

Ökonomisierung des raumplanerischen Instrumentariums als Reformansatz - Das Beispiel handelbarer Versiegelungsrechte

Klaus EINIG

(Klaus EINIG, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) e. V., Weberplatz 1, D-01217 Dresden, Klaus.Einig@pop3.tu-dresden.de)

Kann die Raumplanung die Bodenversiegelung gezielt begrenzen?

In nahezu allen mitteleuropäischen Ländern stellt die kontinuierliche Expansion des Siedlungsraumes ein bisher ungelöstes Steuerungsproblem der Politik dar. Allein im Zeitraum von 1993 bis 1996 betrug das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Westdeutschland 3,9 Prozent bzw. 1 228 km² und in Ostdeutschland 6,1 Prozent bzw. 527 km². Dieser Flächenzuwachs ereignet sich zu großen Teilen in den Verdichtungsräumen an den Rändern der Großstädte. Form und Umfang der Umlandverstädterung führt nicht nur zur dauerhaften Degradation erschöpflicher Bodenressourcen durch ansteigende Überbauung, ein Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche ist im nationalen Durchschnitt ca. zur Hälfte versiegelt¹, sondern geht auch mit einer erheblichen Kostenbelastung der öffentlichen Hand durch Infrastrukturausbau und -erhaltung einher.² Auf diese Entwicklungstendenzen reagierte die Politik bisher eher zögerlich, und erst Ende der 90er Jahre wurden quantitativ gefaßte Mengenziele formuliert. So hat die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages mit der Forderung politisches Aufsehen erregt, daß die Umwandlungsrate von Böden in Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2010 auf 10 % der Rate rückzuführen ist, die für die Jahre 1993 bis 1996 festgestellt wurde.³ Nach Zahlen der Flächenerhebung 1997 würde dies bedeuten, daß das bundesweite Flächenwachstum, welches 93 bis 96 im Durchschnitt 120 ha pro Tag betragen hat, innerhalb von elf Jahren auf 12 ha pro Tag abzusinken wäre. Auch das deutsche Bundesumweltministerium setzt sich mittlerweile stärker für eine Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ein, bevorzugt allerdings ein weniger ehrgeiziges Ziel. So soll das bundesweite Flächenwachstum bis 2020 auf ein maximales Niveau von 30 ha pro Tag zurückgeführt werden.⁴ Die Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums zielt vor allem auf eine Begrenzung der Bodenversiegelung. Entsprechend wurde mit der Novellierung des Baugesetzbuchs im Jahre 1997 die bereits enthaltene Bodenschutzklausel - „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“ - um einen Nebensatz ergänzt, wonach „Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ sind (§ 1a Abs. 1 BauGB). Als Optimierungsgebot soll die Bodenschutzklausel vor allem beim Neubau eine möglichst niedrige Versiegelung fördern. Daneben wird die Entsiegelung im städtebaulichen Bestand durch ein zentrales Umwelthandlungsziel der Enquete-Kommission unterstützt und die verstärkte Nutzung bestehender Entsiegelungspotentiale „durch den Rückbau versiegelter Fläche sowie die qualitative Flächenaufwertung“ gefordert.⁵ Mit § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB steht seit der 97er Novellierung auch ein bauleitplanerisches Instrument zur Verfügung, um Entsiegelungsgebote erlassen zu können. Da der Einsatz aber auf Einzelfälle beschränkt ist, wird von diesem Instrument kein großflächiger Entsiegelungseffekt im städtebaulichen Bestand zu erwarten sein.

Analysiert man das deutsche Raumplanungssystem genauer, wird deutlich, daß sein Steuerungsinstrumentarium nicht für eine treffsichere globale Begrenzung weder der Siedlungs- und Verkehrsfläche noch der Bodenversiegelung ausgelegt ist. Die Erreichung der angeführten siedlungspolitischen Mengenziele allein mittels raumplanerischer Instrumente scheint somit sehr unwahrscheinlich. Bisher sind keine Mengengrenzen, vergleichbar z. B. mit Immissionsschutzgrenzwerten, im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze fixiert worden. Weiterhin weisen Landes- und Regionalpläne keine quantitativ

¹ DOSCH, F. 1996: Ausmaß der Bodenversiegelung und Potentiale zur Entsiegelung. In: Arbeitspapiere der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), Heft 1/1996, Bonn: Selbstverlag.

² EINIG, K.; PETZOLD, H.; SIEDENTOP, S. 1998: Zukunftsfähige Stadtregionen durch ressourcenoptimierte Flächennutzung. In: WALCHA, H.; DREESBACH, P.-P. (Hrsg.) 1998: Nachhaltige Stadtentwicklung. Stuttgart: Gemeinde Verlag, Kohlhammer. S. 41-93.

³ ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Bonn: Selbstverlag.

⁴ BUNDESUMWELTMINISTERIUM 1998: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn: Selbstverlag, S. 60.

