

BAULANDAUSWEISUNG DER KOMMUNEN ZWISCHEN RESTRIKTION UND MARKETING

Referat von Dr. Uwe Wullkopf, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

1. Ziele der Bodenpolitik aus Sicht der Gemeinden

In Monarchien und Diktaturen müssen die Einzelnen ihr Tun gegenüber dem Staat rechtfertigen. In Demokratien und Marktwirtschaften muss die öffentliche Hand ihre Eingriffe, zumal in das private Eigentumsrecht, gegenüber den Bürgern rechtfertigen. Mit öffentlichem Baurecht wird die Nutzbarkeit des Bodens und damit die Baufreiheit beschränkt. Die Expertenkommission Wohnungspolitik sieht folgende vier Rechtfertigungsgründe für solche Eingriffe:

- *Wirtschaftlichkeit der kommunalen Investitionen:* Grundstücke benötigen für ihre Nutzbarkeit die Einbindung in verschiedene Infrastrukturnetze (Transport, Energie, Versorgung, Entsorgung). Art und Intensität der Nutzung müssen mit dem Ausbau der Infrastruktur abgestimmt sein.
- *Negative externe Effekte der Nutzung:* Von einzelnen Grundstücken gehen unterschiedliche Einflüsse positiver und negativer Art auf Nachbargrundstücke aus. Verschiedene Nutzungen sind häufig nicht miteinander vereinbar. Die Bauleitplanung versucht dementsprechend, Nutzungskategorien festzulegen und nur solche Nutzungen zuzulassen, die miteinander vereinbar und verträglich sind.
- *Stadtgestalt als öffentliches Gut:* Die Gestalt der Städte und Stadtgrundrisse sowie der Straßen und Plätze stellt ein Kollektivgut dar, das in seiner Grundstruktur durch planerische Entscheidungen festgelegt wird. Am Stadtbild wirken aber auch einzelne Investoren mit. Da alle privaten Investoren zusammen die gemeinsame gebaute Umwelt in Städten und Dörfern bilden, hat auch jede private Investition gewissermaßen den Charakter eines Kollektivguts. Von daher sind Eingriffe, was Fassadengestaltung, Traufhöhe und Gebäudeabstände angeht, zu erklären.

- *Ökologische Gründe:* Um eine Zersiedlung und einen überhöhten „Verbrauch von Landschaft“ zu verhindern, werden Bebauungsmöglichkeiten auf bestimmte Gebiete eingegrenzt. Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, dass Bebauung in fast jeglicher Form Natur und Landschaft beeinträchtigt. Die Vorstellung, dass locker bebaute Gebiete durchaus eine sehr hohe ästhetische Attraktivität und ökologische Qualität erhalten können, die sogar höher sein können als viele Formen so genannter Naturlandschaft, ist dem Gesetzgeber offensichtlich fremd¹. Im letzten Punkt übertreibt die Kommission allerdings wohl ein bißchen insofern als die Eingriffe in Natur und Landschaft erheblich sein müssen, bevor die öffentliche Hand eingreifen kann.

Zur Wirtschaftlichkeit der kommunalen Investitionen

Relativ plausibel erscheinen auf den ersten Blick die wirtschaftlichen Argumente: die Infrastrukturnetze werden sowohl bei ihrer Errichtung als auch bei ihrer Unterhaltung teurer, wenn die Bevölkerungsdichte abnimmt.

