ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ring, Irene

Working Paper

Zum Einsatz ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik: Ausgewählte Ergebnisse der Städteumfrage 1997

UFZ Discussion Paper, No. 5/1998

Provided in Cooperation with:
Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ)

Suggested Citation: Ring, Irene (1998) : Zum Einsatz ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik: Ausgewählte Ergebnisse der Städteumfrage 1997, UFZ Discussion Paper, No. 5/1998, UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle, Leipzig

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/45234

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

UFZ-Diskussionspapiere

Sektion
Ökonomie, Soziologie und Recht

5/1998

Zum Einsatz ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik: Ausgewählte Ergebnisse der Städteumfrage 1997[1]

Irene Ring

UFZ–Umweltforschungszentrum Leipzig–Halle
Permoserstr. 15
D–04318 Leipzig
e-mail: ring@alok.ufz.de

Tel: +49 341 235–2480
Fax: +49 341 235–2825

[1] Der Artikel basiert auf einem Vortrag, der anläßlich des 3. Leipziger Symposiums Stadtökologie „Stadtnatur - quo vadis? Natur zwischen Kosten und Nutzen“ am 9. Juli 1998 in Leipzig gehalten wurde.

1 Kommunale Naturschutz- und Umweltpolitik: Ziele und Instrumente

1.1 Kommunen als Akteure einer nachhaltigen Entwicklung

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um den Prozeß einer nachhaltigen Entwicklung zur Verwirklichung eines umwelt- und sozialverträglichen Lebens und Wirtschaftens in Gang zu setzen? Vor dem Hintergrund globaler ökologischer Zusammenhänge müssen internationale und nationale Rahmenbedingungen gesetzt werden, deren rechtliche Verbindlichkeit ein Minimum an gleichen Spielregeln für alle Wirtschaftsakteure im gegenwärtigen Globalisierungsprozeß garantiert. Trotz notwendiger globaler Ausrichtung muß die konkrete Umsetzung des Leitbildes in praktisches Handeln auch in überschaubaren Welten ansetzen, dort, wo Menschen unmittelbar Einfluß auf ihre Lebensgestaltung nehmen können. So gilt es, bei der Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung Ansatzpunkte und Handlungsspielräume auf lokaler und regionaler Ebene zu identifizieren.

Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung läßt sich als übergeordnete umweltpolitische Zielvorstellung interpretieren, das im Rahmen unterschiedlicher Zielkategorien oder Zielebenen konkretisiert werden kann (SRU 1998, S. 50 f.). Aus dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung lassen sich in einer ersten Operationalisierungsstufe Leitlinien als Handlungsprinzipien oder Managementregeln ableiten. Sie geben eine generelle, grobe Denk- und Handlungsrichtung vor, die zur Verwirklichung des Leitbildes zu verfolgen ist. Die nächste Konkretisierungsstufe besteht in der Erarbeitung von Qualitätszielen für einzelne Umweltbereiche. Diese Umweltqualitätsziele geben, soweit möglich, sachlich, räumlich und zeitlich angestrebte Zustände der Umwelt auf globaler, regionaler oder lokaler Ebene an. Die notwendigen Schritte zur Erreichung dieser Umweltqualitätsziele werden über Umwelthandlungsziele formuliert. Die quantitative Festlegung von Umweltstandards und Umweltindikatoren ermöglicht schließlich eine Kontrolle über das Ausmaß der Erreichung der übergeordneten Ziele.

Sowohl das Leitbild als auch die Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung repräsentieren allgemein geltende Zielvorstellungen. Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele dagegen befinden sich auf einer Operationalisierungsstufe, welche für eine effektive Umsetzung einen konkreten Raum- und Zeitbezug voraussetzen. Eine räumliche Differenzierung von Umweltqualitätszielen sollte dabei im Sinne des Föderalismusprinzips mit einer räumlich dezentralisierten Verantwortung einhergehen, d.h. im Falle von überwiegend kleinräumigen Wirkungen

umweltbelastender Eingriffe sollten die Kommunen oder Regionen selber über deren Hinnehmbarkeit entscheiden (SRU 1998, S. 73). Darüber hinaus läßt sich eine hinreichende quantitative Konkretisierung von Umweltqualitätszielen häufig erst auf regionaler oder kommunaler Ebene erreichen und fachlich begründen. Aus den genannten Gründen wird deutlich, daß Kommunen wichtige Akteure im Prozeß der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung darstellen.

