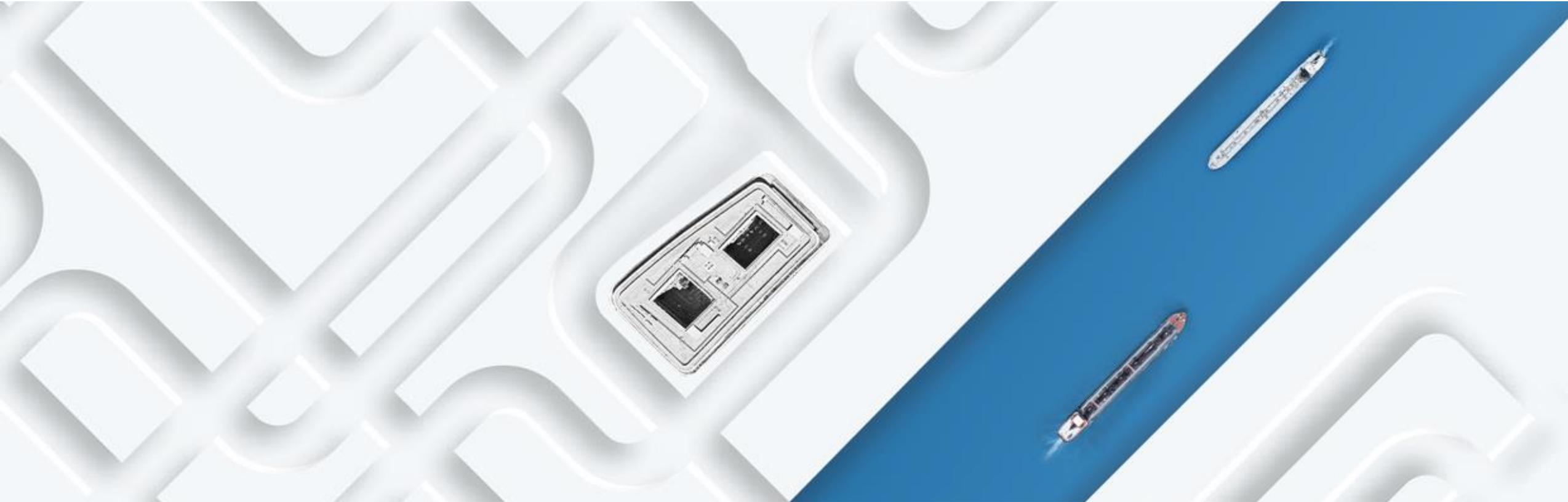




# Flächenwende durch Flächenhandel – (wie) kann ein Zertifikatsystem funktionieren?



# Freiflächen müssen einen „fairen“ Preis bekommen

21. September 2015, 19:13 Uhr Landflucht in Niedersachsen

## Bürgermeister verschenkt Baugrundstücke



Bürgermeister Manfred Weiner zeigt auf eines der Baugrundstücke in Ottenstein. (Foto: dpa)

ANZEIG



**Wer jung ist, zieht weg vom Land. Als im niedersächsischen Ottenstein die Grundschule geschlossen werden soll, macht der Bürgermeister ein ungewöhnliches Angebot.**



*Interview von Jan Schmidbauer*



Manfred Weiner, 71, ist seit 39 Jahren Bürgermeister der Gemeinde Ottenstein

Quelle: Süddeutsche Zeitung

# Warum ist der Druck auf die „Grüne Wiese“ so hoch?

## Ökonomische (Fehl-)Anreize im Flächenausweisungsprozess

### Problem #1

#### Das Ausweisungsdilemma

Warum das Ausweisen von Flächen alternativlos erscheint

- **Ruinöser Wettbewerb zwischen (schrumpfenden) Kommunen**

### Problem #2

#### Das Baulandparadoxon

Warum trotz innerörtlicher Potenziale die Siedlungsfläche weiter zunimmt

- **Hohe Nachfrage, Steigende Pro-Kopf-Wohnfläche**
- **Verkehr, Umbau, Altlasten, Zuschnitt**

### Problem #3

#### Die Kostenfalle

Warum der Nutzen neuer Baugebiete überschätzt und die Kosten unterbewertet werden

- **Planwertgewinn, Steuern, Kommunaler Finanzausgleich, Folgekosten**

### Problem #4

#### Der Bruch des Verursacherprinzips

Warum Alteingesessene rebellieren sollten

- **Negative Externalitäten**
- **Undifferenzierte Beitragssätze**

## Lösungen

**Freiflächen-Bepreisung**

(z.B. durch Zertifikatehandel)

**Flächenmanagement**

(Interkommunale Kooperation, Regionalplanung)

**Fiskalische Wirkungsanalysen**

(Berücksichtigung von Infrastrukturkosten)

Quelle: Henger/Schuster (2022)

# (Neue) Ökonomische und fiskalische Instrumente

Handelbare  
Flächenzertifikate

Baulandausweisungs-  
umlage

Neubesiedlungssteuer /  
Neuschließungsabgabe

Kommunaler  
Finanzausgleich mit neuen  
Regeln

Bodenwertsteuer

Flächensteuer /  
Bodenflächensteuer

Fonds für  
Branchenrevitalisierung,  
Innenentwicklung und  
Rückbau

Planungswertausgleich /  
Entschädigungslose  
Rücknahme von  
Baurechten

Baulandsteuer und  
Zoniertes Satzungsrecht

Flächennutzungssteuer

Rückbauhaftpflicht-  
versicherung

Altlastensanierungspolice

# Warum brauchen wir den Flächenhandel?

## Zentrale Idee

Notwendig ist eine Ergänzung der bewährten planungsrechtlichen  
**„qualitativen Steuerung“**  
mit einem Flächenzertifikatesystem zur  
**„quantitativen Steuerung“**

## Vorteil

Sichere Zielerreichung (**„Cap“**) bei Erhaltung kommunaler Spielräume (**„Trade“**)

# Modellversuch „Planspiel Flächenhandel“

87 Kommunen (Laufzeit: Oktober 2012 bis Juli 2017)

## Ziel: Erprobung des Flächenhandels in der Praxis!

- Konkrete Ausgestaltung des Instruments „Flächenzertifikatehandels“
- Aufbau und Analyse eines virtuellen Marktes
- Untersuchung der Abstimmungsprozesse innerhalb der Kommunen

**Auftraggeber**



**Auftragnehmer**



**GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP**  
Stadtentwicklung und Mobilität  
Planung Beratung Forschung GbR



**BÜRO FÜR  
STANDORTPLANUNG  
TOM SCHMIDT  
HAMBURG**

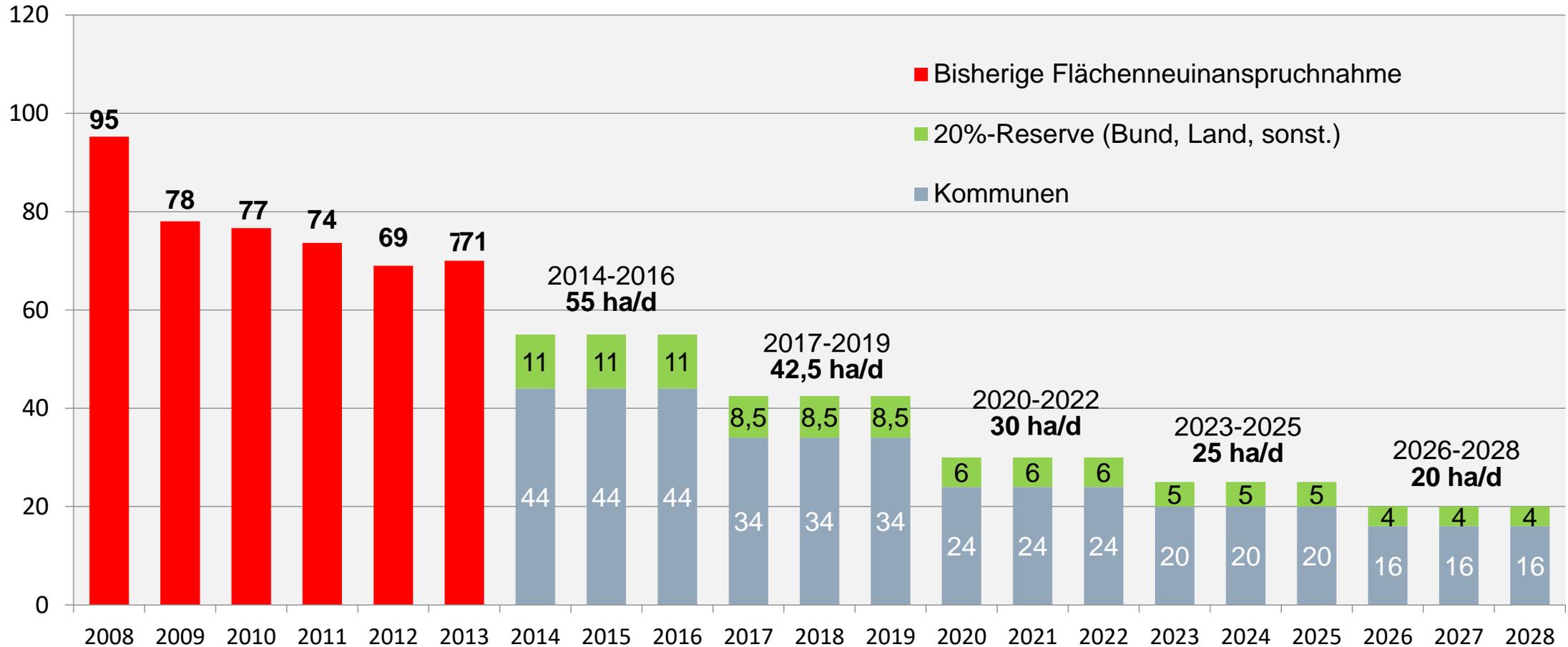
**sofia**

Sonderfor  
Institutionen



# Welche Flächensparziele sollen erreicht werden?

Schrittweiser Rückgang auf bundesweit 30 Hektar pro Tag bis 2020



Quelle: Umweltbundesamt (2019)

