



Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

+++ Forschungskennzahl 3712 16 100

PLANSPIEL



FLÄCHENHANDEL



+++ **Weißer Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen**

Flächenhandel-Informationspapier Nr. 5
Diese Version: 19. Januar 2015



Flächenhandel-Informationspapier Nr. 5

Weißer Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen

Uwe Ferber*, Ralph Henger und Tom Schmidt#**

* Dr.-Ing. Uwe Ferber, Projektgruppe Stadt+Entwicklung, Tel.: 0341-480 7026
E-Mail: info@projektstadt.de

** Dr. Ralph Henger, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Tel.: 0221-4981 744,
Email: henger@iwkoeln.de

Dipl.-Ing. Tom Schmidt, Büro für Standortplanung Hamburg, Tel.: 040-78 104 935
Email: info@standortplanung-hamburg.de

Diese Publikation ist als Download unter
www.flächenhandel.de verfügbar

Das Planspiel Flächenhandel ist ein Verbundprojekt von

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kompetenzfeld Immobilienökonomik
Institut Raum & Energie, Hamburg
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia, Universität Göttingen
Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig
Büro für Standortplanung, Hamburg
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Im Auftrag des
Umweltbundesamtes

Die Flächenhandel-Informationspapiere dienen der detaillierten Beschreibung des Flächenhandels und des Projektablaufs. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren des Projektteams und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des Umweltbundesamtes dar.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Verfahren zur Anrechnung Weißer Zertifikate	4
2.1	Grundsätzliche Regelungen	4
2.2	Einzelne Prüfschritte	7
2.3	Mengenbegrenzung.....	9
2.4	Beispielberechnung	10
3	Umfang Weißer Zertifikate	11
4	Kosten Weißer Zertifikate.....	13
5	Schlussfolgerungen	16

1 Einleitung

Der Flächenhandel hat zum Ziel, die Flächen-Neuinanspruchnahme durch eine begrenzte Anzahl an Zertifikaten zu steuern und die Innenentwicklung zu stärken. Diese Ziele werden durch eine Zertifikatpflicht für sämtliche kommunale Planungsverfahren, durch die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) im Außenbereich geschaffen werden, erreicht (siehe Informationspapier Nr. 2 und 3). Um für die Kommunen darüber hinaus einen direkten Anreiz zur Innenentwicklung zu schaffen und ihren brachliegenden und ungenutzten Bestand an SuV zu aktivieren, soll in einem Flächenhandelssystem zusätzlich die Möglichkeit bestehen, durch Rückplanungs- und Rückbaumaßnahmen neue Zertifikate zu generieren. Dieser flexible Mechanismus wird in Anlehnung an die Energie- und Umweltpolitik „Weiße Zertifikate“ genannt.¹ Im Einzelnen sollen die Weißen Zertifikate von den Städten und Gemeinden bei der für den Flächenhandel zuständigen Behörde als Gutschrift beantragt werden können, wenn sie durch eine Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans oder einer städtebaulichen Satzung eine Rückführung von SuV zu Nicht-SuV nachweisen. Die in einem solchen Verfahren generierten Weißen Zertifikate sollen weder zweckgebunden sein oder bestimmten Restriktionen unterliegen, so dass die Zertifikate „erschaffende“ Kommune die Weißen Zertifikate entweder an einem anderen Standort für sich selber nutzen, oder aber an eine andere Kommune verkaufen kann. Hierdurch entsteht eine weitere potenzielle Finanzierungsquelle für ökologische Maßnahmen der Revitalisierung und des Rückbaus. Die Nutzung dieser Einsparzertifikate dürfte gerade in Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen von großer Bedeutung sein, da dort die optimale Nutzung und Auslastung des Siedlungsbestands und der damit verbundenen Infrastruktur im Vordergrund steht.

Das vorliegende Informationspapier stellt ein geschlossenes Konzept zur Umsetzung des Instruments Weißer Zertifikate in einem Flächenhandelssystem vor und untersucht im Rahmen des Modellversuchs, für welche Rückplanungs- und Rückbaumaßnahmen im Detail die Weißen Zertifikate angerechnet werden sollen, damit diese Städte und Gemeinden dabei unterstützen

- kompakte Siedlungsstrukturen zu erhalten,
- Innenentwicklung zu unterstützen
- und Flächenentwicklungen, bei denen die Erwartungen nicht erfüllt wurden, zu korrigieren.

Darüber hinaus wird gemeinsam mit den Modellkommunen erörtert, welche Rolle und Bedeutung Weiße Zertifikate im Rahmen der flächenpolitischen Strategien der Städte und Gemeinden haben könnten. Hierbei werden auch auf alternative Ausgestaltungsvarianten eingegangen sowie Chancen und Risiken des Instruments vorgestellt und diskutiert.

2 Verfahren zur Anrechnung Weißer Zertifikate

2.1 Grundsätzliche Regelungen

Die Kommunen sollen die Weißen Zertifikaten bei der für den Flächenhandel zuständigen Behörde als Gutschrift beantragen können. Dabei ist die Maßnahme, aus der sich der Anspruch auf die Gutschrift von Weißen Zertifikaten ableitet, zu erläutern und der Zustand der betreffen-

¹ FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten, Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs

den Flächen vor und nach der Maßnahme nachzuweisen (siehe Abschnitt Einzelne Prüfschritte).

Planungsverfahren

Die Generierung von Weißen Zertifikaten ist an die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans oder städtebaulicher Satzungen nach den Vorschriften des BauGB gebunden (vgl. § 2 i.V.m. § 1 (8) und § 34 (4) BauGB). Im Ergebnis muss eine Fläche, die vor dem Planungsverfahren als SuV zu beurteilen war, nach Abschluss des Planungsverfahrens als landwirtschaftliche Fläche, Waldfläche oder als Ausgleichs- bzw. Maßnahmenfläche zu beurteilen sein, deren erneute Überplanung eine Zertifikatpflicht auslösen würde.

