

Christian Meyer und Burkhard Schweppe-Kraft (Bearb.)

Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik

Referate der Tagung
„Ökologische Finanzreform und Naturschutz“



Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik

**Referate der Tagung
„Ökologische Finanzreform und Naturschutz“
vom 31. Januar bis 2. Februar 2005
am Bundesamt für Naturschutz
Internationale Naturschutzakademie Insel Vilm**

veranstaltet vom Bundesamt für Naturschutz
in Zusammenarbeit mit dem
Förderverein Ökologische Steuerreform

**Bearbeitung:
Christian Meyer
Burkhard Schweppe-Kraft**



Titelgraphik:

FÖS, Förderverein ökologische Steuerreform

Redaktion und Bearbeitung:

Christian Meyer

Förderverein Ökologische Steuerreform
Landsberger Str. 191, 80687 München
Tel.: 089-520 113-13, Fax: 520 113 - 14
foes@foes.de, www.foes.de

Burkhard Schweppe-Kraft

Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Tel.: 0228-8491 194, Fax: 0228 8491 108
Burkhard.Schweppe-Kraft@bfn.de, www.bfn.de

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturdatenbank „**DNL-online**“ (www.dnl-online.de).

Die Publikation ist im Internet unter: www.bfn.de/ abrufbar.

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz (BfN)
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Tel.: 0228/8491-0
Fax: 0228/8491-200
URL: <http://www.bfn.de>

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn - Bad Godesberg 2006

Inhaltsverzeichnis

Dr. Schweppe-Kraft (BfN), K. Schlegelmilch (FÖS)

Einführung..... 5

Christian Meyer (FÖS)

Gutes für die Natur muss sich lohnen 8

Bettina Meyer, Kai Schlegelmilch (FÖS)

Umweltschädigende Subventionen, umweltfördernde Subventionen 10

Uwe Taeger (BMU)

Den Naturverbrauch steuern - Steuern und Abgaben auf den Flächenverbrauch..... 25

Angelika Perner (FiFo)

Ökologischer Finanzausgleich vor Ort..... 39

Christian Leon (Nachhaltigkeitsrat BW)

Landschaftsverbrauch bremsen durch handelbare Flächenzertifikate der Kommunen..... 57

Christoph Schröter, Dr. Irene Ring (Umweltforschungszentrum Leipzig)

**Internationale Erfahrungen zu ökologischem Finanzausgleich und handelbaren
Zertifikaten 66**

Ulrich Kriese (NABU)

Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht..... 81

NABU

Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren..... 86

Ulrich Kriese (NABU)

Mit Wachstum in den Ruin 90

Peter Schaal (BUND)

**Zukunftsfähige Raumnutzung: Boden gut machen – Steuern und Abgaben für eine
Flächenkreislaufwirtschaft..... 92**

Wolfgang Pohl (Heinrich-Böll Stiftung)

Zersiedelung und Gemeindefinanzen..... 102

Karlheinz Knickel, Bärbel Nienhaus (IfLS)

Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft 107

Kerstin Bohnsack (EURONATUR)

Die finanzielle Vorausschau der EU 2007 – 2013..... 117

Einführung

Gemeinsame Interessen zusammenführen – ökologisch und ökonomisch intelligente Problemlösungen finden. Unter dieses Motto könnte die Tagung „Ökologische Finanzreform und Naturschutz“ gestellt werden.

Die Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, wie sie z.B. mit der Ökologischen Steuerreform begonnen wurde, erfreut sich nur einer durchwachsenen Beliebtheit. Obwohl dem Grundprinzip „Umweltschädigendes Verhalten soll steuerlich sanktioniert werden und mehr Arbeitsplätze durch Senkung der Lohnnebenkosten geschaffen werden“ fast alle zustimmen, stößt die in Deutschland umgesetzte Variante auf einige Kritik, auch wenn sie bei rund der Hälfte der Bevölkerung auf Zustimmung trifft. In vielen Dingen ähnlich ist es mit dem Naturschutz, dessen Ziele breit befürwortet werden, der aber in der konkreten Umsetzung unter zunehmendem Druck steht und schon seit langem nach weiteren Instrumenten sucht, um seine Belange nicht gegen wirtschaftliche Interessen, sondern im Einklang mit ihnen und unterstützt durch ökonomische Anreize umzusetzen.

Daher traf die Intention des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS), mit neuen Zielgruppen über das Thema einer ökologischen Weiterentwicklung des Finanzsystems zu diskutieren beim Bundesamt für Naturschutz auf breite Unterstützung. Insbesondere wo doch immer deutlicher wird, dass Schutz der biologischen Vielfalt auch Klimaschutz bedeutet und umgekehrt. Zudem hatte der FÖS im Jahr 2004 eine Studie zur „Ökologischen Finanzreform in der Landwirtschaft“ initiiert und publiziert, die auf der Tagung erstmals einem breiteren Fachpublikum vorgestellt wurde.

Bemerkenswert ist die Vielfalt der Themen und Zugänge zu Ökologischer Finanzreform und Naturschutz: Ökologischer Finanzausgleich; Flächennutzungszertifikate (die es in anderen Staaten bereits gibt!); Erfahrungen mit Düngemittel- und Pestizidabgaben (vor allem in Nordeuropa); städtebaurechtliche und ökonomische Instrumente zur Reduzierung von Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung; Umwelt- und Naturschutz fördernde und schädigenden Subventionen in Deutschland sowie die für den Naturschutz besonders wichtige Entwicklung der EU-Agrarpolitik einschließlich der finanziellen Vorausschau für die nächste Haushaltsperiode von 2007-2013.

Begrüßt wurde die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) verfolgte Strategie, die recht unterschiedlichen instrumentellen Ansätze möglichst bald in ein konsistentes und zwischen den diversen Interessensgruppen abgestimmtes Gesamtkonzept für eine nachhaltigere Flächennutzung einzubinden. Dieses sollte dann – ähnlich wie es bei der Ökologischen Steuerreform im Energie- und Klimabereich gelungen ist – für eine nachhaltigere Flächeninanspruchnahme und Naturschutz entsprechend umgesetzt werden. Hier dürfte das BMU folglich auch künftig Impulsgeber für die weiteren Arbeiten sein.

Besonders beeindruckend war auf der Tagung die Aufbruchstimmung bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die die besondere Bedeutung einer Ökologischen Finanzreform für den Naturschutz betonten, nicht zuletzt weil die bisherigen Politikmaßnahmen an Grenzen stoßen.

Und weil es so gut passte, wurden auch der praktische Naturschutz und die ökologische Energieversorgung der Insel Vilm nicht nur in der Theorie, sondern auch auf wunderschönen Spaziergängen bei herrlichem Sonnenlicht in der Winterlandschaft erlaufen und erlebt.

Der Enthusiasmus zog sich wie ein roter Faden durch die Veranstaltung und es ist gelungen, in den Arbeitsfeldern Naturschutz, Klimaschutz, Ökologische Finanzreform gegenseitig neue Verbündete zu gewinnen. Diese erweiterte Kooperation sollte nun fortgeführt werden und in den verschiedensten Bereichen intensiviert werden. Der Grundstein ist mit der Tagung gelegt worden. Wir hoffen, dass der vorliegende Tagungsband die Aufbruchstimmung und den Enthusiasmus der Teilnehmerinnen und Teilnehmer etwas wiedergeben kann.

Natürlich sind die Beiträge auch alle im Internet unter www.foes.de und www.bfn.de verfügbar.

Kai Schlegelmilch

Stellvertretender Vorsitzender des FÖS

Dr. Burkhard Schweppe-Kraft

Bundesamt für Naturschutz

Gutes für die Natur muss sich lohnen

Die Ökologische Finanzreform: jetzt auch in Naturschutz und Landwirtschaft

Während die Ökologische Steuerreform im Bereich Energie und Verkehr relativ weit vorangekommen ist, pflegen marktwirtschaftliche Anreize für den Naturschutz oder in der Landwirtschaft noch ein Schattendasein. Dabei ist das Grundprinzip durchaus übertragbar wie eine Tagung des Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS) und des Bundesamtes für Naturschutz auf der Insel Vilm am 31.1.-2.2.2005 zeigte.

Das Verursacherprinzip – wer Natur verbraucht oder Schadstoffe emittiert, muss für die Folgen aufkommen – ist auch für diese Bereiche von hoher Bedeutung und anwendbar. Mittels ökonomischer Instrumente könnte so das sehr dominante Ordnungsrecht ergänzt werden.

Sonst werden sich die Effekte weiter verstärken: Die Zersiedelung der Landschaft zerstört nicht nur Lebensräume, sondern erzeugt zusätzlichen Verkehr und Emissionen. Die durch falsche ökonomische Rahmenbedingungen geförderte Verödung der Innenstädte schafft Folgelasten im Bereich Soziales und Lebensqualität. Wie in einem Teufelskreis wächst so bei langfristig abnehmender Bevölkerungszahl die Flucht von Menschen und Gewerbe auf die sprichwörtliche „Grüne Wiese“.

Mit 93ha/Tag ist der Verlust wertvoller Fläche in Deutschland durch Siedlungen und Verkehr heute noch viel zu hoch. Vom 30ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie oder gar vom Nullwachstum sind wir mit den bisherigen Maßnahmen weit entfernt.

Immer mehr wird erkannt: Das klassische Ordnungsrecht mit seinen Auflagen und Verboten stößt auch im Naturschutz zunehmend an seine Grenzen. Die negative Grundhaltung vieler Kommunen und Landnutzer gegenüber der Weiterentwicklung der Naturschutzpolitik hat auch etwas mit mangelnden finanziellen Anreizen zu tun. Im Gegenteil fördern ökologisch schädliche Subventionen wie die Eigenheimzulage oder die Pendlerpauschale die Zersiedelung der Landschaft und erzeugen zusätzliche Mobilitätsbedürfnisse mit all ihren Folgen.

So beruhen die wichtigsten Einnahmen der Kommunen (Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Gewerbesteuer, Kopfanteil an der Einkommensteuer) weitgehend auf einem ökologisch kontraproduktiven Wettbewerb um Gewerbeflächen und Bauland. Obwohl die Zahl der Menschen und Betriebe bundesweit rückläufig ist, riskiert eine Gemeinde, die keine Baugrundstücke für neue Einwohner und Betriebe zur Verfügung stellt, beim bestehenden System, dass ihre Haupteinkommensquellen immer weniger sprudeln.

Dass dies auch anders geht, zeigen erfolgreiche Beispiele aus Brasilien und den USA. So wuchs der Anteil der kommunalen Naturschutzflächen im brasilianischen Bundesstaat Parana innerhalb von 10 Jahren nach Einführung eines ökologischen Indikators in den Finanzausgleich um 192 Prozent.

Auch für Deutschland gibt es mittlerweile durchgerechnete Vorschläge für die Aufnahme von Naturschutzanstrengungen in den kommunalen Finanzausgleich (siehe Link).

Ein weiteres Instrument, welches in den USA in modifizierter Form schon mit Erfolg praktiziert wird, ist der Handel mit Flächenzertifikaten. Dabei wird ähnlich wie beim Emissionshandel eine Obergrenze zu bebauender Fläche festgelegt und auf die Kommunen verteilt. Gemeinden, die mehr Baufläche ausweisen wollen, als sie Rechte haben, müssen diese Flächenzertifikate von anderen Kommunen abkaufen. So wird sparsame Baulandausweisung belohnt, ohne gleichzeitig in die kommunale Planungshoheit durch Verbote einzugreifen. Die Einführung dieses kommunalen Flächenhandels fordert insbesondere der Nachhaltigkeitsrat in Baden-Württemberg.

Auf obiger Tagung wurde deshalb erstmals gemeinsam von Klimaschützern, Ökosteuer-Protagonisten und Naturschützern die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform für die Bereiche Naturschutz und Landwirtschaft erörtert. Dabei zeigte sich die hohe Erwartungshaltung seitens der NaturschützerInnen und die sehr befruchtende Debatte für beide Seiten als eine gute Basis für weitere Kooperationen.

Von Seiten der Umweltverbände und des Naturschutzes wurde insbesondere auf eine überfällige Reform der Grundsteuer hin zu einer Flächennutzungssteuer gedrungen. Einig waren sich auch die Experten, dass deren Niveau deutlich über dem bisherigen Aufkommen liegen muss, um die gewünschten Lenkungseffekte zu erzielen.

Angesichts der demographischen Entwicklung bietet sich hier ein Bündnis von Ökonomen, Naturschützern, Kommunen, Städteplanern, Einzelhandel und den Bewohnern der Innenstädte an. Ein stärkerer Abbau von „Zersiedlungsprämien“ könnte ein wichtiger Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität und von Investitionen in den Innenstädten werden. Gerade auch in Kombination mit Maßnahmen der Sozialpolitik, der energiesparenden Gebäudesanierung und kinderfreundlichen Freiflächengestaltung bieten sich hier sinnvolle Lösungen an. Die Teilnehmer empfahlen daher eine teilweise Verwendung der Einnahmen aus der Ökologischen Finanzreform für die dringend gebotene Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität in den Innenstädten zu verwenden. Zugleich würden davon wichtige Impulse für die mittelständische Bauwirtschaft und das Handwerk ausgehen.

Im Bereich der Landwirtschaft zeigte eine Bilanz der bisherigen Reformen auf EU- und Bundesebene, dass zum einen der Umfang der Subventionen an die Landwirtschaft deutlich reduziert wird und zum anderen – und noch bedeutsamer –, dass die Fördertatbestände verstärkt auf eine nachhaltige, umweltverträglichere Landwirtschaft zielen.

Zusätzliche Impulse können gleichwohl Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel setzen. Deutschland wäre ähnlich wie bei der „klassischen Ökosteuer“ auch bei weitem nicht Vorreiter: So sind z.B. in Schweden, Dänemark, Norwegen oder den Niederlanden seit langem unterschiedliche Steuern und Abgaben auf Pestizide- und Düngemittel in Kraft. Die Einnahmen fließen zumeist aufkommensneutral in die Landwirtschaft zurück und erhöhen die Effizienz der Maßnahmen. In Norwegen und Schweden ist sowohl eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion als auch eine deutliche Senkung des Einsatzes von Pestiziden und Düngemitteln erkennbar.

Ähnlich wie bei der klassischen Ökologischen Steuerreform könnten so neben der doppelten Dividende bei Beschäftigung und Umweltschutz auch soziale und städtebauliche Ziele, wie die Verbesserung der Innenstädte, erreicht werden. Es wurde als Aufgabe z.B. des Bundesumweltministeriums angesehen, eine Gesamtstrategie der Instrumente in zeitlicher Abfolge zu entwickeln, um auch beim Naturschutz mit ökonomischen Instrumenten „Boden gut zu machen“.

Umweltschädigende Subventionen, umweltfördernde Subventionen

I. Methodisches

1. Leitfragen zu Energiesubventionen

Die Leitfragen des vorliegenden Arbeitspapiers lauten:

- Welcher Energieträger profitiert wie stark und in welcher Form von Subventionen und subventionsähnlichen staatlichen Regelungen?
- Welchen Einfluss hat staatliche Politik auf den Wettbewerb der Energieträger?
- Welche Wirkungen auf die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung haben Energiesubventionen? Im Vordergrund stehen hier die ökologischen Wirkungen, aber auch wirtschaftliche und soziale Aspekte sollen betrachtet werden.
- Welches Potenzial zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben) hat eine Reform der Subventionen im Energiebereich?
- Auf der Grundlage der Identifizierung und Quantifizierung von Energiesubventionen werden Empfehlungen zu ihrer zukünftigen Ausgestaltung erarbeitet.

Hier werden einige Thesen zu Subventionen im Energiebereich präsentiert. Dabei werden auch erste Daten einer umfassenden Bestandsaufnahme von weit definierten Energiesubventionen in 2003 präsentiert; in dem bei der Verfasserin erhältlichen Diskussionspapier wird darüber hinaus eine Zeitreihe der wichtigsten Subventionsarten seit 1970 (teilweise seit 1950) dargestellt. Diese quantitativen Ergebnisse stellen den gegenwärtigen – noch unvollständigen – Stand der Recherchen dar und sollten entsprechend vorsichtig interpretiert und genutzt werden.

2. Definition von ökologisch kontraproduktiven Subventionen

Es gibt keine allgemein anerkannte und gültige Definition von Subventionen. In Deutschland gibt es drei regelmäßige Berichte über Subventionen: den Subventionsbericht der Bundesregierung, Studien bzw. Arbeitspapiere des Instituts für Weltwirtschaft sowie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Abgrenzungen und damit auch Ergebnisse sind sehr heterogen. Daneben gibt es eine Reihe von Einzelstudien, in jüngerer Zeit auch zum Bereich der ökologisch kontraproduktiven Subventionen bzw. spezifisch zu Energiesubventionen.

In der internationalen Diskussion kann auf die Definition der EU-Beihilfenkontrolle, dem GATT/WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures und auf Arbeiten von United Nations Environment Programme (UNEP) sowie der Internationalen Energieagentur (IEA) und der OECD zurückgegriffen werden. Zu Energiesubventionen hat sich eine weite

Definition durchgesetzt, mit der die hier zugrunde gelegten Subventionselemente uneingeschränkt kompatibel sind:

Definition von Subventionen nach UNEP/ IEA/ OECD und EU

UNEP/ OECD/ IEA (2002, S. 9)	EU (EU 2002, S. 4)
Any government action that concerns primarily the energy sector that	All measures that offer direct or indirect advantages to energy sources, in particular:
lowers the cost of energy production	reduce costs for consumers and producers
raises the price received by energy producers	maintain producer prices higher than market prices
lowers the price paid by energy consumers	maintain consumer prices below market prices

3. Subventionsabbau als Bestandteil einer Ökologischen Finanzreform

Der Abbau bzw. die Umgestaltung von ökologisch kontraproduktiven Subventionen ist – neben der Ökologischen Steuerreform – Element einer umfassenden Ökologischen Finanzreform:

Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte			Ausgabenseite	
Einführung von Ökosteuern	Abbau von ökologisch kontraproduktiven Steuererleichterungen	Einführung von ökologisch produktiven Steuererleichterungen	Einführung von ökologisch produktiven Finanzhilfen	Abbau von ökologisch kontraproduktiven Finanzhilfen
Wirkung auf die öffentlichen Haushalte				
Entlastung	Entlastung	Belastung	Belastung	Entlastung
Ökologische Steuerreform i.e.S.	Subventionsabbau	Zusätzliche bzw. ökologisierte Subventionen	Zusätzliche bzw. ökologisierte Subventionen	Subventionsabbau

4. Arten von Subventionen mit Beispielen aus dem Energiebereich

Die problemadäquate Definition und Abgrenzung von Subventionen (insbesondere gegenüber allgemeinen Staatsausgaben) hängt vom Untersuchungszweck ab. Für die diesem Diskussionspapier zugrunde liegende Leitfrage, wie staatliche Politik den Wettbewerb der Energieträger beeinflusst, werden konzeptionell alle Ausgaben und subventionsähnlichen Regelungen des Staates berücksichtigt. Dies führt zu einer weiten Definition von Energiesubventionen, bei der neben Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auch nicht internalisierte externe Kosten sowie Regelungen mit Subventionscharakter berücksichtigt werden.

Subventionen mit Budgetwirkung			Subventionen ohne Budgetwirkung
(A) Ausgabenseite: Finanzhilfen Reale Transaktionen (Bar-, Beschaffungs- u. Verbilligungssubv.) Zinsvergünstigungen Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen, Beteiligungen	(B) Einnahmen seite: Steuervergünstigungen	(D) Nicht internalisierte externe Kosten des Energieverbrauchs	(C) Regelungen mit Subventionscharakter Durch wettbewerbsbeeinträchtigende staatliche Regelungen entstehen den Begünstigten Vorteile
Beispiele aus dem Energiebereich			
- Steinkohlesubventionen - Förderprogramme regenerative Energieträger und Energieeffizienz - Forschung und Entwicklung (insbes. Atom, regenerative Energieträger) - Vorbereitungsmaßnahmen bzw. Renaturierung für Braunkohleabbau - Beteiligung an Finanzierung und Risiken der Atommüllentsorgung und -transporte - Verbilligungssubventionen z.B. bei Strompreisen für Aluminiumhersteller - Bürgschaften / Kredite für Kraftwerke - Zuschüsse / Darlehen zur Finanzierung der Energie-Infrastruktur	- Steuervergünst. im Rahmen der Energiebesteuerung (Mineralöl- und Stromsteuern) - Steuervergünst. im Rahmen der Einkommensteuer (Entfernungspauschale, Eigenheimzulage) - Steuervergünst. durch Rückstellungen in der Atomwirtschaft	- Treibhausgasemissionen - Emissionen von Luftschadstoffen - Nicht-stoffliche Emissionen - Fläche, Ökosysteme - Sonstige - Prozesskette (dem Betrieb vor- bzw. nachgelagerte Prozesse)	- Jahrhundertvertrag zugunsten der Steinkohle - Unvollständiger Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft - Erneuerbare Energien Gesetz - Haftungsbegrenzung in der Atomwirtschaft - Vorteile für bestimmte Energieträger im Rahmen des Emissionshandels - Handelsbeschränkungen
Subventionen im engeren Sinne		Erweiterter Subventionsbegriff	

5. Probleme von Subventionen

- Subventionen - soweit sie nicht ein Marktversagen ausgleichen - verzerren den marktlichen Wettbewerb und behindern die volkswirtschaftlich sinnvolle Allokation der Faktoren.
- Aufgrund des Informationsdefizits des Staates: Gefahr der Förderung der "falschen" Technologien. Unvermeidbare Willkür bei der Auswahl der subventionierten Sektoren und Technologien.
- Gefahr von Dauersubventionen, die Strukturwandel und Modernisierung verhindern statt abzufedern und zu unterstützen.
- Herausbildung einer Subventionsmentalität und einer Spirale der "ausgleichenden Ungerechtigkeit".
- Bürokratiekosten für die Verwaltung der Subventionen.
- Gefahr des Missbrauchs und der Korruption.
- Die Erreichung der Subventionsziele ist nicht zuletzt angesichts komplexer, sich schnell ändernder Situationen, aufgrund von Mitnahmeeffekten und einer Inanspruchnahme der Subventionen von Dritten außerhalb der eigentlichen Zielgruppe fraglich.
- Belastung der öffentlichen Haushalte.

6. Leitbild für die langfristige Gestaltung von Energiesubventionen

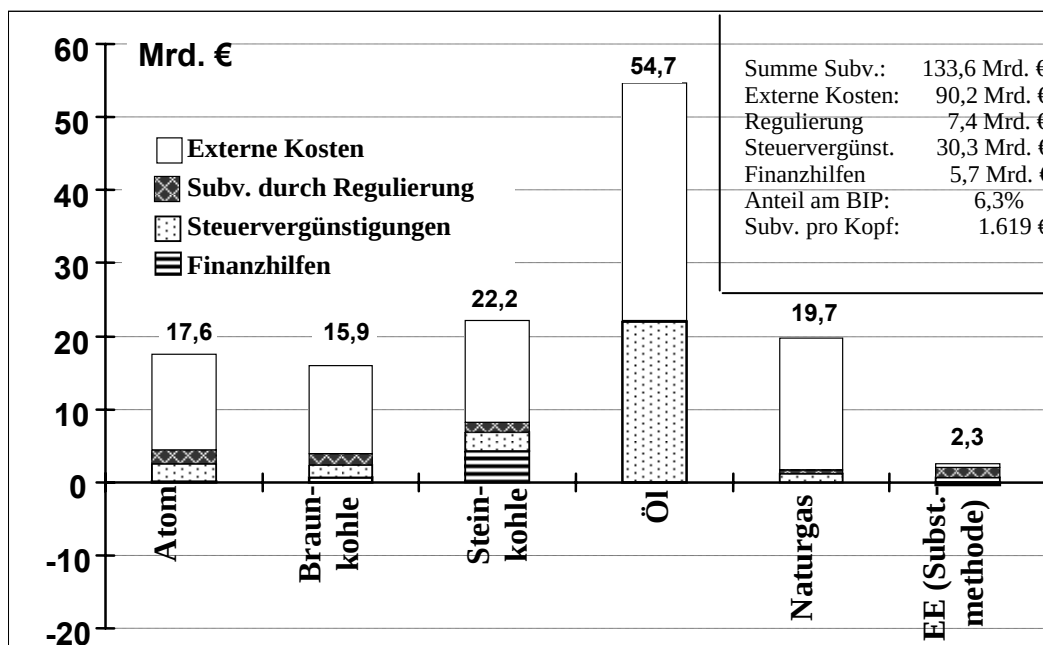
- Leitbild: Langfristig muss sich jeder Energieträger ohne Subventionen im Wettbewerb behaupten.
- Sinn und Notwendigkeit jeder Art von Subventionen sind einer strengen Prüfung und Rechtfertigung zu unterziehen.
- Notwendig, aber nicht hinreichend ist der Nachweis eines Marktversagens. Zusätzlich: Nachweis bzw. Begründung, warum der Staat durch Subventionen eine bessere Lösung erreichen kann.
- Das Leitbild der langfristigen Subventionsfreiheit setzt faire Rahmenbedingungen voraus, die durch die jahrzehntelange Förderungen (und Nicht-Internalisierung externer Kosten) insbesondere von Atomenergie und Kohle nicht gegeben sind.
- First-Best-Lösung: Herstellung dieser Rahmenbedingungen. Dies stößt jedoch auf Hemmnisse und erfordert eine gewisse Übergangszeit. Gemäß dem Prinzip der „ausgleichenden Ungerechtigkeit“ kann die mittelfristige Unterstützung der Markteinführung der erneuerbaren Energien sinnvoll sein.
- Langfristige staatliche Förderungen können weiterhin durch positive externe Effekte (z.B. von Forschung und Entwicklung) gerechtfertigt sein.

II. Ergebnisse zu Subventionen und subventionsähnlichen staatlichen Regelungen im Energiebereich

1. Weit definierte Energiesubventionen in Deutschland in 2003

Das Spektrum der quantitativen Ergebnisse empirischer Arbeiten ist bei den ökologisch kontraproduktiven Subventionen noch einmal beträchtlich größer als bei den allgemeinen Arbeiten zu Subventionen. Die höchste Schätzung der Subventionen im Energiebereich stammt von der Autorin mit gesamten Energiesubventionen von 133,6 Mrd. € in 2003. Dabei sind die externen Kosten mit 90,2 Mrd. € und die Steuervergünstigungen (vor allem im Rahmen der Mineralölsteuer) mit 30,3 Mrd. € die größten Einzelposten.

Abb. 1: Energiesubventionen in Mrd. € in 2003



Die auf die Energieträger entfallenden Subventionen können ebenfalls der Abbildung entnommen werden. Hierbei zeigt sich, dass bei weit definierten Subventionen die erneuerbaren Energien in absoluten Beträgen sehr geringe Förderungen erhalten.

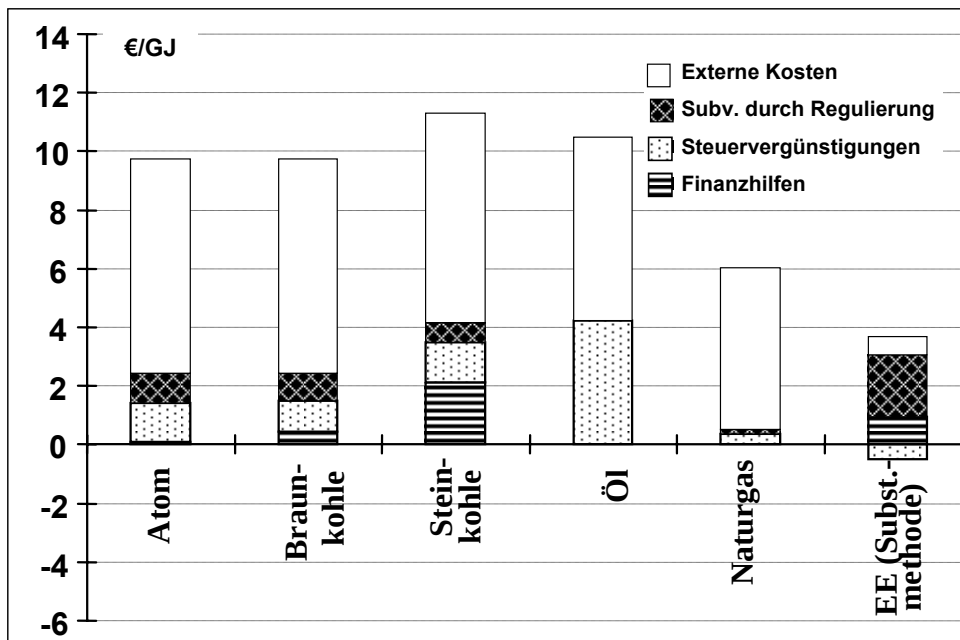
- Als Steuervergünstigungen im Rahmen der Energiebesteuerung werden alle Abweichungen von der unter I. dargestellten systematischen Energiebesteuerung berücksichtigt.
- Fehlender bzw. unvollständiger Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft führt zu überhöhten Netznutzungsentgelten bzw. Strompreisen (hier vorsichtig mit 1 ct/kWh angesetzt). Dies wird als Subventionswert der staatlichen Regulierung der Elektrizitätswirtschaft interpretiert.
- Bei den externen Kosten ist die Spanne der Schätzungen in der Literatur sehr unterschiedlich, hier wurde als Mittelwert der Studien von Hohmeyer und ExternE der EU-Kommission

von 7,5 Ct/kWh Strom ausgegangen. Unter Berücksichtigung bestehender Energiesteuern und bei Umrechnung auf das Primärenergieäquivalent entspricht dies 6,3 €/GJ.

- Atomenergie erhält Unterstützung für Forschung und Entwicklung sowie Vorteile bei der Einkommensteuer durch überhöhte Rückstellungen. Es gibt weitere versteckte staatliche Leistungen, die aber bisher noch nicht quantifiziert werden konnten.
- Steinkohle wird durch diverse staatliche Unterstützungen begünstigt (im Einzelnen siehe Storchmann 2005).
- Braunkohle gilt als subventionsfreier Energieträger. Staatliche Leistungen für die Braunkohle gibt es gleichwohl in mehreren Bereichen. Das Wuppertal Institut identifizierte in einer Kurzstudie für das Umweltbundesamt die Freistellung von Wasserentnahmeentgelten und der Förderabgabe Bodenschätze sowie die Förderung der Modernisierung der ostdeutschen Braunkohle mit einem Subventionswert von 364 Mio. € pro Jahr. Für die Sanierung des Braunkohletagebaus werden derzeit im Jahresdurchschnitt rund 360 Mio. € aufgewendet (von Bismarck 2004).
- Bei den erneuerbaren Energien wurde neben den investiven Förderungen auch der Förderwert des Erneuerbare-Energien-Gesetzes berücksichtigt.
- Dass die hier ausgewiesenen Subventionen für Öl mit Abstand am höchsten sind, hat folgende Gründe:
 - Öl hat den höchsten Anteil an der Deckung des Primärenergieverbrauchs (36%).
 - Für die nicht oder geringer besteuerten Verwendungen von Öl im Verkehrssektor wurde als Referenzsteuersatz der Steuersatz auf bleifreies Benzin zugrunde gelegt, während für die Ermittlung des Subventionswerts von nicht besteuerten Verwendungen im Wärme- und im Strombereich der Steuersatz auf leichtes Heizöl zugrunde gelegt wurde. Dies führt zu einer entsprechend hohen Bewertung von Steuervergünstigungen im Verkehrsbereich; diese tragen allein zu 16,9 Mrd. € zu den hier erfassten Subventionen bei.
 - Die Entfernungspauschale wurde dem Energieträger Öl zugeschlagen, da dieser im Verkehrssektor stark dominiert.

Eine Zurechnung der Energiesubventionen auf die Energieträger zeigt, dass zumindest bei Anwendung eines weiten Subventionsbegriffs Atomenergie und Kohle am stärksten begünstigt werden. Die in der folgenden Abbildung dargestellten Subventionen im Energiebereich bezogen auf die einzelnen Energieträger zeigen die vergleichsweise hohe Bedeutung der Finanzhilfen einerseits für Kohle und Atomenergie, andererseits aber auch für erneuerbare Energieträger. Bei Berücksichtigung von nicht internalisierten externen Kosten und von Regelungen mit Subventionscharakter kann gezeigt werden, dass erneuerbare Energien bisher von staatlicher Förderung unterdurchschnittlich profitieren konnten.

Abb. 2: Energiesubventionen in €/GJ in 2003



2. Subventionsbericht der Bundesregierung

Im Subventionsbericht der Bundesregierung werden einige ökologisch kontraproduktive Subventionen gar nicht aufgeführt bzw. hinsichtlich ihrer Steuermindereinnahmen unterschätzt:

- a) Nicht im Subventionsbericht aufgeführte Steuervergünstigungen und Finanzhilfen:
 - Geringere Besteuerung von Diesel ggü. bleifreiem Benzin,
 - Nichtbesteuerung von Kohle, Atom,
 - Nichtbesteuerung der nicht-energetischen Verwendung von fossilen Brennstoffen,
 - Befreiung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr von der Umsatzsteuer,
 - Kilometerpauschale (gilt als Einkommenserzielungsaufwand, nicht als Steuervergünstigung),
 - Subventionswert der überhöhten Rückstellungen für die Kernenergie,
- b) Andere Steuervergünstigungen werden betragsmäßig deutlich unterschätzt, wie z.B. die Steuerbefreiung für Kerosin und Schiffsbetriebsstoffe. Dies liegt an den Fragen des anzuwendenden Referenzsteuersatzes und der zu besteuerten Menge.
- c) Die im Subventionsbericht ausgewiesenen Subventionen sind nach Einführung der ökologischen Steuerreform seit 1999 erheblich angestiegen, weil die Ermäßigungen u.a. für Produzierendes Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft sowie öffentlichen Verkehr als Steuerver-

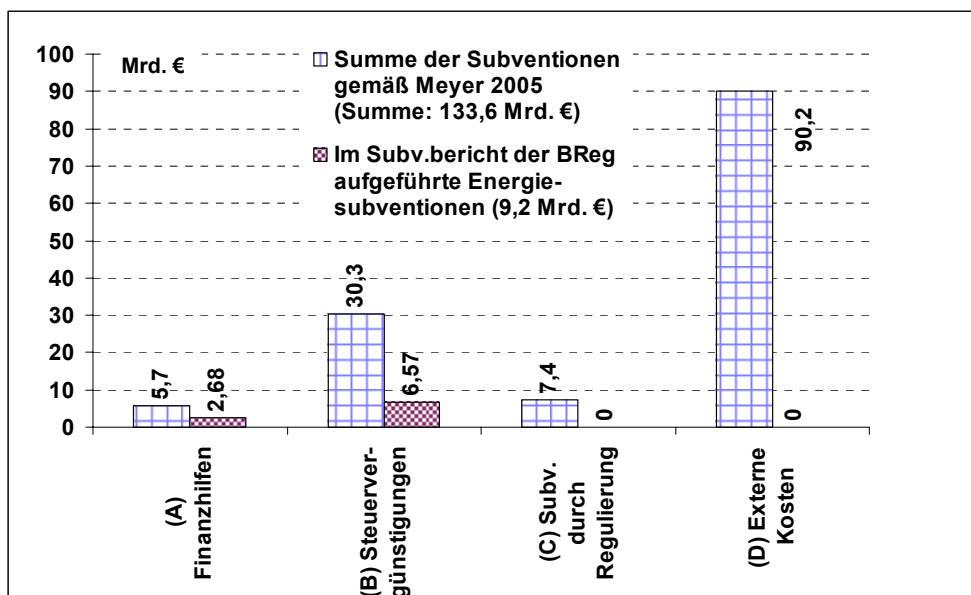
günstigungen erfasst und quantifiziert werden. Die Erfassung dieser Ermäßigungen als Subventionen ist zwar methodisch korrekt. Paradox daran bleibt jedoch, dass mit der ökologischen Steuerreform die Internalisierung externer Effekte und die verbleibende Belastung auch für ermäßigt besteuerte Bereiche erhöht wurden.

- d) Die Steuerermäßigung des Einsatzes von Öl und Gas in hoch effizienten Kraftwerken wird als Steuervergünstigung erfasst, obwohl damit nur eine Gleichstellung ggü. Kohle und Atom erfolgt.
- e) Nicht erfasst werden Subventionen durch staatliche Regelungen und externe Kosten.
- f) Nicht erfasst werden auch Subventionen anderer Gebietskörperschaften (EU, internationale Organisationen, Länder und Gemeinden).

Die folgende Graphik zeigt das Ergebnis der unterschiedlichen Definitionen: Während der Subventionsbericht der Bundesregierung als Steuervergünstigungen im Rahmen der Energiebesteuerung für 2003 ein Volumen von 6,6 Mrd. € ausweist, kommt man mit dem hier angewendeten Ansatz der Zugrundelegung eines systematischen Referenztarifs der Energiebesteuerung auf gut 27 Mrd. € Wert der Steuervergünstigungen.

Insgesamt werden nach den hier verwendeten Definitionen und Methoden 133,6 Mrd. € Energiesubventionen erfasst; im Subventionsbericht nur 9,2 Mrd. € (6,9% der hier weit definierten Subventionen).

Abb. 3: Vergleich der hier ermittelten Ergebnisse mit dem Subventionsbericht der Bundesregierung



3. Kurzfristig abbaubare Energiesubventionen

In diesem Beitrag wird zwischen einerseits kurzfristig, auch im nationalen Alleingang abbaubaren Subventionen und andererseits nur langfristig abbaubaren Subventionen unterschieden. Die folgende Übersicht zeigt das kurzfristig¹ mobilisierbare Volumen des Subventionsabbaus im Energiebereich; ausgewählt wurden aus der umfassenden Übersicht die national realisierbaren Vorschläge, denen keine rechtlichen oder wettbewerbspolitischen Hemmnisse entgegen stehen:

Subventionstatbestand	Mrd. €	Erläuterung
Angleichung des Mineralölsteuersatzes auf Diesel (47,04 ct/l) an den Steuersatz auf bleifreies Benzin (65,45 ct/l)	6,2	Maximale Mehreinnahmen; bei geringerer Dieselsteuer für LKW, im Falle einer Kompensation in der Kfz-Steuer und bei Lenkungs- bzw. Ausweicheffekten sind die Mehreinnahmen entsprechend geringer
Einführung Kerosinsteuer von zunächst 20 ct/l (mittelfristig 65 ct/l) auf Inlandsflüge	0,35	Mehreinnahmen bei 65 ct/l gemäß Schätzung des BUND
Entfernungspauschale auf 15 ct/km senken	2,5	Abschaffung könnte ggü. den seit 1.1.2004 geltenden Regelungen 4 Mrd. € bringen (UBA 2004b), Senkung auf 15 ct/km könnte 2,5 Mrd. € bringen
Eigenheimzulage abschaffen	5,9	Abschaffung bringt lt. Länderfinanzminister Februar 2004 sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung 5,9 Mrd. Euro bei voller Wirksamkeit (ab 2012)
Einschränkung der Rückstellungen für Atomenergie	0,80	Schätzung des Werts der überhöhten Rückstellungen haben Stand 2001 (noch aktualisieren)
Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Personenbeförderung im Fernverkehr der Bahn	-0,23	Zusätzliche Steuerermäßigung; führt zu Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer
Abschaffung Mehrwertsteuerbefreiung der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Flugverkehr	0,50	Mehreinnahmen gemäß Schätzung der Bundesregierung
Summe	16,0	Mrd. €

Diese Subventionen sollten vorrangig und kurzfristig abgebaut werden. Allerdings macht die Übersicht gleichzeitig transparent, dass die kurzfristig abbaubaren Subventionen erstens deutlich geringer sind als die in Anlage 2 dargestellten gesamten Energiesubventionen und zweitens maßgeblich aus Steuerangleichungen (Steuererhöhungen) bestehen, die schwer durchsetzbar sind. Besonders die Angleichung des Dieselsteuersatzes an den Steuersatz auf bleifreies Benzin ist mit Blick auf Akzeptanzprobleme, die Einführung der Lkw-Maut Anfang 2005, die erforderliche parallele Änderung der Kraftfahrzeugsteuer und dem schon jetzt bestehenden Tanktourismus in Richtung der geringer besteuerten Nachbarländer politisch hoch umstritten. Für die internationale Einführung einer Kerosinsteuer und/oder die Einführung einer Steuer auf Inlandsflüge gibt es zwar in jüngerer Zeit beachtliche Initiativen und Bündnispartner, aber auch hier ist der Widerstand hoch.

Drittens sind die meisten der o.g. Reformelemente (dies betrifft alle Änderungen bei der Mehrwertsteuer und der Einkommensteuer) zustimmungspflichtig im Bundesrat, der bisher Initiativen

¹ Nach ggf. stufenweiser Umsetzung der Reformen in ca. fünf Jahren erreichbar; im ersten Jahr sind die potenziellen Mehreinnahmen entsprechend der gewählten Stufen geringer.

der Bundesregierung zum Abbau von ökologisch kontraproduktiven Subventionen weitgehend abgelehnt hat.