1.2 Instrumente der Naturschutz- und Umweltpolitik

Die Umsetzung von naturschutz- und umweltpolitischen Zielen bedarf des Einsatzes sowohl effektiver als auch ökonomisch effizienter Instrumente. Hier liegt der Fokus der vorliegenden Untersuchung: sie konzentriert sich auf Instrumente der kommunalen Naturschutz- und Umweltpolitik, um ökologisch notwendige oder wünschenswerte Zielvorstellungen als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung von Stadtregionen zu verwirklichen. Dabei darf die Spezifik urbaner Räume nicht vernachlässigt werden, die durch eine hohe Bevölkerungsdichte, einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsdruck und eine starke Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungsformen zum Ausdruck kommt. Das Spannungsfeld zwischen ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklung ist in Stadtregionen besonders ausgeprägt. Insofern sollte kommunale Naturschutz- und Umweltpolitik Aspekte der Entwicklungsdynamik ökologischer und sozioökonomischer Systeme stärker berücksichtigen, damit das vielfach verbreitete Image einer Entwicklungsverhinderungspolitik überwunden wird (Bauer et al. 1996). Dies wäre durch den verstärkten Einsatz von umweltpolitischen Instrumenten möglich, welche den Betroffenen einen möglichst großen individuellen Entscheidungsspielraum bewahren.

Auf der Instrumentenebene wird das bundesdeutsche Umweltrecht durch ordnungs- und planungsrechtliche Lösungen dominiert (Hansmeyer und Schneider 1992, S. 11). Sie zeichnen sich dadurch aus, daß den Betroffenen ein bestimmtes Tun oder Unterlassen von umweltrelevanten Aktivitäten in Form von Ver- und Geboten, einzuhaltenden Grenzwerten, technischen Anleitungen oder Verfahrensvorschriften vorgeschrieben wird. In der Naturschutzpolitik hat das Planungsrecht eine besondere Bedeutung erlangt, z.B. in der Form von Schutzgebietsausweisungen, der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in der Landschafts- und Regionalplanung sowie der Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Rahmen des Bundesnaturschutzgesetzes.

Ökonomische Instrumente sind in der bundesdeutschen Umwelt- und Naturschutzpolitik im Vergleich zum Ordnungs- und Planungsrecht wenig verbreitet, obwohl sie dort, wo ihr Einsatz sinnvoll ist, aus umweltökonomischer Sicht die Effizienz umweltpolitischen Handelns wesentlich erhöhen. Ökonomische Instrumente gewähren, im Gegensatz zu ordnungs- oder planungsrechtlichen Instrumentarien, den Betroffenen einen Freiraum in ihren Handlungen, den sie im Rahmen individueller Kosten-Nutzen-Erwägungen gestalten können. Dies führt dazu, daß umweltpolitische Ziele aus volkswirtschaftlicher Perspektive mit Hilfe des Einsatzes ökonomischer Instrumente kostengünstiger erreicht werden können.

Ökonomische Instrumente der Naturschutz- und Umweltpolitik zielen darauf ab, die öffentlichen Güter Natur und Umwelt mit einem Preis zu versehen. Dies stellt einerseits die Grundlage für die Honorierung von Leistungen für den Natur- und Umweltschutz dar, andererseits können diese Güter damit im Falle des Auftretens negativer externer Effekte Eingang in die Kostenrechnung der Marktteilnehmer finden. Die Berücksichtigung von Umweltkosten in den Entscheidungen von Herstellern und Verbrauchern wirkt der bestehenden Tendenz entgegen, Natur und Umwelt als „freie Güter“ zu betrachten und die Kosten auf andere Teile der Gesellschaft, andere Länder oder künftige Generationen abzuwälzen (Ring 1996). Unter Zuhilfenahme finanzieller Anreize sollen Bürger, Unternehmen oder Institutionen zu umweltfreundlichem Verhalten bewegt werden. Dies kann durch die finanzielle Belohnung umweltfreundlichen Verhaltens (z.B. durch Fördermittel) geschehen, aber auch durch die finanzielle Belastung von Ver- und Entsorgungsleistungen sowie von umweltbeeinträchtigenden Handlungen. Zur letztgenannten Kategorie gehören z.B. alle umweltrelevanten Leistungen der Kommune, die dem Kunden über Gebühren oder Beiträge in Rechnung gestellt werden, des weiteren Sonderabgaben oder Steuern mit besonderer umweltpolitischer Lenkungsfunktion.