Zwei Fälle sind grundsätzlich zu unterscheiden:

1. Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans²

Vor dem Planungsverfahren muss die Fläche, für die Weiße Zertifikate beantragt werden, als (SuV) zu beurteilen sein (vgl. Informationspapier Nr. 3). Dabei ist es unerheblich, ob die Beurteilung als SuV aufgrund der tatsächlichen Nutzung oder aufgrund eines bestehenden Bebauungsplans getroffen wird. Erforderlich ist weiterhin die Neufestsetzung einer der folgenden Nutzungsarten (vgl. Planzeichenverordnung Nr. 12.1, 12.2 und 13.1):

- a) Flächen für die Landwirtschaft
- b) Flächen für den Wald
- c) Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (sog. Ausgleichs- oder Maßnahmenflächen)

Im begründeten Einzelfall können auch durch anderslautende Festsetzungen Weiße Zertifikate erworben werden, sofern die zu erwartende tatsächliche Nutzung der Fläche einer der oben genannten Nutzungsarten entspricht.

2. Aufhebung eines Bebauungsplans²

Der aufzuhebende Bebauungsplan muss eine Festsetzung treffen, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche zu beurteilen ist (vgl. Informationspapier Nr. 3). Durch die Aufhebung wird die tatsächliche Nutzung der Fläche ausschlaggebend für die Beurteilung der Fläche. Es ist erforderlich, dass die tatsächliche Nutzung einer der o.g. Nutzungsarten entspricht.

Voraussetzungen für die Anrechnung

Für eine Beantragung von Weißen Zertifikate sind ausschließlich Flächen geeignet, die vor einer Maßnahme als „*bereits in Anspruch genommen*“ gelten können. In den Kategorien des Flächenhandels sind dies

- Flächen, die als SuV zu beurteilen sind, unabhängig davon, ob sie dem Innenentwicklungsbereich oder dem zertifikatpflichtigen Bereich zuzuordnen sind.

Voraussetzung für die Anerkennung von Weißen Zertifikaten ist darüber hinaus

- eine Mindestgröße der Fläche von 5.000 m² und
- nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens eine Zuordnung der Fläche zum zertifikatpflichtigen Bereich.

² Im Folgenden schließt der Begriff „Bebauungsplan“ immer auch die städtebaulichen Satzungen nach § 34 (4) BauGB mit ein.

Ein Anspruch auf eine Gutschrift von Weißen Zertifikaten begründet sich allein dadurch, dass diese Flächen durch bestimmte Maßnahmen in einen Zustand versetzt werden, der eine erneute Überplanung mit SuV zertifikatpflichtig machen würde. Nach Lesart des Flächenhandels gelten diese Flächen damit (wieder) als „*nicht durch SuV in Anspruch genommen*“ und gehören damit zum zertifikatpflichtigen Bereich. Durch welche Art von Maßnahme diese Rückführung erwirkt wird, zum Beispiel durch physische Rückbaumaßnahmen und Umgestaltungen oder durch die Rücknahme von bestehendem Baurecht, ist in diesem Zusammenhang nicht entscheidend. Entscheidend ist die Umwandlung von bereits in Anspruch genommener Flächen in zertifikatpflichtige Flächen. Beispiel: Besteht auf einer Fläche Baurecht, dieses wurde aber noch nicht genutzt, dann genügt eine Rückplanung zur Bewilligung von Weißen Zertifikaten. Sind dagegen die Flächen bebaut, müssen auch Rückbaumaßnahmen stattfinden, so dass anschließend die Fläche wieder als Nicht-SuV eingestuft werden kann.

Fallbeispiel 1:

Eine landwirtschaftlich genutzte Fläche ist mit einem Bebauungsplan überplant, der eine Nutzung als SuV vorsieht. Das bestehende Baurecht wurde aber (bislang) nicht umgesetzt. Für die Bewilligung von Weißen Zertifikaten genügt allein die Rückplanung der Flächen, also eine Aufhebung des Bebauungsplans oder eine Änderung der Festsetzung in „Landwirtschaftliche Flächen“ oder eine andere Nutzungsart, die nicht zu den SuV zählt. Rückbaumaßnahmen sind nicht notwendig. Bei einer Aufhebung des Bebauungsplans ist allerdings sicher zu stellen, dass eine Baugenehmigung nach §34 BauGB, auch für Teilbereiche, ausgeschlossen ist.

Fallbeispiel 2:

Eine überwiegend versiegelte Konversionsfläche (SuV) ohne verbindliche planungsrechtliche Ausweisung soll renaturiert werden. Für die Bewilligung von Weißen Zertifikaten ist dann die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich, der die Umwidmung von Flächen zu Agrar-, Wald- oder Ausgleichsflächen festsetzt.

