



IAW-Diskussionspapiere

Discussion Paper

| 20 |

Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung

Raimund Krumm

April 2005

ISSN: 1617-5654

INSTITUT FÜR
ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen

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

IAW-Diskussionspapiere

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen ist ein unabhängiges außeruniversitäres Forschungsinstitut, das am 17. Juli 1957 auf Initiative von Professor Dr. Hans Peter gegründet wurde. Es hat die Aufgabe, Forschungsergebnisse aus dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf Fragen der Wirtschaft anzuwenden. Die Tätigkeit des Instituts konzentriert sich auf empirische Wirtschaftsforschung und Politikberatung.

Dieses **IAW-Diskussionspapier** können Sie auch von unserer IAW-Homepage als pdf-Datei herunterladen:

<http://www.iaw.edu/Publikationen/IAW-Diskussionspapiere>

ISSN 1617-5654

Weitere Publikationen des IAW:

- IAW-News (erscheinen 4x jährlich)
- IAW-Report (erscheinen 2x jährlich)
- IAW-Wohnungsmonitor Baden-Württemberg (erscheint 1x jährlich kostenlos)
- IAW-Forschungsberichte

Möchten Sie regelmäßig eine unserer Publikationen erhalten, dann wenden Sie sich bitte an uns:

IAW Tübingen, Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen,
Telefon 07071 / 98 96-0
Fax 07071 / 98 96-99
E-Mail: iaw@iaw.edu

Aktuelle Informationen finden Sie auch im Internet unter: <http://www.iaw.edu>

Der Inhalt der Beiträge in den IAW-Diskussionspapieren liegt in alleiniger Verantwortung der Autorinnen und Autoren und stellt nicht notwendigerweise die Meinung des IAW dar.

Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung

Abstract

Das anhaltend hohe Siedlungsflächenwachstum stellt die Raumplanungsebenen in Deutschland vor die Notwendigkeit, sich stärker am Ziel der Begrenzung des „Flächenverbrauchs“ zu orientieren. In diesem Zusammenhang gibt es nun Überlegungen, das traditionell ordnungsrechtliche Instrumentarium der Raumplanung durch so genannte „Ökonomische Steuerungsansätze“, also finanzielle Anreizmechanismen, zu ergänzen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die flächenschutzpolitische Regulierung der kommunalen Baulandausweisung.

Entsprechende Überlegungen sind Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes. Dieser legt zunächst einmal die Vorteilhaftigkeit eines solchen Konzeptes dar und befasst sich dann mit der Frage, welche allgemeinen Vorgaben die Raumplanung für die instrumententechnische Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsansätze machen müsste. Im Weiteren wird dann für eine Reihe alternativer ökonomischer Steuerungsansätze (Flächenausweisungszertifikate, Baulandausweisungsumlage, flächenschutzbezogene Finanzzuweisungen, Umlage-Zuweisungs-Modell) aufgezeigt, wie die Verknüpfung mit raumordnungspolitischen Zielen konkret aussehen könnte.

Anmerkung

Dieser Beitrag entstand in Zusammenhang mit einem Vortrag gleichen Titels, den der Autor im Rahmen der Wissenschaftlichen Fachtagung „Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts – Neue Ansätze“ am 14. März 2005 an der Technischen Universität Kaiserslautern gehalten hat.

Dr. Raimund Krumm
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
Tel. 07071/9896-31, Fax 07071/9896-99
E-Mail: raimund.krumm@iaw.edu

1. Einführung

Das Siedlungsflächenwachstum hat in Deutschland in den letzten Jahren ein Niveau erreicht, das mit dem so genannten „Nachhaltigkeitskonzept“ kaum mehr zu vereinbaren ist. Während in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit die Siedlungsflächenexpansion¹ häufig mit Wohlstandssteigerungen verbunden war, rücken nunmehr immer stärker die negativen Folgen des zunehmenden „Flächenverbrauchs“ ins Blickfeld. Neben den hinreichend bekannten ökologischen Beeinträchtigungen einer ungebremsten Siedlungsflächenentwicklung sind auch nachteilige sozioökonomische Folgen absehbar. So führt die Abkopplung des Siedlungsflächenwachstums von der Bevölkerungsentwicklung zu abnehmenden Siedlungsdichten. Der damit verbundene Rückgang in der Auslastung der kommunalen Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen) hat aber steigende Pro-Kopf-Fiskal-lasten für die Wirtschaft und die Bürger zur Folge. Diese Umstände stellen gerade auch die Raumplanung vor neue Herausforderungen. Zum einen ergibt sich für die Raumplanung die Notwendigkeit, sich stärker als bisher am Ziel der Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums („Flächenschutzziel“) zu orientieren. Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit zur Umsetzung der entsprechenden Zielsetzung das traditionelle Instrumentarium der Raumplanung durch neue Steuerungsansätze ergänzt werden sollte. Der folgende Beitrag befasst sich mit dem letztgenannten Aspekt, wobei der flächenschutzpolitische Handlungsbedarf als gegeben unterstellt wird.

Motor der übermäßigen Siedlungsflächenentwicklung ist die Ausweisung neuer Baugebiete durch die Kommunen – ein Umstand, der maßgeblich durch den interkommunalen Ansiedlungswettbewerb um Einwohner und Unternehmen begünstigt wird. Eine Politik, die auf eine nachhaltigkeitskonforme Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums abzielt, muss also die kommunale Ausweisung von Bauland regulieren. An der entsprechenden Stelle hat die Raumplanung zwar bereits in der Vergangenheit angesetzt, jedoch allein auf der Basis des „traditionellen“, d.h. ordnungsrechtlichen, Instrumentariums. Seit einiger Zeit gibt es nun allerdings verstärkt Überlegungen, dieses ordnungsrechtliche Instrumentarium der Raumplanung an geeigneter Stelle durch so genannte „Ökonomische Steuerungsansätze“ zu ergänzen.² Ökonomische Steuerungsansätze sind finanzielle Anreizmechanismen, die – bezogen auf die Flächenschutzpolitik – flächenverbrauchsintensives Verhalten der Kommunen finanziell bestrafen (z.B. durch Belegung der kommunalen Baulandausweisung mit einer

¹ Einen kurzen Überblick über die Siedlungsflächenentwicklung der letzten Jahrzehnte in Deutschland gibt Dosch (2003).

² Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf entsprechende Überlegungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (2002) verwiesen.

Zertifikatpflicht bzw. einer Umlagelast) oder flächenverbrauchsschonendes Verhalten finanziell belohnen (z.B. durch Fördermittel für kommunale Innenentwicklungsprojekte).

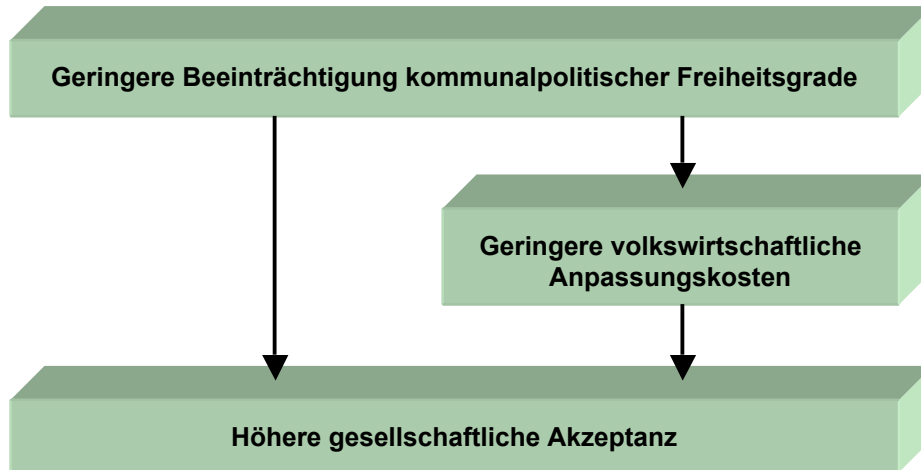
Im Folgenden soll nun aus umweltökonomischer Sicht erörtert werden, in welcher Weise verschiedene der Flächenschutzpolitik zuzurechnende Ökonomische Steuerungsansätze mit der Raumplanung verknüpft werden könnten. Dabei wird zunächst auf den Charakter dieser Steuerungsansätze und deren Verhältnis zur Raumplanung eingegangen, um dann anschließend die konkreten Implikationen für mehrere alternative ökonomische Steuerungsinstrumente zu erörtern.

2. Vorteile der Implementation „Ökonomischer Steuerungsansätze“

Geht man von der Hypothese aus, dass die Bundes- bzw. Landespolitik das Ziel verfolgt, den „Flächenverbrauch“ auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen, dann würde dies im Falle der Anwendung ordnungsrechtlicher Steuerungsinstrumente bedeuten, dass den Kommunen für ihre zukünftige Baulandausweisung eine limitierte Anzahl von Flächenausweisungsrechten zugewiesen würden. Eine solche raumplanerische Lenkung auf der Basis ordnungsrechtlicher Instrumente würde jedoch eine starke Einschränkung der kommunalpolitischen Freiheitsgrade mit sich bringen.

Die entsprechenden Beschränkungen fielen dagegen geringer aus, wenn im Rahmen der Raumplanung die Umsetzung des Flächenschutzziels nicht mit ordnungsrechtlichen, sondern mit ökonomischen Steuerungsinstrumenten erfolgen würde. So könnte man die Umsetzung des Flächenschutzziels etwa dadurch flexibilisieren, dass man die inter-kommunale Handelbarkeit der Flächenausweisungsrechte zulässt. Damit könnte jede Kommune auf der Basis von Nutzen-Kosten-Überlegungen selbst bestimmen, welchen Beitrag sie zur Umsetzung des bundes- bzw. landesweiten Flächenschutzziels leisten will (Konzept „interkommunal handelbarer „Flächenausweisungsrechte“). Eine noch weitergehende Flexibilisierung ließe sich dadurch erreichen, dass keine bundes- bzw. landesweite „Mengendeckelung“ der Flächenausweisungsrechte vorgenommen wird, sondern stattdessen die kommunale Baulandausweisung mit einer an den Bund bzw. an das Land zu zahlenden „Baulandausweisungsumlage“ belegt wird, was die Baugebietsausweisung verteuern würde. (Dieses Konzept würde durchaus eine geeignete Rückverteilung des Umlageaufkommens an die Kommunen zulassen.) Eine dritte Möglichkeit bestünde darin, dass die Bundesländer im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs solche Innenentwicklungsprojekte der Kommunen mit Finanzausgleichszuweisungen bezuschussen, die aus ihrer Sicht förderungswürdig sind.

Übersicht 1: Vorteile der Einführung ökonomischer Steuerungsansätze gegenüber einer zieladäquaten Verschärfung ordnungsrechtlicher Steuerungsansätze in der Flächenschutzpolitik



Quelle: Eigener Entwurf

Insgesamt gesehen hat die Implementierung entsprechender ökonomischer Steuerungsansätze gegenüber dem zieladäquaten Einsatz von ordnungsrechtlichen Steuerungsansätzen den Vorteil, dass die Freiheitsgrade der Kommunen als Flächennutzer weniger stark eingeschränkt werden, und zwar deshalb, weil die einzelnen Kommunen den Umfang ihres Beitrags zur Erreichung des bundes- bzw. landesweiten Ökoziels selbst festlegen können. Dies ist mit geringeren „volkswirtschaftlichen Anpassungskosten“ verbunden, da diejenigen Kommunen, die hohe Flächenausweisungsnutzen bzw. hohe Opportunitätskosten der Nichtausweisung haben (weil z.B. die Ausweisung einer Gewerbefläche für die Ansiedlung eines attraktiven Unternehmens möglich wäre), nur unterproportionale Zielbeiträge erbringen, während die anderen Kommunen, denen durch einen Verzicht auf eine Baulandausweisung nur niedrige Opportunitätskosten entstehen, überproportionale Beiträge zum Flächenschutzziel leisten. Diese volkswirtschaftlichen Effizienzvorteile implizieren, verbunden mit der geringeren Einschränkung der kommunalen Freiheitsgrade, dass der Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente eine höhere politisch-gesellschaftliche Akzeptanz aufweisen dürfte als der entsprechende Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente (vgl. Übersicht 1).³