⁵ ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1997: Konzept Nachhaltigkeit. Zwischenbericht. Bonn: Selbstverlag, S. 57.

operationalisierten „Sparziele“ für den zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs bzw. das noch tolerierbare Versiegelungsniveau auf. Wenn überhaupt Mengenziele in überörtlichen Plänen enthalten sind, dann weisen sie eine unbestimmte, qualitative Fassung auf.⁶ Der Vollzug dieser raumordnerischen Ziele durch die Bauleitplanung der Gemeinden ist zwar grundsätzlich durch das Anpassungsgebot des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze materiell gewährleistet, d. h. die Gemeinden haben die Raumordnungsziele zu beachten und ihre konkretisierenden Bauleitplanungen entsprechend anzupassen, eine determinierende Wirkung weisen diese Ziele aber nicht auf. Folglich resultiert das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum und das Ausmaß der Versiegelung aus der additiven, kumulativen Verkettung aller bauleitplanerisch vorbereiteten Bautätigkeiten. Die unzähligen Bauleitplanungen der Gemeinden sind aus Sicht einer Einzelfallprüfung in der Regel nachvollziehbar und siedlungspolitisch vertretbar. In der Gesamtheit bleibt die Entwicklung des Siedlungsraumes und seines Versiegelungsgrades aber ein nicht geplantes bzw. nur in Grenzen planbares räumliches Phänomen, da die Einzelpläne nicht alle unter- und aufeinander abgestimmt werden. Die überörtliche Raumplanung kann den Wachstumsprozeß somit nur indirekt steuern, so daß das resultierende Versiegelungsniveau eine zufällige, nicht intendierte Folge darstellt. Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß für die Dämpfung der Siedlungsraumexpansion und die Begrenzung der Bodenversiegelung momentan kein geeignetes mengensteuerndes Planungsinstrument zur Verfügung steht.

Bedarf für marktanaloge Instrumente in der Raumplanung

Angesichts der mangelhaften ökologischen Treffsicherheit des raumplanerischen Instrumentariums - zumindest hinsichtlich seiner mengensteuernden Wirkung - sind erste Überlegungen angestellt worden, ob die Integration sogenannter ökonomisch-anreizender Instrumente eine verbesserte Erreichung siedlungspolitischer Mengenziele gewährleistet.⁷ Da die vollständige Ersetzung des regulativen, ordnungsrechtlichen Instrumentariums durch marktsteuernde Verfahren, wie dies von der Wirtschaftswissenschaft lange Zeit empfohlen wurde, mittlerweile als überzogene Forderung zugunsten von mischinstrumentellen Lösungen zurückgenommen wird, sollte eine Ökonomisierung des raumplanerischen Instrumentariums nur als Ergänzungsstrategie verstanden werden.⁸ Die Erweiterung des bisher ordnungsrechtlich dominierten raumplanerischen Instrumentariums um marktanaloge Lenkungsprinzipien wird dabei von der Idee geleitet, daß mit der Erschließung der Allokationsleistung von Märkten nicht nur eine effektivere, sondern auch eine effizientere Erreichung siedlungspolitischer Ziele einhergeht.⁹ Die politische Instrumentalisierung marktlicher Allokationskraft in Form von Preis- oder Mengenlösungen ist allerdings keine reine Marktlösung mehr, wo Angebot und Nachfrage im Rahmen eines sozialen Selbstorganisationsprozesses mittels bilateraler Tauschbeziehungen zusammentreffen. Vielmehr setzt hier der Staat aktiv Parameter, welche bei reinen Marktlösungen das Ergebnis dezentraler Entscheidungen darstellen würden.

Im Gegensatz zum Umweltrecht, das sicherlich zur Zeit als das innovativste Reformprojekt des öffentlichen Rechts gelten kann, werden im öffentlichen Baurecht und im Raumordnungsrecht bisher nur Verhandlungslösungen (z. B. raumordnerische Verträge) als flexible, indirekte Steuerungstechniken diskutiert. So haben marktanaloge Instrumente im juristisch geprägten Reformdiskurs des

6 Zum unbestimmten, qualitativen Charakter von Zielen siehe FINKE, L.; REINKOBER, G.; SIEDENTOP, S.; STROTKEMPER, B. 1993: Berücksichtigung ökologischer Belange in der Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 124, Hannover: Selbstverlag; HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J. 1996: Institutionelle Ressourcen und Restriktionen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Stuttgart: Metzler-Poeschel. S. 96 f.

7 BIZER, K.; EWRINGMANN, D.; BERGMANN, E.; DOSCH, F.; EINIG, K.; HUTTER, G. 1998: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächenutzung. Berlin u. a.: Springer Verlag; FRANCK, G. 1992: Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

8 GAWEL, E. 1991: Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter. Berlin: Duncker & Humblot; GAWEL, E. 1992: Die mischinstrumentelle Strategie in der Umweltpolitik: Ökonomische Betrachtungen zu einem neuen Politikmuster. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 43, S. 267-286. EWRINGMANN, D.; HANSMEYER, K.-H. 1992: Der Stand der Diskussion bei den marktsteuernden Instrumenten in der Umweltpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 81-95; KLEPPER, G. 1998: Anwendungspotentiale für Umweltzertifikate. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, S. 146 ff.

9 Hierzu aus allgemeiner, umweltpolitischer Perspektive: HANSMEYER, K.-H.; SCHNEIDER, H.-K. 1990: Umweltpolitik - Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten. Göttingen; GAWEL, E. 1995: Umweltallokation durch Ordnungsrecht. Tübingen: Mohr; MAIER-RIGAUD,

Raumplanungssysteme bisher so gut wie keine Rolle gespielt. Angesichts des Problemumfangs defizitärer Steuerung von Verstädterungsprozessen¹⁰ und der aktuell nicht gegebenen Möglichkeit einer Begrenzung der Bodenversiegelung erscheint es allerdings dringlich, über die Verbesserung der ökologischen Treffsicherheit der raumplanerischen Instrumente durch Flankierung mit marktanalogen Instrumenten nachzudenken. Im Rahmen dieses Beitrages soll daher am Beispiel einer Mengenlösung, dem Zertifikatmodell handelbarer Versiegelungsrechte, diskutiert werden, wie eine effektive und effiziente Mengensteuerung durch Einführung eines ökonomisch-anreizenden Instrumentes zu erreichen ist.¹¹

