

Einführung von Zertifikaten zur Begrenzung des Flächenverbrauchs

Sabine Kunzmann, Götz Frank,
Ulrich Meyerholt & Luise Giani*

Zusammenfassung

Das Statistische Bundesamt hat für das Jahr 2007 eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 113 ha pro Tag ermittelt. Dies verdeutlicht, dass trotz des teilweise novellierten Umwelt- und Planungsrechts nach wie vor keine Trendwende im Bodenverbrauch zu verzeichnen ist. Das in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerte umweltpolitische Ziel der Flächenneuanspruchnahme von max. 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 erscheint unter den gegebenen Umständen nicht realisierbar zu sein. Erforderlich sind daher ergänzende Instrumentarien. Zertifikate sind grundsätzlich geeignet, den Bodenverbrauch wirksam einzudämmen, denn anders als z. B. Abgaben geben sie eine Mengengrenzung vor. Deshalb ist ihnen in dieser Hinsicht eine hohe ökologische Treffsicherheit immanent. Ferner gelten sie grundsätzlich als ökonomisch effizient. Auch die rechtliche Zulässigkeit von Zertifikaten zur Begrenzung des Flächenverbrauchs wird prinzipiell positiv beurteilt. Entscheidend ist diesbezüglich jedoch die konkrete Ausgestaltung im Einzelnen.

Schlüsselworte: Flächenverbrauch, Bodenverbrauch, Zertifikate, handelbare Flächenausweisungsrechte, ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz, rechtliche Zulässigkeit

1. Hintergrund

Flächenverbrauch wird als Inanspruchnahme von zuvor un bebauten Flächen für die Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsfläche verstanden. Damit sind mehr oder minder intensive Versiegelungen des Bodens verbunden, da Bauwerke, wie z. B. Straßen,

Häuser, Gewerbe- und Industrieanlagen den Boden bedecken. Dies führt zu einer Schädigung bzw. vollständigen Zerstörung der ökologischen Bodenfunktionen. Insofern wird der Boden »verbraucht«. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht automatisch mit versiegelten Arealen gleichgesetzt werden können, denn unter dieser Nutzungskategorie werden auch unbebaute und nicht versiegelte Bereiche wie z. B. Hausgärten subsumiert.

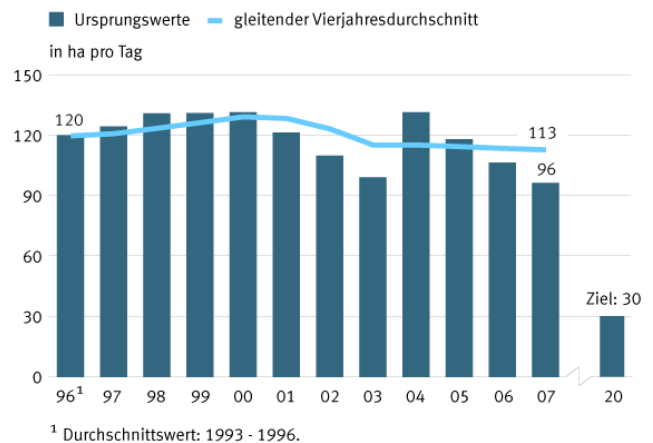


Abb.: 1 Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche/
Quelle: Statistisches Bundesamt, (01.06.2009).

Der gleitende Vierjahresdurchschnitt in Abbildung 1 zeigt, dass der tägliche Flächenzuwachs im Zeitraum 2004 bis 2007 in Deutschland durchschnittlich 113 ha/Tag betrug. Zwischen 1997 und 2000 lag die durchschnittliche Flächenzunahme noch bei 129 ha. Der zu verzeichnende Rückgang der Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke wird jedoch auf konjunkturelle Ursachen zurückgeführt und nicht auf eine Trendwende im Flächenverbrauch. Die Höhe des Flächenverbrauchs gilt nach wie vor als eines der zentralen Probleme auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. UBA, 02.06.2009).

