

Wende im Flächenverbrauch durch Zertifikatehandel

Dr. Ralph Henger

Der sparsame Umgang mit Freiflächen ist auch vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte ein wichtiges umweltpolitisches Ziel. Bis zum Jahr 2020 möchte die Bundesregierung erreichen, dass nur noch täglich 30 ha für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen benötigt werden. Die Bundesregierung hat daher in einem bundesweiten Feldversuch den Handel mit Flächenzertifikaten getestet. Die Ergebnisse sind äußerst vielversprechend. Nun liegt es an der Politik, das Instrument auch umzusetzen.

Auf gutem Weg, aber noch nicht am Ziel

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich beim Thema Flächensparen einiges getan. Zum einen ist das Thema klar in das Bewusstsein der meisten Planer, Bürgermeister und Kämmerer gerückt. Auch im öffentlichen Bau- und Planungsrecht (Raumordnungsgesetz, Baugesetzbuch etc.) ist der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden in Leitsätzen mittlerweile fest verankert. Zudem wurden wichtige regulatorische Rahmenbedingungen zur Stärkung der Innenentwicklung vorgenommen (z. B. BauGB-Novelle 2013). Das Ergebnis: Während in den 1990er Jahren noch rund 120 ha pro Tag für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen neu in Anspruch genommen wurden, sind es heute nur noch gut halb so viele.

Trotz dieser Verbesserungen ist die flächenpolitische Situation jedoch weiter unbefriedigend. Der „Flächenverbrauch“ ist zum einen ein ökologisches Problem, da die Verfügbarkeit von Freiflächen die Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen beeinflusst und wertvolle, landwirtschaftlich genutzte Böden zerstört werden. Zum anderen führen die mit weiter steigender Siedlungs- und Verkehrsfläche einhergehenden Infrastrukturfolgekosten für Straßen und Leitungen selbst bei ungefähr konstanter Bevölkerung in Deutschland in Zukunft zu erhöhten Pro-Kopf-Kosten.

Der Zertifikatehandel ist die beste Option, die wir haben

Ohne den Einsatz neuer Instrumente oder die grundlegende Verbesserung der Steuerungsleistung

bestehender Instrumente ist das 30-Hektar-Ziel nicht zu erreichen. Der Grund ist einfach: Auch für problembewusste Kommunen ist es immer noch fast unmöglich, allein aus der Konkurrenzsituation mit anderen Kommunen auszusteigen und Flächen auf der grünen Wiese für Wohnungen und Gewerbe nicht auszuweisen. Denn solange die örtliche Bevölkerung das überörtliche Umweltproblem oder das abstrakte Infrastrukturkostenproblem nicht wahrnimmt, stehen Kommunalpolitiker unter direktem Erfolgsdruck bei der Ansiedlung neuer Einwohner und Unternehmen. Mit anderen Worten: Solange Freiflächen keinen Preis erhalten, die den wahren Wert des Bodens reflektieren, werden „aktive“ und angebotsschaffende Baulandstrategien auch zukünftig für die Kommunen attraktiv bleiben, auch wenn sie an der Nachfrage der Bevölkerung und Unternehmen vorbeigeplant sind.

Will man den Städten und Kommunen so weit wie möglich Spielräume erhalten, bietet sich das Instrument des Flächenzertifikatehandels an. Der Charme: Flächensparziele können zielsicher erreicht werden und die Kommunen können vor Ort weiterhin frei entscheiden. Die qualitative Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung übernimmt die Planung wie bisher. Die quantitative Steuerung übernimmt der Flächenhandel.

Zertifikatehandel: Einfache Funktionsweise

Beim Flächenhandel wird die Gesamtmenge an Zertifikaten festgelegt und am Anfang jedes Jahres ausgegeben. Die Kommunen erhalten über einen festen Schlüssel Zertifikate zugeteilt, die zur Ausweisung von jeweils 1 000 m² (= 0,1 ha) Bauland im Außenbereich berechtigen. Der Schlüssel orientiert sich an den Einwohnerzahlen. Die Kommune, die im Rahmen der bestehenden Raumplanung bisher ungenutzte Flächen im Außenbereich festsetzen will, muss die entsprechende Zahl an Zertifikaten bereitstellen. Hat sie zu wenige, muss sie zusätzliche kaufen. Hat sie zu viele, kann sie Zertifikate verkaufen. Die Zertifikate sind zwischen den Kommunen (bundesweit) frei handelbar. Auf diese Weise verfolgen die Gemeinden nur noch diejenigen Bebauungs-