4. Initiativen der Bundesregierung

- Mit den verschiedenen seit 2002 eingebrachten Gesetzesinitiativen zur Senkung der Entfernungspauschale (auf 15 Cent pro Entfernungskilometer), der Abschaffung der Eigenheimzulage, der Mehrwertsteuer auf grenzüberschreitende Flüge sowie der Ermäßigung der Mehrwertsteuer für Bahnfahrkarten hat die Bundesregierung einige ökologisch und hinsichtlich der potenziellen Mehreinnahmen relevante Bausteine einer ökologischen Finanzreform angedockt. Diese Reformvorhaben sind allerdings an der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat gescheitert. Die Kompromisse bezüglich Entfernungspauschale und Eigenheimzulage gemäß Einigung im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 gehen zwar in die richtige Richtung, greifen aber zu kurz. Eine erneute Initiative der Bundesregierung zur Abschaffung der Eigenheimzulage in 2004 ist derzeit im Vermittlungsausschuss.
- Mit der ökologischen Steuerreform werden externe Kosten teilweise internalisiert. 2003 wurden die Steuervergünstigungen in der ökologischen Steuerreform deutlich reduziert (Abschmelzung der Steuerermäßigungen für energieintensive Unternehmen und für Nachtspeicherheizungen, Erhöhung der Agrardieselbesteuerung in der Landwirtschaft).
- Im Bereich der Förderung der erneuerbaren Energien hat die Bundesregierung mit dem Erneuerbare Energien Gesetz, den investiven Förderprogrammen (insbesondere Marktanreizprogramm, 100.000-Dächer-Programm), der Exportinitiative sowie der Aufstockung der Forschungsförderung für erneuerbare Energien ein umfangreiches und effektives Förderinstrumentarium geschaffen.
- Energieeinsparverordnung und Altbausanierungsprogramm zielen auf die Ausschöpfung der erheblichen Einsparpotenziale im Bereich Bauen und Wohnen, KWK-Bonusregelung und die kontrovers diskutierte KWK-Quotenregelung auf die Einsparpotenziale im Umwandlungsbereich. Diese auf Energieeinsparung und Energieeffizienz zielenden Förderungen und Regelungen sind allerdings für die in dieser Arbeit betrachteten energieträgerspezifischen Förderungen nicht von Bedeutung.
- Der empfohlene Anteil von 3% Forschungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt wurde auch unter der rot-grünen Bundesregierung nicht erreicht. Vorgesehen sind im Entwurf des Bundeshaushaltes 2005 Aufstockungen der Forschungsmittel (im BMVEL für Bioenergien, im BMU für erneuerbare Energien, im BMWA für „Clean Coal“-Techniken), die allerdings an die von der Bundesregierung vorgeschlagene Abschaffung der Eigenheimzulage gebunden sind.
- Durch den Ausstieg aus der Atomenergie werden längerfristig auch die Subventionen für diesen Energieträger auslaufen. Eine Umschichtung bei den Forschungsausgaben hat stattgefunden. Aber noch immer wird im Bereich der Kernfusion weiter geforscht.

Defizite:

- Eine Entscheidung für die u.a. von Umweltverbänden und der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen geforderte Kerosinbesteuerung im Inland bzw. in Abstimmung mit weiteren EU-Ländern auch für grenzüberschreitende Flüge ist in der Bundesregierung bisher noch nicht gefallen.
- Die Reduzierung der Kohlesubventionen bis 2012 gemäß der Zusage von Bundeskanzler Schröder bleibt hinter dem aus Klimaschutzsicht Notwendigen zurück.
- Der CDU/CSU-dominierte Bundesrat hat diverse Gesetzesinitiativen der Bundesregierung gestoppt, dies gilt u.a für:
 - deutliche Senkung der Entfernungspauschale (auf 15 cent pro Entfernungskilometer),
 - Abschaffung der Eigenheimzulage,
 - Erhebung der Mehrwertsteuer auf grenzüberschreitende Flüge,
 - Ermäßigung der Mehrwertsteuer für Bahnfahrkarten.

5. Hemmnisse

Rechtliche Hemmnisse

- Chicago-Vertrag und bilaterale Luftverkehrsabkommen gebieten Steuerfreiheit von Kerosin für internationale Flüge.
- EU-Energie- bzw. Verbrauchsteuerrichtlinie verhinderte bis Ende 2003 die Besteuerung von Kerosin, Schiffsbetriebsstoffen und des Eigenverbrauchs von Raffinerien.

Wettbewerbspolitische Hemmnisse

- Steuerermäßigungen für energieintensive Betriebe können sinnvoll sein, solange inländische Besteuerung deutlich höher als bei den relevanten Wettbewerbern.
- Herstellerprivileg und Nicht-Besteuerung der nicht-energetischen Verwendung nur im EU-Gleichschritt abschaffen?!
- Problem des Tanktourismus bei ungleich hohen Kraftstoffpreisen.

Politische Hemmnisse (Akzeptanz, Gegenkampagnen von Verbänden und Opposition)

Fazit: Hohe Bedeutung der EU-weiten Harmonisierung bzw. einer Gruppe von Vorreiterländern!!

6. Strategien und Verbündete

- Forschung zum Subventionsabbau intensivieren
 - Veröffentlichungen und Dokumentationen zugänglich machen;
 - ein internationales Netzwerk von Experten für Subventionen aufbauen;
 - Zusammenarbeit der internationalen Institutionen verbessern;

- Definition und Methodik weiter entwickeln;
- Stellenwert des Subventionsabbaus für die nachhaltige Entwicklung herausarbeiten (Steenblik 2003, S. 124f; Poitier 2003, S. 199ff);
- Die nicht nur ökologisch, sondern auch wirtschaftlich und finanzpolitisch zunehmend unvorteilhaften Auswirkungen von Subventionen herausarbeiten.
- Verbündete suchen, Aktivitäten auch auf internationaler Ebene
 - Subventionskontrolle der nationalen Kartellämter bzw. Wettbewerbsbehörden, der Europäischen Union und im Rahmen des GATT;
 - Klageverfahren durch Konkurrenten der von Subventionen Begünstigten;
 - Finanzministerien;
 - Umweltverbände;
 - Krisenhafte Entwicklungen bzw. allgemeiner sich zu konkreten Zeitpunkten öffnende Türen und Gelegenheiten nutzen.

III. Ökologische Finanzreform und Naturschutz

1. Bezugspunkte zwischen ökologischer Finanzreform und Naturschutz

Eine Ökologische Finanzreform (ÖFR) fand zuerst im Bereich der Energie- und Klimapolitik, mit Fokus auf die Verkehrspolitik, Anwendung. Es besteht jedoch eine ähnlich hohe Erwartungshaltung an die Chancen einer ÖFR für den Naturschutz. Auch werden teils positive externe Effekte für den Naturschutz reklamiert. Dabei scheint die Finanzierungsaufgabe stärker im Vordergrund zu stehen als beim Klimaschutz. Die Potenziale einer ÖFR sind groß, da die bisherigen Instrumente an ihre Grenzen stoßen.

- Zu diesen klassische Naturschutzinstrumenten zählen zum Beispiel:
 - Schutzgebietsausweisung;
 - Eingriffs-/ Ausgleichsregelung/-zahlungen/Vertraglicher Naturschutz;
 - Umweltverträglichkeitsprüfung.
- Eine ÖFR im Naturschutz kann helfen, die Effekte o.g. Instrumente durch entsprechende Anreize zu erhöhen und das Flächenmanagement ökologischer zu gestalten.
- Denn auch im Klimaschutz ist eine ÖFR kein Allheilmittel und es sind flankierende Maßnahmen notwendig und sinnvoll:
 - Ordnungsrecht (insbes. Energiewirtschaftsrecht, Energieeinsparverordnung);
 - Unterstützung von Forschung, Pilot- und Demonstrationsvorhaben sowie Markteinführung von Effizienztechnologien und erneuerbaren Energien;

- Information (Energieberatung, Energieverbrauchskennzeichnung z.B. bei Autos, Haushalts- und sonstigen elektrischen Geräten, Häusern und Wohnungen);
- Weitere ökonomische Instrumente wie Emissionshandel (weil nicht alles von ÖFR abgedeckt ist) und Haftungsrecht

2. ÖFR und Naturschutz – Beziehungen zu nicht-energierelevanten Subventionen

- Eine ÖFR in Bereichen, die in besonderen Ziel- und Interessenkonflikten zum Naturschutz stehen (insbes. Verkehr, Bauen/Wohnen, Landwirtschaft), hat positive Auswirkungen auf den Naturschutz, indem die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Sektoren zurückgeht und sie umweltverträglicher gestaltet werden.

Bauen/Wohnen/Fläche

- Eigenheimzulage

Landwirtschaft –

- Düngemittel- und Pestizidbesteuerung, Agrarsubventionen (EU und national); näheres siehe Beitrag Nienhaus/Knickel

Verkehr

- Höhe der Infrastrukturausgaben und Verteilung auf die Verkehrsträger (Luft-, Straßen-, Schienen- und Schiffsverkehr);
- Ökosteuern im Verkehrssektor und Maut;
- Mineralölsteuer auf Kraftstoffe
Kraftfahrzeugsteuer (zum Beispiel durch Einbezug des Flächenverbrauchs wie von UBA vorgeschlagen);
- Subventionen im Verkehrssektor, z.B. Kilometerpauschale.

3. ÖFR und Naturschutz – Beziehungen zu energierelevanten Subventionen

Es gibt diverse Wirkungszusammenhänge zwischen Energieversorgung und Naturschutz.

Einerseits ist die Energieversorgung ein Verursacher von Eingriffen und Emissionen und steht insoweit im Ziel- und Interessenskonflikt zum Naturschutz.

- Siehe Folien in Teil II. zur Subventionierung der Energieträger, zusätzlich zu den externen Effekten der Energieversorgung.
- Ein isolierter Naturschutzblick auf die Energieversorgung könnte zu dem Ergebnis führen, dass die heute noch anzutreffende, auf fossile und atomare Großkraftwerke setzende Struktur der Energieversorgung besser ist als die Energiewendestrategie, die stark auf dezentrale, erneuerbare Energien setzt.

- Denn z.B. die zahlreichen Windkraftanlagen werden teils als optische Beeinträchtigung empfunden. Allerdings sind auch für die bisherige fossile und nukleare Energieversorgung Strommasten erforderlich.
- Hinzu kommen die sonstigen Risiken und die Erschöpfbarkeit der fossilen und nuklearen Ressourcen.

Andererseits hat eine klimaverträgliche Energieversorgung positive Auswirkungen auf den Naturschutz:

- Folgen des Klimawandels (z.B. auf die Biodiversität und Bodenfruchtbarkeit/-erhaltung) werden begrenzt.
- Rückgang der energiebedingten Schadstoffemissionen und damit auch ihrer Auswirkungen auf die Natur (Beispiel Stichwort Waldsterben, Versauerung)
- Auch die sonstigen Schäden und Risiken der Nutzung von fossilen Brennstoffen und Atomenergie auf die Natur werden gemindert (z.B. Schäden durch Braunkohlebergbau und Steinkohlebergbau, Öltankerunglücke, Strahlung und Unfallrisiko von AKW, verschiedenste Auswirkungen auf den Wasserhaushalt)

4. Internationale Vorbilder

International ist Deutschland – wie schon 1999 bei der Einführung der ÖSR – eindeutig im Rückstand bei der Anwendung der ÖFR im Naturschutzbereich:

- So wurden die Möglichkeiten zur Förderung des ökologischen Landbaus durch die EU in Deutschland bis ca. 2002 nicht in vollem Maße genutzt. Auch haben bereits über ein halbes Dutzend Länder Pestizid- und Düngemittelsteuern eingeführt (siehe www.oecd.org).
- D hat zwar OECD-weit meist sehr hohe Steuersätze im Energiebereich (außer bei leichtem Heizöl), aber beim Aufkommen liegt D nur im Mittelfeld. Das deutet darauf hin, dass D seine Steuerbemessungsgrundlage noch deutlich über Energie hinaus ausdehnen kann/sollte, um international aufzuschließen.
- Das Entwicklungshilfe-Komitee der OECD hat in Zusammenarbeit mit der gtz, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sehr interessante Fallstudien auf den Weg gebracht, bei denen die Potenziale für eine ÖFR in Entwicklungsländern untersucht werden. Bemerkenswerterweise zeichnen sich hier ein sehr großes Interesse und auch schon erste Umsetzungen zu dem Thema ab, siehe: <http://www2.gtz.de/rioplus/deutsch/publikationen.htm#efr>.

5. ÖFR und Naturschutz – Was sagt die Bundesregierung bisher dazu?

Die Bundesregierung berichtet in ihrem 19. Subventionsbericht (Herbst 2003) und ihrem Bericht zur „Förderung des Umweltschutzes im deutschen Abgabensystem“ (2003) lediglich marginale Aspekte unter dem Stichwort „Naturschutz“ – einmal abgesehen von der Nebensächlichkeit, dass

das Wort in der Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ am häufigsten auftaucht.

6. Schlussfolgerungen

- Die Einführung einer ÖFR im Naturschutz kann positive Wirkung entfalten. Es ergeben sich zudem einige positive Synergieeffekte bei der Abschaffung von energierelevanten Subventionen.
- Die Erwartungshaltung an eine ÖFR im Naturschutz ist ähnlich hoch wie sie für den Klimaschutz war und ist.
- Gerade D hat jedoch auch hier – international verglichen – Nachholbedarf. Dies betrifft z.B. Düngemittel- und Pestizidbesteuerung.
- Sinnvoll ist auch die Analyse bestehender Abgaben im Wasserbereich (Abwasserabgabe, Oberflächenwasserentnahmeabgabe, Grundwasserentnahmeabgaben) darauf, wie diese Abgaben verstärkt für Naturschutzbelange eingesetzt werden können. Dies betrifft sowohl die Erhebungs- als auch die Verwendungsseite.
- Strategisch kann zudem mit den Anhängern des Naturschutzes für das scheinbar trockene ÖFR-Thema eine weitere Allianz aufgebaut werden, die zumindest auch für die bisherige ÖSR nutzbar sein könnte. Dies lässt weitere Unterstützer in der Politik und Gesellschaft erwarten. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der sehr zähen Reduktion diverser Subventionen insbesondere im Energiebereich (aber auch Verkehr/Wohnungsmarkt) essentiell.

Den Naturverbrauch steuern – Steuern und Abgaben auf den Flächenverbrauch

1. Einleitung

Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist mit 93 ha/Tag in 2003 weiterhin zu hoch. Der seit zwei Jahren rückläufige Trend ist im Wesentlichen konjunkturbedingt und deshalb keinesfalls gesichert.

Vom 30 ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind wir weit entfernt. Neben ökologischen Problemen, wie z.B. Artenschwund oder die Beeinträchtigung des Wasserhaushalts resultieren aus dieser Entwicklung zunehmend auch ökonomische, finanzielle und soziale Probleme.

Bevölkerungsrückgang, Alterung, wirtschaftsstrukturelle Verschiebungen oder regional stark differenzierte Entwicklungstrends entfalten bereits deutliche Wirkungen auf die Flächeninanspruchnahme und verlangen perspektivisches Handeln.

Diese Argumente erhalten umso mehr Gewicht, als heute in einer Reihe von Regionen wegen des bereits bestehenden Überangebotes auf dem Wohnungsmarkt und des nach Prognosen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung langfristig sinkenden gewerblichen Flächenbedarfs langfristig mit einer sinkenden Flächennachfrage zu rechnen ist. Bereits heute wird bestehende Infrastruktur in Städten und Gemeinden weniger oder z.T. sogar überhaupt nicht mehr genutzt. Gesamtwirtschaftlich, aber auch für die Kommunen ist diese Entwicklung nicht effizient. Beim „Stadtumbau Ost“ zeigt sich, welches die neuen Herausforderungen sind - was auf uns zukommt.

Wir müssen heute agieren, nicht erst dann, wenn die Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne des Wortes „verbaut“ sind oder die Kosten für die Infrastruktur durch Bürger und Kommunen nicht mehr aufzubringen sind.

Die Situation der öffentlichen Haushalte verstärkt den Handlungsdruck.

Auf der anderen Seite bestehen allerdings Mechanismen, die die Kommunen regelrecht zwingen, bei der Flächenausweisung wie bisher zu agieren. Gewerbesteuer, Einkommensteuer, kommunaler Finanzausgleich belohnen Wachstum und Wachstum heißt auch, Bauland bereitzustellen, heißt Einwohner und Investoren anzuwerben oder besser „abzuwerben“.

Der wirtschaftliche Druck kann auch anders beschrieben werden: Besiedelung hat eine mehr als hundertmal so hohe (und Versiegelung eine fast dreihundertmal so hohe) Durchschnittsproduktivität wie Nicht-Besiedelung. Es werden also starke politische und wirtschaftliche Interessen

berührt. Es wird deutlich, welcher ökonomische Druck besteht, Flächen für Besiedelungszwecke in Anspruch zu nehmen.¹

Die ausführlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie, insbesondere auch die aktuellen und breiteren Diskussionen bei der Arbeit am Schwerpunktthema des ersten Fortschrittsberichts machen deutlich:

Erforderlich ist eine umfassende, zwischen den verschiedenen Akteuren, insbesondere Bund, Länder und Kommunen abgestimmte Strategie mit einem kohärenten Maßnahmenkonzept aus planerischen und ökonomischen Instrumenten zur Minderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr.

Erste Maßnahmen sind bereits umgesetzt.

2. Potenziale ökonomischer Instrumente

Planungsrecht als Instrument zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme wird hin und wieder als „zahnloser Tiger“ beschrieben. Und in der Tat, auch unsere Untersuchungen zeigen, dass in den Abwägungsprozessen der Flächenverbrauch häufig eine untergeordnete Rolle spielt und, wie es so unschön heißt, „weggewogen“ wird.

Am Ende werden zu oft wirtschaftliche und fiskalische Interessen über die Ziele der sparsamen und schonenden Flächennutzung gestellt.

Das bedeutet nicht, dass das Planungsinstrumentarium nicht wirken könnte. Es muss verantwortungsvoll angewendet werden und ist ggf. auch weiterzuentwickeln, um seine Wirkung für eine nachhaltige Flächeninanspruchnahme zu verbessern.

Gleichzeitig müssen ökonomische Instrumente künftig eine stärkere Bedeutung als bislang bekommen.

Die bereits erwähnte kohärente Gesamtstrategie muss die wechselseitige Ergänzung planerischer und ökonomischer Instrumente beinhalten. Es ist beispielsweise nicht sinnvoll, wenn rechtliche und planerische Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs z. T. durch Subventionen und steuerliche Anreize wieder zunichte gemacht werden, z.B. über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die heute täglich 2,7 ha Flächenneuanspruchnahme fördert, statt stärker Flächenrecycling zu unterstützen. Auch die Eigenheimzulage ist dafür ein Beispiel, dass hoffentlich ein Auslaufmodell ist.

Solche Fehlanreize müssen beseitigt werden und dafür Anreize für sparsamen Umgang mit Fläche, z.B. zur Reaktivierung von Brachflächen, geschaffen werden.

Bei einer Vielzahl von in der Diskussion befindlichen Instrumenten besteht allerdings noch Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Hier geht es vor allem um eine komplexere Betrachtung

¹ Peter Weise, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Gesamthochschule Kassel Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistungen In: Jens Libbe (Hrsg.), Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. Seminardokumentation "Forum Stadtökologie" Nr. 10 des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin 1999, S. 57-70.

der Wirkungen der diskutierten Instrumente. Diese Wirkungen gehen immer über die direkte Wirkung hinaus, sie entfalten oft erwünschte oder unerwünschte Nebenwirkungen.

Um Akzeptanz für neue oder veränderte Instrumente zu erhalten, müssen die Wirkungen umfassend bekannt sein. Auch das Bundesumweltministerium muss hier über den eigenen „ökologischen Tellerrand“ schauen und soziale und wirtschaftliche Nebenwirkungen ökologisch begründeter Maßnahmen prüfen.

Ohne ausführliche gesellschaftliche Diskussion mit Ländern, Kommunen und natürlich mit den Bürgern werden neue Instrumente nicht durchsetzbar sein.

Das betrifft insbesondere Änderungen bei Steuern, das Streichen von Subventionen und natürlich gerade innovative Instrumente, wie z.B. handelbare Flächenausweisungszertifikate.

Erste Änderungen in die richtige Richtung:

Die Änderungen bei der Entfernungspauschale und der Eigenheimzulage setzen den ökonomischen Hebel an, wenn hier die Minderung des Flächenverbrauchs auch nicht das primäre Ziel der Änderungen war.

Insbesondere hinsichtlich der Abschaffung der Eigenheimzulage hoffe ich noch auf einen Kompromiss. So wäre es vorstellbar, wenn die durch Abschaffung der EHZ freiwerdenden Mittel teilweise auch für die energetische Sanierung von Altbauten oder die Umgestaltung der Innenstädte eingesetzt würden. Das würde zwar die zusätzlichen Mittel für die Bildung vermindern, wäre aber von Vorteil für Flächenpolitik, weil damit zusätzliche Mittel für die Aufwertung der Innenstädte bereitstehen würden. Damit würde außerdem die Bauwirtschaft in einem beschäftigungsintensiven Bereich abgedeckt.

1. Welche weiteren Instrumente sind in der Diskussion?

Grundsteuer

Aus Umweltsicht ist festzustellen, dass die geltende Grundsteuer nach den veralteten Einheitswerten keine Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme schafft und durch die Bewertungsregelungen für bebaute Grundstücke sogar die stärker Flächen beanspruchende Bebauung mit Einfamilienhäusern gegenüber Mehrfamilienhäusern begünstigt wird.

Ergebnisse der Prüfung der Lenkungseffekte des Deutschen Instituts für Urbanistik (DI-FU)²:

- Der Vorschlag der Landesfinanzminister aus Bayern und Rheinland-Pfalz berücksichtigt Boden- und Gebäudewerte. Letztere allerdings nur in einer sehr pauschalierten Form.

² difu-Berichte 4-2004 (www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4-04/artikel101.shtml)

- Die Bodenwertsteuer ist auf den Lagewert bezogen und wird deswegen ausschließlich nach Bodenwerten gebildet.
- Das Difu-Modell enthält eine Bodenwert- und Flächenkomponente um ökologische Ziele besser berücksichtigen zu können.
- Je schädlicher die Nutzung, desto höher die Steuer, ist die Maxime einer Flächennutzungssteuer. Die Umsetzung erfordert allerdings einen erheblichen, für kleine Gemeinden kaum leistbaren Verwaltungsaufwand. Dieser Modellvorschlag wurde daher nicht getestet.

Bei allen Reformvorschlägen sind bei Ein- und Zweifamilienhäusern nur geringe Veränderungen, bei Gewerbegrundstücken deutliche Steuerreduktionen und bei unbebauten Grundstücken zum Teil deutliche Steuerzunahmen zu erwarten.

Die Wirkungsunterschiede der Modelle:

- Das Modell Bayern-Rheinland-Pfalz erzeugt insgesamt die geringsten Veränderungen gegenüber der bestehenden Besteuerung. Gewerbegrundstücke werden leicht entlastet und unbebaute Grundstücke etwa im gleichen Umfang mehr belastet.
- Die Bodenwertsteuer entlastet in der Summe Mietwohngrundstücke und Gewerbe. Belastet werden unbebaute Grundstücke und die Innenstadt.
- Das Difu-Modell entlastet in der Summe die Mietwohngrundstücke und im Mittel sehr deutlich innerstädtische Grundstücke. Der Beitrag unbebauter Grundstücke zum Gesamtsteueraufkommen nimmt dagegen deutlich zu. Gewerbegrundstücke werden überwiegend nach ihrer Grundstücksgröße besteuert.

Fazit des DIFU: Alle untersuchten Reformmodelle haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Feinkorrekturen zur gezielten Nachbesserung sind, wie die Probeberechnungen gezeigt haben, möglich und wirksam. Sie sind jedoch grundsätzlich nur bei Modellen mit mehreren Bemessungskomponenten möglich. Bei gleichrangiger Bewertung der Kriterien Akzeptanz, Lenkungswirkung und Verwaltungsvereinfachung hat das kombinierte Bodenwert und Flächenmodell (Difu-Modell) deutliche Vorteile. Dieses Modell hat die besten Lenkungspotenziale im Test (bei unbebauten und gewerblichen Grundstücken, in der Innenstadt und bei Einfamilienhäusern mit großen Grundstücken) ohne die Akzeptanz in wichtigen Bereichen (Mietwohnungen, Einfamilienhäuser) zu gefährden. Die fiskalische Ergiebigkeit der untersuchten Reformmodelle wird wegen der im Grundsatz ähnlichen Bemessungsgrundlagen als vergleichbar eingeschätzt.²

Festzustellen ist allerdings insgesamt, dass bei einer lediglich aufkommensneutralen Umgestaltung alle diskutierten Modelle nur begrenzte Wirkungen auf den Flächenverbrauch erzielt werden können. Aufkommensneutralität wird also voraussichtlich nicht machbar sein, da damit die

² http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/difu-berichte/4_04/artikel01.shtml

Lenkungseffekte zu gering sind. Damit ist die Reform der Grundsteuer politisch sehr sensibel, was bereits mit Blick auf 2006 zu spüren ist.

Daneben wird, wie auch von Grünen BT-Fraktion vorgeschlagen, ein zonierte Hebesatzrecht diskutiert. Darüber hinaus könnten aus umweltpolitischer Sicht Mindesthebesätze den interkommunalen Wettbewerb um flächenintensive Neuansiedlungen dämpfen.

Grunderwerbsteuer

Bei der heutigen Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer handelt es sich um eine Verkehrssteuer. Die Bemessungsgrundlage hat weder einen direkten Bezug zur Fläche noch zur Umweltschädlichkeit der Flächennutzung.

Es gibt Vorschläge, die Grunderwerbsteuer etwa im Sinne einer Flächennutzungs- bzw. Neuversiegelungssteuer/-abgabe neu auszurichten. Beim Abstellen auf die versiegelte Fläche würde ein Anreiz geschaffen, nur maßvoll Flächen zu versiegeln bzw. Flächen zu entsiegeln. Der Charakter der Grunderwerbsteuer und die Aufkommensverteilung unter den Ländern (bisher sehr hohes Steueraufkommen in dicht besiedelten Räumen) würden allerdings grundlegend verändert, wenn nicht mehr der wirtschaftliche Wert des Grundstücks maßgeblich ist, sondern die beabsichtigte oder tatsächliche Nutzung. Bei der Ermittlung müssten die Nutzungsverhältnisse bzw. der Versiegelungsgrad festgestellt werden.

Die Grunderwerbsteuer ist ein gutes Beispiel für die z. T. kontroversen Diskussionen zu den einzelnen Instrumenten.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung beispielsweise plädiert für eine Abschaffung dieser Steuer, weil sich für flexible Arbeitnehmer damit die Transaktionskosten für den Umzug hin zum Arbeitsplatz erhöhen. Dafür Neuversiegelungsabgabe (Vorschlag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag): Bevorteilung des Umzugs im Bestand – Belastung der Neuversiegelung. Ein weiterer Vorschlag geht dahin, den Kauf und Verkauf von Brachen sowie den Zwischenerwerb von Grundstücken durch Kommunen freizustellen

Kommunale Finanzreform

Die Struktur der heutigen Gemeindefinanzierung bewirkt eine positive Korrelation zwischen Flächeninanspruchnahme und den originären Einnahmen der Gemeinden durch die Gewerbesteuer und den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer.

Die Gemeinden stehen bei ihren Flächenentscheidungen vor der Wahl zwischen der ertraglosen Vorhaltung von Freiflächen und einer zumindest potenziell fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten die Kommunen von den Ländern meist Mittel aufgrund pauschalierter Bedarfsindikatoren für laufende Aufwendungen.

Ökologische Sonderleistungen, wie z. B. der Erhalt von Freiflächen oder die Vorhaltung von Retentionsflächen in hochwassergefährdeten Gebieten, werden nicht gesondert abgegolten.

Wir brauchen flächennutzungsbezogene Finanzzuweisungen zur Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen von Kommunen. Als Finanzierungsquelle in der Diskussion: Erhebung einer Baulandausweisungsumlage bei Kommunen. Denkbar ist hier, beim kommunalen Finanzausgleich flächenbezogene Indikatoren in die Bedarfsbemessung einzubeziehen. Die Vorhaltung ökologisch erforderlicher Freiflächen muss für die Kommunen attraktiv werden.

Handelbare Flächenausweisungszertifikate

Grundsätzlich empfiehlt der SRU dieses Instrument weiter zu entwickeln, auch die Bundesregierung ist derzeit für testen, der RNE lehnt es ab.

Der Vorschlag, analog zum Emissionsrechtehandel zukünftig auch handelbare Flächenausweisungsrechte für die Ausweisung von Siedlungsflächen einzuführen, setzt eine Kontingentierung voraus. Kommunen erhalten jeweils in bestimmtem Umfang Zertifikate für die Neuausweisung von Siedlungsflächen. Benötigt eine Kommune mehr Flächen als sie Kontingente hat, muss sie die Neuausweisungen reduzieren oder die fehlenden Kontingente von Kommunen zukaufen, die weniger Siedlungsfläche neu ausweisen wollen. Nicht benötigte Kontingente können also durch die Kommunen verkauft werden.

Der konzeptionelle Vorteil von Kontingentierung und Handel besteht in der durch Mengengrenzung gesicherten Erreichung des Ziels die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 ha/Tag zu verringern.

Gleichzeitig wird durch die Handelbarkeit eine Erhöhung der Effizienz und eine Steigerung der Flexibilität erwartet. Der Vorteil der handelbaren Zertifikate zu festen Vorgaben ist, dass den Kommunen Flexibilität und Handlungsspielraum gegeben wird und neue Flächen dort ausgewiesen werden, wo dies unter Einhaltung der Umwelt- und Raumordnungsziele ökonomisch am sinnvollsten ist.

Handelbare Flächenausweisungsrechte ersetzen nicht das Planungsrecht, sondern ergänzen es. Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungs- und Schutzgebiete jeglicher Art können nur ordnungs- und planungsrechtlich gesichert werden und werden durch den Kauf von Flächenkontingenten nicht angetastet.

Bei der Umsetzung eines Konzeptes handelbarer Flächenausweisungsrechte soll zunächst mit F+E-Vorhaben des BMU/UBA geklärt werden, wie die praktische Umsetzung erfolgen kann (z.B. Erstzuteilung, Reserveflächen z.B. für den BVWP). Auch wird noch einmal gründlich die verfassungsrechtliche Situation geprüft.

Anschließend daran ist zu klären und in Modellvorhaben mit Pilotkommunen zu untersuchen, wie in diesem Kontext eine weiter gehende Flexibilisierung und ggf. über Regionsgrenzen hinweg ein Austausch eingerichtet werden kann.

Vor der Einführung dieses neuen und ungewohnten Instrumentes ist die Akzeptanz bei den kommunalen und regionalen Akteuren zu gewinnen.

Angesichts des Entwicklungsstandes des Instrumentariums erscheint die Einführung einer begrenzten Handelbarkeit von Flächennutzungsrechten allenfalls mittelfristig möglich.

Klärungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der verfassungsrechtlichen und planungspolitischen Bewertung dieses Instruments.

Für die politische Durchsetzbarkeit von tausch- oder handelbaren Zertifikaten müssen insbesondere die Argumente der kommunalen Akteure berücksichtigt werden. Es ist festzustellen, dass Kommunen Offenheit zur Befassung mit dem Instrument signalisiert haben.

Gewerbesteuer

Hat in der Diskussion der Bundesregierung bislang keine entscheidende Rolle gespielt.

Es gibt Vorschläge die Gewerbesteuer überörtlich zu erheben und dann regional zu verteilen – Konkurrenz um Steueraufkommen entfällt. Ein weiterer Vorschlag besteht darin, einen kompletten Umbau der Gemeindefinanzen vorzunehmen (Einkommen-, Gewerbe-, Grundsteuer, Finanzausgleich).

Versiegelungsabhängige Abwassergebühr

Dieser Vorschlag bezieht sich auf die Erhebung einer Gebühr für Abwasser, die an der versiegelten Fläche ansetzt und somit das Regenwasser, das über versiegelte Flächen in das Kanalnetz fließt, bepreist. Hieraus ergibt sich ein gewisser Anreiz, unnötige Versiegelungen zu unterlassen. Diese versiegelungsabhängige Abwassergebühr ist bereits von einigen Kommunen eingeführt worden.

„Doppelte Dividende“ möglich

Diese Instrumente haben eine zweifache Wirkung:

- Mit ihren Belastungsparametern beeinflussen sie Verhalten.
- Aufkommensverwendung kann zusätzliche Impulse geben (Stärkung der Innenbereichsförderung, Altlastenfonds, Pilotprojekte u.s.w.).

4. „Nebenwirkungen“ beachten

Es wird deutlich: Es gibt bei all diesen Instrumenten noch Forschungs- oder wenigstens Diskussionsbedarf. Patentlösungen, die sozusagen auf der Hand liegen und alle Probleme reibungslos auflösen, gibt es nicht. Alle diese Instrumente und das Erfordernis sie zur Verminderung der immer noch viel zu hohen Flächenneuanspruchnahme zu nutzen, greifen in komplizierte, lange gewachsene soziale, wirtschaftliche, finanzpolitische und gesellschaftliche Mechanismen ein.

Ausweichreaktionen müssen bedacht und soziale Wirkungen berücksichtigt werden. Die ökologische Lenkungswirkung muss - ganz im Sinne nachhaltiger Entwicklung - verknüpft werden mit sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Chancen.

Gerade bei der Entwicklung und natürlich beim Einsatz ökonomischer Instrumente ist Sorgfalt geboten. Gründliche Prüfung der Instrumente selbst aber auch ihrer konkreten Ausgestaltung sind erforderlich.

Über soziale Wirkungen und wirtschaftliche bzw. Standorteffekte z.B. von Änderungen bei der Grundsteuer oder der Grunderwerbsteuer muss Klarheit herrschen, um in der gesellschaftlichen Diskussion Akzeptanz zu erhalten.

Komplexe und komplizierte Analysemethoden sind dafür erforderlich aber auch vielfach vorhanden. Vorschläge als Schnellschüsse, die dann der Diskussion nicht Stand halten, können wichtige Instrumente zu Unrecht frühzeitig ins Abseits stellen.

Tatsächliche Kosten der Flächennutzung kalkulieren

Ökonomische Ansätze sollten allerdings auch über die Instrumentendiskussion hinausgehen. So muss auch im Bereich der Flächeninanspruchnahme mehr Kostenwahrheit möglich sein. Es ist erforderlich, dass sich Kommunen stärker als bislang über tatsächliche Kosten und den Nutzen unterschiedlicher Arten der Flächeinanspruchnahme vor einer Entscheidung Klarheit verschaffen.

Bereits heute übersteigen Kosten für die Erschließung von Wohn- und Gewerbegebiete und die Aufrechterhaltung der erforderlichen Infrastruktur bei zu geringer Auslastung die Einnahmen.

Die sich ändernden Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Bevölkerungsschrumpfung, Alterung oder auch unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen werden diese Probleme künftig weiter wachsen lassen. Diese neuen Rahmenbedingungen müssen in der Gesellschaft mehr diskutiert und mehr berücksichtigt werden.

Wir brauchen auch Instrumente, die den Entscheidern zur Flächennutzung in den Kommunen helfen, solche Entwicklung stärker zu berücksichtigen. Für die Ermittlung der tatsächlichen Infrastrukturfolgekosten, die wirtschaftliche Bewertung von Standortalternativen und die finanzielle Bewertung von Flächennutzungsalternativen sind Instrumente erforderlich, die auf die Bedürfnisse der Kommunen ausgerichtet sind.

5. Schluss

Die Aufnahme des Themas „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ als Schwerpunktthema für den 1. Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bedeutet eine deutliche politische Aufwertung.

Die Flächeninanspruchnahme - und die damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen - rückt damit stärker in das politische Bewusstsein.

Wichtig ist, dass der Flächenverbrauch gleichzeitig auch stärker in der Öffentlichkeit als Problem wahrgenommen wird.

Der erste Fortschrittsbericht muss Startpunkt sein für eine gemeinsame, koordinierte und umsetzungsorientierte Arbeit an planerischen und ökonomischen Instrumenten. Er hat bereits eine rege Diskussion um unterschiedliche Instrumente ausgelöst – innerhalb der Bundesressorts aber – initiiert durch den Rat für Nachhaltige Entwicklung – auch mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen.

Im zweiten Fortschrittsbericht, der im Jahr 2006 erscheinen wird, wird über die Ergebnisse dieser Arbeit Rechenschaft abzulegen sein.

Wichtig ist es allerdings, neben der Arbeit am Gesamtkonzept auch die Chancen zu nutzen, die sich im laufenden politischen Prozess bieten. Was politisch umsetzbar ist, wie z.B. die Abschaffung der Eigenheimzulage, muss umgesetzt werden.

Wichtigste Voraussetzung für den Erfolg der Arbeiten ist allerdings ein stärkeres gesellschaftliches Problembewusstsein beim Thema Flächennutzung. Nur wenn dieses Bewusstsein vorhanden ist, wird es gelingen, Akzeptanz für die erforderlichen Maßnahmen zu erhalten.

Es ist zu wünschen, dass der erste Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie dem erforderlichen gesellschaftlichen Dialog wichtige Impulse gibt.

Anlagen

Zentrale ökonomische Instrumente , die in der Diskussion sind

Steuersubventionen

- Eigenheimzulage
- Entfernungspauschale

Steuern/Abgaben

- Grundsteuer
- Grunderwerbsteuer
- Neuversiegelungsabgabe
- Gewerbesteuer
- Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertzuwächse

Fördermittel

- Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur
- Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur Küstenschutz
- Städtebauförderung
- Programm Stadtumbau/Ost
- Kreditprogramme der KfW
- Altlastenfonds

kommunaler Finanzausgleich

Handelbare Flächenausweisungszertifikate

Grundsteuermodelle

Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz haben im Auftrag der Finanzministerkonferenz ein Reformkonzept vorgelegt, das die Ermittlung neuer Grundsteuerwerte nach dem Bodenwert, bei bebauten Grundstücken ergänzt um einen pauschalen Gebäudewert, vorsieht. Vorrangiges Ziel ist dabei, das Aufkommen der Kommunen aus der Grundsteuer zu sichern und die Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu vereinfachen.

- Bodenwertsteuer
- Bodenflächensteuer
- kombinierte Bodenwert/Flächensteuer
- Flächennutzungssteuer
- kombinierte Bodenwert-/Flächennutzungssteuern

(jeweils mit unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten)

Im Folgenden dargestellt werden Ergebnisse nach der Wirkungsanalyse des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Reform der Grundsteuer, konkurrierende Einzelvorschläge und umweltgerechte Mischkonzepte Köln, 2003

Bodenwertsteuer:

- Bemessungsgrundlage

Wert des unbebauten Grundstücks (Bodenrichtwert kombiniert mit der Grundstücksgröße).

Grundsteuer = Bodenrichtwert (€/m²) x Fläche x differenzierter Steuersatz Wohn/Gewerbe.

Hebsatzrecht der Kommune bleibt erhalten.

- Ökologische Lenkungswirkung

Grundstücke werden intensiver genutzt, Versiegelungsreduzierung wird nicht erreicht.

Eine stärker am Bodenwert orientierte Grundsteuer könnte allerdings aufgrund des Wertgefälles zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen auch dazu beitragen, dass Nutzungen aus den Kernstädten verdrängt werden und die Zersiedelung der Landschaft verstärkt wird.

Verwaltungsaufwand: Aktualisierung nach Bodenrichtwerten ohnehin erforderlich (heute Einheitswerte).

Bodenflächensteuer:

- **Bemessungsgrundlage**

Grundstücksfläche in m².

Grundsteuer = (Steuermesszahl für Grundstücke x Grundstücksfläche + Steuermesszahl für Gebäude x Gebäudefläche) x Hebesatz.

Hebesatzrecht der Kommunen bleibt erhalten.

Aufkommen kann der gegenwärtigen Grundsteuer entsprechen.

- **Ökologische Lenkungswirkung**

Grundstücke werden intensiver genutzt, Versiegelungsreduzierung wird nicht erreicht.

- **Verwaltungsaufwand:** kaum höher als heute, da die Fläche schon heute benötigt wird.

Kombinierte Bodenwert- Flächensteuer:

(DIFU) Kombination der Bodenwertkomponente mit der Flächenkomponente

- **Bemessungsgrundlage**

Grundsteuer = Bodenrichtwert x Fläche x Steuermesszahl + Messbetrag (€/m²) x Fläche x Hebesatz

- **Ökologische Wirkung**

Die bodenwertbezogene Komponente soll insbesondere zu einer Mobilisierung von Bauland und Brachflächen beitragen. Zudem soll mit dem wertbezogenen Ansatz dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen werden. Die ergänzende bodenflächenbezogene Komponente soll zusätzlich einen sparsamen Umgang mit der Grundfläche anregen, speziell in Bereichen niedriger Bodenpreise, also in den Randzonen der Ballungsräume.

- **Verwaltungsaufwand:** Aktualisierung nach Bodenrichtwerten erforderlich

Flächennutzungssteuer:

(Fifo): Unterschiedliche Arten von Flächennutzungen werden entsprechend ihrer ökologischen Wirkung mit unterschiedlichen Steuermesszahlen bewertet.

- **Bemessungsgrundlage**

Fifo-Vorschlag: 5 Nutzungsarten

- forstwirtschaftlich genutzte Flächen (0,37 €/ha),
- Landwirtschaftsflächen / nichtversiegelte Flächen im Innen- und Außenbereich (3,70 €/ha),

- versiegelte land- und forstwirtschaftliche Betriebsgebäudeflächen /Übungsgelände und Schutzanlagen (37,00 €/ha),
- versiegelte Flächen im Innen- und Außenbereich (1705,00 €/ha = 0,17 €/ha),
- Abgrabungs- und Abbauf Flächen / Stillgelegtes, nicht rekultiviertes Abbau land / besonders hoch verdichtete Gebiete und Hochhäuser (3.410 €/ha = 0,34 €/m²).

(Sätze waren vom Fifo so gewählt worden, um Steueraufkommensneutralität für NRW zu erreichen.)

- **Ökologische Lenkungswirkung:**

Flächensparen und umweltverträgliche Flächennutzung.

Kommunen können über unterschiedliche Hebesätze innerhalb der Nutzungsarten IV, V variieren.

- **Verwaltungsaufwand** vergleichsweise hoch, vor allem bei der Ersterhebung, da die Nutzungsarten zu ermitteln sind.

Aufkommensneutralität ist möglich.

Kombinierte Bodenwert- und Flächennutzungssteuer:

Es handelt sich im Prinzip um eine Grundsteuer, die zur Hälfte aus der Bodenwertsteuer und der Flächennutzungssteuer besteht.

Verwaltungsaufwand hoch, da Bodenwert (Bodenrichtwerte) und Art der Flächennutzung jährlich zu ermitteln sind.

Zusammenfassung

(Simulationsergebnisse des Fifo⁵)

- Bei allen Vorschlägen sinkt das Aufkommen in den Ballungskernen und steigt in den ländlichen Raumstrukturen.
- Aufkommen verschiebt sich zu Lasten großer auf kleine Gemeinden (außer bei der Bodenwertsteuer).
- Alle Modelle belasten die steuerstarken Kommunen zugunsten der steuerschwachen.
- Der kommunale Finanzausgleich gleicht das dann allerdings teilweise wieder aus.
- Mischmodelle verwässern die Lenkungseffekte.
- Bei „Aufkommensneutralität“ sind die umweltpolitischen Lenkungseffekte gering.