Unverbindliches Ziel der »Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie« ist es, die Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Da das existente Umwelt- und Planungsrecht bislang keine Umkehr im Flächenverbrauch herbeizuführen vermochte, stellt sich die Frage, wie dem Problem des Bodenverbrauchs künftig begegnet werden kann. Die Einführung ergänzender Instrumente mit einer hohen ökologischen Wirksamkeit bzw. Effektivität scheint geboten, denn Boden ist wertvoll und zählt zu den praktisch nicht erneuerbaren Res-

* Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Kontaktadresse: Sabine Kunzmann, Zanderweg 2,
26197 Großenkneten, Germany,
sabine.kunzmann@gmx.de

sourcen. Seit einiger Zeit rücken in Deutschland in der wissenschaftlichen Diskussion diesbezüglich ökonomische Instrumente, wie z. B. Umweltafgaben und Zertifikate, in den Fokus der Aufmerksamkeit. Derartige Instrumente zielen darauf ab, durch Nutzungsvorteile und Gestattungen oder durch finanzielle Anreize die gewünschte Verhaltenslenkung herbeizuführen.

2. Zertifikate

Umweltzertifikate, auch als Umweltlizenzen bezeichnet, sind durch den Mengenansatz charakterisiert. Der Staat legt im Gegensatz zu Abgabenlösungen nicht den Preis fest, sondern gibt die maximal zulässige Menge einer definierten Umweltbelastung vor. Ist der Umweltstandard bestimmt, wird auf Basis dessen die Anzahl an Umweltlizenzen fixiert, die in Umlauf gebracht werden soll. Die Summe der zulässigen Teilbelastungen darf dabei die staatlich fixierte Gesamtbelastung nicht überschreiten. Dem Inhaber von Umweltzertifikaten verleihen diese das Recht, ein bestimmtes Maß an z. B. definierten Schadstoffen für einen festgelegten Zeitraum an die Umwelt abzugeben (vgl. Frey, 1993, S. 95f).

Nach der staatlichen Ausgabe von Zertifikaten an den Nutzer besteht die Möglichkeit, diese für den eigenen Bedarf zu nutzen oder auf einem Markt anzubieten. Da die Gesamtmenge an Zertifikaten begrenzt ist, bedeutet ein Zukauf von Lizenzen, dass dafür an anderer Stelle Umweltbeeinträchtigungen minimiert werden, anderenfalls wären keine Zertifikate auf dem Markt verfügbar. Durch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage bildet sich ein Preis für die handelbaren »Verschmutzungsrechte« heraus, der mit zunehmender Nachfrage anwächst und im Umkehrschluss bei einem ansteigenden Angebot sinkt (vgl. Frey, 1993, S. 96). Durch die Einführung eines Lizenzhandelssystems wird die Nutzung der Umwelt auf diese Weise mit Kosten belegt.

Um die Leistungsfähigkeit eines umweltrechtlichen Instrumentes einschätzen zu können, sind einheitliche Beurteilungskriterien erforderlich. Nachfolgend werden die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz von Zertifikaten im Vergleich mit Umweltafgaben und dem Ordnungsrecht beurteilt.

Umweltzertifikaten wird prinzipiell eine hohe ökologische Effektivität zugesprochen, denn die Verwirklichung des Umweltziels wird durch die Mengenfixierung gewährleistet. Es besteht grundsätzlich keine Möglichkeit auf legale Weise davon abzuweichen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied gegenüber einer Umweltafgabe, da die Einhaltung von Mengenzielen nur indirekt über die Höhe der Abgabe beeinflusst werden kann. Die ökologische Effektivität des Ordnungsrechts wiederum hängt u. a. von der Qualität der getroffenen Regelungen sowie der entsprechenden Kontrollmechanismen und Sanktionen ab. Anders als bei Zertifikaten und Umweltafgaben besteht zudem für den Adressaten kein monetärer Anreiz über die definierten Anforderungen hinauszugehen. Hinsichtlich der ökologischen Zielerreichung können Zertifikate insgesamt als überlegen eingestuft werden. Sie sind daher prädestiniert, vorgegebene flächenpolitische Zielvorgaben umzusetzen.