Steuerung der Versiegelung durch Preislösungen

Die Raumplanung kann die Allokationsleistung von Märkten auf zwei Wegen für eine Dämpfung der Siedlungsraumexpansion und eine Reduzierung der Versiegelung instrumentalisieren: durch Preis- oder durch Mengenlösungen. Im Falle von Preislösungen, z. B. in Form einer einmaligen Versiegelungsabgabe oder einer dauerhaften Besteuerung der Versiegelung¹², wird ein Preis für die bauliche Inanspruchnahme von Böden durch den Staat erhoben.¹³ Bei einer einmaligen Versiegelungsabgabe wird ein Bauinteressierter den Umfang der geplanten Versiegelung von einem Vergleich der Abgabenhöhe mit den Kosten, die durch Vermeidung der Versiegelung entstehen, abhängig machen. Bei einer jährlich sich wiederholenden Besteuerung bereits versiegelter Flächen hängt die Bereitschaft zur Entsiegelung von dem Vergleich der Höhe der Steuerbelastung mit der Höhe der Entsiegelungskosten ab. In beiden Fällen gelingt eine erfolgreiche Steuerung der Versiegelungstätigkeit nur dann, wenn der Preis der Versiegelung die Kosten der Vermeidung bzw. Entsiegelung überwiegt. Da im voraus aber nicht bekannt ist, wie hoch die Preise ausfallen müssen, um ein Versiegelungsmengenziel zielgenau umzusetzen, ist die Politik auf ein »Versuch und Irrtum« Verfahren angewiesen, um sich sukzessive durch Preismodifikationen an die Zielerreichung heranzutasten. Dieses Wissensdefizit wird als ein gravierender Nachteil angesehen, da eine Korrektur der Preissignale dem politischen Legitimationsdruck ausgesetzt ist. Jede Preisänderung muß gegen mächtige Interessen durchgesetzt werden, so daß es langfristig unsicher ist, ob der Steuerungsanspruch bis zur konsequenten Zielerreichung durchgehalten werden kann. Als Vorteil der Preisfixierung wird hingegen die hohe Planungssicherheit der Adressaten herausgestellt. Da ihnen bereits im voraus der Preis bekannt ist, können Investitionsentscheidungen auf einer sicheren Kalkulationsbasis getroffen werden.

Steuerung der Versiegelung durch handelbare Versiegelungsrechte

Zertifikatbasierte Mengenlösungen in der Siedlungspolitik¹⁴, wie das hier vorgestellte Modell handelbarer Versiegelungsrechte, gehen im Vergleich zu Abgabenlösungen spiegelbildlich vor. So wird nicht der Preis

G. 1994: Umweltpolitik mit Mengen und Märkten. Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft. Marburg: Metropolis.

¹⁰ Vgl. hierzu folgende regionale Fallstudien: BOSE, M. 1995: Wirkungsanalyse eines stadtregionalen Siedlungsstrukturkonzeptes und Ansätze für eine Neuorientierung. Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. In: Hamburger Berichte zur Stadtplanung, Band 4. TU-Hamburg Harburg: Selbstverlag; HECKING, G.; MIKULICZ, S.; SÄTTELE, A. 1987: Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsflächenexpansion. Entwicklungstrends, Planungsprobleme und Perspektiven am Beispiel der Region Mittlerer Neckar. Stuttgart: Karl Krämer Verlag; PESTEL INSTITUT FÜR SYSTEMFORSCHUNG 1994: Siedlung und Verkehr. In: Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 70, Landeshauptstadt Hannover: Selbstverlag.

¹¹ Erste Ansätze zu einer siedlungspolitischen Mengensteuerung durch Zertifikate finden sich bei FRANCK, G. 1992: Fn. 7, S. 154 ff und BIZER, K. 1997: Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts. Berlin: Analytica. Erfahrungen mit handelbaren Bebauungsrechten in den USA. In: AGRARBÜNDNIS (Hrsg.) 1999: Der kritische Agrarbericht 1999. Rheda-Wiedenbrück: ABL-Verlag.

¹² Vgl. hierzu die Vorschläge einer umweltpolitisch orientierten Bodenschutzabgabe und einer Flächennutzungssteuer: BIZER, K.; EWRINGMANN, D. 1996: Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. Endbericht. Köln; BIZER, K.; LANG, J. 1998: Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. Forschungsbericht 10103196. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Köln.

¹³ Im Bereich der Regenwasserbewirtschaftung gibt es bereits erste Erfahrungen mit Versiegelungsabgaben. Diese Abgabenlösungen sind aber nicht primär umweltpolitisch begründet, sondern dienen vielmehr der Kostendeckung der öffentlichen Hand (Entwässerung und Regenrückhaltung). Vgl. hierzu BALKE, H.; RUDOLPH, K.-U. 1998: Ökonomische Determinanten der naturnahen Regenwasserbewirtschaftung und ihr Einfluß auf die Gebührenfestsetzung. In: SIEKER, F. (Hrsg.) 1998: Naturnahe Regenwasserbewirtschaftung. Berlin: Analytica. S. 142-159

¹⁴ BIZER, K. et al. 1998: Fn. 7; EINIG, K. 1999: Handelbare Lizenzen als marktwirtschaftliches Instrument zur Steuerung der baulichen Bodeninanspruchnahme. In: BREUSTE, J.; FELDMANN, S. (Hrsg.) 1999: Stadtnatur quo vadis? 3. Leipziger Symposium „Stadtökologie“ des Umweltforschungszentrum Leipzig/Halle (UFZ). In: Berichte des UFZ. Leipzig: Selbstverlag; EINIG, K. 1999: Programme handelbarer Ausweisungs- und Bebauungsrechte als marktanaloge Instrumente der Siedlungspolitik. In: LIBBE, J.; SANDER, R. (Hrsg.) 1999: Knappe Ressource Fläche: Vorschläge für neue Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. In: difu-Materialien. Berlin: Selbstverlag.