Es sei denn, die Bevölkerung würde für die höheren Infrastrukturkosten bereitwillig zahlen. Mehr oder weniger unausgesprochen spielt somit der Gesichtspunkt eine entscheidende Rolle, wie sich Alternativen der Baulandpolitik auf die kommunale Finanzsituation auswirken, welcher „Hektarertrag“ sich also bei alternativen Bodennutzungen für den kommunalen Kämmerer ergibt. Da die Gewerbesteuer voll bei den Gemeinden verbleibt, standen, solange die Gewerbesteuererträge hoch waren, gewerbesteuerträchtige Bodennutzungen an oberster Stelle der Prioritätenliste der Gemeinden. Wohnnutzungen hatten es insofern schwerer, hier kommt es darauf an, wie die Gemeinde zusätzliche Einnahmen an Anteilen vom Einkommensteueraufkommen im Verhältnis zu zusätzlichen Ausgaben an Infrastrukturleistungen (Schulen, Straßen öffentliche Verkehrsmittel usw.) einschätzt. Bei diesen Infrastrukturleistungen können Sprungkosten auftreten: plötzlich muss infolge der Bevölkerungszunahme eine neue Schule, eine Umgehungsstraße gebaut werden, und solche Sprungkosten können prohibitiv wirken. Verschiedene Bevölkerungsgruppen benöti-

¹Expertenkommission Wohnungspolitik, Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, a.a.O. S. 83f.

gen in unterschiedlichem Maße Sozialleistungen, öffentliche Sicherheit, Kultur-, Sport- und Erholungsstätten, Straßen und Schulen. Und verschiedene Gemeindetypen werden in unterschiedlichem Maße mit den Infrastrukturkosten belastet und halten solche Leistungen für Nachbargemeinden oder die ganze Region vor. Es gibt verschiedene Formen des kommunalen Finanzausgleichs, aber dieser ist nur begrenzt treffsicher. So optieren die Gemeinden baulandstrategisch im Hinblick auf „Wachstum“, „Halten“ oder „Schrumpfen“ sehr wesentlich auf Grundlage ihrer Einschätzungen über die finanziellen Auswirkungen, mag die Rechtfertigung dann auch anders formuliert werden.

Zu den externen Effekten

Die Vermeidung externer Effekte durch planerische Eingriffe entspricht wirtschaftstheoretisch dem Ansatz von Pigou. Während sich unser deutsches Planungsrecht insofern am Modell von Pigou orientiert und eine Internalisierung aller externen Effekte durch den Verursacher anstrebt, gehen die Amerikaner mit Coase² von einem liberalen Bodenallokationsmarkt aus. Dabei werden zwei Theoreme unterstellt:

(a) *Invarianztheorem*: Es ist unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Effizienz gleichgültig, ob die Kosten der Reduzierung oder Vermeidung von negativen externen Effekten (beispielsweise Beeinträchtigung von Luftqualität oder durch Lärm) vom Verursacher oder vom Geschädigten bezahlt werden. Wer tatsächlich zahlt, hängt nach amerikanischem Rechtsverständnis von den Eigentumsrechten ab: nach europäischer Tradition gilt das Verursacherprinzip, nach amerikanischem Rechtsverständnis muss derjenige zahlen, der seine Rechte später als der andere erworben hat, jedenfalls, wenn er zum Zeitpunkt des Erwerbs die Rechte des „Erstgeborenen“ gekannt hatte oder hätte kennen können. Das Invarianzprinzip gilt auch bei positiven externen Effekten (Apfelbauer neben Imker). Aber auch, wenn das amerikanische Rechtsverständnis mit dem Vorrang der Eigentumsrechte vor den Entschädigungspflichten gilt, ist offen, welche der folgenden Alternativen zu den effizientesten Ergebnissen führt: kommunale Bebauungsplanung sowie Ge- und Verbote, ein System von öffentlich regulierten Kompensationszah-

² R.H. Coase, „The Problem of Social Cost“, in: Journal of Law and Economics, 3 (1960), S. 1-44.

lungen, oder freies Aushandeln auf dem Markt. Die Antwort hängt u.a. davon ab, ob Private oder die öffentliche Hand über die besseren Informationen verfügen und ob zwei private Vertragspartner ungleich gut informiert sind oder nicht. Außerdem sind die Transaktionskosten entscheidend: die Kosten der Bürokratie wären zu vergleichen mit den Aushandlungskosten, die den Privaten entstehen würden. Zu bedenken ist wohl auch, daß das Niveau der Schadensersatzleistungen in den USA erheblich höher ist als bei uns, und daß von der Beweislast her oft die Nachweispflicht für Unschädlichkeit besteht.