Dr. Ralph Henger

Leiter des bundesweiten Modellversuchs „Planspiel Flächenhandel“, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Tel. (0221) 49 81-744
henger@iwkoeln.de
www.iwkoeln.de

pläne, bei denen sie sicher sein können, mit der Aufsiedlung auch die zusätzlichen Zertifikatskosten begleichen zu können. Jede Gemeinde kann dieses Kalkül im Rahmen der Raumplanung selbst aufstellen und sie kann selbst entscheiden, ob sie eher dazukaufen oder verkauft. Unabhängig davon, wie sie entscheidet, bleibt das Flächensparziel gewahrt, weil nur eine bestimmte Menge zur Verfügung steht. Für Rückplanungs- und Rückbaumaßnahmen können die Kommunen zudem zusätzliche Zertifikate – sog. Weiße Zertifikate – erhalten. Die Regelungen des Raumordnungs- und Naturschutzrechts bleiben vom Zertifikatehandel unberührt.

Abbildung: Karte der Modellkommunen

Modellkommunen des Planspiels Teilnehmerkreis

87 Kommunen aus 12 Bundesländern

- 3 Kernstädte (Karlsruhe, Kassel, Reutlingen)
- 12 Zentren in Ballungsgebieten (z.B. Deggendorf, Dessau-Roßlau)
- 10 Zentren in ländlichen Gebieten (z.B. Bad Säckingen, Schkeuditz)
- 62 kleine Gemeinden (z.B. Duchroth, Euerbach, Meerane)

→ Guter repräsentativer Querschnitt

Quelle: Planspiel Flächenhandel, 2017



Der Zertifikatehandel hat den Einführungstest erfolgreich bestanden

Der nun endende 5-jährige, bundesweite Modellversuch „Planspiel Flächenhandel“ mit 87 teilnehmenden Städten und Gemeinden konnte zeigen, dass das Instrument sehr gut funktioniert.¹ Die überörtlich errechneten Mengenvorgaben konnten die Städte und Gemeinden durch den Kauf und Verkauf von Zertifikaten flexibel vor Ort umsetzen.

Die wichtigsten Ergebnisse im Einzelnen:

1. Der Flächenhandel stärkt die Innenentwicklung und aktiviert die Bodenmärkte. Der Zertifikatehandel konnte den Flächenverbrauch im Außenbereich um fast die Hälfte reduzieren. Im Innenbereich wurden dagegen fast alle geplanten Projekte realisiert. Die Nutzung von Potenzialen der Innenentwicklung – Brachen und Baulücken, die bundesweit ungefähr 7 % der Siedlungsflächen ausmachen – konnte die im Modellversuch vollzogenen Einsparungen im Außenbereich vollständig ersetzen.
2. Aktuell stellt jedes dritte geplante Siedlungsprojekt aus rein ökonomischer Sicht für die Kommunen ein Verlustgeschäft dar. D. h., mit der Entwicklung der Fläche würde eine Kommune mehr Ausgaben haben, als sie Einnahmen erzielen kann. Im Modellversuch lagen fast alle der fiskalisch unrentablen Baugebiete im Außenbereich. Im Durchschnitt haben die Kom-

munen im Modellversuch auf rund zwei Drittel der ursprünglich geplanten Bauprojekte mit negativem Fiskalwert verzichtet.

3. Der Flächenhandel kann in der Praxis seine Wirkung am besten entfalten, wenn die Zertifikate vollständig kostenlos an die Kommunen verteilt werden. Die auf Basis der Bevölkerungszahl einer Kommune vorgenommene Erstzuteilung der Zertifikate hat sich bewährt und erfährt von Seiten der Städte und Gemeinden eine hohe Akzeptanz – insbesondere da sie eine ausreichende Eigenentwicklung garantiert.
4. Jeder Kommune ist bekannt, wie viele Zertifikate sie jährlich erhalten wird, und sie kann diese über mehrere Jahre ohne Restriktionen ansparen. Das ermöglicht allen Kommunen, ihre langfristigen flächenpolitischen Planungen zuverlässig und strategisch nach Maßgabe der zu erwartenden Zertifikate durchzuführen. Der Zukauf von Zertifikaten versetzt Kommunen in die Lage, flexibel auf ggf. höhere Nachfragen zu reagieren.
5. Die Kommunen können zusätzliche Einnahmen erzielen, wenn sie bei mangelnder Flächennachfrage Baurechte zurücknehmen und dafür im Gegenzug zusätzliche Weiße Zertifikate erhalten. Diese können dann entweder für die Außenentwicklung genutzt oder aber verkauft werden, um zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Der Modellversuch belegt den großen Anreiz für die Kommunen, von diesem Instrument Gebrauch zu machen.

