

Raimund Krumm

# Kommunale Wirtschaftspolitik und ökonomischer Standortwettbewerb

*Die Ausweisung neuer Gewerbe- und Wohnbauflächen seitens der Kommunen erhöht permanent den Flächenverbrauch in Deutschland. Um diesen Verbrauch im Rahmen des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung zu begrenzen, werden handelbare Flächenausweisungsrechte diskutiert. Welche gewerbepolitischen Strategien sind dabei denkbar? Welche Auswirkungen ergeben sich auf den Standortwettbewerb zwischen den Kommunen?*

Die kommunale Gewerbepolitik sieht sich in den nächsten Jahren möglicherweise grundlegend neuen Herausforderungen gegenüber. So werden in Kreisen der wissenschaftlichen Politikberatung Konzepte erarbeitet, die darauf abzielen, die Möglichkeiten der Kommunen zur Baulandausweisung zu begrenzen. Den Hintergrund für entsprechende Überlegungen bildet die Tatsache, daß der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik stetig zunimmt und damit ein Niveau erreicht hat, das mit dem Postulat einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar ist<sup>1</sup>. Für diese Fehlentwicklung sind zum einen die Kommunen verantwortlich, da sie in einem zu großem Umfang Bauflächen ausweisen, zum anderen aber auch der Bund und die Länder, da diese es bisher versäumt haben, die Rahmenbedingungen für die kommunale Flächenausweisung in angemessener Weise zu ändern.

Die von den Kommunen vorgenommene Ausweisung bebaubarer Flächen bezieht sich auf Gewerbe-, Wohn- und Verkehrsflächen. Aus makroökonomischer Sicht sind vor allem Fragen in Zusammenhang mit der Ausweisung bzw. Verfügbarkeit gewerblicher Bauflächen von Bedeutung, da dies Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktions- und Beschäftigungsniveau hat. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man bedenkt, daß mit der Einführung flächensparender Regulierungsmechanismen Wirkungen verbunden sind, die für Kommunen bzw. Unternehmen die Ansiedlungskosten erhöhen und damit die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland beeinträchtigen. Die damit verbundenen Problemfelder sind Gegenstand der nachfolgenden Analyse. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Begrenzung der kommunalen Gewerbeflächenausweisung durch die Ein-

führung eines Zertifikatesystems auf der Basis interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte erreicht wird.

## Gewerbeflächenmanagement der kommunalen Wirtschaftspolitik

Die Ursache für die übermäßige – nachhaltigkeitsinkompatible – Flächenausweisung der Städte und Gemeinden liegt in den kommunalpolitischen Zielen begründet, deren Umsetzung sich unter den Bedingungen des interkommunalen Ansiedlungswettbewerbs vollzieht. Im Rahmen des Konzeptes der Wohlfahrtsmaximierung verfolgen die Kommunen als Unterziele fiskalische und Beschäftigungsziele, deren Realisierung in einem hohen Maße mit der Ansiedlung von Firmen verbunden ist. Bei der Konkurrenz um ein mehr oder weniger vorgegebenes Potential an ansiedlungswilligen Unternehmen spielt im Wettbewerb zwischen deutschen Kommunen die Gewerbeflächenpolitik eine herausragende Rolle, da andere Instrumente der Wirtschaftsförderung kaum interkommunale Differenzierungsmöglichkeiten bieten: So hat die kommunale Infrastrukturpolitik wenig Einfluß auf unternehmerische Ansiedlungsentscheidungen, da die infrastrukturelle Ausstattung der Kommunen durch entsprechende Politikmaßnahmen des Bundes und der Länder relativ homogen ist; andererseits ist die Gewährung direkter Ansiedlungsbeihilfen als Förderinstrument rechtlich nicht zulässig<sup>2</sup>. Daher stellt die Ausweisung von Gewerbegebieten und damit die Zurverfügungstellung ausreichender bebauungsfähiger

<sup>1</sup> Vgl. dazu die von der Enquete-Kommission aufgestellten umweltpolitischen Handlungsempfehlungen in bezug auf Flächenverbrauch und Bodenversiegelung, Enquete-Kommission: Konzept Nachhaltigkeit – Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Bonn 1997.

<sup>2</sup> Zur Bedeutung der Gewerbeflächenpolitik innerhalb des Instrumentariums der kommunalen Wirtschaftsförderung vgl. Ulrich Lehmann-Grube, Wilhelm Pfähler: Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb. Theorie und praktische Evidenz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H.1, S. 55.

*Dr. Raimund Krumm, 40, ist wissenschaftlicher Referent am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen.*

ger Flächen für Unternehmen ein wichtiges Instrument dar, um kommunale Fiskal- und Beschäftigungsziele zu erreichen.

Mit der Ansiedlung neuer Firmen ist nicht nur die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in der betreffenden Kommune verbunden; darüber hinaus ergeben sich auch positive Wirkungen auf die Kommunalfinanzen<sup>3</sup>: Es kommt in der Regel zu einer Erhöhung des Aufkommens aus der Gewerbesteuer (und der Grundsteuer) sowie zu einer Erhöhung der Zuflüsse aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer. Die Bedeutung dieser positiven Einflüsse auf den Kommunalhaushalt wird zwar dadurch abgeschwächt, daß die betreffenden Mehreinnahmen eine erhöhte kommunale Finanzkraft und damit eine Kürzung der finanzausgleichsbedingten Schlüsselzuweisungsansprüche implizieren, gleichwohl bleibt per saldo ein positiver fiskalischer Nettoeffekt. Dieser kann durch eine Entlastung bei den Sozialhilfeausgaben noch erhöht werden<sup>4</sup>.

Die Ausweisung von Gewerbeflächen steht jedoch in einer gewissen Konkurrenz zur Ausweisung von Wohnbauflächen, da auch diese Form der Flächenutzung einen Beitrag zur Realisierung der kommunalen Ziele, insbesondere des Fiskalzieles, leistet<sup>5</sup>. Die entsprechende Flächennutzungskonkurrenz wird dann verschärft, wenn die Flächenausweisungsmöglichkeiten der Kommunen begrenzt werden und die Ausweisung von gewerblichen Bauflächen zu Lasten der Ausweisung von Wohnbaugebieten geht.

### **Interkommunal handelbare Flächenausweisungsrechte**

Eine solche Begrenzung der kommunalen Flächenausweisungsoptionen kann dadurch erreicht werden, daß die Ausweisung von bebaubaren Flächen davon abhängig gemacht wird, ob die Kommune über entsprechende – in Zertifikatform verbriefte – Flächenausweisungsrechte verfügt<sup>6</sup>. Die Möglichkeit der Kommunen, durch einen Bebauungsplan (oder eine andere Form drittwirksamer Planung) neue Baurechte zu schaffen, ist damit eingeschränkt, da dies an das Vorhandensein von Flächenausweisungszertifikaten gebunden ist.

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung der mit der Ansiedlung von Gewerbebetrieben verbundenen Fiskalwirkungen findet sich in Ulrich Lehmann-Grube, Wilhelm Pfähler, a.a.O., S. 57 f.

<sup>4</sup> Zur Bemessung der Schlüsselzuweisungen siehe Franz Haverkamp: Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, in: Volker Arnold, Otto-Erich Geske: Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, S. 86.