# Funktionsweise des Flächenzertifikatehandels

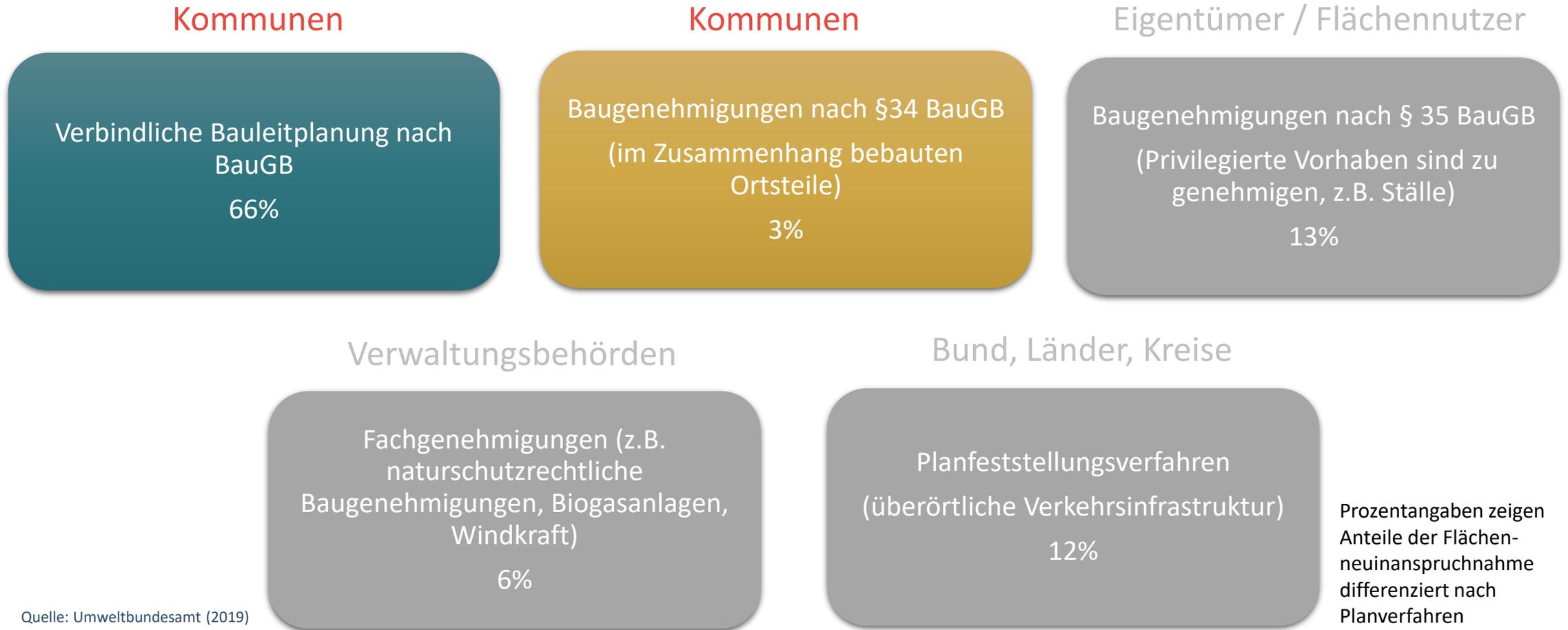
## Übersicht

- **Zertifikatepflicht:** Eine Kommune, die im Rahmen eines Bebauungsplanes Flächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke festsetzen will, muss für jeweils 1.000 m<sup>2</sup> (= 0,1 ha) Bauland ein Zertifikat vorweisen und einlösen.
- **Handel:** Kommunen können Zertifikate kaufen und verkaufen. Für eine reibungslose Organisation des Handels wird eine **Flächenbörse** eingerichtet, auf der Zertifikate ausschließlich zwischen Kommunen bundesweit frei handelbar sind.
- **Zuteilung:** Die Gesamtmenge an Zertifikaten wird abhängig des Flächensparziels („Cap“) am Anfang jedes Jahres über einen festen Schlüssel Zertifikate an die Kommunen ausgegeben.
  - Die Zuteilung erfolgt kostenlos
  - Der Zuteilungsschlüssel orientiert sich an den Einwohnerzahlen (degressiver Einkommensschlüssel)
- **Banking:** Einmal zugeteilte Zertifikate können von den Kommunen für spätere Aktivitäten unbegrenzt angespart werden.
- **Kostenträger:** Die Kosten für die Zertifikate können die Kommunen an die Endnutzer der Flächen weiterreichen.
- **Weißer Zertifikate:** Für Rückplanungs- und Rückbaumaßnahmen können sich die Kommunen zudem zusätzliche – sog. Weiße Zertifikate – gutschreiben lassen.
- **Planung:** Die Regelungen des Raumordnungs- und Naturschutzrechts bleiben vom Zertifikatehandel unberührt.

Quelle: Umweltbundesamt 2019: Modellversuch Flächenzertifikatehandel, Texte 116/2019

# Welche Planungen werden zertifikatepflichtig?

Nur verbindliche Bauleitplanung der **Kommunen** (Reserve deckt restliche Planungen ab)



Quelle: Umweltbundesamt (2019)

# Welche Flächensparziele sollen erreicht werden?

Ein Flächensparziel („Cap“) wird in Form von „Zertifikaten“ verbrieft und auf die Kommunen verteilt (1 Zertifikat = 1.000 m<sup>2</sup>)

Beispiel Flächensparziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie:



Voraussetzung für erfolgreiche Umsetzung:

- Einigung von Bund & Länder
- Frei handelbare Zertifikate
- Verankerung z.B. im Raumordnungsgesetz

Grundsätzlich

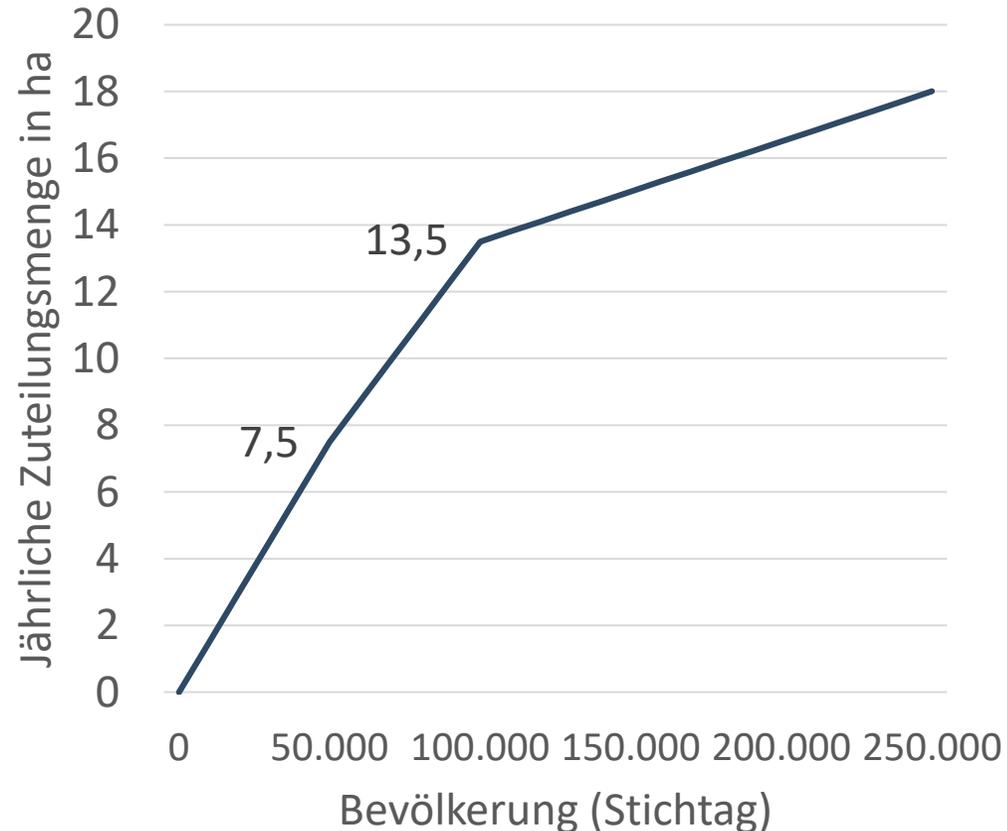
**Flächenzertifikatehandel ist mit Art. 28 Grundgesetz vereinbar**

→ siehe Köck, Bovet, Tietz, ZUR, 2/2018

Quelle: Umweltbundesamt (2019)

# Wie werden die Zertifikate zugeteilt?

Zuteilungsformel auf Basis der Bevölkerung (Stichtag) und Größenklasse



## Vorteile

- Verwendung einer verfügbaren, anerkannten und belastbaren Bemessungsgrundlage
- Keine Fehlanreize wie bei historischen und prognostizierten Daten

Sinnvolle Ergänzung durch Berücksichtigung

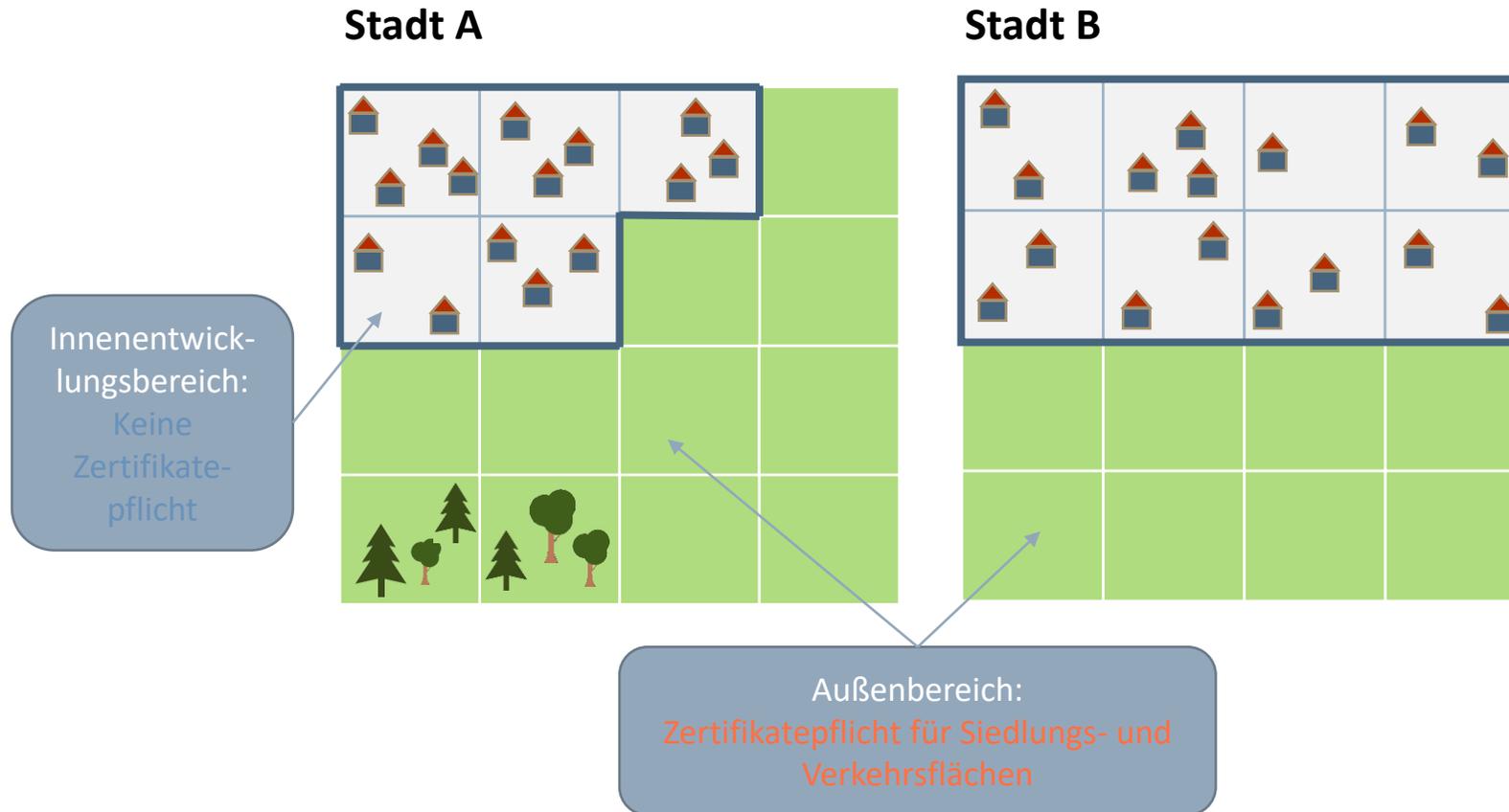
- Zentralörtlicher Funktionen
- Demografischer Aspekte