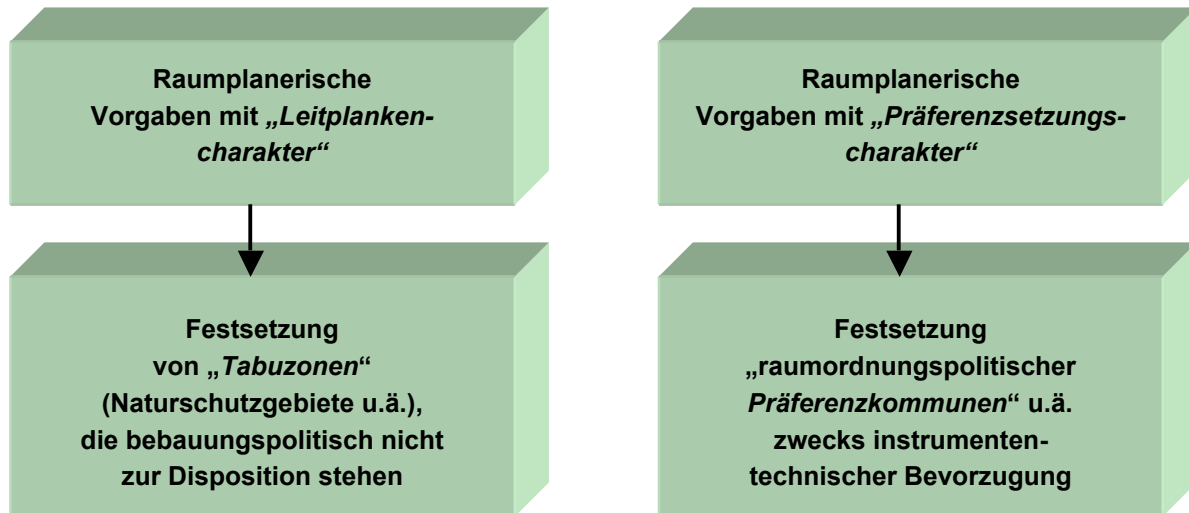
³ Vgl. Krumm (2004a), S. 11f.

3. Raumplanerische Vorgaben für die Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsansätze

In Zusammenhang mit der Einführung ökonomischer Steuerungsansätze in eine am Flächenschutzziel orientierte Raumplanung geht es nicht etwa darum, das ordnungsrechtliche Instrumentarium zu ersetzen. Vielmehr sollen die als finanzielle Anreizmechanismen konzipierten ökonomischen Steuerungsansätze das ordnungsrechtliche Instrumentarium lediglich an geeigneter Stelle ergänzen. Ein Ersatz wäre ohnehin nicht möglich, da die Raumplanung u.a. den flächenpolitischen „Entscheidungsraum“ der Kommunen abstecken muss. – Auch im Falle der Einführung ökonomischer Steuerungsansätze gilt nämlich, dass für die Kommunen gewisse Flächen bebauungspolitisch nicht zur Disposition stehen, sondern wie z.B. im Falle von Naturschutzgebieten den Charakter von Tabuzonen haben. Vorgaben dieser Art, welche die Raumplanung für die Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsansätze machen muss, haben damit „Leitplankencharakter“.

Die Raumplanung muss darüber hinaus noch weitere Vorgaben machen – diese haben quasi „Präferenzsetzungscharakter“. Hier geht es darum, dass die Raumplanung gewisse Flächennutzungsarten bzw. deren räumliche Verortung präferiert und dieser Umstand soll bei der Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsinstrumente zum Ausdruck kommen. Will man mit Hilfe ökonomischer Steuerungsansätze die Umsetzung entsprechender Präferenznutzungen fördern, dann gilt es, diese über eine geeignete instrumententechnische Ausgestaltung zu bevorzugen, um sie für die Kommunen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten gegenüber den anderen Alternativen attraktiver zu machen. Zielt die Raumplanung etwa auf eine verstärkte Innenentwicklung, dann kann die Gewährung von Landesfinanzzuweisungen für kommunale Innenentwicklungsprojekte für einzelne Kommunen den Ausschlag geben, auf eine entsprechende Außenentwicklung zu verzichten. Oder es geht darum, bestimmte Kommumentypen als raumordnungspolitische „Präferenzkommunen“ zu deklarieren und diese bei der instrumententechnischen Ausgestaltung zu bevorzugen, damit sich in den entsprechenden Gebieten zum Beispiel der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung vollzieht.

Übersicht 2: Raumplanerische Vorgaben für die instrumententechnische Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsansätze



Quelle: Eigener Entwurf

Im Folgenden sollen verschiedene ökonomische Steuerungsansätze erörtert werden, die in das Instrumentarium einer am Flächenschutzziel orientierten Raumplanung integriert werden könnten. In diesem Zusammenhang wird u.a. der Frage nachgegangen, in welcher Weise bei den einzelnen Ansätzen die raumplanerischen Vorgaben instrumententechnisch implementiert werden können.