<sup>5</sup> Vgl. Martin Junkernheinrich: Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte von Baulandausweisungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2/1994, S. 61-74. Dort findet sich auch ein auf kommunalfiskalische Wirkungen abstellender Vergleich „Gewerbe- versus Wohnflächenausweisung“.

Ein System interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte wäre wie folgt gekennzeichnet<sup>7</sup>. Zunächst legt die Bundes- bzw. Landesebene für eine bestimmte Zeitperiode fest, in welchem Umfang die Ausweisung neuer Bauflächen mit dem Konzept einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist. Die entsprechenden Flächeneinheiten werden dann in Zertifikatform (und damit in einer gewissen Stückelung) den Kommunen nach einem bestimmten Zuteilungsverfahren zur Verfügung gestellt. Ein Teil der Zertifikate wird kostenlos an die Kommunen abgegeben, um so deren „berechtigten Mindestansprüchen“ in bezug auf ihre städtebauliche Entwicklung gerecht zu werden. Im Hinblick auf die interkommunale Allokation der kostenlosen Zertifikate könnte etwa ein Einwohner-schlüssel zur Anwendung kommen. Der zweite Teil der Flächenausweisungsrechte wird an die Kommunen im Wege eines Festpreisverkaufs oder einer Auktionierung – also über monetäre Zuteilungsverfahren – abgegeben<sup>8</sup>. Während beim Festpreisverkauf eine gebotsanteilige Zertifikatezuteilung erfolgt, wird beim Auktionierungsverfahren eine Zuteilung in absteigender Reihenfolge der Preisgebote vorgenommen, wobei die (kombinierten Preis-Mengen-)Gebote von Kommunen, die unterhalb des sogenannten „marginalen Preises“ liegen, bei der Zuteilung keine Berücksichtigung finden. Für die zum Zuge kommenden Zertifikategebote können hinsichtlich der zugrundegelegten Preiskonditionen unterschiedliche Konzepte, nämlich das amerikanische oder das holländische Verfahren, zur Anwendung kommen.

Die Flächenausweisungsrechte können zwischen den Kommunen gehandelt werden, wofür eine spezielle Börse eingerichtet wird. Der interkommunale Zertifikatehandel führt – ebenso wie die Anwendung monetärer Zuteilungsverfahren – zu einer Flexibilisierung des Flächenrestriktionsregimes; dies bewirkt, daß die Flächenausweisungsrechte in den Kommu-

<sup>6</sup> Ein anderes Zertifikatesystem zur ökologischen Steuerung der Flächennutzung (auf der Basis sogenannter „Flächennutzungsgutscheine“) findet sich in Peter Weise: Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistungen, in: Jens Libbe (Hrsg.): Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs (Difu-Dokumentation „Forum Stadtökologie“ 10), Berlin 1999, S. 62 ff.

<sup>7</sup> Das Grundkonzept „interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte“ ist in Kilian Bizer, Dieter Ewingmann, Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Klaus Einig, Gerard Hutter: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächenutzung, Berlin, Heidelberg 1998, S. 44 ff ausführlich dargestellt.

<sup>8</sup> Zu den verfahrenstechnischen Optionen im Rahmen monetärer Zuteilungsverfahren und den damit verbundenen ökonomisch-fiskalischen Implikationen vgl. Raimund Krumm: Budgetäre Implikationen nachhaltigkeitskompatibler Rahmenbedingungen bezüglich des kommunalen Flächenmanagements (UFZ-Diskussionspapier 8/2000), Leipzig 2000, S. 5 ff, erscheint in: Finanzwirtschaft 2001 Heft 3 und Heft 4 (unter dem Titel: Kommunales Flächenmanagement: Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung).

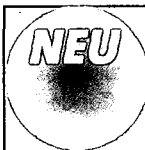
nen eingesetzt werden, in denen sie den höchsten Nettonutzen der Flächenausweisung erzielen. Die Flächenausweisungsrechte werden für eine bestimmte Zeitperiode ausgegeben und sind damit in ihrer Gültigkeit zeitlich begrenzt, d.h., in periodischen Abständen kommt es zur Emission neuer Flächenausweisungsrechte. Den Zertifikaten können im Hinblick auf die zulässigen Flächennutzungsarten unterschiedliche Konzepte zugrunde liegen. In einem Fall kann der Staat solche Flächenausweisungsrechte ausgeben, die für alle Formen der baulichen Nutzung verwendet werden können. Unter diesen Bedingungen steht die Gewerbeflächenausweisung in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Nutzungsarten, etwa der Wohnbaunutzung. Wird dagegen im Rahmen eines alternativen Konzepts eine Differenzierung nach Nutzungsarten vorgenommen, dann werden etwa spezielle Gewerbe- und Wohnbauzertifikate ausgegeben, deren Verwendung dann auf die jeweilige Nutzungsart beschränkt ist<sup>9</sup>.

#### Wirtschaftspolitik unter dem Zertifikateregime I

Im folgenden soll untersucht werden, welche gewerbepolitischen Optionen die Kommunen unter dem Zertifikateregime haben. Dabei geht es zunächst um die Frage, inwieweit der durch kostenlose Zuteilung für Gewerbe Zwecke verfügbare Bestand an Zertifikaten verändert werden soll. Zunächst sei davon ausgegangen, daß die vom Staat ausgegebenen Zertifikate insofern universell gültig sind, als sie für alle Flächennutzungsarten verwendet werden können (sogenannte „Universalzertifikate“). In diesem Fall steht die Gewerbeflächenausweisung in direkter Konkurrenz zur Wohnbauausweisung – d.h., in dem Maße, in dem Wohnbauausweisungen vorgenommen werden, stehen entsprechende Flächenausweisungsrechte für gewerbliche Zwecke nicht mehr zur Verfügung.

In Abbildung 1 sind die Grenznutzenkurven (GN) einer hypothetischen Kommune eingezeichnet. Diese GN-Kurven bilden die marginalen Nutzen ab, die die Kommune aus der Ausweisung bebauungsfähiger Flächen für Gewerbe- bzw. Wohnzwecke zieht. Das sind vor allem fiskalische und beschäftigungspolitische Nutzen (siehe oben). Von diesen Nutzen sind Öko-Kosten abgezogen, die sich in Form von Opportunitätskosten des Verzichts auf eine weitere Freiflächennutzung ergeben. Die marginalen (Netto-) Nutzenkurven haben jeweils einen mit zunehmender Flächenausweisung fallenden Verlauf.

<sup>9</sup> Zu Implikationen im Fall „sachlich differenzierter“ Flächenausweisungsrechte vgl. Raimund Krumm, a.a.O., S. 9 f. An dieser Stelle sei zusätzlich auf ein Problem hingewiesen, das aus der „Komplementarität zwischen Flächennutzungsarten“ resultiert, etwa wenn zum Zwecke der Verkehrsanbindung von Industriegebieten zusätzlich zu Gewerbe zertifikaten noch spezielle Verkehrszertifikate notwendig wären, letztere für die betreffende Kommune aber nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen verfügbar sind.



„Man darf also wohl mit Recht sagen, dass ein neuer Analysestil im Entstehen ist – ein Stil, der im Begriff ist, die herkömmliche neoklassische Lehre zu ergänzen, wenn nicht zu ersetzen.“

(RICHTER/FURUBOTN)

## Martiansen Institutionenökonomik

Von Dr. Jörn Martiansen, Hagen  
2000. XIX, 525 Seiten.  
Gebunden DM 98,-  
ISBN 3-8006-2610-1

Die **Institutionenökonomik** als neuer Trend in der Ökonomie steht für die vollständige Berücksichtigung und vor allem **Einbeziehung von Institutionen in die ökonomische Analyse**.