Zertifikate gelten prinzipiell als ökonomisch effizient, da sie das determinierte Umweltziel mit vergleichsweise geringem volkswirtschaftlichem Aufwand zu verwirklichen vermögen. Ein rational agierender Marktteilnehmer wird die anfallenden Grenzvermeidungskosten mit dem Marktpreis für Zertifikate vergleichen und auf dieser Basis seine Entscheidung fällen. Analog zu Abgaben führt dies dazu, dass Umweltschutz dort praktiziert wird, wo er am kostengünstigsten ist. Das ordnungsrechtliche Instrumentarium dagegen lässt derartige Spielräume nicht zu (vgl. Bartmann, 1996, S. 121, 142f, 153-155; Frey, 1993, S. 80f, 91-96).

3. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Derzeit besteht das Dilemma, dass der Verbrauch des Bodens durch die Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsfläche für den Nutznießer viele Vorteile birgt, die jedoch nur sehr begrenzt durch einen Preis abgebildet werden. Die mit der Inanspruchnahme des Bodens herbeigeführte Verknappung der natürlichen Bodenfunktionen bleibt bei der Preisbildung weitgehend unberücksichtigt. Die Einführung eines Zertifikatesystems in Form handelbarer Flächenausweisungsrechte könnte diesbezüglich Abhilfe schaffen.

Das Grundkonzept eines derartigen Zertifikatesystems könnte wie folgt aussehen:

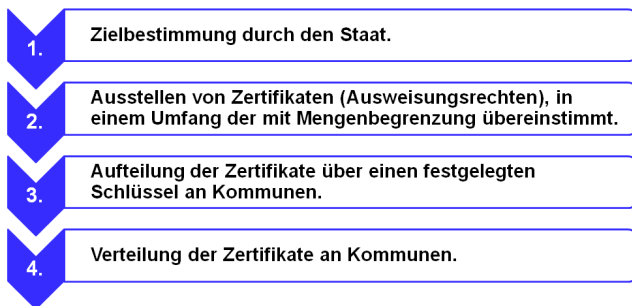


Abb. 2: Ablauf für die Einführung von Flächenausweisungsrechten / Quelle: eigene Anfertigung.

Der Staat bzw. seine Hoheitsträger legen den Umfang des künftigen Flächenverbrauchs für ein definiertes Gebiet fest, d. h., dass eine quantitative Begrenzung des maximal erlaubten Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsflächen vorgenommen wird. In Übereinstimmung mit der Mengenbegrenzung werden Zertifikate (Ausweisungsrechte) ausgestellt und an die Kommunen als Adressaten des Zertifikatehandels kostenlos oder über eine Versteigerung vergeben (vgl. Schmalholz, 2005, S. 164).

Die Versteigerung von Zertifikaten birgt den Vorteil, dass auf die Konzeption eines Zuteilungsschlüssels verzichtet werden kann. Die Allokation wird dem Markt überlassen und es bildet sich unmittelbar ein Knappheitspreis heraus. Eine kostenlose Erstaussgabe der Ausweisungsrechte wird demgegenüber vermutlich eine größere Akzeptanz erfahren. Zudem ist diese Alternative aus rechtlicher Sicht vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 (1) u. (2) GG zu bevorzugen. Diese umschließt die gemeindliche Planungshoheit, welche durch eine Versteigerung tangiert werden kann, so dass die rechtliche Zulässigkeit zu hinterfragen ist. Die Ausweisungsrechte verleihen den Kommunen die Befugnis, innerhalb eines definierten Zeitraums Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke umzuwandeln. Das jeweilige Ausmaß wird dabei über die pro Kommune zur Verfügung stehenden Zertifikate bestimmt (vgl. Michaelis, 2002, S. 132; Schmalholz, 2005, S. 164). Sofern eine Gemeinde einen höheren Bedarf an Zertifikaten hat, besteht die Möglichkeit, zusätzliche Ausweisungsrechte auf einem zu diesem Zweck eingerichteten Marktplatz - z. B. einer staatlich eingerichteten Börse - zu erwerben. Andere Kommu-

