

Dirk Löhr

Distributive Aspekte handelbarer Flächennutzungsrechte

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht langfristig eine neue Inanspruchnahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen von 30 ha pro Tag vor. Bei einer Kontingentierung der Flächennutzung könnte die Nachfrage effizient mit handelbaren Nutzungsrechten geregelt werden. Welche verteilungspolitischen Implikationen sind mit diesem Instrument verbunden?

Die gegenwärtige Flächenneuinanspruchnahme liegt bundesweit bei ca. 93 ha/Tag (Siedlungs- und Verkehrsfläche)¹. Annähernd die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist versiegelt. Das Fernziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung besteht in einer Verringerung der täglichen Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag². Die landwirtschaftliche Fläche ist die Hauptquelle von Nutzungsänderungen³.

Besonders angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung erhält die kaum gebremste Flächenneuinanspruchnahme Brisanz: So ist in Deutschland eine Entkopplung von Bevölkerungswachstum und Siedlungsflächenwachstum festzustellen: Letzteres steigt selbst dort, wo die Bevölkerung stagniert oder gar abnimmt. Hierbei handelt es sich um eine allgemeine, bundesweite Entwicklung (Wohlstandseffekt, gesellschaftspolitische Veränderungen, Single-Haushalte, Eigenheimförderung etc.).

Bis in das Jahr 2050 wird für Deutschland ein Bevölkerungsrückgang (bis auf das Niveau des Jahres 1963, also ca. 75 Mio. Einwohner) prognostiziert, der voraussichtlich nicht durch Wanderungsbewegungen aufgefangen werden kann⁴. Auch die Altersstruktur wird sich – regional sehr unterschiedlich verteilt – wesentlich ändern: Die Zahl der Bevölkerungsgruppe der 20- bis 60-jährigen, also die Bürgerinnen und Bürger, die sich überwiegend am Erwerbsleben beteiligen, wird sich massiv reduzieren. Die Gruppe der älteren Menschen wird sich hingegen stark erhöhen. Die Zunahme des Anteils älterer Menschen wird starke Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, auf die Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen, auf den Wirtschafts- und Arbeitsmarkt sowie auf die Bildungs-

und Weiterbildungspolitik zeigen. Folgen werden sich für alle langfristig ausgelegten baulichen Investitionen wie z.B. Kindergärten, Schulen, Schwimmbäder, Krankenhäuser, Pflegeheime etc. ergeben. So wird es beispielsweise bei der Zahl der Kindergartenkinder in manchen Kreisen zu einer Halbierung kommen.

Die Veränderungen der Siedlungsstruktur betreffen die Kommunen in ihrer Finanzausstattung, Entwicklung und Investitionsplanung. Die Schaffung von zusätzlicher Infrastruktur durch unter Umständen nicht notwendige Neuausweisungen von Wohn- und Gewerbegebieten ist vor diesem Hintergrund und angesichts steigender Lebenshaltungskosten der Bürger wie etwa für private Altersvorsorge nicht zu verantworten.

Problemkomplexe

Mit dem derzeit wohl zu hohen und von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelten Wachstum an Siedlungs- und Verkehrsfläche gehen diverse Problemkomplexe einher⁵:

- Aus ökologischer Sicht: Es zeigen sich gleichermaßen direkte und indirekte negative ökologische

¹ www.destatis.de: Pfad Umwelt – Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR) – Ergebnisse und Informationen – Publikationen – Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung).

² Vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung: Mehr Wert für die Fläche – Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Berlin, Juli 2004.

³ Diese Entwicklung verläuft zwar hauptsächlich zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen, zum Teil aber auch – wegen der bestehenden Eingriffs- und Kompensationsregelungen – zugunsten der Waldflächen.

⁴ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Im Jahr 2050 wird jeder Dritte in Deutschland 60 Jahre oder älter sein, Pressemitteilung vom 6. Juni 2003 (www.destatis.de, Pfad: Presse/Presseveranstaltungen).

⁵ D. Löhr, S. Tomerius: Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden – Vorschläge für eine flächenhaushaltspolitische Strategie für das Land Rheinland-Pfalz, in: Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden, Mainz 2005, S.101-110.

Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA, 40, ist Sprecher des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik an der Fachhochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld.