Zertifikateverwendung

Erhält eine Kommune ein Zertifikat gutgeschrieben, kann es dieses Zertifikat ohne Einschränkung nutzen, das heißt entweder für eigene Entwicklungsmaßnahmen (in der Kommune) nutzen oder verkaufen. Die möglichen Einnahmen aus Zertifikaten dienen ohne Zweckbindung der Deckung der Haushaltausgaben nach dem Non-Affektationsprinzip. Faktisch sind die Einnahmen aber eng mit den Kosten für die Schaffung von Weißen Zertifikaten und damit den Rückplanungs- und Rückbaukosten verknüpft (siehe Kapitel 5). Schließlich können die möglichen Einnahmen aus dem Verkauf der Weißen Zertifikaten nur erzielt werden, wenn die hierfür notwendigen Maßnahmen auch durchgeführt werden. Theoretisch wäre ebenfalls denkbar, die Einnahmen an bestimmte Zwecke zu binden, beispielsweise ausschließlich für die Revitalisierung von Brachflächen oder sonstige Initiativen der Stadtentwicklung. Dies könnte zum Beispiel durch die Schaffung eines Flächenfonds geschehen, an dem sich mehrere Kommunen, zum Beispiel auf Landkreisebene, beteiligen. Von einer solchen Zweckbindung sollte jedoch aus Sicht des Gutachterteams abgesehen werden, da dies den Anreiz für Kommunen, wieder Freiflächen zu schaffen, schwächen könnte. Zudem erlaubt eine offene Regelung auch individuelle Regelungen vor Ort oder innerhalb einer Kommune bzw. Region, so dass Weiße Zertifikate auch dort einen erheblichen Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung und zur Abstimmung interkommunaler Interessen leisten können.

2.2 Einzelne Prüfschritte

Das Berechnungsverfahren für die Höhe des Anspruchs auf Weiße Zertifikate ist angelehnt an das Verfahren zur Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht (siehe Informationspapier Nr. 3). Allerdings wird bei der Berechnung der Weißen Zertifikate nicht zwischen dem Innenentwicklungsbereich und den SuV im Außenbereich unterschieden, da es zur Erreichung der Ziele, die hinter der Vergabe von Weißen Zertifikaten stehen, unerheblich ist, auf welcher der beiden Flächenarten eine Umwandlung stattfindet. Zunächst ist die Eignung der Flächen, für die eine Gutschrift von Weißen Zertifikaten beantragt wird, nachzuweisen.

Schritt 1: Nachweis der Art der Flächennutzung vor Beginn der Maßnahme

Es ist darzulegen, dass die Flächen zum Zeitpunkt vor der Maßnahme als SuV zu beurteilen waren. Die Beurteilung erfolgt auf Grundlage bestehender planungsrechtlicher Festsetzungen bzw., sofern eine solche nicht vorliegt, aufgrund der tatsächlichen Nutzung. Die Einschätzung ist textlich zu begründen (Zu den Beurteilungskriterien siehe Informationspapier Nr. 3).

Darzustellende Flächenkategorien:

- Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)

Materialien für den Nachweis:

- Aktuelles Satellitenbild bzw. Luftbilder
- Bei nicht eindeutigen oder zwischenzeitlich veränderten Nutzungen: Vertiefende Materialien wie Lichtbilder, ggf. gutachterliche Fachbeiträge
- Bei planungsrechtlich festgesetzten Nutzungen: Entsprechende Planunterlagen

Schritt 2: Nachweis des Planungsverfahrens

Die Durchführung des Planungsverfahrens ist nachzuweisen. Darzustellende Flächenkategorien (im Falle einer Bebauungsplanaufstellung, -änderung oder -ergänzung):

- Flächen für die Landwirtschaft
- Flächen für den Wald
- Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft

Materialien für den Nachweis:

- Planungsunterlagen

Danach sind die Maßnahmen zu erläutern, die den Anspruch auf eine Gutschrift von Weißen Zertifikaten begründen.

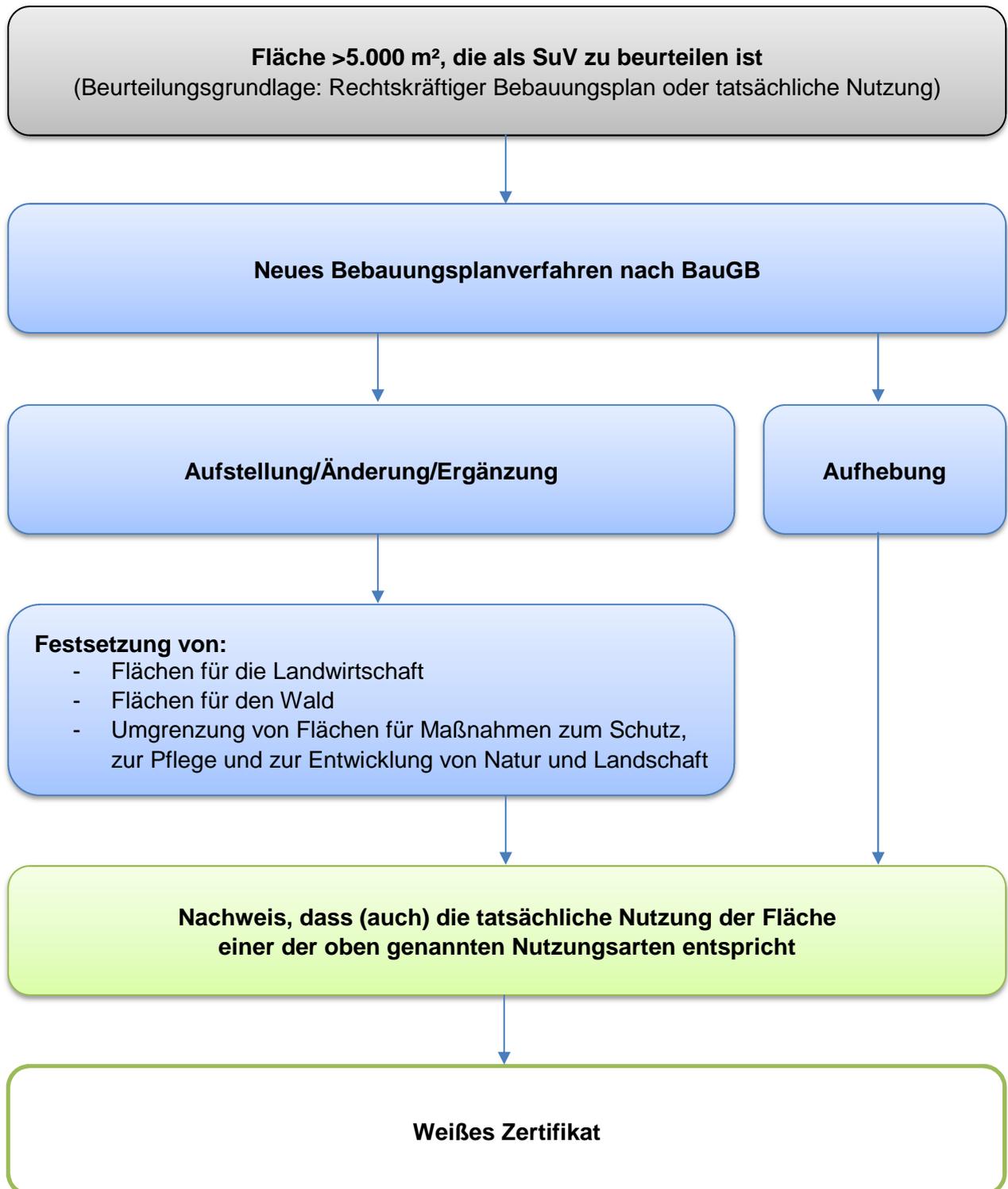
Schritt 3: Nachweis der Art der tatsächlichen Flächennutzung nach Abschluss der Maßnahme