4. Flächenausweisungszertifikate und raumplanerische Implikationen

Geht man zunächst von der Hypothese aus, dass aus flächenschutzpolitischen Gründen ein System „interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate“ eingeführt wird, dann würde für einen Mehrjahreszeitraum der bundes- bzw. landesweit maximale Umfang an kommunaler Baulandausweisung festgesetzt („Mengendeckelung“).⁴ Damit würde der Bund bzw. das Land in entsprechendem Umfang – in Zertifikateform verbriefte – Flächenausweisungsrechte generieren. Die betreffenden Flächenausweisungszertifikate (Flächenausweisungskontingente) wären dann im Wege eines bestimmten Zuteilungsverfahrens auf die Kommunen zu verteilen. Die Kommunen könnten unter diesen Regimebedingungen nur noch dann neue Baugebiete ausweisen, d.h. städtebauliche Außenentwicklung betreiben,

⁴ Das Konzept „interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate“ wurde in Bizer (1997) entworfen und in Bizer et al. (1998) weiterentwickelt. Erste Grundüberlegungen gehen bereits auf Maier-Rigaud (1994) zurück. Ausgewählte Aspekte dieses Konzepts behandeln Krumm (2001a, 2001b), Meurer (2001), Böhm et al. (2002) sowie Michaelis (2002).

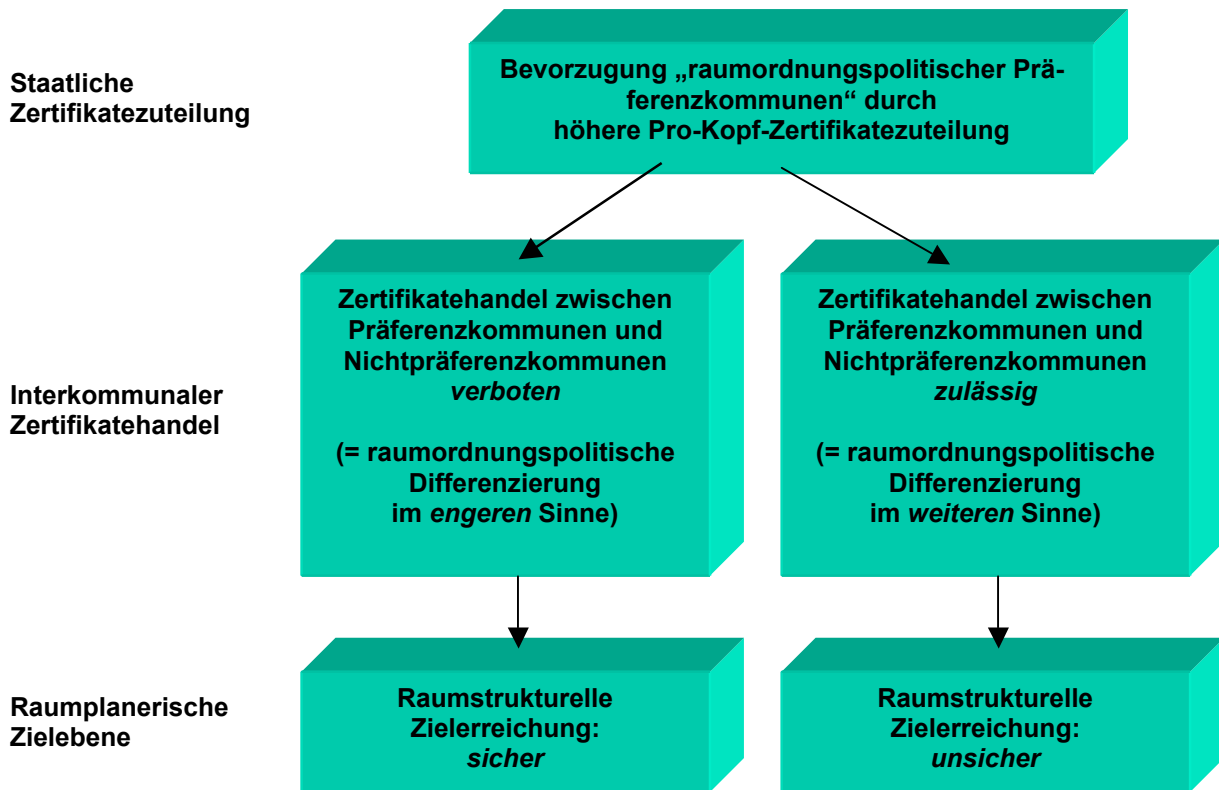
wenn sie in entsprechendem Umfang über Flächenausweisungszertifikate verfügen. Ausgeschlossen wäre allerdings auch weiterhin, raumplanerische „Tabuzonen“ (Naturschutzgebiete u.ä.) als Bauland auszuweisen. Insofern greift die „Leitplankenfunktion“ der Raumplanung (vgl. Übersicht 2).

Da die Zertifikate zwecks Flexibilisierung zwischen den Kommunen handelbar sind, können diejenigen Kommunen, die über das ihnen zugeteilte Zertifikatekontingent hinaus Baulandausweisung betreiben wollen zusätzliche Flächenausweisungsrechte an der einzurichtenden Zertifikatebörse kaufen, sofern andere Kommunen bereit sind, einen Teil ihrer Zertifikate zu verkaufen. Erst durch die Möglichkeit des interkommunalen Handels wird das Konzept der Flächenausweisungszertifikate zu einem „ökonomischen Steuerungsansatz“, denn nun kommen kommunalpolitische Kosten-Nutzen-Überlegungen zum Zuge, wenn es um die Frage Kauf bzw. Verkauf von Zertifikaten geht.⁵ Würde man die interkommunale Handelbarkeit der Flächenausweisungszertifikate nicht zulassen, dann läge kein ökonomischer, sondern ein ordnungsrechtlicher Steuerungsansatz vor, der die endgültige Verteilung der flächenschutzpolitischen Zielbeiträge zwischen den Kommunen fixiert.