Auswirkungen wie Bodenversiegelungen (mit Folgen für den Bodenwasserhaushalt, das Stadtklima sowie die Flora und die Fauna), die Zersiedlung des städtischen Umlandes (mit der Folge zusätzlichen Verkehrsaufkommens und weiterer Verkehrsemissionen), die Induzierung neuer Stoff- und Energieströme der Bauwirtschaft (von der Kiesgewinnung bis zur Zementherstellung), die Zerschneidung und Verinselung von Lebensräumen insbesondere durch den Verkehrswegebau und die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes (wertvolle Freiräume gehen verloren, natürliche Lebensräume werden eingeschränkt und die Biodiversität geht zurück).

- Aus ökonomischer Sicht: Es entstehen Mehrkosten für die Bürger in Gestalt von Transport- und Infrastrukturkosten. Einerseits besteht eine geringere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur in den Zentralen Orten, andererseits muss eine parallele Infrastruktur in der Peripherie errichtet werden. Nicht nur deren Errichtungskosten, sondern auch die Folgekosten sowie die Opportunitätskosten in Form der Entwertung der bestehenden Infrastruktur (auch der kommunalen Immobilien) sind zu bedenken. Eine mittelfristig kostensteigernde Planung wirkt sich negativ auf die Kaufkraft der Bürger aus. Ebenso führt mangelhafte kommunale Kooperation dazu, dass Synergien nicht ausgenutzt werden. Die immer bedeutsamer werdenden „weichen Standortfaktoren“ werden nicht hinreichend beachtet. Die gegenwärtige Siedlungspolitik ist unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zuletzt vor dem Hintergrund der oben angeführten demographischen Entwicklung kritisch zu betrachten, da die Fixkostenbelastung pro Einwohner immer weiter ansteigt.
- Aus sozialer Sicht: Die zunehmende Trennung von Lebensfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Versorgung) führt unmittelbar zu erhöhten Mobilitäts- und Zeiterfordernissen im Alltag vieler Menschen. Neubaugebiete im Außenbereich und Vernachlässigung der Gebäudebestände im Innenbereich führen zu sozialer Segregation. Zudem erzeugt speziell der großflächige Einzelhandel in peripheren Lagen in Konkurrenz zum innerstädtischen Einzelhandel eine Funktionsschwächung alter Stadtzentren. Nicht nur die technische, auch die soziale Infrastruktur in den Innenbereichen wird zu wenig ausgelastet bzw.

einseitig belastet. Die oben angesprochenen mittel- bis langfristig zu erwartenden Kostensteigerungen haben für den Bürger auch soziale (verteilungspolitische) Implikationen.

Das herkömmliche Instrumentarium des Planungs- und Ordnungsrechtes hat sich als stumpfes Schwert erwiesen; es vermochte die genannten Fehlentwicklungen nicht einzudämmen⁶. Zunehmend wird daher die Hoffnung auf ökonomische Anreizinstrumentarien gesetzt. Handelbare Flächennutzungsrechte sind hierbei wohl das zur Zeit populärste, besonders von Umweltökonomien bevorzugte Instrument. In der Diskussion um die handelbaren Flächennutzungsrechte wird mit der Außerachtlassung verteilungspolitischer Aspekte jedoch ein alter Fehler von Neuem begangen. Dies, obwohl auch die allokativen Implikationen unterschiedlicher verteilungspolitischer Regimes erheblich sind und zudem die verteilungspolitischen Konsequenzen eines politischen Vorhabens für dessen Durchsetzbarkeit immer wesentlich mit entscheidend sind. Umweltpolitische Maßnahmen sind jedoch nicht zuletzt deswegen oftmals so unpopulär, weil mit ihnen regressive Verteilungswirkungen einhergehen. Dieser Beitrag möchte sich daher nicht – wie üblich – auf die rechtliche Zulässigkeit⁷ oder die allokativen Konsequenzen⁸ unterschiedlicher Ausgestaltungen handelbarer Flächennutzungsrechte konzentrieren, sondern die verteilungspolitischen Implikationen beleuchten.

Kontingentierung als Ausgangspunkt handelbarer Flächennutzungsrechte

Das Instrument handelbarer Flächennutzungsrechte gehört zur Gruppe der umweltökonomischen Instrumente und ist eine Übertragung der Idee handelbarer Emissionszertifikate auf das Problemfeld der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Bei der Steuerung des Flächenverbrauchs über handelbare Flächennutzungsrechte wird die Größe der nutzbaren Fläche landes- oder bundesweit in vorbestimmten Zeitabständen festgelegt und so ein Rahmen für die maximal zulässige Inanspruchnahme von Flächen gesetzt. Das Instrument handelbarer Flächenzertifikate lässt sich somit als ein Instrument der Mengenkontingentierung charakterisieren. In groben Zügen

⁶ M. Schmalholz: Defizite des geltenden Umwelt- und Planungsrechts zur Begrenzung der Flächennutzung, in: H. Dieterich, D. Löhr, S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, Berlin 2004, S. 73-83.