Auch die Agenda 21, die anläßlich der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 von mehr als 170 Staaten als Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert verabschiedet wurde, plädiert für einen gezielten Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente sowie marktwirtschaftlicher Anreize. Im Sinne der Relevanz ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung ist die vermehrte Hinwendung zu einer Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kosten bei ökonomischen Aktivitäten notwendig, „damit die Preise die relative Knappheit und den Gesamtwert der Ressourcen auch wirklich angemessen widerspiegeln und mit zu einer Verhütung der Umweltzerstörung beitragen“ (BMU 1993, S. 63 ff.).

Trotz der theoretischen Bedeutung, die ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik in der wissenschaftlichen, und hier insbesondere der umweltökonomischen Literatur immer wieder beigemessen wird, haben diese lediglich eine marginale Umsetzung in praktische Umweltpolitik erfahren. Dies liegt darin begründet, daß alle umweltpolitischen Regelungsbereiche von einem „ordnungsrechtlichen Eingriffsmuster geprägt sind und daß die Eingriffsintensität inzwischen ein Ausmaß erreicht hat, das für andere Instrumente nur noch einen verhältnismäßig engen Spielraum läßt“ (Hansmeyer und Schneider 1992, S. 11). Diesen Spielraum gilt es jedoch auszuloten. Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse der Städteumfrage 1997 zielen in diesem Sinne auf einen Beitrag zur Einschätzung ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik aus der Sicht der betroffenen Akteure auf kommunaler Ebene.

2 Eine vergleichende Instrumentenanalyse aus der Sicht kommunaler Umweltämter

Im Jahr 1997 wurde eine Untersuchung zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Naturschutz- und Umweltpolitik in deutschen Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern (insgesamt 39 Städte) durchgeführt. Ziel der empirischen Erhebung war die Erfassung, Analyse und Bewertung existierender ökonomischer Instrumente sowie die Bestimmung möglicher künftiger Einsatzfelder aus kommunaler Sicht. Die Untersuchung konzentrierte sich auf den Einsatz ökonomischer Instrumente im Zusammenhang mit regional gebundenen und zu bewirtschaftenden Ressourcen wie z.B. Wasser (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung), Boden sowie Natur- und Landschaftsschutz. Die Einsatzfelder und Perspektiven ökonomischer Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz wurden beispielhaft einer eingehenderen Analyse unterzogen, so daß diesen Ergebnissen im Rahmen des vorliegenden Beitrages ein eigenes Kapitel gewidmet wird.

Die Erhebung erfolgte auf der Grundlage eines standardisierten Fragebogens mit geschlossenen, halboffenen und offenen Fragen, der an alle Leiterinnen und Leiter der entsprechenden kommunalen Umweltämter versendet wurde. 17 der insgesamt 39 Städte beteiligten sich an der Erhebung (44%). In der Kategorie 200.000 bis 500.000 Einwohner nahmen elf von 27 Städten (41%) an der Umfrage teil. Der relativ höchste Rücklauf war in der Kategorie von 500.000 bis zu einer Million Einwohnern zu verzeichnen: Hier beteiligten sich sechs von neun

Städten (67%). In der Kategorie über eine Million Einwohner beteiligte sich keine der drei deutschen Großstädte.

2.1 Instrumente der kommunalen Naturschutz- und Umweltpolitik

Die Bewertung ökonomischer Instrumente aus der Sicht der jeweiligen kommunalen Umweltämter wurde im Kontext mit alternativen umweltpolitischen Instrumenten wie den ordnungsrechtlichen und planungsbezogenen Instrumenten, den kommunikativen (Runde Tische, Verhandlungen) sowie den informationsbezogenen Instrumenten (Information, Aufklärung, Beratung) vorgenommen.

So wurden die Städte gefragt, welche Rolle die unterschiedlichen Instrumente in der kommunalen Umweltpolitik spielen (Abb.1). Von 15 Städten, die auf diese Frage antworteten, waren sieben Städte der Ansicht, daß ordnungsrechtliche und planungsbezogene Instrumente, aber auch Information und Aufklärung eine dominierende Rolle spielen. Die überwiegende Mehrzahl der übrigen Städte ordnete diese Instrumente zumindest noch der zweitstärksten Kategorie zu (ein Instrument unter anderen). Planungsbezogene und informationelle Instrumente spielten lediglich bei jeweils einer Stadt eine untergeordnete Rolle.