→ siehe „Kommunaler Flächenrechner“

[www.uba.de](http://www.uba.de)

# Wann müssen die Zertifikate vorgelegt werden?

Für die Bebauung ungenutzter Flächen im Außenbereich müssen die Kommunen die entsprechende Menge an Zertifikaten aufbringen



# Wann müssen die Zertifikate vorgelegt werden?

## ZERTIFIKATPFLICHTIGER BEREICH

umfasst

- sämtliche Flächen außerhalb des Innenentwicklungsbereichs  
+
- Nicht-Siedlungs- und Verkehrsflächen „inmitten“ der §34-Flächen, > 5.000 qm

## INNENENTWICKLUNGSBEREICH

umfasst

- alle Flächen, die nach §34 BauGB zu beurteilen sind  
+
- alle Siedlungs- und Verkehrsflächen „inmitten“ der §34-Flächen  
+
- Alle festgesetzten Siedlungs- und Verkehrsflächen (B-Pläne nicht F-Pläne)

# Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht durch Kommunen

## Beispielrechnung

### Osterrönfeld G (Süd), Gewerbe



**Legende**

- Umgrenzung Entwicklungsflächen
- Zertifikatpflichtige Festsetzung
- Zertifikatpflichtige Festsetzung mit Vornutzung SuV
- Flächen ohne farbliche Signatur sind nicht zertifikatpflichtig

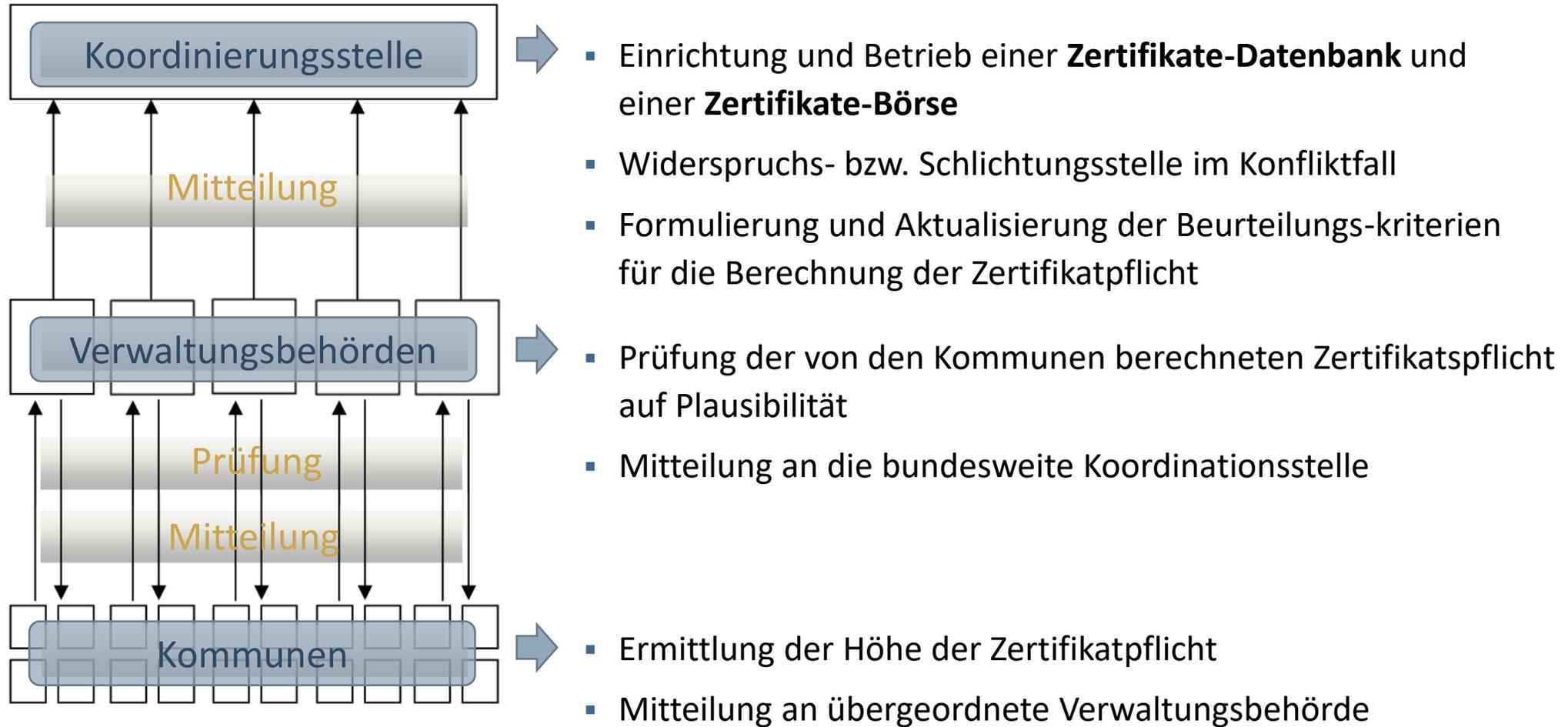
**Bemerkungen**

- Landwirtschaftliche Fläche

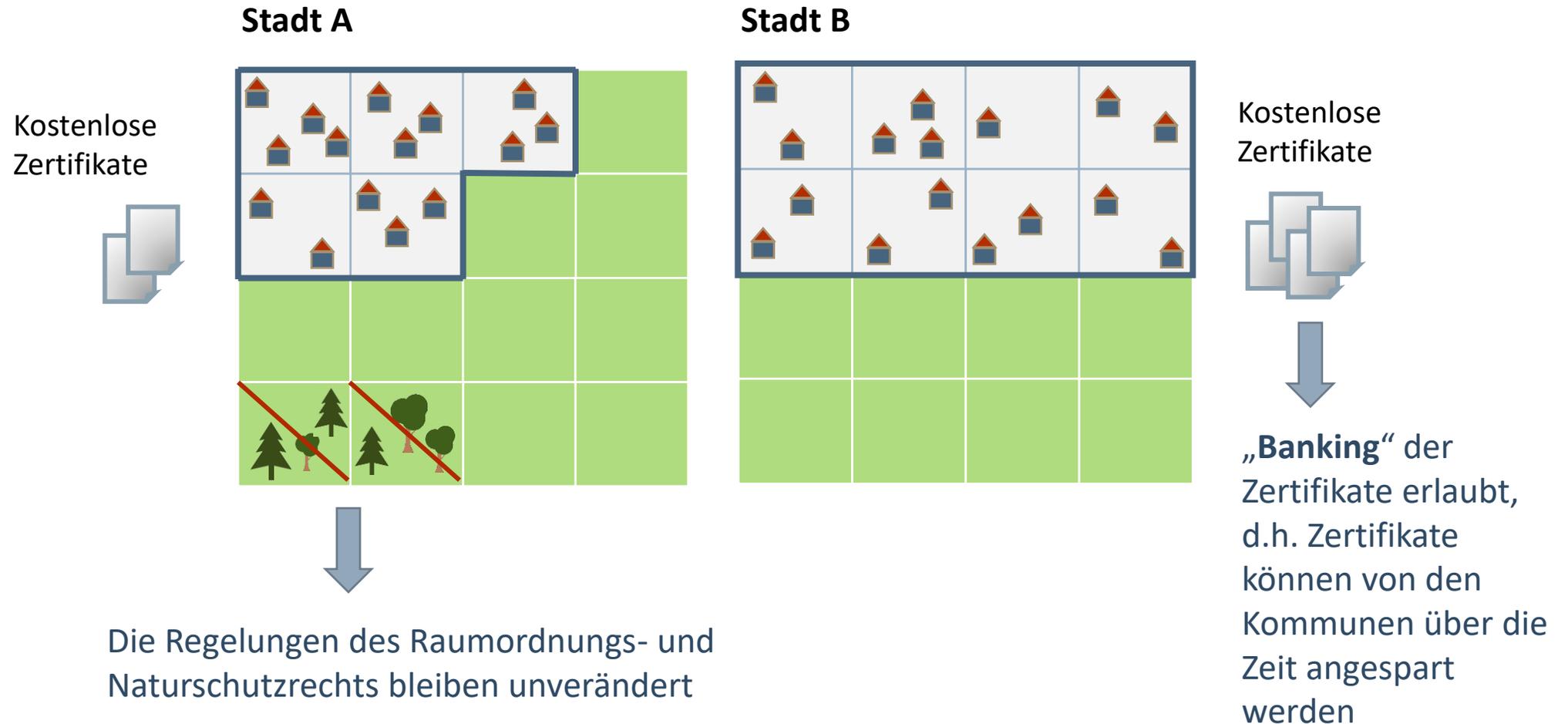
|   |                             |  |                          |      |
|---|-----------------------------|--|--------------------------|------|
| <b>Geltungsbereich insgesamt</b>  |                             |  |                          |      |
| 50.000 qm   |                             |  |                          |      |
| <b>Zertifikatpflichtiger Bereich</b>  | <b>IEB</b>                  |  |                          |      |
| 50.000 qm   | 0 qm                        |  |                          |      |
| <b>Zertifikatpflichtige Festsetzungen (SuV)</b>   | <b>Andere Festsetzungen</b> |  |                          |      |
| 50.000 qm   | 0 qm                        |  |                          |      |
| <b>Vornutzung „Nicht SuV“</b>   | <b>Vornutzung SuV</b>       | <b>Vornutzung SuV ohne Änderung des Nutzungscharakters</b> |                          |      |
| 50.000 qm   | 0 qm                        | 0 qm   |                          |      |
| <table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #4a86e8; color: white; text-align: center;"><b>Anrechnung zu 50%</b></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">0 qm</td> </tr> </table> |                             |  | <b>Anrechnung zu 50%</b> | 0 qm |
| <b>Anrechnung zu 50%</b>  |                             |  |                          |      |
| 0 qm  |                             |  |                          |      |
| <b>Berechnungsgrundlage Zertifikate</b>   |                             | <b>Anzahl Zertifikate</b>                                  |                          |      |
| 50.000 qm   |                             | 50   |                          |      |

# Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht durch Kommunen

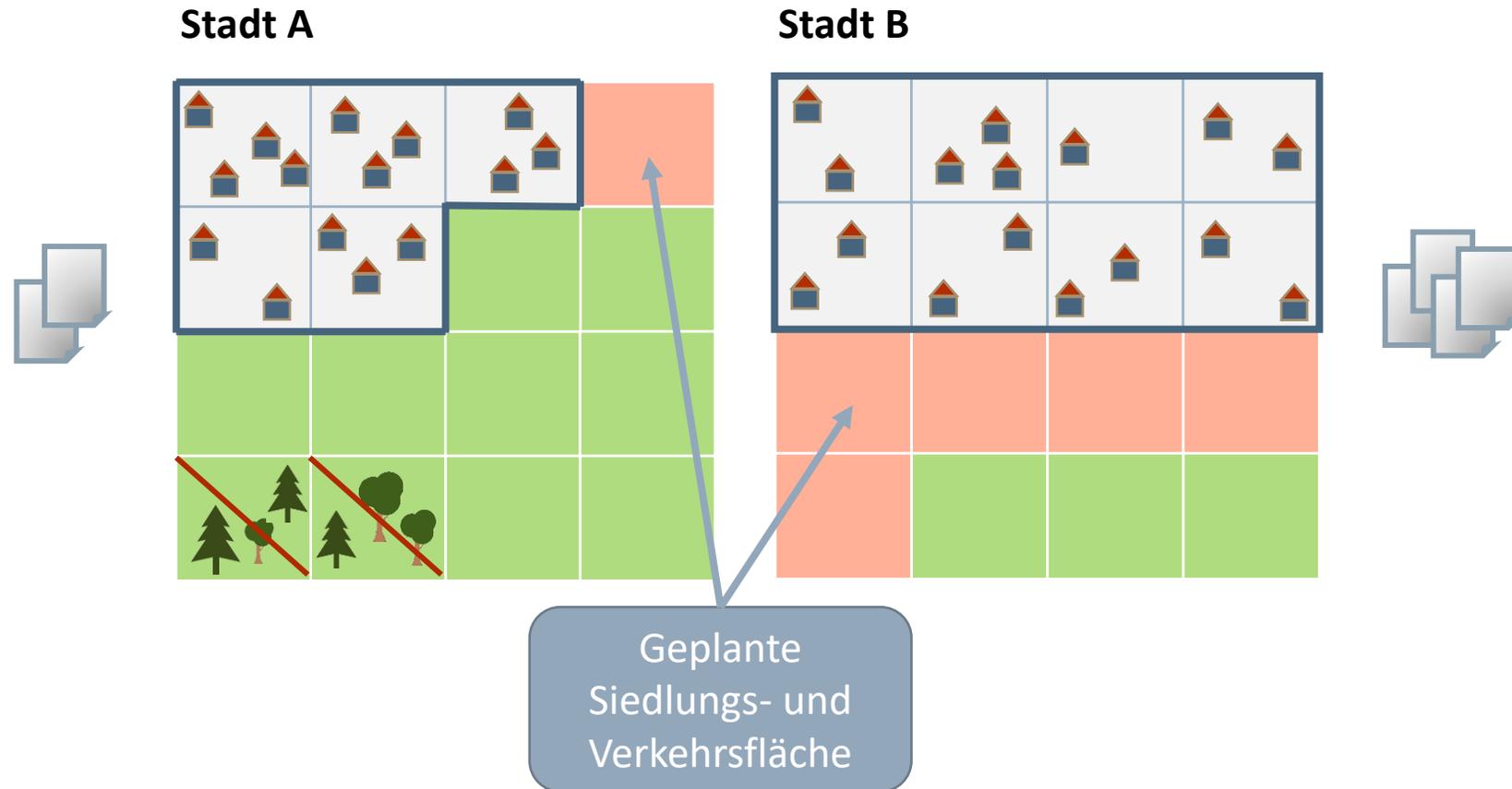
Kommunen können Zertifikatmenge selbst berechnen



# Die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate erfolgt zu Beginn jeden Jahres auf Basis der Bevölkerung

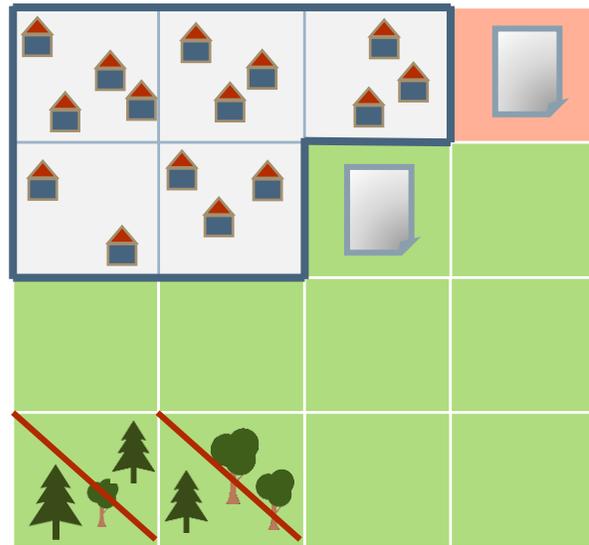


# Bebauungspläne mit Zertifikatdeckung werden rechtskräftig

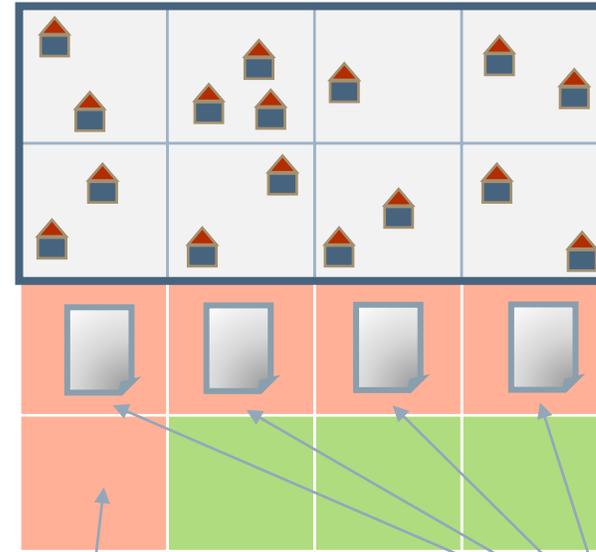


# Bebauungspläne mit Zertifikatdeckung werden rechtskräftig

Stadt A



Stadt B



Nicht zertifikatgedeckt

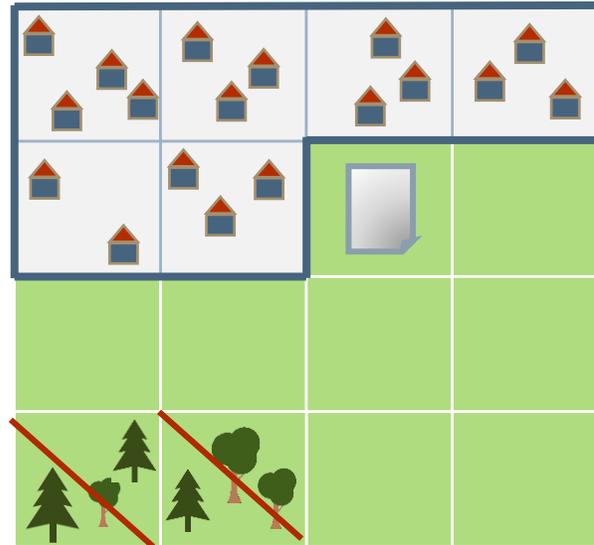
Zertifikatgedeckt

# Bebauungspläne ohne Zertifikatdeckung werden nicht rechtskräftig

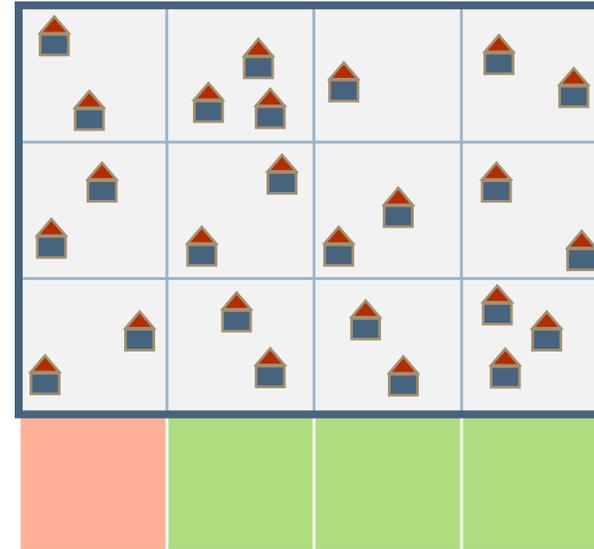


Stadt B stehen in dieser Situation  
**4 Möglichkeiten**  
zur Verfügung:

Stadt A

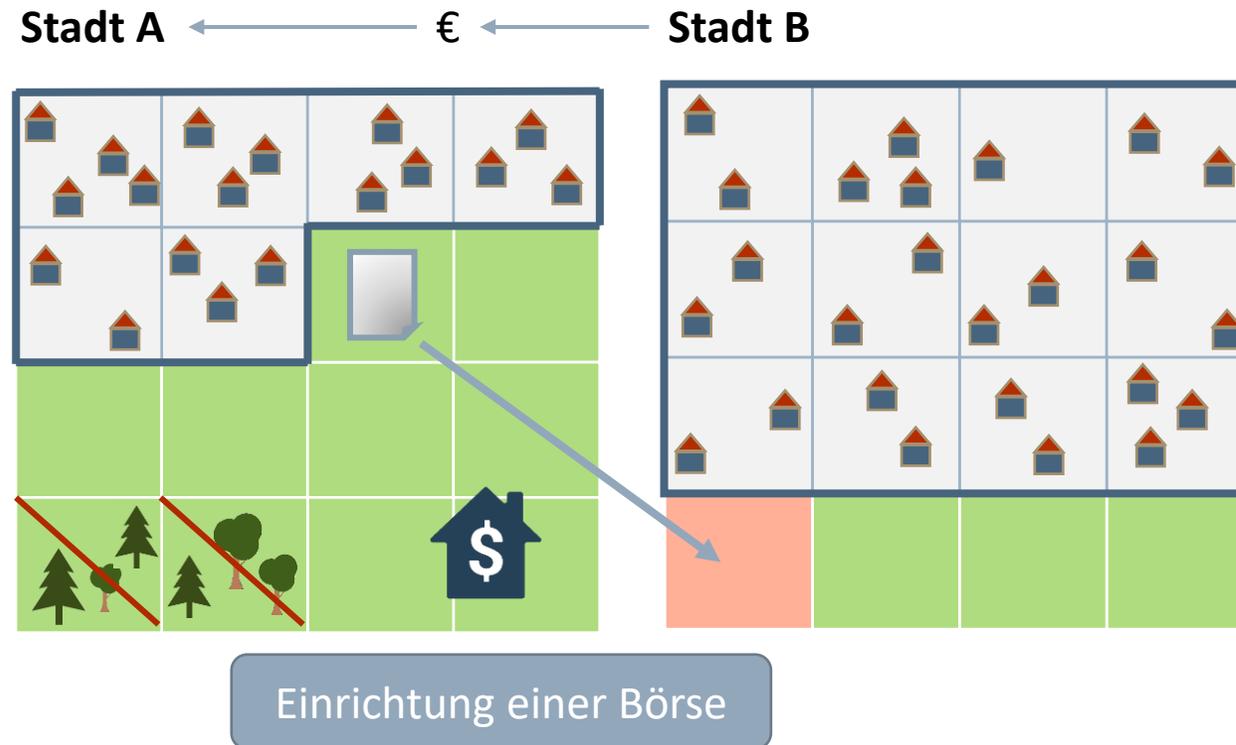


Stadt B



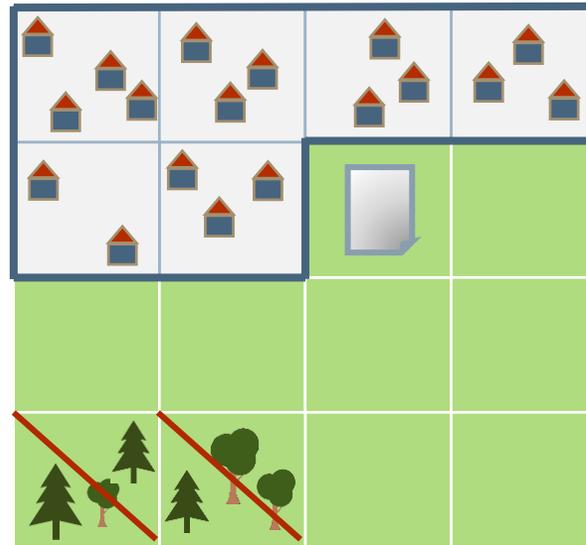
# 1. Kauf eines Zertifikats

- Entweder auf der Flächenbörse oder „Over-the-Counter“

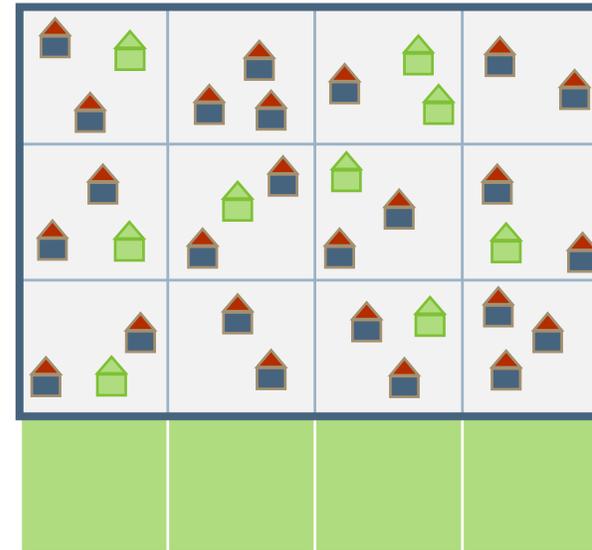


## 2. Zertifikatefreie Innenentwicklung anstatt zertifikatpflichtiger Außenentwicklung

Stadt A

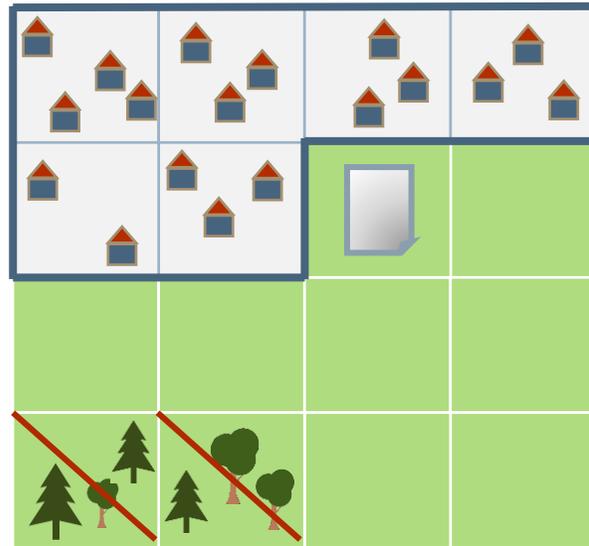


Stadt B

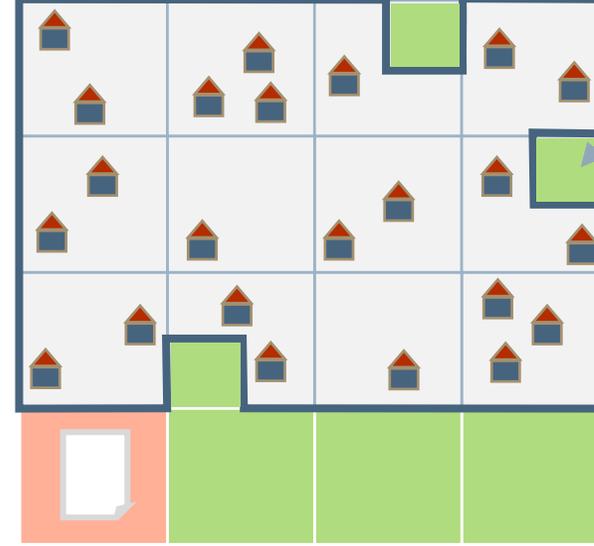


### 3. Generierung von sog. „Weißen Zertifikate“ durch die Rücknahme bestehender Baurechte

Stadt A



Stadt B



# „Weiße Zertifikate“ für Rückbau und Rückplanungen

## Rechenbeispiel

|   |                             |
|---|-----------------------------|
| <b>Geltungsbereich insgesamt</b><br>(durch B-Plan-Aufstellung, -Änderung, -Ergänzung oder -Aufhebung)                               | <b>20.500 m<sup>2</sup></b> |
| abzgl. Flächen, deren planungsrechtlicher Nutzungscharakter sich nicht verändert hat und/oder nachträglich als SuV einzustufen sind | -2.200 m <sup>2</sup>       |
| <b>Berechnungsgrundlage Weiße Zertifikate</b>   | <b>18.300 m<sup>2</sup></b> |
| <b>Gutschrift Weiße Zertifikate insgesamt</b> (je vollendete 1.000 m <sup>2</sup> , mind. 5.000 m <sup>2</sup> )                    | <b>18</b>                   |

Zuteilungsplan für Kommune mit 50.000 Einwohnern: max. 7 / Jahr

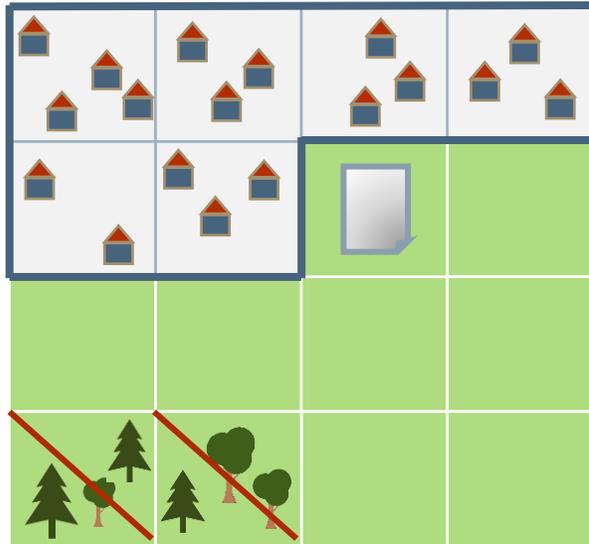
|  |   |
|--|---|
| <b>Gutschrift Weiße Zertifikate</b><br>bei Erlangung der Rechtskraft d. Planungsverfahrens am 15.08.2015 | 7 |
| <b>Gutschrift Weiße Zertifikate</b><br>02.01.2016  | 7 |
| <b>Gutschrift Weiße Zertifikate</b><br>02.01.2017  | 4 |



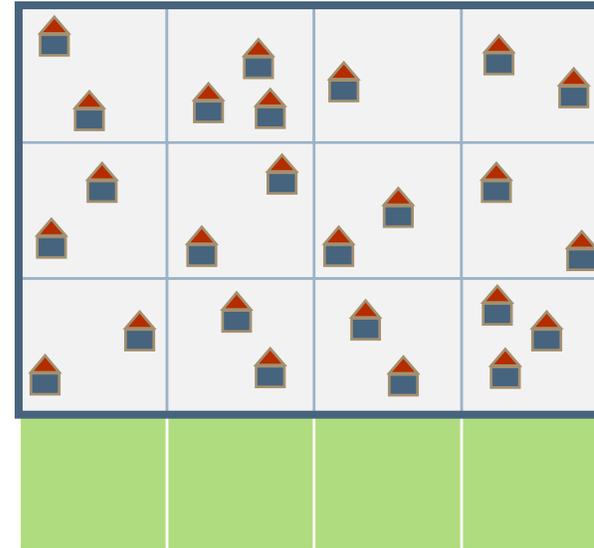
Mengenbegrenzung  
„Weißer Zertifikate“  
auf Bundesweit  
max. 3 Hektar / Tag

# 4. Verzicht auf zertifikatpflichtige Außenentwicklung. Insbesondere bei Bauvorhaben mit negativen Fiskalwerten relevant

