausweisungen verweisen auf die Gefahr hoher kommunaler Mitnahmeeffekte. Im übrigen gebe es die Städtebauförderung, die solche neuen Konzepte eher unnötig mache. Zwar ziele die Städtebauförderung bisher eher auf die Aktivierung der Innenstädte, so dass die Flächensparwirkung nur ein positiver Nebeneffekt sei – gleichwohl sei die Städtebauförderung auch unter flächenpolitischen Gründen ein sehr sinnvolles Instrument, das eine noch bessere finanzielle Ausstattung verdiene.

Kommentierung aus umweltökonomischer Sicht: Zu den von den gesellschaftlichen Gruppen geäußerten Meinungen sei Folgendes angemerkt. Finanzausweisungen, die auf eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen abzielen, sind in einigen Fällen sicherlich angezeigt, jedoch stellt sich das Problem, diese Fälle zu identifizieren und instrumententechnisch in geeigneter Weise zu fassen. Berechtigt erscheinen grundsätzlich dann Finanzausweisungen, wenn die Bereitstellung ökologischer Ausgleichsleistungen nicht von den betreffenden Kommunen selbst, sondern „extern“ veranlasst wurde, etwa durch naturschutzrechtliche o.ä. Festsetzungen der Landes-, Bundes- oder EU-Ebene. In anderen Fällen muss eine kritische Prüfung erfolgen: So könnte es sein, dass bei der entsprechenden Kommune überhaupt kein „Verzicht“ vorliegt, da man für das betreffende Areal ohnehin keine bauliche, sondern eine naturnahe Flächennutzung vorgesehen hat. Im übrigen ist nicht in jedem Fall sichergestellt, dass eine ökologische Leistung dem Umland überhaupt einen (spürbaren)

Nutzen bringt, etwa dann, wenn in dieser Gegend naturnahe Räume in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Grundsätzlich unproblematisch erscheint dagegen das Konzept, den Kommunen für aus Landessicht förderwürdige Flächenschutzprojekte Finanzaufweisungen zu gewähren. Hier ist eine Vielzahl kommunaler Innenentwicklungsprojekte denkbar, die für eine Förderung in Frage kommen. Eine finanzielle Eigenbeteiligung der Kommunen an den entsprechenden Projektkosten ist allerdings angezeigt, wenngleich diese für finanzschwache Kommunen im Einzelfall problematisch sein könnte. Im übrigen ist zu bedenken, dass die Städtebauförderung in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit dem Flächenschutzziel nicht hinreichend kompatibel ist. Zudem liegt der Städtebauförderung ein problematisches Mischfinanzierungskonzept zugrunde, bei dem sowohl der Bund als auch die Länder beteiligt sind.

8.4 Flächennutzungssteuern

In Bezug auf die Einführung einer kommunalen Flächennutzungssteuer als Ersatz für die bisherige Grundsteuer gibt es zum Teil Fundamentalkritik: Dies führe nur zu einer zusätzlichen Steuerbelastung der Bürger, ohne dass ein nennenswerter ökologischer Lenkungseffekt auftrete. Für Unternehmen werden Standortnachteile gegenüber ausländischen Konkurrenten vermutet. Bodenversiegelung zu besteuern wird mitunter sogar grundsätzlich abgelehnt, und zwar mit dem Hinweis, dass Versiegelung (etwa im Falle gewerblicher Bauten) im Hinblick auf die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension durchaus positiv bewertet werden könne.

Es gibt auch Vorschläge in Form von Alternativen zur Flächennutzungssteuer. In einem Fall wird eine Kommunalabgabe empfohlen, welche die Steuerlast nach dem Grad der Bodenversiegelung differenziert, aber auch steuermindernde Ökotatbestände (z.B. Energiesparen) berücksichtigt. Von mehreren gesellschaftlichen Gruppen wird die in den 1960er-Jahren als Baulandsteuer erhobene Grundsteuer C in die Diskussion gebracht – eine Kommunalsteuer, die dazu führen sollte, baureife Grundstücke schneller der Bebauung zuzuführen, um so den Druck auf die städtebauliche Außenentwicklung zu mindern.³

³ Zum Konzept einer solchen Baulandsteuer und den Gründen dafür, dass diese nach nur kurzer Zeit wieder abgeschafft wurde, vgl. Josten (2000), S.11f.

Soweit trotz allem vom hypothetischen Fall der Einführung einer kommunalen Flächennutzungssteuer ausgegangen wird, geben die gesellschaftlichen Gruppen etwa im Hinblick auf die Bemessungsgrundlage Folgendes zu bedenken: Geeignete Steuerklassen seien nur schwer zu definieren. Es wäre nicht immer eindeutig, welche von zwei alternativen Flächennutzungsarten die ökoschädlichere sei. Im übrigen wird die Frage aufgeworfen, wie man „versiegelte Fläche“ sinnvoll definieren könne („fallen auch Bodenplatten darunter?“). In einem Fall wird vorgeschlagen, nicht die versiegelte, sondern die gesamte Grundstücksfläche als Bemessungsgrundlage heranzuziehen, da auch der nichtversiegelte Teil durch die angrenzende Versiegelung in seiner Ökofunktion beeinträchtigt sei.