⁷ Vgl. hierzu M. Schmalholz: Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte, in: Zeitschrift für Umweltrecht-Sonderheft 2002, S. 158-163.

⁸ Vgl. hierzu K. Rommel, D. Löhr, E. Albrecht, A. Heinze: Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, Regensburg 2003, Kap. 6.1. mit den angegebenen Literaturhinweisen.

⁹ Zur Wirkungsweise vgl. K. Rommel: Flächennutzungsrechte aus umweltökonomischer Sicht, in: H. Dieterich, D. Löhr, S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, a.a.O., S. 61-71.- K. Bizer: Marktanalogue Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, Berlin 1997.

beschrieben, erfolgt der Kontingenzierungsprozess folgendermaßen⁹:

In einem ersten Schritt muss die Kontingenzierung der Fläche bemessen werden. Wird das System handelbarer Flächennutzungsrechte auf Landesebene eingerichtet, so muss das Bundesziel (Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 um ein Viertel) in quantitative Flächenziele für das betreffende Bundesland heruntergebrochen werden. Es empfiehlt sich, die Erreichung des 30 ha-Ziels nicht von heute auf morgen, sondern über Zwischenziele zu erreichen¹⁰. Ob zur Zielfestlegung ein eigenständiges neues Gesetz notwendig ist oder die Festlegung in Form von Zielwerten in den bestehenden Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzen ausreicht, soll hier dahingestellt bleiben.

Die Flächennutzungsrechte wären dann den Kommunen als Träger der Bauleitplanung zuzuteilen. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. Gebietskörperschaften, welche die weitere bauliche Expansion rechtsverbindlich festlegen möchten, müssten im entsprechenden Umfang Kontingente nachweisen. Will sich eine Kommune über das – auf welchem Wege auch immer erworbene – Flächenkontingent hinaus weiter entwickeln, muss sie sich zusätzliche Rechte kaufen. Nicht benötigte Rechte kann sie dagegen an andere Städte und Gemeinden verkaufen. Ohne den entsprechenden Nachweis an Kontingenten kann ein Bebauungsplan und Planfeststellungsbeschluss nicht in Kraft treten. Entsprechendes gilt für Plangenehmigungen und Genehmigungen privilegierter Vorhaben, soweit auch sie zur Vermehrung der Siedlungs- und Verkehrsfläche beitragen. So nimmt die Zahl der „freien“ Flächenkontingente allmählich ab.

Die Gebietskörperschaft trifft also gegebenenfalls eine Auswahl, wo neue Baugebiete oder Straßen den meisten Nutzen stiften und den wenigsten Schaden anrichten. Der Erwerb etwaiger zusätzlicher Kontingente muss der Planung folgen, nicht die Planung notgedrungen zuvor spekulativ erworbenen Zertifikaten. Für die Um- und Wiedernutzung von Brachflächen, für das Schließen von Baulücken, für eine stärkere Ausnutzung bestehender Gebäudeflächen etc. müssten keine Kontingente erworben werden, weil es sich da-

bei in der Regel nicht um zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsfläche handelt. Dies würde den gewünschten Anreiz zur Innenentwicklung schaffen¹¹. Eine Kontingenzierung der Flächenausweisungen gibt somit den Rahmen vor, innerhalb dessen die Kommunen tätig werden können. Durch die Handelbarkeit werden den Kommunen sogar weitere Planungsmöglichkeiten eröffnet.

Bedeutung des Umwelt- und Planungsrechts

Allerdings ist das System gegenüber den unterschiedlichen Schutzwürdigkeiten und Schutzbedürftigkeiten einzelner Böden oder unterschiedlich sensibler Gebiete „blind“. Zudem vermag es den Schutz vor zeitlichen oder räumlichen Belastungsspitzen („hot spots“) nicht zu gewährleisten. Diesbezüglich bedarf es einer ergänzenden qualitativen Steuerung durch das geltende Umwelt- und Planungsrecht. Demnach bliebe es weiterhin Aufgabe der Planung, die einzelnen Raumnutzungsansprüche miteinander und untereinander zu koordinieren. Das würde insbesondere die Raumordnungs- und Landesplanung sowie die Regional- und Bauleitplanung betreffen.