- (b) *Opportunitätskosten der Faktorallokation als Kriterium*: Wenn die von den Schäden verursachten Kosten höher sind als der Bodenwert des Grundstücks, ist es effizient, wenn der Schädiger „woanders“ produziert; „woanders“ kann bedeuten: anderer Produktionsprozess, anderes Produkt oder anderer Standort. Im Vergleich zu kommunalen Bebauungsplanung sind individuelles Aushandeln und Kompensationszahlungen insofern prinzipiell effizienter als nur durch sie ein Gleichgewicht zwischen sozialen Kosten und sozialem Nutzen bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Wirtschaftssubjekte erzielbar ist und sich insofern ein „optimales“ Niveau der Verschmutzung ergibt, während die kommunale Planung unterschiedliche Gegebenheiten in größeren räumlichen Kategorien zusammenfassen muss. Das gilt nicht, wenn das individuelle Handeln sehr hohe Transaktionskosten verursacht oder wenn zwischen den Wirtschaftssubjekten große Macht- und Informationsunterschiede herrschen. Im Hinblick auf die CO₂-Problematik ist sodann auch auf diskontinuierliche Funktionszusammenhänge zwischen Verschmutzung und Klima hinzuweisen: es kann plötzlich zu chaotischen Wirkungen kommen. Andererseits wird vermutet, dass die IT-Gesellschaft sowohl Transaktions- als auch Informationskosten reduziert³. Im übrigen ist in Deutschland das Vorsorgeprinzip stärker ausgeprägt; es besteht eine höhere Präferenz für Schadensprävention.

³ Chris Webster and Fulong Wu, „Coase, Spatial Pricing and Self-organising Cities“, in: *Urban Studies*, 38 (2001) 11, S. 2037 – 2054.

Die Stadtgestalt als öffentliches Gut und Bestandsinterventionen bei „Prisoner's Dilemma“-Fällen

Nach den Grundsätzen von Marktversagen und Staatsversagen erscheinen planerische Eingriffe aus ästhetischen Gründen im Prinzip als plausibel. Die Stadtgestalt ist im Guten und im Schlechten ein öffentliches Gut. Auch Banker finden das Gebäude der Charité in Berlin Mitte als unpassenden, grässlichen Klotz, und stimmen darin überein, dass gelungene Ensembles bewahrt werden müssen. Ihre Neuerstellung erfordert allerdings heutzutage wohl einen komplexen Moderations- und Überzeugungsprozess zwischen allen Beteiligten und lässt sich nicht mehr mit Hilfe von noch so genialen, diktatorisch waltenden Stadtbaumeistern durchsetzen, wie zu des seligen Hausmanns Zeiten.

Sehr oft allerdings werden ästhetische Gründe nur vorgeschoben. Eine Untersuchung der Vorschriften in Bebauungsplänen Baden-Württembergs ergab, dass knapp die Hälfte der Vorschriften die Gestaltung von Gauben und Hauben an Dächern betraf. Ich befürchte, dass sich hier lokale Architekturbüros und Bauunternehmen gegen die billigere und bessere Konkurrenz von außerhalb schützen wollen. Damit wird das Bauen teurer und schlechter.

Ein weiteres immer wichtiger werdendes Feld tut sich auf bei der Behandlung von Innenstadtquartieren, die nicht mehr funktionieren. Ludwigshafens Innenstadt wurde autogerecht und für Arbeiter der BASF gebaut, Rüsselsheims Innenstadt für Arbeiter bei Opel. Beide Betriebe beschäftigen jetzt in großem Maße Hochqualifizierte, denen das Angebot nicht mehr behagt. Größere Abrissaktionen werden fällig, und dabei ergibt sich ökonomisch die Situation des „prisoner's dilemma“: wer zuerst abreißt, trägt die gesamten Abrisskosten und verbessert die Marktchancen für die, die nicht abreißen. Insgesamt bedarf es einer abgestimmten Strategie, bei der die künftigen Haushalts-, Einkommens- und Präferenzstrukturen der Nachfrage mit dem Angebot in Einklang zu bringen sind.