Es ist der Nachweis zu führen, dass auch die tatsächliche Nutzung der Flächen aufgrund der Maßnahme ohne Einschränkungen als landwirtschaftliche Fläche, Waldfläche oder als Maßnahmenfläche zu beurteilen ist und die Flächen zum zertifikatfreien Bereich gehören.

Materialien für den Nachweis:

- Aktuelles Satellitenbild bzw. Luftbilder
- Vertiefende Materialien wie Lichtbilder, ggf. gutachterliche Fachbeiträge

Abbildung 1: Der Weg zum Weißen Zertifikat



2.3 Mengenbegrenzung

Einigen Kommunen wird es möglich sein, für eine Vielzahl von Flächen Weiße Zertifikate zu generieren. Dies ist zwar auch explizit gewünscht, jedoch besteht die Gefahr, dass durch ein Übermaß an Weißen Zertifikaten eine kritische Gesamtmenge von Zertifikaten auf dem Markt entsteht, die keine Anpassung aller am Handel beteiligten Kommunen mehr erfordert und damit zu Preisen auf einem Niveau „Nahe Null“ führt. Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, da von einer hohen Anzahl von Flächen ausgegangen werden kann, die durch einen einfachen Planungsakt ohne Rückbaumaßnahmen und nennenswerte Kompensationszahlungen an Dritte wieder zu Nicht-SuV zurückgeführt werden können. Der Marktmechanismus würde unter solchen Rahmenbedingungen das Problem nicht auflösen können, da es sich trotz eines sehr niedrigen Zertifikatpreises für viele Kommunen weiter lohnen würde weitere Weiße Zertifikate zu schaffen.

Aus den genannten Gründen wird die Menge an Weißen Zertifikaten für jede Kommune jährlich begrenzt. Die Begrenzung erfolgt anhand der Gesamtmenge an Weißen Zertifikaten im Markt und soll bundesweit nicht mehr als 3 Hektar pro Tag betragen. Diese Höhe sollte über die Zeit möglichst konstant gehalten werden, um den Kommunen eine gewisse Planungssicherheit zu gewähren und dauerhaft die Möglichkeit zu bieten, Rückplanungen und Rückbaumaßnahmen zu forcieren. Letztendlich muss die maximal zulässige Menge an Weißen Zertifikate von der Politik auf Bundes- und Länderebene festgelegt werden. Der Umfang sollte aber in jedem Fall knapp bemessen sein, da von einem großen Umfang von Flächen ausgegangen werden kann, die relativ günstig von einer SuV-Nutzung zu einer Nicht-SuV-Nutzung überführt werden können (siehe Kapitel 3). Eine Größenordnung von bundesweit 3 Hektar pro Tag dürfte ausreichend Anreize für die Städte und Gemeinde bieten, Rückplanungen und Rückbaumaßnahmen anzustoßen, ohne dabei zu viele Zertifikate auf den Markt zuzulassen. Kritiker können hier anfügen, dass hierdurch Kommunen für Fehlverhalten und Fehleinschätzungen bei bis heute nicht in Anspruch genommenen Neuausweisungen in der Vergangenheit belohnt werden. Gerade bei un- oder teilweise erschlossenen Flächen mit Baurecht besteht jedoch die Chance intakte Böden und damit wichtige Naturraumfunktionen dauerhaft zu erhalten. Darüber hinaus kann von Kritikern angeführt werden, dass es auf Brachflächen nicht immer möglich ist, einmal für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzte Flächen vollständig mit ihren ökologischen Bodenfunktionen wiederherzustellen. Letztlich ist es wichtig anzumerken, dass der Umfang von 3 Hektar pro Tag einen jährlichen Maximalbetrag darstellt, der niemals vollumfänglich ausgeschöpft werden wird, da nicht alle Kommunen in jedem Jahr in der Lage sein werden „ihr Kontingent“ zur Schaffung von Weißen Zertifikaten zu nutzen.

