

# zfsö

## ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Ulrich Kriese **3** Grundsteuerreform:  
2019, das Jahr der Entscheidung
- Daniel Mühlleitner **9** Flächenausweisungszertifikate –  
Ökonomische Fallstricke und  
Perspektiven
- Thomas Seltmann **15** Geld mit Ablaufdatum – Wie sich  
eine Liquiditätsgebühr auf Bargeld  
praktisch realisieren ließe
- Beate Bockting **23** Bargeld im Fokus der aktuellen  
Geldpolitik
- Ferdinand Wenzlaff **44** Robert Eisler und die virtuelle  
Parallelwährung
- Johann Walter **55** Zukunft des Bargelds: regionale  
Komplementärwährung?
- Max Danzmann **65** Warum staatliche Währungen privaten  
Kryptowährungen überlegen sind
- 75** Personalien - Bücher

# Flächenausweisungszertifikate – Ökonomische Fallstricke und Perspektiven

Daniel Mühlleitner

## Einleitung

Das Konzept des „Cap and Trade“, bekannt aus dem CO<sub>2</sub>-Handel in Europa, wird seit etlichen Jahren in Form von Flächenausweisungszertifikaten auch als Instrument zum Erreichen flächenhaushaltspolitischer Zielsetzungen erörtert. Die bayerische Landtagsfraktion der Grünen hat die Diskussion wiederaufleben lassen und zusammen mit einigen Bündnispartnern das Volksbegehren „Betonflut eindämmen – damit Bayern Heimat bleibt“ angestoßen, das für Bayern einen maximalen täglichen Flächenverbrauch von 5 ha gesetzlich festschreiben sollte. Für das Herunterbrechen des 5 ha-Ziels auf die Kommunen hätte nach Ansicht der Grünen ein Zertifikatehandel eingeführt werden sollen.<sup>1</sup> Vom Verfassungsgericht wurde das Volksbegehren am 17.07.2018 aus formalen Gründen abgelehnt. Konkret monierte Gerichtspräsident Peter Küspert, dass im zugehörigen Gesetzentwurf die „erforderlichen Vorgaben fehlten, nach denen die Staatsregierung als Verordnungsgeber des Landesentwicklungsprogramms die Aufteilung des zulässigen Flächenverbrauches auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte“.<sup>2</sup>

Grundlage für das Volksbegehren war ein von der Landtagsfraktion der Grünen in Auftrag gegebenes, wissenschaftliches Gutachten zur Reduzierung des Flächenverbrauches entsprechend der Landesgesetzgebung von Jana Bovet. Demnach wären dem Land Bayern, anders als von Kritikern behauptet, durchaus rechtliche Möglichkeiten gegeben, den Flächenverbrauch einzuschränken. Nach dem Grundgesetz sind Angelegenheiten der Siedlungsentwicklung eigentlich

Teil des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden.

Eine verbindliche Obergrenze für den Flächenverbrauch würde – den Kritikern folgend – einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und insbesondere in die Planungshoheit bedeuten, das ihnen Art. 28 II GG garantiert. Ein solcher ist dem Bundesverfassungsgericht zufolge jedoch grundsätzlich möglich, wenn er durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt ist.<sup>3</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss zudem stets gewahrt bleiben, was laut Bovet bei einer quantifizierten Mengenvorgabe für Flächenneuausweisungen durch die staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerechtfertigt wäre, denn den Kommunen bliebe es unbenommen, den Innenbereich zu entwickeln; die Nutzung des Außenbereichs wäre lediglich eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen.<sup>4</sup>

Bei der Aufteilung der Zielvorgabe auf die 18 Regionen bedarf es dementsprechend einer nachvollziehbaren Rechtfertigung durch überörtliche Interessen.<sup>5</sup> Entscheidend hierbei ist, dass die Begründung der Mengenvorgabe mit Hilfe von empirischem Material belastbar und plausibel unterlegt wird.<sup>6</sup> Eine entsprechend begründete quantifizierte Mengenvorgabe würde daher nach überwiegender Auffassung keinen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG darstellen.<sup>7</sup>

Die Nicht-Zulassung des Volksbegehrens soll hier zum Anlass genommen werden, das geplante System der Flächenausweisungszertifikate einer Prüfung zu unterziehen und Verbesserungsvorschläge zu seiner Ausgestaltung auszuarbeiten.