Im Hinblick auf das Niveau der Steuersätze wird von der einen Seite gefordert, dass diese hoch genug sein müssten, damit sich eine Ökowirkung einstelle. Von der anderen Seite wird gefordert, dass man sich auf eine aufkommensneutrale Lösung beschränken müsse, um eine finanzielle Mehrbelastung der Bürger zu vermeiden. In Bezug auf die Struktur der Steuersätze gibt es den Vorschlag, zum einen zwischen verschiedenen Arten der Innenbereichsbebauung zu unterscheiden und zum zweiten eine Belastungsdifferenzierung zwischen Stadt und Land vorzunehmen.

Hinsichtlich der zweiten, ebenfalls diskutierten Flächennutzungssteuer, die nicht von den Kommunen, sondern den Bundesländern erhoben würde und die lediglich auf die Bodenversiegelung, genauer die Neuversiegelung, abstellt, werden hinsichtlich der Bemessungsgrundlage insoweit ähnliche Vorbehalte geltend gemacht, als die Definition von dem, was „versiegelte Fläche“ darstellen solle, recht strittig sein könne. Im übrigen sei die konkrete steuertechnische Erfassung entsprechender Flächen zumindest aufwendig, da etwa eine Festsetzung der steuerpflichtigen Fläche per Luftbildauswertung problematisch sei. Hinsichtlich der Breite der Bemessungsgrundlage wird in einem Fall vorgebracht, dass ein beträchtlicher Teil der Verkehrsflächenversiegelung durch Wohn- bzw. Gewerbebebauung induziert sei, so dass man diese den entsprechenden Bauherren zurechnen müsse.

In Bezug auf die in der Literatur zum Teil vorgeschlagene Zweckbindung des bei den Bundesländern anfallenden Steueraufkommens zugunsten der Gewährung von Ökofinanzzuweisungen an Kommunen wird mitunter kritisiert, dass eine gerechte

Lösung den Rückfluss an die Privaten vorsehen müsse, da diese auch die Last einer Versiegelungsteuer zu tragen hätten. Unter dem Stichwort „Gerechtigkeit“ wird auch bemängelt, dass von der Landessteuer nur Neuversiegler betroffen wären, nicht aber Altversiegler.

Kommentierung aus umweltökonomischer Sicht: Eine kommunale Flächennutzungssteuer des hier diskutierten Typs erscheint ökologisch nur dann sinnvoll, wenn Steuersätze in „spürbarer“ Höhe festgesetzt werden. Insofern ist es zwingend, von der Restriktion einer Aufkommensneutralität gegenüber der Grundsteuer abzugehen, was dann aber weitere – kompensierende Korrekturen am System der Kommunaleinnahmen notwendig machen würde. Inwieweit eine steuerliche Differenzierung zwischen verschiedenen Formen von Innenbereichsbebauung angezeigt sein könnte, kann hier nur zur weiteren Diskussion gestellt werden – eine weitere Differenzierung entspräche zwar eher dem Charakter einer Flächennutzungssteuer, da die jetzige Konzeption (sieht man von Steuerklasse VII ab) für den Innenbereich quasi den Charakter einer „bloßen“ Versiegelungsteuer hat. Es ist jedoch zu bedenken, dass die steuertechnische Erfassung weiterer Ökotatbestände die Steuererhebung sehr aufwändig machen könnte. Die vorgeschlagene Belastungsdifferenzierung zwischen „Stadt und Land“ ist allein schon aus Gerechtigkeitsgründen kritisch zu sehen.

Ernst zu nehmen sind Fragen zur Definition und Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage. Hier muss der Begriff „Versiegelte Fläche“ zweckdienlich festgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, ob Bodenversiegelung außerhalb von Gebäuden nicht über ordnungsrechtliche Vorschriften (z.B. bestimmte Mindestdurchlässigkeit von Bodenbedeckungen) reguliert werden sollte, statt sie steuerlich zu erfassen. Dies würde Probleme bei der Festsetzung des Umfangs an steuerpflichtiger versiegelter Fläche beheben.

Geht man davon aus, dass eine kommunale Flächennutzungssteuer ökologisch lenkungswirksam implementiert werden könnte, dann könnte wohl auf die ergänzende Erhebung einer landesweiten Versiegelungsteuer verzichtet werden. Damit würde zudem die Diskriminierung von Neu- gegenüber Altversiegler vermieden. Die Rechtfertigung der Landessteuer als Finanzierungsinstrument für Öko-Finanzzuweisungen

allein ist nicht stichhaltig. Hier erscheint eine von Kommunen finanzierte Finanzmasse naheliegender, so wie dies etwa eine Baulandausweisungsumlage leisten könnte.

8.5 Flächennutzungsbezogene Transfers an Private

Die Gewährung von Subventionen an Unternehmen, um dadurch Anreize für die Ansiedlung auf bisherigen Brachflächen zu schaffen, ist unter den gesellschaftlichen Gruppen relativ unumstritten, um so die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale besser zu nutzen. Im Hinblick auf Brachflächen mit möglichem Altlastenhintergrund wird gefordert, den Neueigentümern die damit zusammenhängenden Risiken zu nehmen, wobei dahingestellt bleibt, ob dies im Bedarfsfall über finanzielle Zuwendungen oder ein haftungsrechtliches Entgegenkommen erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund zeigt sich jedoch die Besonderheit der Altlastenproblematik, die nicht allein über ökonomische Steuerungsinstrumente, sondern auch über ordnungs- und haftungsrechtliche Regime reguliert werden muss.