⁵ Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Reform der Grundsteuer, konkurrierende Einzelvorschläge und umweltgerechte Mischkonzepte Köln, 2003

Literatur

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Reform der Grundsteuer, konkurrierende Einzelvorschläge und umweltgerechte Mischkonzepte, Köln, 2003

Sachverständigenrat für Umweltfragen „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, 12 Empfehlungen aus dem Umweltgutachten 2004 des SRU, 5. Mai 2004

Rat für Nachhaltige Entwicklung „Mehr Wert für Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land“, Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Texte Nr. 11, Juli 2004

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Fortschrittsbericht 2004, Berlin 2004

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Strategiepapier des Umweltbundesamtes (Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2004)

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Materialienband (UBA-Texte 90/03, Berlin, Dezember 2003)

Ökologischer Finanzausgleich vor Ort

Einleitung

Der vorliegende Beitrag schildert – zumindest in Auszügen – die Ergebnisse einer Studie, die das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag des BfN zum Thema „Naturschutz im Kommunalen Finanzausgleich“ in Deutschland durchgeführt hat.

In der Fachöffentlichkeit wird seit Jahren über eine Nutzbarmachung des Kommunalen Finanzausgleichs zur Abgeltung ökologischer Belange diskutiert. Nicht zuletzt der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der Kommunale Finanzausgleich in seiner derzeitigen Form einseitig die Belange einwohnerstarker, großer Kommunen unterstützt, ökologische Belange wie die Bereitstellung von Freiflächen, Pflege und Entwicklung von Biotopen etc. jedoch nicht abgegolten werden.

Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr und Honorierung von Naturschutz-Leistungen sind also Stichworte, die immer wieder in Zusammenhang mit der Umgestaltung des KFA genannt werden. Anlass genug, zu prüfen, ob und inwieweit der KFA geeignet ist, derartige Funktionen zu übernehmen.

Der Beitrag (Langfassung) beinhaltet folgende Punkte:

1. Inhalt der BfN-Studie
2. Funktionsweise des klassischen KFA
3. Grundsätze für eine Umgestaltung des KFA
4. Zwei Modelle zur Integration von Naturschutzbelangen in den KFA
5. Fazit und Ausblick

1. Inhalt der BfN-Studie

Der komplette Titel der Studie für das BfN lautet:

„Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften“.

Laufzeit war von Ende 1998 bis Ende 2000. (Endbericht 2002).

Bearbeiter: Dipl.-Ing. Angelika Perner, Dr. Michael Thöne, unter Mitarbeit von Michael Vormann.

Projektleiter: Dr. D. Ewringmann.

Die Studie setzt sich aus drei großen inhaltlichen Teilbereichen zusammen:

1. Grundlagen und Hypothesen

2. Naturschutz

- Naturschutzzinstrumente
- Umsetzung der Instrumente in den Kommunen (Fallstudien in NRW, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt)
- Verknüpfung von Naturschutz und Tourismus (Fallstudien in Bayern)
- Fazit: Bedarf der Erweiterung um finanzielle Anreize

3. Kommunaler Finanzausgleich

- Grundlagen und Mechanismen
- 2 Modelle zur Umgestaltung des KFA
- Modellrechnungen

Im Teil „Naturschutz“ wurden die aktuellen naturschutzpolitischen Instrumente und ihre Anwendung im kommunalen Wirkungskreis – anhand von Fallstudien – analysiert, um Hinweise auf einen Bedarf der Erweiterung des bestehenden Instrumentariums um finanzielle Anreize zu erhalten.

Bei der Analyse der Naturschutzzinstrumente wurden zwei Perspektiven berücksichtigt:

- zum einen sollte der Naturschutz“alltag“, d.h. das normale Tagesgeschäft in der Behörde bzw. Gesamtkommune, (Aufgaben der Kommunen, Vollzug der Naturschutzzinstrumente in den Kommunen, sowie die Ermittlung der für Naturschutz aufgewendeten Finanzmittel),
- zum anderen eine mögliche Verknüpfung von Naturschutz- und Tourismusaspekten herausgestellt werden.

Naturschutz im normalen Tagesgeschäft wurde in jeweils drei Kommunen aus NRW, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt untersucht; die Verknüpfung von Tourismus und Naturschutz

wurde in Bayern in den Gemeinden Hindelang und Garmisch-Partenkirchen sowie im Altmühltal untersucht.

Als Fazit ließ sich ziehen, dass in der Tat ein Bedarf der Erweiterung des aktuellen Naturschutz-instrumentariums um finanzielle Anreize besteht, da

1. häufig eine Inkompatibilität zwischen ordnungs- und planungsrechtlichem Rahmen einerseits sowie ökonomischer Realität andererseits besteht, woraus teilweise erhebliche Vollzugsdefizite resultieren,
2. in der aktuellen Haushaltslage nur Bruchteile des Budgets für Naturschutzmaßnahmen aufgewandt werden oder werden können,
3. ein Imagegewinn für den Naturschutz positiv wäre (da Naturschutz derzeit primär als Investitionsverhinderer gesehen wird).

Im Teil „Kommunaler Finanzausgleich“ ging es neben der Vorstellung von Zielen und Grundmechanismen des „klassischen“ KFA um die Entwicklung zweier Modelle zum Einbau von Naturschutzaspekten in den KFA. Um eine Wirkungsabschätzung treffen zu können, wurden anhand eines stilisierten Bundeslandes mitsamt zugehörigem KFA Modellrechnungen durchgeführt.

2. Funktionsweise des klassischen KFA

2.1 Ziele

Der KFA verfolgt drei Ziele:

1. fiskalisches Ziel: Aufstockung der Finanzmittel.
2. redistributives Ziel: Verteilungsaspekt: Milderung der Einnahmeunterschiede (alle Kommunen sollen ein annähernd gleiches Angebot an Leistungen erbringen können).
3. allokatives Ziel: dient der Internalisierung räumlicher Nutzen-Spillovers (raumordnerische Funktion).

2.2 Zuweisungsarten

Der kommunale Finanzausgleich kennt 2 Zuweisungsarten: Allgemeine Zuweisungen und Zweckzuweisungen.

Allgemeine Zuweisungen erhöhen den finanziellen Spielraum der empfangenden Kommunen und sollen eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben gewährleisten. Dementsprechend sind die Gemeinden in der Verwendung dieser Finanzmittel frei.

Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich grundsätzlich in Schlüssel- und Bedarfszuweisungen gliedern:

Schlüsselzuweisungen verdanken ihren Namen dem zugrunde liegenden Verteilungsverfahren: Diese Art allgemeiner Zuweisungen wird schematisch nach Berechnungsschlüsseln vergeben. Basisindikator des Finanzbedarfs ist dabei die Einwohnerzahl einer Kommune.

Die Bedarfszuweisungen werden für bestimmte Haushaltsnotlagen vorgehalten.

Zweckzuweisungen werden geleistet, wenn die übergeordnete Gebietskörperschaft (Land) möchte, dass eine bestimmte Aufgabe auf der untergeordneten Ebene (Kommune) durchgeführt wird. Die dabei anfallenden Kosten sollen durch Zuweisungen abgedeckt werden, wobei in der Regel ein Eigenanteil von der Kommune zu erbringen ist (Komplementärmittel). Zumeist handelt es sich um Zuweisungen für bestimmte Investitionen (Bürgerhaus, Schulen, Sportanlagen usw.). Durch die zweckgebundene Zuweisung wird eine Lenkungswirkung erzielt (häufig als „goldener Zügel“ bezeichnet).

2.3 Ausgleichssystem

Im eigentlichen Ausgleichssystem wird dem Finanzbedarf einer Kommune die Finanzkraft gegenübergestellt. Die Differenz – zumeist besteht eine Unterdeckung – wird anhand einer Landes-Auffüllquote ausgeglichen. Die Auffüllquote liegt zwischen 50 und 100 %. Hier gilt: je höher die Auffüllquote, desto stärker werden die Unterschiede zwischen den Einnahmen der Gemeinden nivelliert.

Finanzbedarf und Finanzkraft sind fiktive Größen:

Der Finanzbedarf wird anhand der Bedarfsmesszahl, auch Ausgangsmesszahl genannt, bestimmt und basiert auf der Einwohnerzahl der Gemeinde.

(Bedarfsmesszahl = Gesamtansatz x Grundbetrag)

Der Gesamtansatz setzt sich aus dem Hauptansatz (Einwohnerzahl, veredelt⁴) und Nebenansätzen (Leistungsansätze, Sonderbedarfsansätze⁵, ebenfalls einwohnerbezogen) zusammen, sodass einwohnerstarke Gemeinden höhere Bedarfe bzw. Zuweisungen erhalten. Einige Länder haben die Einwohnerveredelung zwar abgeschafft, aber durch einen Zentralitätsansatz ersetzt (Zuweisungen für Aufgabenerfüllung aufgrund zentralörtlicher Funktionen).

Der Grundbetrag ist eine rein systemische Größe, die so bestimmt wird, dass die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse komplett aufgebraucht wird.

⁴ Die Einwohnerveredelung geht zurück auf das Brechtsche Gesetz (1932), wonach Einwohner in großen Städten höhere Kosten verursachen, wofür allerdings kein empirischer Beweis erbracht wurde; im Gegenteil geht man heute von Agglomerationsvorteilen aus.

⁵ Sonderbedarfsansätze werden eingerichtet z.B. für Alte, Kinder, Sozialhilfeempfänger, die unterdurchschnittliche Steuerkraft erbringen, aber überdurchschnittlichen Bedarf an Leistungen haben.

Die Finanzkraft wird anhand der Steuerkraftmesszahl bestimmt. Diese ist zusammengesetzt aus Steuerkraftzahlen von Grund- und Gewerbesteuer (fiktive Hebesätze) und Ist-Anteil des Gemeindeanteils von Einkommen- und Gewerbesteuer

Die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse wird auf die verschiedenen Zuweisungsstellen aufgeteilt; d.h. für bestimmte Bedarfe können vorab Finanzmittel abgezweigt werden; dem eigentlichen Finanzausgleichsmechanismus sind nur die Schlüsselzuweisungen unterworfen.

3. Grundsätze für eine Umgestaltung des KFA

Ziel der Umgestaltung ist die Integration von Naturschutzbelangen. Hierzu wurden folgende Kriterien berücksichtigt:

➤ Erweiterung des Bedarfsbegriffs um indirekte Kosten/Opportunitätskosten

Wie sich auch in den im Rahmen der Studie durchgeführten Fallstudien gezeigt hat, ist der direkte Ausgabenbedarf im Naturschutz nicht immer der entscheidende (obwohl bereits die laufenden Ausgaben für manche Kommunen zu hoch sind), denn mit Anteilen von ca. 1 % am Budget kann nicht von wirklichem Bedarfes gesprochen werden; schwerwiegender sind die Opportunitätskosten.

➤ Frei disponible Zuweisungen

Durch die Zuweisungen aus dem reformierten KFA soll ein echtes Gegengewicht zu Einnahmen aus Naturverbrauch installiert werden; diese sind ebenfalls frei verfügbar. Zudem ist die Anreizwirkung am höchsten bei freien Einnahmen.

➤ Empfangsauflagen, keine Verwendungsauflagen

Aus diesem Grunde sollen auch nur Empfangsauflagen, keine Verwendungsauflagen für die Kommunen bestehen, um in den Genuss der Zuweisungen zu kommen.

➤ Separate Zuweisungsmasse

Für einen Naturschutzansatz soll eine separate Zuweisungsmasse zur Verfügung gestellt werden. Wenn Naturschutzansätze dem eigentlichen Ausgleichsmechanismus unterworfen werden, zählen Naturschutzbemühungen in „reichen“ Gemeinden weniger als in armen Kommunen, da sich die Zuweisungen nach der Steuerkraft richten. Der Anreiz, Naturschutzbelange umzusetzen, soll aber für alle gleich groß sein.

➤ Indikatoren und Referenzsystem: Transparenz, (verwaltungs-) technische Machbarkeit

Die Zuweisungen sollen dann gewährt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen, d.h. die Erbringung bestimmter ökologischer Leistungen, erfüllt sind (Empfangsauflagen, s.o.). Das Indikatorensystem, über das die Leistungen kontrolliert werden, muss so gestaltet sein, dass es transparent und leicht zu handhaben ist.

➤ Zuweisungsmodus und Höhe der Zuweisung auf Lenkungsziel abstimmen

Über den Zuweisungsmodus und die Höhe der Zuweisungen kann man ganz entscheidend die Anreizwirkung des Ansatzes beeinflussen.

Üblicherweise wird im Zentralmechanismus des KFA ein sog. Repartitionstransfer genutzt, der eine bestimmte Zuweisungsmasse vollständig aufbraucht, woraus jährlich unterschiedliche Zuweisungshöhen resultieren, u. a. in Abhängigkeit von der Gesamt-Zuweisungsmasse.

Eine weitere Möglichkeit bietet der Quotitätstransfer, der für eine bestimmte Leistung immer gleiche Prämien verteilt, wodurch sich die Höhe der Zuweisungsmasse verändert.

4. Zwei Modelle zur Integration von Naturschutzbelangen in den KFA

Unter Berücksichtigung obiger Kriterien haben wir zwei Zuweisungsmodelle entwickelt, die wir anschließend in Modellrechnungen auf ihre Wirkweise hin untersucht haben.

Ziel der Modelle ist die Integration von Naturschutzbelangen in den KFA. Dabei wurden zwei Teilziele berücksichtigt:

2. Internalisierung und Honorierung von Naturschutzleistungen.
3. Stabilisierung der ökologischen Leistungen (Gegengewicht zu Einnahmen aus Naturverbrauch).

Es wurden bewusst zwei sehr entgegengesetzte Modelle entworfen, um Wirkungen unterschiedlicher Ansätze testen zu können: zum ersten einen Ergebnis orientierten Ansatz , zum zweiten einen stärker Maßnahmen orientierten Ansatz.

4.1 Grundcharakteristika

Im Folgenden werden kurz die Grundcharakteristika der beiden entwickelten Ansätze vorgestellt:

Landschaftsplan-Ansatz: Ergebnisorientierung

- Ziel dieses Ansatzes ist
 1. das Freihalten von Flächen
 2. ihre Aufwertung
- Funktionsweise:
Zuweisungen auf Grundlage von Flächenwertigkeiten.

Gemeinden erhalten Zuweisungen aufgrund von Flächenwertigkeiten, d.h. anhand einer Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft für das Gemeindegebiet. Je mehr Flächen eine hochwertige Naturausstattung aufweisen, desto höher fallen die Gesamt-Zuweisungen aus.

- Referenzsystem:
Landschaftsplan: Bewertung hinsichtlich Arten- und Biotopschutz.

Als Bewertungsgrundlage dient eine Bewertung der Gemeindefläche hinsichtlich ihres Wertes für den Arten- und Biotopschutz. Eine derartige Bewertung sollte in jedem Landschaftsplan – daher der Name des Ansatzes – zu finden sein.⁶

➤ Zuweisung: dauerhaft

Die Zuweisungen sollen dauerhaft gewährt werden, d.h. jährlich. Sie bemessen sich anhand des Flächenzustandes, regelmäßige Fortschreibungen der Bewertungsgrundlage sind also erforderlich, um Auf- und Abwertungen der Flächenwertigkeiten berücksichtigen zu können.

Naturpunkte-Ansatz: Maßnahmenorientierung

Im Gegensatz zum Landschaftsplan-Ansatz ist dieser Ansatz als bewusst stilisiertes Gegenmodell gehalten, das auf eine stärkere Maßnahmenorientierung setzt. Es soll allerdings auch hier ein bestimmter Grad an Ergebnisorientierung erreicht werden, indem das Maßnahmensystem analog den sog. Ökopunkte-Modellen (u. a. aus Österreich bekannt) aufgebaut ist; d.h. es werden für bestimmte Maßnahmen bestimmte Punktzahlen vergeben, die sich anhand der Wichtigkeit der Maßnahme für den Naturraum bemessen.

➤ Ziel: dieses Ansatzes ist also

1. Maßnahmeninitiierung und
2. Vorrangige Umsetzung prioritärer Maßnahmen

➤ Funktionsweise:

Die Zuweisungen werden pro Naturpunktwert der Maßnahmen bemessen, d.h. je mehr und höherwertige Maßnahmen die Kommunen umsetzen, desto höher sind die Zuweisungen, die sie in der Summe erhalten.

➤ Als Referenzsystem:

dient ein regionaler Maßnahmenkatalog. D.h. es werden vom Zuweisungsgeber, also dem Bundesland, bestimmte Maßnahmenkataloge aufgestellt, die regional um spezifische, dem Naturraum angemessene Maßnahmen ergänzt und /oder in ihrer Wertigkeit differenziert werden.

➤ Die Zuweisung:

erfolgt einmalig und berechnet sich – wie bereits erläutert – aus der Summe der Naturpunkte.

4.2 Zwei Modelle – gemeinsame Basisdaten der Modellgemeinden

Um die Ansätze gewissermaßen einem „Praxistest“ zu unterziehen, wurden für ein standardisiertes Bundesland und einem vereinfachten KFA Modellrechnungen durchgeführt. Für den Land-

⁶ Wir haben uns auf das Schutzgut Arten und Biotope beschränkt, da über das Vorhandensein bestimmter Zeigerarten auf die Beschaffenheit anderer Schutzgüter geschlossen werden kann.

schaftsplan-Ansatz und für den Naturpunkte-Ansatz wurden dieselben Basisdaten für Modellgemeinden und KFA genutzt:

- Das Modellland umfasst 4 Gemeindetypen die anhand realer Gemeindetypen aus NRW nachgebildet wurden (Großstadt A, Umlandgemeinde B, Landgemeinde C, Naturgemeinde D; zu den Gemeindecharakteristika vgl. Tabelle 1);
- der KFA entspricht dem KFA-Typ Niedersachsen (ohne Nebenansätze, mit Hauptansatzstaffel, vgl. Tabelle 2);
- Schlüsselmasse umfasst ca. 370 Mio. €;
- die für die Naturschutzansätze verwendete Zuweisungsmasse beläuft sich auf 5 % der Schlüsselmasse, d.h. 18,5 Mio. €/a, wovon jeweils 50 % aus dem Landeshaushalt und 50 % aus der Schlüsselmasse entnommen sind;
- die aufgewendete Masse für die Naturschutzansätze entspricht ca. 11,54 € pro Kopf.

Einzelheiten zu Gemeindecharakteristika und KFA sind den folgenden zwei Tabellen zu entnehmen.

Tabelle 1 Gemeinsame Basisdaten der Modelle

Modellgemein	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Land
Allgemeine Charakteristika	kreisfreie Großstadt wenig Freiland / Wald	kreisangehörige Gemeinde im Einzugsbereich von Großstadt viele Gewerbegebiete intensive Landwirtschaft	kreisangehörige Gemeinde intensive Landwirtschaft wenig Wald	kreisangehörige Gemeinde peripher gelegen etwas Tourismus Grünlandwirtschaft und viel Wald	
Einwohner / Fläche					
Häufigkeit der Gemeinde im Land	1	12	17	10	40
Einwohner (pro Gemeinde)	580.000	41.000	20.000	20.000	
Fläche pro Gemeinde (qkm)	240	60	85	115	
Bevölkerungsdichte (EW / qkm)	2.417	683	235	174	453
Einwohner in der Gemeindeklasse	580.000	492.000	340.000	200.000	
Einwohneranteil im Land	36,0%	30,5%	21,1%	12,4%	
Fläche in der Gemeindeklasse	240	720	1.445	1.150	
Flächenanteil im Land	6,8%	20,3%	40,6%	32,3%	

(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Tabelle 2: Zwei Modelle – Gemeinsamer KFA

	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X
Steuerkraft (vom Durchschnitt)	100,06%	104,85%	97,19%	92,69%	100,00%
Steuerkraft pro EW	638,10 €	668,65 €	619,86 €	591,13 €	637,75 €
Steuerkraftmesszahl	370,10 Mio. €	27,39 Mio. €	12,39 Mio. €	11,83 Mio. €	
Durchschnitt KFA-Zuweisungen pro Einw.	→				229,59 €
Auffüllquote Differenz AGMZ / SKMZ	→				75,00%
Hauptansatzstaffel	180,00%	125,00%	100,00%	100,00%	
Ausgleichsmesszahl	631,27 Mio. €	30,96 Mio. €	12,09 Mio. €	12,09 Mio. €	
Schlüsselzuweisungen p.a.	218,06 Mio. €	4,33 Mio. €	0,51 Mio. €	0,91 Mio. €	
Schlüsselzuweisungen pro EW	375,98 €	105,48 €	25,78 €	45,60 €	
Gesamteinnahmen p.a.	558,57 Mio. €	29,54 Mio. €	11,93 Mio. €	11,78 Mio. €	
Gesamteinnahmen pro EW	963,04 €	720,65 €	596,05 €	589,44 €	

(Quelle: Perner/Thöne 2002)

4.3 Zwei Modelle – Details

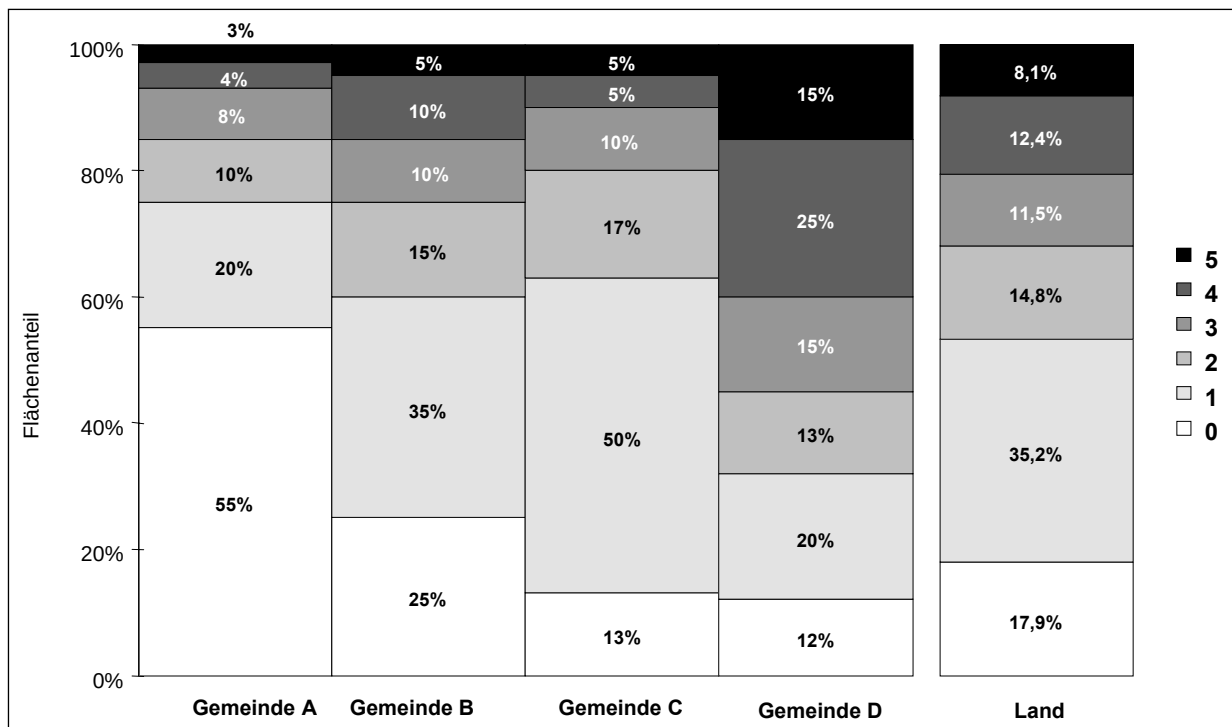
4.3.1 Landschaftsplan-Ansatz

Flächenanteile

Als Referenzgrundlage für den Landschaftsplan-Ansatz dient eine Einteilung des Gemeindegebietes in 6 Wertigkeitsklassen: von 0 wertlos (der Einfachheit halber wurden alle versiegelten Flächen hier einberechnet) über 1 niedrigster Naturschutzwert bis hin zu Klasse 5: höchster Naturschutzwert.

Anhand realer Vorbilder aus NRW wurden die Gemeindeflächen der Beispielkommunen den einzelnen Wertigkeitsklassen zugeordnet. Hierbei wurde zudem auf eine pointierte Herausstellung der Flächengrundausrüstung der Gemeindetypen geachtet (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: LPA – Flächenanteile in den Wertigkeitsklassen



(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Beispielhafte Tarife

Unterschiedliche Tarife belegen die einzelnen Wertigkeitsklassen mit Zuweisungshöhen, abhängig von der jeweiligen Priorität: Durchgerechnet wurden beispielhaft vier unterschiedliche Tarifformen.

- Linear: gleichmäßig ansteigende Honorierung
- Quadratisch und
- Anspruchsvoll: Höhere Dotierung hochwertiger Wertstufen
- Mit Versiegelungssanktion: Abzüge für versiegelte Flächen

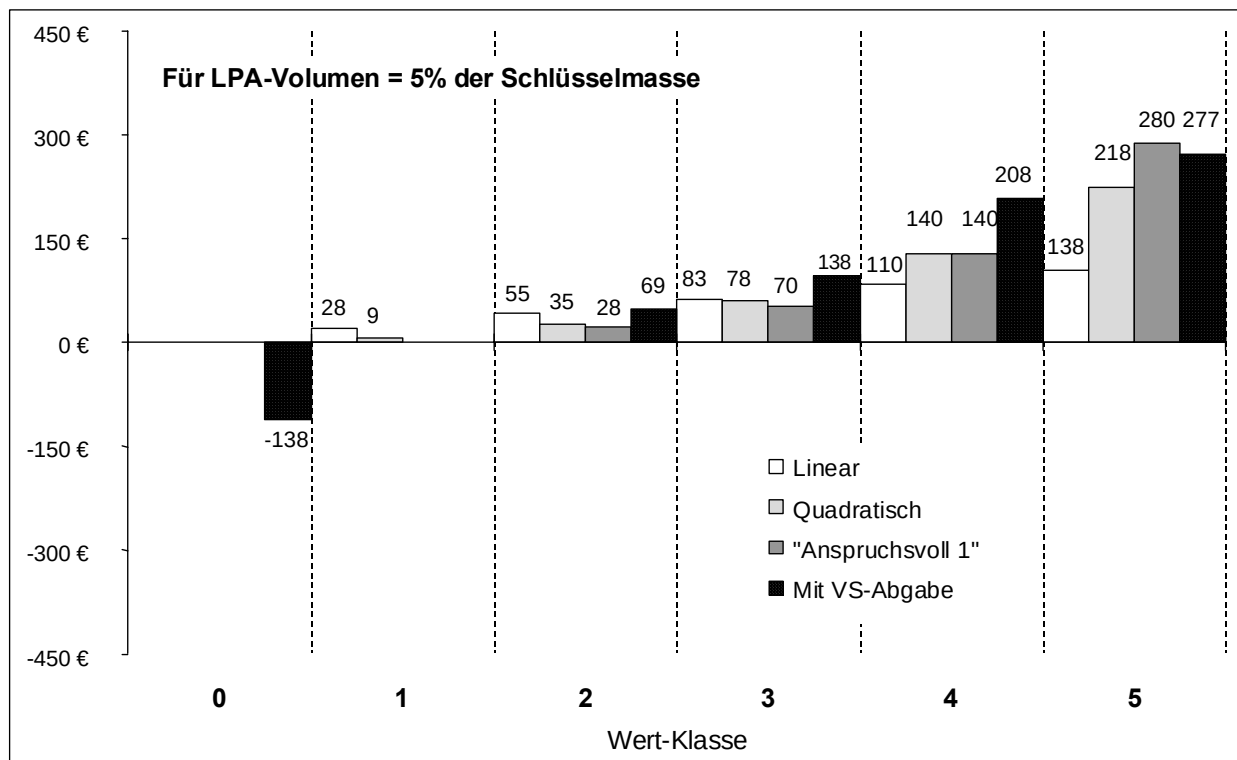
Hektar-Transfers für die Beispieltarife

Die folgende Abbildung 2 zeigt die Transfers pro Hektar für die eben dargestellten Tarifbeispiele, für die angenommene Wertverteilung der Flächen. Zuweisungsmasse sind 5 % der Schlüsselmasse, d.h. 18,6 Mio. €. Die Grafik zeigt deutlich – wie nicht anders zu erwarten – die Abhängigkeit der Zuweisungshöhe von der gewählten Tarifform: Bei den Tarifformen Quadratisch oder Anspruchsvoll werden deutlich höhere Hektarprämien für hochwertige Flächen gewährt als beim Tarif Linear.

Insgesamt fällt aber auf, dass bei der gewählten Zuweisungsmasse (immerhin 5 % der Schlüsselmasse) keine besonders hohen Hektarprämien zugewiesen werden können: Werte zwischen 28 und 280 € bzw. bei Aufwertung, d.h. Aufstieg von einer Wertstufe zur nächsten Aufstockung der Prämie pro Hektar und Jahr zwischen 28 und 140 € können keine Alternative zu Einnahmen aus Naturverbrauch darstellen – auch nicht bei längerfristiger Betrachtung und Ausgestaltung als Quotitätstransfer (fixe Prämienhöhe pro Hektar).

Das Ziel, eine Alternative zu Einnahmen aus Flächenverbrauch zu etablieren, kann durch diesen Ansatz also nicht erreicht werden.

Abbildung 2: LPA – Hektartransfers für Beispieltarife



(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Umverteilung pro Einwohner

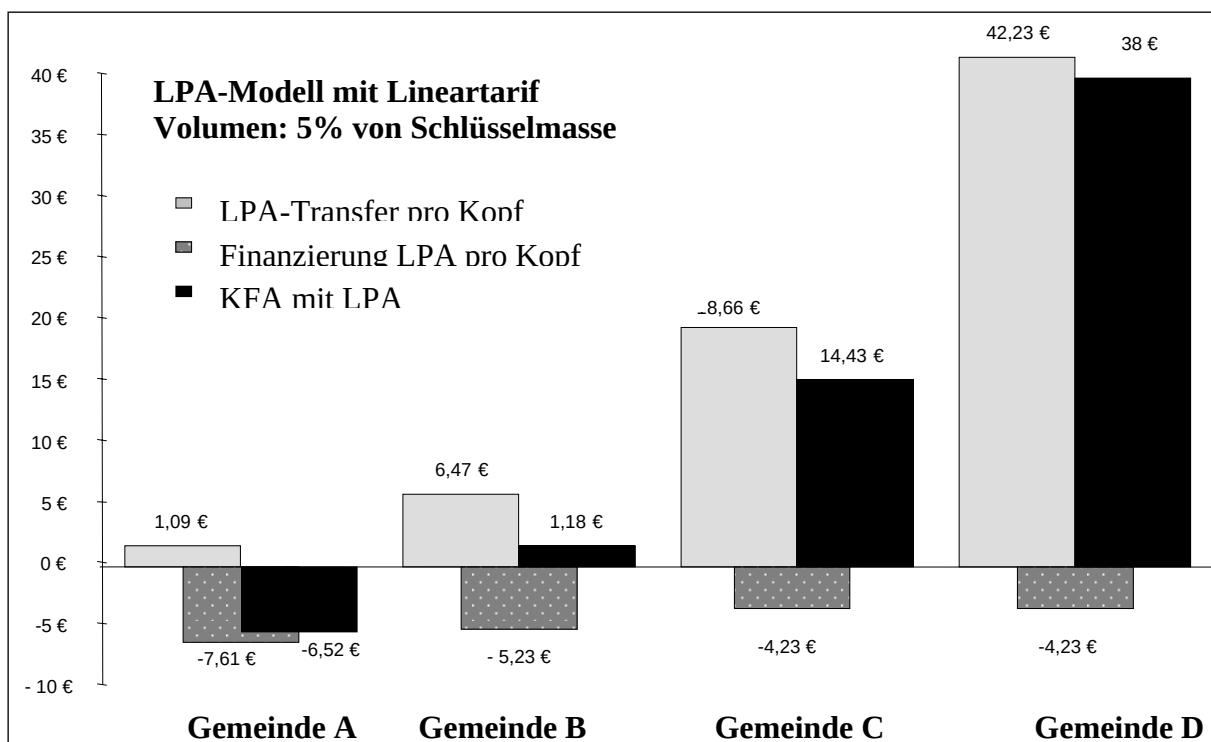
Das Säulendiagramm (Abbildung 3) stellt die Umverteilungswirkung pro Kopf dar, die aus dem LPA resultiert.

Hierbei sind die türkisfarbenen Balken die Abzüge, die für die Speisung der Zuweisungsmasse erbracht werden müssen, die grauen Balken die Zuweisungen aus dem LPA, und die schwarzen Balken die Netto-Zuweisungen pro Kopf aus dem LPA nach Abzug der für die Finanzierung des Ansatzes aufgewendeten Mittel.

Folgende Feststellungen sind zu treffen:

- Der Gemeindetyp A (Großstadt) verliert demnach Zuweisungen durch die Einführung des LPA, die anderen Kommunen gewinnen Zuweisungen hinzu, wobei dieser Gewinn für die Gemeinden des Typs B marginal sind, für die Gemeinden C und D jedoch – in Anbetracht ihrer Finanzmittel – beträchtlich .
- Es findet also eine Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der naturnäheren Kommunen statt, wobei die am besten ausgestattete Gemeindegruppe D auch am meisten gewinnt.

Abbildung 3: LPA – Umverteilungswirkungen



(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Umverteilung zwischen den Gemeinden

Ein Blick auf die absoluten und relativen Umverteilungswirkungen zwischen den Gemeindetypen zeigt, dass die Gemeinde A zwar absolut am meisten verliert, relativ aber nur einen Verlust der Gesamteinnahmen inklusive Steuern von 0,59 % hinnehmen muss, während gerade die kleineren Gemeinden der Typen C und D beträchtliche Zuwächse der Zuweisungen aus dem KFA um gut 26 % bzw. 50 % und Steigerung der Gesamteinnahmen um 2,13 % bzw. 5,57 %. Das Ziel der Aufweitung des Gemeindebudgets kleiner, naturnäherer Kommunen kann damit als erreicht erachtet werden.

Tabelle 3: LPA – Umverteilung zwischen den Gemeinden

	KFA-Zuweisung (inkl. LPA)		Gesamteinnahmen (inkl. Steuern)
	Mio. €	%	%
Gemeinde A	-3,79	-1,43%	-0,59%
Gemeinde B	0,05	+0,80%	+0,14%
Gemeinde C	0,29	+26,56%	+2,13%
Gemeinde D	0,76	+50,02%	+5,67%

(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Fazit: Ergebnisse LPA-Modellrechnung

Als Zwischenfazit lassen sich folgende Ergebnisse aus der Modellrechnung des LPA ziehen:

statische Wirkung:

- starke Abhängigkeit von Tarifform: je nach Wahl des Zuweisungsmodus‘ unterschiedliche Gewichtung der Flächenzustände;
- generelle Umverteilungswirkung: naturferne Gemeinde A verliert Zuweisungen zugunsten der naturnahen Gemeinden C und D; Gemeindetyp B nahezu unverändert;
- Milderung der Allokationsverzerrung, „Belohnung“ der Gemeinden mit guter Naturausstattung durch Aufweitung des finanziellen Spielraumes.

dynamische Wirkung:

- Einnahmensteigerung pro aufgewertetem Hektar/Jahr zwischen 28 € und 140 € (bei Quotientstransfer und 5 % der Schlüsselmasse).
- zum Vergleich: Einnahmensteigerung durch Bebauung (nur Durchschnittswerte)

$$\begin{aligned}
 & 93,00 \text{ €/EW Umwandlung Grundsteuer A in B}^7 \\
 & +229,59 \text{ €/EW KFA- Ø - Zuweisungen} \\
 & 322,59 \text{ € x Anzahl EW pro Hektar (Ø 4,53 EW/ha)}
 \end{aligned}$$

Von der Konzeption her ist der Landschaftsplan-Ansatz ein adäquates Internalisierungsinstrument; kann aber mit den verwendeten Finanzmitteln kein echtes Gegengewicht zu derzeitigen Einnahmen aus Flächenverbrauch bringen.

⁷ Grundsteuerbetrag näherungsweise auf Einwohner umgerechnet

4.3.2 Naturpunkte-Ansatz

Basisparameter

Den verschiedenen Maßnahmentypen werden unterschiedliche Wertigkeiten zugeteilt: Es gibt Punktwert-Zuweisungen von 1-5. Die Maßnahmenbeispiele sind pointiert zusammengestellt und je nach Wertigkeit für ihren Naturraum mit unterschiedlich hohen Punktwerten belegt.

Der untere Tabellenteil zeigt die Anzahl der durchgeführten Maßnahmen pro Gemeinde mit den dazugehörigen Punktwertsummen. Die Summe der zu honorierenden Naturpunkte beläuft sich damit auf 5890. Insgesamt haben die Gemeinden laut Annahme auf knapp 0,5 % ihrer Flächen aufwertende Maßnahmen durchgeführt.

Tabelle 4: NPA – Maßnahmenzenario

Maßnahmen-Punktwerte (pro ha)	Klasse	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land (Durchschnitt)
Hecken pflanzen	1	0	3	5	2	3,40
Feuchtbiootope anlegen	2	2	2	3	4	3,12
Aufforstung	3	3	4	4	1	2,92
Extensivierung Wiesen	4	3	4	4	5	4,31
Entsiegelung	5	5	4	2	2	2,48
Durchschnitt		2,60	3,40	3,60	2,80	3,25
Durchgeführte Maßnahmen pro Modellgemeinde (ha)	Klasse	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land (Summe alle Gem.)
Hecken pflanzen	1			15	3	285
Feuchtbiootope anlegen	2	6			10	106
Aufforstung	3	10	6	10		252
Extensivierung Wiesen	4	15	10	10	30	605
Entsiegelung	5	20	5		5	130
Summe: ha pro Modellgem.		51	21	35	48	1.378
das sind: Anteil an Freifläche		0,47%	0,47%	0,47%	0,47%	0,47%
Punkte pro Modellgemeinde		187	84	155	206	5.890

Zur Honorierung der Naturpunkte gibt es mehrere Möglichkeiten: Je nach Wahl des Transfertyps kommt es zu unterschiedlich hohen benötigten Zuweisungssummen.

Tabelle 5: Transferarten

NPA: Alternative Transfertypen (Honorierungsmöglichkeiten pro Naturpunkt)		
Option 1:	“Gedeckelter” Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig vom Maßnahmenvolumen Fixierte <u>Maximal</u> zuweisung pro Punkt	<i>Überdeckung möglich</i>
Option 2:	Reiner Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig vom Maßnahmenvolumen	<i>Aufbrauchen der Zuweisungsmasse</i>
Option 3:	“Gesockelter” Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig vom Maßnahmenvolumen Fixierte <u>Minimal</u> zuweisung pro Punkt	<i>Unterdeckung möglich</i>
Option 4:	Quotitätstransfer <u>Fix</u> -Zuweisung pro Punkt	<i>Über- / Unterdeckung möglich</i>

(Quelle: Perner/Thöne 2002)

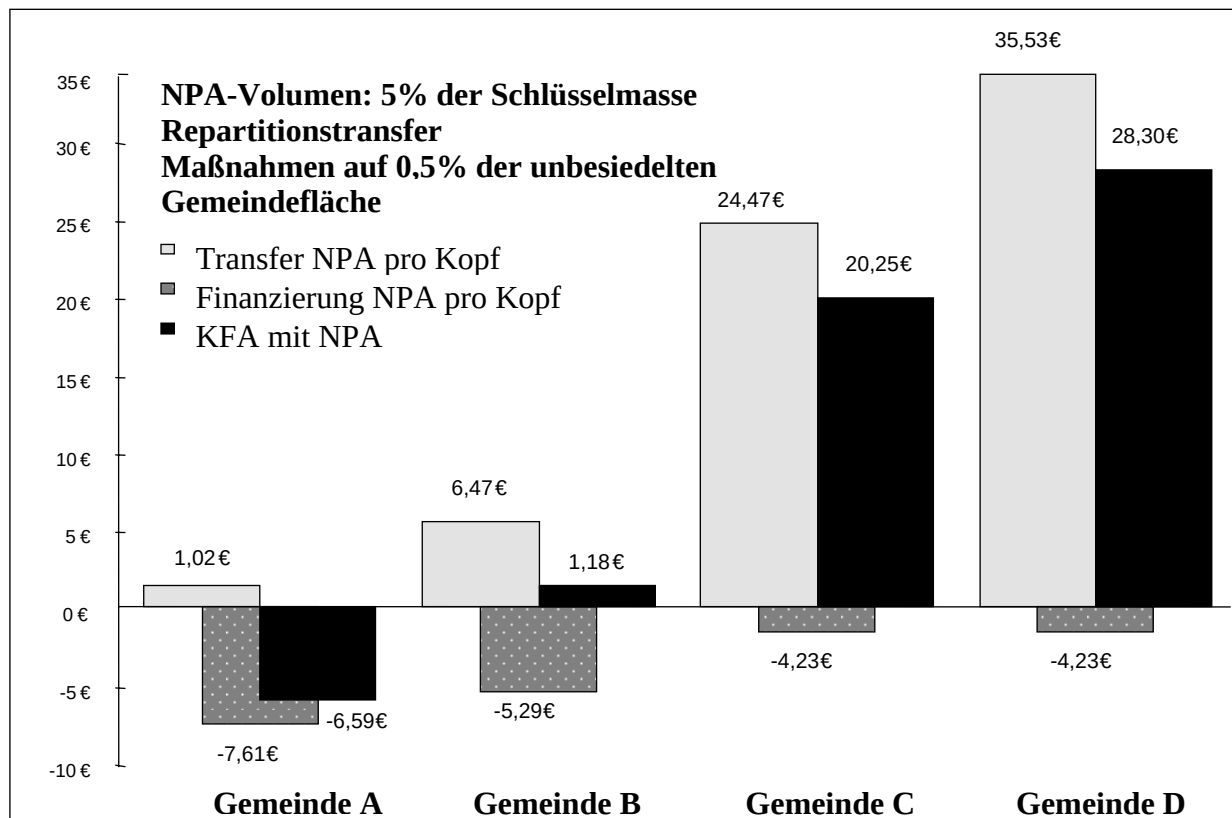
Umverteilung pro Einwohner

Die Umverteilung pro Einwohner (mit den Annahmen NPA-Volumen: 5% der Schlüsselmasse, Repartitionstransfer, Maßnahmen auf 0,5% der unbesiedelten Gemeindefläche)⁸ zeigt ein – auf den ersten Blick – ähnliches Bild wie beim Landschaftsplan-Ansatz: Auch hier erhalten die naturnäheren Gemeinden höhere Pro-Kopf-Zuweisungen als die Großstadt.