## Ausgabe von Flächenausweisungszertifikaten

Analog zum CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel wird beim Handel mit Flächenausweisungsrechten eine maximal erlaubte Flächennutzung festgelegt (hier: bayernweit täglich 5 ha) und in Form von Zertifikaten ausgegeben.<sup>8</sup> Dies soll zu einer hohen Allokationseffizienz führen, da sich die Akteure beim Kauf der Zertifikate an ihren jeweiligen Grenzvermeidungskosten orientieren. Im Fall der Flächenausweisung handelt es sich dabei um die Opportunitätskosten, die durch den Verzicht auf eine Ausweisung entstehen würden, also etwa entgangene Steuereinnahmen oder Zugewinne aus dem kommunalen Finanzausgleichssystem. Mit den Siedlungsentwicklungsmaßnahmen zusammenhängende Kosten, die nicht auf die Grundstückseigentümer oder die Infrastrukturnutzer abwälzbar sind – wie z.B. nicht-beitragsfähige Erschließungsmaßnahmen oder Folgekosten für technische oder soziale Infrastruktur<sup>9</sup> – müssen hiervon abgezogen werden. Für die Kommune ist es aus fiskalischer Sicht sinnvoll, solange Zertifikate zu kaufen, wie die Grenzvermeidungskosten über dem Zertifikatspreis liegen, der Nutzen aus einer Flächenentwicklung also größer als die Kosten ist. Gesamtgesellschaftlich ist so idealerweise eine maximaleffiziente Flächenallokation möglich. Im Zeitverlauf kann die Anzahl der Zertifikate und somit der höchstens zulässige Flächenverbrauch analog zu den mittel- und langfristigen politischen Zielsetzungen schrittweise reduziert werden.

## Universalzertifikate vs. kleinteilige Ausgestaltung

Bei der Flächennutzung existieren verschiedene Nutzungsmöglichkeiten, daher stellt sich die Frage, ob für jede Nutzungsart ein eigenständiges Zertifikat eingeführt oder aber ein einziges (Universal-) Zertifikat eingesetzt wird. Bovet rät in ihrem Gutachten von einer Aufteilung in verschiedene Märkte ab, da dies das System zu kompliziert machen würde. Eine Differenzierung nach Nutzungsart wäre demnach nur dann angezeit, wenn die Folgen der Neuausweisungen für

die Umwelt unterschiedliche Wirkungen aufweisen würden; da dies nicht der Fall ist, wäre eine Differenzierung nicht notwendig.<sup>10</sup> Ähnlich wird auch in den Ergebnissen eines Planspiels des Umweltbundesamtes argumentiert.<sup>11</sup> Dementsprechend lautete der politische Vorschlag: Einführung eines Universalzertifikats.

Dies verkennt allerdings ein Problem, das mit der unterschiedlichen Höhe der Grenzvermeidungskosten (als Opportunitätskosten der Siedlungsentwicklungsmaßnahmen) einhergeht. Anders als beim CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel handelt es sich beim Flächenverbrauch nicht um einen homogenen Schadstoff, für den eine pauschale Mengensteuerung möglich ist. Die Tatsache, dass der Flächenverbrauch unterschiedlichen Zielen dient und in verschiedenen Nutzungsarten ausgeprägt ist (Wohnen, Gewerbe, Straßenbau usw.), die in einem Zertifizierungssystem in Konkurrenz zueinander stehen, führt dazu, dass es – bei der Beschränkung auf ein Universalzertifikat – zu einer Übernutzung der fiskalisch „rentablen“, weil mit (relativ) hohen Grenzvermeidungskosten verbundenen Nutzungsarten kommt.<sup>12</sup> Zugleich werden fiskalisch weniger rentable Siedlungsentwicklungsmaßnahmen „zu selten“ durchgeführt. Relevant für die Beurteilung der Sinnhaftigkeit einer Differenzierung in Teilmärkte sind also nicht die (identischen) Folgen der Flächennutzung für die Umwelt, die eine Aufteilung in Teilmärkte vermeintlich nicht notwendig machen würden, sondern die unterschiedlichen fiskalischen Anreizwirkungen der Nutzungsarten. Von diesen geht nämlich bei einem einheitlichen Zertifikatspreis ein erheblicher Störeffekt auf die raumplanerischen Zielsetzungen aus.