In Bezug auf die Finanzierung von Subventionen für Brachflächenrecycling und Altlastensanierung wird eine Fondslösung ins Spiel gebracht, die sich z.B. aus einer Baulandausweisungsumlage oder einer Planungswertgewinnsteuer finanziert. Während eine Position vorschlägt, die Mittelvergabe an die Unternehmen der Kommunalebene (via Baulandpreis) zu überlassen, da diese näher am Problem sei, fordert eine andere Position, entsprechende Fördermittel nicht den Unternehmen, sondern unter Verwendungsaufgaben den Kommunen zu geben, welche die Flächen dann den Privaten in geeignetem Zustand weitergeben sollen.

Im Hinblick auf den „Flächensparenden Gewerbebau“ wird – sieht man von Modellprojekten ab – kein Subventionierungsbedarf gesehen. Eine solche Förderung sei nicht notwendig, sofern Flächenausweisungsrechte oder eine Baulandausweisungsumlage indirekt auf den Gewerbebau wirken würden. In Bezug auf die staatliche Ansiedlungsförderung auf der „Grünen Wiese“ wird in einem Fall die Einführung von Flächensparkriterien abgelehnt, während andere für solche Außenansiedlungen von Unternehmen überhaupt keine Subventionen mehr zulassen wollen.

Mit Blick auf eine flächenpolitische „Ökologisierung“ des Sozialen Wohnungsbaus gibt es recht unterschiedliche Positionen. Zum einen wird vorgebracht, dass der Soziale Wohnungsbau bereits bisher kein „Flächenverschwender“ war, sondern dichte Bebauung impliziere. Es sei problematisch, weitere Flächensparkriterien einzuführen. Die mit der Einführung entsprechender Ökostandards verbundenen Zusatzkosten würden vor allem einkommensschwache Personenkreise treffen. Dagegen stehen Positionen für eine mehr oder weniger radikale Ökologisierung des Sozialen Wohnungsbaus: Zum einen wird eine Beschränkung auf die Förderung von Baumaßnahmen im Innenbereich gefordert, zum anderen wird darauf hingewiesen, dass eine räumlich undifferenzierte Wohnungsbauförderung vor dem Hintergrund einer interregional recht unterschiedlichen Wohnsituation nicht zu verantworten sei. Bei der Eigenheimzulage wird mehrheitlich die Aufhebung der Förderpräferenz für Neubauten gefordert, zum Teil sogar eine Umkehrung der Förderpräferenz zu Lasten der Neubauoption. Mitunter wird auch eine regionale Differenzierung der Förderbeträge befürwortet.

Kommentierung aus umweltökonomischer Sicht: Zu den Kommentaren der gesellschaftlichen Gruppen sollen an dieser Stelle noch folgende Anmerkungen gemacht werden. Der vielfach befürworteten finanziellen Unterstützung von Unternehmen, die sich auf bisherigen Brachflächen niederlassen, kann dem Grunde nach zugestimmt werden, soweit eine solche aus betriebswirtschaftlichen Gründen notwendig ist. Wie die Subventionierung für die entsprechenden Fälle allerdings instrumentell genau ausgestaltet werden könnte und wie die oftmals vorhandenen Zusammenhänge zu haftungsrechtlichen Fragen der Altlastenproblematik konzipiert werden könnten, muss einem gesonderten Forschungsprojekt vorbehalten bleiben, das explizit auch juristische Aspekte einbezieht. Auf eine staatliche Förderung des „Flächensparenden Gewerbebaus“ kann verzichtet werden, sofern man davon ausgeht, dass andere flächenpolitische Instrumente eingeführt werden. Im übrigen wäre die Festsetzung einer geeigneten Bemessungsgrundlage für die entsprechende Subvention eher schwierig.

Im Hinblick auf eine Ökologisierung der staatlichen Wohnungsbauförderung sollte in die Förderbestimmungen des Sozialen Wohnungsbaus sowohl eine Öko- als auch eine Regionalkomponente aufgenommen werden. Bei der Eigenheimzulage ist zumindest die Aufhebung der finanziellen Bevorzugung der Neubauvariante angezeigt.

KAPITEL IV: GRUNDZÜGE EINES FLÄCHENPOLITISCHEN GESAMTKONZEPTS

Am Ende dieser Studie sollen noch die Grundzüge eines flächenpolitischen Gesamtkonzepts vorgestellt werden, und zwar in Form grundsätzlicher Überlegungen zu einem flächennutzungsbezogenen Instrumentenmix. Dabei sollen die zu den einzelnen Instrumenten in Kapitel II gemachten Ausführungen einbezogen werden, wobei bis zu einem gewissen Grad auch den von Vertretern der „gesellschaftlichen Gruppen“ vertretenen Positionen Rechnung getragen wird.

Grundsätzlich notwendig erscheint die Einführung eines die Baulandausweisung der Kommunen regulierenden ökonomischen Steuerungsinstruments. Es geht hier darum, einen finanziellen Anreizmechanismus zu implementieren, der die Kommunen zu einer zurückhaltenderen Baulandausweisung veranlasst. Dieses ökonomische Steuerungsinstrument – sei es ein System interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate oder eine Baulandausweisungsumlage – soll als Ergänzung zum raumplanerischen Instrumentarium dienen, wobei letzteres den kommunalen „Entscheidungsraum“ durch die Setzung bebauungspolitischer Tabuzonen begrenzt.