Unterstellt man nun als raumplanerische Vorgabe beispielsweise, dass der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen liegen soll, dann würde den in diesen „raumordnungspolitischen Präferenzgebieten“ gelegenen Kommunen – pro Kopf – eine höhere Zertifikateausstattung zugeteilt als den anderen Kommunen. Inwieweit nun auch tatsächlich der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung in den entsprechenden Präferenzkommunen erfolgt, hängt davon ab, inwieweit der interkommunale Zertifikatehandel aus raumordnungspolitischen Gründen räumlich eingeschränkt wird.

⁵ Dies gilt allerdings nur, wenn wie hier, von der Möglichkeit einer Auktionslösung (vgl. Krumm 2004, S. 27ff) abstrahiert wurde, bei der ja ebenfalls kommunale Kosten-Nutzen-Überlegungen zum Zuge kämen.

Übersicht 3: Raumplanerische Implikationen eines „Systems interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate“



Quelle: Eigener Entwurf

Wird der interkommunale Zertifikatehandel in der Weise beschränkt, dass Transaktionen zwischen raumordnungspolitischen Präferenzkommunen einerseits und Nichtpräferenzkommunen andererseits verboten sind, der Zertifikatehandel also jeweils nur zwischen Kommunen desselben raumordnungspolitischen Typs zulässig ist, dann würde im vorliegenden Fall sichergestellt, dass die zukünftige Siedlungsentwicklung ihren Schwerpunkt in den Siedlungs- und Verkehrsachsen hat. Durch die entsprechende raumplanerische Differenzierung im engeren Sinne könnte also die Erreichung des raumstrukturellen Ziels gewährleistet werden (vgl. Übersicht 3).

Es ist jedoch auch eine abgeschwächte Form der raumordnungspolitischen Differenzierung denkbar (Differenzierung „im weiteren Sinne“). Hier würde der interkommunale Zertifikatehandel in räumlicher Hinsicht überhaupt nicht reglementiert, so dass auch Zertifikatetransaktionen zwischen Präferenz- und Nichtpräferenzkommunen zulässig wären. Dies hätte aufgrund des größeren Zertifikatemarktes zwar den Vorteil der höheren Markteffizienz, was

jedoch durch Einbußen bei der raumstrukturellen Zielsicherheit erkaufte würde. So kann im vorliegenden Fall nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einem „Nettoabfluss“ von Zertifikaten aus der Gruppe der Präferenzkommunen zur Gruppe der Nichtpräferenzkommunen kommt. Bei hinreichend hohem Nettoabfluss würde dann sogar der Fall eintreten, dass der Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Bereich der Nichtpräferenzkommunen erfolgt, obwohl diese bei der staatlichen Zertifikatezuteilung explizit benachteiligt wurden. Die raumplanerische Intention würde damit unterlaufen. Kommt es also lediglich zu einer „raumordnungspolitischen Differenzierung im *weiteren* Sinne“, die nur eine Bevorzugung der Präferenzkommunen bei der Zertifikatezuteilung vorsieht, nicht jedoch eine raumplanerische Reglementierung des Zertifikatehandels, dann ist die Erreichung der raumordnungsstrukturellen Zielsetzung (z.B. Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung in den Siedlungs- und Verkehrsachsen) nicht sichergestellt.

5. Baulandausweisungsumlage und raumplanerische Implikationen

Das Konzept interkommunal handelbarer Flächenausweisungszertifikate hat als ökonomischer Steuerungsansatz den Charakter eines mengensteuernden Lenkungsinstruments, da bei diesem die kommunale Baulandausweisung bundes- bzw. landesweit einer Mengendeckelung unterworfen wird. Als Alternative dazu käme die so genannte „Baulandausweisungsumlage“ (BLAU) in Frage.⁶ Im Falle der Einführung eines BLAU-Systems hätten die Kommunen bei der Ausweisung neuen Baulands einen am Flächenumfang der Baugebiete bemessenen Umlagebetrag an den Bund bzw. das Land abzuführen. Die Ausweisung neuer Bauflächen würde damit „bepreist“, so dass man bei der Baulandausweisungsumlage von einem preissteuernden Lenkungsinstrument sprechen kann.⁷ Durch die Umlageerhebung würde für die Kommunen die städtebauliche Außenentwicklung verteuert, so dass diese eingeschränkt und zum Teil auf die umlagefrei gestellte Innenentwicklung ausgewichen würde. Damit würde das Siedlungsflächenwachstum gebremst. Um zu vermeiden, dass durch die Einführung von BLAU die Kommunalebene mit zusätzlichen Kosten belastet wird, wäre das beim Bund bzw. Land anfallende Umlageaufkommen auf die Kommunen zurück zu verteilen, und zwar so, dass dadurch die Lenkungswirkung der Umlageerhebung nicht beeinträchtigt wird. Für diesen Zweck kämen verschiedene Kompensations-, Ausschüttungs- und Fondsmodelle in Frage.⁸

⁶ Das Konzept der „Baulandausweisungsumlage“ wurde in Krumm (2003a) entworfen und in Krumm (2003b und 2004) weiterentwickelt.

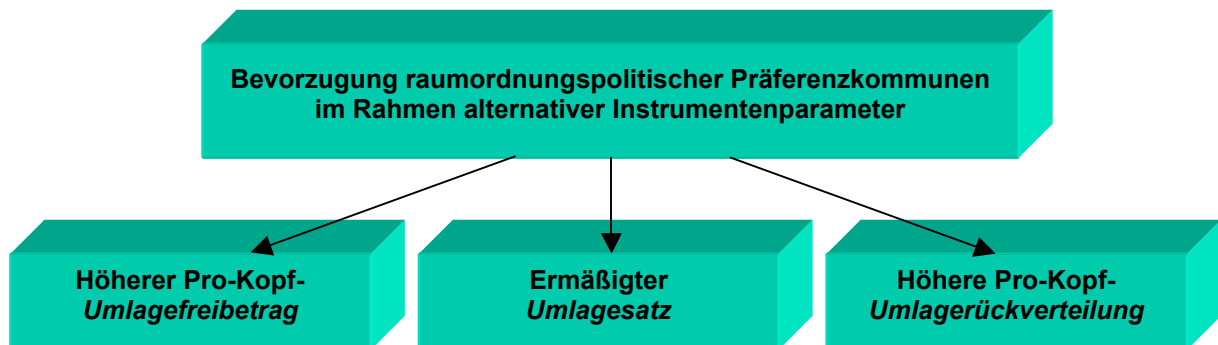
⁷ Auch unter dem Regime einer Baulandausweisungsumlage macht die Raumplanung Vorgaben mit „Leitplankencharakter“, indem sie Tabuzonen (Naturschutzgebiete u.ä.) festschreibt, die für die Kommunen bebauungspolitisch nicht zur Disposition stehen.