Die Nutzungsstruktur, die auf raumplanerischer Ebene festgelegt wird, muss von einem Zertifikateregime unterstützt werden und dieses sich an seiner diesbezüglichen Effektivität messen lassen. Ein kleinteiliges Design mit mehreren nutzungspezifischen Zertifikaten hat zwar allokativen Effizienzeinbußen zur Folge, da ein effizientes Regime möglichst große gegenständliche und räumliche Abgrenzungen erfordert und damit einhergehend eine möglichst große Zahl an Transaktionen in einem liquiden Markt.<sup>13</sup> Da ein Universalzertifikat dem Leitwert der Effizienz

Vorrang einräumt, werden die planerischen Ziele jedoch verfehlt. Hier liegt ganz offensichtlich ein gewaltiger Zielkonflikt des für das Volksbegehren propagierten Modells vor. Löhr weist außerdem darauf hin, dass auch das Ziel einer optimalen Allokationseffizienz – definiert als höchstmögliche Ausschöpfung des Grundrentenpotentials<sup>14</sup> – verfehlt wird, wenn das Handelsmodell die Ziele der Raumplanung konterkariert.<sup>15</sup>

### Primär- und Sekundärverteilung

Nach Vorstellung der Grünen sollten die Zertifikate zu Beginn des Verfahrens auf Basis eines bestimmten Schlüssels (z.B. pro Einwohner) kostenlos an die Kommunen verteilt werden und in einem zweiten Schritt zwischen diesen gehandelt werden. Die eigentliche Verteilung erfolgt in diesen Modellen also vornehmlich über den Sekundärmarkt, auf dem der Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Handel erfolgt. Dies führt auf den ersten Blick zu geringen kommunalpolitischen Widerständen, daher ist dieser Weg aus Sicht einer politischen Partei durchaus nachvollziehbar. Zudem wird häufig argumentiert, ein funktionierender (weil liquider) Sekundärmarkt sei notwendig, damit der Allokationserfolg nicht von der Primärverteilung und der Finanzkraft der Kommunen abhängig ist.<sup>16</sup> Ein liquider und effizienter Sekundärmarkt – als nachgelagertes Korrektiv eines mangelhaften Primärmarkts – macht allerdings ein erweitertes gegenständliches und räumliches Design notwendig, das zu den eben diskutierten Zielkonflikten führt.

Aus allokativer Sicht ist für den Zertifikatehandel die Erstaussgabe per Auktionierung vorzugswürdig.<sup>17</sup> Der Primärmarkt steht dann im Mittelpunkt des Geschehens. Dadurch wird zunächst die Problematik vermieden, dass jegliche Erstzuteilungsvarianten immer auch willkürlich sind und sein müssen. Außerdem führt eine Auktionierung dazu, dass die Flächen unmittelbar und ohne Umwege beim „besten Nutzer“, also bei denjenigen Kommunen landen, die die höchsten Grenzvermeidungskosten haben. Der Erfolg und die Legitimation des Zertifikatesystems be-

ruhen gerade auf der Ausnutzung unterschiedlicher Grenzvermeidungskosten,<sup>18</sup> denn ein Handelssystem ist einer ordnungsrechtlichen Lösung solange nicht überlegen, wie die Unterschiede der individuellen Grenzkostenverläufe der Kommunen ungenutzt bleiben.

Die Versteigerung der Ausweisungsrechte verschafft zudem dem Verursacherprinzip Geltung und sorgt dafür, dass die von der Siedlungsentwicklung fiskalisch profitierende Kommune an den gesamtgesellschaftlichen Kosten des Flächenverbrauchs beteiligt wird.