Hauptanliegen des Werkes ist es, Studierenden der Wirtschaftswissenschaften im Hauptstudium über die verkürzte Sicht der in der Ökonomie vorherrschenden neoklassischen Perspektive hinwegzuhelfen, da die neoklassische Sicht weitgehend auf die Berücksichtigung institutioneller Gegebenheiten bei ihrer Analyse wirtschaftlicher Probleme verzichtet.

Da sich das Werk vornehmlich an Studierende richtet, wird besonderes Gewicht auf die Verständlichkeit der Darstellung und auf didaktische Hilfen gelegt, wie beispielsweise die **explizite Angabe von Lehrzielen**, die Stellung von **Übungsaufgaben** und die **ausführliche Beschreibung** von Zwischenschritten bei mathematischen Ableitungen.

#### FAX-COUPON

\_\_\_ Expl. 3-8006-2610-1 **Martiansen · Institutionenökonomik**  
2000. Gebunden DM 98,- zuzüglich Vertriebsgebühren

Name/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

PLZ/Ort \_\_\_\_\_

Datum/Unterschrift \_\_\_\_\_

Sie haben das Recht, die Bestellung innerhalb von 14 Tagen nach Lieferung zu widerrufen. Der Widerruf bedarf keiner Begründung, hat jedoch schriftlich, auf einem anderen dauerhaften Datenträger oder durch Rücksendung der Ware an Ihren Buchhändler oder an den Verlag Vahlen, c/o Nördlinger Verlagsauslieferung, Augsburg-Str. 67a, 86720 Nördlingen, zu erfolgen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs oder der Ware (Datum des Poststempels). Bei einem Warenwert unter DM 80,- liegen die Kosten der Rücksendung beim Rücksender.

8/116461

Bitte bestellen Sie bei Ihrem Buchhändler oder bei:

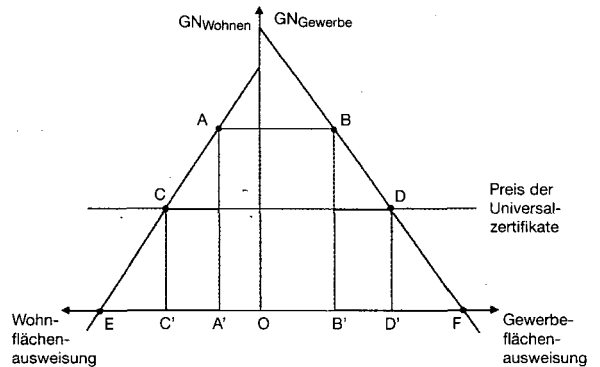
**VERLAG VAHLEN**  
80791 MÜNCHEN  
Fax: (089) 381 89-402  
Internet: www.vahlen.de  
E-Mail: bestellung@vahlen.de

Die abnehmenden Grenznutzen der baulichen Flächenausweisung bzw. Flächennutzung resultieren aus zwei Phänomenen: Erstens aus der Feststellung, daß mit zunehmender Flächennutzung die betreffende Bebauung immer weniger zur Erreichung der kommunalen Fiskal- und Beschäftigungsziele beiträgt, weil – etwa bezogen auf die Ausweisung von Gewerbeflächen – nicht alle ansiedlungswilligen Firmen dieselben Kommunalnutzen induzieren; vielmehr ergibt sich eine absteigende Reihenfolge von Newcomern, aus deren Kreis zuerst diejenigen Firmen mit einer Flächenzuweisung „bedient“ werden, die den höchsten Kommunalnutzen pro Flächeneinheit erbringen. Schließlich kommt noch ein zweiter Faktor zum Tragen, der für abnehmende Grenznutzen der Flächenausweisung sorgt, nämlich die Tatsache, daß mit zunehmender Baunutzung die Opportunitätskosten des Verzichts auf die alternative Freiflächennutzung überproportional ansteigen.

Unter Laissez-faire-Bedingungen, d.h. ohne Etablierung eines Zertifikateregimes, würde die Kommune Flächenausweisungen für Gewerbebezwecke im Umfang von OF vornehmen, indem sie die aggregierten Flächenwünsche aller von der Kommune „erwünschten“ Newcomer erfüllt; das sind alle die Firmen, die einen positiven Kommunalnettonutzen induzieren. In gleicher Weise würden Wohnflächenausweisungen bis zum Umfang von OE vorgenommen, weil an diesem Punkt die marginalen (Netto-) Nutzen die Nullgrenze erreichen. Eine darüber hinausgehende Flächenausweisung wäre suboptimal, da dann die rückläufigen Grenznutzen in bezug auf das Fiskal- und Beschäftigungsziel durch die zunehmenden ökologischen Grenzkosten überkompensiert würden. Das heißt, selbst unter Laissez-faire-Bedingungen existiert für die Kommune eine optimale Grenze hinsichtlich der Flächenausweisung. Da diese jedoch über dem nachhaltigkeitskompatiblen Niveau liegt, ergibt sich die Notwendigkeit, etwa ein Zertifikateregime zu etablieren.

Kommt es zur Einführung eines solchen Regimes, dann ändern sich die für die Kommunen maßgeblichen flächenausweisungsbezogenen Rahmenbedingungen. Unterstellt man, daß die Kommune im Rahmen der kostenlosen Zuteilung lediglich Zertifikate im Umfang von AB erhält, dann läßt sich nur ein Teil der unter Laissez-faire-Bedingungen realisierbaren Flächenausweisung durchführen. Sieht man zunächst von der Möglichkeit ab, mit dem Staat via monetärer Zuteilungsverfahren oder mit anderen Kommunen via Börsenhandel Zertifikatetransaktionen durchführen zu können, dann gilt folgendes: Zwar könnte die Kommune die Gesamtheit dieser kostenlosen Zertifikate für gewerbliche Zwecke nutzen, es ist jedoch sinnvoller, einen Teil für Wohnzwecke zu verwenden, da da-

**Abbildung 1**  
**Kommunale Flächenpolitik unter dem Regime handelbarer Flächenausweisungs-Zertifikate**  
 (hier der Fall flächennutzungsübergreifender „Universalzertifikate“)



Quelle: Eigener Entwurf.

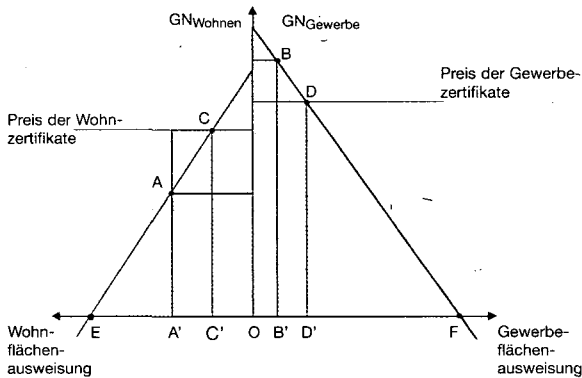
durch insgesamt ein höheres kommunales Nutzeniveau realisierbar ist. So wird zwar ein Großteil der Zertifikate für Gewerbeflächenausweisungen (OB') genutzt, der restliche Teil (OA') aber für Wohnzwecke, da ansonsten auf zum Teil höhere Grenznutzen aus Wohnzwecken verzichtet würde. Die Allokation der kostenlos zugeteilten Zertifikate ist nämlich dann optimal, wenn die Grenznutzen aus beiden Flächennutzungsarten zum Ausgleich gebracht werden.