Für die Aufgabe „Regulierung der kommunalen Baulandausweisungspolitik“ kommen grundsätzlich sowohl Flächenausweisungszertifikate als auch eine Baulandausweisungsumlage in Betracht. Welchem Konzept der Vorzug gegeben werden sollte, lässt sich nicht generell beantworten, es kommt vielmehr darauf an, auf welche Aspekte man größeren Wert legt. Möchte man in jedem Fall ein als maximal zulässige Baulandausweisungsfläche für die Bundes- oder Landesebene definiertes Öko-Ziel exakt erreichen, dann muss ein System interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate implementiert werden, denn nur dieses sichert eine entsprechende ökologische Treffsicherheit. Die mit einem Zertifikatesystem verbundene „Mengen- deckelung“ dürfte jedoch politisch nicht ohne weiteres durchsetzbar sein, zumal die Zielquantifizierung naturwissenschaftlich nicht fundiert werden kann. Die instrumentelle Alternativkonzeption „Baulandausweisungsumlage“ ist zwar ökologisch nicht so treffsicher, schränkt die flächenpolitischen Freiheitsgrade der Kommunen aber weniger ein, so dass diese Option politisch leichter umsetzbar sein dürfte. Die Baulandausweisungsumlage hat außerdem den Vorteil, dass sie systeminhärent beim Land Finanzmittel generiert, die ihrerseits für flächenpolitische Lenkungsaufgaben (z.B. die

Innenentwicklungsförderung) eingesetzt werden können. Zwar könnten auch im Rahmen des Zertifikatekonzepts Finanzmittel geschaffen werden, aber die dazu notwendige Versteigerung eines Teils der Flächenausweisungszertifikate dürfte politisch-gesellschaftlich stark umstritten sein.

Im Folgenden sollen nun, da beide Konzepte in Frage kommen, die jeweils empfohlene instrumentelle Ausgestaltung vorgestellt werden, die für den Fall einer Implementierung angezeigt erscheint. Im Anschluss daran wird auch auf die weiteren Elemente des vorgeschlagenen flächenpolitischen Instrumentariums eingegangen.

9.1 Flächenausweisungszertifikate

Für den Fall, dass nicht eine Baulandausweisungsumlage, sondern ein System interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate implementiert werden soll, wird folgende instrumententechnische Ausgestaltung empfohlen. Zumindest der Großteil der Zertifikate sollte kostenlos auf die Kommunen verteilt werden, und zwar nach einem gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel (vgl. Abschnitt 3.3). Die Einwohnerzahl berücksichtigt dabei die wohnungsbaubezogenen Flächenbedarfe, die Erwerbstätigenzahl die Bedarfe im Bereich Gewerbeflächenausweisung. Ob bei der Einwohner- bzw. Erwerbstätigenzahl auf Istwerte oder Planwerte abgestellt wird, ist u.a. davon abhängig, ob die Bundes- bzw. Landesebene entsprechende Planwerte so festsetzen kann, dass diese für die Kommunen „nachvollziehbar“ und interkommunal einigermaßen akzeptabel sind.

Es ist denkbar, aber keinesfalls zwingend, dass ein kleiner Teil der Zertifikate aus der kostenlosen Vergabe herausgenommen und den Kommunen stattdessen im Wege einer Versteigerung zur Verfügung gestellt wird. In diesem Fall wäre ein staatlicher Mindestpreis festzulegen, um eine mögliche „Verschleuderung“ der Zertifikate zu vermeiden; im übrigen wird in Bezug auf die Preiskonditionen des Zuschlag das „amerikanische Zuteilungsverfahren“ (und nicht das „holländische Verfahren“) empfohlen. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Problematik einer Auktionslösung – d.h. der Vorwurf, finanzschwache Kommunen hätten beim Bietprozess Wettbewerbsnachteile – sollen hier folgende Ad hoc-Überlegungen hinsichtlich möglicher Ausgestaltungsanforderungen vorgestellt werden: Zum einen wäre es denkbar, dass nur jeweils Auktionen zwischen Kommunen vergleichbarer Finanzausstattung (also etwa nicht

zwischen Ost- und Westkommunen) durchgeführt werden. Die Frage ist, ob eine solche Vorgehensweise wirklich umsetzbar ist (man denke an die Akzeptanz der verwendeten Finanzausstattungsindikatoren). Zumindest technisch leichter implementierbar wäre ein anderer Ansatz, bei dem die beim Land anfallenden Versteigerungserlöse – etwa nach einem Einwohnerschlüssel – auf alle Kommunen zurückverteilt werden, so dass auch finanzschwache Kommunen, die bei der Versteigerung eventuell gar nicht zum Zuge gekommen sind von der Ausschüttung der Versteigerungserlöse profitieren könnten.