Das Verhältnis zwischen handelbaren Flächenzertifikaten und dem Umwelt- und Planungsrecht ist also kein alternatives „entweder – oder“. Vielmehr ergänzen und bedingen sich beide Instrumente gegenseitig. Dieses Verhältnis lässt sich mit folgender Metapher beschreiben: „Die gesetzgeberische, übergeordnete Zielfestlegung (die konkret festgelegte Menge an ausweisbaren Flächen pro Zeiteinheit) entscheidet über die Größe eines Bildes. Die handelbaren Ausweisungsrechte sind der Bilderrahmen, der durch das Umwelt- und Planungsrecht ausgefüllt wird. Das wiederum entscheidet über das Motiv, die Farbgebung sowie über die Aufteilung der Farben im Raum.“¹²

Es geht hier also wiederum um das Verhältnis von Zielfestlegung und Zielerreichung: Mittels des Umwelt- und Planungsrechtes muss die Festlegung der Ziele (Priorisierung von Raumnutzungsansprüchen) erfolgen; die Umweltzertifikate stellen jedoch ein effizientes Mittel zur Zielerreichung dar. Über die nutzungsspezifische Differenzierung der Flächennutzungsrechte (etwa entsprechend den Kategorien Wohnbau, Industrie und Gewerbe sowie Verkehr¹³) könnte die Zielfestlegung jedoch schon in das Regime der Flächennutzungsrechte einbezogen werden.

¹⁰ So präferiert der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg hierfür Planungszeiträume von 15 Jahren, wobei für Fünfjahreszeiträume Zwischenziele zu setzen wären. Vgl. Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (NBBW): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Stuttgart 2004, S. 33 und 39.

¹¹ Vgl. http://www.nabu.de/m01/m01_01/02944.html.

¹² M. Schmalholz, zitiert nach Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg: Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, a.a.O., S. 36.

¹³ P. Michaelis: Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 133.

Wirtschaftliche Wirkungsweise

Die Nachfrager nach Flächennutzungsrechten werden gemäß der mikroökonomischen Theorie ihre Flächennutzung so weit einschränken, bis die Kosten einer weiteren Verminderung bzw. Vermeidung der Flächennutzung gerade gleich dem Preis für die Flächennutzung sind und damit den Kosten für die Inanspruchnahme des Faktors Umwelt entsprechen¹⁴. Dieser Preis ergibt sich entweder im Zuge der Erstaussgabe auf dem „Primärmarkt“ (bei einer Erstversteigerung) und/oder auf dem Markt für die handelbaren Flächennutzungsrechte („Sekundärmarkt“).

Die Kommune kann neue Einnahmen generieren (oder zusätzliche Ausgaben vermeiden), indem sie den eigenen Bedarf an Flächennutzungsrechten absenkt bzw. die nicht benötigten Flächennutzungsrechte auf dem Sekundärmarkt veräußert. Der notwendige Sekundärmarkt kann in organisierter Form (in Gestalt einer „Börse“) entweder auf Bundesebene oder auf Ebene der jeweiligen Länder eingerichtet werden. Die verkauften Kontingente werden von dem Kontingent der verkaufenden Kommune abgezogen. Der Bund und/oder die Länder können auch im Rahmen einer „Offenmarktpolitik“ auf den Sekundärmarkt einwirken. Zudem ist es denkbar, dass vom Bund oder von den Ländern ein Kontingent vorgehalten wird, um wichtige, überregional bedeutsame Infrastrukturvorhaben durchzuführen oder benachteiligte Regionen stärker zu fördern.

Die Kommunen können Flächennutzungsrechte veräußern, wenn sie diese – z.B. aufgrund von Rückbaumaßnahmen oder einer verstärkten Fokussierung auf die Innenentwicklung – nicht mehr benötigen. Was die Innenentwicklung angeht, so ist diese jedoch im Regelfall – vor allem wegen der höheren Bodenpreise – teurer als Außenentwicklung. Der Mehraufwand für die Innenentwicklung rechnet sich jedoch besser, wenn dieser durch die Mehreinnahmen wieder (teilweise) gedeckt wird.

Erstmalige Zuteilung und Property Rights-Regime

Verteilungspolitische Aussagen sind normativer und zugleich ordnungspolitischer Art. „Neutralität“ und „Distanz“ fällt hier besonders schwer; zu fordern ist daher die Offenlegung der Wertungen. Hinsichtlich der

¹⁴ H. R. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, 5. Aufl., München/Wien 2001, S. 563-565

¹⁵ D. Löhr: Die Verteilung von Property Rights an Grund und Boden aus ordnungspolitischer Sicht, in: H. Dieterich, D. Löhr, S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, S. 195-209, hier: S. 291 ff.