Zieht man nun die Möglichkeit in Betracht, daß die Kommune auf interkommunaler Ebene Flächenausweisungsrechte zukaufen oder verkaufen kann, dann ist – wenn man von der zusätzlichen Option „Zertifikatekauf beim Staat via Festpreis- oder Auktionsverfahren“ absieht – der sich an der Börse bildende Flächenausweisungsrechte-Marktpreis in die Analyse einzubeziehen. Dieser bildet nämlich – je nach marktseitigem Standpunkt – die Grenzkosten des Zertifikatekaufs bzw. die Grenzerlöse des Zertifikateverkaufs ab. Unterstellt man, daß die Höhe des Preises der (Universal-)Zertifikate nicht durch den Umfang der Flächenausweisungsrechte-Transaktionen der betrachteten Kommune beeinflusst wird, dann erhält man die in Abbildung 1 dargestellte achsenparallele Preisgerade. Sind nun die kommunalen Grenznutzen GN aus der Gewerbeflächenausweisung relativ hoch, dann ergeben sich Flächenausweisungsintervalle außerhalb des Bereichs der kostenlosen Zuteilung, für die die Grenznutzen die marginalen Kosten der Flächenausweisung, also den Zertifikatepreis, übersteigen. In diesem Fall sind für gewerbliche Zwecke so lange Zertifikate zuzukaufen, bis sich Grenznutzen und Zertifikatepreis gerade ausgleichen. Dies ist in Punkt D gegeben.

Im Hinblick auf Wohnungsbauzwecke wird in analoger Weise verfahren. Da der Zertifikatepreis bei Universalzertifikaten zwischen den Verwendungsarten

**Abbildung 2**  
**Kommunale Flächenpolitik unter dem Regime**  
**handelbarer Flächenausweisungs-Zertifikate**

(hier der Fall „sachlich differenzierter  
 (Gewerbe- und Wohn-)Zertifikate“)



Quelle: Eigener Entwurf.

Wohnen und Gewerbe nicht differiert, gleichen sich damit auch die Grenznutzen aus beiden Flächennutzungen aus (vgl. Punkt C bzw. D). Ein Teil der zugekauften Zertifikate wird also auch für Wohnflächenausweisungen herangezogen, und zwar im Umfang von A'C'. Die Gewerbeflächenausweisung (OD') fällt damit niedriger aus als im Laissez-faire-Fall. Sie ist jedoch aufgrund der angenommenen Relation zwischen Grenznutzen und Zertifikatpreis höher als bei der kostenlosen Anfangsausstattung. Der sich durch die Bauflächenausweisung unter dem Zertifikateregime ergebende kommunale Nettonutzen ist in Abbildung 1 als schraffierte Fläche dargestellt.

In der Regel wird es auch Kommunen geben, deren Grenznutzen aus Gewerbeflächenausweisung – im interkommunalen Vergleich – relativ niedrig ausfallen. Diese werden einen Teil der kostenlos zugeteilten Zertifikate zu einem aus ihrer Sicht relativ hohen Preis an der Börse verkaufen und/oder den Großteil der Zertifikate für Wohnbauzwecke verwenden, sofern hinsichtlich dieser Flächennutzungsart höhere Grenznutzen vorliegen. Gewerbeflächenausweisungen werden lediglich in einem solchen Umfang vorgenommen, daß die Grenznutzen der gewerbebaulichen Nutzung (und die aus Wohnbauzwecken) mit den Grenzerlösen des Zertifikateverkaufs übereinstimmen.

Geht man nicht mehr von Universalzertifikaten, sondern von sachlich differenzierten Zertifikaten aus, so kommt der in Abbildung 2 dargestellte Fall zum Tragen. Bestehen hohe Grenznutzen für Gewerbezwecke, dann ist eine Allokation der kostenlosen Zertifikate-Primärausstattung zugunsten von gewerblichen Bauzwecken nicht möglich, da die Ausgabe von Flächenausweisungsrechten in diesem Fall speziell in Form von Gewerbe- und Wohnzertifikaten erfolgt, die nur für die entsprechende Verwendung

Gültigkeit haben. Existiert nun beim gewerbebaubezogenen Grenznutzen im Bereich außerhalb der kostenlosen Zuteilung von Gewerbezertifikaten (OB') ein Intervall, in dem dieser Marginalnutzen über dem Marktpreis für entsprechende Flächenausweisungsrechte liegt, dann werden Zukäufe vorgenommen, bis der Grenznutzen aus Gewerbeflächenausweisung mit dem Einkaufspreis für gewerbebezogene Flächenausweisungsrechte übereinstimmt (Punkt D). Liegt der Preis für Wohnzertifikate im Intervall der kostenlosen Zuteilung (OA') zum Teil höher als der Grenznutzen aus Wohnbaunutzung, dann wird ein Teil der Wohnflächenausweisungsrechte an der Börse verkauft, bis sich Grenznutzen und Grenzerlöse ausgleichen, also Punkt C erreicht ist.

Das heißt, eine Kommune kann gleichzeitig auf dem einen Zertifikatemarkt die Käufer- und auf dem anderen Markt die Verkäuferposition einnehmen. Ein Grenznutzensausgleich zwischen den Flächennutzungsarten wird nicht erreicht, da die Marktpreise für Wohn- und Gewerbezertifikate in der Regel voneinander abweichen werden. Abbildung 2 erfaßt schließlich noch – schraffiert dargestellt – die kommunalen Nettonutzen, die sich aus dem optimalen flächenpolitischen Verhalten der Kommune ergeben.

**Wirtschaftspolitik unter dem Zertifikateregime II**

Bei der bisherigen Analyse der Implikationen, die sich durch die Etablierung eines Zertifikateregimes für die kommunale Wirtschaftspolitik ergeben, stand eine niveaubezogene Betrachtung im Vordergrund. Dabei ging es insbesondere um die Frage, welche Einflußgrößen dafür maßgeblich sind, daß die Kommunen ihren Primärausstattungsbestand an Zertifikaten verändern. Nun sollen verstärkt gewerbepolitische Entscheidungen struktureller Art erörtert werden, etwa im Hinblick darauf, wie ein bestimmter Zertifikatebestand auf die „Flächenwünsche“ der einzelnen ansiedlungswilligen Firmen verteilt werden soll. Die dadurch vorgenommene analytische Trennung in niveau- und strukturbezogene Aspekte der Gewerbeflächenpolitik darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß zwischen beiden Bereichen grundlegende Zusammenhänge bestehen; gleichwohl erlaubt die hier gewählte Vorgehensweise eine klarere Herausarbeitung der relevanten Sachverhalte.

Das gewerbepolitische Verhalten gegenüber einzelnen ansiedlungswilligen Unternehmen kann recht unterschiedlich ausfallen. Dabei geht es zum einen darum, in welchem Maße die Firmen zur Umsetzung kommunalpolitischer Fiskal- und Beschäftigungsziele beitragen, zum anderen, welcher Aufwand von Seiten der Kommune notwendig ist, um gewünschte Unternehmensansiedlungen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist auch der Mobilitätsgrad der Fir-

men von Bedeutung, da die Ansiedlung eines aus kommunaler Perspektive interessanten Unternehmens daran scheitern kann, daß dieses einen externen Standort wählt, der ihm bessere Konditionen bietet. Bei der folgenden Analyse werden beispielhaft einige Szenarien erörtert, die jedoch bei weitem nicht den gesamten kommunalpolitischen Handlungsraum erfassen.