Die Ausgestaltung der Auktionen bedarf noch etlicher Konkretisierungen, die an dieser Stelle nicht erschöpfend diskutiert werden sollen. Beispielsweise wäre zu klären, in welcher Form die Versteigerungen durchzuführen wären, ob die Gebote etwa einmalig und verdeckt oder offen abgegeben werden. Denkbar ist neben dem Erstpreis- auch ein Zweitpreismodell (Vickrey-Auktionen<sup>19</sup>), bei denen der Meistbietende nicht sein eigenes, sondern das zweithöchste Gebot bezahlen muss. Bei der Frage, ob das Regime einem kompetitiven (sog. holländische Variante) oder diskriminierenden Tender-Verfahren (sog. amerikanische Variante) folgen soll, kann jedoch lediglich Letzteres zielführend sein – die Zertifikatspreise sollen ja gerade unterschiedlich hoch sein können und sich an den jeweiligen Grenzvermeidungskosten orientieren. Ein fester, einheitlicher Preis wie er sich bei der holländischen Variante ergeben würde, würde zulasten der Allokationseffizienz gehen. Bei funktionierendem Primärmarkt liegen die Preise für die Zertifikate immer auf Höhe der gemeindeindividuellen Grenzvermeidungskosten.

Der Sekundärmarkt kann dann möglicherweise als horizontales Korrektiv zur Primärallokation eingesetzt werden. Bei guter Ausgestaltung des Primärmarkts ist dies aber idealerweise nicht notwendig.

### Rückverteilung der Erlöse

Ein Kritikpunkt drängt sich an dieser Stelle auf: Selbst mit einer Befristung der „Nutzungsdauer“ der Zertifikate (s.u.) haben finanzstarke Kommunen einen offensichtlichen Vorteil und

ohne ein Ausgleichssystem würden schwache Kommunen (mit geringen Grenzvermeidungskosten) künftig vermutlich gänzlich auf Flächennutzungen verzichten müssen. Finanzstarke Kommunen wären in der Lage, Zertifikate aufzukaufen und damit Projekte mit hohem Flächenverbrauch unabhängig von deren tatsächlicher Rentabilität durchzusetzen. In einer Untersuchung von Meub et al. zeigten sich durch Preisüberbierungen außerdem unerwartet starke einkommensumverteilende Effekte zu Ungunsten der Kommunen hin zum auktionierenden Staat.<sup>20</sup>

Effektivität und Effizienz würden demnach also zu Lasten der Gerechtigkeit gehen. In der Literatur wird zudem häufig argumentiert, dass nur eine kostenfreie Verteilung der Ausweisungsrechte dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit für das Handelssystem entspreche.<sup>21</sup> Mit Blick auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen werden teils auch verfassungsrechtliche Probleme verortet. Somit landet man scheinbar zwangsläufig bei einer kostenlosen Anfangsverteilung und einer Fokussierung auf den Sekundärmarkt.

Die bessere Alternative zur Lösung all dieser Probleme wäre, das Auktionssystem mit einem Redistributionsregime zu verknüpfen.<sup>22</sup> Die Erlöse, die durch den Verkauf der Zertifikate entstehen, sollten demnach nicht etwa dem Staat (in diesem Fall dem Land Bayern) zufallen oder zweckgebunden z.B. für Umweltschutzmaßnahmen verwendet werden, sondern an die Kommunen rückverteilt werden.

Die spezifische Ausgestaltung des Rückverteilungsmodus ist eine Frage gesellschaftspolitischer Zielsetzungen. Naheliegend scheint in jedem Fall eine Verknüpfung mit der Einwohnerzahl.<sup>23</sup> Benötigt eine Kommune überdurchschnittlich viele Zertifikate, macht sie somit einen Netto-Verlust aus Zertifikatskosten und Erlösen aus der Rückverteilung. Verzichtet eine Kommune auf Flächenausweisungen oder weist gar keine Flächen mehr aus, hat sie nach der Rückverteilung einen Netto-Gewinn – wird also für ihr Flächensparen belohnt. Somit ist sichergestellt, dass für jede Kommune eine durchschnittliche Flächennutzung kostenfrei möglich ist, was für breite Akzeptanz des Systems sorgen dürfte.<sup>24</sup> Somit kommen wir zu einem weiteren durchaus