Um den Zertifikatehandel möglichst effizient abzuwickeln, sollte dieser zwischen den Kommunen nicht bilateral abgewickelt, sondern über eine spezielle Flächenausweitungsbörse organisiert werden. Zudem ist es notwendig, dass die Gültigkeit der Flächenausweisungsrechte zeitlich begrenzt wird. Nur so lässt sich sicherstellen, dass bei den Kommunen kein unnötiger Anreiz zum Zertifikatehorten gesetzt wird und der Zertifikatehandel auch in Gang kommt. Dies ist jedoch nicht die einzige Voraussetzung für einen effizienten Zertifikatehandel. Zusätzlich sollte auf eine so genannte sachliche Differenzierung der Zertifikate verzichtet werden: Dies bedeutet, dass die Flächenausweisungsrechte in gleichem Maße für alle Formen der Flächennutzung zulässig sind, und nicht etwa nach der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten differenziert werden. Die in der Literatur mitunter vorgebrachten Argumente für eine entsprechende sachliche Differenzierung erscheinen nicht stichhaltig.

Empfohlen wird dagegen eine räumliche Differenzierung der Flächenausweisungsrechte, wenngleich dies gewisse Effizienzverluste impliziert. Unter diesen Bedingungen wird die Gültigkeit der Zertifikate auf bestimmte raumordnungspolitisch definierte Raumeinheiten beschränkt. Möchte man etwa den Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung auf den Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen konzentrieren, dann wird ein Zertifikatetyp geschaffen, der sich auf die Baulandausweisung in den diesen Achsen zuzurechnenden Kommunen beschränkt, während ein zweiter Zertifikatetyp nur für die restlichen Kommunen Gültigkeit besitzt. Der Zertifikatehandel ist also nur zwischen den Kommunen des jeweiligen räumlichen Geltungsbereichs möglich, und damit zwischen den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen einerseits und den restlichen Kommunen andererseits ausge-

geschlossen. Um nun aber sicherzustellen, dass der Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen erfolgt ist als zweite Voraussetzung neben der Beschränkung der Handelbarkeit nun bei der kostenlosen Vergabe eine inter-kommunale Ungleichbehandlung notwendig: So erhalten Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen als raumordnungspolitische „Präferenzkommunen“ – pro Kopf gerechnet – eine höhere Zertifikateausstattung als die restlichen Kommunen, so dass erstere über ein größeres Baulandausweisungspotenzial verfügen. Eine solche Regelung erscheint aus ökologisch-flächenpolitischer Sicht angezeigt, dürfte jedoch, da ein Teil der Kommunen eindeutig benachteiligt wird, enorme Akzeptanzprobleme aufwerfen.

Zu den von den „gesellschaftlichen Gruppen“ gegen das Zertifikatekonzept vorgebrachten Einwänden ist Folgendes anzumerken: Die verfassungsrechtlichen Vorbehalte – Stichwort Kommunale Selbstverwaltungsautonomie – dürften nach einem nun vorliegenden Rechtsgutachten unberechtigt sein. Gleichwohl sind die Bedenken hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit bzw. sozialen Akzeptanz eines mengensteuernden Instruments ernst zu nehmen, u.a. die Kritik an einer fehlenden naturwissenschaftlichen Fundierung der Mengendeckelung. Im Hinblick auf die geringe Zustimmung zu einer (begrenzten) Auktionslösung ist anzumerken, dass die Versteigerungslösung für die Etablierung eines Zertifikatesystems nicht notwendig ist, sondern nur eine Ausgestaltungsoption darstellt.

9.2 Baulandausweisungsumlage

Die starke gesellschaftliche Kritik am Zertifikateansatz (politische Durchsetzbarkeit, gewisse Willkür hinsichtlich des Ausmaßes der Mengendeckelung) führt unmittelbar zum alternativen Lenkungskonzept, der Baulandausweisungsumlage (BLAU). Diese soll ebenfalls die kommunale Baulandpolitik regulieren, impliziert aber aufgrund ihres preissteuernden Charakters eine geringere Eingriffsintensität als der mengensteuernde Zertifikateansatz. Die Umlagelösung hat damit zwar eine geringere ökologische Zielsicherheit, dürfte aber politisch-gesellschaftlich eher akzeptabel sein. Dies gilt um so mehr, als dieser Ansatz systeminhärent Finanzmittel generiert, die ihrerseits für flächenpolitische Lenkungszwecke einsetzbar sind.

Im Falle der Einführung einer Baulandausweisungsumlage würde die kommunale Baulandausweisung nach Maßgabe ihres Flächenumfangs vom Bund bzw. Land mit einer Umlagelast belegt. Empfohlen wird eine regionale Differenzierung des Umlagesatzes nach raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. Soll der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen erfolgen, dann ist den in diesen Gebieten gelegenen Kommunen im Vergleich zu den restlichen Kommunen ein ermäßigter Umlagesatz einzuräumen. Eine solche Ungleichbehandlung zwischen den Kommunen der verschiedenen raumordnungspolitischen Raumeinheiten dürfte politisch zwar schwer durchsetzbar sein, erscheint jedoch aus raumordnungspolitisch-ökologischen Gründen angezeigt.