durch den Staat gesetzt, sondern das anzustrebende Versiegelungsniveau als Mengenziel fixiert und durch politische Entscheidung für kollektiv verbindlich erklärt. Zur Umsetzung dieses Ziels wird eine Nachweispflicht für Versiegelungsrechte eingeführt. Eine Neuversiegelung von Boden ist dann immer nur in jenem Falle möglich, wenn Bauträger ein Versiegelungsrecht besitzen. Eine solche Regelung setzt allerdings voraus, daß dem Staat im Rahmen seiner Gebietshoheit das Verfügungsrecht über die bauliche Bodeninanspruchnahme zukommt. Ist dies der Fall, kann er auch das maximal zulässige Versiegelungsniveau fixieren und dieses dann in geeignete Flächeneinheiten aufteilen und die Vielzahl der Teilmengen als einzelne Versiegelungsrechte (Zertifikate) verbriefen.¹⁵ Ob der Staat ein generelles Verfügungsrecht über die bauliche Bodennutzung hält, ist in der Literatur immer noch umstritten. Zwar gewährleistet das Grundgesetz eine allgemeine Baufreiheit (Art. 14 GG), d. h. die Baufreiheit ist Ausfluß des Grundeigentums, mittlerweile hat sich allerdings die Meinung durchgesetzt, daß diese Baufreiheit nur bedingt verfassungsrechtlich geschützt ist.¹⁶ So verfügt die kommunale Bauleitplanung über einen umfassenden Planungsvorbehalt, der die faktische Baufreiheit grundsätzlich in eine potentielle Baufreiheit umwandelt.¹⁷

Das Versiegelungsrecht als Bündel von Verfügungsrechten

Ein Versiegelungsrecht stellt ein Bündel aus zwei Verfügungsrechten dar. Zum einen repräsentiert es das Recht, eine Fläche eindeutig bestimmter Größe durch bauliche Tätigkeiten versiegeln zu dürfen, bzw. diese Fläche in einem versiegelten Zustand zu halten. Zum anderen beinhaltet es die Legitimation zur Übertragung dieses Rechts auf Dritte. Dies kann durch Vererbung, Schenkung oder Verkauf geschehen. Wichtig ist nur zu unterscheiden, ob das Versiegelungsrecht mit einem dazugehörigen Grundstück oder ohne Grundstück übertragen wird. Im ersten Fall handelt es sich um ein Verfügungsrecht über eine bereits versiegelte Fläche. Wenn dieses Grundstück z. B. verkauft wird, wandert das Versiegelungsrecht automatisch zum neuen Eigentümer. Anders sieht die Situation aus, wenn nur das Versiegelungsrecht verkauft werden soll, was rechtlich grundsätzlich unproblematisch ist, da Versiegelungsrechte ja auch potentielle Versiegelungsmöglichkeiten repräsentieren können. In diesem Fall darf von dem Übertragungsrecht nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn das Versiegelungsrecht noch nicht ausgeübt wurde. Dies trifft entweder zu, wenn keine Bodenversiegelung erfolgt ist oder vor der Rechtstransaktion eine versiegelte Fläche durch Gebäudeabriß und/oder Entsigelung einer asphaltierten Bodendecke rekultiviert wurde. Grundsätzlich ist die Gültigkeitsdauer von Versiegelungsrechten unbegrenzt anzusetzen. Dies gilt sowohl für Versiegelungsrechte am bereits bebauten Bestand als auch für »reine« Versiegelungsrechte, d. h. für Rechte, die noch nicht für Neuversiegelungen angewendet wurden. Aktuell ist die Handelbarkeit eines »reinen« Versiegelungsrechts rechtlich nicht möglich, so daß entsprechende Veränderungen des Rechtsrahmens vorgenommen werden müßten.¹⁸

Zielbildung und Ableitung der benötigten Zahl von Versiegelungsrechten

Um eine zielgenaue Reduktion der Versiegelungstätigkeiten erreichen zu können, darf nicht nur primär an der Wachstumsrate der Siedlungs- und Verkehrsfläche als Steuerungsgröße angesetzt werden. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche umfaßt die Teilmengen Gebäude-, Frei-, Verkehrs-, Erholungs-, Friedhofs- und Restflächen. Diese vielfältigen Flächennutzungsarten unterscheiden sich gravierend im jeweiligen Versiegelungsgrad, so daß nicht im voraus determiniert werden kann, welche Zunahme der Bodenversiegelung mit einem bestimmten Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs einhergeht. Die Prognose der Versiegelungsintensität wird noch durch den Umstand erschwert, daß eine Verknappung räumlicher Außenexpansionsmöglichkeiten eine Erhöhung des Anteils der Gebäudeflächen gegenüber den

¹⁵ Zur Verbriefung vgl. in allgemeiner Betrachtung ENDRES, A. 1994: Umweltökonomie. Eine Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 106; JAEGER, F. 1994: Natur und Wirtschaft. Auf dem Weg zu einer ökologischen Marktwirtschaft. Chur, Zürich: Rüeger, S. 289.

¹⁶ Vgl. JARASS, H.; PIEROTH, B. 1997: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. München: Beck, S. 340.

¹⁷ Grundlegend hierzu immer noch BREUER, R. 1976: Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie. München: Beck Verlag. Eine Gegenposition vertritt LEISNER, W. 1992: Baufreiheit oder staatliche Baurechtsverleihung?. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1065-1072.