gewünschten Nebeneffekt: „Boom“-Regionen, v.a. in den Speckgürteln der Metropolstädte, profitieren derzeit von den zusätzlichen Einwohnern (und ihren häufig überdurchschnittlichen Einkommen), die Kosten für Infrastruktur – die die Schaffung von Arbeitsplätzen erst ermöglicht – oder z.B. für Krankenhäuser und kulturelle Angebote verbleiben jedoch bei den Großstädten. Eine einwohnerbasierte Rückverteilung mit vorheriger Versteigerung der Zertifikate führt dazu, dass Geld aus Suburbia zurück in die Städte fließt<sup>25</sup> und die derzeitigen Nutznießer somit an den entstehenden Kosten beteiligt werden.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob die rückfließenden Mittel einer Zweckbindung etwa für Entsiegelungsmaßnahmen oder andere Umwelt- und Naturschutzprojekte unterliegen sollten. Dies verneinen wir klar. Eine nicht-zweckgebundene Rückverteilung bietet einen deutlich höheren Anreiz für die Kommunen, auf Flächenentwicklungen zu verzichten. Und dies ist schließlich die Zielsetzung des Flächenhandels. Das Zertifizierungssystem mit Auktionierung auf dem Primärmarkt in Kombination mit einem Redistributionsregime könnte somit auch ein wichtiger Schritt hin zu einer Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs sein.

## Befristung der Ausweisungsrechte

Bei Flächenausweisungszertifikaten besteht im Gegensatz zu Emissionszertifikaten aufgrund der nicht dauerhaften, sondern nur einmaligen Nutzungsmöglichkeit ein großer Anreiz zur Hortung.<sup>26</sup> Um Vorratskäufe durch besonders finanzstarke Kommunen zu verhindern, könnte das Nutzungsrecht daher nach einer bestimmten Frist (z.B. fünf Jahre) entzogen werden. Hat die Kommune nach Ablauf dieser Frist die Flächen nicht entsprechend der vorgegebenen Nutzung bebaut, verfällt die Berechtigung und das Zertifikat geht an die ausgebende Stelle zurück. Um bei Kommunen ein Bewusstsein für die Notwendigkeit plausibler Bedarfsplanungen anzuregen, sollte diese Rückgabe idealerweise unentschädigt geschehen. Der Nebeneffekt eines weiteren reduzierten Flächenverbrauchs durch die Rückgabepflichtung ist dabei durchaus erwünscht.

## Anpassung des 5 ha-Ziels entsprechend der Landesplanung

Schließlich liegt noch ein Problem dahingehend vor, dass der Verantwortungsbereich größerer Infrastrukturprojekte selten in der Hand der Kommunen liegt und daher z.B. überregionale Landstraßen, Bahn- und Stromtrassen oder Flughäfen in Konkurrenz zu den übrigen Flächennutzungen treten, hierfür allerdings das Land (oder ggfls. der Bund) zuständig ist. Will man die Flächennutzung konsequent auf 5 ha begrenzen, gibt es zwei Möglichkeiten:

- entweder werden die Flächennutzungen auf Landesebene von den 5 ha abgezogen, bevor eine entsprechend reduzierte Menge an Zertifikaten ausgegeben wird,
- oder das gesamte Kontingent von 5 ha wird versteigert und auch für die Landesverwaltung besteht die Notwendigkeit, Zertifikate zu erwerben, bevor Maßnahmen erfolgen können.

Letztere Variante würde die Komplexität durch die vertikale Integration eines neuen Akteurs zusätzlich erhöhen. Gerade mit Blick auf die Implementierung eines einwohnerbezogenen Redistributionsmechanismus scheint das wenig sinnvoll. Eine entsprechende Reduktion des Gesamtkontingents an Flächen um den Verbrauch auf Landesebene kann jedoch insofern reizvoll sein, dass es einen zusätzlichen Rechtfertigungsdruck für die Landesstelle gibt, wenn ein sparsamer Umgang mit den Flächen auch im Interesse der Kommunen liegt. Die Entwicklung einer dritten Startbahn für den Münchner Flughafen verhindert ansonsten nämlich anderorts z.B. Wohngebietsentwicklungen.

## Schlussbemerkung

Das Zertifikate-Modell, das die Grünen zur Umsetzung des 5 ha-Ziels in den Ring geworfen haben, sollte lediglich auf dem Sekundärmarkt wirken und ist mit Blick auf sein Unterstützungspotential der raumplanerischen Zielsetzungen (Effektivität) wenig zufriedenstellend. Da es aus – politisch durchaus nachvollziehbaren – Komplexitätsgründen gegenständlich möglichst breit angelegt werden sollte (Universal-

zertifikat), hätte man sich von raumplanerischen Zielsetzungen wohl notgedrungen verabschieden müssen. Diese würden von dem geplanten Modell schlichtweg durchkreuzt.