Hinsichtlich der Verwendung des beim Land anfallenden Umlageaufkommens erscheint folgende Regelung angebracht. Ein Teil des BLAU-Aufkommens sollte über einen gemischten Einwohner-Erwerbstätigen-Redistributionsschlüssel (vgl. 4.3) an die Kommunen zurückverteilt werden. Durch den Einwohnerschlüssel wird implizit den wohnungsbaubezogenen Flächenbedarfen der Kommunen Rechnung getragen, durch den Erwerbstätigenschlüssel den Gewerbeflächenbedarfen. In Bezug auf die Frage, ob bei der kommunalen Einwohner- bzw. Erwerbstätigenzahl auf Ist- oder Planwerte abgestellt werden soll, ist auf analoge Ausführungen in 9.1 (dort im Kontext der Schlüssel für die kostenlose Zertifikatezuteilung) hinzuweisen.

Der andere Teil des BLAU-Aufkommens sollte in einen vom Land verwalteten Flächenschutzfonds eingestellt werden, aus dem etwa Finanzausweisungen für kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden (vgl. 9.3). Damit würde neben der Umlageerhebung auch die Verwendung des Umlageaufkommens in den Dienst der flächenpolitischen Lenkungsfunktion gestellt. Es käme zu einer direkten und indirekten Innenentwicklungsförderung. Inwieweit aus dem BLAU- gespeisten Flächenschutzfonds auch die interkommunale Abgeltung „ökologischer Ausgleichsleistungen“ erfolgen soll, kann hier nicht abschließend beantwortet werden (vgl. 9.3), da in Zusammenhang mit der Frage „Finanzausweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen“ noch erheblicher Forschungsbedarf besteht.

Einer möglichen Differenzierung der Umlagesätze nach Flächennutzungsarten, also einer Belastungsdifferenzierung zwischen der Ausweisung von Wohn- und Gewerbe-

gebieten, ist eine Absage zu erteilen.¹ Abzulehnen sind ebenso Freibetragsregime oder die Konzeption eines progressiven (Pro-Kopf-)Umlagesatzes.

Hinsichtlich der „gesellschaftlichen Akzeptanz“ ist Folgendes zu bedenken: Für die Baulandausweisungsumlage war nur eine Minderheit der gesellschaftlichen Gruppen, gleichwohl fiel die Zustimmung höher aus als bei den Flächenausweisungszertifikaten. Der einen Ablehnergruppe geht die Baulandausweisungsumlage „nicht weit genug“ – diese Gruppe betont die begrenzte ökologische Treffsicherheit. Der zweiten Ablehnergruppe geht BLAU „zu weit“ – sie wollen überhaupt keine ökologische Regulierung der kommunalen Baulandausweisung durch ein ökonomisches Steuerungsinstrument. Diejenigen, die einer Umlagelösung zustimmen, halten die Eingriffsintensität für angemessen und betonen die zusätzliche flächenpolitische Lenkungsoption über die Verwendung des Umlageaufkommens.

9.3 Flächennutzungsbezogene Finanzausweisungen

Unabhängig davon, ob die kommunale Baulandausweisung durch einen Zertifikate- oder einen Umlageansatz reguliert wird, sollte das jeweilige Instrument durch das Konzept flächennutzungsbezogener Finanzausweisungen ergänzt werden, die in den Kommunalen Finanzausgleich integriert werden könnten. Die im Rahmen dieses Finanzausgleichs von den Ländern an die Kommunen zu zahlenden Finanzausweisungen sollten in Form eines Finanzierungsbeitrags zur Abgeltung der kommunalen Projektkosten etwa für geeignete Innenentwicklungsprojekte gewährt werden. Zur Finanzierung dieser flächenprojektbezogenen Finanzausweisungen könnten Teile des beim Land anfallenden BLAU-Aufkommens herangezogen werden, sofern eine entsprechende Baulandausweisungsumlage implementiert wird. Damit würden Innenentwicklungsprojekte von den Kommunen „quersubventioniert“, die eine starke Außenentwicklung betreiben und damit in hohem Maße zum Aufkommen aus der Baulandausweisungsumlage beitragen (vgl. 5.1.3). Würden statt einer Baulandausweisungsumlage Flächenausweisungszertifikate eingeführt, wären andere Optionen zur Finanzierung der Öko-Finanzausweisungen zu suchen.

¹ Auf die theoretische Möglichkeit einer sachlichen Differenzierung der Umlagelast nach ökologischen Gesichtspunkten, etwa der *Bodenqualität*, soll hier lediglich hingewiesen werden.

Die Frage, in welchem Maße Finanzausweisungen zur Abgeltung „ökologischer Ausgleichsleistungen“, die Kommunen für ihr Umland erbringen, gewährt werden sollten, scheint noch nicht hinreichend untersucht. Der diesbezügliche Forschungsbedarf bezieht sich insbesondere auf die adäquate Festlegung der Bemessungsgrundlage solcher Finanzausweisungen. In diesem Zusammenhang ist aber Folgendes festzuhalten: Eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen durch Finanzausweisungen sollte zumindest in den Fällen erfolgen, in denen die Bereitstellung dieser Leistungen den entsprechenden Kommunen „von außen“ auferlegt wurde, also z.B., wenn die EU, der Bund oder das Land eine entsprechende nicht-bauliche, z.B. naturschutzbezogene, Flächennutzungsart vorgeschrieben haben. Im Hinblick auf „freiwillig“ erbrachte Ausgleichsleistungen sind die Dinge jedoch komplizierter, so dass eine generelle Antwort auf eine entsprechende Förderwürdigkeit nicht möglich ist. Zu den ungelösten Problemen zählt auch die Finanzfrage, d.h. die Notwendigkeit, vergleichsweise hohe Zuweisungsbeträge einsetzen zu müssen, um Ausgleichsleistungen abgeltet zu können. Hinsichtlich der Finanzierung dieser Öko-Finanzausweisungen sei auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen, die in Bezug auf die Finanzierung flächenprojektbezogener Finanzausweisungen gemacht wurden.