⁸ Vgl. Krumm (2004b), S. 137.

Die Baulandausweisungsumlage ist ökologisch weniger „radikal“ als die Flächenausweisungszertifikate, da das Umlagemodell keine Mengendeckelung impliziert. Damit werden beim BLAU-Konzept die kommunalpolitischen Freiheitsgrade weniger stark beeinträchtigt, was zwar die flächenschutzpolitisch-ökologische Treffsicherheit mindert, andererseits aber die gesellschaftliche Akzeptanz erhöhen dürfte. Im Übrigen bietet die Verwendung des BLAU-Aufkommens – in Ergänzung zur Umlageerhebung – ein zusätzliches flächenschutzpolitisches Lenkungspotenzial (vgl. Abschnitt 7).

Unterstellt man auch hier als Beispiel, dass die Raumplanung die zukünftige Siedlungsentwicklung schwerpunktmäßig in den Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen lenken will, dann könnte die Umsetzung dieses raumstrukturellen Ziels dadurch unterstützt werden, dass den in den Achsenbereichen gelegenen (raumordnungspolitischen Präferenz-)Kommunen ein ermäßigter Umlagesatz eingeräumt wird. Somit würde der ökologische Lenkungseffekt in den Siedlungs- und Verkehrsachsen tendenziell nicht so stark ausfallen wie in den Kommunen, die aus der Sicht der Raumplanung überdurchschnittliche flächenschutzpolitische Zielbeiträge leisten sollen.

Übersicht 4: Raumplanerische Differenzierungsoptionen bei der Ausgestaltung einer Baulandausweisungsumlage



Quelle: Eigener Entwurf

Bisher wurde implizit davon ausgegangen, dass die Ausweisung neuer Baulandflächen in vollem Umfang der Umlagepflicht unterliegt. Es wäre aber auch denkbar, dass ein gewisses Maß an städtebaulicher Außenentwicklung von der Umlagepflicht freigestellt wird. Unter diesen Regimebedingungen könnte dann den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen ein höherer Pro-Kopf-Freibetrag zugestanden werden als den Nichtpräferenzkommunen. Auch damit ließe sich zumindest tendenziell eine raumstrukturelle Steuerung erreichen.

Einen vergleichbaren räumlichen Lenkungseffekt könnte man dadurch erzielen, dass man die Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen bei der Rückverteilung des beim Bund bzw. Land anfallenden Umlageaufkommens bevorzugt: Diese Kommunen könnten dann pro Kopf gesehen eine höhere Baulandausweisung als die anderen Kommunen realisieren, ohne in die Nettozahlerposition „abzurutschen“.⁹ Dies würde etwa dann gelten, wenn bei der Redistribution des BLAU-Aufkommens ein Einwohnerschlüssel zu Anwendung käme und bei den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen nicht die tatsächliche, sondern eine so genannte „veredelte“ Einwohnerzahl herangezogen würde, was für diesen Kommumentyp überproportionale Pro-Kopf-Rückflüsse mit sich brächte.

6. Flächenschutzbezogene Finanzausweisungen und raumplanerische Implikationen

Ein weiterer ökonomischer Steuerungsansatz stellt das Konzept „Flächenschutzbezogene Finanzausweisungen“ dar. Dabei geht es darum, den durch die Gewährung von Landesfinanzausweisungen praktizierten „Kommunalen Finanzausgleich“ für flächenpolitische Zwecke zu instrumentalisieren, d.h. die Zahlung eines Teils der den Kommunen zufließenden Landeszuschüsse an bestimmte flächenschutzbezogene Bedingungen zu knüpfen.¹⁰

In diesem Zusammenhang wäre etwa an die Umsetzung des Konzepts der „Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen“ zu denken. Den entsprechenden Hintergrund bildet der Umstand, dass Kommunen, die für ihr Umland naturnahe Erholungsräume u.ä. bereitstellen durch Finanzausweisungen kompensiert werden könnten, sofern den entsprechenden „Öko-Kommunen“ durch den Verzicht auf eine bauliche Nutzung der betreffenden Areale so genannte „Opportunitätskosten“ (z.B. in Form entgangener Gewerbesteuererinnahmen) entstehen. Durch das Konzept der entsprechenden finanziellen Entschädigung soll der Freiflächenschutz gefördert werden. Damit ergibt sich eine Ähnlichkeit zu dem im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs praktizierten Konzepts der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen. Problematisch ist im vorliegenden Fall allerdings, dass in Zusammenhang mit der Bereitstellung ökologischer Ausgleichsleistungen keine „echten“ kassenmäßigen Kommunal-kosten, sondern lediglich Opportunitätskosten anfallen, die aufgrund der fehlenden intersubjektiven Nachprüfbarkeit als Bemessungsgrundlage für Finanzausweisungen nicht in Frage kommen. Insofern müssten für die Bemessung der Landeszuschüsse also erst noch geeignete Ersatzindikatoren gefunden werden.

⁹ Eine Kommune nimmt dann eine „Nettozahlerposition“ ein, wenn der Betrag, den sie aus dem BLAU-Aufkommen zurückbekommt niedriger ausfällt als der von ihr abgeführte Umlagebetrag.