Ökologische Belange

Das zurzeit dominante stadtstrukturelle Leitbild ist die kompakte Stadt⁴. Sie

- nimmt am wenigsten Fläche in Anspruch
- bietet kurze Entfernungen zwischen den Funktionen von Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Einkauf, Freizeit und Erholung
- macht den Einsatz von linien- und spurgebundenen Verkehrsmitteln wirtschaftlich
- ermöglicht bandartige und damit flächensparende Kommunikationssysteme zwischen den Städten und
- macht den Einsatz leitungsgebundener Versorgungssysteme wirtschaftlich und erleichtert ihr Recycling.

Dies jedenfalls nach der gängigen Auffassung der Stadtplaner. Stimmt das aber? Was die Vermeidung von Verkehrsemissionen betrifft, so war dies auch bis 1989 gängige Meinung (Newman & Kenworthy⁵). Wird das Mobilitätsgeschehen jedoch differenzierter betrachtet, relativieren sich diese Ergebnisse erheblich. Bei genauerer Betrachtung der Aktivitäts- und Mobilitätsmuster legen Bewohner von Stadtrandsiedlungen oft kürzere Wege zurück als Kernstadtbewohner (Crane⁶ 2000). Zum Beispiel stellt Kagermeier⁷ 1997 fest, dass Bewohner von Einfamilienhäusern mit Gärten weniger Ausflüge machen als Bewohner, denen kein Garten zur Verfügung steht. Der Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz macht durchschnittlich nur ein Viertel aller Trips aus, der Freizeitverkehr muss stärker beachtet werden. Wenn Bewohner kompakterer Städte weniger das Auto benutzen als andere, mag dies teilweise auch auf Realeinkommensunterschiede (Einkommen minus Wohnkosten) zurückzuführen sein. Insgesamt ist deshalb die vorherrschende Meinung, dass man über siedlungsstrukturelle Maßnahmen wohl kaum einen Beitrag zur Verkehrsvermeidung leisten kann⁸. Etwas positiver für die kompakte Stadt mag die Bewertung ausfallen, wenn

⁴ Deutscher Städtetag und Deutsches Institut für Urbanistik, „Zum Begriff „Stadtökologie““, in: Der Städtetag (1988) 9, S.600 – 601.

⁵ P. Newman and J. Kenworthy, Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook, Aldershot 1989.

⁶ R. Crane, „The Influence of Urban Form on Travel: An Interpretative Review“, in: Journal of Planning Literature, 15 (2000) 1, pp. 3 – 23.

⁷ A. Kagermeier, Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität. Eine empirische Analyse am Beispiel von Südbayern, Dortmund 1997.

⁸ Einen Überblick über den Wissensstand liefert Institut Wohnen und Umwelt, Null-Emissions-Stadt. Sondierungsstudie, Darmstadt 2002, bes. S. 39ff.

man den gesamten Schadstoffausstoß betrachtet, also beispielsweise auch den durch Energieverbrauch verursachten; dies allerdings auch nur bei Erfüllung einer großen Anzahl von Randbedingungen. Ebenfalls auf Randbedingungen kommt es an bei der Vermeidung von Lärmemissionen, wobei die kompakte Stadt allerdings oft keine besonders guten Karten hat. Wie sehr es auf Randbedingungen ankommt, zeigt der Vergleich zwischen Venedig, Göteborg oder Amsterdam auf der einen Seite und Sofia, Barcelona oder Budapest auf der anderen⁹. Betrachtet man die Angelegenheit mit dem Maßstab des ökologischen Fußabdrucks¹⁰, so kommen Mittelstädte im Ganzen besser weg als Großstädte. Der ökologische Fußabdruck bezeichnet den Flächenverbrauch pro Kopf für ökologische Leistungen von Landschaftsräumen, z. B. wie viel ha landwirtschaftliche Fläche benötigt wird, um den Nahrungsbedarf pro Person und Jahr zu decken, wie viel ha Wald, um die CO₂-Emissionen zu kompensieren usw. Es werden insofern etwa 4 ha pro Kopf benötigt. Noch sinnvoller erscheint das Konzept der ökologischen Tragfähigkeit¹¹, bei dem auf Empfindlichkeit, Vorbelastung und Belastbarkeit eines Raumes abgestellt wird.