Verfolgt die Kommune tendenziell die Strategie, die Flächenwünsche der aus ihrer Sicht ansiedlungsgeeigneten Firmen voll zu erfüllen (Konzept der „Vollflächenbefriedigung“), dann könnte dies unter einem Regime universeller Flächenausweisungsrechte – bei hinreichend umfangreicher kostenloser Zertifikatezuweisung – folgendermaßen umgesetzt werden: Man verzichtet in dem Maße auf die Ausweisung von Wohnbauflächen, daß Gewerbeausweisungen in dem gewünschten Umfang möglich sind. Man nutzt hier also den Ventilmechanismus zwischen den beiden Flächennutzungsarten, wobei die Kommunalnettonutzen aus Gewerbe- und Wohnflächenausweisung gegeneinander abgewogen werden. Diese Option besteht im Falle sachlich differenzierter Flächenausweisungsrechte freilich nicht.

Unabhängig vom „herrschenden“ Regime, d.h., ob universelle oder differenzierte Flächenausweisungsrechte vorliegen, könnten Zertifikate zugekauft werden, die für gewerbliche Zwecke verwendet werden. In bezug auf die Finanzierung dieser Zertifikatekäufe sind folgende Überlegungen einzubeziehen: Unter dem Regime sachlich differenzierter Flächenausweisungsrechte könnte für den Fall einer relativ reichlichen Ausstattung mit Wohnzertifikaten ein Verkauf dieser Zertifikate in Erwägung gezogen werden, um mit den dadurch erzielten Verkaufserlösen den Ankauf zusätzlicher Gewerbeflächenausweisungsrechte zu finanzieren. Sowohl bei differenzierten als auch bei universellen Flächenausweisungsrechten wäre zu prüfen, ob die Kosten der Beschaffung zusätzlicher Zertifikate für gewerbliche Zwecke auf die ansiedlungswilligen Firmen überwältzt werden können<sup>10</sup>. Die Chancen für eine Weiterwälzung dürften gegenüber immobilien Firmen höher sein als gegenüber mobilen Firmen, die auf andere in- oder ausländische Standorte ausweichen können, bei denen keine entsprechenden Kosten erhoben werden.

### Mobile Unternehmen bevorzugen

Damit ist bereits die kommunalpolitische Option angesprochen, bei der Ansiedlung die mobilen Unternehmen gegenüber den immobilien zu bevorzugen. Dies kann wie soeben angedeutet dadurch gesche-

hen, daß standortgebundene Firmen gegenüber mobilen Unternehmen „finanzielle“ Nachteile erfahren, etwa indem diesen Zertifikatebeschaffungskosten angelastet werden. Ein anderes Konzept zielt darauf ab, daß den Flächenwünschen der immobilien Unternehmen nicht voll entsprochen wird, um durch diese Kürzung eine Vollflächenbefriedigung der mobilen Firmen zu ermöglichen. Diese mengenbezogene Benachteiligung der standortgebundenen Firmen dürfte sich bei diesen in höheren Kosten niederschlagen.

Verfolgt die Kommune dagegen das Konzept der Teilflächenbefriedigung für alle Unternehmen, indem sie auf den Zukauf von Flächenausweisungsrechten für gewerbliche Zwecke oder auf eine Flächenzuweisungsumschichtung zugunsten von mobilen Firmen verzichtet, dann gilt folgendes: Sie kann die Unternehmen für die Nachteile kompensieren, die mit der Zurverfügungstellung kleinerer als der gewünschten Flächen verbunden sind. Auch hier ergibt sich die Option, entsprechende Entschädigungsleistungen auf mobile Firmen zu beschränken, da immobile Firmen nicht über die Möglichkeit verfügen, attraktivere Ansiedlungsangebote anderer Kommunen anzunehmen. Das Konzept der generellen Teilflächenbefriedigung findet jedoch dort seine Grenzen, wo objektive Mindestflächenbedarfe der Firmen tangiert sind.

Die bisherigen Ausführungen zur Voll- bzw. Teilflächenbefriedigung von Gewerbebetrieben haben insbesondere auf kommunalseitige Kostensachverhalte, also auf Zertifikatebeschaffungskosten, Opportunitätskosten des Verzichts auf Wohnflächenausweisung und Kompensationszahlungen, abgestellt. Es sind jedoch in gleicher Weise kommunale Nutzenaspekte zu berücksichtigen. So ist für jede einzelne ansiedlungswillige Firma zu prüfen, welchen Beitrag sie zur Erfüllung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Ziele der Kommune leistet (Nutzen-Kosten-Betrachtung). In diesem Zusammenhang dürfte gelten, daß die Bereitschaft der Kommunen zur Kostentragung bei den verschiedenen Typen ansiedlungswürdiger Firmen unterschiedlich ausgeprägt ist. Bei mobilen Firmen wird die Kommune eher bereit sein, relativ hohe Kosten zu tragen, um so der Gefahr zu begegnen, ein Unternehmen an andere Kommunen zu verlieren. Dabei sind die von der Kommune in Kauf genommenen Kosten um so höher, je höher der Zielerreichungsbeitrag der entsprechenden mobilen Firma ausfällt. Bei immobilien Unternehmen, die denselben Beitrag zur Realisierung kommunaler Fiskal- bzw. Beschäftigungsziele leisten, liegen die Dinge anders. Da bei diesen die Gefahr einer Abwanderung nicht besteht, müssen sie sich mit weniger attraktiven Kommunalangeboten begnügen.

Die Kommunen könnten bei der Nutzen-Kosten-Abschätzung von Firmenansiedlungen auf sogenann-

<sup>10</sup> Zu Fragen in Zusammenhang mit der Überwälzbarkeit kommunaler Zertifikatebeschaffungskosten auf die ansiedelnden Unternehmen vgl. Raimund Krumm, a.a. O., S. 12.

te branchenbezogene Flächenkennziffern zurückgreifen<sup>11</sup>. Bei diesen Maßzahlen wird ein kommunalzielbezogener Indikatorwert ins Verhältnis zu einer bestimmten Flächenverbrauchseinheit gesetzt. Wird also für ein ansiedlungswilliges Unternehmen für eine genau determinierte Flächeninanspruchnahme eine bestimmte Anzahl geschaffener Arbeitsplätze unterstellt, dann läßt sich die entsprechende Flächenkennziffer „Beschäftigtenzahl/Flächeneinheit“ ermitteln. Man bildet gewissermaßen eine Nutzen-Kosten-Relation, wobei kostenseitig der mit dem Flächenverbrauch implizierte kommunale „Aufwand“ erfaßt wird und nutzenseitig der Beitrag zur Erreichung des kommunalen Beschäftigungsziels.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß üblicherweise nur ein Teil der geschaffenen Arbeitsplätze der hiesigen Kommunalbevölkerung zugute kommt, während der andere Teil an Einpendler geht (unvollständige beschäftigungspolitische Internalisierung). Stellt man ergänzend auch noch auf fiskalische Ziele ab, dann könnte man die Kennziffer „Gewerbesteueraufkommen/Flächeneinheit“ heranziehen. Dabei zeigt sich, daß Firmenansiedlungen deshalb unattraktiv sein können, weil die entsprechenden Newcomer – unabhängig von deren Gewinnsituation – überhaupt nicht der Gewerbesteuerpflicht unterliegen. Ein kommunales Ansiedlungsinteresse könnte sich in diesem Fall nur noch dann ergeben, wenn das entsprechende Unternehmen in großem Umfang Arbeitsplätze schafft<sup>12</sup>.

