

## Planspiel Flächenhandel:

# Flächensparen durch Zertifikathandel

Lutke-Anselm Blecken

Trotz Bevölkerungsrückgang werden jeden Tag in Deutschland fast 80 ha neue Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen – mit den entsprechenden negativen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen. Das vorhandene Instrumentarium des Flächenmanagements scheint also nicht ausreichend zu sein. Gegensteuern könnte ein überregionaler Handel mit Flächenzertifikaten.

## Praxistest mit Modellkommunen

Seit Ende 2012 wird von einem Gutachterteam im Auftrag des Umweltbundesamtes ein mehrjähriges, realistisches Planspiel mit Modellkommunen durchgeführt. Es soll prüfen, ob handelbare Flächenzertifikate ein Instrument sein können, um Städten und Gemeinden dabei zu helfen, den Flächenneuverbrauch zu vermindern und die Innenentwicklung zu intensivieren. Für diesen Praxistest konnten bundesweit über 80 Kommunen aus allen Flächenbundesländern gewonnen werden. Um einen möglichst repräsentativen Querschnitt aller deutschen Städte und Gemeinden abbilden zu können, wurden Kommunen unterschiedlicher Größenklassen, sowohl aus Wachstums- als auch aus Schrumpfungsbereichen, einbezogen. Es wurden mehrere Cluster gebildet, um neben einem bundesweiten Handel auch regionale Märkte testen und Wettbewerbseffekte zwischen Kommunen analysieren zu können.

Der bundesweite Modellversuch besteht aus zwei Bausteinen, dem kontrollierten Feldexperiment und 15 kommunalen Fallstudien:

In den **kommunalen Fallstudien** wurden im Jahr 2014 die Ausgangsbedingungen, Zielsetzungen und kommunalen Entscheidungsprozesse bei Flächenausweisungen beleuchtet. Auf Workshops in den Kommunen diskutierten Bürgermeister, Gemeinderatsmitglieder, Kämmerer und Vertreter aus den Planungs- und Umweltämtern mit dem Projektteam anhand von einzelnen Fallbeispielen, wie sich ein Handelssystem konkret auf die Entscheidungsprozesse in einer Kommune auswirken würde.

Im **kontrollierten Feldexperiment** findet 2015 eine Simulation des Flächenhandels statt. Im Zeitraffer werden alle Flächenausweisungen der kommenden 15 Jahre sowie der damit verbundene Kauf und Verkauf von Flächenzertifikaten durch Vertreterinnen und Vertreter der Modellkommunen durchgeführt. Dabei wird die Funktions- und Leistungsfähigkeit eines Flächenhandelssystems überprüft.

## Erste Ergebnisse

Zur Vorbereitung der Fallstudien sowie der Handelstage wurden in den Modellkommunen umfangreiche Bestandsaufnahmen durchgeführt, die alle zentralen Themen eines nachhaltigen Flächenmanagements abdecken. So wurden in allen Kommu-

Abbildung 1: Modellkommunen im Planspiel Flächenhandel



Quelle: IR&E



Dipl.-Geograph Lutke-Anselm Blecken

Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement, Wedel

Tel. (04103) 160 41  
 institut@raum-energie.de  
 www.raum-energie.de

## Funktionsweise des Flächenhandels

- Insgesamt darf nur so viel Fläche im Außenbereich neu bebaut werden, wie zur Einhaltung des 30-ha-Zieles der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zulässig ist. Diese Menge wird in Form von „Zertifikaten“ verbrieft und auf die Kommunen verteilt.
- Wenn eine Kommune bisher ungenutzte Flächen im Außenbereich zu Bauland machen will, muss sie die entsprechende Menge an Zertifikaten dafür aufbringen. Für die Bebauung im Innenbereich sind keine Zertifikate erforderlich.
- Die Zertifikate sind zwischen den Kommunen frei handelbar. Ungenutzte Zertifikate können an Kommunen verkauft werden, die mehr Zertifikate benötigen als ihnen zugeteilt wurden. Die Einnahmen aus Zertifikatsverkäufen können z. B. für die Innenentwicklung verwendet werden.
- Die Zertifikate werden zu Beginn jedes Jahres auf die Kommunen verteilt und können für spätere Aktivitäten angespart werden.
- Durch die Rücknahme bestehender Baurechte können die Kommunen zusätzliche Zertifikate generieren (weiße Zertifikate).
- Regelungen des Raumordnungs- und Naturschutzrechts bleiben unverändert.

nen die Innenentwicklungspotenziale abgeschätzt, die Innenentwicklungsbereiche abgegrenzt sowie die städtebaulich geplanten Entwicklungsmaßnahmen erhoben und einer fiskalischen Bewertung unterzogen. Insbesondere diese Bewertung der eigenen Flächen bezüglich ihres potenziellen Wertes für den Kommunalhaushalt ist für die Handelsentscheidungen von großer Bedeutung (für welchen Preis kaufe oder verkaufe ich ein Zertifikat?). Die Bestandsaufnahmen stellen auch unabhängig vom Planspiel Flächenhandel ein Hilfsangebot für die kommunale Strategieentwicklung der Modellkommunen dar.