Allerdings sieht – wie gesagt – die Umverteilungswirkung nur scheinbar gleich aus. Ein großer Unterschied ist, dass für die im NPA zugewiesenen Mittel eine Gegenleistung in Form von Naturschutzmaßnahmen erbracht werden muss. Wenn also die Großstadt viele Naturschutzmaßnahmen erbringt, die Gemeinde D nur sehr wenig oder gar keine, erhält die Großstadt A mehr Zuweisungen als D – unabhängig vom sonstigen Naturzustand der Gemeinde. Weiterhin wird die Zuweisung aus dem NPA nur einmalig und nicht wie aus dem LPA dauerhaft erbracht.

⁸ Wieder sind die türkisfarbenen Balken die Abzüge, die für die Speisung der Zuweisungsmasse erbracht werden müssen, die grauen Balken die Zuweisungen aus dem NPA, und die schwarzen Balken die Netto-Zuweisungen pro Kopf aus dem NPA nach Abzug der für die Finanzierung des Ansatzes aufgewendeten Mittel.

Abbildung 4: NPA – Umverteilungswirkungen



(Quelle: Perner/Thöne 2002)

Fazit: Wirkungen des NPA

Aus den Modellrechnungen lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- Die Transfers sind abhängig von Transfertype sowie Wert und Anzahl der unternommenen Maßnahmen;
- bei angenommener Höchstpunktzahl von 5 NP/Maßnahme und insgesamt 5890 NP, ergeben sich Prämien von 3157,89 €/NP;
- das macht bei einem Durchschnitt von 4,27 NP pro Hektar Zuweisungen von ca. 13.500 €/ha;
- deutlich höhere Anreizwirkung bei gleicher Zuweisungsmasse als bei LPA;
- weitere Vorteile: Planungssicherheit, Integration weiterer Fördersysteme denkbar.

Es lässt sich also feststellen, dass bei gleicher Zuweisungsmasse erheblich höhere Anreizwirkungen erzielt werden können als beim LPA, was zum einen an der Maßnahmenhonorierung liegt (es müssen nur die Flächen bezuschusst werden, auf denen etwas „passiert“ ist) und zum anderen an der einmaligen Gewährung der Zuweisung. Das Teilziel „Etablierung eines Gegengewichtes zu Einnahmen aus Naturverbrauch“ kann damit durchaus als erreicht gelten.

5. Fazit und Ausblick

Im Rahmen der Studie wurden zwei Modelle zum Einbau von Naturschutzaspekten in den KFA entwickelt, um die inhärenten Steuerungsdefizite im dezentralen Naturschutz zu beseitigen. Dazu haben wir neben dem KFA-Ausgleichsmechanismus zwei Zuweisungsmodelle mit separaten Zuweisungsmassen vorgesehen.

Ziel dieser Modelle war es, die durch Externalitäten verzerrten Angebotsbedingungen ins Gleichgewicht zu bringen, d.h. zum einen eine Internalisierung positiver externer Effekte vorzunehmen und zum anderen ein Gegengewicht zu Einnahmen aus Naturverbrauch zu schaffen. Daher sehen die Modelle frei verwendbare Zuweisungen ohne Verwendungsauflagen oder Kostenerstattung vor. Hierdurch soll eine Stärkung der kommunalen Entscheidungsautonomie für oder gegen Naturschutz erfolgen.

Dieses Ziel könnte durch den Naturpunkte-Ansatz durchaus erreicht werden: Zuweisungen von ca. 13.500 € pro Maßnahmenhektar können als ernst zu nehmende Alternative zu Einnahmen aus Naturverbrauch gesehen werden. Auch die hierfür erforderlichen Ausgaben von 11,50 € pro Kopf und Jahr erscheinen realisierbar.

Was der Naturpunkte-Ansatz allerdings nicht leisten kann, ist die Sanktionierung von Naturverbrauch.

Dies wiederum ist die Stärke des Landschaftsplan-Ansatzes, der in seiner Konzeption einem Internalisierungsinstrument sehr nahe kommt: Der Ansatz „bestraft“ Naturverbrauch und „belohnt“ Naturerhalt und -aufwertung. Bei der angesetzten Zuweisungssumme (von immerhin 5 % der Schlüsselmasse) gelingt es allerdings nicht, die positiven Externalitäten dauerhaft zu stabilisieren, da Hektarzuweisungen zwischen 28 und 280 € pro Hektar und Jahr bzw. Einnahmensteigerungen zwischen 28 und 140 € pro Hektar und Jahr für aufgewertete Flächen kein Gegengewicht zu Einnahmen aus Naturverbrauch bieten können.

Allerdings werden, wie aus den Modellrechnungen zum LPA ersichtlich, die Finanzmittel naturnaher Kommunen aufgeweitet. Ist es das Ziel, „Ungerechtigkeiten“ aus dem bestehenden System, in dem einseitig einwohnerstarke Kommunen bevorzugt werden, zu mildern, ist der Landschaftsplan-Ansatz verwendbar – allerdings, um es nochmals zu betonen, nur zur Aufstockung des Budgets. Es ist nicht sichergestellt, dass mithilfe der Finanzmittel irgendwelche Naturschutzmaßnahmen unternommen oder dauerhaft Flächen erhalten werden können.

Um die Potenziale und Grenzen der vorgestellten Ansätze – oder ggf. deren Kombination – noch besser ausloten zu können, ist weiterer Forschungsbedarf angezeigt, so z. B. hinsichtlich der

Überprüfung der Praktikabilität

- durch breiter angelegte empirische Untersuchung und Übertragung der Ansätze auf reale Kommunen
- und durch KFA-Realsimulation.

Integrationsfähigkeit

Hier stellt sich die Frage, ob bestehende Förderprogramme im Rahmen des leistungsbezogenen Ansatzes zieladäquat in eine Punktsystematik überführt werden können, welche (EU-) beihilfe-rechtlichen Regelungen ggf. beachtet werden müssen.

Kombination mit anderen ökonomischen Instrumenten

Es müsste z.B. eine Abstimmung mit den Systematiken anderer Instrumente (z.B. handelbarer Flächenausweisungsrechte) sowie das Zusammenspiel positiver/ negativer Anreizkombinationen geklärt werden

Akzeptanzprüfung

Nicht zuletzt müsste eine Akzeptanzprüfung erfolgen, in der politische Chancen oder Widerstände bei Einführung der Ansätze ausgelotet werden könnten.

Landschaftsverbrauch bremsen durch handelbare Flächenzertifikate der Kommunen

Eines der weiterhin ungelösten Probleme der Umweltpolitik ist der anhaltende Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Dieser geht zumeist auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im Umweltplan hat sich die Landesregierung Baden-Württemberg das Ziel gesetzt, diesen Flächenverbrauch „bis zum Jahr 2010 deutlich zurückzuführen“. Der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (NBBW), der im April 2002 von der Landesregierung Baden-Württemberg ins Leben gerufen wurde, hat in einem Sondergutachten¹ die aktuelle Flächenhaushaltspolitik des Landes unter die Lupe genommen und Vorschläge erarbeitet, wie dieses Ziel konkretisiert werden kann und mit welchen Instrumenten das Ziel erreicht werden kann.

Der Flächenanteil für Siedlung und Verkehr liegt in Baden-Württemberg aktuell bei 13,5 Prozent der Landesfläche. Zwar ist die Flächeninanspruchnahme von 12 Hektar pro Tag im Jahr 2001 auf 10,3 Hektar pro Tag im Jahr 2004 gesunken (s. folgende Abbildung), doch wird dies vorwiegend konjunkturell begründet und weniger einer erfolgreichen Flächenhaushaltspolitik zugeordnet.

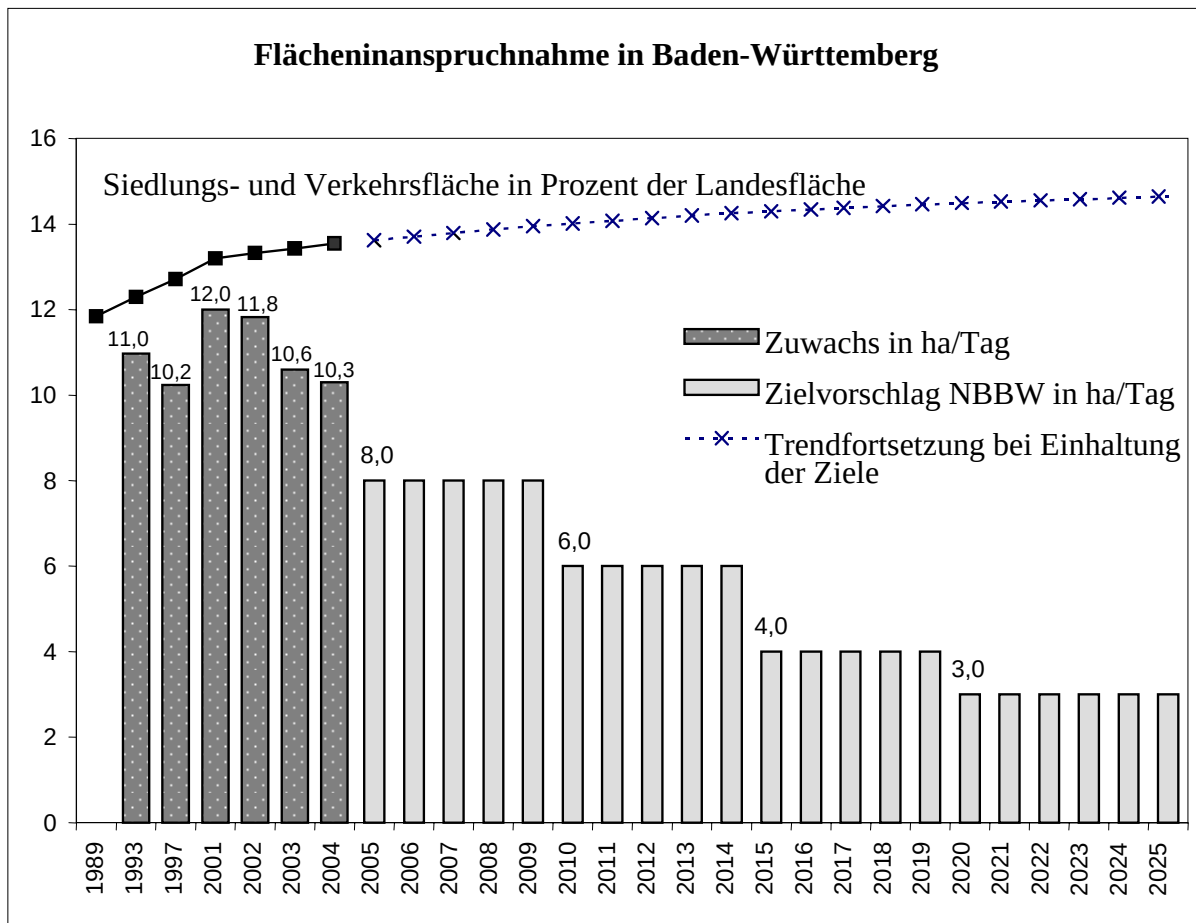
Trotz des Rückgangs in den letzten 2-3 Jahren bleibt zu bedenken, dass der Flächenanteil für Siedlungs- und Verkehrszwecke jährlich um rund 0,1 Prozent oder 4000 Hektar wächst. Eine Schätzung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg hat ergeben, dass der Flächenanteil für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Jahr 2010 bei 14,5 Prozent und im Jahr 2015 bei 15,5 Prozent liegen wird, wenn keine wirksamen Maßnahmen eingeleitet werden².

Der Nachhaltigkeitsbeirat ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Überzeugung, dass man eine quantitative Begrenzung der Siedlungsflächen nicht allein mit Hilfe der Planungsverfahren auf wirksame und wirtschaftliche Art und Weise erreichen kann. Er plädiert daher für die Einführung eines im Emissionsschutz bereits eingeführten Instrumentes, nämlich der Ausgabe von handelbaren Flächenzertifikaten. Mit diesem Instrument lassen sich definitionsgemäß Zuwächse bei den Siedlungsflächen begrenzen – und dies unter der Bedingung marktwirtschaftlicher Preisbildung. Die Ausgabe von Zertifikaten kann aber bestenfalls das quantitative Problem lösen. Nach wie vor sind planerische Ansätze notwendig, um die Qualitäts- und Verteilungsfragen sinnvoll zu bearbeiten. Dabei empfiehlt der Nachhaltigkeitsbeirat, überregionale Belange und landesweite Zielsetzungen stärker in die Pläne einzubinden, ohne dabei aber die Rechte von

¹ Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (NBBW): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. - Stuttgart Februar 2004. Im Internet abrufbar unter <http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de>

² Betzholz, T.: Flächenverbrauch in Baden-Württemberg – gestern, heute und morgen. In: Statistisch-prognostischer Bericht 2002. Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. - Stuttgart 2002, S. 143-191

Abbildung 1: Entwicklung des Flächenverbrauchs in Baden-Württemberg und Zielvorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats Baden-Württemberg



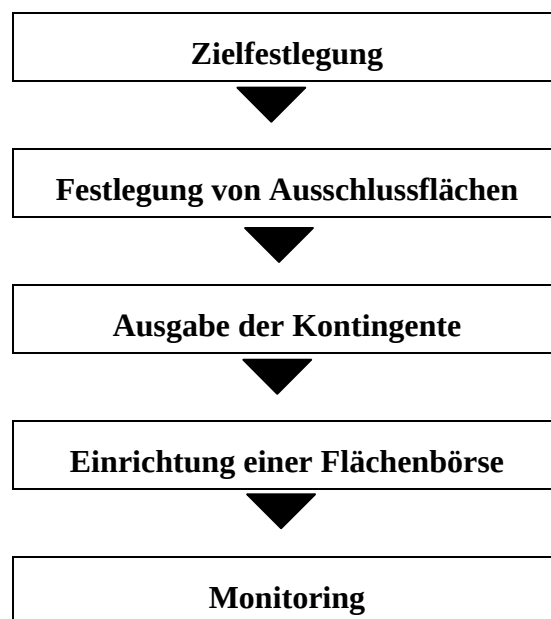
Kommunen und Kreisen unangemessen zu beschneiden (Subsidiaritätsprinzip). Diese Gratwanderung zwischen lokaler Eigenbestimmung und überregionaler Koordinierung kann nur gelingen, wenn die Festlegung von überregionalen Planzielen in enger Kooperation zwischen Gemeinden, Kreisen, Regionalverbänden, Regierungsbezirken und dem Land erfolgt. Dabei müssen nach Ansicht des Nachhaltigkeitsbeirates die Faktoren Bodenqualität (Sicherung hochwertiger landwirtschaftlich nutzbarer Böden), Hochwasserschutz, Vermeidung von Zerschneidung und Versiegelung sowie Verkehrsentlastung parallel beachtet werden.

Nach einer Evaluierung der bestehenden und diskutierten Instrumente nach ihrer Effektivität zur Erreichung der Ziele kommt der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg zu dem Schluss, dass die bislang geltenden Regelungen des Umwelt- und Planungsrechts nicht in der Lage sind, die Politikziele in Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr wirksam zu erreichen. Obwohl entsprechende Ziele in den verschiedenen Planungen vorhanden sind und zum Teil Gesetzescharakter haben, konnten sie bisher weder bewirken, dass der Flächenzuwachs für Siedlung und Verkehr substantiell reduziert wurde noch dass die Landschaftszerschneidung vermindert wurde³. Die Ursachen dafür sind vielfältig; zum einen sind sie

³ Zur Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg siehe Esswein, H.; Jaeger, J.; Schwarz-von Raumer, H.-G.; Müller, M.: Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg. Zerschneidungsanalyse zur aktuellen

gesellschaftlich und/oder politisch begründet (mangelndes Problembewusstsein und fehlende Akzeptanz für das Flächensparen), zum anderen in der Fehlsteuerung steuerrechtlicher und fiskalischer Instrumente. Es liegt aber auch daran, dass das Flächenschonungsgebot in den Regelungen des Planungsrechts (insbesondere Baugesetzbuch) relativ unverbindlich und nicht darauf ausgelegt ist, Mengenbegrenzungen bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen durchzusetzen. Die qualitativ formulierten Ziele sind zu unbestimmt und konkurrieren mit anderen Zielen, die in der Abwägung meistens als wichtiger erachtet werden (sog. „wegwägen“)⁴. Der Nachhaltigkeitsbeirat greift den Vorschlag handelbarer Flächenzertifikate (Flächenausweisungsrechte) auf, der in letzter Zeit auf verschiedenen wissenschaftlichen Fachebenen intensiv diskutiert wurde⁵. Dieses Instrument greift allein auf das quantitative Ziel zu, indem zunächst auf Landes- oder Regionalebene eine Obergrenze für die zusätzlich erlaubte Ausweisung von Neubauflächen festgelegt wird und mittels eines allgemein gültigen Handelsmodells der Austausch von Ausweisungsrechten zwischen Kommunen flexibel gehandhabt wird. Daher ist dieses Instrument als ergänzender Teil eines Instrumentenmix zu verstehen, in dem die vorhandenen Maßnahmen und Instrumente weiter bestehen oder ggf. modifiziert (z.B. Grundsteuer) bzw. verstärkt (z.B. bewusstseinsbildende Maßnahmen) werden.

Das vom Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg vorgeschlagene Modell zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate besteht aus den folgenden fünf Schritten:



Situation und zur Entwicklung der letzten 70 Jahre mit der effektiven Maschenweite. - Stuttgart 2002. = Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 214

⁴ Siehe zu den Ursachen im Kapitel 2 des NBBW-Sondergutachtens

⁵ Siehe die Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU- Sondergutachten 2002 „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“). Modelle handelbarer Flächenzertifikate wurden von verschiedenen Autoren beschrieben, z.B. Bizer, K.; Bergmann, E.; Dosch, F.; Einig, K.; Hutter, G.: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. - Berlin 1998. Aktuelle Forschungen in Böhm, E.; Nierling, L.; Walz, R.; Küpfer, C.: Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente – Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. Hrsg.: Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung. - Karlsruhe 2002

1. Zielfestlegung

Vor der Ausgestaltung eines Modells für den Handel mit Flächenzertifikaten steht die Festlegung der maximal zugelassenen Zuwachsrates der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Landesebene. Dieses Ziel ist im politischen Prozess festzulegen, da es aus wissenschaftlicher Sicht keine Grenze eines ökologisch verträglichen maximalen Umfangs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gibt. Der Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats lehnt sich an das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie auf Bundesebene an, das eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 vorsieht. Gegenüber dem Wert von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 bedeutet dies eine Verringerung auf ein Viertel. Übertragen auf Baden-Württemberg müsste dementsprechend der Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf rund 3 Hektar pro Tag verringert werden. Der Nachhaltigkeitsbeirat empfiehlt dabei die Festlegung von Zwischenzielen in Fünfjahresschritten. Dies bedeutet in der Periode von 2005 bis 2010 einen maximalen Zuwachs von 8 Hektar pro Tag, in der Periode von 2010 bis 2015 von 6 Hektar pro Tag und in der Periode von 2015 bis 2020 von 4 Hektar pro Tag. Ab 2020 wäre ein maximaler Zuwachs von 3 Hektar pro Tag erlaubt (s. Abbildung 1). Ein solches Ziel ist aus Sicht des Nachhaltigkeitsbeirats realistisch, da die Bevölkerung in Baden-Württemberg in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stagnieren wird und insbesondere im Bereich der Wohnsiedlungen mit Leerständen zu rechnen ist. Das festgelegte quantitative Ziel wäre z.B. in das Landesplanungsgesetz (LEP) zu integrieren.

2. Festlegung von Ausschlussflächen

Da das Instrument der handelbaren Flächenzertifikate ausschließlich darauf ausgelegt ist, eine maximal festgelegte Quote für den Flächenverbrauch pro Zeiteinheit zu administrieren, ist es zunächst „blind“ gegenüber planerischen Vorstellungen von räumlicher Siedlungsentwicklung, unterschiedlichen Schutzwürdigkeiten oder Qualitäten einzelner Böden. Daher sind Instrumente zur Steuerung der räumlichen Verteilung der Siedlungsentwicklung weiterhin notwendig. Es bleibt also weiterhin die Aufgabe des Umwelt- und Planungsrechts (Naturschutzrecht, Landesplanung, Regional- und Bauleitplanung usw.), die einzelnen Raumnutzungsansprüche zu koordinieren und diejenigen Flächen zu bestimmen, die für eine Erweiterung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht zur Verfügung stehen. Dies sind vor allem:

- Flächen für den Hochwasserschutz (Überschwemmungsgebiete),
- Schutzgebietssysteme (FFH-Gebiete),
- Grundwasserschutzgebiete (Zone I und II),
- Frischluftschneisen in Verdichtungsgebieten und Tal-Lagen.

Für die Umnutzung in Siedlungs- und Verkehrsflächen werden vorrangig solche Flächen in Frage kommen, die weder besondere landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Qualitäten aufweisen, noch aus anderen Gründen freigehalten werden müssen. Zu diesen Gründen zählen außer den oben genannten das Mikroklima, der Landschaftsschutz und städtebauliche Gründe. Auf Landesebene müssen dazu vorrangige Zuweisungskriterien entwickelt werden. Damit es nicht zu einer zusätzlichen Zerschneidung von Landschaften kommt, sollten neue Bauflächen vorrangig entlang bereits bestehender Siedlungs- und Verkehrsflächen und entlang der Hauptentwicklungsachsen liegen.

3. Ausgabe der Kontingente (Erstverteilungsmodus)

Aus rechtlichen Gründen und aus Gründen der Akzeptanz plädiert der Nachhaltigkeitsbeirat dafür, bei der Erstverteilung die Kontingente an die Kommunen kostenlos auszugeben. Die Verteilung erfolgt auf der Basis der Einwohnerzahl einer Gemeinde. Eventuelle Abweichungen von diesem Prinzip können sinnvoll und auch planerisch zulässig sein. Sie müssen aber eingehend begründet werden. Zudem bedürfen sie der demokratischen Legitimation durch die entsprechenden Gremien.

Den Gemeinden werden im Abstand von jeweils fünf Jahren Kontingente zugewiesen, die sukzessiv von 2005 bis 2020 das angestrebte Landesziel erreichen sollen.

- Alle Flächen, die bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens über die Kontingentierung laut Bebauungsplan bereits rechtskräftig ausgewiesen sind, werden im Rahmen dieses Ansatzes insoweit uneingeschränkt anerkannt, als sie den Gemeinden weiter zur Verfügung stehen und nicht auf die zukünftig pro Jahr neu zugewiesenen Anteile angerechnet werden. Alle übrigen Flächen müssen in das Kontingent eingebracht werden.
- Jede Kommune kann innerhalb der für Siedlungszwecke geeigneten Flächen und nach Maßgabe der Planungsvorgaben die Flächen selbst bestimmen, die in das Kontingent fallen, solange damit das Gesamtkontingent für die jeweilige Fünfjahresperiode nicht überschritten wird. Der Nachhaltigkeitsbeirat empfiehlt aber der Landesregierung, den Gemeinden Richtlinien für die Auswahl von Flächen für Siedlungszwecke zur Verfügung zu stellen.
- Jede Kommune kann das ihr zugewiesene Kontingent im Rahmen der bestehenden Richtlinien und außerhalb der festgelegten Nutzungskategorien nutzen und entsprechende Bau- und Gewerbegebiete ausweisen. Sie hat das Recht, innerhalb der fünf Jahre die Ausweisung von Siedlungsflächen flexibel zu gestalten. Allerdings sollte mindestens ein Drittel des Kontingents für die letzten beiden Jahre der Fünfjahresperiode vorgesehen werden.
- Die Kommunen werden ermutigt, vor allem bei den Gewerbeflächen kommunenübergreifende Lösungen zu finden. Das wären z.B. interkommunale und transkommunale Gewerbegebiete. Auf diese Weise brauchen die Kommunen im Sinne der Vorratshaltung weniger Gewerbeflächen zu erschließen, weil alle Kommunen an gemeinsam betriebenen Gewerbegebieten beteiligt sind. Ein Beispiel hierfür ist der Gewerbeflächenpool, wie er in der Region Neckar-Alb gerade eingerichtet wird.

4. Einrichtung einer Flächenbörse

Die Landesregierung erstellt eine Flächenbörse, in der wie bei einem Aktienmarkt die Flächenkontingente nach Angebot und Nachfrage ausgetauscht und gehandelt werden können.

- Jede Kommune hat das Recht, nicht genutzte Kontingentanteile an andere Kommunen zu verkaufen. Die verkauften Kontingente werden von dem Kontingent der verkaufenden Kommune abgezogen. Diese Option ist besonders für die Kommunen interessant, die an der Grenze der Infrastrukturleistungen angekommen sind oder aus ästhetischen bzw. landschaftserhaltenden Gründen ein weiteres Wachstum ablehnen. Dies wird nunmehr durch die Zertifikatlösung finanziell belohnt. Entsprechend kann eine Gemeinde zur Er-

weiterung ihrer Siedlungsfläche im Rahmen der planerischen Ziele Kontingente zukaufen.

- Das Land kann sich das Recht vorbehalten, in einem begrenzten Umfang Anteile der gehandelten Flächenkontingente einzubehalten. Es kann diese Landesreserve dazu nutzen, wichtige, überregional bedeutsame Infrastrukturvorhaben durchzuführen oder benachteiligte Regionen stärker zu fördern.
- Für die Finanzierung zusätzlicher Verwaltungskosten einerseits und für den Ankauf von zusätzlichen Zertifikaten andererseits kann das Land Teilbeträge aus dem Zertifikathandel einbehalten.
- Die Landesregierung schafft eine Beratungsstelle für Kommunen, um dort die Kommunalvertreter mit der Kontingentlösung vertraut zu machen und sie zu einem optimalen Flächenmanagement anzuregen.

Die Börse könnte beim Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg als oberster Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde eingerichtet werden.

5. Monitoring

Der Landesregierung wird empfohlen, ein Monitoringsystem einzurichten. Damit wird in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die Ziele erreicht werden, und sichergestellt, dass die Regeln des Handelssystems eingehalten werden. Ein Lizenzsystem bedarf auch wirksamer Sanktionsmechanismen für den Fall der Überschreitung von Mengenzielen. Ein wirksames Sanktionsregime ist im Übrigen nicht nur aus ökologischen Gründen (Zielerreichung), sondern auch aus ökonomischen Erwägungen heraus geboten (Schaffung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für alle Kommunen). Analog zum Handel mit Emissionsrechten könnte einer Gemeinde für jeden Hektar, den sie für Siedlungs- und Verkehrsnutzungen ausgewiesen hat, ohne hierfür ein Zertifikat zur Verfügung zu haben, eine Zahlungspflicht auferlegt werden. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, dass die Zahlung der Sanktion die Gemeinde nicht von der Pflicht entbindet, die Fehlmenge an Zertifikaten nachträglich abzudecken.

Da eine Vorgabe von maximalen Zuwachsraten eine Einschränkung der Planungshoheit einer Kommune darstellen könnte (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), wird von verschiedenen Seiten das Instrument handelbarer Flächenzertifikate als rechtlich unzulässig eingestuft. Rechtsexperten kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Festlegung von Obergrenzen und die Einführung eines Handelssystems nicht den Kern und Wesensgehalt kommunaler Selbstverwaltung einschränken⁶. Eine Kontingentierung der Flächenausweisungen beeinflusst nicht das „wie“ der Planung, sondern gibt lediglich den Rahmen vor, innerhalb dessen die Kommunen tätig werden können. Im Vergleich zur reinen Vorgabe von Flächenzielen können durch die Handelbarkeit den Kommunen sogar Planungsmöglichkeiten eröffnet werden.

⁶ Siehe Brandt, E.; Sanden, J.: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. - Berlin 2003. = UBA-Berichte Nr. 04/2003; und Schmalholz, M.: Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Sonderheft 2002, S. 158-163

Es stellt sich außerdem die Frage der landesrechtlichen Kompetenz. Kann Baden-Württemberg ein System der Flächenkontingentierung (im Alleingang) einführen oder würde ein solches System den Rahmenvorgaben des Bundes (insbesondere Raumordnungsgesetz ROG) widersprechen? Diese Frage wurde durch einen Rechtsexperten im Auftrag des Nachhaltigkeitsbeirats untersucht, dessen Ergebnisse in die Empfehlung des Beirats eingeflossen sind⁷. Der Nachhaltigkeitsbeirat kommt zu dem Schluss, dass der Rahmen, der vom Bund vorgegeben wird, die Einführung eines Handelssystems auf Landesebene zulässt und erachtet einen Alleingang des Landes Baden-Württemberg in den kommenden Jahren für durchaus zielführend. Das Land Baden-Württemberg könnte auf diese Weise die Machbarkeit des Systems demonstrieren sowie wichtige Erfahrungen bei dessen Ausgestaltung sammeln. Der Nachhaltigkeitsbeirat sieht in einem frühzeitigen Vorgehen des Landes auch die Chance, auf Grund der gesammelten Erfahrungen die Ausgestaltung eines späteren Lizenzsystems auf Bundesebene maßgeblich mitzubestimmen und mitzugestalten. Der Nachhaltigkeitsbeirat spricht sich deshalb dafür aus, dass Baden-Württemberg als Vorreiter und Wegbereiter handelbarer Flächenzertifikate in Deutschland ein solches System in eigener Regie einführt. Zumindest auf lange Sicht wäre die Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate auf Bundesebene sinnvoll und vor allem aus Gründen des Wettbewerbs letztlich auch notwendig. Der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg empfiehlt daher der Landesregierung eine Doppelstrategie: Zum einen sollen die Ziele landesweit fixiert und mit einem Handelssystem gekoppelt werden und zum anderen soll gleichzeitig auf Bundesratsebene versucht werden, für eine solche Fixierung Partner zu gewinnen, um in einer Bund-Länder-Initiative zu einer entsprechenden Verankerung zu kommen

⁷ Siehe ausführlich dazu im Kapitel 5 des NBBW-Sondergutachtens

Internationale Erfahrungen zu ökologischem Finanzausgleich und handelbaren Zertifikaten

Problemaufriss

Umfang und räumliches Muster der Flächeninanspruchnahme zählen zu den wichtigsten Indikatoren einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Angesichts der heute stattfindenden Transformation freier oder naturnaher, zumeist landwirtschaftlich genutzter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke von über 90 Hektar je Tag¹ und der beobachtbaren Dispersion des Siedlungsraums² steht das Thema „Flächenverbrauch“ derzeit gleichermaßen prominent auf der wissenschaftlichen und politischen Agenda in Deutschland. So strebt die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie eine Reduzierung der täglichen Flächeninanspruchnahme um zwei Drittel auf 30 Hektar bis zum Jahr 2020 an³. Dabei spielen einerseits ökologische Erwägungen wie der Schutz von Natur und Landschaft eine Rolle, da die hohe Flächeninanspruchnahme die Zerstörung oder Zerschneidung von Biotopen und Habitaten oder die standortbezogene Veränderung des Mikroklimas mit sich bringt. Angesichts einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in vielen Regionen Deutschlands⁴ drängen aber auch zunehmend ökonomische und soziale Fragestellungen in den Vordergrund. Der Freiflächen beanspruchende interkommunale Standortwettbewerb um Zuwanderung und innerstaatliche Migration wird sich durch diese prognostizierte demografische Entwicklung eher noch verschärfen. Es ist zu befürchten, dass sich die Inanspruchnahme von Flächen noch stärker als bisher von der tatsächlichen Entwicklung der Bevölkerung und der kommunalen Haushalte entkoppeln wird⁵.

Anreizdilemma bei Flächennutzungsentscheidungen

Als wesentliche Triebfeder dieser Entwicklung werden die im derzeitigen Finanz- und Steuersystem verankerten fiskalischen Anreize für die Kommunen als hauptverantwortliche Planungssträger und für die Flächeneigentümer bzw. -nutzer gekennzeichnet.

Das für eine Gemeinde zur Verfügung stehende Budget wird in hohem Maße durch die Flächennutzung auf ihrem Gebiet geprägt, wobei mit einer Widmung freier oder landwirtschaftlich genutzter Flächen für Siedlungs- oder Gewerbebezwecke eine Steigerung der kommunalen Einnahmen einhergeht. Dies verdeutlicht insbesondere die Ermittlung des Zuweisungsvolumens im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs: die hohe Bedeutung, die bei dieser Berechnung der Zahl der Einwohner einer Gemeinde zufällt, führt unter anderem zum beklagten interkommuna-

¹ Statistisches Bundesamt (2004).

² Siedentop und Kausch (2004), S. 11ff.

³ Bundesregierung (2002), S. 99.

⁴ Zu Details vgl. Bucher und Kocks (1999).

⁵ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004), S. 11.

len Migrationswettbewerb. Eine ähnliche Wirkung resultiert aus der Gestaltung der gemeindeeigenen Grund- und Gewerbesteuer, deren Bemessungsgrundlagen und oder Tarife mit dem Übergang von landwirtschaftlichen in Wohn- oder gewerbliche Flächennutzungen steigen. Dagegen werden Gebiete für den Schutz von Natur und Landschaft von vielen Kommunen als Entwicklungsblockade wahrgenommen, da sie langfristig die kommunale Planungshoheit der Flächennutzung einschränken und darüber hinaus kein oder nur ein sehr geringes kommunales Einkommen im Rahmen des gegenwärtigen Steuer- und Finanzsystems generieren⁶. In den Augen zahlreicher Landnutzer bedeutet die Unterschutzstellung einer Fläche eine reale Entwertung, da diese häufig nicht mehr nach eigenen Vorstellungen produktiv genutzt werden kann. Hinzu kommt, dass in der kommunalen Bauleitplanung in der Regel eine nur unzureichende Folgekostenabschätzung erfolgt – langfristige Tragbarkeitsüberlegungen werden zu Gunsten kurzfristiger Budget- und Repräsentanzwirkungen vernachlässigt. Dies führt auch dazu, dass Erschließungskosten nur teilweise auf die Grundstückseigentümer überwälzt werden⁷.

Die Flächeneigentümer selbst werden hingegen kaum zu einer aktiven Nutzung ihrer als Bauland gewidmeten Grundstücke verpflichtet⁸. Attraktive Standorte bleiben aus spekulativen Motiven unbebaut, auch weil die Belastung der Grundstücke als Wertanlage durch die Grundsteuer gegenüber anderen Anlageformen deutlich geringer ausfällt. Zusätzliche Hemmnisse für den Transfer bebaubarer Grundstücke resultieren aus der steuerlichen Belastung des Grunderwerbs. Die beobachtbare Folge dieses Anreizsystems wird als Baulandparadoxon⁹ bezeichnet: obwohl einerseits volkswirtschaftlich betrachtet zu viel Siedlungsfläche ausgewiesen wird, besteht gleichzeitig für Bauwillige ein Mangel an verfügbarem Bauland, der entwicklungshemmend wirken kann. Um diesen Knappheiten entgegen zu treten, reagieren die Kommunen mit einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächenausweisung. Die Subventionierung der Pendelkosten ermöglicht dabei eine immer weitergehende örtliche Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz und damit eine Verlagerung der Siedlungsentwicklung in peripher gelegene, naturnähere Räume.

Anreizinstrumente einer Flächenhaushaltspolitik

Inzwischen existieren in der Literatur zahlreiche Anregungen zur Entkräftung dieses Anreizdilemmas und zur Etablierung einer Flächenhaushaltspolitik (vgl. Vorschläge in Abb. 1). Einerseits beschäftigen sich Beiträge mit der Umgestaltung existierender planungsrechtlicher oder steuerlicher Instrumente, z.B. einer Umwandlung der reformbedürftigen Grundsteuer in eine Flächennutzungs- oder Bodenwertsteuer¹⁰ oder der Berücksichtigung ökologischer Leistungen im kommunalen Finanzausgleich¹¹. Darüber hinaus existieren Vorschläge zur Einführung neuer Anreizinstrumente, z.B. interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte, die die Inan-

⁶ Bauer et al. (1996), S. 119f., Ring (2001).

⁷ Lehmann-Grube und Pfähler (1998), S. 64.

⁸ Runkel (2002), S. 141f.

⁹ Davy (1996), S. 197f.

¹⁰ Vgl. Reidenbach (1999), Bizer und Lang (2000) sowie Löhr (2004).

¹¹ Vgl. SRU (1996), Ring (2001) und den Beitrag von Perner in diesem Band.

spruchnahme freier Flächen durch Entscheidungen der kommunalen Bauleitplanung effektiv und effizient begrenzen helfen¹².

Abb. 1: Mögliche Anreizinstrumente einer Flächenhaushaltspolitik

		Instrument		
		Abgaben	Zertifikate	Finanzausgleich
Adressat	Kommune	Baulandausweisungsumlage	handelbare Flächenausweisungsrechte	ökologischer kommunaler Finanzausgleich
	Flächennutzer	Bodenwert- / Flächensteuer	handelbare Flächennutzungsrechte	
		Versiegelungsabgaben	handelbare Flächenentwicklungsrechte	

In der bisherigen Diskussion fällt jedoch auf, dass internationale Erfahrungen bei Planung und Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse nur wenig analysiert wurden. Die Untersuchung dieser Vorgehensweisen und der Vergleich mit der deutschen Situation erscheinen aber insbesondere bei der oft problematischen Integration anreizorientierter Instrumente in eine zuvor ordnungsrechtlich geprägte Steuerung lohnend.

Der vorliegende Beitrag stellt daher zwei internationale Fallbeispiele der Flächennutzungssteuerung vor und erarbeitet deren mögliches Transferpotenzial für die Situation in der Bundesrepublik. Durch die Umverteilung der kommunalen Finanzausgleichsmasse auch nach ökologischen Kriterien (ICMS-E) ist es in einigen Bundesstaaten Brasiliens gelungen, Schutzgebietsausweisungen ihres Charakters als Entwicklungsblockade zu entkleiden und kommunale Verantwortungsträger für Naturschutzbelange zu sensibilisieren. Systeme handelbarer Flächenentwicklungsrechte, wie sie in den USA als sog. „Transfer of Development Rights“ (TDR) existieren, ermöglichen einen effizienten Schutz ökologisch wertvoller Gebiete und eine Bündelung zukünftiger Siedlungsentwicklung auf raumordnerisch erwünschten Standorten durch die Übertragung baulicher Nutzungsrechte zwischen privaten Grundstückseigentümern.

Brasilien: Ökologischer Finanzausgleich „ICMS-Ecológico“

Institutionelle Rahmenbedingungen

Brasilien ist ein Megadiversitätsland, es zählt zu den Ländern mit der größten biologischen Vielfalt auf der Erde. Zum Beispiel befinden sich hier ein Drittel der weltweiten Regenwälder (Amazonas, Mata Atlântica) sowie eines der größten Feuchtgebiete der Erde (Pantanal) und eine der biologisch reichsten Savannen (Cerrado). Gleichzeitig ist die Gefährdung dieser Biodiversität enorm: Der atlantische Regenwald wurde bereits auf 9 % seiner ursprünglichen Fläche reduziert, und ca. 15 % des Amazonas sind abgeholzt. Die brasilianische Regierung erkannte in der Verfassung von 1988 ihre Verantwortung für Natur und Umwelt an und brachte deren Schutz in den Fokus politischer Entscheidungen. Der Staat verpflichtete sich im Rahmen eines Gesetzes zum

¹² Vgl. Bizer (1997), Hansjürgens und Schröter (2004), sowie den Beitrag von Leon in diesem Band.

Schutz der Biodiversität zur Ausweisung von Schutzgebieten auf allen staatlichen Ebenen¹³. Dieser „top-down“-Ansatz zentralisierter staatlicher Maßnahmen brachte Nachteile mit sich: eine Abstimmung mit Regierungsprogrammen zur wirtschaftlichen Entwicklung einerseits und den unteren administrativen Ebenen (Bundesstaaten und Kommunen) andererseits fehlte. Dies führte zu politischen Konflikten und einer sinkenden Anzahl der Ausweisung von Schutzgebieten in den neunziger Jahren¹⁴. Zur aktiven Einbeziehung der kommunalen Ebene in Naturschutzaufgaben kam es zu Beginn der 1990er Jahre mit dem fiskalischen Instrument des ökologischen kommunalen Finanzausgleichs. In einem Land mit so unterschiedlichen Ökosystemen wie Brasilien setzt dieses Instrument den Akteuren vor Ort die nötigen Anreize, auf regionale ökologische Gegebenheiten besser einzugehen, da die kommunalen Gebietskörperschaften für die von ihnen erbrachten ökologischen Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs honoriert werden. Wie sieht der aktuelle Stand der Einführung und Umsetzung des ökologischen Finanzausgleichs in Brasilien aus¹⁵?