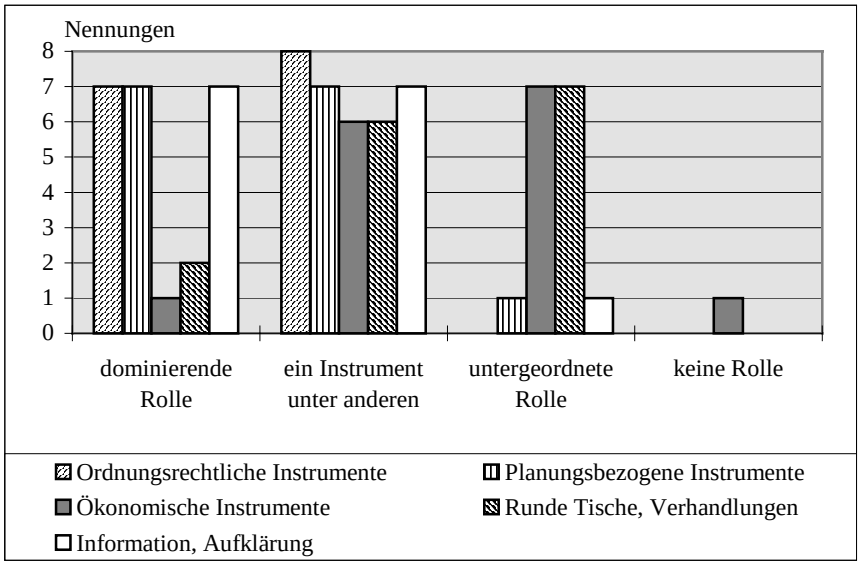

Abb. 1: Instrumente der kommunalen Umweltpolitik (Beteiligung: 15 Städte)

Diesen drei führenden Instrumenten kommunaler Umweltpolitik folgten die kommunikativen und ökonomischen Instrumente. Sie werden als erheblich weniger relevant eingeschätzt: ent-

weder stellen sie ein Instrument unter anderen dar oder besitzen eine nachgeordnete Bedeutung.

Anders stellte sich die Situation im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege dar (Beteiligung: 13 Städte). Besonders hervorhebenswert ist hier, daß die Mehrzahl der Städte (sieben bis neun) alle Instrumententypen in die Kategorie „ein Instrument unter anderen“ einordnete (Abb. 2). In fünf Städten spielten ordnungsrechtliche und planungsbezogene Instrumente eine dominierende Rolle. Information und Aufklärung wurden in der kommunalen Naturschutzpolitik im Vergleich mit der Umweltpolitik als weniger relevant eingeschätzt. Unter den Instrumenten mit untergeordneter Rolle führten die ökonomischen Instrumente, es folgten die kommunikativen sowie informationellen Instrumente.

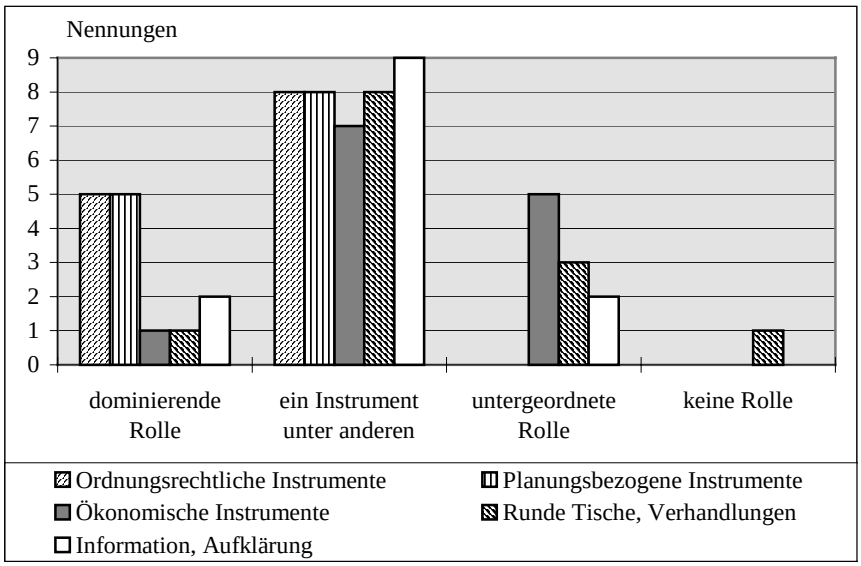

Abb. 2: Instrumente der kommunalen Naturschutzpolitik (Beteiligung: 13 Städte)