Bei der Zuteilung auf die Kommunen wird derselbe Zuteilungsschlüssel herangezogen, der auch für die kostenlose Vergabe von Zertifikaten genutzt wird (siehe Informationspapier Nr. 2). Die Zuteilung pro Kommune berechnet sich bei einer bundesweit maximal zulässigen Gesamtzahl von 3 Hektar pro Tag nach der in Tabelle 1 gezeigten Formel. Nach der Formel erhält beispielweise eine Stadt mit 50.000 Einwohnern das Recht, Weiße Zertifikate im Umfang von 0,7 ha pro Jahr zu generieren. Dies entspricht sieben Weißen Zertifikaten. Eine Großstadt mit 100.000 Einwohnern hat das Recht auf Weiße Zertifikate für 1,2 ha pro Jahr. Erhält eine Kommune mit 50.000 Einwohnern zum Beispiel eine Gutschrift von insgesamt 18 Weißen Zertifikaten, dann würde sie sieben Zertifikate sofort, sieben Zertifikate zu Beginn des Folgejahres und die letzten vier Zertifikate zu Beginn des darauffolgenden Jahres gutgeschrieben bekommen.

Tabelle 1: Formel für die maximal zulässige Anzahl Weißer Zertifikate pro Jahr

Größe der Kommune	Formel
Kommunen bis 50.000 Einwohner (X)	$0,09 * X / 1.000 * 0,15 \text{ Hektar / Jahr}$
Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern	$0,09 * (0,8 \text{ ha / a} + ((X-50.000)/1.000 * 0,12) \text{ ha / a})$
Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern	$0,09 * (1,4 \text{ ha / a} + ((X-100.000)/1.000 * 0,03) \text{ ha / a})$

Für sehr kleine Kommunen gelten ebenfalls die gleichen Rundungsregelungen wie für die Erstzuteilung kostenloser Zertifikate. Um auch sehr kleinen Gemeinden das Recht für die Schaffung Weißer Zertifikate einzuräumen, erhalten jedoch alle Gemeinden mit Bevölkerung einen Sockelbetrag. Beim Bevölkerungsstand vom 31.12.2012 und der oben beschriebenen Kalibrierung der Formel resultieren hieraus folgenden Schwellenwerte, die Auskunft darüber geben, bei welcher Einwohnerzahl eine Kommune wie viele Weiße Zertifikate generieren kann:

- Ab 3.704 Einwohner hat eine Kommune das Recht, jedes Jahr maximal ein Weißes Zertifikat (=1.000 m²) zu schaffen.
- Ab 2.470 Einwohner hat eine Kommune das Recht, in einer Phase (=3 Jahre) maximal zwei Weiße Zertifikate zu schaffen.
- Unter 2.470 Einwohner hat eine Kommune das Recht, in einer Phase (=3 Jahre) maximal ein Weißes Zertifikat zu schaffen.

2.4 Beispielberechnung

Geltungsbereich insgesamt (durch B-Plan-Aufstellung, -Änderung, -Ergänzung oder -Aufhebung)	20.500 m²
abzgl. Flächen, deren planungsrechtlicher Nutzungscharakter sich nicht verändert hat und/oder nachträglich als SuV einzustufen sind	-2.200 m ²
Berechnungsgrundlage Weiße Zertifikate	18.300 m²
Gutschrift Weiße Zertifikate insgesamt (je vollendete 1.000 m ² , mindestens 5.000 m ²)	18
Maximal zulässige Anzahl Weißer Zertifikate pro Jahr und Kommune: 7 bei 50.000 Einwohnern	
Gutschrift Weiße Zertifikate bei Erlangung der Rechtskraft des Planungsverfahrens am 15.08.2015	7
Gutschrift Weiße Zertifikate: 02.01.2016	7
Gutschrift Weiße Zertifikate: 02.01.2017	4

3 Umfang Weißer Zertifikate

Eine quantitative Abschätzung des zu erwartenden Umfangs Weißer Zertifikate ist mit sehr großen Unsicherheiten behaftet. Dies liegt zum einen an der schwachen Datenbasis für bundesweite Innenentwicklungspotenziale. Außerdem fehlen Erhebungen über Flächen, die zwar über ein Baurecht verfügen, aber noch nicht (vollständig) erschlossen und bebaut wurden. Darüber hinaus ist unbekannt, unter welchen Voraussetzungen die bestehenden Potenziale im Bestand entweder der angedachte Nutzung überführt werden können oder für Rückplanungen in Betracht kommen, um Weiße Zertifikate zu generieren. In der Erhebungsplattform – in die alle am Planspiel Flächenhandel teilnehmenden Kommunen ihre Planungen für den Zeitraum 2014 bis 2028 eingeben (siehe Informationspapier Nr. 4) – wird zwischen drei verschiedenen Flächentypen im Bestand unterschieden. Nachfolgend wird das Potenzial der aus diesen Flächentypen generierbaren Weißen Zertifikate auf Grundlage vorliegende Daten grob abgeschätzt (Tabelle 2).³

Tabelle 2: Übersicht potenzieller Rückplanungsflächen

Flächentyp	Charakteristik	Potenzial gesamt	Nutzung des Potenzial für Weiße Zertifikate (geschätzt)
Brachflächen	Bebaute Flächen mit hoher Versiegelung und der Notwendigkeit des Flächenrecyclings (Industrie-, Gewerbe und Verkehrsbrachen, Konversionsflächen, Wohnbrachen und Sozialbrachen.)	72.900 ha (BBSR, 2013) davon >5.000 m ² 35.000 ha nicht aktivierbar 32%	11.200 ha
Baulücken	Flächen ohne Gebäudeband, die aufgrund ihre Lage oder Qualität „zurückgeplant“ werden sollen (zum Beispiel Grünzugentwicklung)	92.100 ha (BBSR, 2013) davon > 5.000 m ² : 6.400 ha nicht aktivierbar 26%	1.700 ha
Un- oder teilerschlossene Baugebiete	Bestehendes Planungsrecht, Flächen mit überwiegend natürlichen Böden, die aufgrund veränderter Planungen nicht mehr benötigt werden	Nicht bekannt; Schwerpunkt in Schrumpfsregionen	Nicht bekannt