Aus den kommunalen Fallstudien und dem bisherigen Projektverlauf können bereits erste Ergebnisse abgeleitet werden:

**Ein Handelssystem mit einer knappen Gesamtmenge an Flächenzertifikaten reduziert effektiv die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen und stärkt die Innenentwicklung.**

Da Kommunen bei der Ausweisung von Flächen im Außenbereich Zertifikate aufbringen müssen, wird diese gegenüber der Entwicklung von Flächen im Innenbereich teurer. Zusätzlich können viele Kommunen durch den Verkauf der kostenlos zugeteilten Zertifikate Einnahmen generieren und damit Entwicklungen im Siedlungsbestand finanzieren. Damit werden die bestehenden starken Anreize für Kommunen für (teilweise unnötige) Flächenausweisungen reduziert, während gleichzeitig Entwicklungen in den Innenbereich gelenkt werden. Zusätzlich führt die Verknappung neuen Baulandes in strukturschwachen Räumen zu einem Werterhalt und in Wachstumsräumen zu einem Anstieg der Grundstückspreise. Dadurch entstehen für Grundstückseigentümer Anreize, Flächen im Bestand zu aktivieren.

**Ein Flächenhandel sollte mit neuen Instrumenten der Innenentwicklung flankiert werden.** Hintergrund ist, dass ein Mangel an Zugriffsmöglichkeiten auf (insbesondere kleinteilige) Flächen im Innenbereich besteht. Zu diskutieren sind beispielsweise eine vereinfachte Anwendung von Baugeboten, eine höhere Grundsteuer für unbebaute Grundstücke im Innen-

bereich und eine stärkere finanzielle Unterstützung von kommunalen Innenentwicklungsmaßnahmen durch Bund und Länder. Notwendig wird eine Kombination von Maßnahmen sein.

**Ein bundesweites Flächenhandelssystem setzt auch zwischen Regionen und Kommunen mit unterschiedlichen finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen die richtigen Anreize.** Befürchtungen, dass ein bundesweiter Markt zu einem „Ausverkauf strukturschwacher Regionen“ führt und daher regionale Systeme anzustreben seien, scheinen sich nicht zu bestätigen. Letztlich führt ein Flächenhandel zu einem Lastenausgleich zwischen Wachstums- und Schrumpfsregionen. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ermöglicht auch finanzschwachen Kommunen eine „Eigenentwicklung“ oder belohnt den Verzicht auf Siedlungsentwicklung im Außenbereich durch zusätzliche Einnahmen bei einem Verkauf der Zertifikate. Größere Städte mit angespannten Wohnungsmärkten hingegen erhalten durch einen bevölkerungsbasierten Zuteilungsschlüssel ausreichend Zertifikate für die Flächenentwicklung.

**Die Einführung eines Zertifikatehandels kann als Katalysator für interkommunale Zusammenarbeit in der Flächenentwicklung dienen.** Ansätze hierfür reichen von einem gemeinsamen Aufbringen der notwendigen Zertifikate für regional bedeutsame Vorhaben über eine gemeinsame regionale Bewirtschaftung der Zertifikate in einem Pool bis hin zu einer Integration des Zertifikatehandels in einen regionalen Interessenausgleich.

**Ein Flächenhandel führt in Kommunen zu einer vertieften Auseinandersetzung mit den fiskalischen Folgen der Ausweisungen für den kommunalen Haushalt.** Diesen Prozess können fiskalische Wirkungsanalysen unterstützen, in denen die (langfristigen) Ein- und Ausgaben durch die Realisierung eines Baugebietes quantifiziert werden. Der Flächenhandel schafft einen Anreiz, solche Analysen für eine fundierte Abwägung zwischen dem (Ver-)Kauf von Zertifikaten und der Umsetzung bestimmter Vorhaben durchzuführen. ☒

Weitere Informationen zum Planspiel Flächenhandel unter [www.flaechenhandel.de](http://www.flaechenhandel.de)