Brasilien ist ein föderal aufgebauter Bundesstaat mit 27 Bundesländern. Die ICMS (Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços) ist die bedeutendste Steuereinnahmequelle auf Länderebene mit etwa 90 % der hier erzielten Einnahmen¹⁶. Sie ist eine Steuer auf Waren und Dienstleistungen, ähnlich der Mehrwertsteuer in anderen Nationen. Die brasilianische Verfassung von 1988 bestimmt, dass 25 % der ICMS-Einnahmen von der Landes- an die Gemeindeebene zu verteilen sind. Damit stellt die ICMS auch eine wichtige fiskalische Einnahmequelle für die kommunale Ebene dar. In der Verfassung ist ferner festgelegt, dass mindestens 75 % der Zuweisungen gemäß dem von der Gemeinde bereitgestellten Mehrwert in Form wirtschaftlicher Leistung zugeteilt werden. Die Bundesländer bestimmen die Indikatoren selbst, nach denen die restlichen 25 % der Finanzausgleichsmasse zu verteilen sind, wie z.B. die Einwohnerzahl oder die Gemeindefläche. Diese Gestaltungsfreiheit ermöglicht den Bundesstaaten, auch ökologische Indikatoren als Verteilungskriterium zu nutzen. Der am häufigsten verwendete ökologische Indikator ist die „Schutzgebietseinheit“ (Conservation Unit), der die Schutzgebietsfläche bezogen auf die Gemeindefläche je nach Schutzgebietskategorie bzw. -qualität berücksichtigt. Weitere ökologische Indikatoren, die in einzelnen Bundesländern Verwendung finden, beziehen sich auf Trinkwasserschutzgebiete, die Abfallentsorgung, die Abwasserentsorgung, die Kontrolle der Brandrodung, den Bodenschutz oder lokale Umweltpolitik.

Paraná war der erste Staat, der Anfang der 1990er Jahre die nötigen Gesetze verabschiedete, um die ICMS-E (ICMS-Ecológico, d.h. ICMS unter Einbeziehung von ökologischen Indikatoren) einzuführen (1992). Diesem Beispiel folgten bis jetzt die Staaten Minas Gerais (1996), São Paulo (1996), Rondônia (1997), Mato Grosso do Sul (2002), Tocantins und Pernambuco (2003)¹⁷. Der Bundesstaat Rio Grande do Sul hat 1993 ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, welches endgültig 1999 in Kraft trat. ICMS-E Gesetze folgten ebenfalls in Amapá (1996) und Mato Grosso (2001).

¹³ IBAMA (2002), S. 32.

¹⁴ Egler (2002), S. 218.

¹⁵ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Ring (2004).

¹⁶ Loureiro und Moura (1996).

¹⁷ Grieg-Gran (2000), May et al. (2002), Villar Martins (2003), CPRH (2003), Loureiro (2004).

Abbildung 2: Brasilianische Staaten mit ökologischem Finanzausgleich in Form verabschiedeter ICMS-E Gesetze (Stand: 2004)



In Abb. 2 werden die 10 brasilianischen Bundesstaaten mit verabschiedeten ICMS-E Gesetzen veranschaulicht (Stand 2004). Weitere Staaten haben Gesetzesinitiativen ergriffen, so Santa Catarina, Espírito Santo und Goiás. Bahia und Ceará haben entsprechende Gesetze entworfen. In Rio de Janeiro, Pará und Amazonas wurde die ICMS-E-Einführung bereits ernsthaft in Erwägung gezogen.¹⁸

ICMS-E in Paraná: Anreize für Natur- und Trinkwasserschutzgebiete

Paraná ist erfolgreicher Vorreiter der Einführung und Umsetzung des ökologischen Finanzausgleichs in Brasilien. Deshalb wird im Folgenden überwiegend auf Paraná und seine Erfahrungen mit der ICMS-E eingegangen.

Nachdem in den frühen 1980er Jahren in Paraná eine striktere Umweltgesetzgebung durchgesetzt wurde, begannen einige Gemeinden mit hohen Schutzgebietsanteilen auf die Landesregierung Druck auszuüben¹⁹. Die mit Wasser- und Naturschutzgebieten verbundenen Landnutzungsrestriktionen bewirkten, dass die Gemeinden nicht genügend wirtschaftliche Produktivität entfalten konnten, um ein entsprechendes Einkommen zu generieren. So stehen z.B. in der Gemeinde Piraquara aufgrund von Versorgungsleistungen für die Landeshauptstadt Curitiba (mit 1,5 Millionen Einwohnern) 90 % der Gemeindefläche unter Trinkwasserschutz, die restlichen 10 % der Fläche stehen unter Naturschutz²⁰. Als Anerkennung der damit verbundenen ökologischen

¹⁸ Freitas (1999), S. 5, Bernardes (1999), Loureiro (2001), MMA (2002), Loureiro (2004).

¹⁹ Loureiro und Moura (1996).

²⁰ May et al. (2002).

überregionalen Leistungen wurde die ICMS-E als ein fiskalisches Instrument eingeführt, das einerseits Gemeinden mit Großschutzgebieten für Landnutzungseinschränkungen kompensiert, andererseits Anreize für Schutzanstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualität schafft.

Nach Verabschiedung des Landesgesetzes zur ICMS-E im Jahr 1991 werden in Paraná seit 1992 5 % der Finanzausgleichsmasse aus der ICMS für Umweltbelange entnommen. Die Hälfte (2,5 %) kommt denjenigen Gemeinden mit Wasserschutzgebieten zugute, die teilweise oder vollständig die Trinkwasserversorgung für benachbarte Gemeinden gewährleisten²¹. Die andere Hälfte wird für ökologische Leistungen im Rahmen des Biodiversitätsschutzes unter Verwendung des Indikators „Conservation Units“ (CU), d.h. Schutzgebietseinheiten zugewiesen. Das Nationale System für Schutzgebietseinheiten (SNUC), welches durch ein spezielles Sekretariat für Biodiversität und Wald (SFB) des Umweltministeriums (MMA) koordiniert wird, ist auf Bundesebene für Organisation und Klassifizierung der Conservation Units zuständig.

Die Umsetzung des ICMS-E Programms erfolgt durch die Landesumweltbehörde in Paraná (IAP). Die Schutzgebietseinheiten können Schutzgebietskategorien angehören, die unter strengem Schutz stehen (z.B. Ökologische Forschungsstationen, Biologische Reservate, Nationalparks), aber auch nachhaltig genutzte Flächen beinhalten, die unter Einhaltung bestimmter Landnutzungsrestriktionen bewirtschaftet werden. Dabei wird auf Landesebene entschieden, inwieweit die Schutzgebiete je nach Strenge des Schutzgrades gewichtet werden. So werden in der Regel naturschutzfachlich äußerst hochwertige Flächen mit ihrer vollen Fläche angerechnet, aber z.B. in Paraná bestimmte lokale Gebiete von touristischem Interesse mit dem Faktor 0,1 multipliziert und damit relativ zu den hochwertigen Flächen abgewertet. Als Schutzgebietseinheiten anerkannt werden lediglich bei staatlichen Behörden offiziell registrierte Schutzgebiete, wobei diese unter staatlichem Management (Bund, Land oder Gemeinde), public-private Management oder Privateigentum und -bewirtschaftung stehen können. Paraná ist bislang der einzige Staat in Brasilien, dem es gelungen ist, neben der Quantität auch die Qualität der Schutzgebietsflächen im Rahmen der ICMS-E Zuweisungen zu berücksichtigen.

Die Teilnahme am ICMS-E Programm geschieht auf freiwilliger Basis, deshalb ist eine gute Informationspolitik ausschlaggebend für eine entsprechende Inanspruchnahme. In Paraná nehmen inzwischen mehr als 50 % aller Gemeinden am Programm teil. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Existenz von Schutzgebieten innerhalb der Gemeindefläche aufgrund dieses Programms z. T. erstmalig wahrgenommen wurde. Schutzgebiete werden von teilnehmenden Gemeinden nicht mehr als Entwicklungsblockade empfunden, manche Gemeinden oder Gemeindeverbünde entwickeln ein aktives Interesse an der Qualitätsverbesserung bestehender Schutzgebiete oder an der Ausweisung zusätzlicher Schutzgebiete bis hin zur Neugründung von Nationalparks²².

²¹ Loureiro in Echavarría (2000).

²² May et al. (2002).

Ökologische und fiskalische Wirkungen der ICMS-E

In Paraná hat die Fläche aller Schutzgebiete in Form von Conservation Units bis zum Jahr 2000 seit der Einführung der ICMS-E 1992 um 165 % zugenommen²³. Tab. 1 veranschaulicht insbesondere das starke Engagement auf kommunaler Ebene, neue Schutzgebiete auszuweisen und öffentlich registrieren zu lassen, gefolgt von vermehrten Aktivitäten auch auf Landesebene.

Tabelle 1: Öffentliche und private Schutzgebiete (in Form von normierten Conservation Units) in Paraná vor und nach der Einführung der ICMS-E²⁴

Schutzgebiete [CUs]	bis 1991 [ha]	neu nach 1991 [ha]	gesamt in 2000 [ha]	Zunahme [%]
öffentlich				
Bund	289.582	50.846	340.428	18
Land	39.859	13.804	53.663	35
Kommune	1.429	2.740	4.169	192
privat / gemischt				
APA	306.693	905.631	1.212.324	295
RPPN	0	26.124	26.124	
andere	0	53.607	53.607	
gesamt	637.563	1.052.752	1.690.315	165

Die Einführung der Qualitätsbewertung von Schutzgebieten in Paraná hatte positive Folgen hinsichtlich des Interesses der Kommunen, auch die Pflege von Schutzgebieten im Auge zu behalten²⁵. Mitunter nutzen die Kommunen einen Teil der Einnahmen aus der ICMS-E für die Schutzgebietspflege, sei es unter eigenem Engagement oder mittels Auftragsvergabe an Private. Hier hebt sich Paraná positiv von anderen Bundesländern ab. Die Qualitätsbewertung der Schutzgebietseinheiten verhindert, dass allein ihre quantitative Vermehrung zu erhöhten kommunalen Einnahmen führt. Deshalb ist die Einführung einer Qualitätsbewertung von Schutzgebieten eine wichtige und ökologisch notwendige Verbesserung der ICMS-E Programme in den anderen brasilianischen Bundesländern.

Die ökologischen Auswirkungen der ICMS-E stehen in direktem Zusammenhang mit der fiskalischen Anreizwirkung des Programms. So wurden in Paraná zwischen 1994 und 2000 jährlich Zuweisungen an die teilnehmenden Gemeinden in Höhe von etwa 50 Mio. R\$ für den Biodiver-

²³ May et al. (2002).

²⁴ May et al. (2002), eigene Darstellung. APAs („Umweltschutzgebiete“) können auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, RPPNs (private Schutzgebietskategorie) auf Bundes- oder Landesebene ausgewiesen werden.

²⁵ Grieg-Gran (2000), S. 21.

sitätsschutz verausgabt²⁶. Einzelne Gemeinden mit hohen Schutzgebietsanteilen konnten ihr Einkommen beträchtlich steigern. Beispielsweise stiegen die Einnahmen der Gemeinde Piraquara (90 % Trinkwasserschutzgebiete, 10 % CUs) um insgesamt 84 % im Jahre 1995²⁷.

May et al. (2002) haben die finanziellen Auswirkungen der ICMS-E auf kommunale Haushalte in verschiedenen Regionen Brasiliens untersucht, so auch im großen Varjão-Feuchtgebiet, das im Nordwesten des Staates Paraná gelegen ist. Besonders signifikant erhöhte sich das Einkommen der in diesem Gebiet liegenden Gemeinde São Jorge de Patrocínio, deren Schutzgebietseinheiten 52 % ihrer Gemeindefläche ausmachen. Im Jahre 1998 entsprachen die Zuweisungen aus der ICMS-E 17,6 % des kommunalen Gesamthaushaltes, im Jahr 2000 waren sogar 71% des Haushaltes auf die ICMS-E zurückzuführen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nicht jedes registrierte Schutzgebiet zu kommunalen Einnahmen aus der ICMS-E führt. Da die Mittel für die ICMS-E aus der allgemeinen Finanzausgleichsmasse entnommen werden, wird diese z.B. in Paraná um 5 % reduziert, so dass für die Verteilung über andere Indikatoren (z.B. ökonomische und soziale) eine insgesamt geringere Summe zur Verfügung steht. Damit muss eine Gemeinde ein bestimmtes Mindestmaß an Schutzgebietseinheiten relativ zur Gemeindefläche erreichen, um überhaupt ICMS-E Zuweisungen zu erhalten. Im Bundesstaat Rondônia wurde dieser Wert von Grieg-Gran (2000) berechnet: Hier müssen Schutzgebietseinheiten mindestens 25 % der Gemeindefläche ausmachen, um die verminderten Einnahmen aus ökonomischen Indikatoren zu kompensieren, damit ein Nettozuwachs aus der ICMS-E für den Kommunalhaushalt resultiert.

Transferpotential für Deutschland?

Die Berücksichtigung ökologischer Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich wird in Deutschland seit etwa Mitte der 1990er Jahre diskutiert, vorwiegend in Form wissenschaftlicher Veröffentlichungen und im Rahmen von Gutachten²⁸. Empirische Untersuchungen zur praktischen Umsetzung zeigen jedoch, dass ökologische Aufgaben bislang nur zu einem geringen Anteil Eingang in die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der deutschen Bundesländer gefunden haben²⁹. Nachsorgende und infrastrukturelle ökologische Aufgaben im Zusammenhang mit der Wasserver- und -entsorgung sowie der Abfallentsorgung sind im Rahmen von Zweckzuweisungen bereits stark vertreten. Dagegen fehlen vorsorgeorientierte Aufgaben wie der Natur- und Ressourcenschutz fast vollständig. Ein Erweiterungsbedarf der kommunalen Finanzausgleichsgesetze insbesondere im Hinblick auf den abiotischen und biotischen Naturschutz wurde festgestellt³⁰. Perner und Thöne (2002) haben einen möglichen Ansatz der Berücksichtigung von Naturschutz in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen vorgestellt, der in seinem Flächenbezug auf der Landschaftsplanung basiert. Das brasilianische Modell dagegen baut in seinem

²⁶ May et al. (2002). Zum Vergleich: im Juni 2001 entsprach 1 brasilianischer Real 0,41 US Dollar.

²⁷ Loureiro, zitiert in Echavarría (2000).

²⁸ SRU (1996), Ewers et al. (1997), Bizer et al. (1998), Bergmann (1999), Rose (1999), Ring (2001, 2002), Perner und Thöne (2002).

²⁹ Ring (2001, 2002).

³⁰ Ring (2001), Perner und Thöne (2002), Perner in diesem Band.

Flächenbezug auf den Schutzgebietskategorien des Landes auf, die auch in Deutschland bundeseinheitlich geregelt sind. Die entsprechend der Strenge des Schutzgrades gewichteten Schutzgebietseinheiten stellen einen vergleichsweise einfachen Indikator dar, da die jeweiligen Schutzgebiete in den deutschen Bundesländern bereits heute räumlich genau erfasst sind, und im Zuge der Anwendung geografischer Informationssysteme weitgehend digital verfügbar sind. Eine unmittelbare Umsetzung des brasilianischen Modells würde bedeuten, einen bestimmten Anteil der jeweiligen Finanzausgleichsmasse eines Landes vorweg zu entnehmen und diesen entsprechend den gewichteten Schutzgebietsflächen auf die kommunalen Gebietskörperschaften eines Bundeslandes zu verteilen. Alternativ könnte der Indikator Schutzgebietseinheiten im Rahmen des Nebenansatzes zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen in den kommunalen Finanzausgleich integriert werden. Beide Ansätze sind prinzipiell möglich und bei entsprechendem politischen Willen realisierbar. So werden Vorwegentnahmen für unterschiedlichste andere Aufgaben in vielen Bundesländern praktiziert. In wenigen Bundesländern geht die Fläche einer kommunalen Gebietskörperschaft im Rahmen des Nebenansatzes bereits in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Diese beiden Möglichkeiten der Integration von Schutzgebietsflächen in den kommunalen Finanzausgleich der deutschen Bundesländer haben spezifische Vor- und Nachteile, die zu diskutieren einen eigenen Beitrag erfordern würden. Entsprechende Modellrechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen dieser Alternativen werden derzeit am UFZ - Umweltforschungszentrum in Leipzig am Beispiel des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs durchgeführt.

USA: Transfer of Development Rights

Institutionelle Rahmenbedingungen

Um die jeweilige instrumentelle Ausgestaltung von umweltpolitischen Strategien zu verstehen, ist eine Betrachtung des institutionellen Umfelds im jeweiligen Regelungsbereich Voraussetzung. Im Bereich der Flächennutzungssteuerung ist bedeutsam, dass die bauliche Nutzung eines Grundstücks in der durch die traditionelle Landbesitznahme geprägten US-amerikanischen Rechtskultur weit weniger stark hoheitlich-administrativen Zwängen oder Genehmigungsbedürfnissen unterworfen ist, als unter dem seit dem Mittelalter an städtischen Strukturen geprägten Städtebaurecht im deutschen Raum³¹. Dennoch besteht die Möglichkeit, die zunächst uneingeschränkt mögliche bauliche Nutzung eines Grundstücks durch das sog. Zoning auf kommunaler Ebene, einer Mischform aus vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung, zu beschränken³². Zwar sind im bundesdeutschen System der Flächennutzungssteuerung die Kommunen wegen der ihnen für ihr Gemeindegebiet zustehenden Planungshoheit ebenso zentrale Akteure. Die politisch-gesetzgeberische Kompetenz für Naturschutzbelange ist jedoch auf Ebene der Bundesländer angesiedelt, daher bleibt der lokal organisierte Natur- und Flächenschutz ein wenig verbreitetes Phänomen. Zahlreiche der in den USA etablierten TDR-Systeme zum Schutz von wertvollen freien oder naturnah genutzten Flächen vor weiterer Bebauung sind hingegen durch lokale

³¹ David (1990), S. 219.

³² Einig (2000), S. 307.

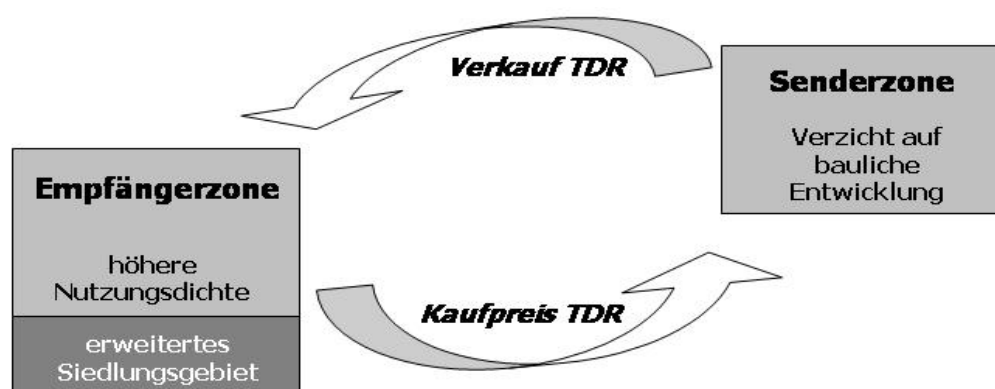
Gebietskörperschaften (City oder Township) oder auf regionaler Ebene (County) geschaffen worden³³.

Der Ansatz handelbarer Flächenentwicklungsrechte stützt sich zudem auf die im US-amerikanischen Rechtssystem verankerte traditionelle Bedeutung der Property Rights. Die Eigentumsposition besteht danach aus mehreren, voneinander separierbaren Nutzungsrechten an einem Objekt, über die auch getrennt voneinander verfügt werden kann³⁴. So ist es möglich, das bauliche Nutzungsrecht an einem Grundstück von den übrigen Eigentümerrechten abzutrennen und zu veräußern, während gleichzeitig andere Verfügungsrechte, z.B. zur landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche oder zur Veräußerung des Grundstückes, für den Eigentümer unbeschnitten bleiben. Im Gegensatz zu den in Deutschland diskutierten Flächenausweisungsrechten auf kommunaler Ebene werden die TDR daher zwischen privaten Grundstückseigentümern gehandelt.

Grobkonzept handelbarer Flächenentwicklungsrechte

Das Konzept handelbarer Flächenentwicklungsrechte basiert auf einer uneingeschränkten hoheitlichen Flächennutzungsplanung: Zunächst wird das zu schützende Gebiet als sog. Senderzone deklariert. Die dort bestehenden baulichen Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke werden beschränkt oder gänzlich zurückgenommen, den betroffenen Eigentümer werden in Höhe der Differenz zwischen ursprünglicher und nun erlaubter bzw. bereits realisierter Nutzung handelbare Flächenentwicklungsrechte zugeteilt. Durch den Verkauf (Senden) dieser Zertifikate erhalten die Eigentümer eine Kompensation für die Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten ihres Grundstücks³⁵ (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Transfer von handelbaren Flächenentwicklungsrechten (TDR), Quelle: Süess und Gmünder (2005).



³³ Für eine Übersicht bestehender TDR-Programme vgl. Machemer et al. (1999) und Machemer u. Kaplowitz (2002).

³⁴ David (1990), S. 219.

³⁵ Pizor (1986), S. 203.

Als Käufer agieren Grundstückseigentümer in der sog. Empfängerzone, die ihre Grundstücke über das zuvor geltende Höchstmaß nutzen wollen. Die Empfängerzonen sind Siedlungsbereiche, die aus raumplanerischer Sicht inneres Verdichtungspotential aufweisen oder in besonderem Maße für eine Erweiterung des Siedlungsgebiets geeignet sind³⁶. Grundstücke in der Empfängerzone unterliegen daher zumeist einer zweistufigen Planung: einer Basisdichte ohne TDR und einer Bonusdichte, die durch den Ankauf von TDR aus der Senderzone realisiert werden kann³⁷.

TDR-Programme beschleunigen auf diesem Wege die Umsetzung von planungsrechtlichen Vorgaben und verringern die Kostenbelastung der öffentlichen Hand. Die Zahlungspflicht zur Kompensation der Grundstückseigentümer in der Senderzone wird durch die Übertragbarkeit der Entwicklungsrechte von den Bauwilligen der Empfängerzone getragen.

TDR im Montgomery County, Maryland

Das Montgomery County im Südwesten Marylands liegt direkt an der Grenze zur Bundeshauptstadt Washington D.C. und weist in seinem südlichen, direkt an diesen Metropolraum angrenzenden Teil einen stark urbanen Charakter auf. Der Norden ist eher ländlich geprägt³⁸, hier überwiegt die traditionell landwirtschaftliche Nutzung.

Die starke Suburbanisierung aus Washington D.C. und das damit verbundene rasante Bevölkerungswachstum³⁹ führten allein in den 1970er Jahren zu einem Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Montgomery County um etwa 18 Prozent. 1980 wurde daher ein breiter Maßnahmenkatalog zur Bewahrung der typischen Landnutzungsstruktur und zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der agrarischen Flächennutzung verabschiedet. Wesentliches Element dieses Programms war die Entwicklung eines ca. 40.000 ha großen Pools landwirtschaftlicher Reserveflächen („agriculture reserve“), der mittels eines TDR-Programms dauerhaft von Wohnbebauung freigehalten werden sollte⁴⁰. Dieser Pool umfasst etwa ein Drittel der Gesamtfläche des County.

Senderzone

In den als Rural Density Transfer-Zone bezeichneten ländlich geprägten Regionen im Norden des County wurde die maximale mögliche Baudichte für Wohnbauten („dwelling units“) von vormals „eine Einheit je zwei Hektar“ auf die Relation „eine Einheit je zehn Hektar“ Grundstücksfläche reduziert⁴¹. Die Eigentümer erhielten somit ein übertragbares Flächenentwicklungsrecht à zwei Hektar „stillgelegter“ Grundstücksfläche.

³⁶ Süess und Gmünder (2005).

³⁷ Machemer und Kaplowitz (2002), S. 775.

³⁸ Süess und Gmünder (2005).

³⁹ Zwischen 1950 und 1960 verdoppelte sich die Bevölkerung des Montgomery County auf 340.000 Einwohner, im Jahr 1999 lebten im selben Gebiet bereits ca. 850.000 Menschen, vgl. AFT (2001), S. 3.

⁴⁰ Zu Details vgl. Johnston und Madison (1997), S. 369.

⁴¹ Diese neue Relation ergab sich als Ergebnis einer zuvor veranlassten Untersuchung über die für die Wirtschaftlichkeit agrarischer Kleinbetriebe mindestens benötigte Anbaufläche, vgl. Johnson (1979).

Empfängerzone

Empfängerzonen wurden vor allem im Süden des Montgomery County in naher Nachbarschaft zu Washington D.C. durch die lokalen Planungsbehörden ausgewiesen. Je nach dem angewandten Zonenplan erlaubte ein TDR die Überschreitung der zuvor geltenden Basisnutzungsdichte um bis zu 37,5 Wohneinheiten je Hektar⁴². Ein ab 1988 aufgelegtes Programm des Montgomery County zum Zweck des Ankaufs und der Stilllegung von Flächenentwicklungsrechten stabilisierte die Nachfrage auf dem TDR-Markt zusätzlich⁴³.

Handelsinstitutionen

Um besonders in der Anfangsphase das Vertrauen der betroffenen Grundstückseigentümer in das Programm zu stärken, wurde ein TDR-Fonds aufgelegt, der neben anderen Aufgaben auch als Käufer in letzter Instanz für angebotene Entwicklungsrechte agieren sollte. So wurde für Landwirtschaftsbetriebe die Kreditsicherung durch das Hinterlegen von TDR ermöglicht. Der Handel über private Grundstücksmakler in Zusammenarbeit mit den Planungsbehörden verlief allerdings derart zuverlässig, dass der Fonds keine Transaktion durchführen musste und bereits 1990 aufgelöst werden konnte⁴⁴.

Effekte und Erfolgsfaktoren

Das TDR-Programm im Montgomery County gilt als das erfolgreichste in den gesamten USA, nicht nur nach dem Umfang der geschützten Fläche, sondern auch nach der Häufigkeit der Nutzungsrechtstransaktionen. Zwischen 1980 und 2001 wurde etwa die Hälfte der angestrebten 40.000 ha des Pools landwirtschaftlicher Reserveflächen durch Verkauf der Entwicklungsrechte dauerhaft vor Bebauung geschützt⁴⁵, die tägliche Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke sank im gleichen Zeitraum trotz kräftigen Bevölkerungswachstums um etwa vier Fünftel.

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren des TDR-Programms lassen sich grob in drei Kategorien einteilen⁴⁶. Zunächst ist bedeutsam, dass sich das Programm in die gegebene hoheitlich-administrative Flächennutzungsplanung (Zoning) einfügt, deren Vollzug unterstützt und Teil eines groß angelegten Masterplans zum Landschaftsschutz war. Zum anderen spielen spezielle lokale Faktoren eine wichtige Rolle. Diese reichen von der allgemeinen Anerkennung der Schutzwürdigkeit der traditionellen Landnutzungsstruktur im Norden über die breite politische Unterstützung des Instruments selbst bis hin zum anhaltend hohen Siedlungsdruck auf die Empfängerzonen des County, der dichte Bebauungsformen attraktiv macht und die Nachfrage nach TDR auf einem konstant hohen Niveau stabilisiert. Letztlich spielt natürlich die Instrumentenausgestaltung selbst

⁴² Süess und Gmünder (2005).

⁴³ Insbesondere in den Jahren nach Einführung dieses Programms stieg der Preis für ein Flächennutzungszertifikat auf über 10.000 US\$, im Jahr 2000 lag er um 7.000 US\$, vgl. AFT (2001), S. 7.

⁴⁴ AFT (2001), S. 8.

⁴⁵ AFT (2001), S. 3.

⁴⁶ Machemer und Kaplowitz (2002), S. 779.

eine wichtige Rolle. Hier sind insbesondere der zwar inzwischen aufgelöste, aber für die Programmakzeptanz essentielle TDR-Fonds und das einfache, aber effektive Kalkulationsschema zur Zuteilung der Rechte auf die Grundstücke der Senderzone und bei der Gewährung zusätzlicher Bonusdichten in den Empfängerzonen zu nennen⁴⁷.

Transferpotential für Deutschland?

Einer direkten Übertragung des TDR-Ansatzes in der beschriebenen Form stehen zahlreiche Hindernisse entgegen, die eine Umsetzung in Deutschland erschweren oder gar unmöglich machen. Zunächst ist festzustellen, dass in der Bundesrepublik eine abweichende Tradition der Flächennutzungssteuerung existiert. Das grundgesetzlich zugesicherte Baurecht des Grundstückseigentümers unterliegt einem Planungsvorbehalt, d. h. Baurechte müssen erst durch Flächennutzungs- und Bebauungsplan inhaltlich bestimmt werden, bevor Baugenehmigungen erworben werden können. Ein Handel von Baurechten zum Schutz bestimmter Gebiete vor Bebauung macht in dieser Konstruktion wenig Sinn, da die zulässige Nutzung eines Grundstücks bereits treffsicher durch die kommunale Bauleitplanung gesteuert werden kann. Insbesondere bei Flächen des kommunal noch nicht überplanten Außenbereichs träte zudem die Schwierigkeit der Kompetenzabgrenzung zwischen Regional- und Bauleitplanung auf. Für Innenbereichsflächen wäre es in dieser Hinsicht noch am ehesten möglich, das TDR-Konzept zu adaptieren. Es bleibt allerdings fraglich, ob die mittels TDR möglichen Bonusdichten tatsächlich auf eine entsprechende Nachfrage stoßen, da in der Bundesrepublik bereits jetzt die planungsrechtlich zulässige maximale Bebauungsdichte vielerorts unausgenutzt bleibt⁴⁸.

In den USA konnte das Instrument auf regionaler Ebene institutionalisiert werden, während in der Bundesrepublik aus kompetenzrechtlicher Sicht zumindest Regelungen auf Ebene der Bundesländer nötig wären⁴⁹. Verfassungsrechtliche Probleme dürften aber in jedem Fall dann auftreten, wenn die handelbaren Rechte, deren Wert sich aus dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage bildet, als Kompensation für den hoheitlichen Entzug bestehender Baurechte eingesetzt würden.

Dennoch wäre zu überlegen, inwieweit ein Einsatz in städtebaulichen Sondersituationen, z.B. bei Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Bebauungsplans in Verbindung mit dem Ausgleich im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung geeignet wäre⁵⁰. Die betroffenen Grundstückseigentümer könnten in Höhe der entgangenen Nutzungsmöglichkeiten handelbare Entwicklungsrechte erhalten, die andere Eigentümer zu ausgleichspflichtigen Eingriffen in Natur und Landschaft auf ihren Grundstücken berechtigen würden. Im Zuge der Flexibilisierung der Eingriffsregelung würde diese Vorgehensweise besonders Kommunen in Ostdeutschland die

⁴⁷ Andere Programme besitzen zwar ökologisch fein differenzierte Kalkulationsschemata, letztlich aber führt diese Komplexität zu großen Akzeptanzschwierigkeiten bei den Betroffenen, vgl. Machemer und Kaplowitz (2002) S. 781.

⁴⁸ Vgl. für eine entsprechende empirische Analyse von Bauleit- und Regionalplänen Bunzel et al. (1994).

⁴⁹ Vereinzelt wird sogar die Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung betont, vgl. David (1990), S. 221.

⁵⁰ Vgl. als Beispiel die italienischen Anwendungsfälle bei Micelli (2002).

Möglichkeit eröffnen, zu groß dimensionierte Siedlungsflächen ohne den sonst anfallenden erheblichen finanziellen Kompensationsaufwand rückzuplanen.

Weiterhin können trotz der vorhandenen Unterschiede der institutionellen Rahmenbedingungen aus der Gestaltung und Implementation des TDR-Ansatzes wichtige Rückschlüsse über Erfolgsfaktoren für die Einbindung anreizorientierter Instrumente in die zuvor planungsrechtliche Flächennutzungssteuerung gezogen werden. Dies ist insbesondere für eine praxisnahe Ausgestaltung handelbarer Flächenausweisungsrechte bedeutsam⁵¹. Als wesentliche Erfolgsparameter lassen sich dabei der Rückgriff auf etablierte Steuerungssysteme (das lokale Zoning in Maryland) zum Erhalt eines kontinuierlichen Regelungsprozesses und die schrittweise Flexibilisierung dieses ordnungsrechtlichen Planungsinstrumentariums kennzeichnen. Zum anderen erwiesen sich vertrauensbildende Maßnahmen während der Programmgestaltungs- und -einführungsphase, wie vorbereitende Diskussions- und Verhandlungsprozesse mit den Betroffenen oder auch die durch den TDR-Fonds garantierten Mindestankaufpreise für die handelbaren Rechte als sehr hilfreich, um zu Beginn bestehende Widerstände zu mindern. Letztlich sollten die Parameter des Zertifikatregimes an lokale Gegebenheiten angepasst werden können. Dies gilt besonders dann, wenn auf Grund der bestehenden Kompetenzverteilungen Regelungen auf Bundes- oder Länderebene getroffen werden (müssen).

Literatur

AFT – American Farmland Trust (2001): Purchase of Development Rights and Transfer of Development Rights, Case Studies. URL: http://www.ctahr.hawaii.edu/awg/downloads/rp_AFT_TDRstudies_Boone.doc, Fact Sheet: Transfer of Development Rights, January 2001, URL: www.farmlandinfo.org/documents/27746/FS_TDR_1-01.pdf, 15.01.2005.

Bauer, Siegfried, J.-P. Abresch und M. Steuernagel (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Metzler-Poeschel. Stuttgart.

Bergmann, Eckard (1999): Lenkung der Flächenausweisung über Zuweisungen?, in: Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 555-564.

Bernardes, Aline T. (1999): Some mechanisms for biodiversity protection in Brazil, with emphasis on their application in the State of Minas Gerais. World Bank, Washington, D.C., September 1999.

Bizer, Kilian (1997): Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz: eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, Berlin.

Bizer, Kilian, D. Ewringmann, E. Bergmann, F. Dosch, K. Einig und G. Hutter (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Springer, Berlin – Heidelberg.

⁵¹ Schröter (2005).

Bizer, Kilian und J. Lang (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.

Bucher, Hansjörg und M. Kocks (1999): Die Bevölkerung in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland: Eine Prognose des BBR bis zum Jahr 2015, in: Informationen zur Raumentwicklung 11-12, S. 755-772.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin

Bunzel, Arno, T. Elsner und J. Lunebach (1994): Flächen sparen in der räumlichen Planung: Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Berlin.

CPRH – State Agency of the Environment of Pernambuco (2003): Decret Nr. 25.574 of June 2003. <http://www.cprh.pe.gov.br/ctudo-secoes-sub.asp?idsecao=178>, 27.05.2004

David, Carl-Heinz (1990): Transfer of Development Rights – TDR (Übertragung von Entwicklungsrechten) in den USA – Ein konzeptioneller Ansatz für die Fortentwicklung des deutschen Bodenrechts?, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 13 (5), S. 218-222.

Davy, Benjamin (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons?, in: Zeitschrift für Verwaltung 21 (2), S. 193-208.

Echavarría, M. (2000): Valuation of water-related services to downstream users in rural watersheds: Determining values for the use and protection of water resources. FAO Background Paper No. 4, presented at the Electronic Workshop “Land-Water Linkages in Rural Watersheds”, 18 Sept. – 27 Oct. 2000, Rome.

Egler, Ione (2002): Brazil: selling biodiversity with local livelihoods. In: O’Riordan, Timothy and S. Stoll-Kleemann (Eds.): Biodiversity, Sustainability and Human Communities, Protecting beyond the Protected. Cambridge University Press, Cambridge, S. 210-242.

Einig, Klaus (2000): Mengensteuerung des Baulandangebotes durch marktanalogue Instrumente, in: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin, S. 302-321.

Ewers, Hans-Jürgen, E. Reh binder und H. Wiggering (1997): Umweltbezogene Erweiterung des Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2, S. 135-147.

Freitas, Analuce (1999): ICMS ecológico – Um Instrumento Econômico para Conservação da Biodiversidade. WWF Brasil, Brasília.

Grieg-Gran, Maryanne (2000): Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil. International Institute for Environment and Development, Discussion Paper 00-01, London.

Hansjürgens, Bernd und C. Schröter (2004): Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch handelbare Flächenausweisungsrechte, in: Raumforschung und Raumordnung 62 (4-5), S. 260-269.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (2002): O Estado da Biodiversidade, in: GeoBrasil. Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil. Organizado por Thereza Christina Carvalho Santos e João Batista Drummond Câmara, Edições IBAMA, Brasília.

Johnson, Rene (1979): Small farm economics, Working paper prepared for Montgomery County Task Force on Agricultural Preservation, Silver Spring, Maryland.

Johnston, Robert A. und M. E. Madison (1997): From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights, in: Journal of the American Planning Association 63 (3), S. 365-378.

Lehmann-Grube, Ulrich und W. Pfähler (1998): Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb, Theorie und praktische Evidenz, in: Wirtschaftsdienst 78 (1), S. 55-64.

Löhr, Dirk (2004): Umgestaltung der Grundsteuer im Rahmen einer effizienten Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 27 (4), S. 587-606.

Loureiro, Wilson (2001): O ICMS Ecológico na biodiversidade. IAP – Regional de Campo Mourão.

Loureiro, Wilson (2004): ICMS Ecológico – a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. Curso de Engenharia Florestal, Seminário de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Paraná. <http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/eventos.html>, 12.08.2004.

Loureiro, Wilson und R.P.R. de Moura (1996): Ecological ICMS (tax over circulation of goods and services): A successful experience in Brazil. Presentation at the Workshop “Incentives for Biodiversity: Sharing Experiences”. 30.08.-01.09.1996, Montreal, Canada.

Machemer, Patricia L. und M. D. Kaplowitz (2002): A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes, in: Journal of Environmental Planning and Management 45 (6), S. 773-795.

Machemer, Patricia L., M. D. Kaplowitz und T. C. Edens (1999): Managing Growth and Addressing Urban Sprawl: The Transfer of Development Rights, Research Report 563, August 1999, Michigan State University.

May, Peter H., F. Veiga Neto, V. Denardin and W. Loureiro (2002): Using fiscal instruments to encourage conservation: Municipal responses to the ‘ecological’ value-added tax in Paraná and Minas Gerais, Brazil, in: Pagiola, S., Bishop, J. Landell-Mills, N. (Eds.): Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development. Earthscan, London, S. 173-199.

Micelli, Ezio (2002): Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy, in: Urban Studies 39 (1), S. 141-154.

MMA – Ministry of the Environment, Biodiversity and Forest Secretariat – SFB (2002): National Program for the Conservation of Biodiversity – DCBIO. Second National Report of Brazil to the Convention on Biological Diversity, preliminary version. Brasilia.

Perner, Angelika und M. Thöne (2002): Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften.

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.

Pizor, Peter J. (1986): Making TDR Work: A Study of Program Implementation, in: Journal of the American Planning Association 52 (2), S. 203-211.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, Entwurf zur öffentlichen Diskussion, Berlin.

Reidenbach, Michael (1999): Die reformierte Grundsteuer – Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik?, in: Information zur Raumentwicklung 8, S. 565-568.

Ring, Irene (2001): Ökologische Ausgleichsleistungen und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 13, S. 236-249.

Ring, Irene (2002): Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany, in: Ecological Economics 42, S. 415-427.

Ring, Irene (2004): Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ICMS-E in Brazil. UFZ Discussion Papers, No. 12/2004, Leipzig.

Rose, Michael Thomas (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 12 (2), S. 267-279.

Runkel, Peter (2002): Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik - Bestandsaufnahme und Reformbedarf, in: Zeitschrift für Umweltrecht 13, Sonderheft 2002, S. 138-146.

Schröter, Christoph (2005): Handelbare Zertifikate zur Flächennutzungssteuerung: „Transfer of Development Rights“ in den USA, UFZ-Diskussionspapier (in Vorbereitung).

Siedentop, Stefan und S. Kausch (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs. Ergebnisse einer gemeindedatenbasierten Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001, in: Raumforschung und Raumordnung 62 (1), S. 36-49.

SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2004): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004, Wiesbaden.

Süess, Andrea und M. Gmünder (2004): Transferable Development Rights – Ausländische Erfahrungen und Überlegungen zur Übertragbarkeit und Akzeptanz in der Schweiz, in DISP 160 (in Vorbereitung).

Villar Martins und G. Isla (2003): Análise do Efeito da Implantação do ICMS Ecológico no Pantanal Sulmatogrossense. Governmental School of Mato Grosso do Sul, Secretary of Public Relations (SEGES). http://www.escolagov.ms.gov.br/inicial/index.php?id=29&art_id=78, 27.05.2004

Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht

Unser Städtebaurecht ist ein Wachstumsrecht. Es entstammt einer Zeit, in der stets ein Mehr an bebauter Fläche und umbautem Raum erklärtes Ziel war. Die als Angebotsplanung konzipierte Bauleitplanung fördert den Flächenverbrauch geradezu statt ihn zu begrenzen.

Die Trennung der Nutzungsarten beruht auf den Erfahrungen des Industriezeitalters und leistet dem Flächenverbrauch Vorschub. Die Landes- und Regionalplanung erweist sich wiederholt als zahn- wie nahezu belanglos. Im Laufe der Zeit wurde ein regelrechtes Grundrecht auf Landverbrauch geschaffen, das offenbar keiner besonderen Rechtfertigung bedarf (Stichwort Baufreiheit). Dabei möchte die Bundesregierung die Flächeninanspruchnahme von heute rund 130 ha auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 herunterschrauben.

Die Erschließungsbeiträge decken längst nicht alle Kosten ab, die der öffentlichen Hand im Zuge und nach der Erschließung eines Baugebietes entstehen. Die Städte und Gemeinden bleiben häufig sogar freiwillig auf ihnen sitzen und sind schon heute nicht mehr in der Lage, die Infrastruktur angemessen zu unterhalten und zu erneuern oder etwa einen bedarfsgerechten öffentlichen Nahverkehr anzubieten. Geschweige denn, dies bei fortschreitendem Siedlungswachstum und gleichzeitig rückläufiger Bevölkerung künftig leisten oder sogar den mancherorts nötigen Rückbau bezahlen zu können.

Private und öffentliche Betriebs- und Folgekosten fallen zudem in einer baugebietsweisen, also verursachergerechten Betrachtung beim Neubaugebiet am Siedlungsrand lagebedingt langfristig höher aus als bei verdichteter Bebauung im Innenbereich oder gar besserer Auslastung des bereits Gebauten. Der Bevölkerungsrückgang schließlich wird auf breiter Front zu einem Werteverfall des Immobilienbestandes führen.

Die staatliche Finanzpolitik verschließt die Augen vor dieser Zukunft und haut in dieselbe Kerbe Flächenverbrauch. Die Erschließung neuer Wohn- und Gewerbeflächen wird überhaupt erst durch steuerliche Vergünstigungen, Subventionen und nicht angerechnete Folgekosten preislich interessant. Die Kosten, mit denen heute allgemein gerechnet wird, spiegeln die wahren Preise nicht wider.