³ BBSR (2013): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Brachflächen und Baulücken

Weißer Zertifikate aus diesem Flächentypus sind in Kommunen zu erwarten, die

- von stark zurückgehenden Einwohnerzahlen und Maßnahmen des Stadtumbaus betroffen sind und daher Wohnbauflächen dauerhaft freisetzen,
- Konversionsflächen oder industriell/gewerblichen Brachflächenstandorte, die zum Beispiel im Rahmen von Grünflächenstrategien „zurückplanen“ wollen,
- Baulücken aufgrund von Grünflächenstrategien als Nicht-SuV nutzen wollen.

Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Meerane in Sachsen, die sich am Planspiel Flächenhandel beteiligt. Infolge der wirtschaftlichen Strukturbrüche nach der Wende ist diese Stadt im Landkreis Zwickau mit 15.000 Einwohnern im besonderen Maße von industriellen Brachflächen betroffen. Zugleich entwickelte sich die gewerbliche Wirtschaft entlang neu ausgewiesener Flächen an der A4 durchaus positiv. Die Stadt steht somit vor der Aufgabe, ihre gesamte Siedlungsstruktur zu reorganisieren und vormals industriell genutzte Flächen aufgrund der Erschließung und weiterer Konflikte zu begrünen. Kommunales Flächenmanagement in Verbindung mit der Schaffung eines „Grünen Rings“ spielt hierbei eine zentrale Rolle. Weißer Zertifikate könnten bei der Umwandlung von Brachflächen im geplanten „Grünen Ring“ ein ergänzendes Finanzierungsinstrument darstellen.

Für eine Abschätzung des quantitativen Potenzials kann auf die im Jahr 2013 vorgelegte BBSR-Studie zu Innenentwicklungspotenzialen in Deutschland zurückgegriffen werden. Demnach liegen die Gesamtpotenziale bei insgesamt **165.000 ha**. Dies entspricht rund 5 Prozent der bundesweiten Gebäude- und Freifläche. Hiervon fallen 56 Prozent auf Baulücken (entspricht 92.100 ha) und 44 Prozent auf Brachflächen (72.900 ha). Baulücken mit mehr als 5.000 m², die für eine Nutzung von Weißen Zertifikaten in Frage kommen, machen nur ca. 7 Prozent (6.400 ha) aus. Geht man davon aus, dass all diejenigen Baulücken die von den Kommunen in dieser Studie als „nicht aktivierbar“ eingeschätzt wurden, für Weißer Zertifikate genutzt werden können, dann erhält man bei einer in der Studie genannten Nicht-Aktivierbar-Quote von 26 Prozent ein Potenzial von ca. **1.700 ha**. Für Brachflächen ergibt sich, bei einem Anteil an Flächen über 5.000 m² mit 32 Prozent und einer Nicht-Aktivierbar-Quote von 26 Prozent, ein Potenzial von rund **11.200 ha**.

Nach Prognosen des BMVBS liegen darüber hinaus durch die bevorstehende Flächenfreisetzung von 37.000 ha vormals militärische genutzter Flächen weitere Potenziale für die Generierung von Weißen Zertifikaten vor.⁴ Diese vom Militär genutzten und teilweise versiegelten Flächen sollten von den Kommunen – je nach Nachfrage und Kosten der Baureifmachung – in eine zivile Nachnutzung überführt werden. Jedoch bestehen besondere Herausforderungen für die Flächenrevitalisierung in den strukturschwachen Regionen mit geringer Flächennachfrage. Weißer Zertifikate können hier helfen, die Rückbaumaßnahmen zu finanzieren, um eine Nachnutzung als Agrar-, Wald- oder Ausgleichsfläche zu erreichen (siehe Abschnitt 2.1). Geht man nach einer vereinfachten Annahme davon aus, dass 30 Prozent des gesamten Bestandes an noch bestehenden Konversionsflächen für die Schaffung von Weißen Zertifikaten genutzt werden könnten, erhält man ein Potenzial von ca. **11.100 ha**.

⁴ BMVBS (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Zusammenfassend resultiert nach dieser ersten groben Abschätzung ein Potenzial an Weiße-Zertifikate-Flächen in der Größenordnung von **24.000 ha**. Dies entspricht rund 15 Prozent der gesamten Innenentwicklungspotenziale. Dieses Potenzial lässt sich – bei einer jährlich maximal zulässigen Gesamtmenge von Weißen Zertifikaten für 3 ha/Tag (siehe Abschnitt 2.3) – innerhalb von rund 22 Jahren abbauen.

Un- oder teilerschlossene Baugebiete mit Baurecht

Aus unerschlossenen oder nur teilweise erschlossenen Baugebieten generieren sich Weiße Zertifikate hauptsächlich in Kommunen mit nicht bedarfsgerechten Flächenneuausweisungen. Hiervon sind vor allem die neuen Bundesländer mit überproportionierten Flächenausweisungen vorwiegend in den 1990er Jahren betroffen. Entschädigungsforderungen für Planungsleistungen dürften hierbei nur noch eine untergeordnete Rolle spielen, da die Entschädigungspflichten der Gemeinden aufgrund von Änderungen, Ergänzungen oder der Aufhebung von Bebauungsplänen, nach Ablauf einer Frist von sieben Jahren enden (siehe Kapitel 4). Entschädigungsforderungen für schon errichtete Versorgungsinfrastrukturen sind hingegen nicht ausgeschlossen. Wie die Fallstudien zeigen, befinden sich diese Strukturen oftmals im Eigentum von insolventen Entwicklungsträgern. Zudem sind vielfach Fördermittel eingesetzt worden, deren Bindungsfristen zu überprüfen wären. Vor diesem Hintergrund dürften Kommunen bei diesen Flächen von der Option „Weiße Zertifikate“ in der Regel Abstand nehmen.