Ausgangsverteilung der Eigentumsrechte bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten¹⁵:

- Die Zuweisung erfolgt nach dem Grandfatheringverfahren. Ein Grandfatheringsystem ist jedoch immer ein Privilegienregime: Die Eigentumsrechte desjenigen werden bestätigt, der eine Ressource (sei es CO₂, Boden oder eine sonstige Ressourcen) historisch als erster in Besitz genommen (also okkupiert) hat. Insoweit geht es um die Festschreibung von „Vor-Rechten“¹⁶ (also Privilegien). Dies ist auch der Fall, wenn Freiflächen zugunsten bestimmter Nutzungsansprüche (z.B. bezüglich Wohnen, Gewerbe oder Verkehr) in Anspruch genommen (und damit soziale Kosten erzeugt) wurden. Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Festschreibung von Vor-Rechten jedoch alles andere als marktwirtschaftskonform. Die Inhaber der Vor-Rechte können die Anspruchskonkurrenten von der Nutzung ausschließen; Letzteren kommt kein originäres Recht auf den Zugang zur begrenzten Ressource Fläche zu¹⁷. Vor allem dynamischen Kommunen mit Wachstumspotential drohen Beschränkungen dadurch, dass Kommunen mit einer geringeren Flächeneffizienz ihre Flächennutzungsrechte eben nicht – wie im Lehrbuch vorgesehen – zu akzeptablen Preisen freigeben¹⁸, was dann die Allokationseffizienz beeinträchtigt.
- Alternativ kann die erstmalige Allokation aber auch im Wege der Versteigerung erfolgen. Die betreffenden Eigentumsrechte liegen insoweit in der Hand der übergeordneten Gemeinschaft (unter Umständen verkörpert durch Land, Bund oder einen interkommunalen Sonderfonds), der Stand der historischen Inbesitznahme wird nicht als Ausgangspunkt für die heutige Zuteilung akzeptiert. Idealtypischerweise erwirbt eine Kommune nur ein befristetes Flächennutzungsrecht, nicht aber ein eigentumsähnlich ausgeformtes Recht. Weil sich die Property Rights originär in der Hand der Gemeinschaft befinden, ist die Gemeinschaft für die Inanspruchnahme ihrer

¹⁶ Dem Verfasser ist bewusst, dass der Duden für das Wort „Vor-Rechte“ eine andere Schreibweise vorgibt. Bei dieser kommt jedoch der Bedeutungshintergrund des Wortes nicht so deutlich zum Ausdruck.

¹⁷ F. Andres: Wieviel Erde braucht der Mensch?, in: Fragen der Freiheit, Heft 257, Januar-März 2001, S. 24 ff.

¹⁸ Das dargestellte Problem wird vor allem durch Marktunvollkommenheiten (Markteng, Informations- und Transaktionskosten) und Spekulationsphänomene erzeugt. Letztere lassen sich theoretisch wiederum mit dem Realloptionsverfahren begründen. D. Löhr: Umgestaltung der Grundsteuer im Rahmen einer effizienten Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/2004, S. 587 ff.

¹⁹ H. Wiggering, A. Sandhövel: Prinzipien der Umweltpolitik, in: R. Costanza u.a. (Hrsg.): Einführung in die Ökologische Ökonomik, Stuttgart 2001, S. 242-243. Das Prinzip der Sozialgebundenheit des Bodeneigentums ist mittelbar, gleichwohl stark verwirklicht.

Ressourcen zu entschädigen (nach dem „Verursacherprinzip“¹⁹). In allokativer Hinsicht erfolgt – im Gegensatz zum Grandfatheringverfahren – die Zuteilung der Nutzungsrechte im Rahmen der Versteigerung an den „besten Wirt“, was wohl als marktwirtschaftskompatibel bezeichnet werden kann.