Stadt A

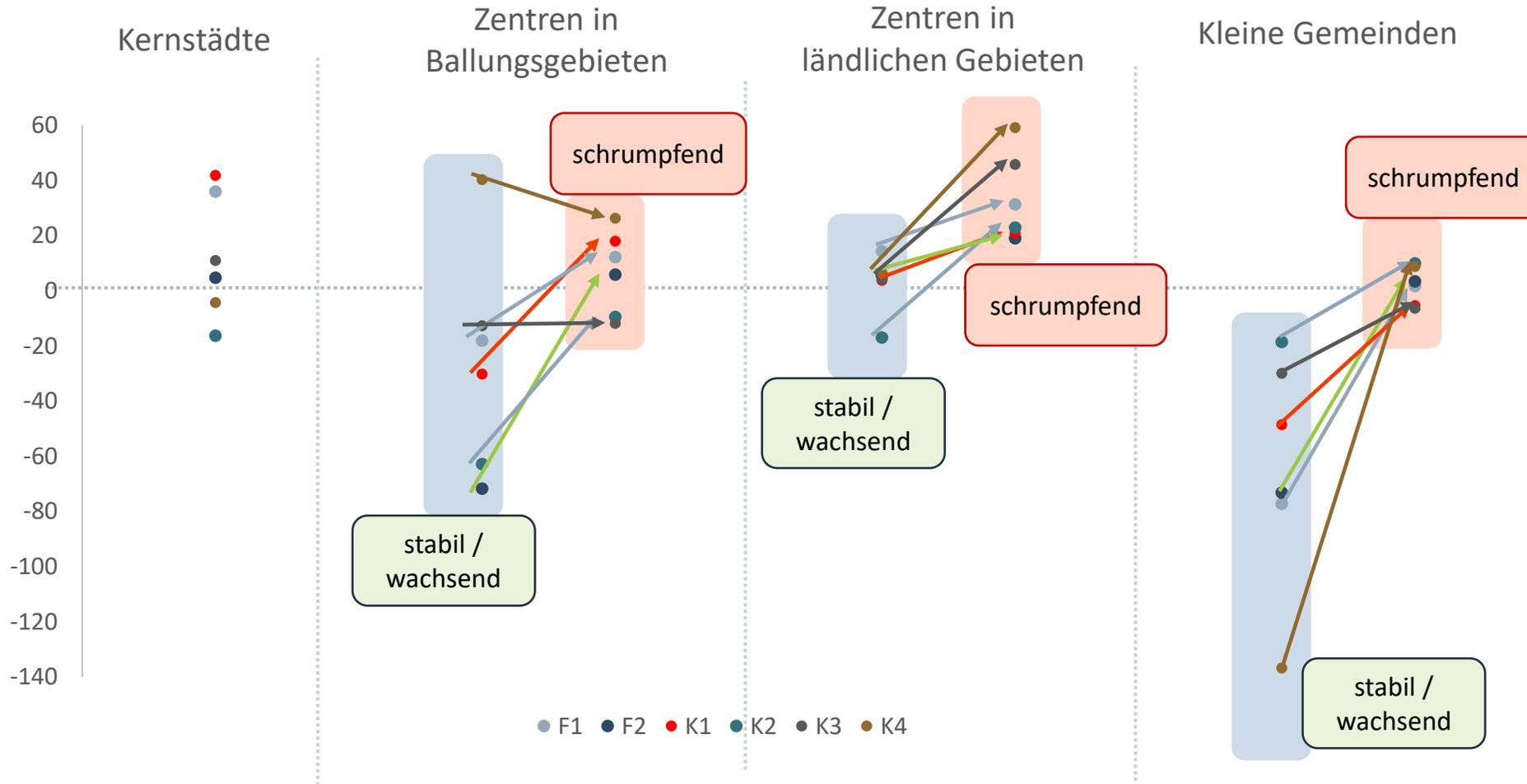


Stadt B



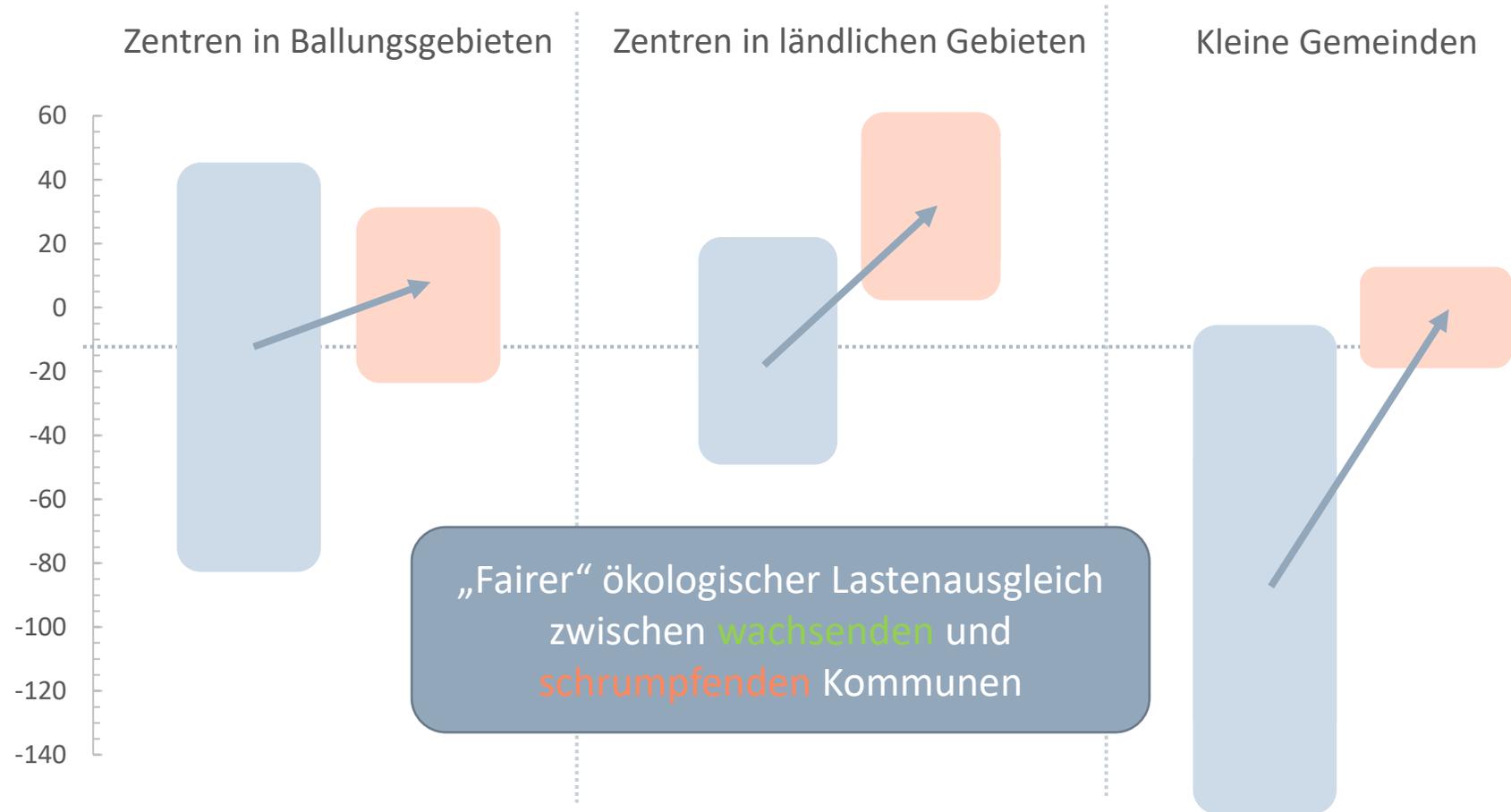
# Flächensparen wird beim Flächenhandel belohnt

## Handelsbilanzen nach Gemeindetypen in Mio. €



# Flächensparen wird beim Flächenhandel belohnt

## Handelsbilanzen nach Gemeindetypen in Mio. €



# Herausforderungen des Flächenzertifikatehandels

## Schaffung der Voraussetzungen

### *Rechtlich*

- Festlegung von Zielvorgaben im Raumordnungsgesetz und Raumordnungsplänen

### *Organisatorisch*

- Genehmigung und Kontrolle der Zertifikate
- Prozesse der Kontingentierung
- Verteilung der Zertifikate
- Einrichtung einer Flächenbörse

### *Technisch*

- Monitoring Flächeninanspruchnahme
- Digitale Bebauungspläne

## Mögliche nicht intendierte Wirkungen

- Beeinträchtigung des Wohnungsbaus und der Schaffung bezahlbaren Wohnungsraums
- Erhöhung der Grundstückspreise
- Verschärfung von Nutzungskonkurrenzen und Benachteiligung gewerblicher Entwicklung
- Hoher administrativer und bürokratischer Aufwand
- Konterkarierung der Planung
- Benachteiligung finanzschwacher Kommunen

# Chancen des Flächenzertifikatehandels

Flächenhandel kann Kirchturmdenken der Kommunen überwinden

Modellversuch zeigt:

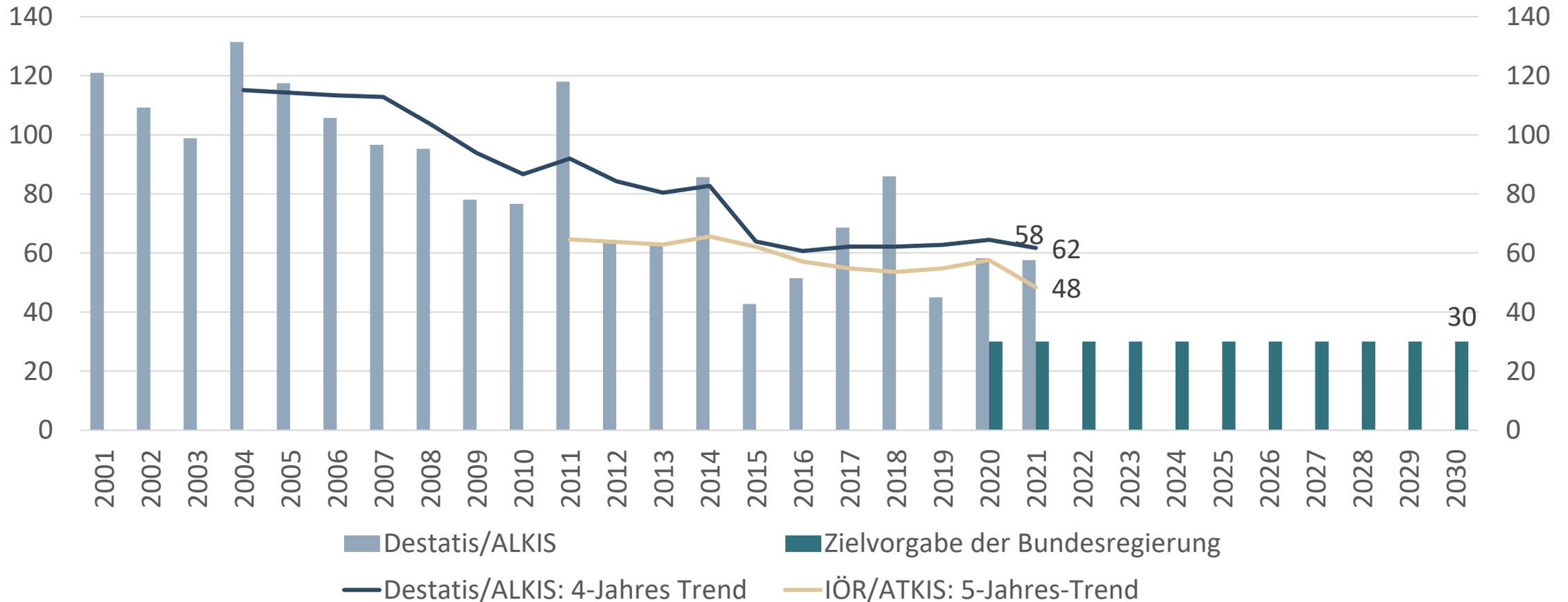
- Flächenhandel **reduziert effektiv und effizient die Flächenneuanspruchnahme** und stärkt Innenentwicklung, wenn die Menge an Zertifikaten entsprechend begrenzt wird.
- Kommunen treffen Entscheidung in solider Abwägung von planerischem Bedarf und Wirtschaftlichkeit
- Vermeidungsstrategien der Teilnehmer zielen auf Baugebiete mit negativen Fiskalwert und unsichere Gewerbegebiete
- Es entsteht ein **fairer Lastenausgleich** zw. ausweisenden und Flächen schonenden Kommunen → Einnahmen für Brachflächenrevitalisierung etc.
- Nur wenige Modellkommunen stellen sich durch Handel schlechter und verschulden sich
- Die Kommunen können durch „**Weißer Zertifikate**“ zusätzliche Einnahmen erzielen, wenn sie bei mangelnder Flächennachfrage Baurechte zurücknehmen