¹⁸ Zur Problematik der Handelbarkeit von Rechten am Beispiel der Einführung von Zertifikatsystemen in der Luftreinhaltung vgl. ENDERS, C. 1998: Ökonomische Prinzipien im Dienst des Umweltrechts? - Rechtliche Funktionsbedingungen des Emissionsrechtshandels. In: Die öffentliche Verwaltung - März 1998, Heft 5, S. 184-191.

anderen Flächennutzungsarten fördert. Diese Anteilserhöhung ist durch die Substitution ökonomisch »geringerwertiger« Flächennutzungsarten, wie sie Grünflächen, Parks und Erholungsflächen darstellen, durch ökonomisch »höherwertige« Gebäudenutzungen zu erklären. Um den Einsatz des nun sehr kostenintensiven Produktionsfaktors »Stadterweiterungsfläche« zu minimieren, wird eine höhere bauliche Ausnutzung von Flächen realisiert. Mit steigender Verteuerung außenorientierter Siedlungsentwicklung dürfte folglich eine Zunahme des durchschnittlichen Versiegelungsgrades je Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche einhergehen. Soll eine zielgenaue Begrenzung des Versiegelungsniveaus erreicht werden, muß daher ein abgewandeltes, direkt an der Versiegelung ansetzendes Mengenziel zugrunde gelegt werden. Dieses Ziel sollte so formuliert werden, daß ein oder mehrere Instrumente zu seiner Erreichung zumindest prinzipiell in der Lage sind und das Zielerreichungsniveau auch meßtechnisch ermittelbar ist. Da das versiegelungsbezogene Umwelthandlungsziel der Enquete-Kommission nicht quantitativ operationalisiert wurde, soll hier ein alternatives Zielmodell vorgestellt werden, daß die notwendige Kombination von Mengenvorgabe und realisierendem Instrument gewährleisten würde:

Angestrebt wird eine Verringerung der Versiegelung im baulichen Bestand und eine Begrenzung der Neuversiegelung von Böden. Bezogen auf einen Stichtag im Jahre 1999 wird eine Totalerhebung der bereits versiegelten Flächen vorgenommen und in entsprechendem Umfang Versiegelungsrechte an die Grundeigentümer verbrieft. Eine über diesen Umfang hinausgehende Neuversiegelung von Böden wird durch Festlegung jährlicher Kontingente zusätzlicher Versiegelungsrechte begrenzt. Im Jahr 2000 werden bundesweit Z Hektar zusätzlicher Versiegelungsrechte verbrieft. Diese Anzahl wird jedes folgende Jahr um X verringert. Ab dem Jahr 2010 werden keine zusätzlichen Versiegelungsrechte mehr hinzu kommen. Eine Versiegelung bisher nicht baulich genutzter Böden ist danach nur noch in dem Falle zulässig, wenn im gleichem Umfang an anderer Stelle Fläche entsiegelt werden.

Regionalisierung des Versiegelungsmengenziels

Der Vollzug des bundesweit gültigen Versiegelungsmengenziels kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auf der Ebene des Bundes angesiedelt werden, sondern unterliegt der Länderhoheit. Somit ist eine Regionalisierung des Zielumsetzungsprozesses erforderlich. Ein erster Schritt ist die Aufteilung der jährlichen Kontingente zusätzlicher Versiegelungsrechte unter den Bundesländern. Dies kann im Rahmen eines Aushandlungsprozesses geschehen. In einem zweiten Schritt muß in den Flächenländern eine weitere räumliche Differenzierung der Zuteilung von Verfügungsrechten durchgeführt werden, da in den Verdichtungsräumen andere Marktverhältnisse anzutreffen sind als in ländlichen Räumen. Um ungerechte Verteilungssituationen zu vermeiden, die dadurch entstehen, daß der Wert eines Versiegelungsrechts in Verdichtungsräumen aufgrund einer umfangreichen Baulandnachfrage und einem vergleichsweise knappen Baulandangebot höher ausfällt als in dünnbesiedelten Regionen mit einem ausgeglicheneren Verhältnis von Baulandangebot und -nachfrage, sind räumlich abgegrenzte Teilmärkte zu schaffen. Entsprechend ist das Kontingent zusätzlicher Versiegelungsrechte auf ländliche und verstärkte Regionen aufzuteilen. Die Bezugsräume können an den Planungsräumen der Regionalplanung orientiert werden. Grundsätzlich ist ein inter-regionaler Handel mit Versiegelungsrechten nur innerhalb der Regionen des gleichen Typus erlaubt.

Erstzuteilung der Versiegelungsrechte (Primärallokation)

Für die Allokation von Versiegelungsrechten kommen grundsätzlich zwei Verfahren in Frage: einerseits die kostenlose Zuteilung - auch Grandfathering genannt - und andererseits die Auktionierung, bei der die Versiegelungsrechte an die Meistbietenden versteigert werden. Da die bereits versiegelten Flächen Bestandsschutz genießen, der Eigentümer somit in einem gewissen Rahmen vor staatlichen Eingriffen in die Nutzungsrechte von Grund und Boden geschützt ist, wird nur eine kostenlose Zuteilung der Versiegelungsrechte an die Grundstückseigentümer möglich sein. Ausgehend von einem Stichtag, der möglichst in der nahen Zukunft liegen sollte, um strategisches Versiegeln aus »Spekulationsgründen« zu vermeiden, wird eine grundstücksscharfe, fernkundliche Totalerhebung der versiegelten Fläche vorgenommen, die als Bemessungsgrundlage für die Zuteilung fungiert. Jeder Grundstücksbesitzer erhält dann entsprechend der versiegelten Fläche seines Grundstücks eine äquivalente Zahl an Versiegelungsrechten. Sowohl die versiegelte Fläche als auch die Zahl der Versiegelungsrechte würden als Eintrag im Grundbuch festgehalten. Nach erfolgter Zuteilung sind sowohl die Gesamtmenge versiegelter Flächen als auch die Zahl aller bestandsorientierten Versiegelungsrechte bekannt. Nun kann auch die