Die wenigen sinnvollen städtebaulichen Förderprogramme werden durch andere Subventionen oder durch die Steuerpolitik um ein Vielfaches konterkariert. Bereits die Grundsteuer lenkt die Siedlungsentwicklung in Richtung Flächenverbrauch. Denn ausgerechnet bebaubare Grundstücke sowie die wegen des hohen Anteils an Erschließungs- und Nebenflächen stark Flächen zehrenden, frei stehenden Ein- und Zweifamilienhäuser werden durch die Grundsteuer aktueller Prägung am geringsten belastet. Die Debatte über Eigenheimzulage und Entfernungspauschale wird als bekannt vorausgesetzt.

Die Kommunen stehen untereinander in einem einfalls- und nahezu aussichtslosen Wettbewerb um Unternehmen (Gewerbesteuer) und Einwohner (Einkommensteuer) und verausgaben für die Baulandbereitstellung Millionenbeträge.

Dabei hat sich längst herumgesprochen: Arbeitsplätze, die an einem Ort geschaffen werden, gehen andernorts verloren und sind ohnehin recht flüchtig. Einwohner, die hier hinzugewonnen werden, wandern dort ab.

Auch wenn Finanzexperten es nicht gerne hören und wahrhaben wollen: Jede Steuer steuert, hat eine lenkende Wirkung. So manches finanzpolitische Instrument wirkt räumlich. Und allen Stadtplanern sei gesagt: Unser Städtebaurecht ist zwar eines der besten, aber um gegen den Flächenverbrauch vorzugehen, taugt es wenig. Und gegen die Macht staatlicher Finanzpolitik ist erst recht kein Plan gewachsen. Im Gegenteil, Planer verdienen am Flächenverbrauch mit mehr oder weniger schlechtem Gewissen stets mit.

Eine Anpassung des Städtebaurechts wie auch der städtebaulich relevanten Finanzpolitik an die Notwendigkeiten von Flächenschutz, Haushaltssituation, Stadtumbau und stagnierender bzw. schrumpfender sowie alternder Bevölkerung ist überfällig.

Ausreichend Gründe also, um miteinander ins Gespräch zu kommen. Es gilt, mit den Lenkungseffekten von Steuern und Subventionen gestalterisch umzugehen. Dazu müssen zunächst Flächen, Grundstücke und Gebäude innerhalb der Siedlungsgrenzen von solchen außerhalb dieser Grenzen unterschieden werden, und zwar möglichst parzellenscharf, unbürokratisch und – mit Hilfe eines gesetzlich zu definierenden Stichtages – dauerhaft.

Wie könnte das aussehen? Auf der einen Seite der Siedlungsgrenze stünden Flächen mit vor diesem Stichtag bestehenden Baurechten, also im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB; hinzu kämen Flächen im Geltungsbereich eines verbindlichen Bebauungsplans nach § 30 BauGB oder einer Satzung gemäß § 34 Abs. 4, sofern hier zum Stichtag Baurecht auch nach § 34 Abs. 1 oder 2 bestanden hätte oder es sich um die Nachnutzung einer bereits erschlossenen Fläche handelt. Raumwirksame finanzielle Leistungen des Staates, ähnlich bereits die Wohnungsbauförderung in Brandenburg, dürften sich grundsätzlich nur noch auf diese Bereiche erstrecken.

Auf der anderen Seite stünden der Außenbereich sowie verbindliche Bauleitpläne gemäß § 30 BauGB und Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB, die den oben genannten Kriterien nicht entsprechen. Für die Baugenehmigungsbehörden ist es geübte Praxis, Grundstücke baurechtlich einzuordnen. Die entsprechenden Angaben müssten lediglich an die entsprechenden Behörden weitergeben werden. Die Kommunen könnten hilfsweise die Grenzen der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Zuge der Klarstellungssatzung festlegen (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB).

Für welche finanzpolitischen Steuerungsinstrumente ist eine solche räumliche Differenzierung relevant und wie könnte sie jeweils aussehen? Einige Beispiele:

Die Grundsteuer sollte für die Kommunen künftig ideell wie materiell eine größere Rolle spielen und in ihrer lenkenden, räumlichen Wirkung neu ausgerichtet werden. Innerhalb der Siedlungen muss sich das Bauen und das Ausnutzen des Gebauten und Erschlossenen wieder lohnen, nicht das Spekulieren mit Grundstücken und Gebäuden. Die Bodenmobilität muss erhöht werden. Wer sein Grundstück ausnutzt, sollte entlastet, wer sinnvolle Nutzungsoptionen – beispielsweise in den meist locker bebauten, äußeren Stadtteilen und Vororten – offen hält, sollte belastet werden.

Vielversprechend ist hier das Modell des Difu (vgl. Apel u. a. 2001); in seiner Klarheit überzeugend, aber noch nicht ausgereift, weil ausgerechnet das (verdichtete) Bauen im Innenbereich

bestrafend und die lockere Bebauung belohnend, das Modell einer Flächennutzungssteuer (vgl. Bizer 1995). An diesem Punkt wird ein wichtiger, unten noch auszuführender Berührungspunkt mit dem Flächennutzungsplan offenbar, denn die Höhe der Grundsteuer soll sich u. a. nicht aus dem Grad der Versiegelung auf dem einzelnen Grundstück ergeben, sondern aus dem Grad der Ausnutzung erschlossener Flächen unter Berücksichtigung übergeordneter städtebaulicher Belange, wie zum Beispiel auch dem Freiraumschutz.

Weitere Ansatzpunkte: Eine Abgabe auf die erstmalige Erschließung von Bauland sollte diese Art zu Bauen deutlich verteuern. Die Grunderwerbsteuer könnte dann entfallen oder sollte selbst nur noch beim Erwerb neu erschlossener Grundstücke fällig werden. Auch Abschreibungsfristen könnten ohne weiteres räumlich gestaffelt werden. Fördermaßnahmen im Wohnungs- und Städtebau oder Mittel der Wirtschaftsförderung sollten, so sie überhaupt vertretbar sind, auf den Siedlungsbestandbeschränkt werden.

Für die Kommunen dürfte die Gewerbesteuer keinen Anreiz mehr zur Ansiedlung von Betrieben auf der so genannten grünen Wiese bieten. Die Ansiedlung von Industrie, Handel und Gewerbe auf bereits erschlossenem Gelände sollte sich für die Kommunen über den Finanzausgleich gleichwohl auszahlen.

Überhaupt bietet der Finanzausgleich weitere Möglichkeiten, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Städte und Gemeinden, die sich nachhaltig entwickeln, sollten – ganz im Sinne interkommunalen Wettbewerbs – fairerweise mehr Steuergelder erhalten als jene, die weiter auf Kosten der nachfolgenden Generationen wirtschaften.

Entsprechend könnte auch der Anteil der Städte und Gemeinden an der Lohn- und Einkommenssteuer variabel gestaltet werden. Jene, die ohne die Ausweisung von Neubaugebieten auskommen, sollten einen Zuschlag erhalten.

Für all dies wird die eindeutige Unterscheidung zwischen Flächen innerhalb und außerhalb der Siedlungsgrenze benötigt. Übergeordnetes Ziel muss es ein, die Finanzkraft und Finanzautonomie der Kommunen zu stärken. Damit eine spürbare Lenkungswirkung eintritt, müssten die beschriebenen Be- und Entlastungen in ausreichender Höhe ausfallen. Aufkommensneutrale Lösungen – darauf hinzuweisen ist nicht ohne Bedeutung – griffen also so oder so zu kurz.

Einer finanzpolitischen Reform müsste eine planungsrechtliche Reform zur Seite gestellt werden: Die Erschließungsbeiträge sollten weitere Tatbestände wie etwa die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr umfassen. Die so genannte Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch sollte verschärft werden. Siedlungserweiterungen dürften nur noch bei überwiegendem öffentlichen Interesse zulässig sein. Umnutzungen in Überschwemmungsgebieten sollten nicht mehr möglich sein. Die Kommunen sollten zur Aufstellung eines Baulandkatasters verpflichtet werden. Siedlungsbegrenzung nach außen und Dynamisierung nach innen sind zwei Seiten ein und derselben Medaille (vgl. Wachter 1993, 198ff.).

Städtebaurechtliche und finanzpolitische Umwälzungen können (nur) gemeinsam die Außenentwicklung der Kommunen wirksam und nachhaltig begrenzen und auf Ausnahmen beschränken. Die Aufmerksamkeit der Kommunen, Investoren und Grundeigentümer wäre auf das bestehende Siedlungsgefüge und die Innenentwicklung gelenkt. In die Grundstücks- und Immobilienmärkte zwischen Stadtzentrum und Vorort käme endlich Bewegung.

Unterm Strich würden auch die Bodenpreise sinken, denn die Angebotsbegrenzung jenseits der Siedlungsgrenze würde durch die Angebotserweiterung innerhalb von Stadt und Dorf überkompensiert. Ausgerechnet hier aber werden nach geltendem Recht die meisten baurelevanten Entscheidungen gefällt, ohne dass die Kommune darauf nennenswerten Einfluss hat. Daher muss sich ihre Planungshoheit künftig uneingeschränkt auf die innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile erstrecken.

Die Zulässigkeit eines Vorhabens im Innenbereich muss davon abhängig gemacht werden, dass es den Darstellungen des Flächennutzungsplanes nicht widerspricht, und zwar im Rahmen eines für Kommune und Eigentümer gleichermaßen vertretbaren Interessenausgleichs (Stichwort Sozialpflichtigkeit des Eigentums).

Dabei sollte auch die Einführung des entschädigungslosen Auslaufens eines Baurechts erwogen werden, wenn ein Grundstück längere Zeit nicht genutzt wurde und eine Nachnutzung sich nicht abzeichnet. Der Flächennutzungsplan würde so zum zentralen Steuerungsinstrument.

Unterm Strich erhielten die Kommunen mehr Freiheiten in enger gezogenen Grenzen. Um die laufende Anpassung des Planes an die sich ändernden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen und – in der Folge – die zielgenaue Allokation staatlicher Mittel sicherzustellen, sollte seine Gültigkeit grundsätzlich auf zehn Jahre begrenzt werden.

Auch der Flächennutzungsplan ließe sich, wie bereits angedeutet, mit der Finanzpolitik verschränken, indem kommunale Planungsvorgaben insbesondere als Faktor bei der Steuerbemessung einfließen.

So wird etwa vorgeschlagen, die Grundsteuerklassen danach zu differenzieren, ob es sich um eine plangemäße oder planwidrige Nutzung handelt (vgl. Rodi 2002). Dabei wäre die Maßstabsebene des Flächennutzungsplanes, solange er eine (dank Informationstechnik inzwischen auch leicht mögliche) parzellenscharfe Darstellung erlaubt, voll ausreichend. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass in Einzelfällen nicht erwünschte finanzielle Anreize zur Verdichtung bzw. für eine bestimmte Nutzungsart durch anderweitige planerische Festlegungen der Kommune neutralisiert werden könnten. Denn es gilt zwar der Grundsatz, dass eine einmal erschlossene, aber brach gefallene Fläche möglichst erneut baulich genutzt werden sollte, statt dafür eine noch nicht bebaute Fläche neu zu erschließen.

Doch sind durchaus örtliche Situationen denkbar, in denen entweder eine bestimmte Art der Bebauung oder eine Bebauung überhaupt nicht erwünscht ist; sei es, um den Anteil der Wohnnutzung in der Innenstadt zu erhöhen, eine Parkanlage in einem ansonsten dicht bebauten Stadtteil zu entwickeln oder um im Interesse einer zukunftsweisenden Verkehrspolitik Gleisanlagen langfristig als solche zu sichern.

In letzter Konsequenz liefe dies wohl auf einen als Satzung zu beschließenden Flächennutzungsplan hinaus. Angesichts der wachsenden Auseinandersetzung mit dem Bestand, die aber die Detailschärfe eines Bebauungsplanes für den größten Teil des Siedlungsgefüges nicht erreichen muss, ein nahe liegender Gedanke.

Literatur

Apel, Dieter u. a. (2001): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Berlin

Bizer, Kilian (1995): Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen, in: Natur und Recht, Bd. 17, Heft 8, S. 385 – 391

Rodi, Michael (2002): Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Bd. 13, Sonderheft, S. 164 –169

Umweltbundesamt (Hg.): Berichte, Bd. 1/00. Berlin

Wachter, Daniel (1993): Bodenmarktpolitik, Sozioökonomische Forschungen, Band 28. Bern
Abb. 3: Kassel-Unterneustadt (Foto: Gerhard Lang)

Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren- Eine Reform ist notwendig

Die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen nimmt in Deutschland weiter zu. Lag die Siedlungs- und Verkehrsfläche 1993 bei 11,3 Prozent der gesamten Landesfläche, so wuchs sie bis 2004 auf bereits 12,6 Prozent oder rund 4,5 Millionen Hektar an. Auch wenn die Geschwindigkeit der Zunahme in jüngster Zeit leicht abgenommen hat, so ist der Landschaftsverbrauch mit 93 Hektar pro Tag (2003) immer noch erschreckend.

Hauptmotor für den Flächenverbrauch ist das Finanzierungssystem der Städte und Gemeinden. Der Löwenanteil der kommunalen Einnahmen speist sich aus folgenden Quellen:

- Einkommenssteuer (15-prozentiger Anteil)
- Gewerbesteuer
- Grundsteuer
- Grunderwerbssteuer
- Staatliche Zuweisungen/Finanzausgleich

Mit Ausnahme der Gebühren sind alle weiteren ständigen Einnahmequellen für die Finanzkraft einer Kommune vernachlässigbar. Die Einnahmen wachsen oder sinken jedoch mit der Zahl der Einwohner, der Betriebe oder der bebauten Grundstücke, also mit (neuen) Baugebieten. Eine Gemeinde, die keine Baugrundstücke für neue Einwohner und Betriebe zur Verfügung stellt, riskiert beim bestehenden System, dass ihre Haupteinnahmequellen immer weniger sprudeln.

Doch die Anzahl der Betriebe und der Steuer zahlenden Menschen ist begrenzt. Deshalb befinden sich die Kommunen in einem harten Konkurrenzkampf mit ihren Nachbargemeinden um neue Einwohner und Gewerbeansiedlungen. Fast überall wird dieser mit dem Instrument der Baulandausweisung ausgefochten, also mit weiterem Flächenverbrauch. Das Schlimme dabei ist: Es wird am Ende keine Sieger, sondern nur Verlierer geben – auch und gerade in wirtschaftlicher Hinsicht. Denn die demografische Entwicklung mit dem befürchteten Bevölkerungsrückgang wird die Konkurrenz noch verschärfen und den beteiligten Kommunen exorbitante Folgekosten bei der Infrastruktur aufbürden.

Um den Flächenverbrauch und gleichzeitig den selbst zerstörerischen Konkurrenzkampf zu beenden, muss das bisherige System zur Gemeindefinanzierung reformiert werden.

In einer Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums wird die Aufnahme von Anreizen zum Flächen sparen in die Einkommensteuer abgelehnt, weil dadurch die Steuererhebung als "rein fiskalisches Instrument überfrachtet würde". Dabei weiß jeder, dass Steuern immer "steuern". Die bisherigen Kommunalsteuern beeinflussen den "Markt" der Baugebietsausweisung mehr als jedes Planungs- oder Ordnungsrecht. Deshalb sind Änderungen daran nicht nur erlaubt, sondern sogar dringend geboten. Genau diese Art der Steuerung ist Aufgabe der Politik.

Umbau der Gemeindefinanzierung- Konkrete Vorschläge für eine nachhaltige Entwicklung der Gemeindefinanzen

Damit die Kommunen eine wirklich nachhaltige Basis bekommen, und zwar in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht, ist eine umfassende Gemeindefinanzreform notwendig, die keine Einzelsteuer außen vor lässt. Eine Reform muss den Städten und Gemeinden sichere und dauerhafte Einnahmen garantieren, darf sie aber nicht zwingen, ihre Ressourcen an Grund, Boden und Landschaft zu verschleudern und dadurch in einer Abwärtsspirale der Infrastrukturkosten zu landen.

Als Grundlage für die weitere Diskussion hat der NABU zu den wichtigen Kommunalsteuern einen Änderungsvorschlag entworfen:

Anteil an der Einkommensteuer

Die Kommunen erhalten in Zukunft nur noch einen Sockelbetrag von 12 statt der bisherigen 15 Prozent. Einen Bonus von drei Prozentpunkten bekommt jede Gemeinde, die ein umfassendes Innenentwicklungskonzept vorlegt und auf die Neuausweisung von weiteren Baugebieten im Flächennutzungsplan verzichtet. Weitere drei Prozentpunkte, also insgesamt 18 Prozent, können die Kommunen einstreichen, die darüber hinaus auch die im Flächennutzungsplan bereits ausgewiesenen Baugebiete am Siedlungsrand nicht mehr per Bebauungsplan beschließen. Sie werden dafür belohnt, dass sie sich auf ihre bisherigen Siedlungsgrenzen beschränken und auf die Reserven im Bestand konzentrieren. Vorbehaltlich einer genauen Rechnung könnte dieser Umbau aufkommensneutral erfolgen.

Gewerbesteuer

Wenn die Gewerbesteuer mit ihrer Flächen fressenden Wirkung schon nicht ersetzt wird, dann sollte auch hier ein deutlicher Anreiz zum Flächen sparen eingebaut werden. Das Hebesatzrecht der Kommunen wird nicht angetastet, aber der vom Bundesgesetzgeber vorgegebene Gewerbesteuermessbetrag beträgt zukünftig für neue Gewerbebetriebe außerhalb des Siedlungsbestandes das Doppelte oder sogar das Dreifache dessen, was für Neuansiedlungen im bereits bebauten Bereich bezahlt werden muss. Neue Gewerbegebiete gelten als Bestand, wenn ihre Fläche zu einem bei Änderung des Gesetzes festgelegten Stichtag bereits innerhalb der Siedlungsgrenzen liegt oder zu mehr als 50 Prozent belegt ist. Damit wird es sich jeder Betrieb zweimal überlegen, ob er wirklich auf die "Grüne Wiese" muss oder nicht besser im Ort bleibt. Außerdem wird ein Mindesthebesatz für alle eingeführt, um das Steuerdumping einzelner Kommunen zu beenden. Das reduziert die Konkurrenz und verstetigt die Einnahmen der Gemeinden.

Grundsteuer

Die Grundsteuer ist zwar im Prinzip eine gute Gemeindesteuer. Grund und Boden kann nicht weichen, zu vielen kommunalen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge besteht ein enger Zusammenhang, Einnahmen fließen stetig, und die Belastung verteilt sich auf zahlreiche Schul-

tern. Unverständlich also, warum die Grundsteuer in den bislang diskutierten Modellen einer Gemeindefinanzreform nicht vorkommt. Allerdings wirkt sie auf die Siedlungsentwicklung expansiv.

Im Hinblick auf die erzielbaren ökologischen Lenkungswirkungen und um die Einnahmesituation der Kommunen dauerhaft zu verbessern, sollte eine reformierte Grundsteuer Bodenfläche und Bodenwert besteuern und mit einem Mindesthebesatz ausgestattet werden. Die Besteuerung des Bodenwerts sollte nach einer schrittweisen Anpassung schließlich 0,5 Prozent (Wohnen) bis 0,6 Prozent (Gewerbe) des Bodenwerts pro Jahr, die Besteuerung der Grundstücksfläche 50 Cent (Wohnen) bis 1 Euro (Gewerbe) pro Quadratmeter Grundstücksfläche betragen. Dies entspricht einem Konzept des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Dicht bebaute Grundstücke und maßvolle Flächeninanspruchnahmen würden entlastet. Unbebaute, aber erschlossene Grundstücke sowie die Bodenspekulation würden im Ergebnis höher belastet. Entsprechendes gälte für auf Dauer besonders kostenträchtige und zudem ökologisch bedenkliche Siedlungsformen wie etwa freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser, flächenintensive Gewerbe- und Einzelhandelsbetriebe.

Grund und Boden würde so auch anderen Vermögensarten näherungsweise gleichgestellt – eine Forderung des Bundesverfassungsgerichts. Insgesamt könnte auf diese Weise das Grundsteueraufkommen (Grundsteuer B) von heute rund 8 auf künftig 16 Milliarden Euro verdoppelt werden. Baulücken und Brachflächen würden so mobilisiert und Anreize für eine flächensparende Bebauung gesetzt. Die Grundsteuer könnte so zur wichtigsten Kommunalsteuer aufgebaut werden.

Ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen könnte zur Altlastensanierung oder zur Anlage von Grünflächen in Innenstädten verwendet werden. Auf diese Weise würden sowohl von der Besteuerung als auch von der Verwendung der Steuereinnahmen positive Umweltwirkungen ausgehen. Im Rahmen einer umfassenden Steuerreform könnten durch höhere Erträge bei der Grundsteuer sogar Entlastungsspielräume bei anderen Steuerarten entstehen. In einigen, gerade auch wirtschaftlich sehr erfolgreichen Staaten, spielt die Grundsteuer aus guten Gründen eine viel größere Rolle als hierzulande.

Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer sollte auf vor einem bestimmten Stichtag bereits bebaute oder erschlossene Grundstücke nicht mehr erhoben werden (Begünstigung des Bestands). Stattdessen sollte sie nur bei einem Handel solcher Grundstücke fällig werden, die nach dem Stichtag bebaut bzw. erschlossen wurden (im Sinne einer nicht nur einmalig, sondern bei jedem Kauf wiederkehrend anfallenden Neuerschließungsabgabe).

Kommunaler Finanzausgleich

Bislang erfolgt der Finanzausgleich nach Steuerkraft und Einwohnerzahl einer Kommune. Zukünftig zählen weniger die Köpfe, sondern mehr die Aufgaben, die eine Gemeinde zu erfüllen hat. Wichtigstes Kriterium für die Verteilung im Finanzausgleich ist dann die nachhaltige Ent-

wicklung. Das Ansammeln von Einwohnern durch riesige Neubaugebiete wird nicht mehr mit Leistungen aus dem Finanzausgleich belohnt. Ein Oberzentrum hat naturgemäß weit mehr überörtliche Aufgaben als eine kleine Gemeinde auf dem Land. Doch durch die Stadtflucht und Suburbanisierung fehlen den Zentren die dafür erforderlichen Mittel. Ein ökologisierte Finanzausgleich korrigiert diese Fehlentwicklung, belohnt Kommunen, die sich auf die Innenentwicklung konzentrieren und honoriert Aufgaben im Bereich der Landschaftspflege – zum Beispiel zur Bereitstellung von Erholungsräumen. Der zukünftige Ausgleich ist damit nicht nur ökonomisch gerechter, weil er sich an der tatsächlichen Ausgabenstruktur orientiert, sondern gibt auch wichtige Anreize zum Flächensparen.

Punktuelle Änderungen einzelner Kommunalsteuern sind weitgehend wirkungslos. Sie sichern auf lange Sicht weder die Finanzkraft der Kommunen, noch ändern sie die fatalen Folgen des Systems. Mit der vom NABU vorgeschlagenen, umfassenden Finanzreform würden sich die Städte und Gemeinden nicht mehr um Einwohner und Betriebe streiten, sondern um den attraktivsten Ortskern. Der Zwang zur Neuflächenausweisung wäre verschwunden. Gleichzeitig wäre damit ein starker Anreiz gegeben, die vorhandene Infrastruktur möglichst optimal auszunutzen. So könnten die Weichen für eine wirklich nachhaltige Siedlungsentwicklung inklusive dauerhafter Kommunaleinnahmen gestellt werden.

Mit Wachstum in den Ruin

Die Gemeindefinanzreform der Bundesregierung baut weiter auf wachsende Städte und Gemeinden. Das vernachlässigt ökologische Prinzipien und ökonomische Erfordernisse.

Die von der Bundesregierung geplante Gemeindefinanzreform verdient ihren Namen nicht. Denn die staatlichen Zuweisungen, rund 30 Prozent aller Einnahmen, der Einkommensteueranteil, die Grundsteuer und auch Infrastrukturausgaben bleiben außen vor. Und die beabsichtigten Veränderungen werden wohl nicht einmal den Winter überstehen.

Länger werdende Wege zu Schule und Theater, ein ausgedünnter öffentlicher Nahverkehr, Wohnungsabriss und Investitionsstau in Millionenhöhe bei der Sanierung der Infrastruktur kennzeichnen die Situation in vielen Kommunen. Sie wird sich durch die demografische Entwicklung verschärfen.

Immerhin dringt allmählich in das öffentliche Bewusstsein, dass sich steigende Kosten auf immer weniger Einwohner in immer ärmeren Kommunen verteilen; und dass private und öffentliche Aufwendungen umso höher ausfallen, je verstreuter Bewohner, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen in den Kommunen und über das Land verteilt sind. Davon sind vor allem Frauen, Kinder, Jugendliche und die wachsende Zahl alter Menschen betroffen. Mit Nachhaltigkeit hat das alles nichts zu tun. Noch profitieren peripher gelegene, locker bebaute und somit teure Siedlungsteile von der Quersubventionierung durch städtebaulich integrierte, effizient genutzte und daher tatsächlich vergleichsweise kostengünstige Standorte beziehungsweise deren zahlende Bewohner, Nutzer und Eigentümer. Künftig wird es nicht nur auf breiter Front zu einem Nachfragerückgang und Werteverfall des Immobilienbestandes kommen. Wer heute noch in Randzonen baut, muss auch mit überproportional steigenden Betriebs- und Lebenshaltungskosten, mitunter auch sozialer Isolation rechnen.

Wenn sich die Kommunen in dieser Situation auf ihre Kernaufgaben und -bereiche und auf Bestandserhalt und -optimierung konzentrieren, dann stärkt das auf Dauer ihre Finanzkraft und Finanzautonomie. Der Weg dahin führt zunächst über Bund und Länder. Doch sowohl die Bundesregierung als auch die Länder verharren mit ihren Konzepten in einer Vergangenheit, in der unsere Städte und Gemeinden fast ausnahmslos von Zuwachs geprägt waren und der Staat die dafür geeigneten Instrumente, Mittel und Wege bereitstellte. Diese führen heute aber geradezu in den Ruin. Das gilt besonders für die Gemeindefinanzierung. Denn sie ist nach wie vor auf Zuwachs angelegt, setzt Zuwachs voraus und hat Zuwachs zur Folge.

Zwei Beispiele: Die Grundsteuer ist zwar im Prinzip eine gute Gemeindesteuer. Grund und Boden kann nicht weichen, zu vielen kommunalen Leistungen besteht ein enger Zusammenhang, Einnahmen fließen stetig, und die Belastung verteilt sich auf zahlreiche Schultern. Unverständlich also, warum die Grundsteuer in den bislang diskutierten Modellen einer Gemeindefinanzreform nicht vorkommt. Allerdings wirkt sie auf die Siedlungsentwicklung expansiv. Denn ausgerechnet bebaubare, also unbebaute, aber erschlossene Grundstücke sowie die wegen des hohen Anteils an Erschließungs- und Nebenflächen stark flächenzehrenden und mit hohen Folgekosten

verbundenen Ein- und Zweifamilienhaussiedlungen in den Randzonen werden am geringsten belastet. Anreize für die nötige Innenentwicklung und für eine flächensparende Bebauung (Hochhäuser zählen nicht dazu!) sind in der Grundsteuer aktueller Prägung nicht enthalten.

Die Kommunen stehen außerdem untereinander in einem einfalls- und nahezu aussichtslosen Wettbewerb um Unternehmen (Gewerbsteuer) und Einwohner (Einkommensteuer) und verausgaben für die Baulandbereitstellung Millionenbeträge. Das Preisgefälle zwischen Stadt und Land im Verein mit der Steuerpolitik nötigt die Städte und Gemeinden zu einem solchen Expansionskurs. Dabei hat sich längst herumgesprochen: Arbeitsplätze, die an einem Ort geschaffen werden, gehen andernorts verloren und sind ohnehin recht flüchtig; die Menschen ziehen nur von einer Kommune in die andere. Klinkt sich eine Kommune aus diesem Wanderzirkus aus, droht ihr bislang die Ausblutung. Wie auch immer: Viele werden früher oder später vor dem unbezahlbaren Trümmerhaufen ihrer Zersiedelung stehen.

Deutlich wird, dass sich Nachhaltigkeit mit den alten Rezepten nicht gestalten lässt. Investitionen auf der so genannten grünen Wiese und im Umland der Hochpreisregionen sind nur kurzfristig rentabel. Staat und Politik sind daher gefragt, korrigierend einzugreifen. Kommunen ebenso wie ihren Bewohnern und den Unternehmen muss nicht mehr länger Expansion, sondern Bestandspflege, Kompaktheit im menschlichen Maßstab und Verweilen am Ort so attraktiv wie möglich gemacht werden. Besonders für Familien muss das Leben in der Stadt angenehm werden, Unternehmen muss die Entscheidung für einen städtebaulich integrierten Standort unterm Strich Vorteile bringen. Die Kosten für Bau, Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur müssen verursachergerecht verteilt werden. Die Kommunen müssen in einen Wettbewerb um nachhaltige Entwicklung treten, sich nach Kräften um die Wohn-, Standort- und Lebensqualität und um individuelle Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft kümmern können.

So sollte die Grundsteuer künftig ideell wie materiell eine viel größere Rolle spielen und in ihrer lenkenden Wirkung neu ausgerichtet werden. Innerhalb der Siedlungen müssen sich mit ihrer Hilfe das Bauen wie auch das Ausnutzen und der Eigentumswechsel des Gebauten und Erschlossenen wieder lohnen. Das läuft nicht nur auf eine andere Bemessung hinaus, bei der Größe und Lage des Grundstücks und der Bodenwert maßgeblich sein müssen, sondern auch auf eine deutliche Mehrbelastung erschlossener und/oder untergenutzter Grundstücke. Für diese Zwecke kann mit Hilfe einer Stichtagslösung und unter Zuhilfenahme des Baugesetzbuches der besiedelte Bereich einer Kommune dauerhaft von dem so genannten Außenbereich unterschieden werden.

Doch eine runderneuerte Grundsteuer genügt nicht. Grunderwerb im besiedelten Bereich sollte von der Grunderwerbsteuer befreit werden. Die Gewerbesteuer sollte zur Ansiedlung von Betrieben auf bereits erschlossenem Gelände anregen. Und der Anteil der Städte und Gemeinden an der Einkommensteuer könnte variabel gestaltet werden: Kommunen, die ihre Kräfte und Investitionen nachweislich auf den Bestand konzentrieren, die zudem in hohem Maße in Grünräume und Lärminderung investieren, sollten einen Zuschlag erhalten. Auch der Finanzausgleich bietet zahlreiche Möglichkeiten, den Kommunen eine langfristig vernünftige Entwicklung schmackhaft zu machen. Auf diese Weise können Finanzautonomie und Finanzkraft der Kommunen nachhaltig gestärkt und die Gemeindefinanzierung über den Tag hinaus reformiert und somit zukunftsfest gemacht werden.

Zukunftsfähige Raumnutzung: Boden gut machen – Steuern und Abgaben für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Kurzfassung

Der nachfolgende Beitrag gibt wichtige Passagen des Positionspapiers des BUND-Arbeitskreises „Zukunftsfähige Raumnutzung“ (BUND Hg. 2004) wider, das sich mit den notwendigen Instrumenten für eine ökologisch nachhaltige Raumnutzung auseinandersetzt. Der Fokus des Beitrags liegt auf den Empfehlungen zur Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsinstrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Empfohlen wird ein Instrumentenverbund mit ordnungs- und planungsrechtlichen Regelungen. Das bestehende Steuer- und Subventionssystem soll aufkommensneutral modifiziert werden. Eckpunkte der Strategie bilden die Abschaffung flächenverbrauchsbegünstigender Subventionen wie Eigenheimzulage und Entfernungspauschale, die Abschaffung der Grunderwerbssteuer, um den Wechsel von Wohneigentum zu erleichtern und die Umgestaltung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer mit stärkerer Lenkungswirkung

1. Der Flächenverbrauch in Deutschland und Forderungen zur Minimierung

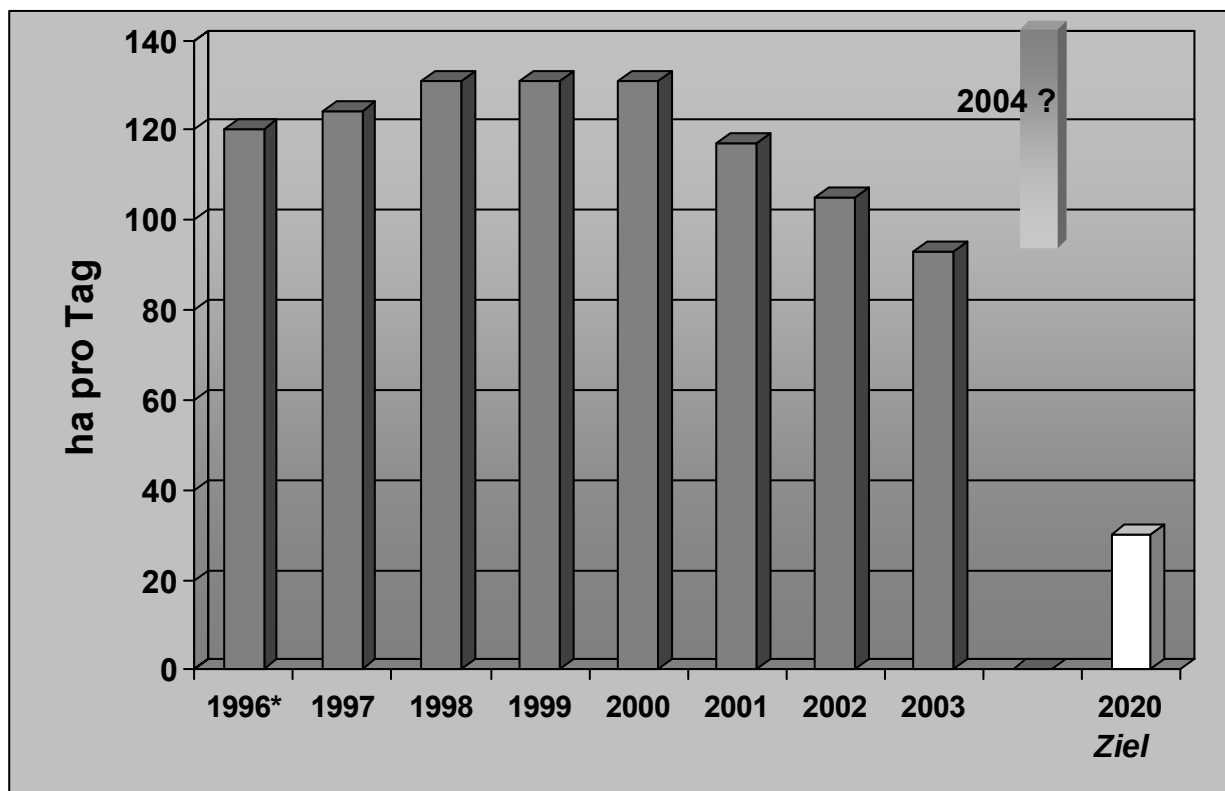
Erste Forderungen nach einer Umkehr der stetig wachsenden Inanspruchnahme von biologisch-ökologisch aktiven Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken wurden vom wissenschaftlichen Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bereits Ende der achtziger Jahre geäußert (vgl. ARL Hg. 1987). Nach einer Phase der beschleunigten Ausweisung von Flächen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung erneuerte dann das Wuppertalinstitut die Diskussionen durch die Forderung nach einem Nullwachstum der Siedlungsentwicklung bis zum Jahre 2010 (vgl. BUND / MISEREOR Hg. 1996). Die Frage der „richtigen“ Zielsetzung zur Eindämmung des Flächenverbrauchs stand in den Folgejahren im Fordergrund der weiteren Diskussionen. Die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ – ein Gremium in dem sich Wissenschaft und Politik vereint – einigte sich 1998 auf das Ziel, die Verbrauchsrate im Jahre 2010 auf 10% des Basiszeitraums von 1993-95 zu reduzieren und langfristig auf Null zu senken (Deutscher Bundestag Hg. 1998). Das Bundesministerium für Umwelt verständigte sich dann – damals noch unter christdemokratischer Leitung von Angela Merkel – auf den Kompromiss, die Verbrauchsrate bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag senken zu wollen. Dieses Ziel wurde nach dem Regierungswechsel 1998 von der rot-grünen Koalition übernommen und findet sich heute auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung 2002).

Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken war nach dem starken Anstieg zum Ende der neunziger Jahre in den Jahren 2001 bis 2003 progressiv rückläufig. Der Siedlungsflächenzuwachs lag 2003 erstmals unter der notwendigen jährlichen Verringerung, um im Jahr 2020 einen täglichen Verbrauch von 30 ha zu erreichen (siehe Abb. 1). Die sprunghafte Erhöhung in 2004, die zum Teil mit statistischen Ungenauigkeiten erklärt

wird, relativiert jedoch die guten Zahlen der Vorjahre. Insgesamt gesehen sind die zumindest im Durchschnitt sinkenden Verbrauchszahlen der letzten Jahre jedoch keineswegs Anlass zur Entwarnung. Die Flächeninanspruchnahme in Deutschland korreliert seit 1950 eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung und hat sich damit von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelt (Schaal 1999, 25). Es ist daher zu erwarten, dass mit einer Konjunkturbelebung auch die Flächeninanspruchnahme wieder ansteigen wird, sofern keine wirksamen Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Bei der Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken sind regional unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten. Regionen mit schwacher ökonomischer Entwicklung, insbesondere in den neuen Bundesländern, haben derzeit ein sehr geringes Siedlungsflächenwachstum mit rückläufigen Siedlungsdichten (Einwohner pro km² SuV-Fläche) aufgrund der negativen Bevölkerungsentwicklung. Stadtferne Regionen (z.B. Uckermark, Prignitz, Mecklenburg-Vorpommern) und Kernstädte verlieren in der Bevölkerung durch Abwanderung in wirtschaftlich stärkere Regionen und in die Ballungsrandzonen. Während in wirtschaftlich starken Regionen die Siedlungs- und Verkehrsfläche durch Neuausweisung fortwährend erweitert wird, wachsen in den peripheren ländlichen Regionen und in den Kernstädten lediglich die Leerstände und überständige materielle Infrastruktur wird zu einer zunehmenden finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte (vgl. Dosch / Beckmann).

Abbildung 1: Siedlungsflächeninanspruchnahme 1996 -2003



*Durchschnittswert für den Zeitraum 1993 – 1997

(Quelle: Umweltbundesamt 2005, ergänzt)

2. Modifikation der bestehenden Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme

Der BUND formuliert in seinem Positionspapier zentrale Forderungen, mit denen das Ziel eines verringerten Flächen- und Umweltverbrauchs für eine nachhaltige Raumentwicklung angesteuert werden kann (vgl. BUND Hg. 2004). Ein eindeutiges, quantitativ „richtiges“ Ziel für die Verringerung des Flächenverbrauchs lässt sich weder wissenschaftlich noch politisch hinreichend begründen. Nimmt man jedoch den politischen Auftrag einer nachhaltigen Raumentwicklung i.S. der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ernst (vgl. Bundesregierung Hg. 2004), so wird deutlich, dass Bund, Länder und Gemeinden rasch ein Instrumentarium entwickeln und anwenden müssen, mit dem erfolgreich Schritte zu einem verminderten Flächenverbrauch und zu geringeren Umweltbelastungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft eingeleitet werden.

Die erforderlichen planungs- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Minimierung des Flächenverbrauchs müssen vor dem Hintergrund der absehbaren rückläufigen demographischen Entwicklung, der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung einräumen und die Bestandssanierung vor den Neubau von Wohn- und Gewerbeflächen setzen. Die Siedlungsentwicklung muss in den Grenzen der Städte und Dörfer von heute stattfinden. Dabei ist insbesondere die Nachweis- und Begründungspflicht mangelnder Alternativen im Siedlungsbestand in der Genehmigungspraxis bei der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten zu verbessern.

Eine zielgerechte Steuerung der Inanspruchnahme von biologisch-ökologisch aktiven Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken sowie die Reduzierung der ökologischen Belastungen der Siedlungstätigkeit muss das bestehende Instrumentarium kritisch hinterfragen und ggf. ergänzen. Die entscheidenden Instrumente, die die Intensität und den Umfang der Inanspruchnahme steuern können, sind planerische und ordnungsrechtliche Maßnahmen einerseits sowie relevante ökonomisch-finanzpolitische Instrumente.

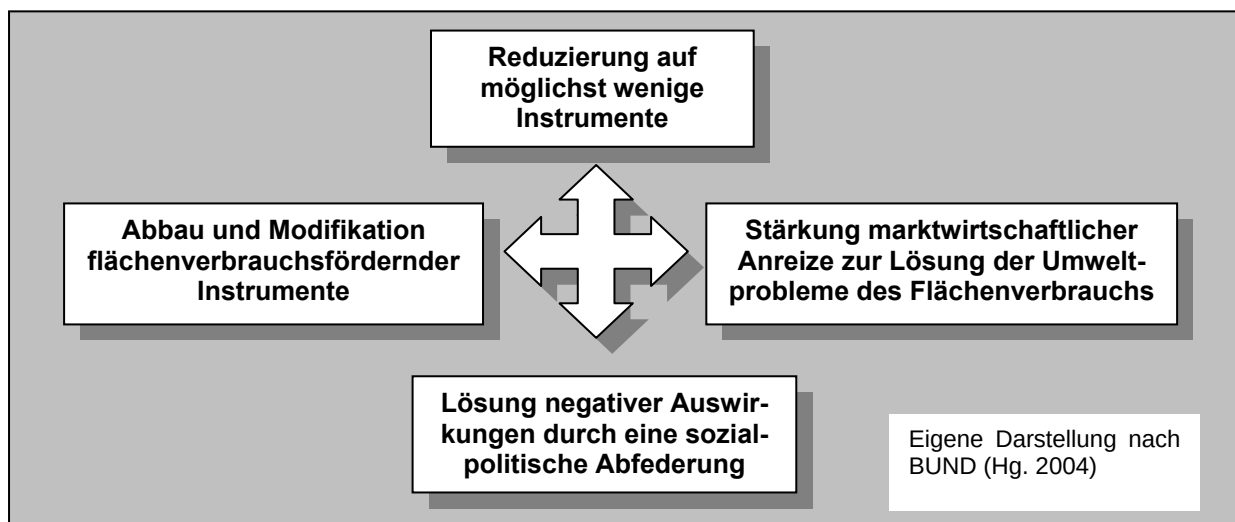
Eine Vielzahl von Regelungen, die das Entscheidungsverhalten der Gemeinden und der Grundstückseigentümer beeinflussen, wirken heute darauf hin, diese Grundstücke baulich zu nutzen und zu versiegeln. Grundstückseigentümer handeln ökonomisch rational, wenn sie die höchste aller möglichen Grundrenten anstreben. Der Bodenpreis berücksichtigt i.d.R. nur zwei mögliche Nutzungen - die land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung und die bauliche Nutzung. Ökologische Funktionen finden im Bodenpreis keine direkte Berücksichtigung. Indirekt wird der Baulandpreis ggf. über die eingeforderte Realisierung von Kompensationsmaßnahmen lediglich leicht erhöht. Zudem verfolgen auch die Gemeinden, sofern sie Grundstückseigentümer sind, das Ziel, ihre Grundstücke gewinnbringend zu vermarkten. Alle bei der planerischen „Aufwertung“ eines Grundstücks beteiligten Akteure profitieren letztlich von der Vermarktung des Grundstücks. Städtische Vermessungsämter, Notare, Planer und Architekten, die ihre Gebühren und Honorare nach dem Bodenwert bemessen, haben ein individuelles ökonomisches Interesse an der baulichen Verwertung einer Grundfläche (Schaal 1999).