# Backup

Backup

# Welche Flächensparziele sollen erreicht werden?

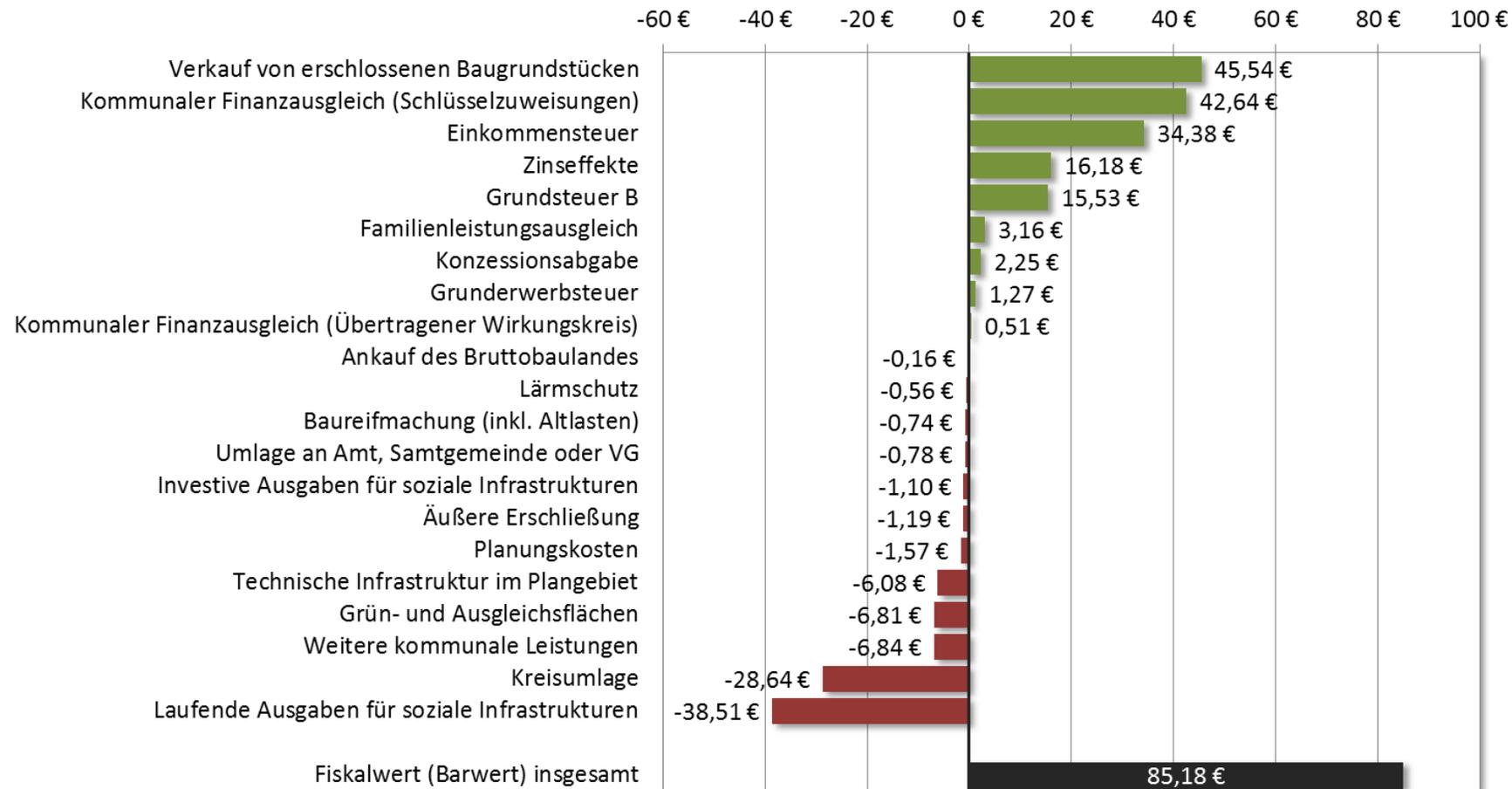
Schrittweiser Rückgang auf bundesweit 30 Hektar pro Tag bis 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR-Monitor)

# Was beeinflusst den (Fiskal)Wert eines Baugebietes?

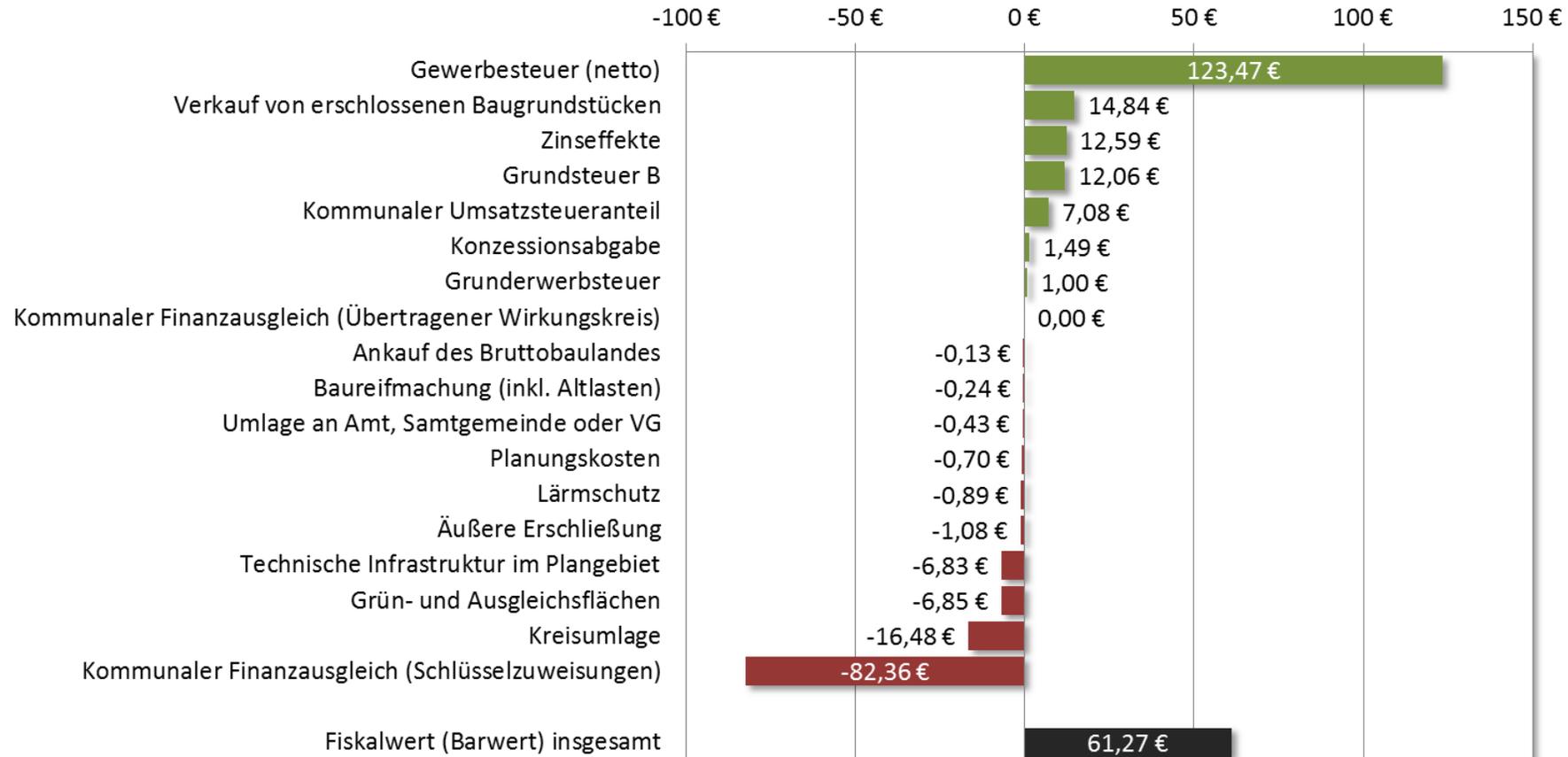
## Wohnen: Mittlerer Beitrag der einzelnen Wirkungsketten



Auswertung von 335 Wohnbaugebieten; Quelle: Gertz Gutsche Rümmerapp

# Was beeinflusst den (Fiskal)Wert eines Baugebietes?

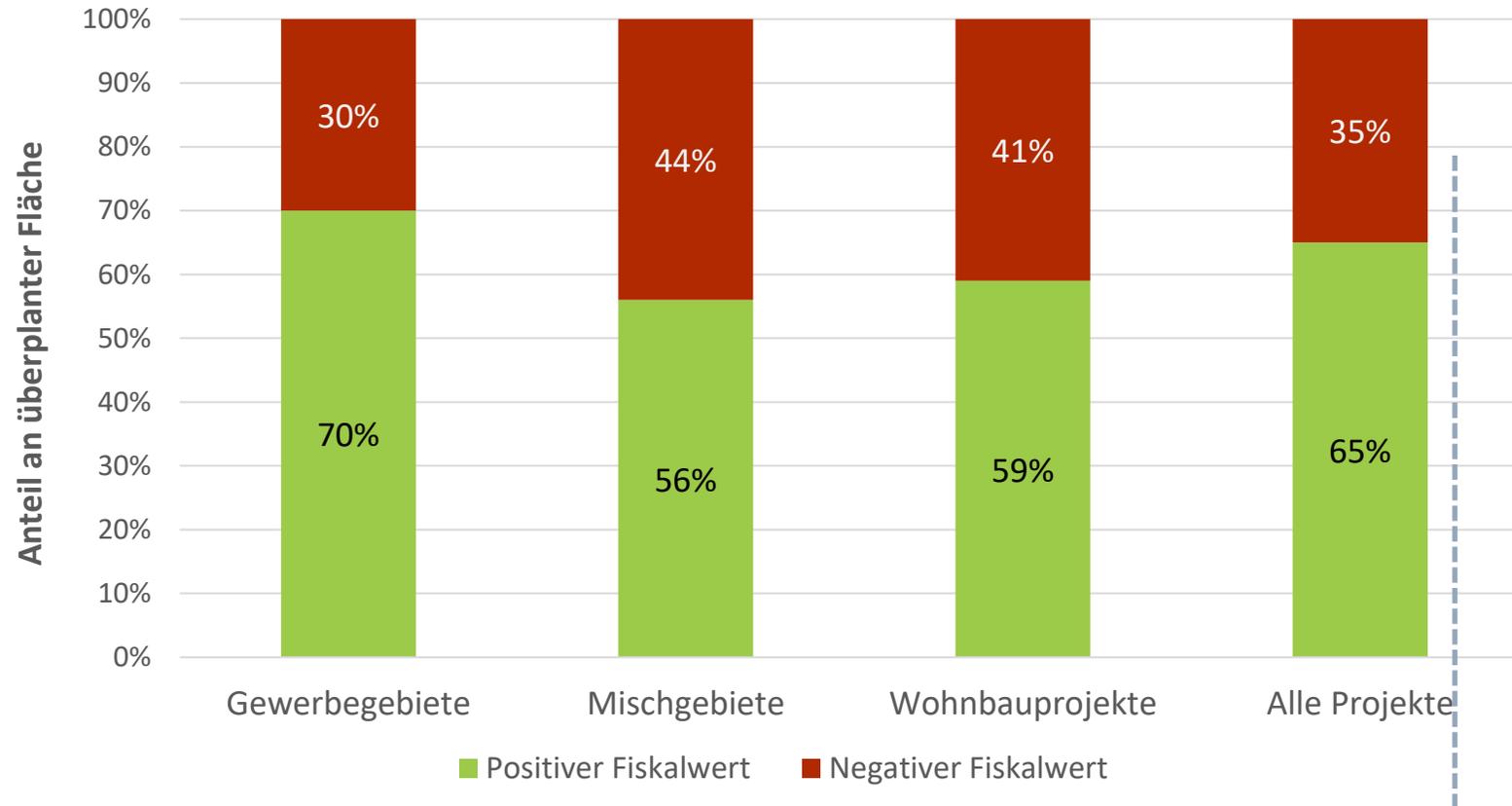
## Gewerbe: Mittlerer Beitrag der einzelnen Wirkungsketten