Die Anwendung des Flächenkennzifferkonzepts wird indes stark kritisiert, unter anderem deshalb, weil empirische Untersuchungen gezeigt haben, daß diese Maßzahlen intrasektoral stark streuen<sup>13</sup>. So kann die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze pro Flächeneinheit bei Firmen derselben Branche durchaus deutlich voneinander abweichen. Stellt man auf die Kennziffer „Gewerbesteueraufkommen/Flächeneinheit“ ab, dann dürfte man zu einem analogen Einwand kommen, da die Gewinnsituation einzelner Unternehmen aus ein und derselben Wirtschaftsbranche recht unterschiedlich sein kann.

Während also eine branchenorientierte Nutzen-Kosten-Betrachtung auf der Basis von Flächenkennziffern eher ungeeignet erscheint, läßt sich ein anderer Aspekt, nämlich der Mobilitätsgrad von Firmen branchenmäßig – zumindest tendenziell – identifizieren.

Die weiteren Zusammenhänge, die sich aus unterschiedlichen Mobilitätsgraden für die Gewerbepolitik unter den Bedingungen eines Zertifikateregimes ergeben, sollen nun aufgezeigt werden. Dabei erfolgt zunächst ein Perspektivenwechsel, indem Fragen ansiedlungspolitischer Entscheidungen aus der Sicht der Firmen behandelt werden. So ermittelt ein potentiell ansiedlungswilliges Unternehmen den Nutzen aus der Ansiedlung in einer Kommune  $j$  auf der Grundlage des Nutzwertansatzes<sup>14</sup>

$$U_j = \sum_{i=1}^{n-1} g_i \cdot u_{ij}(s_{ij}) + g_n \cdot u_{nj}(s_{nj}) \text{ mit } \sum_{i=1}^n g_i = 1,$$

wobei  $g_n$  die Gewichtung des Standortfaktors  $n$  „Bebaubare Gewerbefläche“ und  $g_i$  die Gewichte der übrigen  $i = 1, \dots, n-1$  Standortfaktoren abbilden. Über die Teilnutzenfunktionen  $u_i(s_i)$  werden den alternativen standortfaktorbezogenen Mengenausprägungen genau determinierte Teilnutzen  $u_i$  zugeordnet, also etwa der Flächenverfügbarkeit in Höhe von  $s_n$  der (Teil)Nutzen  $u_n$ . Das entsprechende Unternehmen wählt dann aus dem durch den Mobilitätsgrad fixierten Entscheidungsraum diejenige Wunschkommune als Standort aus, für die es den höchsten (positiven) Nutzwert erzielt:

$$U_j^* = \max_j U_j \text{ s.t. } s_{ij} \geq s_i^{\min} \mid i \in \{1, \dots, n-1\}, s_{nj} \geq s_n^{\min}.$$

Dabei sind für die einzelnen Standortfaktoren als Nebenbedingung bestimmte Mindestausprägungen zu beachten, etwa dergestalt, daß die verfügbare Bebauungsfläche den Wert  $s_n^{\min}$  nicht unterschreiten darf. Während bei international mobilen Firmen Standorte im In- und Ausland als Alternativen geprüft werden und bei inländischer Mobilität ein interkommunaler Vergleich auf nationaler Ebene vorgenommen wird, beschränkt sich die Entscheidung bei immobilien Firmen auf die Frage, ob der Nutzwert einer Ansiedlung für den einzig möglichen inländischen Standort, nämlich in Kommune  $j$ , positiv ausfällt, so daß sich eine Etablierung überhaupt lohnen würde.

Aus dem unternehmerischen Entscheidungskalkül ergeben sich für das kommunale Flächenmanagement folgende Zusammenhänge: Stellt die Kommune lediglich solche Gewerbeflächen zur Verfügung, die unter der Mindestgröße  $s_n^{\min}$  liegen, dann kommt für

<sup>11</sup> Zum Konzept der Flächenkennziffern vgl. Hanns Werner Bonny: Flächenkennziffer. Zur Genese und Nutzung der Flächenkennziffer in der Gewerbeplanung, in: Raum-Planung, 73 (1996), S. 92-98, insbesondere S. 95 ff.

<sup>12</sup> Zu Fragen der Beziehung zwischen kommunalen Fiskal- und Beschäftigungszielen, also der Frage von Zielharmonien bzw. Zielkonflikten, vgl. Ulrich Lehmann-Grube, Wilhelm Pfähler, a.a.O., S. 60.

<sup>13</sup> Zur Kritik an der Anwendung des Flächenkennzifferkonzepts in bezug auf den Beschäftigungsaspekt siehe Kilian Bizer u.a., a.a.O., S. 80 f.

<sup>14</sup> Zu allgemeineren Nutzwertansätzen der unternehmerischen Standortwahl – bei denen nicht wie hier speziell auf den Standortfaktor „Bebaubare Gewerbefläche“ abgestellt wird – vgl. Klaus Lüder: Standortwahl. Verfahren zur Planung betrieblicher und innerbetrieblicher Standorte, in: Herbert Jacob (Hrsg.): Industriebetriebslehre, 4. Aufl., Wiesbaden 1990, S. 36 ff.

das betreffende Unternehmen eine Ansiedlung in dieser Kommune – für immobile Firmen eine Ansiedlung überhaupt – nicht in Betracht. Dabei wird die geforderte Mindestfläche in gewisser Weise branchenbezogen variieren. Branchenspezifische Bezüge dürften auch im Hinblick auf die unternehmerischen Grenznutzen vorliegen, die aus der Zurverfügungstellung zusätzlicher, über das Mindestmaß hinausgehender Flächeneinheiten resultieren.

Bietet die Kommune eine Gewerbefläche an, die zwar den Mindestanforderungen, nicht aber den Präferenzvorstellungen der Firma entspricht, dann stellt sich die Frage, inwieweit die Kommune dem Unternehmen eine Kompensation für das verminderte Flächenangebot geben soll. Eine solche Kompensation könnte auf der Basis des folgenden Koeffizienten vorgenommen werden:

$$\alpha_i = \frac{g_i \cdot (\Delta u_i / \Delta s_i) \cdot \Delta s_i}{g_n \cdot (\Delta u_n / \Delta s_n) \cdot \Delta s_n} \text{ für } i \in (1, \dots, n-1) \text{ mit } \Delta s_n := s_n^K - s_n^U.$$

Der Koeffizient  $\alpha$  erfaßt im Nenner die mit dem verminderten Flächenangebot ( $s_n^K - s_n^U$ ) beim Unternehmen einhergehenden Nutzeneinbußen; der Zähler bildet den unternehmerischen Nutzen aus der entsprechenden kommunalen Kompensationsleistung ab. Die Kompensation wird in Form von verbesserten Rahmenbedingungen bei einem nichtflächenbezogenen Standortfaktor gewährt, etwa in Gestalt finanzieller Vorteile  $\Delta s_i$  (für  $i=1, \dots, n-1$ ).