¹ www.flaechenhandel.de

6. Durch ein Flächenhandelssystem entsteht ein fairer Lastenausgleich zwischen Kommunen, die Bauflächen im Außenbereich ausweisen, und Kommunen, die die Gemeindeentwicklung auf den Innenbereich konzentrieren. Die Ergebnisse des Modellversuchs zeigen, dass wachsende Städte und Gemeinden Zertifikate hinzukaufen müssen, während Kommunen in Regionen mit starker Abwanderung Zertifikate verkaufen können. Damit wird nicht nur eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gefördert. Auch die Kommunalfinanzen werden entlastet, da besonders teure Entwicklungsmaßnahmen an falschen Standorten unterbleiben.
7. Nach dem im Modellversuch entwickelten Verfahren können die Kommunen die Anzahl der nachzuweisenden Zertifikate selbst berechnen. Das ist im Rahmen der üblichen Planverfahren ohne großen Aufwand möglich. Die Kommunen melden die benötigten Zertifikate an eine zuständige Verwaltungsbehörde auf Regional- oder Landesebene. Die überprüft die Daten auf

Plausibilität und leitet sie an die zuständige Stelle auf Bundesebene weiter. Hierfür sind keine neuen Behörden und nur wenig neues Fachpersonal nötig. Auch die Organisation des Handels über einen Börsenplatz ließe sich schnell und günstig umsetzen.

Flächenhandel ist eine ernsthafte Politikoption

Eine Flächenwende ist nur zu erreichen, wenn sich Flächensparpolitiken für die Kommunen auch finanziell rechnen. Hierfür benötigen wir eine bundeseinheitliche Lösung und einen Preis für Freiflächen, der für alle Kommunen in Deutschland gleichermaßen gilt. Durch einen Flächenzertifikatehandel lässt sich eine effiziente Koordination aller Flächensparmaßnahmen über alle Städte und Gemeinden sowie einzelne Flächennutzungen hinweg herstellen. Die Regionen mit aktuell angespannten Wohnungsmärkten können sich trotzdem ausreichend frei entwickeln, da das System dazu führt, dass neue Flächenentwicklungen nur dort vermieden werden, wo sie nicht sinnvoll sind. ■

Fokus Flächensparen im Wettbewerb "Kerniges Dorf!" 2017

Der Fokus im Wettbewerb "Kerniges Dorf!" 2017 auf Flächensparen führt die thematischen Schwerpunkte Innenentwicklung und Dorfbau der Wettbewerbsdurchgänge 2013 und 2015 weiter.

Der Flächenverbrauch ist in ländlichen Räumen deutlich höher als in städtischen Gebieten. Dennoch liegt in den meisten ländlichen Regionen das Augenmerk selten auf einem sparsamen Umgang mit Flächen. Vielmehr ist die Ausweisung von Neubaugebieten vielerorts das Mittel, Zuzug zu generieren. Gleichzeitig stehen in einem Großteil der ländlichen Räume der Erhalt der Wohnfunktion und -qualität in den Ortskernen sowie der Umgang mit Leerstand im Vordergrund.

Solche Ansätze zur Innenentwicklung sind eng mit dem Flächensparen im Außenbereich verbunden. Sie stellen ein wichtiges Instrument für die reduzierte Flächenneuanspruchnahme dar.

Der von der ASG durchgeführte und im Rahmen des BULE geförderte Wettbewerb "Kerniges Dorf!" greift die Herausforderungen der Innenentwicklung mit dem Ziel auf, gelungene Maßnahmen zu stärken und einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.



Dabei geht es um die Nach- bzw. Umnutzung von bestehenden Gebäuden oder den Rückbau mit folgender Freiflächengestaltung bzw. Neubebauung. Innenentwicklungskonzepte, die eine Bestandsaufnahme von Gebäuden, Flächen und Infrastruktureinrichtungen umfassen, sind

ebenfalls wichtige Maßnahmen. Auch Sensibilisierung durch Beratung und Öffentlichkeitsarbeit oder die Förderung von Initiativen zur Entwicklung von (langfristigem) Leerstand können dazu beitragen, die Ortskerne zu beleben und so Flächen im Außenbereich zu sparen.

Bei den 2017 eingegangenen Bewerbungen findet sich eine große Bandbreite von Ideen, Konzepten und Umsetzungsbeispielen, die als Modell für andere Dörfer und deren Entwicklung genutzt werden können. Anfang August 2017 entscheidet eine Fachjury aus fünf Expertinnen und Experten über die Auswahl von 20 Finalisten, aus denen, nach Besuchen vor Ort, die fünf Sieger ausgewählt werden. ■ Andrea Moser, ASG