nen können dort ihre überschüssigen Lizenzen anbieten. Auf diese Weise entsteht ein Handel, welcher dafür sorgt, dass die Ausweisungsrechte, welche die Knappheit der Fläche symbolisieren, in die ökonomisch effizienteste Verwendung fließen, also dorthin, wo der ökonomische Nutzen maximiert wird. Die Option des Handelns eröffnet den Gemeinden folglich einen Handlungsspielraum, der bei der ausschließlichen Mengenfixierung per Gesetz nicht gegeben wäre (vgl. Michaelis, 2002, S. 132; Schmalholz, 2005, S. 165).

Die Mengensteuerung kann im Zeitverlauf auf zwei Arten verwirklicht werden. Zum einen kann das gesetzte Mengenziel schrittweise realisiert werden, indem die Ausgabe handelbarer Ausweisungsrechte jeweils für eine bestimmte Zeitperiode erfolgt. Phasenweise wird dann eine kontinuierliche Verknappung der verfügbaren Flächennutzungsrechte vorgenommen, um das anvisierte Gesamtziel, z. B. 30 ha bis 2020 zu erreichen. Die andere Möglichkeit besteht darin, die künftig noch ausweisbare Fläche sofort in ihrer Gesamtheit dem Markt zugänglich zu machen. Kritisch wird hieran beurteilt, dass somit „die bis in alle Zukunft noch ausweisbare Fläche bereits heute in irreversibler Weise festgelegt werden müsste“ (Michaelis, 2002, S. 132). Um Spekulationszwecken vorzubeugen, können Zertifikate mit einer befristeten Gültigkeit versehen werden. Nach Ablauf der Frist verfallen die ungenutzten Ausweisungsrechte (vgl. Schmalholz, 2005, S. 164; Einig, 1999, S. 71, 78).

4. Rechtliche Zulässigkeit

Im Gegensatz zu Umweltabgaben wird die Verfassungskonformität von handelbaren Flächenausweisungsrechten grundsätzlich positiv eingeschätzt. Dennoch ist es erforderlich, die Ausgestaltung im Einzelnen zu betrachten. Diesbezüglich ist unter verfassungsrechtlichen Aspekten insbesondere zu prüfen:

- auf welche(n) Kompetenztitel sich ein derartiges Vorhaben stützen ließe,
- wem die Gesetzgebungskompetenz dabei zukäme,
- ob ggf. Abweichungsbefugnisse der Länder gemäß Art. 72 (3) GG zum Tragen kämen,

- ob sich Restriktionen aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gemäß Art. 28 (2) GG ergäben,
- ob sich das Vorhaben mit den Grundrechten wie z. B. Art. 12 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 GG (Eigentumsgrundrecht) und Art. 2 (1) GG (allgemeine Handlungsfreiheit) vereinbaren ließe,
- ob die Implementierung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren wäre, welcher sich aus dem Rechtsstaatsprinzip Art. 20 (3) GG ableiten lässt (vgl. Brandt & Sanden, 4/2003, S. 31-33; Schmalholz, 2005, S. 205-216).