Darüber hinaus besteht, auch wirtschaftlich betrachtet, eine Nachfrage nach freier Landschaft und Artenvielfalt in der Natur. Falsche Siedlungspolitik kann Landschaft unnötig zerschneiden, Boden unnötig versiegeln und verdichten. Insofern ist es gerechtfertigt, dass die Gemeinde abwägt zwischen dem Wohnungsbedarf und dem Bedarf an anderen neuen Bauten einerseits und dem Bedarf an Landschaft andererseits.

Das Resultat des kommunalen Abwägungsprozesses: gängige Praxis der Baulandausweisung

Die Baulandausweisung stützt sich auf eine Ermittlung des Wohnungsbedarfs, nicht etwa der Wohnungsnachfrage. Bei der Bewertung des Wohnungsbedarfs ist in der Praxis oft ein Konfliktherd die Frage, ob nur der Bedarf der einheimischen Bevölke-

⁹ Vgl. European Environment Agency (ed.), Europe's Environment – The Dobbris Assessment, May 2001 (http://themes.eea.eu.int/Specific_areas/urban/reports).

¹⁰ Vgl. M. Wackernagel and W. Rees, Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth, Gabriola Island, Canada: New Society Publishers, 1996.

¹¹ U.a. G. Hardin, Living Within Limits, New York: Oxford University Press, 1999.

rung oder auch der von Zuwanderern berücksichtigt werden soll, und ein anderer liegt darin, ob und wo ein Unterschied gemacht wird zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsbedarf im Hinblick auf Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bauweise usw. Die gegenwärtige Situation ist geprägt durch ein verschärftes Rationierungsverhalten der Gemeinden, welches vorwiegend und oft unbegründet mit Nachhaltigkeitszielen gerechtfertigt wird. Zu den „Bauverhinderern“ gehören aber auch wesentlich die Anrainer, die sich Nachhaltigkeitsargumente zunutze machen („Frischluftgutachten“ etwa funktionieren fast immer). Ganz anders sieht dies bei der Ausweisung von Gewerbeflächen aus: wegen des Arbeitsplatzarguments und wegen erhoffter Vorteile für die kommunalen Finanzen wird tendenziell zu viel ausgewiesen, besonders krasse Beispiele hierfür gibt es in den neuen Bundesländern. Diese Strategie läßt sich künftig aber nicht mehr halten: die Kommunen stehen in starkem Wettbewerb nicht nur um Arbeitsstätten, sondern auch um zahlungskräftige private Haushalte. Dies umso mehr, wenn die Wohnungsmärkte ausgeglichen sind und die Haushalte ihren Standort und ihre Wohnqualität wählen können und nicht mehr auf das erste beste Angebot angewiesen sind. Umgekehrt gibt es einen irrationalen Wettbewerb um *mehr* Einwohner, wenn, wie etwa zurzeit in Hildesheim, die Einwohnerzahl um 100.000 pendelt und das Einkommen des Bürgermeisters in Gefahr ist.

2. Bewertung der gängigen Praxis der Baulandausweisung und Lösungsmöglichkeiten

Übermäßige Baulandrationierung, wie sie zumal von süddeutschen Großstädten oft noch praktiziert wird, führt zu höheren Bodenpreisen, zu einer Wohnungsverknappung und Verteuerung des Wohnens. Wenn gleichzeitig gewerbliche Nutzungen bevorzugt werden, kommt es zu Allokationsverzerrungen. Hohe Bodenpreise verursachen Vermögenskonzentrationen und zunehmende Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Sie können auch ökologisch das Gegenteil des Gewollten bewirken: Haushalte werden gezwungen, in von ihren sonstigen Zielorten entferntere Gemeinden zu ziehen, was mit entsprechend größerer und unnötiger Mobilität verbunden ist. Somit kommt es darauf an, wo und wie rationiert wird: leider erfolgt die Rationierung vor allem in der Nähe von Agglomerationszentren, während Randgemeinden zumeist bereitwillig preiswertes Bauland anbieten. Nachhaltigkeitsziele werden in der Praxis