¹⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang Bergmann (1999) und Krumm (2004a), S. 77ff.

Flächenschutzbezogene Finanzausweisungen könnten aber auch in Form von Landeszuschüssen für kommunale Innenentwicklungsprojekte gewährt werden. Durch diesen preissteuernden Ansatz würde das kommunale Kosten-Nutzen-Kalkül zu Gunsten der Innen- und zu Lasten der Außenentwicklung verschoben, so dass das Siedlungsflächenwachstum gebremst würde. Bezuschusst würden allerdings nur ganz bestimmte Innenentwicklungsprojekte, und zwar solche, die die raumplanerisch-flächenschutzpolitischen Förderkriterien des Landes erfüllen.

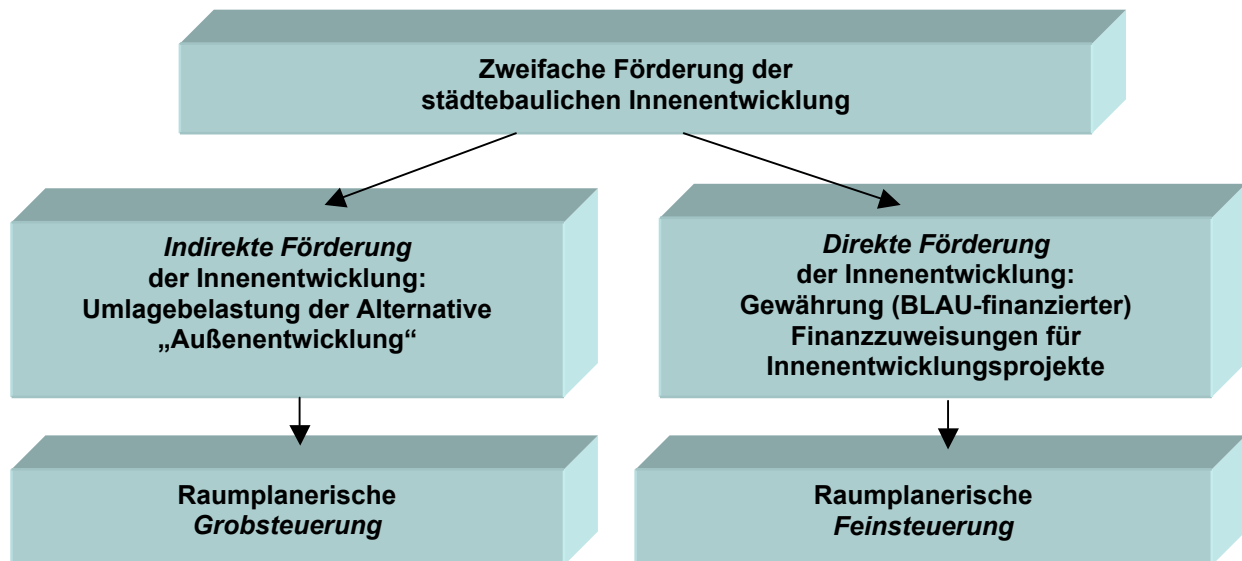
Unabhängig davon, welche Art von flächenschutzbezogenen Finanzausweisungen an die Kommunen gewährt werden sollen, stellt sich für die Landesebene immer das Problem, wie diese Zuschüsse finanziert werden. Abstrahiert man von möglichen Umschichtungen im Landeshaushalt, dann müssten zur Finanzierung der Finanzausweisungen zusätzliche Finanzmittel erhoben werden. Geht man in diesem Zusammenhang davon aus, dass sich Finanzierung und Verausgabung dieser Finanzausweisungen allein zwischen den Gebietskörperschaften abspielen soll, dann kommt eine Steuerfinanzierung nicht in Frage.¹¹ Damit bietet sich aber für den Fall, dass die Landesebene von den Kommunen eine Baulandausweisungsumlage erhebt, die Möglichkeit an, das entsprechende BLAU-Aufkommen zumindest zum Teil für die Finanzierung der flächenschutzbezogenen Finanzausweisungen heranzuziehen.

7. Umlage-Zuweisungs-Modell und raumplanerische Implikationen

Der Instrumentenmix bestehend aus einer Baulandausweisungsumlage (BLAU) und flächenschutzbezogenen Finanzausweisungen führt zu einer Reihe interessanter raumordnungspolitischer Implikationen. Ausgehend von der Hypothese, dass die Bundesländer von ihren Kommunen eine Baulandausweisungsumlage (vgl. Abschnitt 5) erheben, soll hier nun hinsichtlich der Verwendung des BLAU-Aufkommens folgender Fall unterstellt werden. Zumindest ein Teil des auf der Landesebene anfallenden Umlageaufkommens wird in einen vom Land verwalteten Flächenschutzfonds eingestellt, aus dem förderwürdige kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden. Die entsprechenden Landeszuschüsse hätten dann den Charakter von Finanzausweisungen. Dabei ist es a priori unerheblich, ob diese in den Kommunalen Finanzausgleich eingebettet sind oder nicht. Entscheidend ist nun vielmehr, dass es zu einem doppelten flächenpolitisch-raumplanerischen Steuerungsmoment bzw. zu einer zweifachen Förderung der kommunalen Innenentwicklung kommt.

¹¹ Vgl. in diesem Zusammenhang Krumm (2004a), S. 132.

Übersicht 5: Doppeltes flächenschutzpolitisch-raumplanerisches Steuerungsmoment durch das „Kombinierte Umlage-Zuweisungs-Modell“



Quelle: Eigener Entwurf (in Anlehnung an Krumm 2003)

Zum einen wird – wie auch im Rahmen des in Abschnitt 5 dargestellten BLAU-„Basismodells“ – die Innenentwicklung auf *indirekte* Weise gefördert, und zwar dadurch, dass die städtebauliche Alternative „Außenentwicklung“ mit einer Umlagelast belegt wird. Zum anderen kommt es bei dem hier betrachteten Kombinationsmodell zusätzlich zu einer *direkten* Förderung der Innenentwicklung, da zumindest Teile des BLAU-Aufkommens zur Finanzierung von flächenschutzbezogenen Finanzausschreibungen verwendet werden (vgl. Übersicht 5).