Wie in den Fallstudienworkshops im Rahmen des Projekts diskutiert, kann die Möglichkeit Weiße Zertifikate zu generieren, insbesondere für die noch nicht erschlossenen Flächen einen sehr starken Anreiz zur Rücknahme des Baurechts darstellen. Der Grund hierfür ist, dass in solchen Fällen nur geringe Planungskosten anfallen. Eine große Nachfrage ist hier insbesondere zu Beginn eines eingeführten Flächenzertifikatesystems aus den neuen Bundesländern zu erwarten. In den letzten Jahren hat dagegen die Schaffung von Vorratsflächen mit Baurecht nach Einschätzung der Kommunalvertreter in den Fallstudienworkshops bundesweit nur noch eine geringe Rolle gespielt. Angaben über die Größenordnung unerschlossener aber mit Baurecht versehener Flächen liegen nicht vor. Einzelne Studien lassen jedoch auf ein nicht zu unterschätzendes Potenzial schließen. So sind beispielsweise nach einer Untersuchung des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2008) im Westen der Stadt Leipzig (bis zur A9) 177 ha dieses Flächentyps vorhanden.

4 Kosten Weißer Zertifikate

Ziel des flexiblen Mechanismus der „Weißen Zertifikate“ ist es, direkte Impulse für die Innenentwicklung durch Flächenrecycling zu geben. Wie stark der Anreiz sein wird, ist letztendlich von der Preisbildung beim Flächenhandel abhängig. Da der Marktpreis für Flächenzertifikate und die potenziellen Einnahmen für Weiße Zertifikate faktisch mit den Flächenrecyclingmaßnahmen verknüpft sind, spielen die Kosten hierfür eine ausschlaggebende Rolle. Entsprechend der Kosten können die Städte und Gemeinden im Vergleich mit den Marktpreis auf der Flächenbörse entscheiden, ob sie eine Maßnahme zur Schaffung Weißer Zertifikate umsetzen oder auf sie verzichten.

Bei der Rückplanung- und Rückbebauung von SuV zu Agrar-, Wald- und Ausgleichsflächen für die Schaffung von Weißen Zertifikaten entstehen für die Kommunen unterschiedliche Kosten. Im Folgenden werden die möglichen gemeindlichen Kostenpositionen kurz beschrieben und die Höhe der Kosten – wenn möglich – pauschal anhand vorhandener Literatur beziffert.

Planungs- und Koordinationskosten

Bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans entstehen einer Gemeinde Kosten für die Planung und Verfahrensabwicklung (zum Beispiel Grünordnungsplan, städtebaulicher Entwurf). Darüber hinaus fallen Kosten für die Koordination und möglicher Beteiligungsprozesse sowie der Erstellung von Gutachten an. Die Planungskosten für die Anlage von Grün- und Ausgleichsflächen betragen rund 5–7 Prozent der gesamten Grünordnungsmaßnahme.⁵ Handelt es sich um eine Brachfläche dann fallen zusätzlich Kosten für die Vorbereitung und Begleitung der Maßnahme des Flächenrecyclings an, die ebenfalls in der Regel 5–7 Prozent einer Rückbaumaßnahme betragen. Zudem sind dann Aufwendungen für Sanierungsplanungen nach Bundes-Bodenschutzgesetz (*BBodSchG*) zu tätigen, dessen Höhe sehr stark vom Einzelfall abhängt.

Kosten des Flächenrecyclings

Zu den spezifischen Kosten des Flächenrecyclings gehören:

- Kosten für den Gebäudeabbruch sowie der erforderlichen Gebäudefundamente zur Wiederherstellbarkeit der durchwurzelbaren Bodenschicht (Flächenentsiegelung, Belüftung),
- Kosten für dem Rückbau der technischen Infrastruktur (Wasser, Abwasser, etc.),
- Kosten für die Beseitigung von Altlasten und Abfallablagerungen
- sowie Kosten für die damit einhergehenden Baunebenkosten.

Die Kosten des Flächenrecyclings hängen stark von der Vornutzung und der Größe der einzelnen Flächen ab. Zum Vergleich der entstandenen Kosten im Rahmen des vom europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten Programms „Brachflächen-Revitalisierung“ im Freistaat Sachsen können Kostenvergleichswerte genutzt werden. Anhand des Programms wurden für 195 Maßnahmen der Brachflächentyp, die Flächengröße und die entstandenen Kosten für das Flächenrecycling ausgewertet. Hierbei wurden unter Ausschluss von Sonderfällen, zum Beispiel mit starker Altlastenbelastung, Mittelwerte für die Rückbaukosten ermittelt. Abhängig der Vornutzung ergeben sich durchschnittlichen Aufbereitungskosten für Gewerbebrachen und Althofstellen in Höhe von 42 €/m² und 15 €/m² für Gemeinbedarfs- und Landwirtschaftsbrachen. Zudem hängen die durchschnittlichen Aufbereitungskosten sehr stark von der Größe der Brachflächen ab. So liegen die durchschnittlichen Kosten bei Flächen größer als 1 ha bei ca. 15 €/m², da hier die bebauten Grundstücksanteile tendenziell abnehmen bzw. ohnehin gering sind. Ein Beispiel hierfür wären Bahnbrachen. Bei kleinen Flächen mit weniger als 1.000 m² steigen die Kosten auf über 100 €/m² an, da selektiver Rückbau mit höheren Personalaufwand und Sicherungsaufwendungen für benachbarte Gebäude hinzukommen.