2.2 Der Verwaltungsaufwand ökonomischer Instrumente im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten

Zur Abschätzung des Verwaltungsaufwandes wurde für die Bereiche Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Bodenschutz sowie Naturschutz und Landschaftspflege um eine Einschätzung der jeweiligen Kosten der Einführung sowie der Anwendung ökonomischer Instrumente im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten gebeten (Tab. 1). Auffällig war hier die große Anzahl von Städten, die aufgrund mangelnden Wissens diese Frage nicht beantworten

konnte. Die kameralistische Haushaltsführung in deutschen Kommunen scheint eine eindeutige Zuordnung von Einführungs- bzw. Anwendungskosten spezifischer Instrumente nur schwer zuzulassen. Nichtsdestoweniger versuchten einige Städte, diese Kosten grob einzuschätzen.

In den meisten Fällen wurden sowohl Einführungs- als auch Anwendungskosten ökonomischer Instrumente im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten als gleich eingeschätzt. Insbesondere für die Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung schätzten einige Städte die entsprechenden Kosten für ökonomische Instrumente eher geringer als höher ein. Im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege hielten sich die Einschätzungen für einerseits höhere und andererseits geringere Kosten die Waage. Auf der Grundlage dieser Abschätzungen sollten die Verwaltungskosten kein Hindernis darstellen, neue ökonomische Instrumente einzuführen.

Tab. 1: Verwaltungsaufwand ökonomischer im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten

Kosten der Einführung (Beteiligung: 11 Städte)

	höher	gleich	geringer	weiß nicht
Wasserversorgung	1	3	2	5
Abwasserentsorgung	1	3	2	5
Bodenschutz	2	2	2	5
Naturschutz, Landschaftspflege	2	4	2	3

Kosten der Anwendung (Beteiligung: 12 Städte)

	höher	gleich	geringer	weiß nicht
Wasserversorgung	-	3	3	6
Abwasserentsorgung	1	3	3	5
Bodenschutz	1	3	2	6
Naturschutz, Landschaftspflege	2	4	2	4

Des weiteren ist auffallend, daß die Anwendungskosten ökonomischer Instrumente im Vergleich mit den Einführungskosten eine noch stärkere Tendenz aufweisen, geringer als die entsprechenden Kosten ordnungsrechtlicher Instrumente zu sein. In nur vier Fällen schätzten

Städte die Anwendungskosten ökonomischer Instrumente als höher ein, verglichen mit sechs Fällen im Hinblick auf die Einführungskosten. Dies läßt vermuten, daß die administrativen Kosten ökonomischer Instrumente nach der Einführung sinken, während ordnungsrechtliche Instrumente durch einen höheren Kontrollaufwand weiterhin Kosten verursachen.

2.3 Sonstige Anforderungen ökonomischer Instrumente

Neben den administrativen Kosten wurde nach den sonstigen Anforderungen ökonomischer Instrumente im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten gefragt (Abb. 3). Weitgehend einer Meinung waren sich die Städte in bezug auf das ökonomische Fachwissen. Hier stellen ökonomische Instrumente höhere Anforderungen als ordnungsrechtliche Instrumente. Dies könnte sich als Barriere für die Einführung neuer ökonomischer Instrumente erweisen, denn kommunale Angestellte bringen zumeist verstärkte berufliche Fachkompetenz in Verwaltungsbereichen, dem Recht, oder, hinsichtlich umweltrelevanter Fragestellungen, den Naturwissenschaften mit. Der Personalbedarf ökonomischer im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten wird dagegen weitgehend gleich eingeschätzt.