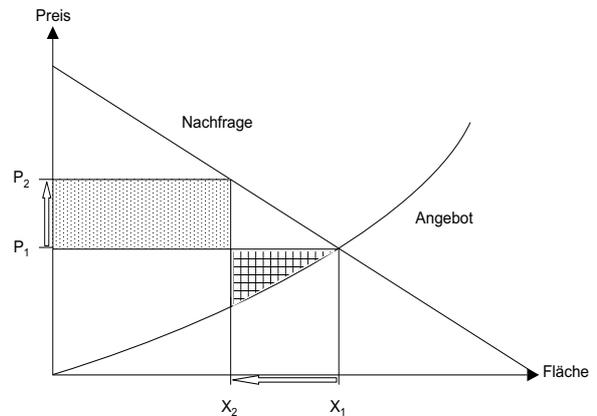
Oftmals wird in der Literatur eine Übergangslösung dergestalt favorisiert, aus Gründen des Bestandschutzes mit einem Grandfatheringverfahren zu beginnen, dieses aber schon in Gestalt einer Befristung der Nutzungsrechte zu verdünnen und nach Ablauf der Befristung oder sukzessive zu einem Versteigerungsverfahren überzugehen. Eine interessante – als Mischform ausgestaltete – Alternative ist die erstmalige Zuteilung der Flächennutzungsrechte nach Einwohnerzahl mit der Verpflichtung, die fehlenden Rechte käuflich zu erwerben.

Verteilungspolitische Konsequenzen der Kontingentierung

Die Notwendigkeit flächenhaushaltspolitischer Restriktionen zieht in einem System der Vor-Rechte problematische verteilungspolitische Konsequenzen nach sich. Dabei sollen nachfolgend nur die interkommunalen Verteilungsaspekte betrachtet werden; die Auswirkungen auf Bodenpreise und Bodenrenten bedürften einer gesonderten Betrachtung. Eine sukzessive Bewegung zum 30 ha-Ziel bedeutet eine sich immer weiter verschärfte Mengenrestriktion. Aus der Abbildung geht hervor, wie sich die zunehmende Kontingentierung (Einschränkung von X_1 auf X_2) im Rahmen des Vor-Rechte-Systems auf die Angebotsrente²⁰ auswirkt. Während die potentielle Angebotsrente in Höhe des Dreiecks (Karamuster) verloren geht, gewinnen diejenigen Kommunen, die Inhaber der Vor-Rechte an den Flächennutzungsrechten sind, eine Angebotsrente im Umfang des Vierecks (Punktmuster) hinzu. Da die Fläche des gewonnenen Vierecks größer als die des verlorenen Dreiecks ist, bedeutet dies eine Verteilungsverschiebung zugunsten der Inhaber der Vor-Rechte als Folge der Kontingentierung.

Während es im Rahmen der Versteigerungslösung zu einer Abschöpfung der Kontingentierungsrenten zugunsten der Gemeinschaft kommt, profitieren im Grandfatheringssystem von der Begrenzungsentscheidung die Inhaber der Vor-Rechte als Anspruchsberechtigten auf die Kontingentierungsrente. Auch verteilungspolitisch geht dies zu Lasten von sich in Entwicklung befindlichen Kommunen. Im Grandfatheringver-

Auswirkungen der Flächenrestriktion auf die Angebotsrente



fahren sind daher interkommunale Nutzungskonflikte als Folge der Flächenrestriktion vorprogrammiert.

Die gegenwärtig diskutierten Ausgestaltungen handelbarer Flächennutzungsrechte sind für die Kommunen vor allem deswegen so unattraktiv, weil mit dem Erwerb von Flächennutzungsrechten eine finanzielle Belastung einhergeht und zudem die Kontingentierung die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen beschränken kann. Nachfolgend wird dargestellt, warum beide Befürchtungen für eine sich nachhaltig verhaltende Kommune in einem Redistributionsystem weitgehend unbegründet sind.

Redistribution: Auswirkungen auf die Verteilungsposition

Während im Grandfatheringverfahren zunächst die kommunalen Inhaber der Vor-Rechte die Renten und Veräußerungserlöse aus den Flächennutzungsrechten einnehmen, fließen die Gebühren²¹ aus dem alternativen Versteigerungsverfahren in eine Gemeinschaftskasse. Dabei muss es sich keineswegs um eine Landes- oder Bundeseinrichtung handeln; für die Kommunen wäre ein selbst verwalteter Sonderfonds vertrauenswürdiger. Damit ergibt sich im Rahmen der Versteigerungslösung notgedrungen die Frage, wie mit den Versteigerungsgebühren verfahren wird. At-

²⁰ Zur Terminologie H. R. Varian, a. a. O., S. 247.

²¹ Im Rechtssinne; hierzu K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 17. Aufl., Köln 2002, § 3, Tz. 18.