Ob ein alternativ ausgestaltetes Zertifizierungssystem basierend auf einer Kombination aus Versteigerung (Allokation auf dem Primärmarkt) und Redistribution (Anreiz zum Flächensparen bei erhöhter Verteilungsgerechtigkeit) die verfassungsrechtlichen Hürden eines bayerischen Volksbegehrens genommen hätte, wagen wir hier nicht zu beurteilen – die überzeugendere Alternative ist es allemal. Die genannten Probleme hinsichtlich Effektivität und Effizienz, die das für das gescheiterte Volksbegehren vorgeschlagene Modell aufweist, ließen sich damit jedenfalls beheben.

## Anmerkungen

- 1 Auch wenn im Textentwurf des Volksbegehrens eine Detaillierung des Handelssystems fehlt.
- 2 Bay. VerfGH Vf. 28-IX-18, 17.07.2018.
- 3 BVerfGE 103, 332 (365f.) – Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein.
- 4 Bovet, Jana, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht, Gutachten im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag, 2017, S. 16.
- 5 VerfGH NRW 18/08, ZUR 2010, 93. Dazu ausführlich: Bizer, Kilian / Bovet, Jana / Henger, Ralph / Jansen, Nils / Klug, Stefan / Ostertag, Katrin / Schleich, Joachim / Siedentop, Stefan, Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs Umweltbundesamt, UBA Texte Dessau-Roßlau, 2012, S. 19f.
- 6 Bunzel, Arno, Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit, in: Steger, Christian / Bunzel, Arno, Raumordnung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, 2012, S. 42-62, hier: S. 49f.
- 7 Vgl. für eine Literaturübersicht hierzu Bovet, Jana, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht, Gutachten im Auftrag von Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag, 2017, S. 15.
- 8 Vgl. z.B. Endres, Alfred, Umweltökonomie, 2013.
- 9 Vgl. hierzu ausführlich Mühlleitner, Daniel, Siedlungsflächenentwicklung und ihre Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt, Aachen, 2015.
- 10 Bovet, Jana, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht, Gutachten im Auftrag von Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag, 2017, S. 20.
- 11 Vgl. Umweltbundesamt, Planspiel + Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse, 2016, S. 27.
- 12 Zu den unterschiedlichen fiskalischen Wirkungen von Wohn- und Gewerbegebieten vgl. Reidenbach, Michael et al., Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, 2007.
- 13 Einen ähnlichen, effizienz mindernden Effekt hätte z.B. auch