5. Kritische Würdigung und Fazit

Positiv zu bewerten ist die hohe ökologische Effektivität des Instruments der handelbaren Flächenausweisungsrechte, denn aufgrund ihres Mengenansatzes lassen sich die anvisierten Flächeneinsparziele tatsächlich realisieren. Flächensparende Nutzungsweisen dürften dadurch an Bedeutung gewinnen. Nachverdichtung, die Ausweisung kleinerer Bauflächen, die Vermeidung von Neuausweisungen sowie Brachflächenrecycling würden attraktiver. Zu beachten ist indes, dass Flächenausweisungsrechte grundsätzlich ungeeignet sind, qualitative Aspekte des Bodenschutzes, z. B. Besonderheiten von Böden oder Empfindlichkeiten, einzubeziehen, da lediglich eine Mengensteuerung vorgenommen wird. Eine entsprechende Anpassung des Lizenzsystems erscheint wenig praktikabel.

Zudem besteht die Gefahr, dass bei befristeter Gültigkeit der Ausweisungsrechte das Kontingent unabhängig vom Bedarf verbraucht würde. Fraglich ist darüber hinaus, ob die Einführung von Flächenausweisungsrechten demotivierend hinsichtlich weiterführender Aspekte des Boden- bzw. Umweltschutzes wirkt. Schwierigkeiten könnte überdies die kostenlose Verteilung der zur Verfügung stehenden Ausweisungsrechte bereiten. Diesbezüglich bestünde die Herausforderung, eine adäquate Bemessungsgrundlage zu finden, um eine gerechte Aufteilung zu gewährleisten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass eine Aufteilung der Märkte, z. B. durch eine Regionalisierung des Zertifikatehandels, negative Auswirkungen auf die ökonomische Effizienz nach sich zöge, da die Anzahl der Marktteil-

nehmer auf diese Weise verkleinert würde. Nachteilige Effekte auf die ökonomische Effizienz können darüber hinaus von dem optionalen Charakter der Zertifikate ausgehen. Der Effizienzvorteil von Zertifikaten, welcher grundsätzlich aus den einzusparenden Grenzvermeidungskosten resultiert, wird zum Effizienzproblem, wenn die Vermeidungskosten unerwartet die Preise von Zertifikaten deutlich übersteigen (vgl. Löhr, 1/2008, S. 53, 60).

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten stellen Zertifikate ein geeignetes Instrument für die quantitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme dar, um dem Ziel einer drastischen Reduzierung des Bodenverbrauchs näher zu kommen. Die qualitative Steuerung sollte hingegen über das Umwelt- und Planungsrecht verwirklicht werden. Diesbezüglich ist es wichtig, bestehende Defizite zu beseitigen, die z. B. in der teilweise geringen Wirksamkeit von bodenschützenden Rechtsvorschriften zu sehen sind.

Quellen

Bartmann (Hermann), Umweltökonomie - ökologische Ökonomie, Stuttgart/Berlin/Köln 1996. **Brandt** (Edmund) & Sanden (Joachim), Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, Umweltbundesamt [Hrsg.], Berichte 4/03, Berlin 4/2003. **Einig**, (Klaus), Handelbare Lizenzen als marktwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung der baulichen Bodeninanspruchnahme, erschienen in: Breuste (Jürgen) [Hrsg.], Stadtnatur quo vadis? Tagungsband zum 3. Leipziger Symposium »Stadtökologie« des UFZ - Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle, Leipzig 1999. **Frey** (René L.), Strategien und Instrumente, erschienen in: René L. Frey, Elke Staehelin-Witt & Hansjörg Blöchliger [Hrsg.], Mit Ökonomie zur Ökologie, Basel / Frankfurt am Main / Stuttgart 1993. **Löhr** (Dirk), Umweltgüter als Common Property Resources, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), Frankfurt am Main 1/2008. **Michaelis** (Peter), Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2002, Baden-Baden 2002. **Schmalholz** (Michael), Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr, Norderstedt 2005. **Statistisches Bundesamt**, (01.06.2009), <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Grafiken/Umwelt/Diagramme/Flaechennutzung,templateId=renderPrint.psml>. **UBA**, (02.06.2009), <http://www.umweltbundesamt-umwelt-deutschland.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2898>.