²² R. Krumm: Kommunale Wirtschaftspolitik und ökonomischer Standortwettbewerb, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 2, S. 119-128. R. Krumm: Kommunales Flächenmanagement. Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung, in: Finanzwirtschaft, 55. Jg., 2001, S. 72-76 (Teil I) und S. 102-104 (Teil II). Bei der Baulandausweisungsumlage handelt es sich allerdings – anders als bei den handelbaren Flächennutzungsrechten – um ein System der Preissteuerung.

²³ Allgemein formuliert wurden diese Gedanken insbesondere von F. Andres, a. a. O., und E. Behrens: Brüderliche Bodenordnung, in: Fragen der Freiheit, 1/2 1991, S. 44-55.

traktiv ist ein Gedanke, wie er auch in dem von Krumm entwickelten Konzept der Baulandausweisungsumlage zum Ausdruck kommt²²: Die Redistribution an die zahlenden Kommunen²³, und zwar (aus dem Sonderfonds) außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. Infrage kommt dabei ein Schlüssel, der sich nach der Einwohnerzahl richtet. Dieser Ansatz wird nachfolgend präferiert, jedoch sind auch Modifikationen möglich, etwa um der besonderen Funktion Gewerbe Rechnung zu tragen. Eine derartige Rückverteilung erhöht die politische Akzeptanz der Kontingentierung um ein Vielfaches:

Der Vorschlag sieht vor, die Kommunen in ihrer Gesamtheit durch die Redistribution der Gebühren außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs wieder vollkommen zu entlasten. Allerdings kann es zu Belastungsverschiebungen zwischen den Kommunen kommen, weswegen es sich nicht um ein Nullsummenspiel handelt. Ob sich eine Kommune auf der Gewinner- oder Verliererseite befindet, hängt nun von der relativen Inanspruchnahme der knappen Ressource Fläche (in Relation zu den Einwohnern) ab:

- Im Falle einer durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme erfährt eine Kommune weder eine absolute (Finanzkrafteinbuße) noch eine relative (Verteilungs-

position) Besser- oder Schlechterstellung. Durch die Rückverteilung der Gebühr bleibt ihre Verteilungsposition gegenüber dem Status quo ante unverändert.

- Bei unterdurchschnittlicher Flächeninanspruchnahme gewinnt die einzelne Kommune absolut wie relativ. Über den Rückverteilungsmechanismus erschließt sich ihr – neben der möglichen Veräußerung der Flächennutzungsrechte – noch eine weitere Finanzquelle. Gerade schrumpfende Gemeinden bekommen so die Möglichkeit, die wünschenswerten Rückbaumaßnahmen über die Umverteilungsmasse zu refinanzieren.
- Nimmt eine Kommune – in Relation zu ihrer Einwohnerzahl – überdurchschnittlich viel Fläche in Anspruch, so erfährt sie in relativer Hinsicht eine Schlechterstellung (Transfer zu den anderen Kommunen), gewinnt aber – verglichen mit einem Grandfatheringsystem ohne Rückverteilung – immer noch in absoluter Hinsicht. Dies, weil überhaupt – anders als bei einem System ohne Redistribution – eine Rückverteilung erfolgt.

Gerade wachsende Kommunen können nicht vom Zugang zu den handelbaren Flächennutzungsrechten ausgeschlossen werden; dabei haben sie einen

Anreiz, das Wachstum flächensparend und unter weitestgehender Ausschöpfung der Reserven in den Innenbereichen vorzunehmen. Je besser ihnen dies gelingt, umso höher ist der Anteil an der Finanzmasse, den die betreffenden Kommunen an sich ziehen können. Im Übrigen können auch solche Kommunen, die im Rahmen der Erstversteigerung nicht zum Zuge kommen, über die Redistribution durch eine geeignete Bodenpolitik profitieren.

Da aufgrund der Rückverteilung mit den handelbaren Flächennutzungsrechten nicht nur Ausgaben, sondern auch Einnahmen verbunden sind, ist zu erwarten, dass mit dem Verstehen dieses Instrumentes auch seine politische Akzeptanz gegeben sein wird. Eine radikale Veränderung der Position der jeweiligen Kommune ist im Normalfall nicht zu erwarten. Daher dürfte sogar ein sofortiger Übergang zum Versteigerungsverfahren (ohne die oben angeführten Übergangslösungen) im Normalfall ohne übermäßige Härten möglich sein.