Zuteilung jener Versiegelungsrechte vorgenommen werden, die Newcomern, gemeint sind damit jene Bauinteressierten, die noch nicht im Besitz von Versiegelungsrechten sind, die zur baulichen Inanspruchnahme bisher nicht versiegelter Flächen legitimieren. Entsprechend der fixierten, jährlichen Kontingente werden mehrmals im Jahr zusätzliche Versiegelungsrechte auf einer Börse versteigert. Grundsätzlich könnte die Versteigerungsinstitution bei einer privatwirtschaftlichen Broker-Firma angesiedelt werden. Es ist aber auch möglich, bereits etablierte Börsen für den Verkauf zu nutzen, wie dies z. B. im Falle der Börse von Chicago für den Handel mit SO₂-Zertifikaten geschehen ist.¹⁹ Auf einer solchen Börse würden die Versiegelungsrechte ähnlich wie Aktien gehandelt werden. Jedes Jahr kommt allerdings nur eine begrenzte Zahl von Neuverbriefung zusätzlich zum Bestand von Versiegelungsrechten hinzu.

Gegenüber Grundstückseigentümern, die Versiegelungsrechte kostenlos zugeteilt bekommen, sind Newcomer eindeutig diskriminiert, da sie für die benötigten Versiegelungsrechte einen Preis zahlen müssen. Aus ordnungspolitischer Perspektive stellt dieser Umstand eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der großen Gruppe von Grundstückseigentümern mit kostenlos zugeteilten Versiegelungsrechten dar. Letztere erhalten durch den Staat somit einen erheblichen Vermögensvorteil, der in der Literatur als eine Quasi-Rente beschrieben wird.²⁰

Wie gravierend sich diese Wettbewerbsvorsprünge darstellen, hängt entscheidend von der Kostenbelastung der Newcomer ab, d. h. von den Preisen der Versiegelungsrechte. Es ist allerdings zu bedenken, daß im Falle einer ordnungsrechtlichen Lösung des Versiegelungsproblems durch Ge- und Verbote eine inflexiblere Lösung mit sehr geringen Verhaltensspielräumen eintreten würde. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte ein Steuerungsinstrument den persönlichen Freiheitsspielräumen aber so wenig Schranken wie möglich setzen. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht ein Vergleich von Zertifikatsystemen mit ordnungsrechtlichen Lösungen, daß erstere den Adressaten in der Regel vielfältigere Anpassungsreaktionen einräumen.²¹

Handel mit Versiegelungsrechten (Sekundärallokation)

Die Übertragbarkeit von Versiegelungsrechten ist die rechtliche Gewähr für den Handel mit Verfügungsrechten. Wie bereits erwähnt, können Versiegelungsrechte nur dann isoliert von einem Grundstück übertragen werden, wenn sie nicht ausgenutzt wurden bzw. wenn eine Entsiegelung und Rekultivierung von Flächen vorgenommen wurde. Neben der Primärallokation über das Grandfathering und die Auktionierung tritt somit als drittes Verfahren die Allokation von Versiegelungsrechten über einen Rechtsmarkt. Auf diesem Markt bieten Eigentümer ihre Versiegelungsrechte mit oder ohne Grundstück zum Verkauf an. Als Nachfrager treten entsprechend Bau- und Immobilieninteressenten auf, die entweder ein Grundstück mit Versiegelungsrecht oder nur ein »reines« Versiegelungsrecht erwerben möchten, welches sie für die Bebauung einer bisher nicht versiegelten Fläche benötigen. Es ist allerdings auch vorstellbar, daß sich, ähnlich wie bei Aktien, aus rein spekulativen Zwecken am Handel mit Versiegelungsrechten beteiligt wird, um erhebliche Wertsteigerung der Rechte im Zeitverlauf abschöpfen zu können.

Der politische Charakter des Zertifikatmodells handelbarer Versiegelungsrechte äußert sich darin, daß der Staat den Parameter »versiegelbare Fläche« setzt, indem er das Angebot an Versiegelungsrechten begrenzt. Bei einer reinen Marktlösung würde sich zumindest die versiegelte Fläche entsprechend des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage, also durch den Markt selbst bestimmen. Demgegenüber besteht der marktliche Charakter von Zertifikatsystemen zum einen darin, daß es den Adressaten in einem durch Regeln beschränkten Maße überlassen bleibt, in welcher Weise sie auf die Parametersetzung durch den Staat reagieren.²² Zum anderen kann der selbstregulierende Charakter der Rechtsmärkte in der Preisbildung gesehen werden, d. h. der Preis für Versiegelungsrechte entwickelt sich analog zum Verhältnis von Angebot

¹⁹ Weitere Beispiele finden sich in AFUALO, V.; McMILLAN, J. 1996: Auctions of rights for public property. In: Newman, P. (Ed.) 1996: The new Palgrave dictionary of economics and the law; OECD (Ed.) 1997: Evaluating economic instruments for environmental policy. Paris: Selbstverlag. S. 53 ff; ENDRES, A.; SCHWARZE, R. 1998: Zertifikate und Klimaschutz - Theorie und Design. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, S. 166-181.

²⁰ Allgemein hierzu CANSIER, D. 1998: Ausgestaltungsformen handelbarer Emissionsrechte und ihre politische Durchsetzbarkeit. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, S. 107 f.