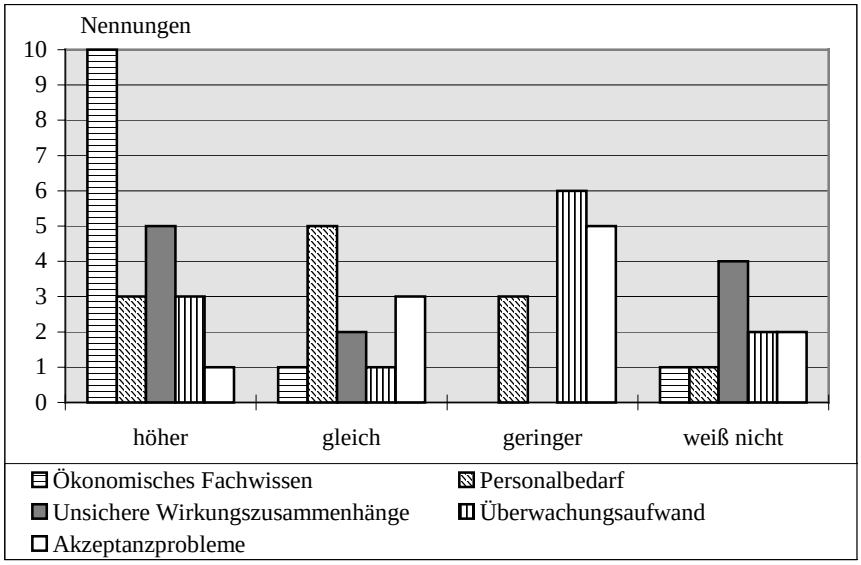

Abb. 3: Sonstige Anforderungen ökonomischer im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten (Beteiligung: 12 Städte)

Der Zusammenhang zwischen Umweltzielen und dem Einsatz ökonomischer Instrumente zur Erreichung dieser Ziele wird gegenüber dem Ordnungsrecht als geringer eingeschätzt. Diese Antwort war klar zu erwarten, denn der Zweck des Ordnungsrechtes liegt im Einhalten spezi-

fischer Umweltstandards, während die Ursache-Wirkungszusammenhänge ökonomischer Instrumente einem Prozeß von Versuch und Irrtum unterliegen. Soweit die Städte zu einer Einschätzung in der Lage waren, wurden die unsicheren Wirkungszusammenhänge ökonomischer im Vergleich mit ordnungsrechtlichen Instrumente überwiegend höher eingeschätzt (sechs Städte), lediglich zwei Städte schätzten sie als gleich ein.

Als Ergebnis kann ferner festgehalten werden, daß die meisten Städte beim Einsatz von ökonomischen Instrumenten einen geringeren Überwachungsaufwand als beim Einsatz von ordnungsrechtlichen Instrumenten erwarten; zudem wird bei ökonomischen Instrumenten von vergleichsweise geringeren Akzeptanzproblemen ausgegangen. Gerade die letzten beiden Aspekte weisen auf ein Potential zum verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente auch auf kommunaler Ebene hin. Nach ihrem Interesse an der Einführung ökonomischer Instrumente gefragt, bemerkten einige Städte, daß sowohl Bürger/innen als auch Betriebe eine gerechte Kostenverteilung selbst einfordern und als Leitlinie akzeptieren. Finanzielle Anreize bzw. verursachungsgerechte Mehr- oder Minderbelastungen werden somit als wirksames Instrument zur Erreichung umweltpolitischer Ziele angesehen.

3 Einsatzfelder und Perspektiven für ökonomische Instrumente in der Naturschutzpolitik

Für eine detaillierte Darstellung der verschiedenen Einsatzbereiche ökonomischer Instrumente auf kommunaler Ebene sowie deren Analyse und Bewertung aus umweltökonomischer Sicht wird auf Bielig (1998) verwiesen. Im Rahmen dieses Beitrages erfolgt, wie schon dargelegt, eine Auswahl und konzentrierte Darstellung der Einsatzfelder und Perspektiven für ökonomische Instrumente in der kommunalen Naturschutzpolitik.

Vierzehn der insgesamt 17 an der Umfrage beteiligten Städte machten Aussagen zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Naturschutzpolitik ihrer Kommune. Am häufigsten wurde auf die Landesförderprogramme der jeweiligen Bundesländer Bezug genommen, deren Fördermittel auch auf kommunaler Ebene vergeben werden (zehn Nennungen). So wurden diverse Kulturlandschaftsprogramme erwähnt, Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, Extensivierungsprogramme sowie Programme zur Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und

der Landschaftspflege. Diese landesweit angewendeten positiven finanziellen Anreize fanden Ergänzung durch rein kommunale Instrumente wie z.B. Gehölz- und Baumschutzsatzungen.