Auswertung von 169 Gewerbegebieten; Quelle: Gertz Gutsche Rümmepp

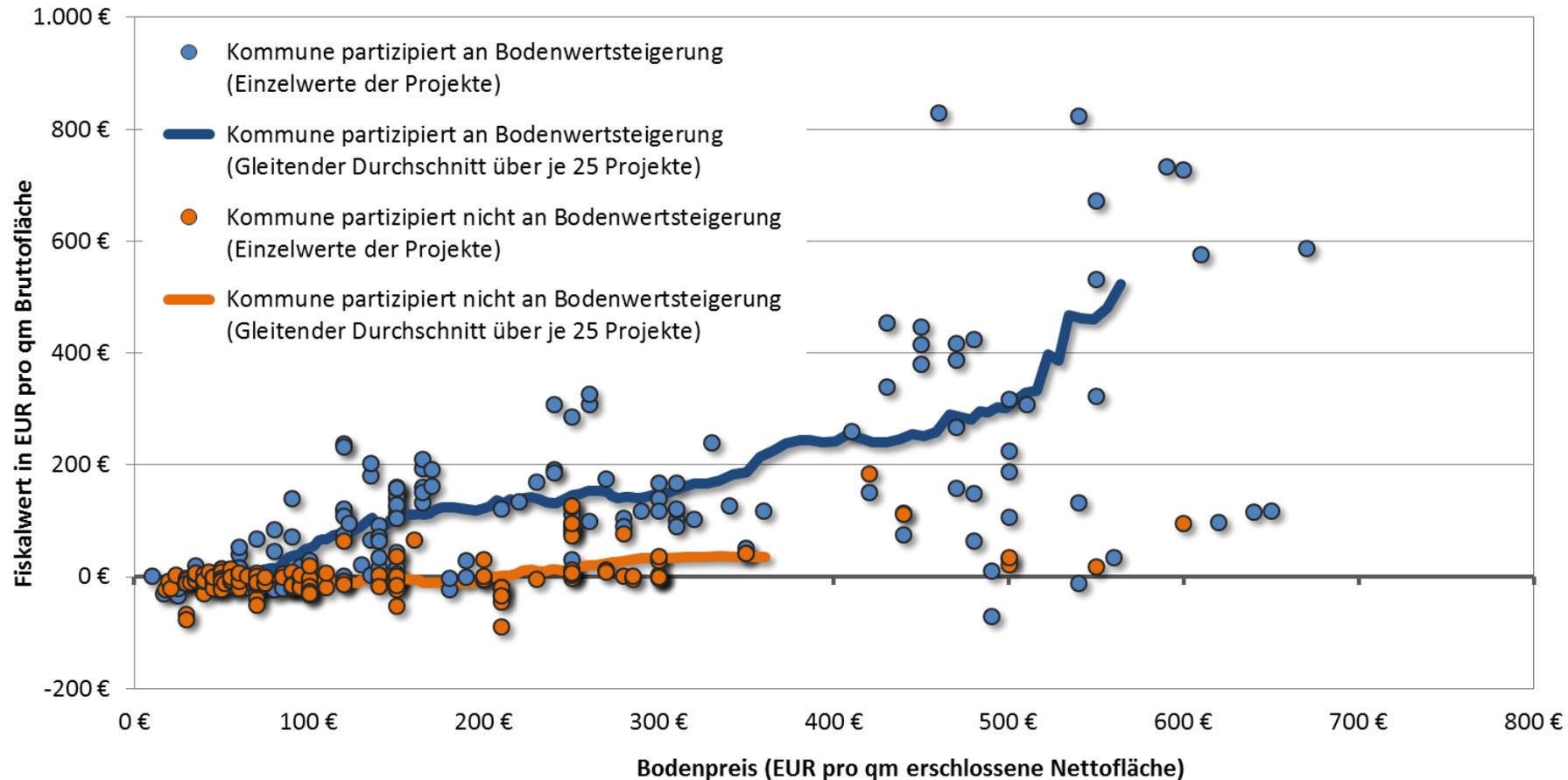
# Gut 1/3 der Flächen fiskalisch unrentabel

## Anteil der überplanten Fläche mit positivem / negativem Fiskalwert



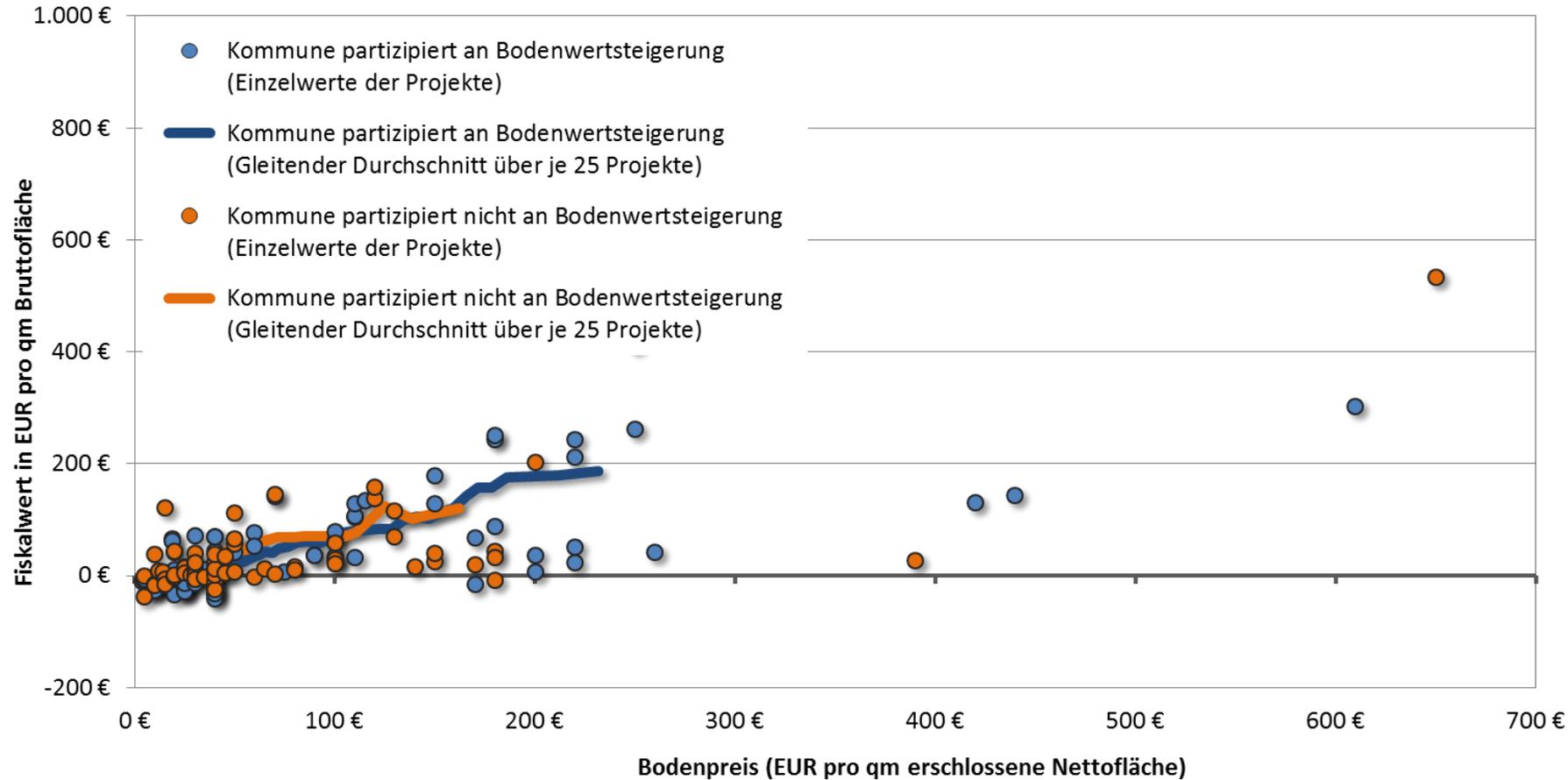
Auswertung von 540 Baugebieten; Quelle: Gertz Gutsche Rümmerapp

# Abhängigkeit des Fiskalwertes von Baulandmodell und Bodenpreis – Wohngebiete



Auswertung von 335 Wohnbaugebieten; Quelle: Gertz Gutsche Rümmerapp

# Abhängigkeit des Fiskalwertes von Baulandmodell und Bodenpreis – Gewerbegebiete



Auswertung von 169 Gewerbegebieten; Quelle: Gertz Gutsche Rümmerapp

# Großes Potenzial, welches mit geringen Kosten zu heben ist Kosten Weißer Zertifikate

| Fiskalwert  | Alle Projekte: Ø 5,76 €/m <sup>2</sup> Rückbauflächen: 26,20 €/m <sup>2</sup> |
|---|---|
| Planungs- und Koordinationskosten   | 1-6 €/m <sup>2</sup>  |
| Kosten des Flächenrecyclings (Gebäudeabriss, Rückbau, Altlasten etc.)           | bis 100 €/m <sup>2</sup>  |
| Kosten für Renaturierung / landwirtschaftliche Nutzung / Aufforstung            | 2-6 €/m <sup>2</sup>  |
| Kosten für die Kompensation privater Eigentümer und den Erwerb privater Flächen | k.A.  |
| Einnahmen (Flächenverkauf, Ökopunkte etc.)                                      | k.A.  |

Auswertung von 47 Rückplanungsflächen; Quelle: Stadt+Entwicklung