9.4 Flächennutzungssteuern

Um das flächenpolitische Verhalten der privaten Grundstückseigentümer zu beeinflussen, sollte die Einführung einer kommunalen Flächennutzungssteuer in Erwägung gezogen werden. Inwieweit genau die in 6.1.2 vorgestellten Flächennutzungsklassen verwendet werden sollten, soll dahingestellt bleiben. Eventuell wäre eine anderweitige Differenzierung für die Steuerbelastung im kommunalen Innenbereich angezeigt. Dabei ist jedoch abzuwägen zwischen ökologischer Lenkungsschärfe und administrativen Steuererhebungskosten. In jedem Fall sollten die Steuersätze der einzelnen Flächennutzungsklassen so hoch festgesetzt werden, dass ein spürbarer ökologischer Lenkungseffekt zu erwarten ist. Das heißt aber, dass von der vielfach zugrunde gelegten Annahme abgegangen werden sollte, eine gegenüber der abzulösenden Grundsteuer aufkommensneutrale Lösung zu finden. Das Mehraufkommen aus einer neuen kommunalen Flächennutzungssteuer wäre durch eine zusätzliche Änderung im kommunalen Finanzsystem zu kompensieren, so dass es zu keiner Verschiebung in der Finanzausstattung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen kommt. Im übrigen würden die Kommunen im Falle der Implementierung einer

Flächennutzungssteuer von einer ökologisch konterkarierenden Baulandausweisungspolitik dadurch abgehalten, dass gleichzeitig eine Baulandausweisungsumlage oder ein System von Flächenausweisungszertifikaten eingeführt wird.

Unter dem Vorzeichen einer - ökologisch wirksam ausgestalteten – kommunalen Flächennutzungssteuer könnte auf die Erhebung einer landesweiten Bodenversiegelungssteuer wohl verzichtet werden. Berücksichtigt man die Tatsache, dass für die Landessteuer in der Literatur ohnehin nur ein niedriger Steuersatz vorgesehen ist und man dadurch auf die zusätzliche Lenkungswirkung einer geeigneten Steueraufkommensverwendung angewiesen zu sein scheint, dann bietet sich zur landesweiten Bodenversiegelungssteuer folgendes Alternativkonzept an: Erstens, die Lenkungsfunktion der Steuererhebung wird durch die – ökologisch hinreichend wirksam ausgestaltete – kommunale Flächennutzungssteuer übernommen. Zweitens, die der Aufkommensverwendung zuzurechnende Lenkungsaufgabe wird einer von den Kommunen zu zahlenden Baulandausweisungsumlage übertragen, und zwar dadurch, dass das Umlageaufkommen in gewissem Umfang zur Finanzierung der Öko-Finanzzuweisungen beiträgt. Durch letzteren Punkt würden nicht private Steuerpflichtige, sondern umlagepflichtige Kommunen die Öko-Finanzzuweisungen finanzieren, so dass sich die flächenpolitischen Umverteilungseffekte auf die Kommunalebene beschränken würden.

9.5 Flächennutzungsbezogene Transfers an Private

Für die flächenpolitische Steuerung sollte auch vom Instrumentarium der „Transfers an Private“ Gebrauch gemacht werden. Hier kommen insbesondere Subventionen an solche Unternehmen in Betracht, die sich auf bisherigen Brachflächen niederlassen. Wie solche Subventionen konkret ausgestaltet und mit haftungsrechtlichen Fragen der Altlastenproblematik kompatibel gemacht werden können, muss weiterer – auch juristischer – Forschungsarbeit überlassen bleiben. Zudem ist sicherzustellen, dass das Problem möglicher Mitnahmeeffekte zufriedenstellend gelöst werden kann.

Subventionen für den „Flächensparenden Gewerbebau“ sind allein schon deshalb abzulehnen, weil die Bemessungsgrundlage für entsprechende Finanzhilfen nur schwer zu definieren wären. Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass andere flächenpolitische Steuerungsinstrumente – zum einen Flächenausweisungszertifikate

oder eine Baulandausweisungsumlage, zum anderen eine Flächennutzungssteuer – bereits hinreichende flächenpolitische Lenkungsanreize auch für den gewerbebaulichen Bereich setzen.

Für die staatliche Wohnungsbauförderung wird eine flächenpolitische Ökologisierung befürwortet. So könnte im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus in die Fördertatbestände sowohl ein Öko- als auch ein Regionalzuschlag integriert werden. Für die Eigenheimzulage wäre zumindest die flächenpolitisch kontraproduktive Förderpräferenz zugunsten von Neubaumaßnahmen aufzuheben.