Das Niveau des Kompensationskoeffizienten, das sich für ein Unternehmen tatsächlich einstellt, ist für die Kommune nur schwer abzuschätzen, da die Nutzenfunktion einer Firma deren private Information ist. Wenngleich sich in begrenztem Umfang branchenbezogene Anhaltspunkte ergeben könnten, so bleibt die Kommune letztendlich doch auf Schätzungen angewiesen. Werden für ein Unternehmen (wegen entsprechend unterstellter Werte für  $g_n$ ,  $\Delta u_n / \Delta s_n$  und  $\Delta s_n$ ) hohe flächenverzichtsinduzierte Nutzeneinbußen unterstellt, hieße dies für eine adäquate Kompensation, daß bei angenommenen niedrigen unternehmerischen Grenznutzen aus „Subventionen“ ( $\Delta u_i / \Delta s_i$ ) hohe kommunale Zahlungen ( $\Delta s_i$ ) notwendig wären<sup>15</sup>.

Die Kommune könnte die Beschränkung auf eine Teilkompensation ( $0 < \alpha < 1$ ) anstreben, wenn sie von folgendem ausgeht: Sie bietet inlandsmobilen Firmen lediglich Teilkompensation an, sofern sie ihre „originären“ Standortvorteile gegenüber anderen inländischen Kommunen so hoch einschätzt, daß inländi-

sche Konkurrenzkommunen selbst unter dem Einsatz der Option „Vollkompensation“ nicht attraktiver wären. Aber auch bei Firmen, die international mobil sind, könnte eine Teilkompensation als ausreichend angesehen werden, nämlich dann, wenn sich durch die Einführung des Zertifikateregimes im Inland die individuelle Wettbewerbsposition der Kommune gegenüber ausländischen Alternativstandorten nur unwesentlich verschlechtert hat. Bestanden aber gegenüber dem Ausland bereits unter Laissez-faire-Bedingungen lediglich marginale Wettbewerbsvorteile, dann ist eine Vollkompensation ( $\alpha=1$ ) notwendig. Die Grenze für Kompensationsleistungen ist in jedem Fall dann erreicht, wenn für die Kommune aufgrund zu hoher Aufwendungen die Ansiedlung unattraktiv würde.

An dieser Stelle sei noch auf einen instrumentellen Aspekt des Kompensationsansatzes hingewiesen, wobei man in diesem Zusammenhang von einer „Separationsproblematik“ sprechen könnte. Es geht hier nämlich um das Problem, daß die Kompensationsleistungen auf diejenigen Firmen beschränkt werden sollen, bei denen eine solche Leistung überhaupt notwendig ist. Bei der entsprechenden Wirtschaftsförderungsmaßnahme müßte man also zwischen immobilen und mobilen Firmen, und wenn möglich, innerhalb der letztgenannten Gruppe auch noch zwischen nationaler und internationaler Mobilität differenzieren können.

Von daher kommt als Kompensationsinstrument eine Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes nicht in Betracht, da diese Leistung nicht auf mobile Unternehmen beschränkt werden kann und damit auch immobilen Firmen – sowie allen bereits ansässigen Firmen – zugute käme. Statt dessen wäre etwa die verbilligte Abgabe kommunaleigener Grundstücke in Erwägung zu ziehen, eine Maßnahme, die rechtlich jedoch nicht unbedenklich erscheint. Ein dazu alternativer Kompensationsansatz könnte darin bestehen, den betreffenden Unternehmen bei öffentlichen Ver- und Entsorgungsleistungen gewisse tarifliche Vergünstigungen einzuräumen<sup>16</sup>.

### Zertifikateregime und Standortwettbewerb

Durch die Etablierung eines Zertifikateregimes wird die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Kommumentypen auf nationaler Ebene in unterschiedlicher Weise tangiert. Die Wettbewerbsposition einer Kommune wird um so mehr beeinträchtigt, je schlechter diese – relativ zur lokalen Arbeitslosenquote und/oder Pro-Kopf-Verschuldung – bei der kostenlosen Zertifi-

<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die Flächeneinbuße für das Unternehmen einen permanenten Kostenfaktor darstellt, während die Kompensation möglicherweise nur einen einmaligen Charakter hat.

<sup>16</sup> Das Einräumen von Sondertarifen bei öffentlichen Ver- und Entsorgungsleistungen ist eine nicht unübliche Maßnahme der kommunalen Wirtschaftsförderung; vgl. Beate HOLLBACH-GRÖMIG: Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 21), Berlin 1996, S. 50.



kate-Anfangsausstattung „berücksichtigt“ wird. Dieser Fall wäre dann relevant, wenn die Zertifikatezuteilung über einen einfachen Einwohnerschlüssel erfolgt. Analoges gilt, soweit eine Kommune bei der Redistribution der durch die Anwendung monetärer Zuteilungsverfahren erzielten staatlichen Zertifikateregimeinnahmen lediglich „unterdurchschnittliche“ Rückflüsse realisiert. Dagegen erzielen solche Städte und Gemeinden einen Wettbewerbsvorteil, deren marginale Gewerbe- (wie Wohn-)ansiedlungsnutzen niedrig sind, so daß sie einen Teil der ihnen zugeteilten Zertifikate an der Börse verkaufen können.

Die Position einer Kommune verschlechtert sich indes um so mehr, je kleiner das Reservoir an ansiedlungswilligen immobilien, d.h. standortgebundenen, Firmen ist. Dies gilt ebenso bei Kommunen, deren beschäftigungspolitischer Internalisierungsgrad deshalb gering ausfällt, weil „ihre“ Arbeitslosen nicht über adäquate berufliche Qualifikationen verfügen und die entstehenden Arbeitsplätze somit nur in begrenztem Maße mit Gebietsansässigen besetzt werden können.

Im Falle sachlich differenzierter Flächenausweisungsrechte haben Kommunen mit im interkommunalen Vergleich untypischen Präferenzen Vorteile, denn sie treten an der Börse für Gewerbe-Zertifikate und der für Wohnzertifikate tendenziell auf der jeweils „kürzeren“ Marktseite auf: Sie sind Anbieter auf dem Markt mit einer hohen Nachfrage und Nachfrager auf dem Markt mit einem hohen Angebot. Eine mögliche Konstellation wäre, daß sie auf dem Gewerbezertifikatemarkt hohe Verkaufspreise erzielen, während sie an der Wohnzertifikatebörse billig einkaufen können. Eine analoge Situation kann sich daraus ergeben, daß ihre Primärzuteilungsrelation zwischen Gewerbe- und Wohnzertifikaten nicht der dominierenden Erstaussstattungsrelation entspricht, so daß sie auf dem relativ knapperen Zertifikatemarkt tendenziell die attraktive Angebotsposition einnehmen können.

Schließlich sei auch an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, daß die Gewerbeflächenpolitik im interkommunalen Standortwettbewerb bisher die zentrale instrumentelle Option deutscher Städte und Gemeinden dargestellt hat. Unterliegt dieses Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung nun zertifikatesysteminduziert aber direkten Mengen- bzw. indirekten Preisrestriktionen, so kann dies nicht ohne Rückwirkungen darauf bleiben, in welcher Weise sich interkommunale Ansiedlungskonkurrenz zukünftig vollzieht.