Auswirkung auf Allokation und Entwicklungsmöglichkeiten

Die zunehmende Kontingentierung wird sukzessiv zu einer Preissteigerung der Flächennutzungsrechte führen. Aufgrund der zu erwartenden Wertsteigerungen würden die Flächennutzungsrechte zum Spekulationsobjekt gemacht. Das auf dem Markt verfügbare Kontingent würde hinter der planerisch vorgesehenen Menge tendenziell zurückbleiben. Es würde die Gefahr provoziert, dass bedürftige (sich entwickelnde und wachsende) Kommunen keinen Zugang zu den Flächennutzungsrechten bekommen. Die Funktionsfähigkeit der Märkte würde aufgrund der zeitweisen Markteng und der Preisausschläge leiden.

Um dieser Gefahr zu begegnen, sollten die Flächennutzungsrechte in jedem Fall nur für einen bestimmten Zeitraum gelten. Danach sollte ein Neuerwerb notwendig sein. Weil die Property Rights also nach Zeitablauf wieder an die Gemeinschaft zurückfallen, handelt es sich bei der Befristung um ein Element, das ordnungspolitisch mit dem Versteigerungsverfahren kompatibel ist. Neben der Befristung wirkt auch die Abschöpfung der Kontingentierungsrenten im Zuge des Versteigerungsverfahrens der Spekulation tendenziell entgegen, zumal ein effizienter Markt die zukünftige Entwicklung der Renten vorwegnimmt.

In der Literatur wird stark der Gesichtspunkt der „Handelbarkeit“ der Flächennutzungsrechte betont. In der Tat ist im Grandfatheringregime der Sekundärmarkt von hervorragender Bedeutung, zumal der steuernde Preismechanismus ausschließlich hier

zustande kommt. Die steuernde Wirkung der handelbaren Flächennutzungsrechte steht und fällt demnach im Rahmen des Grandfatheringsystems mit dem Funktionieren des Sekundärmarktes. Insbesondere für kleinere Länder oder bei nutzungsspezifischen Differenzierungen²⁴ ist eine derartige Lösung wegen der voraussichtlich engen Märkte aber fragwürdig.

Im Versteigerungssystem hat der Sekundärmarkt hingegen nur eine ergänzende Funktion. Der Preis der Zertifikate wird zunächst einmal im Rahmen der Versteigerung auf dem Primärmarkt gebildet. Preise bilden sich somit an zwei Stellen (Primär- und Sekundärmarkt). Das Versteigerungsverfahren ist daher gegenüber Marktunvollkommenheiten vergleichsweise robuster.

Kommunen, deren Entwicklung regional- und volkswirtschaftlich sinnvoll ist, werden aus der mit der Entwicklung einhergehenden Finanzkraft auch die Gebühren im Primärmarkt bzw. die Preise im Sekundärmarkt bezahlen können. Daher gewährt das Versteigerungsverfahren einen adäquaten Rahmen dafür, dass derartige Kommunen nicht dadurch in ihrer Entwicklung gehemmt werden, dass andere Kommunen auf den Flächenausweisungsrechten „sitzen“ und diese nicht entsprechend effizient nutzen. Wegen der allokativen Überlegenheit sollten selbst im Rahmen einer Übergangslösung so viel Elemente des Versteigerungsverfahrens wie möglich eingeführt werden.

Ergänzungen durch andere Instrumente

Bei der hier dargestellten Lösung handelt es sich um eine Alternative zur Berücksichtigung der flächenhaushaltspolitischen Zielsetzung im Finanzausgleich. Allerdings ist die Ergänzung des Versteigerungsverfahrens durch ein Rückverteilungssystem kein „Allheilmittel“. Im Rahmen des Versteigerungsverfahrens kann zwar weitgehend ausgeschlossen werden, dass die Flächennutzungsrechte zum Gegenstand der Spekulation werden. Dies gilt jedoch nicht für die sich nach wie vor in Privateigentum befindlichen Grundstücke selbst. Diese steigen ebenfalls durch die Kontingentierung im Preis; dies zieht eine Erhöhung der Renten mit sich. Aus diesem Grunde ist die Flankierung durch ein geeignetes, reformiertes Grundsteuer- oder Gebührensystem, welches sowohl die Funktionsfähigkeit des Grundstücksmarktes als auch die soziale Akzeptanz der Kontingentierung sicherstellt, für das Funktionieren des Gesamtkonzeptes unabdingbar²⁵.

²⁴ Vgl. P. Michaelis, a.a.O.

²⁵ D. Lühr: Umgestaltung der Grundsteuer im Rahmen einer effizienten Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/2004, S. 602-603.