Zusätzlich können bei Brachflächen erhebliche Kostenbelastungen durch die Beseitigung von Altlasten und Abfallablagerungen entstehen. Ist die Kommune Verursacher bzw. Eigentümer der Fläche muss sie für die Sanierungsmaßnahmen aufkommen. Diese Kosten sind sehr stark vom Einzelfall abhängig.

⁵ ITVA Arbeitshilfe „Kostenstrukturen im Flächenrecycling“, Stand Juli 2003, C5-2/03, Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling

Kosten für Renaturierung / landwirtschaftliche Nutzung / Aufforstung

Nach der Entsiegelung und Aufbereitung der Flächen können für die Kommunen zusätzlich Kosten für die Renaturierung entstehen. Erfolgt zum Beispiel eine Begrünung oder Aufforstung der Fläche kann von Aufwendungen in Höhe von 2–6 €/m² ausgegangen werden.

Kosten für die Kompensation privater Eigentümer und den Erwerb privater Flächen

Sind von Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans Rechte von privaten Eigentümer betroffen, dann kann die Kommune entweder dem Eigentümer, der auf das Baurecht verzichten muss, finanziell entgegenkommen oder das Grundstück abkaufen. Die Entschädigungspflichten der Gemeinden enden jedoch nach Ablauf einer Frist von sieben Jahren nach dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans. Eine Wertminderung, die durch eine Änderung, Ergänzung oder Aufhebung dieser Festsetzung eintritt, wird nach dem Ablauf der Sieben-Jahres-Frist nur noch an der „ausgeübten Nutzung“ bemessen und nicht an der planungsrechtlichen Zulässigkeit (§ 42 (2) BauGB).

Einnahmen

Eine Kommune kann im Rahmen des Rückplanungs- und Rückbauprozesses auch direkte Einnahmen erzielen. Hierzu zählen insbesondere Einnahmen aus dem Verkauf sich im Kommunalbesitz befindlicher Grundstücke. Darüber hinaus ist es möglich, Fördermittel für Sanierungsmaßnahmen zu erhalten sowie Ökopunkte gutgeschrieben zu bekommen.

Die Aufstellung der verschiedenen Positionen hat gezeigt, dass die mit einer Weißen-Zertifikate-Fläche verbundenen Kosten und Einnahmen je nach Art der Flächen und dem Umfang der Aktivitäten einer sehr großen Schwankungsbreite unterliegen. Auch wenn die Belastungen für die Kommunen stark vom jeweiligen Einzelfall abhängen, ist eine Ersteinschätzung durch die Kommune für eine aktive Initiative zur Renaturierung einer Brache und der Generierung Weißer Zertifikate wichtig. Den Modellkommunen beim Planspiel Flächenhandel wird daher in der Erhebungsplattform eine Orientierungshilfe angeboten, die eine grobe Abschätzung der Kostenpositionen für „Standardvorhaben des Flächenrecyclings“ (Kostenüberschlag) unterstützt (siehe Informationspapier Nr. 4).

5 Schlussfolgerungen

Durch Weiße Zertifikate erhalten Städte und Gemeinden die Möglichkeit zur Rücknahme von Baurechten auf noch nicht entwickelten Flächen. Hierdurch können zurückliegende planerische Entscheidungen zur Flächenausweisung korrigiert und Flächenüberhänge aktuelleren Prognosen angepasst werden. Die Akzeptanz für diese nicht immer leichte Entscheidung wird gesteigert. Weiße Zertifikate geben somit einen aktiven planerischen Anreiz Leitbilder zu aktualisieren und bauplanungsrechtlich umzusetzen.

Im Rahmen flächenpolitischer Strategien der Kommunen besteht die Bedeutung Weißer Zertifikate darüber hinaus in einer Unterstützung des Flächenrecyclings in Verbindung mit kommunalen oder regionalen Grünflächenstrategien. Mit Einnahmen aus Weißen Zertifikaten können Brachflächen dauerhaft zu Agrar-, Wald-, oder Ausgleichsflächen überführt werden. Dies bietet sich zum Beispiel in Stadumbaugebieten ohne bauliches Nachnutzungspotenzial oder auf industriell/gewerblich genutzten Flächen, die als Grünzug oder Retentionsfläche für den vorsorgenden Hochwasserschutz genutzt werden sollen, an.

Weißer Zertifikate sollen somit dazu beitragen, eine Strategie der Innenentwicklung planerisch abzusichern oder eine Anpassung an geänderte Kapazitäten an Infrastrukturen und Wohn- und Gewerbeflächen im Außenbereich vorzunehmen. Des Weiteren erhalten schrumpfende Kommunen/Regionen so eine Chance, durch Flächenrecycling zumindest einen finanziellen Gewinn aus ihrer Situation zu ziehen und an der Prosperität wachsender Städte teilzuhaben.

Im Rahmen des kontrollierten Feldexperiments (siehe Informationspapier Nr. 6) erhalten die teilnehmenden Städte und Gemeinden auch die Potenzialanalyse einen genauen Überblick über den Umfang und ihrer Weiße-Zertifikate-Flächen einschließlich einer groben Größenordnung der anfallenden Rückplanungs- und Rückbaukosten und können darauf aufbauende Anpassungen an ihre Flächenbedarfsprognosen und ihre tatsächlichen Gegebenheiten vornehmen. Hieraus ergibt sich das Potenzial zur Generierung Weißer Zertifikate, aus denen eine kommunale Strategie zum Umgang mit den Potenzialflächen abgeleitet werden kann.