Planerische Darstellungen und Festsetzungen sowie ordnungsrechtliche Maßnahmen in Form von Ge- und Verboten setzen den Rahmen für die künftige Entwicklung der Bau- und Siedlungstätigkeit. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen vor allem die marktwirtschaftlichen Kräfte (z.B. Bodenpreise, Transportkosten, Agglomerationsvorteile) die tatsächliche Siedlungstätigkeit und

die Art und Weise der Nutzung der Fläche. Die laufenden Prozesse der Raumnutzung und insbesondere die mit der Flächennutzung verbundenen Umwelteffekte werden aber durch diese Steuerungsmechanismen nur unzureichend im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt gelenkt. Hier bedarf es daher einer Korrektur der Marktpreise durch Steuern und Subventionen sowie einer Erhebung von Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben bzw. zur Steuerung der Nutzung öffentlicher Güter.

Die Strategie des BUND basiert auf den in Abb. 2 dargestellten Gestaltungsprinzipien. Auf der einen Seite sollen Subventionen abgeschafft werden, die den Flächenverbrauch erhöhen oder verkehrsintensive Raumnutzungsstrukturen schaffen. Andererseits sollen ökonomische Anreize für öffentliche und private Akteure geschaffen werden, um die Beanspruchung der Umwelt zu Siedlungs- und Verkehrszwecken so gering wie möglich zu halten. Die Vorschläge streben an, Lenkungswirkungen zu optimieren und das Steuerungssystem zu vereinfachen. Sofern aus den vorgesehenen Maßnahmen soziale Probleme resultieren, müssen diese mit sozialpolitischen Instrumenten abgefedert werden.

Abbildung 2: Gestaltungsprinzipien für einen Instrumentenverbund



3. Effektivere Nutzung von Ordnungsrecht und Planungsinstrumenten

In der deutschen Umweltgesetzgebung besteht kein Mangel an planerischen Instrumenten. Jedoch ist ein eklatantes Vollzugsdefizit im praktischen Umgang der Planungsinstrumente auf allen Ebenen feststellbar. Dabei zeigen sich vor allem zwei Defizite: Zum einen besteht in den Gemeinden aufgrund des oben erläuterten finanzpolitischen Eigeninteresses eine Tendenz zu einer übermäßigen Flächenausweisung, die häufig über den langfristigen Bedarf unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung hinausgeht. Diese Ausweisungspraxis schafft sich gewissermaßen selbst den Bedarf, wobei allerdings häufig die Folgeinvestitionen an Infrastruktur nicht einmal aus rein ökonomischer Sicht hinreichend beachtet werden. Zum anderen sind zwar im Baugesetzbuch Abwägungsgebote wie die Bodenschutzklausel nach § 1a BauGB „Mit Grund und Boden soll schonend und sparsam umgegangen werden <...>“ zu beachten und die

Verantwortung gegenüber künftiger Generationen nach § 1 (5) BauGB verankert. Diese allgemeinen und unverbindlichen Leitsätze reichen aber in der Praxis nicht, um die Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken wirksam zu begrenzen. Neue Bauflächen werden regelmäßig auch dann ausgewiesen, wenn kein Nachweis geführt wird, dass das Vorhaben auf vorhandenen Innenbereichsflächen nicht realisiert werden kann. Ein erhebliches, der Politik und Verwaltung bei weitem noch nicht hinreichend bewusstes Flächenpotenzial befindet sich in den Baulücken, kleinen Brachen und anderen „Nachverdichtungsflächen“.

Die Erfahrung zeigt, dass die vorhandenen planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente nur dann in der täglichen Praxis tatsächlich wirksam angewendet werden, wenn von den politischen Rahmenbedingungen her entsprechende Anreize gesetzt werden. Zentraler Ansatzpunkt für eine flächen- und umweltschonende Handhabung des planerischen Instrumentariums der Kommunen muss eine Anpassung des finanzpolitischen Systems sein, um das dem Eigeninteresse der Kommunen dienende Handeln stärker an die gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitserfordernisse anzupassen. Dazu gehört insbesondere eine entsprechende Reform der Gewerbesteuererinnahmen und des Einkommenssteueranteils der Kommunen sowie des kommunalen Finanzausgleichs (BUND Hg. 2004).

4. Ökonomische Lenkungsinstrumente

Mit planungs- und ordnungsrechtlichen Regelungen allein kann demnach eine Umkehr der Flächeninanspruchnahme nicht erreicht werden. Sowohl auf der Ebene der Kommunen als auch für individuelle Haushalte und Unternehmen sollen neue ökonomische Anreize für eine umweltgerechte Steuerung der Flächennutzung geschaffen werden. Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Flächennutzung geht es also darum, durch finanzpolitische Instrumente veränderte Preisstrukturen zu schaffen, die eine umweltschonende und flächensparende Raumnutzung der einzelnen Unternehmen und Haushalte wirtschaftlich lohnend machen bzw. umgekehrt umweltbelastende Verhaltensweisen aus einzelwirtschaftlicher Sicht unattraktiv werden lassen. Dabei kann es nicht nur um eine Reduzierung des statistisch erfassten Flächenverbrauchs gehen, sondern es müssen auch Anreize für eine Verminderung der Umwelt- und Naturbelastungen im Bestand gegeben werden.

Tatsächlich existiert bereits eine Vielzahl ökonomischer Regelungen in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und in Form von finanziellen Förderungen, die auf die Siedlungsentwicklung und Flächennutzung in unterschiedlicher Weise einwirken. Damit steuerliche Anreize im Sinne der ökologischen Lenkungswirkung den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung (u. a. der Verminderungen der Belastungen durch Flächenverbrauch) gerecht werden und entsprechende gesamtgesellschaftlich notwendige Verhaltensänderungen auslösen, ist eine drastische Änderung und Neuordnung des Steuer- und Subventionssystems notwendig. Angestrebt wird eine aufkommensneutrale Modifizierung des Steuer- und Subventionssystems, wobei gleichzeitig eine Vereinfachung des finanzpolitischen Instrumentariums erreicht werden soll.

Zentrale Elemente bilden eine reformierte umweltbezogene Flächensteuer und die ersatzlose Streichung von (umweltschädigenden) Subventionen im Rahmen einer großen Steuerreform, die gleichzeitig eine entsprechende Steuerentlastung, insbesondere beim Faktor Arbeit ermöglicht.

Diese Ausrichtung des Steuer- und Subventionssystems basiert auf grundsätzlichen Überlegungen und Erfahrungen in anderen Ländern, die stärker auf den Faktor Boden als Besteuerungsgrundlage setzen und als umweltentlastende Lenkungsinstrumente heranziehen und den Faktor Arbeit entsprechend entlasten.

4.1 Abschaffung von Steuern und Begünstigungen

Im Sinne einer Vereinfachung des staatlichen Regulationssystems muss zunächst danach gefragt werden, ob die bestehenden steuer- und finanzpolitischen Instrumente noch gerechtfertigt sind und die notwendigen Steuerungs- und Anreizwirkungen auslösen. Der BUND schlägt vor, folgende Instrumente zu modifizieren bzw. zu streichen (BUND Hg. 2004):

Streichung der Eigenheimzulage

Die Eigenheimzulage fördert eine bestimmte Vermögensanlage, nämlich das Wohneigentum. Aus ökologischer Sicht ist vor allem bedeutsam, dass die Eigenheimzulage für Neubauten zu einer dispersen Siedlungsstruktur und einer vergleichsweise hohen Flächeninanspruchnahme je Einwohner sowie in starkem Maße zu einer Zersiedlung der Landschaft beiträgt. Auch vor dem Hintergrund einer veränderten demografischen Entwicklung besteht für eine Förderung des Wohnungsangebots (ursprüngliche Zielsetzung) keine Notwendigkeit mehr. Vielmehr besteht eine zunehmende Notwendigkeit der flexiblen Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestandes und eine Erhöhung der räumlichen Mobilität und der Umzugsbereitschaft, die nicht durch einseitige Förderungen gestört werden soll.

Streichung der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer führt ebenso zu einer Verzerrung der Vermögensanlage. Da der Kaufpreis als Steuergegenstand gilt (der Hebesatz liegt bei 3,5%), werden Standorte an der Peripherie (günstigere Bodenpreise) gegenüber innerstädtischen Siedlungsbrachen begünstigt. Des Weiteren wird durch die Grunderwerbsteuer der Wechsel des Wohneigentums, der in einer flexiblen Gesellschaft immer notwendiger wird, finanziell belastet. Stattdessen sollten Umzug und Eigentumswechsel gefördert werden, um das tägliche Pendeln zu vermindern und den Wohnstandort an die regionalen Arbeitsmarkterfordernisse anzupassen.

Streichung der Bauspar- und Vermögensbildungsförderung

Auch diese Subventionierung führt zu Verzerrungen bei der Vermögensbildung und bevorzugt einseitig bestimmte Kreditinstitutionen. Eine einseitige Förderung der Verwendung von Vermögen für Bauzwecke ist weder heute und noch weniger künftig zu rechtfertigen. Faktisch wird nämlich auch durch diese Förderung der Flächenverbrauch angeregt.

Streichung der Entfernungspauschale

bei der Lohn- und Einkommenssteuer: Von der Entfernungspauschale gehen zusätzliche Impulse für die Siedlung im ländlichen Umfeld von Ballungsgebieten aus (Wohnen im Grünen). Dadurch wird der Flächenverbrauch mittels staatlicher Anreize faktisch gefördert. Eine ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale ist auch aus allgemeinen umweltpolitischen Gründen notwendig, um Anreize für eine Verminderung der Umweltbelastungen durch Verkehr zu schaffen (Verursacherprinzip).

Umwandlung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer

Die Grundsteuer in ihrer heutigen Form hat kaum Lenkungswirkung. Es wird daher vorgeschlagen, diese abzuschaffen und durch eine umweltbezogene Flächensteuer zu ersetzen (s. unten).

Im Gegensatz zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion geht es hier nicht vorrangig um die Sanierung öffentlicher Haushalte, sondern um umweltpolitische Steuerungswirkungen und die grundsätzliche Rechtfertigung der Maßnahmen. In diesem Sinne wäre der Instrumentenwechsel auch bei Überschüssen in den öffentlichen Haushalten sinnvoll und umweltpolitisch notwendig.

Die Eigentumszulage und die Grunderwerbssteuer wirken sowohl beim Staat als auch beim privaten Bauherrn ohnehin konterkarierend, da derzeit in vielen Fällen der Erwerb eines Eigenheims gleichzeitig besteuert und subventioniert wird. Dies macht keinen Sinn und lässt sich auch durch nichts begründen. Ein Abbau beider Instrumente würde sich daher einkommens- und steuermäßig teilweise kompensieren.

4.2 Anpassung bestehender bzw. Einführung neuer Steuern und Subventionen

Die Abschaffung bestehender Steuern und Subventionen erfordert auch eine Modifikation bestehender bzw. die Einführung neuer Steuern, um die gewünschte Lenkungsfunction und auch die Finanzierung des Staatshaushalts zu gewährleisten. Aus Sicht einer umweltschonenden Flächennutzung und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs werden vor allem folgende Veränderungen der steuerlichen Lenkungsinstrumente vorgeschlagen:

Konsequente Weiterentwicklung und Ausweitung der Ökosteuer

zu einer umweltpolitischen Lenkungssteuer (Einbeziehung aller Energieträger und Energieverwendungen, insbesondere auch des Energieverbrauchs in privaten Haushalten und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft und beim Flugverkehr, aufkommensneutrale Gestaltung in Verbindung mit den anderen Steuern). Dabei sollten vor allem eine Erhöhung der Mineralölsteuer und eine emissionsorientierte Ausgestaltung der Kfz-Steuer angestrebt werden: Denn, um die Umweltbelastungen durch Verkehr und Flächenverbrauch zu vermindern, sind die variablen Kosten des Verkehrs zu erhöhen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer bei gleichzeitiger steuerlicher Entlastung an anderer Stelle würde in diese Richtung wirken. Vielfahrer würden finanziell belastet und Bürger, die wenig fahren, entlastet.

Weiterentwicklung und Aufstockung der Städtebau- und Dorferneuerungsförderung

Mit der Aufstockung der Fördermittel in diesem Bereich sollte eine stärkere Berücksichtigung ökologischer und sozialer Infrastrukturbedürfnisse sowie eine Förderung der Wiedernutzung freistehender landwirtschaftlicher Gebäude einhergehen (Reduzierung des Flächenverbrauchs z.B. durch Schließung von Baulücken, Flächenrecycling, Koordinierung von und Anreize für Gebäudesanierungen, Erhalt und Pflege sozialer Einrichtungen und Gemeinschaftsanlagen).

Anreize für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Wohnraums

Die aus sozialen Gesichtspunkten eingeführten Instrumente des Sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes sollten so modifiziert werden, dass die Nutzung des vorhandenen Wohnraums effektiver wird (Förderung der Umzugsbereitschaft bei verändertem Wohnungsbedarf im Laufe des Lebens- und Familienzyklus, konsequente Ausrichtung an sozialen Belangen). Bei den heutigen und noch mehr bei den künftig absehbaren Bedingungen scheint die Förderung des sozialen Wohnungsbaus äußerst fragwürdig (Mitnahmeeffekte, Nettoförderung von Eigentum, bürokratische Verwerfungen). Ein konsequent an den sozialen Bedürfnissen ausgerichtetes Wohngeld würde die spezielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus erübrigen.

Einführung einer umweltbezogenen Flächensteuer

Die derzeitige Grund- und Grunderwerbsteuer sollte in eine ökologisch und Bodenwertorientierte Flächensteuer umgewandelt werden, die sich an der Lage des Grundstücks (Innen-/Außenbereich), am Grad der Umweltbelastungen und an den kommunalen Infrastrukturkosten orientiert. Kurzfristig könnte eine Reform der Grundsteuer in Anlehnung an das DIFU-Modell (APEL et al. 1995) erfolgen. Mittel- und langfristig wäre eine Differenzierung nach dem Versiegelungsgrad und den Maßnahmen zur Verminderung der ökologischen Belastungen anzustreben (ökologisches Bauen, Regenwasserzisternen, Gebrauchtwassernutzung, Versickerung auf eigenem Grundstück). Sowohl die Belastungen durch die Flächennutzung als auch die Maßnahmen zur Verminderung der negativen Umweltwirkungen könnten in einem Ökopunktesystem bilanziert werden, um so eine umfassende Grundlage für die Flächenbesteuerung zu schaffen. Als praxiserprobte Methoden der Bilanzierung könnten ökologische Richtwerte des Städtebaus wie Bodenfunktionszahl, KÖH-Wert oder Biotopflächenfaktor (vgl. Schaal 1999, 79) herangezogen werden.

Zur Operationalisierung der Lenkungssteuer wird ein relativ hoher Basissteuersatz je Flächeneinheit vorgeschlagen, der bei Nachweis einer geringeren Belastung durch den Steuerpflichtigen (analog zur Praxis der Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Einkommensteuer) vermindert wird. Eine Lenkungswirkung entfaltet die umweltbezogene Flächensteuer jedoch nur, wenn sie das Aufkommen der abzuschaffenden Grunderwerb- und Grundsteuer deutlich übertrifft und dem einzelnen Flächennutzer die finanziellen Konsequenzen hoher Umweltbelastungen sowie die möglichen Einsparungen deutlich vermittelt werden. Die oben vorgeschlagenen Ökopunktnachweise zur Entlastung des einzelnen Steuerpflichtigen leisten dazu ihren Beitrag. Da verschiedene Subventionen gestrichen werden sollen, verbleibt dem Staat mindestens das gleiche Finanzvolumen.

Änderung der Zuweisung der Gewerbesteuern

Mit einer überörtlich erhobenen, regional verteilten Gewerbesteuer könnten eine Kooperation der Gemeinden bei der Planung von Gewerbeflächen gefördert und dadurch die Anzahl und Größe der Gewerbegebiete erheblich gesenkt werden. Erste Ansätze dazu sind im Raum Neckar-Alb in der Erprobung.

5. Gesamtbelastung, Instrumentenverbund und soziale Abfederung

Die Verstärkung ökonomischer Instrumente soll im Ergebnis nicht zu einer höheren Belastung (Erhöhung der Staatsquote) führen, sondern zu zielgerichteten Abgaben und Fördermaßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung. Die vom BUND vorgeschlagenen Änderungen erfordern daher eine Anpassung des gesamten Steuersystems, insbesondere der Lohn- und Einkommenssteuer. Die steuerliche Belastung der Bürger insgesamt könnte durch die vorgeschlagene Streichung von Subventionen (Eigenheimzulage, Kilometerpauschale) sogar gesenkt werden. Bereits dadurch wird für alle Gruppen in der Gesellschaft ein gewisser Ausgleich für den Abbau von Subventionen erreicht. Auch soll die Verstärkung ökonomischer Instrumente nicht bedeuten, dass das Ordnungsrecht weniger bedeutend ist. Ordnungsrecht und ökonomische Regelungen ergänzen sich. Ökonomische Instrumente wirken global, indem sie ökologische Kosten stärker als bisher den jeweiligen Verursachern anlasten; Umweltvorschriften und Raumplanung (einschl. Infrastrukturpolitik) können eine örtliche Feinsteuerung auf die „richtigen“ Standorte herbeiführen. Nur im Instrumentenverbund können Raum- und Stadtplanung, Infrastrukturpolitik und ökonomische Instrumente eine nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern und zu einer Verminderung der Umweltbelastungen beitragen. Trotz steuerlicher Entlastungen führt das vorgeschlagene Reformpaket zu finanziellen Belastungen für bestimmte soziale Gruppen (wie z.B. Pendler im ländlichen Raum, künftige Eigenheimerwerber). Die dadurch ausgelösten Verteilungseffekte müssen jedoch nicht vollständig ausgeglichen werden, sondern nur soweit wie gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt werden. Insbesondere sollten aber die finanziellen Auswirkungen auf einzelne Gruppen nicht zu einer Verwässerung der ökologisch begründeten Reformvorschläge führen, sondern im Rahmen der allgemeinen Regional- und Sozialpolitik abgefedert werden. Dabei kann es nicht darum gehen, historisch und zufällig gewachsene Einkommensverteilungsmuster zu zementieren. Vielmehr ist auf der Grundlage allgemein akzeptierter Muster von Verteilungsgerechtigkeit eine wirksame Unterstützung sozial bedürftiger Einzelpersonen und –haushalte anhand individueller Kriterien notwendig. Auch ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit zusätzliche steuerliche Belastungen (z. B. bei Wegfall der Entfernungspauschale oder Eigenheimzulage) bereits durch andere Vorteile (z. B. niedrigere Bau- und Wohnungskosten im ländlichen Raum) kompensiert werden. Im Gegensatz zum vorgeschlagenen Instrumentenverbund, findet in der derzeitigen politischen Auseinandersetzung, eine isolierte Diskussion von Einzelinstrumenten statt. Diese kann jedoch nicht zielführend sein, da weder die sozialen Gesamtverteilungswirkungen, noch die umweltpolitischen Lenkungswirkungen daran abgelesen werden können. Ebenso machen politische Kompromisse, wie etwa eine Halbierung der Entfernungspauschale oder der Eigenheimzulage wenig Sinn, da dadurch keine Vereinfachung des Systems erreicht wird und nur eine „Halbierung“ von Entlastungen auf der anderen Seite möglich ist. Bei der „Rasenmähermethode“ wird von vorneherein einer politischen Gestaltung und Lenkung im Hinblick auf die langfristigen Nachhaltigkeitserfordernisse eine Absage erteilt, zu

Gunsten einer Aufrechterhaltung derzeitiger allokatonspolitischer Verzerrungen, falscher umweltpolitischer Anreize und einer Zementierung von größtenteils nicht zu rechtfertigenden Einkommens- und Finanzmittelumverteilungen auf niedrigerem Niveau. Die vorgeschlagenen Reformen sollten daher im Verbund eingeführt werden, wobei die Reformschritte für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hinreichend verdeutlicht und angekündigt werden sollten, um eine breite Akzeptanz zu garantieren und die entsprechenden Lenkungswirkungen auszulösen.

Literatur

Apel, D., Henckel, D., Bunzel, A., Floeting, H., Henkel, M.J., Lehmbruck, M., Sander, R. (1995): Flächen sparen. Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16, Berlin.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg. 1987): Flächenhaushaltspolitik – Ein Beitrag zum Bodenschutz. FuS, Bd. 173, Hannover.

BUND (Hg. 2004): Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen. Positionspapier des BUND-Arbeitskreises „Zukunftsfähige Raumnutzung“ -. Köln.

BUND / MISEREOR (Hg. 1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel, Boston, Berlin.

Bundesregierung (Hg. 2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (Hg. 2004): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen; Abschlussbericht der Enquete - Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Bonn.

Dosch, F., Beckmann, G. (2003): Stand und Perspektiven der Siedlungsflächenentwicklung. In: BBR (Hg.) Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichtband 16, Bonn

Schaal, P. (2002): Erhalt der Freiflächen und der Bodenfunktionen – Handlungsspielräume der kommunalen Planung. In: Blum/Kaemmerer/Stock (Hg.): Neue Wege zu nachhaltiger Bodennutzung: Eine Veranstaltung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt zur EXPO 2000. Osnabrück. S. 160-173.

Schaal, P. (1999): Bodenschutz in der Stadtplanung - Handlungsfelder, Instrumente, Methoden und Informationsmanagement. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Nr. 90. Dortmund, 250 S.

Umweltbundesamt (2005): <http://www.umweltbundesamt.de/dux/bo-inf.htm> [Stand 1.03.2005]

Zersiedelung und Gemeindefinanzen

Landschaftszersiedelung und fortschreitender Flächenverbrauch gelten als ungelöstes Problem einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Während in anderen Bereichen ökologischer Politik teils deutliche Fortschritte erzielt wurden, sei es beim Gewässerschutz, beim CO₂-Ausstoß oder bei der Förderung regenerativer Energien, scheint sich hier nicht viel zu bewegen. Obwohl die Bevölkerung längst abnimmt, werden täglich – je nach Quelle – zwischen 110 und 130 ha der Siedlungsfläche zugeschlagen, die Hälfte davon versiegelt. Auch wenn präzise Berechnungen ausstehen, scheint die Inanspruchnahme neuer Flächen in den letzten Jahren nur wenig zu sinken.

Der Flächenverbrauch ist eng an die öffentlichen Finanzen gekoppelt – in beide Richtungen: Viele Elemente im System von Steuern und Subventionen treiben ihn an oder verstärken ihn zumindest, er wirkt aber auch auf die Finanzen von Bund, Ländern und insbesondere Gemeinden zurück. Dementsprechend setzen einige Vorschläge für eine Politik, die auf eine Begrenzung weiterer Zersiedelung zielt, bei den Gemeindefinanzen an. Schauen wir uns die Wechselwirkungen zwischen Gemeindefinanzen und Flächenverbrauch an.

Anreize

Zunächst wirken auf die Gemeinde finanzielle Anreize, die sie dazu drängen, Bauland auszuweisen. Ihre wichtigste Steuereinnahme ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, er beträgt 15 % der Steuereinnahmen im Gemeindegebiet. Das heißt, die Gemeinde profitiert davon, wenn in ihrem Gemeindegebiet EinwohnerInnen leben, die Einkommen beziehen und Steuern zahlen.

Dieser Anreiz ist allerdings geringer, als es zunächst den Anschein hat, denn in den meisten Flächenländern wird ein Mehr oder Weniger an Steuereinnahmen zu einem großen Prozentsatz durch die Schlüsselzuweisungen des Länderfinanzausgleichs kompensiert. Nimmt beispielsweise die Steuerkraft einer Gemeinde ab, so erhält sie zusätzliche Zuweisungen, die den Verlust je nach Bundesland zu 60 bis 80 Prozent ausgleichen. Sehr viel stärker als die Einkommensteuer wirkt aber der Finanzausgleich selbst, denn seine wichtigste Berechnungsgrundlage ist die Zahl der EinwohnerInnen. Mehr GemeindebürgerInnen bedeuten mehr Punkte und damit mehr Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

Ähnlich wirkt die Gewerbebesteuer oder die Hoffnung darauf, die die Gemeinde veranlasst, Gewerbegebiete zu erschließen und günstig anzubieten. Auch hier gilt jedoch, dass der Finanzausgleich kompensatorisch wirkt. Und längst hat sich herumgesprochen, dass nur wenige Gewerbebetriebe tatsächlich Gewerbebesteuer zahlen und dass es noch anderer Lockmittel als nur billiger Gewerbeflächen bedarf, um Betriebe anzusiedeln oder zu halten. So sitzen nicht wenige Gemeinden auf erschlossenen, aber leeren Gewerbegebieten, in die sie investiert haben ohne realistische Aussicht auf Ertrag.

Wesentlicher Antrieb für flächenverbrauchendes Verhalten der Gemeinden ist der Wettbewerb unter den Kommunen. Im Versuch, sich gegenseitig Einwohner und Betriebe abzujagen, unterbieten sie sich gegenseitig und machen im Endeffekt Bauland bundesweit billig, unter erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel. Auch wenn der interkommunale Wettbewerb im Interesse der Unternehmen politisch gewollt ist, im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie ist er in Frage zu stellen.

Kosten

Auf der anderen Seite bringt die zunehmende Zersiedelung nicht unerhebliche Kosten mit sich, was immer mehr Kommunen spüren. Denn je größer die besiedelte Fläche, desto höher der Aufwand für die notwendige Infrastruktur wie Straßen, Wasser- und Abwasser- sowie Strom- und Telekommunikationsnetze. Selbst Städte, die gar nicht mehr wachsen oder gar schrumpfen, erleben zugleich die Entleerung der Innenstadt und den Zuwachs am Rand. Neben den genannten Erschließungskosten bringt dies mit sich, dass in der Fläche Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen neu gebaut werden müssen, während die gleichen Gebäude im Zentrum nicht mehr gebraucht werden.

In einer Studie (ECOPLAN 2000) ließ das schweizerische Bundesamt für Raumentwicklung vor wenigen Jahren die Infrastrukturkosten für verschiedene Siedlungstypen näherungsweise quantitativ ermitteln. Die Ergebnisse waren durchaus beeindruckend. So liegen die Kosten für Wasser, Abwasser, Verkehr und Stromversorgung bei hochverdichteter Bauweise (Wohngebäude mit mehr als 3 Stockwerken sowie Hochhäuser) zwischen 500 und etwas über 600 € pro Kopf und Jahr; in einer Siedlung aus freistehenden Einfamilienhäusern ist die Infrastruktur mit etwa 1.300 € pro Kopf und Jahr gut doppelt so teuer. Dabei erweist sich der Verkehr als größter Kostenfaktor, nicht zuletzt deshalb, weil in der Innenstadt der ÖPNV gut verfügbar ist und genutzt wird, in der Fläche aber häufig keine Alternative zum Auto besteht. Solche Zahlen lassen wiederum daran zweifeln, ob die flächenintensive Bauweise an den Stadträndern, auch wenn sie den Gemeinden EinwohnerInnen bringt, ihnen finanziell unter dem Strich wirklich Vorteile verschafft.

Gemeindefinanzreform als Hebel?

Eine Reform der Gemeindefinanzen könnte also durchaus Ansatzpunkte für eine Politik gegen den fortschreitenden Flächenverbrauch bieten. Beispielhaft für eine solche Position steht die "Aufforderung zum Dialog" von Ulrich Kriesche (vgl. Planerin 3-2003) oder, etwas konkreter, das jenem Artikel zugrundeliegende Positionspapier des NABU (NABU 2003). Die Vorschläge sollen hier, zumal sie noch sehr vage formuliert sind, nicht im Einzelnen diskutiert werden; sie verdienen jedoch eine Konkretisierung und eine ernsthafte Auseinandersetzung.

Ich schlage vor, dabei zwei Schritte zu unterscheiden: Ein Teil der Reformvorschläge zielt darauf ab, bestimmte als falsch erkannte Anreize zu identifizieren und aus dem Finanzsystem herauszunehmen. Das gilt für Elemente, die nicht unmittelbar mit den Gemeindefinanzen zu tun haben, wie die Eigenheimzulage und die Pendlerpauschale, das kann aber ebenso für die oben genannten Anreize für Gemeinden gelten wie die Verteilung der Einkommensteuer ausschließ-

lich nach dem Wohnsitzprinzip oder Einwohnerzahl und (für Kreise) Fläche als einzige Bedarfskriterien beim kommunalen Finanzausgleich. Solche Reformvorschläge sind, vom angestrebten Zweck her gedacht, einfach zu formulieren und gut zu begründen.

Weniger einfach sieht es mit Vorschlägen aus, die versuchen, neue, gegen die Zersiedelung wirkende Anreize zu setzen. Das deutsche Steuersystem ist so kompliziert, die Ebenen Bund – Länder – Gemeinden über Gemeinschaftssteuern, Finanzausgleichssysteme und Umlagen so miteinander verflochten, dass jeder Reformschritt politisch extrem schwierig ist und seine Auswirkungen auf das Gesamtsystem kaum durchschaubar sind. Schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit erscheint es sinnvoll, an bereits existierende Reformvorschläge anzuknüpfen.

Die vom NABU, bzw. Ulrich Kriesie vorgeschlagenen Maßnahmen erscheinen mir unter diesen Aspekten teilweise unausgereift. So soll die Anreizwirkung auf die Gemeinden auf fünf verschiedene Einnahmearten verteilt werden (Einkommen-, Gewerbe-, Grundsteuer, kommunaler Finanzausgleich, Grunderwerbsteuer – letztere ist übrigens eine Landessteuer). Nicht nur erscheint die gleichzeitige Reform fünf unterschiedlicher Elemente des Steuersystems in unserem politischen System unrealistisch, es dürfte auch völlig unmöglich sein, die tatsächlichen Auswirkungen der vorgeschlagen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zu prognostizieren, von Neben- und Wechselwirkungen ganz zu schweigen. Zudem fehlt im Einzelnen die Begründung für die Wahl der Instrumente. Aussichtsreicher erscheint die Konzentration dieser Debatte auf die Reform der Grundsteuer (vgl. Lehmbruck/Coulmas 2001).

Ein Grundgedanke in Kriesies Konzept ist, zu einem Stichtag die Siedlungsgrenzen festzustellen und sie dann sozusagen einzufrieren. Dieser Versuch muss in einer dynamischen Ökonomie scheitern. Wirtschaftlicher Strukturwandel, demographische Veränderungen und Wanderungsbewegungen erfordern eine gewisse Flexibilität der kommunalen und regionalen Planung, auch wenn auf den Gesamtprozess andere Anreize als bisher wirken müssen.

Marktwirtschaftliche statt steuerlicher Anreize?

Peter Weise (1999) nennt noch ein anderes Argument: Die Produktivitätsunterschiede zwischen besiedelter und nicht besiedelter Fläche seien so groß (Verhältnis über 1:100), dass steuerliche Anreize allein Private kaum von der Inanspruchnahme neuer Flächen abhalten könnten. Er schlägt ein anderes Instrument vor: Die Ausgabe handelbarer Zertifikate an die Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Gemeinden. Wenn eine dieser Körperschaften bislang unbebautes Land in die Siedlungsfläche einbeziehen will, muss sie einer anderen entsprechende Zertifikate abkaufen, für die der Preis einen ausreichenden Anreiz bedeutet, entsprechende Flächen zu renaturieren. Ähnliche Modelle werden in der Schweiz diskutiert (Projekt "Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung" (MIR) des Bundesamtes für Raumentwicklung der Schweiz, vgl. <http://www.are.admin.ch/are/de/raum/mir/index.html>).

Ein solches Zertifikate-System könne durchaus mit steuerlichen Anreizen kombiniert werden. Sein großer Vorteil läge darin, dass auf Ebene der einzelnen Gemeinde Flexibilität und Entwicklungsmöglichkeiten bleiben, während die besiedelte Fläche in der Gesamtheit begrenzt wird.

Zu denken wäre aber auch an eine differenzierte Ausgestaltung öffentlicher Tarife. So verweist die schon zitierte ECOPLAN-Studie darauf, dass zwar in flächenintensiven Siedlungstypen die spezifischen Infrastrukturkosten erheblich höher sind als bei verdichteter Bauweise, die Menschen aber überall die gleichen laufenden Preise für Strom, Wasser und Abwasser zahlen. Genau genommen zahlen dabei die BewohnerInnen des Stadtkerns mit überteuerten Tarifen für den überproportionalen Infrastrukturbedarf des Umlandes mit, jedenfalls solange sie vom gleichen Unternehmen versorgt werden. Eine Differenzierung würde zumindest die faktische Subventionierung eines Teils der Zersiedelungskosten beenden.

Ursachen für Zersiedelung

Auch wenn die Diskussion über die geeigneten Instrumente noch längst nicht abgeschlossen ist, sollte hier doch auch daran erinnert werden, dass der Staat nicht der einzige und vielleicht auch nicht der wichtigste Akteur ist. Der eigentliche Antrieb für die laufende Inanspruchnahme neuer Flächen geht von den Unternehmen und den an den Stadtrand drängenden Menschen aus. Während Unternehmen meist nüchtern kalkulieren, sind bei letzteren überwiegend andere als ökonomische Motive ausschlaggebend. Zwar ist es theoretisch möglich, den Häuslebauern ihr Vorhaben finanziell oder planungsrechtlich zu vereiteln, doch könnte keine Partei die daraus resultierenden Konflikte politisch aushalten.

Menschen ziehen an den Stadtrand, weil sie in ihrer Freizeit Ruhe, saubere Luft, die Nähe der Natur wollen – vor allem aber, weil sie die Großstadt nicht für eine optimale Umgebung für das Aufwachsen von Kindern halten. Wir alle kennen Menschen, die das urbane Leben als Studierende oder junge Berufstätige genossen haben, um dann als junge Familie an den Stadtrand zu ziehen. Die Gefahren des Straßenverkehrs, mangelnde Spielmöglichkeiten, Kriminalität oder Luftschadstoffe – all das lässt sie die Stadt fliehen. Die Nachteile können durch ein leistungsfähiges Verkehrssystem mit dem Auto als Kern zum guten Teil wettgemacht werden; notfalls fährt man zweimal am Tag, morgens zur Arbeit, abends ins Kino.

Anreize zum Dableiben

Würde dieser Drang ins Umland durch Verteuerung der Autofahrten und der Bauplätze oder gar durch deren Verknappung auf dem Weg des Planungsrechts gestoppt, so würde dies schlichtweg als massive Verschlechterung der Lebensqualität empfunden und würde jede politische Kraft, die eine solche Politik betreibt, den nächsten Wahlerfolg kosten. So richtig es ist, dass das Berufspendlerium über große Strecken oder das flächenintensive Bauen nicht noch subventioniert werden darf, so richtig ist, dass kein Weg daran vorbei führt, an den Ursachen der Wanderungsbewegungen anzusetzen. Kurz gesagt: Die Städte müssen menschen- und insbesondere kinderfreundlicher werden, und dies nicht punktuell, sondern flächendeckend. Hierzu gehört eine umfassende Verkehrsberuhigung, ausgedehnte autofreie Wohnquartiere, verbunden mit einem gut ausgebauten ÖPNV, eine möglichst lückenloses Netz von Fuß- und Radwegen ohne gefährliche Straßenkreuzungen, ein die ganze Stadt durchdringendes Grünflächennetz. Ohne einen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung wird der Druck auf das unbesiedelte Land nicht abnehmen.

Dies hat schon insofern einen Bezug zum Thema "Gemeindefinanzen", als die Gemeinden natürlich auch finanziell in die Lage versetzt werden müssen, eine solche Entwicklung zu betreiben und zu fördern. Bei oberflächlichem Blick mag dies nicht finanzierbar erscheinen, doch ist die ausufernde Zersiedlung mit ihren infrastrukturellen Folgekosten denn finanzierbar? Anders gesagt, wird die Kostenersparnis bei Ver- und Entsorgung, im Straßenbau und bei den ökologischen Folgekosten von Luft- und Wasserverschmutzung ein solches Programm nachhaltiger Stadtentwicklung zum guten Teil refinanzieren.

Aufforderung zur Diskussion

In der Heinrich-Böll-Stiftung wurde im vergangenen Jahr eine "Fachkommission Stadtentwicklung" gegründet mit dem Ziel, Vorschläge für eine Politik zu entwickeln, die eine ökologische, menschenfreundliche und nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung zum Ziel hat. Um dies Ziel zu erreichen, wird eine Vielzahl von Instrumenten erforderlich sein. Die Gemeindefinanzen (ein Thema, zu dem in der Heinrich-Böll-Stiftung ebenfalls Fachgespräche stattfinden) werden dabei eine Rolle spielen müssen. Auch das Steuerrecht des Bundes (insbesondere Subventionsstatbestände) muss in die Betrachtung einbezogen werden, ebenso marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente für den Flächenverbrauch. Ebenso wichtig sind aber ganz andere Politikebenen wie das Planungsrecht oder neue Leitlinien der Stadtentwicklung. Stadt und Umland sind in ihrer Entwicklung unmittelbar miteinander verbunden und können nur gemeinsam betrachtet werden. Und möglicherweise liegt der Schlüssel zum Schutz der unbesiedelten Räume in Wahrheit in den Städten.

Literatur

ECOPLAN 2000: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, unveröffentlichter Bericht. Zusammenfassung auf der Homepage des Schweizer Bundesamtes für Raumentwicklung (www.are.admin.ch) als Dossier 4/00 im PDF-Format erhältlich.

Kriese, Ulrich (2003): Aufforderung zum Dialog – Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht, in: Planerin 3-2003, S. 57

Lehmbrock, Michael, Coulmas, Diana (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Difu-Beiträge Nr. 33. Berlin; Zusammenfassung unter www.difu.de

Nabu 2003: Naturschutzbund Deutschland, Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren, Positionspapier, unter www.nabu.de

Weise, Peter (1999): Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistungen; in: Libbe (Hg.): Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. Seminardokumentation "Forum Stadtökologie" Nr. 10 des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin S. 57-70; auch online unter www.difu.de/stadtoekologie/dokumente/online/flaechen/weise2.shtml

Wolfgang Pohl, Referent für Kommunalpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung und verantwortlich für das Internet-Projekt "Kommunalpolitische Infothek" (www.kommunale-info.de)

Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft ¹

Die Intensivlandwirtschaft und ein Subventionssystem, das umweltgefährdendes Wirtschaften finanziell attraktiv macht sind wesentliche Verursacher von Umweltschäden und sie gefährden die biologische Vielfalt in Deutschland. Kritiker fordern deshalb seit langem, dass in der Agrarförderung Umweltschutzaspekte stärker berücksichtigt werden und dass umweltschädliche Subventionen umgestaltet oder abgeschafft werden. Die vom NABU, der Gregor-Louisoder-Umweltstiftung und dem FÖS gemeinsam herausgegebene Studie des Instituts für ländliche Strukturforchung (Ifls) in Frankfurt zeigt die überfällige Integration umweltpolitischer Ziele in die Agrarpolitik auf. Die Studie gibt einen Überblick über das deutsche und europäische Subventions- und Fördersystem und bewertet die aktuellen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft aus Sicht des Umweltschutzes. Ausgangspunkt ist die Frage nach einer umfassenden ökologischen Finanzreform der europäischen Agrarpolitik. Darauf aufbauend werden Möglichkeiten und Handlungsspielräume für die Umgestaltung der bestehenden fiskalischen Agrarpolitik eruiert und alternative Konzepte entwickelt. Einerseits werden die Subventionen auf den Prüfstand gestellt, andererseits werden unterschiedliche Ansätze zur Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Umweltbelastung vorgestellt. Betrachtet werden Abgaben auf Zukaufmineraldünger, Nährstoffbilanzüberschüsse und Pestizide. Vor dem Hintergrund der übergeordneten Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in der Landwirtschaft, werden die Reform des Subventionssystem und die mögliche Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente im Gesamtzusammenhang einer Ökologischen Finanzreform diskutiert. Ziel ist es, mit einer stärkeren Integration von Umweltgesichtspunkten in der fiskalischen Agrarpolitik ökonomische Anreize für nachhaltige Produktionsweisen in der Landwirtschaft zu schaffen: Umweltgerecht zu wirtschaften, soll sich für Landwirte lohnen.

Entwicklung der Agrarförderung seit 1992

Die Forderung nach einer Integration umweltpolitischer Ziele in die Agrarpolitik hat in den vergangenen 10-15 Jahren mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Dies rührt v. a. aus der Erkenntnis, dass in der Agrarsubventionspolitik ökologischen Aspekten oft keine hinreichende Bedeutung beigemessen wird und dass ökologische Bestrebungen in Teilbereichen sogar konterkariert werden. Die Notwendigkeit der Umgestaltung der Subventionspolitik liegt auf der Hand - und wird so auch von der Europäischen Kommission anerkannt (EU 2001a, EU 2002a).