fast ausschließlich innerhalb der Gemeindegrenzen optimiert, was regelmäßig zu stark suboptimalen Ergebnissen führt. Oft werden solche Argumente auch missbraucht, weil einflussreiche Bürger lieber Grün als Sozialwohnungen vor der Nase haben wollen. Rational betrachtet müssen Entscheidungen für die regionale Ebene optimiert werden und nicht für die kommunale.

Die Expertenkommission Wohnungspolitik ist der Frage nachgegangen, welche Anreize Kommunen zu mehr Baulandausweisung bewegen könnten¹². Sie erörtert folgende Möglichkeiten:

- Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs: Die Kommunen erhalten von den Ländern einerseits pauschale Schlüsselzuweisungen, die vor allem von der Einwohnerzahl abhängen und mit wachsender Bevölkerung überproportional zunehmen („Einwohnerveredlung“). Andererseits erhalten sie Zweckzuweisungen, vor allem für bestimmte Infrastrukturinvestitionen. Diese Zuweisungen beziehen sich aber nur auf bestimmte Maßnahmen. Genaue Kostendeckung wird weder durch die Schlüssel- noch durch die Zweckzuweisungen erreicht; hier bedürfte es der Verbesserungen, auch mit dem Ziel, in bestimmten Fällen verstärkte Wohnbaulandausweisung anzureizen.
- Sondersteuern auf Baulandreserven – Zoniertes Satzungsrecht und Baulandsteuer C: Nach der Idee des zonierten Satzungsrechts könnten Gemeinden unbebaute Wohnbaugrundstücke in bestimmten Zonen mit erhöhten Grundsteuererhebesätzen belasten. Eine Baulandsteuer C würde sich generell auf alle diese Grundstücke richten. Das Problem hier ist, dass wohl erst sehr hohe Steuersätze die Eigentümer zum Handeln bewegen würden, und dass der Verwaltungs- und Durchsetzungsaufwand groß sein dürfte.
- Abwälzung der Folgekosten in Form von Abgaben: Bisher können Erschließungsbeiträge nur für die innere Erschließung eingefordert werden (erstmalige Herstellung). Außerdem können konkret nachweisbare Wertsteigerungen aus spezifischen Maßnahmen (z. B. neue U-Bahn-Station) abgeschöpft werden. Es entstehen aber auch Folgekosten aus der Besiedlung der erschlossenen Gebiete für die

¹² Expertenkommission Wohnungspolitik, Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, a.a.O. S. 91ff. Eine Übersicht über aktuelle Reformvorschläge zur Steuerung der Flächennutzung wurde von J. Jörissen und Stelzer vom ITAS Karlsruhe zusammengestellt (ITAS 7.6.2002).

Umgebung und die Gemeinde insgesamt. Diese konkret zu beziffern ist aber sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

- Abwälzung kommunaler Folgekosten – vertragliche Lösungen: Leichter sind privatrechtliche Lösungen für die Abwälzung kommunaler Folgekosten; dies geschieht durch den Erschließungsvertrag und den städtebaulichen Vertrag (als vorbereitendem Vertrag im Vorfeld eines Bebauungsplans oder als Folgekostenvertrag). Diese Möglichkeiten werden von Gemeinden auch zunehmend in Anspruch genommen, vor allem gegenüber großen Investoren.
- Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht: Immer wieder ist versucht worden, regionale Planungsgemeinschaften aller Kommunen in einer Region zu schaffen. Nach Baugesetzbuch gibt es eine Planungspflicht bisher nur für die Gemeinden selbst: sie haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und so weit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 III BauGB). Eine breitere Planungspflicht durchzusetzen stößt aber an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn sie nicht sehr gut im Einzelnen begründet ist. So bleibt es in der Praxis zumeist bei freiwilligen Kooperationen, und bei den vorhandenen systematischen Interessengegensätzen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden gehen die Gemeinden dann schon nach kurzer Zeit unverrichteter Dinge wieder auseinander. Effektiver war in der Hinsicht schon die in der Vergangenheit oft betriebene Eingemeindung und Gemeindezusammenlegung, mit der aber oft auch wertvolle lokale Identität zerstört wurde.
- Überörtliche Planungsträger: Kommunen könnten durch die Kommunalaufsicht angewiesen werden, überörtlich motivierten Planungsverpflichtungen nachzukommen. Aber auch dies dürfte auf enge verfassungsrechtliche Grenzen stoßen.