An zweiter Stelle folgte das Instrument der „Eingriffs-/Ausgleichsregelung“ nach dem Bundesnaturschutzgesetz (acht Nennungen). Dieses Instrument ist primär der Kategorie Planung zuzurechnen. In der Folge von nicht vermeidbaren Eingriffen in Natur und Landschaft der betroffenen Kommune ist auf der Ebene der Bauleitplanung ein Ausgleich zu schaffen. Dies geschieht in Form der Planung und Anlage naturschutzfachlich wertvoller alternativer Flächen (z.B. Ersatzbiotope), wobei die anfallenden Kosten vom Vorhabensträger zu tragen sind, der für den ursprünglichen Eingriff verantwortlich war. Kann kein materieller Ausgleich für verlorene naturschutzfachlich wertvolle Flächen geleistet werden, so sehen einige Bundesländer Ausgleichsabgaben vor. Diese fließen in der Regel in einen speziellen Fond, der wiederum dem Natur- und Landschaftsschutz zugute kommt. Insofern stellt die Eingriffs-/Ausgleichsregelung einen gemischten Instrumententypus dar, der sowohl den planungsbezogenen als auch den ökonomischen Instrumenten (Verwirklichung des Verursacherprinzips) zugerechnet werden kann.

Neben den Förderprogrammen und der Eingriffs-/Ausgleichsregelung als wesentlichen Instrumenten kommunaler Naturschutzpolitik wurde vereinzelt auf den Einsatz von Mitteln nach dem Arbeitsförderungsgesetz (ABM) für die Umsetzung der Ziele der Landschaftsplanung sowie die Vergabe von Investitionszuschüssen an Umweltverbände hingewiesen. Zusammenfassend ist hervorzuheben, daß aus Sicht der Kommunen das am häufigsten eingesetzte ökonomische Instrument die Gewährung von Fördermitteln darstellte. Der Bereich Naturschutz kann hier stellvertretend für die generelle Tendenz der Umfrageergebnisse herangezogen werden, daß im Sprachgebrauch der Kommunen unter ökonomischen Instrumenten der Naturschutz- und Umweltpolitik in erster Linie positive finanzielle Anreize verstanden werden.

Gefragt nach den Perspektiven, welche die Kommunen den ökonomischen Instrumenten im Naturschutz und der Landschaftspflege geben, betonten einige Städte die Notwendigkeit positiver ökonomischer Anreize. Positive Anreize wären unverzichtbar für die Mitwirkung der Betroffenen, zu ihren Lasten würde man den Erhalt bzw. die ökologische Aufwertung von schützenswerten Landschaftsbereichen nicht erfolgreich durchsetzen können. Ganz in diesem Sinne wurde von einer Stadt ausgeführt, daß biotopartige Flächen letztendlich der landwirt-

schaftlichen Nutzung vergleichbare Deckungsbeiträge abwerfen müßten. In diesem Zusammenhang fand der Vertragsnaturschutz als wirksame Perspektive besondere Beachtung. Einige Städte machten auch Bemerkungen zu den Problemen, die aus ihrer Sicht mit ökonomischen Instrumenten im Naturschutz verbunden sind. Aufgrund stetiger Mittelverknappung der kommunalen Haushalte bestünden insgesamt zu geringe Anreize für die Verwirklichung der Ziele der Naturschutzpolitik. Teilweise wurde den ökonomischen Instrumenten, die in diesem Fall wiederum mit Fördermitteln gleichgesetzt wurden, deshalb eine geringe Perspektive zugeschrieben. Darüber hinaus wurde die unzureichende Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in den Landeshaushalten bemängelt sowie der hohe bürokratische Aufwand einer oft mehr oder weniger planlosen Mittelverteilung.