Literaturverzeichnis

- Apel, D. et al. (1995) : Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin.
- Apel, D. et al. (2001) : Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung (UBA-Bericht 1/00), Berlin.
- Bergmann, E. (1999): Lenkung der Flächenausweisung über Zuweisungen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 555-564.
- Betzholz, Thomas (2002): Flächenverbrauch in Baden-Württemberg – gestern, heute und morgen, in: Statistisch-prognostischer Bericht 2002. Daten – Analysen – Perspektiven, Stuttgart, S. 143-191.
- Bizer, K. (1997): Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, Berlin.
- Bizer, K., D. Ewringmann, E. Bergmann, F. Dosch, K. Einig und G. Hutter (1998) : Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung (hrsg. v. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages), Berlin et al.
- Bizer, K. und A. Truger (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, S. 379-389.
- Bizer, K. und D. Ewringmann (1999): Abgaben in der Flächennutzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 511-519.
- Böhm, E., Ch. Küpfer, L. Nierling und R. Walz (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. Abschlussbericht, Karlsruhe.
- Brandt, E. und J. Sanden (2003): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs (Berichte des Umweltbundesamtes), Berlin.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes (Sondergutachten), Stuttgart.
- Dosch, F. (2003): Flächenverbrauch und Flächenrecycling in Deutschland, in: Tomerius, Stephan et al. (Hrsg.): Finanzierung von Flächenrecycling. Dokumentation des 1. deutsch-amerikanischen Workshops „Economic Tools for Sustainable Brownfield Redevelopment“, Berlin.

- Einig, K. (1999): Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch den Markt. Erfahrungen mit handelbaren Bebauungsrechten in den USA, in: Der kritische Agrarbericht: Daten, Berichte, Hintergründe, Positionen zur Agrardebatte, S. 199-205
- Ewringmann, D. (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht, Berlin.
- Ewringmann, D. und M. Vormann (2001): Wirkung des bestehenden Fördersystems für Wohnbau auf die Inanspruchnahme von Flächen. Gutachten im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Köln.
- Gloger, S. und M. Lehle (2002): Flächenressourcen-Management – ein Umweltpolitischer Schwerpunkt im Land Baden-Württemberg, in: altlasten spektrum 1/2002.
- Hennegriff, W. und S. Gloger (2002): Ansätze zum Flächenhaushalt in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft Flächenhaushaltspolitik, S. 179-184.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen: Flächensparen beim Gewerbebau. Untersuchung der Möglichkeiten zu flächensparenden Konzepten für den Gewerbebau und deren Akzeptanz durch die Betriebsinhaber.
- Jakubowski, P. und M. Zarth (2003): Nur noch 30 Hektar Flächenverbrauch pro Tag. Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen?, in: Raumforschung und Raumordnung 3/2003, S. 185-197.
- Josten, R. (2000): Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Stuttgart.
- Krumm, R. (2001a): Kommunale Wirtschaftspolitik und ökonomischer Standortwettbewerb, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 81. Jahrgang, S. 119-128.
- Krumm, R. (2001b): Kommunales Flächenmanagement: Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung (Teil I), in: Finanzwirtschaft 3/2001, S. 72-76.
- Krumm, R. (2003a): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 83. Jahrgang, S. 409-416.

- Krumm, R. (2003b): Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums (IAW-Diskussionspapiere Nr. 12), Tübingen (erscheint in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung).
- Krumm, R. (2003c): Die Baulandausweisungsumlage als preissteuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs (erscheint in: BBR-Publikation zum Fachgespräch „Mengenrestriktionen für die Siedlungsflächenzunahme in Raumordnungsplänen“ am 23.09.2003 in Bonn).
- Krumm, R. und H. Strotmann (2002): Wirtschaftsmonitor Baden-Württemberg 2002. Zur Positionierung des Landes im nationalen und internationalen Standortwettbewerb, Tübingen.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2001): Werkstattbericht Flächenressourcen-Management, Karlsruhe.
- Losch, S. et al. (2000): Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens (BBR-Arbeitspapiere Heft 1/2000), Bonn.
- Maier-Rigaud, G. (1994) : Umweltpolitik mit Mengen und Märkten, Marburg.
- Meurer, P. (2001): Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung von Flächennutzungen, Frankfurt/Main et al.
- Michaelis, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht. Sonderheft, S. 129-135.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg – Hrsg. (2001): Umweltplan Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Rose, M. T. (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, S. 267-279.
- Schmalholz, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft Flächenhaushaltspolitik, S.158-163.
- Statistisches Bundesamt (2003): Umwelt. Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Wiesbaden.

- Süßkraut, G., W. Visser und A. Burgers (2001): Ökonomische Aspekte der Altlastensanierung. Leitfaden über Finanzierungsmöglichkeiten und –hilfen in der Altlastenbearbeitung und im Brachflächenrecycling (UBA-Texte 04/01), Berlin.
- Tomerius, S. (2003): Brownfield Redevelopment – “Smarte” Strategien und Instrumente aus der US-amerikanischen Praxis des Brachflächenrecyclings, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 2/2003, S. 217-244.
- Tomerius, S. et al. (2003) (Hrsg.) : Finanzierung von Flächenrecycling. Dokumentation des 1. deutsch-amerikanischen Workshops „Economic Tools for Sustainable Brownfield Redevelopment“, Berlin.
- Troge, A., W. Hülsmann und A. Burger (2003): Ziele und Handlungsansätze einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 118. Jahrgang, S. 85-93.
- Wohltmann, M. (2002): Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft Flächenhaushaltspolitik, S. 169-179.