Während man in Bezug auf die indirekte Förderung auch von einer raumordnungspolitischen Grobsteuerung sprechen könnte, welche die Innenentwicklung als solches fördert, eröffnet die direkte Förderung über die Gewährung von (BLAU-finanzierten) flächenschutzbezogenen Finanzausschreibungen die Möglichkeit einer raumordnungspolitischen Feinsteuerung, und zwar insoweit, als das Land als Zuweisungsgeber genau festlegen kann, welche Kriterien ein kommunales Innenentwicklungsprojekt erfüllen muss, um als förderwürdig zu gelten.

8. Abschließende Bemerkungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass sich ökonomische Steuerungsansätze ohne weiteres in ein Raumplanungskonzept integrieren lassen, das sich am Ziel der Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums orientiert. Entsprechende Überlegungen sollten gerade auch deshalb konsequent weiterverfolgt werden, da die Einführung ökonomischer Steuerungsansätze gegenüber einer zieladäquaten Verschärfung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Raumplanung eine Reihe wichtiger Vorteile hat, die sich letztendlich in einer erhöhten gesellschaftlichen Akzeptanz niederschlagen dürften.

In die ökonomischen Steuerungsansätze könnten raumplanerische Differenzierungsvorgaben nicht nur – wie gezeigt – zwischen Präferenz- und Nichtpräferenzkommunen sowie zwischen Innen- und Außenentwicklung implementiert werden. Vielmehr wäre auch eine raumplanerisch motivierte instrumententechnische Differenzierung der Außenentwicklung nach Flächennutzungsarten denkbar. So könnten z.B. im Falle der Implementierung einer Baulandausweisungsumlage unterschiedliche Umlagesätze zur Anwendung kommen, und zwar je nachdem, ob die Kommunen Wohn- oder Gewerbegebiete ausweisen. Welche der aus theoretischer Sicht möglichen – raumordnungspolitisch motivierten – instrumententechnischen Differenzierungsansätze bei der Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsansätze nun auch tatsächlich eine praxisrelevante Option darstellen, müsste in den entsprechenden Fachkreisen allerdings erst noch hinreichend diskutiert werden.

Literatur

- Bergmann, E. (1999): Lenkung der Flächenausweisung über Zuweisungen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 555-564.
- 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.
- Böhm, E., Ch. Küpfer, L. Nierling und R. Walz (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweiskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. Abschlussbericht, Karlsruhe.

- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes (Sondergutachten), Stuttgart.
- Dosch, F. (2003): Bestandsentwicklung jenseits von Zersiedelung – Situationsanalyse der Flächeninanspruchnahme in Deutschland und im internationalen Vergleich, in: Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Strategie – Konzepte – Instrumente (Hrsg.: Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe), Stuttgart, S. 15-21.
- 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, 55. Jahrgang, 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. (2004a): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungs politik. Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Tübingen.
- Krumm, R. (2004b): Flächenschutzbezogene Regulierung der kommunalen Baulandpolitik, in: IAW-Report 2/2004, S. 129-144.
- 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.

IAW-Diskussionspapiere

Bisher erschienen:

Nr. 1

Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg

Sabine Dann / Andrea Kirchmann / Alexander Spermann / Jürgen Volkert

Nr. 2

Die Einkommensteuerreform 1990 als natürliches Experiment. Methodische und konzeptionelle Aspekte zur Schätzung der Elastizität des zu versteuernden Einkommens

Peter Gottfried / Hannes Schellhorn

Nr. 3

Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur

Jürgen Jerger / Christian Pohnke / Alexander Spermann

Nr. 4

Das IAW-Einkommenspanel und das Mikrosimulationsmodell SIMST

Peter Gottfried / Hannes Schellhorn

Nr. 5

A Microeconomic Characterisation of Household Consumption Using Quantile Regression

Niels Schulze / Gerd Ronning

Nr. 6

Determinanten des Überlebens von Neugründungen in der baden-württembergischen Industrie – eine empirische Survivalanalyse mit amtlichen Betriebsdaten

Harald Strotmann

Nr. 7

Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik

Raimund Krumm

Nr. 8

Making Work Pay: U.S. American Models for a German Context?

Laura Chadwick, Jürgen Volkert

Nr. 9

Erste Ergebnisse von vergleichenden Untersuchungen mit anonymisierten und nicht anonymisierten Einzeldaten am Beispiel der Kostenstrukturerhebung und der Umsatzsteuerstatistik

Martin Rosemann

Nr. 10

Randomized Response and the Binary Probit Model

Gerd Ronning

Nr. 11

Creating Firms for a New Century: Determinants of Firm Creation around 1900

Joerg Baten

Nr. 12

Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums

Raimund Krumm

Nr. 13

Generelle Nichtdiskontierung als Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung?

Stefan Bayer

Nr. 14

Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens. Messung und erste Ergebnisse zur empirischen Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland.

Peter Gottfried / Hannes Schellhorn

Nr. 15

Empirical Evidence on the Effects of Marginal Tax Rates on Income – The German Case

Peter Gottfried / Hannes Schellhorn

Nr. 16

Shadow Economies around the World: What do we really know?

Friedrich Schneider

Nr. 17

Firm Foundations in the Knowledge Intensive Business Service Sector. Results from a Comparative Empirical Study in Three German Regions

Andreas Koch / Thomas Stahlecker

Nr. 18

The impact of functional integration and spatial proximity on the post-entry performance of knowledge intensive business service firms

Andreas Koch / Harald Strotmann

Nr. 19

Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System

Hans Pitlik / Friedrich Schneider / Harald Strotmann

Nr. 20

Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung

Raimund Krumm