Abschließend ist zu betonen, daß sowohl positive (Fördermittel) als auch negative (Ausgleichszahlungen) finanzielle Anreize in der kommunalen Naturschutzpolitik lediglich bei der Frage nach den gegenwärtigen Einsatzfeldern Erwähnung fanden. Im Zusammenhang mit den künftigen Perspektiven ökonomischer Instrumente in diesem Politikbereich wurden nur noch Aussagen zur Notwendigkeit von positiven Anreizen gemacht und die damit verbundenen Probleme herausgestellt. Die Perspektiven negativer finanzieller Anreize im Natur- und Landschaftsschutz wurden hier völlig vernachlässigt. Naturschutzpolitische Ziele können jedoch nicht ausschließlich über eine Förderung von Leistungen für den Naturschutz und in diesem Sinne über eine Anwendung des Gemeinlastprinzips erreicht werden. Daneben muß auch das Verursacherprinzip in der Naturschutzpolitik Berücksichtigung finden. Hier geht es einerseits um eine effektive Handhabung von existierenden Instrumenten, wie z.B. den Ausgleichszahlungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft, andererseits um die Entwicklung und Ausgestaltung neuer Instrumente.

4 Ausblick

Naturschutzpolitik und Umweltpolitik auf kommunaler Ebene stellen wichtige Bausteine auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung dar. Insbesondere im Rahmen der lokal relevanten Handlungsfelder der Flächensteuerung, der Verkehrsplanung, der Abfall-, Energie- und Wasserwirtschaft (nach Fürst 1995) können Kommunen eine aktive und gestaltende Rolle wahrnehmen. Aufgrund der geltenden Rahmenbedingungen des bundesdeutschen Naturschutz- und Umweltrechtes mit seiner ordnungs- und planungsrechtlichen Dominanz können

ökonomische Instrumente auf kommunaler Ebene auch in Zukunft sicher keine führende Rolle spielen. Bestehende Handlungsspielräume für den verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente sollten jedoch ausgenutzt werden, so daß im Rahmen eines kombinierten Instrumenteneinsatzes die höhere Kosteneffizienz ökonomischer Instrumente zum Tragen kommen kann.

Darüber hinaus kann die Analyse, Bewertung und Weiterentwicklung ökonomischer Instrumente der Naturschutz- und Umweltpolitik durch die Vernetzung von ökologischen und ökonomischen Aspekten in erheblichem Maße an Relevanz gewinnen. Die ökologische Analyse des jeweiligen Problemfeldes erlaubt die Identifikation von exakten Zielvorstellungen, die häufig einen konkreten Raumbezug mit sich bringen. Genaue ökologische Zielvorstellungen erleichtern eine Erfolgskontrolle der jeweils eingesetzten Instrumente. Die Verknüpfung ökologischer und ökonomischer Fragestellungen kann deshalb zu einem ökologisch effektiveren Einsatz von existierenden ökonomischen Instrumenten wie z.B. Fördermitteln führen (Frank und Ring 1998). Von eminenter Wichtigkeit erweist sich abschließend die Frage, warum ökonomische Instrumente bislang im Vergleich mit anderen umweltpolitischen Instrumenten in der Regel eine untergeordnete Rolle spielten. Hier verspricht eine ergänzende soziologische Analyse der Implementationswiderstände ökonomischer Instrumente wichtige Aufschlüsse, die zu einem wirkungsvolleren Einsatz und Vollzug derselben beitragen könnten (Ring et al. 1998).

Literatur

Bauer, S., Abresch, J.-P., Steuernagel, M. 1996: Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Materialien zur Umweltforschung herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Bielig, A. 1998: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik auf kommunaler Ebene. Diplomarbeit. Universität Leipzig.

BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (o. J.): Agenda 21. Dokumente der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Bonn.

Frank, K., Ring, I. 1998: Model-based criteria for the effectiveness of conservation strategies: An evaluation of incentive programs in Saxony. In: Ring, I., Klauer, B., Wätzold, F. (Eds.): Proceedings of the UFZ International Summerschool 1998. Leipzig, 17 pp.

Fürst, D. 1995: Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft Stadtökologie, Nr. 6, S. 59-72.

Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. 1992: Umweltpolitik: Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten. 2., unveränd. Aufl., Vandenhoeck u. Ruprecht, Göttingen.

Ring, I. 1996: Ökonomische Instrumente zur Stimulierung nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung. In: S. Kabisch (Hrsg.): Umweltverhalten und Lebensqualität in urbanen Räumen. UFZ-Bericht, Nr. 19/1996, Leipzig, S. 46-55.

Ring, I., Frank, K., Kneer, G. 1998: Incentives for nature conservation in urban landscapes. UFZ-Discussion Papers, No. 4/1998, Leipzig, 27 pp.

SRU Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) 1998: Umweltgutachten 1998. Metzler-Poeschel, Stuttgart.