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen besteht auch in der Landwirtschaft ein grundsätzlicher Zielkonflikt: Einerseits werden Rationalisierung und Produktivitätszuwachs gefördert, um das landwirtschaftliche Einkommen zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit auf einzelbetrieblicher, unternehmerischer Ebene zu fördern, andererseits entstehen durch Rationalisierung und

¹ Der Beitrag basiert auf einer Studie des Förderverein Ökologische Steuerreform e.V./ NABU / Louisoder Umweltstiftung: Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft, München 2004. Bearbeitet wurde die Studie von den beiden Autoren dieses Beitrags. Die vollständige Studie ist erhältlich beim FÖS.

Intensivierung der Landwirtschaft beträchtliche gesamtgesellschaftliche und ökologische Folgekosten (Knickel 2002a, Knickel 2002b). Dasselbe Grundproblem der zunehmenden Auseinanderentwicklung von gesamtgesellschaftlichen und unternehmerischen Zielen betrifft nicht nur den Agrarbereich sondern die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung insgesamt (Knickel & Priebe 1997). Die meisten Subventionen waren bis Mitte der 90er Jahre nicht an Umweltauflagen gebunden. Mit der Agenda 2000 eingeführten Verordnung (EG) 1259/1999 haben die Mitgliedsstaaten erstmals die Möglichkeit erhalten, die europäischen Direktzahlungen an Umweltauflagen und weitere Anforderungen zu koppeln und einen Verstoß zu sanktionieren. Die europäische Agrarreform 2003 sieht, noch darüber hinausgehend, die feste Bindung der Zahlungen an Mindeststandards vor.

Auch national hat sich die Bundesregierung mit der Anfang 2001 eingeleiteten „Agrarwende“ zum Ziel gesetzt, die Defizite des bisherigen Subventionssystems zu beseitigen. Gefördert werden sollen wettbewerbsfähige Unternehmen in der Landwirtschaft, die Nachhaltigkeits- und Verbraucherschutzkriterien gerecht werden. Mit dem Bundesprogramm Ökolandbau (BÖL) soll das Ziel der Bundesregierung unterstützt werden, den Ökolandbau wesentlich auszuweiten. Mit den Agrarumweltmaßnahmen, welche durch den Fördergrundsatz Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MsL) der GAK sowie durch länderspezifische Programme finanziert und durch die EU kofinanziert werden, werden u. a. ökologisch wirtschaftende Betriebe gezielt unterstützt.

Die Neuausrichtung der nationalen Agrarpolitik nach 2001 kommt v. a. auch in den Fördergrundsätzen der GAK zum Ausdruck. Wenngleich ein Teil der GAK-Mittel noch immer in Investitionen zur Rationalisierung und reinen Kostensenkung fließt, so ist jedoch zumindest die Bindung dieser Fördergrundsätze an gesetzliche Standards und eine Obergrenze der Besatzdichte von 2 GVE/ha mittlerweile gegeben. Wichtige Hinweise zur weiteren Verbesserung der verschiedenen Fördertatbestände bzw. zur Überprüfung und ggf. Abschaffung einzelner Maßnahmen werden in einer aktuellen Studie von Kasperczyk et al. (2004) gegeben.

Für den Bereich der Agrarförderung ist somit festzuhalten: Sowohl auf EU als auch auf nationaler Ebene wurden in den vergangenen Jahren unter ökologischen Aspekten wichtige Reformen in die Wege geleitet. Insbesondere die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, die Verknüpfung von Zahlungen mit der Einhaltung von Standards (Cross Compliance)² und die mittel- und langfristige Stärkung der 2. Säule der GAP beinhalten eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten. In den genannten Punkten geht der Agrarministerrat auf Punkte ein, die schon seit langem von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz- und Verbraucherschutz in Deutschland gefordert werden (Euronatur & AbL 2001). Für die nächsten Jahre gilt es, die noch bestehenden Handlungsspielräume im Bereich des Cross Compliance und der Weiterentwicklung der Direktzahlungen sowie der Agrarumweltprogramme gezielt für weitere Verbesserungen zu nutzen. Ein wichtiger Teilbereich ist die Weiterentwicklung der einheitlichen Flächenprämie.

² Verknüpfung der Zahlungen an Landwirte mit der Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier-/Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie Arbeitssicherheit und darüber hinaus mit der Verpflichtung, alle Landwirtschaftsflächen in gutem agronomischem Zustand zu erhalten verstanden. Bei Nichteinhaltung besteht die Möglichkeit, die Zuwendungen im Verhältnis zum entstandenen Risiko oder entstandenen Schaden zu kürzen. Die Definition und konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten.

Einführung einer Kulturlandprämie

Eine je Bundesland einheitliche Flächenprämie, die an ökologische Mindeststandards gekoppelt ist, ist derzeit erst für das Ende einer bis 2012 laufenden Übergangszeit absehbar. Woran es jedoch bisher vor allem mangelt, ist eine programmatische Orientierung dieser Flächenprämie und eine 'positive' inhaltliche Begründung. Ziel sollte es sein, die bisherigen Preisausgleichszahlungen rasch im Sinn einer gezielten und einfachen Unterstützung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Erzeugung weiterzuentwickeln. Eine diesen Vorstellungen entsprechende Kulturlandprämie könnte einheitlich für die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) gezahlt werden und sie sollte von der Einhaltung von anspruchsvollen Standards abhängig sein. Ausgangspunkt für die Prämie sind die vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft etwa bei der Aufrechterhaltung einer vielfältigen artenreichen Kulturlandschaft sowie die Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum.³

Ein wichtiger Nebeneffekt einer in dieser Weise ausgestalteten Grundförderung ist die zu erwartende höhere Akzeptanz in der Gesellschaft. Die im Vergleich zu außereuropäischen Staaten starke Unterstützung der Landwirtschaft wird durch die Förderung einer qualitativ hochwertigen Produktionsweise und damit auch hochwertigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie die Förderung weiterer gesellschaftlich erwünschter Leistungen gerechtfertigt. Eine generelle Subventionierung der Landwirtschaft wird damit durch die Vergütung erwünschter Leistungen ersetzt, indem diese an vergleichsweise hohe Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucher Kriterien gebunden sind.

Auf der Basis der Kulturlandprämie könnte, wie dies bisher schon üblich ist, eine gezielte Förderung besonders wünschenswerter Verfahren (wie etwa der Mutterkuhhaltung) erfolgen. So können Landwirte zusätzlich an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, mit denen ökologisch besonders wünschenswerte Verfahren gefördert werden und/oder die Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten wie z. B. Bergregionen oder Natura 2000-Gebieten („FFH-Zulage“) in Anspruch nehmen. Eine derart kombinierte Förderung trägt der Tatsache Rechnung, dass Agrarumweltprogramme allein für die Erhaltung der Grünlandgebiete und Mittelgebirgsregionen mit attraktiver Kulturlandschaft nicht ausreichen und auch ihrer ursprünglichen Zielsetzung entsprechend ausschließlich besondere ökologische Leistungen honorieren sollten.

Wurde in diesem ersten Teil die bisherige Subventionspraxis auf den Prüfstand gestellt, so soll jetzt zusätzlich die Möglichkeit von Umweltabgaben geprüft werden. Davon auszugehen ist, dass im Zusammenwirken beider Bereiche erhebliche ökonomische Anreize für nachhaltige Produktionsweisen in der Landwirtschaft entstehen.

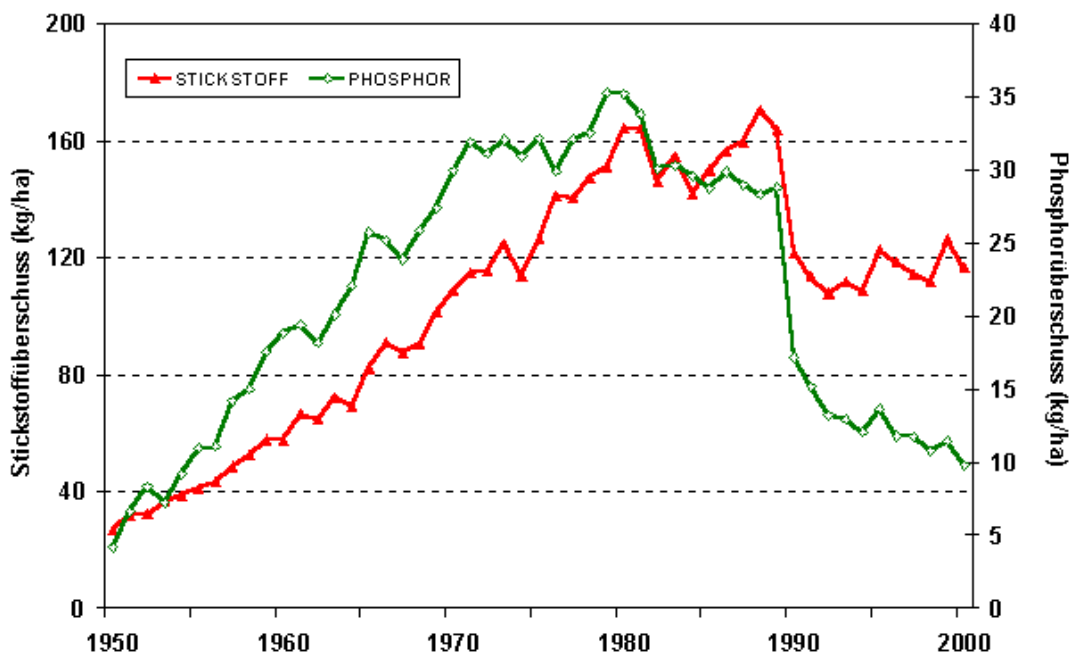
³ Die *Kulturlandprämie* würde deutlich unter den bisher gezahlten Preisausgleichszahlungen bei Getreide liegen und könnte dann - im Gegensatz zu den bisherigen Preisausgleichszahlungen - auch für ökologisch wertvolles Grünland und den Feldfutterbau gezahlt werden. Eine einfache Flächenprämie würde im Gegensatz zu einer Betriebsprämie, die sich an den bisherigen Zahlungen orientiert, nicht zu einer Fortschreibung bestehender Ungleichgewichte führen, so etwa zwischen Grünland und Silomais, unterschiedlich großen Betrieben, Intensiv- und Extensivregionen oder zwischen mehr oder weniger spezialisierten Betrieben. Eine einfache Flächenprämie führt, im Gegensatz zu einer Betriebsprämie, auch nicht zu einem Flächenmosaik mit unterschiedlichen Prämienrechten.

Warum Umweltabgaben in der Landwirtschaft?

Mit der Intensivierung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gingen und gehen bis heute beträchtliche Umweltbelastungen einher. Die negativen Umweltwirkungen reichen von der Belastung von Böden und Gewässern mit Stickstoffverbindungen und Pflanzenschutzmitteln über Bodenerosion bis hin zu erheblichen Beiträgen zum Treibhauseffekt und zum Rückgang der biologischen Vielfalt.

Als ein Beispiel wird in Abbildung 1 die Entwicklung der Nährstoffüberschüsse (Stickstoff- und Phosphor) auf Betriebsebene in kg je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche dargestellt. Beim Stickstoff stieg die Einsatzmenge von 1970 bis 1980 von 83 kg N/ha auf 127 N/ha an. Dazu kommen noch erhebliche Zufuhren an Wirtschaftsdünger. Im selben Zeitraum stiegen die Nährstoffüberschüsse von rd. 70kg/ha auf über 160 kg/ha an. Mit der Steigerung der Effektivität bei der Düngung wurde der Verbrauch bis in die 90er Jahre um fast 20 % pro ha LF gesenkt. Dennoch liegen die Nährstoffüberschüsse auch heute noch mit über 120 kg/ha deutlich zu hoch. Problematisch ist die Situation v. a. in Regionen mit Intensivtierhaltung bspw. in Nordwestdeutschland, wo die Nährstoffüberschüsse oft über 300 kg je Hektar liegen. In den 90er Jahren ist im Gesamtdurchschnitt ein erneuter Anstieg zu verzeichnen, der in erster Linie auf eine gestiegene Produktionsintensität zurückzuführen ist und mit einem ebenfalls gestiegenen Pflanzenschutzmittel-Einsatz (PSM) korrespondiert.

Abbildung 1: Entwicklung der Nährstoffüberschüsse auf Betriebsebene (in kg/ Hektar LF)



Der PSM-Absatz (in Mengen Wirkstoff) nahm bis etwa 1988 (36.774 t Wirkstoff) zu und ging danach zurück. Der Tiefstand wurde 1993/94 in Folge der europäischen Agrarreform von 1992 und der damit einher gehenden Einführung der konjunkturellen Flächenstilllegung erreicht. Danach stiegen die Einsatzmengen von PSM wieder an und erreichten 1998/99 ihren kurzfristigen Höchststand mit fast 39.000 t Wirkstoff. Insgesamt gibt es rund 200 Wirkstoffe, die im Pflanzenschutz eingesetzt werden. Auf ihnen basieren 963 derzeit in Deutschland zugelassene PSM.

Umweltabgaben auf kritische Betriebsmittel

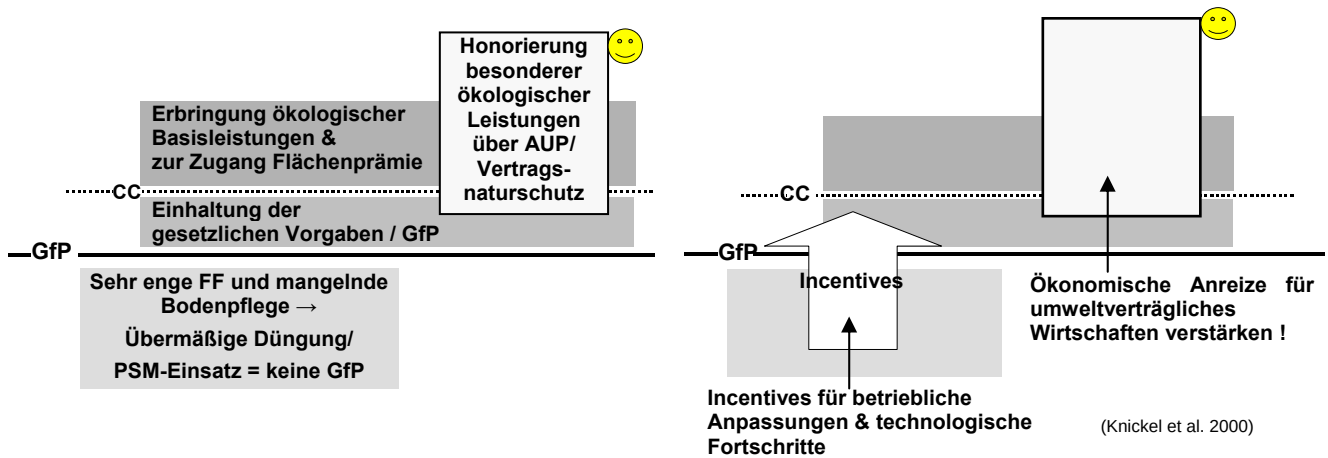
In der richtigen Form und Ausgestaltung, das zeigen Studien und die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, können Abgaben oder Steuern ein effektives Instrument darstellen, um den Gebrauch von Pestiziden und Düngemitteln zu reduzieren. Sie erhöhen die Produktionskosten und stellen somit einen ökonomischen Anreiz dar, den Einsatz der Mittel zu senken bzw. effektiver zu gestalten (Knickel 2002b, van Zeijts 1999). Trotz dieses klaren Zusammenhangs haben die europäischen Mitgliedstaaten bisher in erster Linie auf politische Verbote und Vorschriften sowie Richtlinien (bspw. die Gute fachliche Praxis) zurückgegriffen, um die negativen ökologischen Folgen des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes zu vermindern bzw. zu vermeiden. Fiskalische Instrumente wurden v.a. in der Form angewandt, dass landwirtschaftliche Produktionsweisen gefördert wurden, die auf den Einsatz von Pestiziden und Düngemittel verzichten (Ökolandbau). Darüber hinaus gibt es jedoch auch einige Länder wie Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande und Norwegen, die eine Düngemittel- und/oder Pestizidsteuer bzw. Abgabe einführten. Aktuell existiert in Dänemark, den Niederlanden und Schweden eine Düngemittelsteuer/ -abgabe und in Dänemark, Schweden und Norwegen eine Pestizidsteuer/ -abgabe.

In Deutschland gibt es bisher keine Abgabe auf den Verbrauch von Düngemitteln und PSM. Wie die meisten EU-Staaten beschränkt sich Deutschland einerseits auf das Risikomanagement (bspw. Verbot besonders gefährlicher Betriebsmittel) und andererseits auf die finanzielle Förderung solcher Landwirtschaftsformen, die auf den Einsatz dieser Betriebsmittel verzichten bzw. deren Einsatz deutlich vermindern.

Stellung von Abgaben im agrar(umwelt)-politischen Gesamtsystem

Durch neue EU-Richtlinien stiegen die zu erfüllenden Umweltstandards der Mitgliedsländer in den letzten Jahren an (bspw. Gute fachliche Praxis, Nitratgrenzwerte). Umweltsteuern werden als ein mögliches Instrument gesehen, diese Standards zu erreichen (vgl. Abbildung 2). Zumindest ein Stück weit, können sie auch dazu dienen, das Verursacherprinzip (polluter pays principle) anzuwenden und die Umweltkosten zu internalisieren. Das Verursacherprinzip wurde auf der OECD Ministerkonferenz 1998 zur generellen Leitlinie der Umweltpolitik erklärt.

Abbildung 2: Stellung von Incentives und Abgaben im agrar(umwelt)-politischen Gesamtsystem



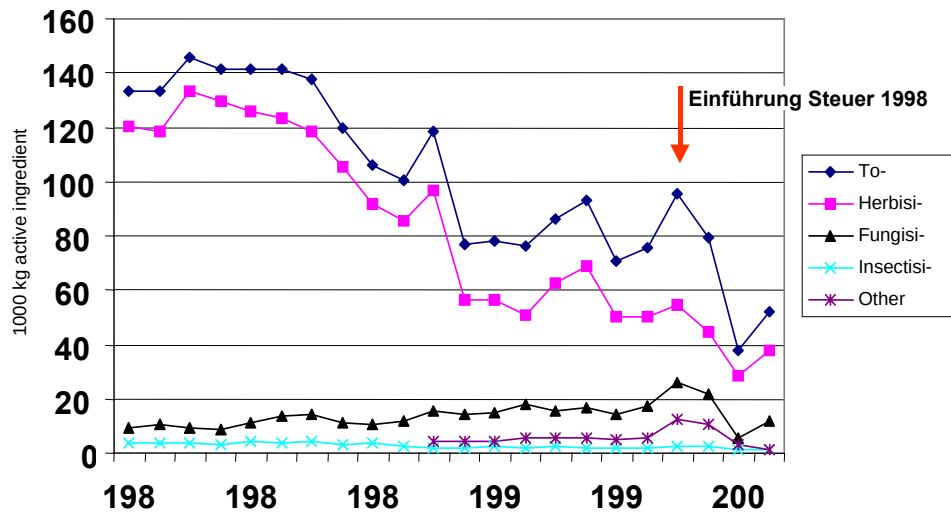
Vorliegende Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten

Ausgangspunkt für die Beurteilung von Umweltabgaben in der Landwirtschaft sind die in anderen EU-Mitgliedsstaaten vorliegenden Erfahrungen. Untersucht wurden die Erfahrungen in Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Norwegen.

Die Ergebnisse der Länderstudien zeigen, dass ökonomische Instrumente prinzipiell geeignet sind, um den Pestizid- und Düngemittelverbrauch zu reduzieren (siehe hierzu bspw. die Erfahrungen in Norwegen; Abbildung 3). Allerdings müssen dazu wichtige Rahmenbedingungen erfüllt sein. Hemmende Faktoren für die Wirkung sind Ausnahmeregelungen und zu niedrige Besteuerungssätze, die von den Produzenten und Händlern absorbiert werden können. Sowohl bei einer Steuer (oder Abgabe) auf Düngemittel als auch auf PSM ist es jedoch wichtig, die sonstigen regulatorischen und politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Sie können die Wirkung verstärken (bspw. Flächenstilllegungsprogramme) oder auch hemmen (vgl. hierzu auch ASG 1992).

Die Beispiele Österreichs und Finnlands machen deutlich, dass die Reaktion der Landwirte stärker sein kann, als es der Preisanstieg vermuten ließ. Das weist darauf hin, dass auch psychologische Effekte eine bedeutende Rolle spielen. Das Funktionieren ökonomischer Instrumente basiert auch auf einer höheren Sensibilität und einem höheren Bewusstsein in Bezug auf die Verwendung von Düngemitteln und Pestiziden. Insgesamt belegen die in anderen EU-Mitgliedsstaaten vorliegenden Erfahrungen jedoch die prinzipielle Eignung ökonomischer Instrumente zur Reduzierung des Pestizid- und Düngemittelverbrauch.

Abbildung 3: Entwicklung der Pflanzenschutzmitteleinsatzes in Norwegen (in kg Wirkstoff)



Einkommenswirkungen

Die Einkommenseffekte von Abgaben lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Einerseits die direkten Effekte, welche die absoluten Einbußen eines landwirtschaftlichen Betriebes nach der Implementierung eines Steuer-/ Abgabesystems beinhalten und die indirekten Auswirkungen andererseits. Letztere beschreiben die Nachteile eines landwirtschaftlichen Betriebs gegenüber anderen bzw. die Nachteile des Landwirtschaftsektors eines Landes gegenüber einem anderen (verminderte Wettbewerbsfähigkeit). Bei Umweltsteuern in der Landwirtschaft sind die Einkommenswirkungen abhängig vom Ausmaß der Ertragsreduzierung, den Substitutionsmöglichkeiten (Betriebe, die in der Lage sind, günstigeren Wirtschaftsdünger einzusetzen oder Leguminosen anzubauen, haben einen Vorteil gegenüber solchen Betrieben, die auf fast keine Alternativen zurückgreifen können) und der Frage der Rückführung der Steuereinnahmen (Kompensationszahlungen können die möglichen negativen Einkommenseffekte auf betrieblicher und v. a. auf sektoraler Ebene reduzieren oder gar vollständig ausgleichen). Die Länderbeispiele zeigen, dass die Einführung der Düngemittel- und PSM-Abgabe keine signifikanten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors haben muss, gleichzeitig aber deutliche Nachteile zeitigen kann.

Ansätze für ein Abgabekonzept in Deutschland

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Erfahrungen, der EU-rechtlichen Zulässigkeit sowie der ökonomischen und ökologischen Folgen, werden Ansätze für ein Abgabekonzept in Deutschland skizziert.

In Bezug auf den Düngemiteleinsatz ist u. E. eine Abgabe auf Nährstoffüberschüsse sinnvoll. Nach Maßgabe der Düngemittelverordnung (DVO) sind landwirtschaftliche Betriebe bereits seit

1996 verpflichtet, eine Nährstoffbilanzierung vorzunehmen, sofern ihr Betrieb mehr als zehn Hektar umfasst beziehungsweise auf mehr als ein Hektar Gemüse, Hopfen, Reben, Erdbeeren, Gehölze oder Tabak angebaut werden. Für Stickstoff muss die Bilanz jährlich erstellt und aufgezeichnet werden, bei Phosphor und Kali erfolgt die Bilanzierung in einem Dreijahreszeitraum (DVO). Ein solches System würde für den Betrieb also keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten. Darüber hinaus wurde die ausgeglichene Nährstoffbilanz eines Betriebes als Cross Compliance - Kriterium empfohlen. Die Kombination des Cross Compliance - Kriteriums mit einem Abgabesystem hat die Vorteile, dass der Druck hin zu einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz erhöht wird und dass auch solche Betriebe erfasst werden, die keine Prämienvoraussetzungen erhalten und die Lenkungswirkung von Cross Compliance daher nicht greift.

In einer auf Intensiv-Viehhaltungsregionen ausgerichteten Variante könnte der Viehbesatz ein Ausschluss-Kriterium sein: Alle Betriebe mit einer Viehbesatzdichte über zwei Großvieheinheiten/Hektar müssen ihre Nährstoffbilanz dokumentieren und bei Überschreitung eines zuvor vereinbarten Grenzwertes eine Abgabe auf Überschüsse zu zahlen. Der Grenzwert für den Bilanzüberschuss könnte nach den naturräumlichen Bedingungen gestaffelt sein.

Grundsätzlich sollten die Einnahmen der Abgabe zielkonform eingesetzt werden, also den umweltpolitischen Zielen dienen, nach denen sie erhoben wurden. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil eine zielorientierte Verwendung die ökologische Wirkung entscheidend verstärken kann. Auch um die negativen Einkommens- und Wettbewerbswirkungen für den Landwirtschaftssektor so gering wie möglich zu halten sowie aus Akzeptanzgründen, sollten die Einnahmen zielkonform in den Sektor zurückgeführt werden. Denkbar wären die Rückführung an landwirtschaftliche Betriebe mit einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz; die Förderung ökologisch nachhaltiger Landbewirtschaftungsformen (z. B. über Agrarumweltprogramme) und von Investitionen in neue umweltfreundliche Technologien; die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu umweltverträglichen Dünge- und Pflanzenschutzmethoden sowie von Modellvorhaben und entsprechende Beratungsmaßnahmen.

Insgesamt ist es u. E. auch in Anbetracht der schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft wichtig, dass die Abgaben auf den Sektor bezogen einkommensneutral sind und auch die Wahrung der Aufkommensneutralität sichergestellt ist. Einkommensverluste und Wettbewerbsnachteile für den Landwirtschaftssektor sollten weitgehend vermieden und durch die zielkonforme Rückführung der Einnahmen die erwünschten ökologischen Wirkungen verstärkt werden. Um bei der Rückführung der Abgabe die administrativen Kosten und den bürokratischen Aufwand gering zu halten, sollten bereits bestehende Förderinstrumente genutzt werden.

Fazit: Wege zu einer ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft

Angesichts der fortdauernden Umweltprobleme in der Landwirtschaft sind ein konsequenter Abbau umweltschädlicher Subventionen sowie die Einführung ökonomischer Anreizinstrumente unumgänglich. Grundsätzlich bieten fiskalische Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen vor allem den Vorteil, dass zum einen die externen Kosten internalisiert werden und zum anderen den Landwirten selbst ein ökonomischer Anreiz geboten wird, den Einsatz ökologisch schädlicher Betriebsmittel zu reduzieren. Es liegt nun im eigenen wirtschaftlichen Interesse

der landwirtschaftlichen Unternehmer, mit Nährstoffen effizient umzugehen und Pflanzenschutzmittel gezielt und reduziert zu verwenden. Der Umweltschutz fließt in die betriebliche Kostenrechnung ein, das Innovationspotenzial des Sektors wird genutzt und die Notwendigkeit aufwendiger Kontrollverfahren bezüglich der Einhaltung ordnungsrechtlicher Bestimmungen (die durch teils gravierende Umsetzungsdefizite geprägt sind) wird verringert.

In Deutschland bietet die weitere Umsetzung der EU-Agrarreformen auf nationaler Ebene Anknüpfungspunkte, ein Abgabekonzept als flankierendes Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft zu diskutieren. Den bei den Landwirten und den betroffenen Industriezweigen zu erwartenden Widerständen sollte v. a. mit einem Verweis auf die Nachteile ordnungsrechtlicher Bestimmungen und, auch das zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, den Innovationspotenzialen, die freigesetzt werden können, begegnet werden.

Im Rahmen der Studie konnten lediglich erste Ansätze für ein Abgabekonzept in Deutschland skizziert werden. Fundierte Empfehlungen bedürfen eingehender Studien und einer detaillierten Überprüfung der Wirkungen. Auf der Basis der Erfahrungen in anderen Ländern und der Literatursichtung können die Empfehlungen jedoch als Diskussionsgrundlage dienen. Mittel- und langfristige Ziele hinsichtlich der Besteuerung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln bestünden in der Aufnahme von Umweltsteuern in den Steuerkatalog der Finanzverfassung (auch vor dem Hintergrund einer allgemeinen Ökologischen Steuerreform) und einer EU-weiten Regelung. Nach der nationalen Einführung einer Abgabe in Deutschland kann in Zusammenarbeit mit Ländern, in denen bereits eine Abgabe existiert, der Druck auf andere Staaten und die EU erhöht werden, den Bekenntnissen zum Umweltschutz und zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik tatsächlich gerecht zu werden.

Literatur

Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.) 1992: Öko-Steuern als Ausweg aus der Agrarkrise. Ergebnisse der internationalen Tagung vom 15.-17. Juni 1992 in Stuttgart-Hohenheim. Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, Bd. 115, Göttingen: ASG.

Europäische Kommission 2001: GAP und Umweltbelange. Newsletter, Nr. 34, Brüssel.

Europäische Kommission 2002: Towards sustainable farming. EU farm policy mid-term-review. DN: IP/02/1026, Brüssel.

EURONATUR und AbL (Hrsg.) 2001: Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union, Rheinbach/ Hamm.

Förderverein Ökologische Steuerreform e.V./ NABU / Louisoder Umweltstiftung 2004: Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft, München: Louisoder Umweltstiftung.

Kasperczyk, N., Knickel, K., Dosch, A., Rehbinder, E. und Schmieling, C. 2004: Möglichkeiten für eine bessere Integration von Natur- und Gewässerschutzzielen in die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Angew. Landschaftsökologie, H. 64, Bonn: BfN.

Knickel, K. und H. Priebe 1997: Praktische Ansätze einer umweltgerechten Landnutzung. Frankfurt/ Main: Peter Lang Verlag.

Knickel, K. 2002a: Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 - Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik, UBA Texte 18/02, Berlin.

Knickel, K. 2002b: Lenkungsabgaben auf Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel? Politische Ökologie, H. 77-78, S. 88-90.

Van Zeijts, H. (Hrsg.) 1999: Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht.

Die Finanzielle Vorausschau der EU 2007 – 2013

Geplante EU-Finanzmittelkürzungen und ihre Auswirkungen für den Naturschutz

1. Einleitung

Der Haushalt der EU wird von Beiträgen der jeweiligen Mitgliedsstaaten der EU finanziert, da die EU über keine eigenen Steuereinnahmen verfügt. So zahlt jeder Mitgliedsstaat jährlich einen bestimmten Finanzanteil an die Kommission und bekommt im Gegenzug im Rahmen der Ausgabenpolitik der EU in einzelnen Politikfeldern (wie Agrarpolitik, Strukturfonds etc.) Geld zurück. Im Rahmen der so genannten „Finanziellen Vorausschau“ einigen sich dabei die Mitgliedsstaaten auf die mittelfristigen Rahmenbedingungen des Haushalts. Die Finanzielle Vorausschau wird für bestimmte Zeiträume festgelegt. Die neue Finanzierungsperiode wird den Zeitraum 2007 – 2013 umfassen.

Im Haushalt der EU ist eine Ausgabenobergrenze festgelegt. Diese lag für den Zeitraum 2000 – 2006 bei 1,24% des Bruttonationaleinkommens (BNE)¹ der Mitgliedsstaaten. Während die Kommission die finanzielle Obergrenze der Ausgaben von 1,24% des BNE der Mitgliedsstaaten für die finanzielle Vorausschau 2007 – 2013 beibehalten will, fordern die Nettozahlerländer² (Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Österreich und Schweden), besonders vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage, den europäischen Finanzrahmen auf 1,0% des BNE zu begrenzen. Folglich soll die EU in der neuen Finanzierungsperiode weniger Geld ausgeben, so dass die Beiträge der jeweiligen Nettozahler an die EU verringert werden.

Um das Ziel der Einsparungen von Mitteln der EU zu erreichen, werden gegenwärtig in den einzelnen Regierungen der Nettozahlerländer Vorschläge diskutiert, in welchen Bereichen die Einsparungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag vorgenommen werden sollen. Dabei gerät ein Ausgabenbereich besonders unter Druck, für den sich Verbände aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz sowie Landwirtschaft in den letzten Jahren besonders eingesetzt haben: die so genannte 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)³, die „Förderung der ländlichen Entwicklung“.

¹ Bruttonationaleinkommen (BNE): Bruttoinlandsprodukt plus Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie Arbeitseinkommen. Quelle: Eurostat Jahrbuch 2003.

² Aufgrund der beschlossenen vorrangigen Aufgabenschwerpunkte, die die EU umzusetzen und zu finanzieren hat, bekommen einige Staaten mehr Geld (so genannte „Nettoempfänger“), andere zahlen mehr ein, als sie bekommen (so genannte „Nettozahler“).

³ Die 2. Säule der Agrarpolitik umfasst die „Förderung der ländlichen Entwicklung“ und beinhaltet u.a. die Agrarumweltmaßnahmen, Förderprogramme für Junglandwirte sowie für regionale Akteure, Aufforstungs- und Vorruhestandsregelungen, die Förderung von Vermarktungsinitiativen etc. Die 2. Säule macht im Agrarhaushalt der EU heute rund 10% aus.

2. Die aktuelle Debatte in Deutschland um Kürzungen bei der finanziellen Vorausschau der EU 2007 - 2013

Auch die Bundesregierung erarbeitet derzeit intern Vorschläge, wo entsprechende Einsparungen im EU-Haushalt vorgenommen werden sollen. Sie sieht ebenfalls massive Kürzungen der Finanzmittel besonders im Bereich der 2. Säule der EU-Agrarpolitik sowie der Strukturfonds der EU vor. Details um Kürzungshöhen werden derzeit verhandelt. Die Situation stellt sich den Umweltverbänden derzeit so dar:

- Die Bundesregierung steht geschlossen hinter dem Einsparungsziel „1,0% Obergrenze“.
- Es sollen keine Einsparungen in der so genannten 1. Säule⁴ der Agrarpolitik vorgenommen werden, obwohl insbesondere die Direktzahlungen der 1. Säule weder an die Erfüllung wirksamer ökologischer Leistungen noch an das Sozialkriterium „Arbeitskraft“ gekoppelt sind. Begründet wird diese Position damit, dass nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom Oktober 2002, die Ausgaben der 1. Säule festgeschrieben wurden⁵.
- Ferner setzt die Bundesregierung mit Nachdruck auf die Stärkung der Forschungspolitik, um insbesondere Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Dies begründet sich aus der Zielsetzung der Lissabon-Strategie⁶, die EU zu der dynamischsten, wettbewerbsfähigsten und nachhaltigsten Wirtschaft zu entwickeln. Demnach sollen ebenfalls keine Einsparungen in diesem Ausgabenbereich vorgenommen werden.

3. Neue Herausforderungen und ihre Auswirkungen für den Naturschutz

Obwohl die Bedeutung des Instrumentes der 2. Säule („Förderung der ländlichen Entwicklung“) sowohl von der EU-Kommission als auch von der Bundesregierung immer wieder betont wurde und die Stärkung der 2. Säule sowie eine Übertragung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule von der Politik mehrfach angekündigt wurde, ist es bisher nicht in hinreichendem Maße gelungen, Mittel umzuschichten.

So liegt das Verhältnis der Ausgaben der 1. zur 2. Säule bei gegenwärtig 5:1. Dieses Verhältnis wird sich im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013 nicht grundlegend ändern, obwohl durch die 2. Säule ab 2007 neue und zusätzliche Aufgaben (wie die Finanzierung des EU Schutzgebietnetzwerkes „NATURA 2000“ und die Regionalentwicklungsinitiative „LEADER“) übernommen werden sollen.

⁴ In der 1. Säule sind alle Maßnahmen der klassischen Agrarpolitik, z.B. die Direktzahlungen (Acker- und Tierprämien), Exporterstattungen, Marktordnung etc. aufgeführt. Die 1. Säule umfasst rund 90% des Agrarhaushaltes.

⁵ Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder und dem Staatspräsidenten Jacques Chirac im Oktober 2002 ausgehandelte und später vom Europäischen Rat festgelegte Obergrenze ist, wie der Name schon sagt, eine Obergrenze und keine Mindestausgabenhöhe.

⁶ Die Lissabon-Strategie umfasst sämtliche Maßnahmen zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung der EU. Im März hatte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon diese auf zehn Jahre angelegte Strategie vorgelegt. Im Sinne dieser Strategie treibt eine starke Wirtschaft die Schaffung von Arbeitsplätzen voran und fördert soziale und ökologische Maßnahmen, welche wiederum eine nachhaltige Entwicklung und sozialen Zusammenhalt gewährleisten sollen.

Sollten die diskutierten massiven Kürzungen in der „Ländlichen Entwicklung“ Realität werden, würden wichtige Natur- und Umweltschutzvorhaben wie z.B. die Agrarumweltmaßnahmen sowie Regionalinitiativen gefährdet und unseres Erachtens wichtige Teile der eingeleiteten Agrarwende in Frage gestellt werden. Von den bislang von der Kommission vorgesehenen Mitteln in Höhe von knapp 88 Mrd. € blieben nach den Forderungen der Nettozahler nur 55 Mrd. €, im Extrem sogar nur 34 Mrd. € übrig⁷. Die Folgen würden sich nicht nur in den Kassen derjenigen Landwirte bemerkbar machen, die durch eine nachhaltige Bewirtschaftung von den Agrarumweltprogrammen profitieren, sondern auch in der Landschaftspflege sowie bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen des europaweiten Naturschutznetzwerkes NATURA 2000 und bei der Konvention über die biologische Vielfalt. Zahlreiche Maßnahmen der Landschaftspflege und des Umweltschutzes sowie zur regionalen Entwicklung konnten in den Bundesländern in der Vergangenheit nur mit EU-Mitteln durchgeführt werden.

Damit stellt sich die Frage, wie effektiver Umwelt- und Naturschutz in den EU-Ländern bezahlt werden soll, wenn vor allem Einschnitte in dem innovativen und wirksamen Bereich der „Ländlichen Entwicklung“ vorgenommen werden sollen.

4. Fazit

Insgesamt betrachten die Umwelt- und Naturschutzverbände sowie alternative Landwirtschaftsorganisationen die Vorschläge der Bundesregierung zur Kürzung der Finanzmittel für Agrarumweltmaßnahmen mit großer Sorge. Eine Kürzung im Bereich der „Ländlichen Entwicklung“ (2. Säule) bei gleichzeitiger ungekürzter Aufrechterhaltung aller Direktzahlungen aus der 1. Säule ist aus umwelt- und verteilungspolitischer Sicht nicht vertretbar. Es wäre gesellschaftlich kaum vermittelbar, wenn hohe Direktzahlungen, die ohne ausreichende ökologische Auflagen und ohne Sozialauflagen gezahlt werden, erhalten blieben, während gleichzeitig eine bedarfsgerechte Finanzierung des Natur- und Umweltschutzes in der Agrarlandschaft sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen der „Ländlichen Entwicklung“ nicht mehr finanzierbar wäre.

Es besteht somit die konkrete Gefahr, dass die bisher erfolgreichen Bemühungen einer Neuorientierung der Agrarpolitik der Bundesregierung, für ein Mehr an Umweltschutz und Sozialverträglichkeit in der Agrarpolitik zu sorgen und Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen, am europäischen Finanzrahmen scheitern könnten. Eine Alternative zur Einsparung in der 2. Säule sehen die Umwelt- und Naturschutzverbände darin, die Kürzungsüberlegungen auf die 1. Säule und die Strukturfonds zu lenken sowie für eine Kofinanzierung auch für Ausgaben der 1. Säule zu sorgen. Es wäre darüber hinaus im Sinne der Lissabon-Strategie, wenn nicht in der 2. Säule der Agrarpolitik gekürzt, sondern wenn diese im Gegenteil sogar aufgestockt wird.

Im Rahmen der „Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013“ sollten sich die Politiker für eine Stärkung der 2. Säule, die die Umwelt- und Naturschutzverbände als Grundlage der ländlichen Wirtschaftsentwicklung sehen, einsetzen, und damit den geforderten Nachhaltigkeitsverpflichtungen der Bundesregierung und der EU nachkommen.

⁷ Nach Berechnungen von EURONATUR, könnten sich die Kürzungen auf bis zu 60% des Postens „Ländlichen Entwicklung“ belaufen.

Links

Die Finanzielle Vorausschau der EU 2007 – 2013. Positionspapier der Verbände aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und Landwirtschaft, Januar 2005

Unter: www.euronatur.org/PDF_Dateien/Verbaende-zur-Finanz-Vorausschau-EU--Jan-2005.pdf

Vorschlag der Kommission über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Februar 2004

Unter: www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/COM_2004_101_de.pdf

Zusammenfassung und tabellarische Übersicht über die Ausgabenstruktur

Unter: www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l34004.htm

Brief der Sechs, Dezember 2003

Unter: www.bundesregierung.de/artikel-,413.577056/ Gemeinsames-Schreiben-Deutschl.htm

EU-Haushalt und mittelfristige Finanzplanung

Unter: www.bundesfinanzministerium.de/Europa-und-internationale-Beziehungen/Haushalt-und-Finanzen-der-EU-.554.htm

EU-Nachrichten Nr. 32, 2004

Unter: www.eu-kommission.de/pdf/eunachrichten/32_04_INTERNET.pdf

Einsparungen in der zweiten Säule

Unter: www.agra-europe.de/akt_meld/a_meld.htm#Artikel1

Verhandlungen über die Agenda 2007-2013, 2005

Unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/agenda2007-2013_html

Europäischer Rat von Lissabon: Schlussfolgerung des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon). März 2000

Unter: www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm

Literatur

Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: "Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen" - Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013 - COM(2004) 101 endgültig. Brüssel.

Unter: www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0101de03.pdf

Ribbe, L. (2005): Die Natur im Haifischbecken. Rot-grüne Regierung plant Aderlass bei der "Ländlichen Entwicklung". In: euronatur-Magazin 01/2005.

Unter: www.euronatur.org/aktuelles_hintergrund/eu_finanzplanung_kommentar_ribbe_20041221.htm

Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR) & Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) (Hrsg.) (2005): Die Finanzielle Vorausschau der EU 2007 – 2013. Stand und Einschätzung der laufenden Debatte. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und Landwirtschaft. Rheinbach, Hamm.

Unter: www.euronatur.org/PDF_Dateien/Verbaende-zur-Finanz-Vorausschau-EU--Jan-2005.pdf