In jüngerer Zeit wurde auch eine Reform der Grundsteuer hin zu einer Bodenwertsteuer diskutiert; sie scheint aber auf dem jetzigen Niveau der Grundsteuer eine Baulandmobilisierung nicht herbeiführen zu können¹³. Es gibt auch entsprechende Vorschläge zur Umwandlung in eine Flächennutzungssteuer¹⁴, die bei bebauten Grundstücken allein auf die versiegelte Fläche abstellt. In diese Kategorie fallen auch

¹³ Vgl. Michael Lehmbruck, „Neuordnung der Grundsteuer: Auswirkungen auf das Wohneigentum“, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparkassen (Hrsg.), Der Stellenwert des Wohneigentums im neuen Jahrzehnt, Berlin: Domus, 2002, S. 38 – 45.

¹⁴ K. Bizer und J. Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Berlin: Umweltbundesamt, 2000.

die Bodenversiegelungsabgabe und die versiegelungsabhängige Abwassergebühr. Alle dürften bei jetzigem Steuerniveau keine lenkenden Effekte produzieren. Das gilt wohl auch für die Aufhebung der Entfernungspauschale.

Realistisch betrachtet bleiben also die Gemeinden auf sich gestellt. Sie können sich durch geschickte *Bodenvorratspolitik* auch direkt am Marktgeschehen beteiligen. Dabei dürfen sie jedoch nicht systematisch mit enteignungsgleichen Instrumenten Boden erwerben. Sie sollte auch aus ökonomischer Sicht Nicht-Einheimische und nicht etwa Einheimische privilegieren. In Einzelfällen können Gemeinden auch spezifische *Rechtsinstrumente* einsetzen wie das Baugebot oder die „strafweise“ Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen (entschädigungslos nach Ablauf von sieben Jahren).

Wirkungsvoller sind aber oft *Initiativen auf privatrechtlicher und mediatorischer Ebene*. Die Gemeinden können zusammen mit Privaten Bodenfonds oder Erschließungsgesellschaften gründen oder sich Infrastrukturinvestitionen von Privaten vorfinanzieren lassen. Sehr wirkungsvoll ist oft eine Baulandmobilisierung in Form einer Beratung von Grundstückseigentümern über die vorhandenen Bau-, Investitions- und Finanzierungsmöglichkeiten. Viele Gemeinden haben dementsprechend Baulandkataster angelegt und Beratungsstellen eingerichtet. Auch hier zeigt sich wieder die Ausweitung kommunaler Tätigkeit von rein hoheitlichem zu mediatorischem Handeln.

Grundlage einer rationalen Baulandausweisung durch die Kommunen müsste allerdings ein *strategisches Baulandmanagement* sein, das das vorhandene Bodenportfolio der Gemeinde konfrontiert mit den gegenwärtigen und künftigen Ansprüchen der Bevölkerung an den Boden. Dieser Status Quo sollte hinsichtlich seiner wahrscheinlichen Entwicklung prognostiziert werden, und diese Prognose sollte verglichen werden mit der aus wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und planerischen Gründen wünschenswerten Entwicklung, und daraus sollten die Kriterien für die künftige Baulandausweisung abgeleitet werden. Oder ist es eine völlige Überforderung, wenn man Kommunen und Planer der Rationalität des strategischen Management und des Qualitätsmanagement zu unterwerfen sich anmaßt?