- eine Verteilung des Flächenverbrauchskontingents auf die 18 bayerischen Planungsregionen in einem ersten Schritt (etwa entsprechend ihrer Einwohnerzahl). Dies könnte mit dem Ziel gefordert werden, dass Regionen mit hoher Einwohnerzahl (v.a. die Regionen München, Nürnberg, Augsburg und Südstoberbayern) in ihrem Handeln nicht über Maß eingeschränkt werden, kleinere Planungsregionen aber dennoch „ihren Anteil“ bekommen sollen.
- 14 Vgl. Pfannschmidt, Martin: Vergessener Faktor Boden – Marktge-rechte Bodenbewertung und Raumordnung, 1990, S. 35.
- 15 Löhner, Dirk, Cap and Trade für die Fläche: ein Irrweg?, in: Wirt-schaftsdienst 86(8), 2006, S. 524-531, hier: S. 527.
- 16 Vgl. z.B. Walz, Rainer / Küpfer, Christian, Handelbare Flächenausweisungskontingente – Erste Überlegungen zur Ausgestal-tung aus anwendungsorientierter Sicht, in: Bundesamt für Bau-wesen und Raumordnung (Hrsg.), Mengensteuerung der Sied-lungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat, Heft 4/5, 2005, S. 251-265, hier: S. 253.
- 17 Vgl. Geres, Roland, Nationale Klimapolitik nach dem Kyoto-Protokoll, Europäische Hochschulschriften, Bd. 2579, Frankfurt a.M. u. a. O., 2000; Bader, Pascal, Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechten, Berlin 2000; Einig, Klaus, Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Mengen-steuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zer-tifikat, Heft 4/5 (2005), S. 281-295, hier: S. 284; Löhner, Dirk, Cap and Trade für die Fläche: ein Irrweg?, in: Wirtschaftsdienst 86(8), 2006, S. 524-531, hier: S. 528.
- 18 Vgl. Andres, Alfred, Umweltzertifikate: Eine marktwirtschaftliche Alternative im Widerstreit, in: Andres, Alfred / Rehbinder, Eck-hard / Schwarze, Reimund (Hrsg.), Umweltzertifikate und Kom-pensationslösungen aus juristischer Sicht, 1994, S. 1 und 18.
- 19 Vickrey, William, Counterspeculation, Auctions, and Competi-tive Sealed Tenders, in: The Journal of Finance, 16, Nr. 1, 1961, S. 8-37.
- 20 Meub, Lukas / Proeger, Till / Bizer, Kilian / Henger, Ralph, Die Effi-zienz von Zuteilungsmechanismen bei Flächenzertifikaten zwis-chen Versteigerung und Grandfathering: Experimentelle Evi-denz, Discussion Papers, Center for European Governance and Economic Development Research, No. 235, Center for European Governance and Economic Development Research, Georg-August Universität, Göttingen, 2015, S. 28.
- 21 Vgl. Brandt, Edmund / Sanden, Joachim, Begrenzung des Flä-chenverbrauchs mit einem neuen, übergreifenden Stufenmodell. Kompetenzrechtliche Überlegungen, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 2005, S. 311-320; Burgi / Selmer, 2007; für den Emissionshandel: Martini / Gebauer, 2007; Sachver-ständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Bonn, 2002, Tz. 169 und 537; Schmalholz, Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr, Norderstedt, 2005; Unnerstall, Herwig, Rechtliche Grundlagen gegenwärtiger und zukünftiger ökonomischer Instrumente im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik, in Döring, Ralph / Rühls, Michael (Hrsg.), Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft. Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz. Festschrift für Hampicke, Würzburg, 2004, S. 249-273.
- 22 Wie zum Beispiel von Krumm vorgeschlagen: Krumm, R., Nach-haltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – ökonomische Steu-erungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, IAW-Forschungsbericht, 2004.
- 23 Um Großstädte nicht übermäßig zu bevorteilen, könnte eine degressive Komponente implementiert werden; um die unter-schiedlichen fiskalischen Wirkungen von Gewerbe und Wohnen zu berücksichtigen, könnten z.B. auch Erwerbstätige mitberück-sichtigt werden, etc.
- 24 Zudem wird so auf kommunaler Ebene der von Andres formulier-ten Forderung nach einer gleichen Teilhabe der Menschen an Umweltgütern entsprochen. Vgl. Andres, Fritz, Für einen erwei-terten Begriff der Nachhaltigkeit – Keine wirksame Begrenzung der Umwelnutzung ohne gerechte Verteilung, in: Fragen der Freiheit, Heft 257, 2001, S. 3-21.
- 25 Durch die Versteigerung werden also die „fiskalischen Renten“ der Umlandgemeinden abgeschöpft. Vgl. Löhner, Dirk, Cap and Trade für die Fläche: ein Irrweg?, in: Wirtschaftsdienst 86(8), 2006, S. 524-531, hier: S. 527.
- 26 Vgl. Einig, Klaus, Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumord-nung (Hrsg.): Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwick-lung durch Plan und Zertifikat, Heft 4/5 (2005), S. 281-295, hier: S. 285.

### Plädoyer der Hans Böckler-Stiftung für die Bodenwertsteuer

„Ein wichtiger Schritt wäre die Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer. ... Der Übergang zu einer reinen Bodenwertsteuer hätte den Vorteil, dass die Belastung je Wohneinheit umso geringer ausfällt, je intensiver ein Grundstück genutzt wird. ... Die Bewohner von Ein- und Zweifamilienhäusern, die oft auch die Eigentümer und vergleichsweise wohlhabend sind, werden stärker belastet. Die Bewohner von mehrgeschossigen Gebäuden – typischerweise Mieter – werden entlastet. Der größere Anreiz für die effiziente Nutzung von Grundbesitz dürfte zudem dazu beitragen, die Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten zu lindern.“

aus: Gustav Horn u.a. (2017): Was tun gegen die Ungleichheit? – Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit, IMK-Report 129, S. 17-18; auf der Website [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_129\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_129_2017.pdf) / vgl. auch [https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/106575\\_110797.htm](https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/106575_110797.htm)