

Flächenzertifikate: Landschaft zu verkaufen

Der Flächenverbrauch in Bayern ist nach wie vor viel zu hoch. Ein Handel mit Flächenzertifikaten könnte ein Gegenmittel sein.

Von Georg Etscheit, Euerbach

Irgendetwas lief schief am ersten virtuellen Handelstag. Klaus Wolf saß am Bildschirm im Rathaus von Euerbach in Unterfranken und sah, wie die Preise für Flächenzertifikate explodierten. Die Papiere, die es Kommunen gestatten sollen, neue Wohn- oder Gewerbegebiete auf der grünen Wiese zu erschließen, kosteten dann drei Millionen Euro pro tausend Quadratmeter. "Das war außerhalb jeder Realität", sagt der Geschäftsleiter der Gemeinde, zweiter Mann hinter dem Bürgermeister. "Für uns als kleine, finanzschwache Gemeinde hätte das bedeutet, dass wir keinerlei Baugrund im Außenbereich mehr hätten ausweisen können." Für ein Gewerbegebiet mit 4,5 Hektar Fläche benötigte die Gemeinde 45 Zertifikate - unbezahlbar. Der Handelstag wurde abgebrochen.

Die Gemeinde Euerbach bei Schweinfurt und die Stadt Deggendorf sind zwei von hundert Kommunen, die an dem bundesweiten Planspiel Flächenzertifikatehandel des Umweltbundesamtes (UBA) teilnehmen. Ziel ist es, den Flächenfraß einzudämmen. Im Jahre 2013 - aktuellere Daten liegen wegen Änderung des Erhebungsverfahrens derzeit nicht vor - wurden in Bayern Tag für Tag knapp 18 Hektar freies Land in Siedlungs- und Verkehrsflächen verwandelt. Das entspricht etwa 25 Fußballfeldern.

Kampf gegen den Flächenfraß

Jedes Jahr verschwindet somit eine Fläche so groß wie die überbauten Gebiete der Stadt Augsburg zum großen Teil unter Beton und Asphalt. Vom 2002 beschlossenen Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 um 75 Prozent zu reduzieren, ist das weit entfernt. Für Bayern würde das laut Bund Naturschutz bedeuten, dass pro Tag nur noch 4,5 Hektar versiegelt werden dürfen.

Bislang setzte der Freistaat beim Kampf gegen den Flächenfraß auf ein Bündel freiwilliger Maßnahmen: Freiflächenkataster, Handreichungen zum Bauen im Innenbereich, Förderung interkommunaler Gewerbegebiete. Genutzt hat es offenbar wenig. Ein Instrument wie der Flächenzertifikatehandel könnte dies ändern. Das Prinzip ist einfach und ähnelt dem Modell des europaweiten Handels mit Klimaschutz-Zertifikaten: Jede Kommune erhält eine an der Einwohnerzahl orientierte Anzahl von Flächenzertifikaten. Diese können genutzt werden, um Flächen für eine Bebauung freizugeben.

Der Markt macht den Preis

Wer beispielsweise ein neues Gewerbegebiet auf der "grünen Wiese" aus dem Boden stampfen will, muss eine bestimmte Zahl von Zertifikaten nachweisen. Wer dagegen vorhandene Brachflächen oder Leerstände nutzt, braucht weniger oder gar keine Zertifikate. Die Preise für die Papiere bilden sich am freien Markt. Sie können von den Kommunen

untereinander gehandelt werden. Wer Flächen spart, kann Zertifikate verkaufen und das Geld investieren - vielleicht für die überfällige Sanierung des Dorfplatzes.

Das Potenzial an Brachflächen und Baulücken ist groß. Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat bundesweit 120 000 bis 165 000 Hektar solcher Grundstücke ausgemacht, das Drei- bis Vierfache jener Fläche, die derzeit jährlich für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht wird. Man müsste sie nur "mobilisieren". Ein möglicher Weg: der Zertifikatehandel.

Am zweiten virtuellen Handelstag klappte alles viel besser. Die Preise blieben einigermaßen auf dem Boden. "Das Problem war die fehlende, an der Finanzkraft der Kommunen gemessene finanzielle Obergrenze, was manche Gemeinde zum unrealistischen Zocken verleitet hatte", sagt Klaus Busch, der für die Stadt Deggendorf an dem Projekt teilgenommen hatte. Im zweiten Anlauf wurden solche Obergrenzen eingeführt. "Die Sache kann funktionieren", meint Busch.

Auch Ralph Henger vom Kölner Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), der das Projekt wissenschaftlich begleitet, zieht ein positives Fazit. Er hält den Handel mit Flächenzertifikaten grundsätzlich für geeignet, die Bautätigkeit wieder mehr in die Innenstädte und Dorfkerne zu verlagern. Und dem Problem des Flächenfraßes und der Zersiedelung Herr zu werden.

Das Instrument hat Schwächen

Zwei Schwächen des Instruments haben die Forscher allerdings bereits ausgemacht: Zum einen haben die Kommunen oft keinen direkten Zugriff auf die leer stehenden Liegenschaften, weil sie Privateigentümern gehören. Außerdem sträuben sich viele Bürgermeister dagegen, dass ihre Entwicklungschancen beschnitten werden. Sie sehen sich im Wettbewerb mit anderen Kommunen und versuchen, sich gegenseitig zu übertrumpfen. Neue Wohn- und Gewerbegebiete sollen neue Bewohner anziehen, die den klammen Kommunen direkt oder über ihren Anteil an der Einkommensteuer dringend benötigte Einnahmen bescheren. "Der Zertifikatehandel könnte diesem Kirchturmdenken ein Ende setzen", meint Henger.

Ob sich der Flächenhandel politisch durchsetzen lässt, ist indes höchst zweifelhaft. Zumal viele Kommunen mit dem Flüchtlingsproblem und der Wohnungsnot vor allem in den west- und süddeutschen Metropolen derzeit ganz andere Probleme haben. Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) setzt deshalb auf eine andere Lösung: eine Reform der Grundsteuer. Das ist ein recht sperriges Thema, würde jedoch da ansetzen, wo es zuerst weh tut: beim Geld privater Grund- und Immobilienbesitzer.

Eine Reform muss es geben

Im Modell einer neuen sogenannten Bodenwertsteuer anstelle der bisherigen Grundsteuer würden nur noch Grund und Boden besteuert, nicht mehr darauf errichtete Gebäude. Dadurch würde die Steuer auf unbebaute Grundstücke, die heute im Allgemeinen extrem niedrig ist, steigen. Und es würde ein Anreiz geschaffen, um verstärkt Baulücken zu schließen und Brachen zu nutzen. "Das Modell hätte sogar eine dämpfende Wirkung auf die Mieten", sagt Ulrich Kriese, Sprecher für Bau- und Siedlungspolitik beim NABU.

Wie groß hier die politischen Umsetzungschancen sind, muss sich noch zeigen, immerhin unterstützt sogar der Deutsche Mieterbund eine solche Reform. Grundsätzlich muss es eine

Reform geben, weil der Bundesfinanzhof die derzeitige Grundsteuerbemessung für ungerecht und nicht vereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz hält. Doch gehen die aktuellen Vorstellungen der Finanzpolitiker, bebaute Grundstücke jeweils auf Basis aktueller Immobilienwerte zu besteuern, nach Krieses Einschätzung in die völlig falsche Richtung. Eine solche Reform würde den Flächenfraß eher noch anheizen.