### Internationale Ebene

Wechselt man hinsichtlich des interkommunalen Standortwettbewerbs von der nationalen auf die internationale Ebene, dann ist folgendes zu berücksichtigen:

Die Konkurrenzfähigkeit inländischer Kommunen gegenüber dem Laissez-faire-Ausland ist um so stärker beeinträchtigt, je restriktiver die Ökogrenze gezogen wird, d.h., je weniger Flächenausweisungsrechte ausgegeben werden – denn dann sind die Möglichkeiten der Ausweisung von Gewerbeflächen um so beschränkter bzw. um so teurer. Die inländische Wettbewerbsposition verschlechtert sich zudem durch finanzielle Belastungen, die daraus resultieren, daß nur ein Teil der Zertifikate kostenlos zugeteilt bzw. möglicherweise nur ein Teil der zertifikatesysteminduzierten staatlichen Einnahmen auf die Kommunalebene zurückverteilt wird. Ist den Kommunen staatlicherseits die Weiterwälzung der Zertifikatekosten auf die ansiedlungswilligen Firmen vorgeschrieben, dann wird ein Teil der Unternehmen einen ausländischen Standort präferieren, ebenso dann, wenn für international mobile Firmen keine adäquate finanzielle Kompensation für zertifikatebedingte Nachteile realisierbar ist (zur „Kompensationsoption“ siehe oben).

Die negativen Folgen für das Inland werden in dem Maße abgeschwächt, je größer das inländische Reservoir an Firmen ist, die gänzlich immobil oder zumindest nur national mobil sind. Diese Unternehmen verfügen nämlich nicht über die räumliche Ausweichoption ins Laissez-faire-Ausland. Die negativen Wettbewerbswirkungen kann der Staat überdies dadurch in Grenzen halten, daß er bei den Flächenausweisungsrechten keine sachliche Differenzierung vornimmt, sondern Universalzertifikate ausgibt. In diesem Fall können Gewerbeflächenausweisungen zu Lasten des Wohnbaubereichs vorgenommen werden, so daß eine Art Ventilmechanismus greifen kann. Dies ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, daß im Gegensatz zum Wohnungsbaubereich auf dem Gewerbeansiedlungssektor ein ausgeprägter internationaler Standortwettbewerb herrscht.

### Unternehmensseitige Aspekte

Während die bisherigen Ausführungen zur Wettbewerbswirkung des Zertifikateregimes auf die Kommunalperspektive abgestellt haben, sollen abschließend noch einige unternehmensseitige Aspekte angesprochen werden. Durch das Zertifikateregime werden international mobile Unternehmen weniger stark betroffen als Firmen, die keine Ausweichmöglichkeit ins Laissez-faire-Ausland haben. Zwar müssen auch zwischenstaatlich mobile Unternehmen – wenn dies die Wettbewerbsposition inländischer Kommunen zuläßt – mit gewissen zertifikatesysteminduzierten Nachteilen rechnen, diese dürften jedoch weit weniger gravierend ausfallen als die bei immobilien bzw. lediglich national mobilen Firmen. Da letztere eine schwächere Verhandlungsposition haben, werden ihnen höhere Kosten auferlegt, und zwar in Form

von „weitergereichten“ Zertifikatesbeschaffungskosten bzw. in Form von durch Flächeneinbußen verursachten Mehrkosten<sup>17</sup>.

Das Zertifikateregime bewirkt, daß die Kommunen gegenüber den Flächenwünschen der ansiedlungswilligen Firmen kritischer werden. Bisherige Grenzanbieter, d.h. Firmen, die durch ihre Ansiedlung unter Laissez-faire-Bedingungen gerade noch einen positiven kommunalen Nutzen induziert haben, werden nun abgelehnt, da für Kommunen unter dem Zertifikateregime höhere Ansiedlungskosten entstehen. Zertifikatesystembedingte Nachteile dürften vor allem solche Firmen erfahren, die „relativ“ wenig zur Erreichung der kommunalen Beschäftigungs- und Fiskalziele beitragen. Dies sind Unternehmen, die – bezogen auf ihre Flächenwünsche – nur wenige Arbeitsplätze schaffen bzw. nur ein geringes (oder gar kein) Gewerbesteueraufkommen erwarten lassen.

Insgesamt dürfte also ein gewisser Teil der Firmen mit fehlender internationaler Mobilität gegenüber der Situation vor Einführung des Zertifikateregimes keinen Ansiedlungsstandort mehr finden, d.h., unter den neuen Rahmenbedingungen wird es zu gewissen Unternehmensgründungen überhaupt nicht mehr kommen. Ein weiterer Verlust an inländischer Beschäftigung und Wertschöpfung wird daraus resultieren, daß ein Teil der Unternehmen mit internationaler Mobilität, die unter Laissez-faire-Bedingungen einen inländischen Standort präferiert hätten, nun ins Ausland abwandern.

### Schlußbemerkungen

Soll in der Bundesrepublik Deutschland der durch kommunalpolitische Entscheidungen induzierte Flächenverbrauch auf ein ökologisch vertretbares Maß

begrenzt werden, dann erscheint die Einführung eines Zertifikatesystems auf der Basis interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte ein durchaus geeignetes Instrument zu sein. Da von einer solchen Maßnahme auch die Ausweisung neuer Gewerbegebiete betroffen wäre, die Verfügbarkeit geeigneter Gewerbeflächen im internationalen Wettbewerb deutscher Kommunen um Unternehmensansiedlungen aber ein wichtiger Standortfaktor darstellt, ist darauf zu achten, daß durch die Beschneidung der kommunalen Baulandausweisungsrechte die Wettbewerbschancen gegenüber dem Ausland nicht allzu sehr beeinträchtigt werden. Dies wäre insbesondere dadurch erreichbar, daß die vom Staat der Kommunalebene zur Verfügung gestellten Flächenausweisungsrechte nicht nach Flächennutzungsarten – etwa nach Gewerbe- und Wohnbauflächenzertifikaten – differenziert werden. Vielmehr sollte der Staat flächennutzungsart-unabhängige Universalzertifikate ausgeben. Dann könnten die Kommunen eine Art von „Ventilmechanismus“ nutzen, indem sie in gewünschtem Maße Gewerbeflächenausweisungen zu Lasten von Wohnflächenausweisungen vornehmen. Diese Option ist deshalb so entscheidend, da auf dem Wohnungsbausektor kein internationaler Ansiedlungswettbewerb besteht.

Gleichwohl wird sich auch unter dieser Form des Zertifikatesystems ein gewisses Maß an beschäftigungs- und finanzpolitischen Verlusten im Inland nicht vermeiden lassen, da gewisse Firmengründungen im Inland nun unrentabel werden und ein Teil international mobiler Unternehmen ins Ausland abwandern wird. Können die negativen ökonomisch-fiskalischen Folgen durch eine geeignete technische Ausgestaltung des Zertifikateregimes aber in vertretbaren Grenzen gehalten werden, so erhöhen sich damit die Chancen für die politische Akzeptanz eines entsprechenden Systems von Flächenausweisungs-zertifikaten.

<sup>17</sup> Auf die Frage, inwieweit einzelne Unternehmenstypen ihrerseits die ihnen von den Kommunen angelasteten zertifikateinduzierten Mehrkosten an Dritte (Kunden, Lieferanten) weiterwälzen können, sei hier nicht näher eingegangen.

**HERAUSGEBER:** Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).  
Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunktur-Schlaglichts und des HWWA-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert.

**Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 178,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 89,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 17,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreislise:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.