²¹ Aus ordnungspolitischer Perspektive zum gleichen Punkt ZIMMERMANN, H.; HANSJÜRGENS, B. 1998: Zertifikate im Instrumentenvergleich aus ordnungspolitischer Sicht. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, S. 53 f.

und Nachfrage von Versiegelungsrechten. Die effizienzsichernde Funktion von Märkten, die Generierung von Knappheitspreisen (Lenkungssignale), ist beim Zertifikatmodell handelbarer Versiegelungsrechte zumindest theoretisch gewährleistet.²³

Mit der Wahl des Marktes als Mechanismus für die Sekundärallokation von Versiegelungsrechten wird durch den Staat ein Allokationsverfahren gewählt, das ihn trotz Verfolgung eines harten Mengenziels politisch entlastet. So überläßt der Staat die Rechteverteilung den Ertragsmotiven und Kostenvermeidungskalkulationen der Rechteanbieter und Rechtenachfrager. Wenn diese Adressaten unter Bedingungen der Gewinnmaximierung ihre Entscheidungen treffen, dann sind der Preis für Versiegelungsrechte und die marginalen Vermeidungskosten einer Versiegelung die zentralen Größen für ihr Entscheidungsverhalten.²⁴ Es wird somit angenommen, daß jeder Akteur seine Kosten (Gewinn- bzw. Nutzeneinbußen) minimieren möchte. Er vergleicht daher den zu erwartenden Preis für ein Versiegelungsrecht mit seinen Vermeidungskosten, die ihm dadurch entstehen, daß auf die bauliche Bodenanspruchnahme verzichtet bzw. dessen Umfang reduziert wird. Solange der Preis für Versiegelungsrechte niedriger ausfällt als die Vermeidungskosten kauft der Akteur Zertifikate. Ausgehend von der rationalen Wahl der Akteure wird vermutet, daß die Versiegelungsrechte langfristig von jenen Akteuren erworben werden, die sie am dringendsten benötigen, d. h. wo die Vermeidungskosten am höchsten sind.²⁵ Dies ist eine entscheidende Qualität von Zertifikatsystemen im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Lösungen des Versiegelungsproblems. Durch diese effizienzsteigernde Wirkung wird die räumliche Verteilung baulicher Flächennutzung und das Ausmaß der Versiegelung zumindest aus einzelwirtschaftlicher Perspektive optimiert, da ein Anreiz zur kostenminimalen Bewirtschaftung versiegelter Flächen besteht. Ausgehend von diesem einzelwirtschaftlich wirkenden Anreizmechanismus kann angenommen werden, daß sich die Effizienzsteigerung auch volkswirtschaftlich positiv auswirkt.

Die Einführung handelbarer Versiegelungsrechte hat nicht nur eine ökonomisch-anreizende Wirkung auf Bauinteressierte. Der Anreizmechanismus spricht auch die Besitzer bereits versiegelter Flächen an. Diese werden zur Prüfung angeregt, ob eine Entsigelung niedrigere Kosten verursacht als der Gewinn aus dem Verkauf der »freigewordenen« Versiegelungsrechte verspricht. Durch diesen nicht zu unterschätzenden Anreiz wird die Versiegelung im bereits gebauten städtebaulichen Bestand, bei Annahme konstanter Kosten der Entsigelung, um so mehr verringert, je höher der Preis für Versiegelungsrechte ansteigt. Kosteneinsparüberlegungen der Bauinteressierten auf der einen Seite und Gewinnmaximierungsüberlegungen der Grundeigentümer mit versiegelten Flächen auf der anderen Seite stellen den Nährboden für innovative Vermeidungslösungen dar, die durch Einführung handelbarer Versiegelungsrechte mobilisiert werden können.²⁶

Ökologische Treffsicherheit

Wenn die Implementierung einer fixierten Begrenzung des Versiegelungsniveaus auch im Programmvollzug durchgehalten wird, ist das Zertifikatmodell handelbarer Versiegelungsrechte gegenüber Versiegelungsabgaben als ökologisch treffsicherer zu bezeichnen. Einerseits wird der Versiegelungsumfang zielgenau eingehalten und andererseits generiert der Markt immer spontan die richtigen Lenkungssignale in Form von Knappheitspreisen. Gegenüber Preislösungen hat das Zertifikatmodell aber auch einen entscheidenden Nachteil. Die Einhaltung des Versiegelungsmengenziels erfolgt unter Bedingungen nicht fixierter Preise, die bei großer Rechtenachfrage auch sehr hoch ausfallen können. Eine vergleichbare Planungssicherheit, wie sie Preislösungen auszeichnet, ist in diesem Falle nicht gegeben. Die offene Preisentwicklung darf allerdings nicht nur als Nachteil gesehen werden. Vielmehr vermittelt die Preisbildung

²² Allgemein hierzu BONUS, H. 1991: Leistungspotentiale marktwirtschaftlicher Umweltpolitik. In: EL-SHAGI, E.; KNAPPE, E.; MÜLLER-HAGEDORN, L. (Hrsg.) 1991: Umweltpolitik in der Marktwirtschaft. Pfaffenweiler: Centaurus. S. 24.

²³ BONUS, H. 1994: Vergleich von Abgaben und Zertifikaten. In: MACKSCHEIDT, K.; EWRINGMANN, D.; GAWEL, E. (Hrsg.) 1994: Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Berlin: Duncker & Humblot, S. 290.

²⁴ CANSIER, D. 1996: Umweltökonomie. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 193.

²⁵ CANSIER, D. 1996: Fn. 24, S. 188.

²⁶ An dieser Stelle muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die Einführung handelbarer Versiegelungsrechte bisher noch nicht unter sozialpolitischen Aspekten diskutiert wurde. Distributionsfolgen des Zertifikatmodells und Aussagen über seine Sozialverträglichkeit können hier daher nicht abgeleitet werden.

über den Markt einen Innovationsautomatismus, der die Adressaten indirekt zur Suche nach Substitutionsmöglichkeiten für Versiegelung motiviert.²⁷

Monitoring und Kontenführung

Um die Einhaltung des Versiegelungsmengenziels langfristig durchsetzen zu können, ist eine vollständige Kontrolle der Ausgabe, Ausübung und Übertragung von Versiegelungsrechten vom Bund über die Länder bis hin zu den Teilregionen notwendig. Es dürfen nur so viele Verfügungsrechte als übertragbare Zertifikate verbrieft werden, daß der Umfang versiegelter Fläche, welcher eindeutig durch das Mengenziel bestimmt ist, nicht überschritten wird. Neben dem Ausgabemanagement ist vor allem die Kontrolle der Verfügungsrechtausübung entscheidend. Es muß gewährleistet sein, daß neben dem bereits versiegelten städtebaulichen Gebäudebestand und den Verkehrsflächen nur so viele Flächen zusätzlich versiegelt werden, wie Verfügungsrechte ausgegeben wurden. Für diese Kontrolloperationen ist zum einen ein leistungsfähiges Monitoring notwendig, daß die reale Ver- und Entsiegelungstätigkeit grundstücksscharf mit hoher Auflösung erfassen kann. Es liegen bereits Erfahrungen aus dem Bereich der Fernerkundung vor, so daß die technische Umsetzbarkeit eines solchen Monitoringsystems als gegeben angesehen werden kann.²⁸ Zum anderen wird ein Kontensystem benötigt, auf dem nicht nur die Versiegelungsrechtstransaktionen dokumentiert werden, sondern auch eine Aktualisierung des Umfang der Ver- und Entsiegelung je Grundstück laufend erfolgt. Eine rechtliche Voraussetzung für den Aufbau eines entsprechenden Monitoring- und Kontensystems ist die Feststellung der Grundbuchpflichtigkeit von Versiegelungsrechtstransaktionen.

Schluß

Die Einführung einer Zahlungspflicht für Versiegelungsaktivitäten in Form eines Nachweises von Versiegelungsrechten ist eine weitreichende Veränderung der jetzigen Rechtslage, stellt aber eine zentrale umweltökonomische Forderung dar, um die Nutzung knapper Bodenressourcen effizienter zu gestalten. Zur Umsetzung des Verursacherprinzips ist es aus umweltökonomischer Sicht erforderlich, daß das raumplanerische Instrumentarium durch einen preislichen (pretialen) Steuerungsansatz ergänzt wird, der Innovations- und Substitutionsanreize setzt, gleichzeitig aber auch eine zielsichere Begrenzung des Umfangs der Bodenversiegelung ermöglicht. Durch die Schaffung von Märkten für Versiegelungsrechte wird ein ökonomisch-anreizendes Verfahren zur Erreichung eines Versiegelungsmengenziels nutzbar gemacht. Dies geschieht nicht im Rahmen einer regulativen Politik, die primär mit Ge- und Verboten arbeitet, sondern auf dem Wege freiwilliger Verhandlungen über Transaktionen von Versiegelungsrechten. Eine Dämpfung der Siedlungsraumexpansion und die Begrenzung der Bodenversiegelung werden somit nicht durch Recht erzwungen, d. h. mittels planerischer Instrumente direkter Verhaltenssteuerung durch die Sanktionsgewalt des Staates durchgesetzt. Vielmehr stellen Programme handelbarer Versiegelungsrechte eine Form kooperativen Rechts dar, das auf dem Wege indirekter Verhaltenssteuerung über Preise versucht, politisch gewünschtes Verhalten durch Schaffung von Anreizen zu mobilisieren. Die Erreichung des Versiegelungsmengenziels durch Tausch von Versiegelungsrechten gegen Geldzahlungen ist solange gewährleistet, wie es im Eigeninteresse der Adressaten liegt, entsprechende Transaktionen abzuschließen. Bewußt werden daher starke Eigenmotive der Grundeigentümer als auch der Bauinteressierten - ihre Ertrags-, Profit- und Kostenvermeidungsmotive - als Triebkräfte des Programmvollzuges eingeplant. Die Einführung des Zertifikatmodells bietet sich für den Staat also immer dann an, wenn sowohl eine strikte Mengenbegrenzung als auch die Flexibilität der Anpassungsreaktionen der Adressaten zu gewährleisten ist. Ob mit dem hier vorgestellten Zertifikatmodell das Versiegelungsmengenziel mit relativ geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten und vertretbaren sozialpolitischen Nebenwirkungen zu erreichen ist, konnte hier allerdings nicht beantwortet werden und muß zukünftigen Arbeiten vorbehalten bleiben.

²⁷ REHBINDER, E. 1994: Übertragbare Emissionsrechte aus juristischer Sicht. Teil 2: Umweltlizenzen (Zertifikate) im Bereich der Luftreinhaltung. In: ENDRES, A.; REHBINDER, E.; SCHWARZE, R. 1994: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht. Berlin: Economica Verlag. S. 99; MAIER-RIGAUD, G. 1994: Umweltpolitik mit Mengen und Märkten. Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft. Marburg: Metropolis. S. 40.

²⁸ Vgl. MEINEL, G.; NETZBAND, M. 1997: Bestimmung der Oberflächenversiegelung von Stadtgebieten auf Grundlage von ATM-Scannerdaten. In: Deutsche Gesellschaft für Photogrammetrie, Fernerkundung, Geoinformation, Heft 2, S. 93-102; BAYER, T.; HILZ, M. 1997: Erfassung der kommunalen Flächenversiegelung und Flächennutzung aus hochauflösenden Fernerkundungsdaten. In: Zeitschrift für Photogrammetrie und Fernerkundung, Heft 5-6, S. 158-163.