

# **Flächenzertifikatehandel im Verwaltungsalltag der Kommunen**

## **Sachverständigengutachten**

Im Auftrag des  
**Umweltbundesamt**  
06813 Dessau

Vorgelegt durch die

**PROJEKTGRUPPE STADT + ENTWICKLUNG  
FERBER, GRAUMANN UND PARTNER  
D.-Ing. Uwe Ferber**  
Stieglitzstrasse 84, 04229 Leipzig

in Kooperation mit  
**FH Trier - Umwelt-Campus Birkenfeld, Prof. Dr. Stephan Tomerius**  
Fachbereich Umweltwirtschaft/Umweltrecht,  
**CDM Consult GmbH, Dr.-Ing. Volker Schrenk**  
Neue Bergstraße 13, 64665 Alsbach

Leipzig, den 22. November 2011

## Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund .....	2
2. Vorbereitende Literaturrecherche .....	2
3. Auswahl der Befragungskommunen und Befragungsmethodik.....	3
4. Zusammenfassende Beschreibung der Städte .....	4
5. Thesen/Zusammenfassung .....	6
5.1 Rahmenbedingungen .....	6
5.2 Bauleitplanung im Zertifikatehandel.....	9
5.3 Zertifikatehandel in der Flächennutzungs- und Regionalplanung.....	11
6. Steuerungswirkung und Alternativen zum Zertifikatsmodell.....	12
Anhang A: Befragungsprotokolle (ungekürzt) .....	14
Anhang B Literaturrecherche.....	36

## 1. Hintergrund

Der Handel mit Flächenzertifikaten wird in der Wissenschaft als Instrument zum sicheren Erreichen des 30-Hektar-Zieles diskutiert. Dieses Ziel ist in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und auch in der Nationalen Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung verankert.

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens des Umweltbundesamtes werden derzeit im Dialog mit Akteuren und Praktikern aus Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden grundsätzliche Fragestellungen zur praktischen Einführung eines Flächenhandelssystems untersucht (FORUM Flächenzertifikate, [www.ufz.de/index.php?de=21103](http://www.ufz.de/index.php?de=21103)). Diese Untersuchung zielt darauf ab, den Flächenhandel zunächst im Rahmen eines realitätsnahen Planspiels mit einer begrenzten Anzahl ausgewählter Kommunen zu erproben. Im Mittelpunkt stehen zentrale Fragestellungen zur Festlegung des Versuchsdesigns, wie z.B.

- maßgebende rechtliche, ökonomische und organisatorische Randbedingungen,
- relevante Akteure und deren Aufgaben beim Flächenhandel,
- zu erprobende Handelsvarianten und geeignete systemtechnische Basis für den Flächenhandel.

Ein Teilaspekt dieser Punkte bezieht sich auf eine wesentliche organisatorische Randbedingung für einen funktionsfähigen Flächenhandel: die Passfähigkeit des Systems in Bezug auf kommunale Verwaltungsstrukturen. Prinzipielle Fragen zum kommunalen Verwaltungshandeln, zum Erwerb oder Verkauf von Kontingenten in der Kommune sowie zu den erforderlichen kommunalen Entscheidungsstrukturen und –abläufen insbesondere in der kommunalen Bauleitplanung stehen im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtung.

## 2. Vorbereitende Literaturrecherche

Die Ergebnisse der Literaturrecherche, die sich auf jüngere und vor allem praxisnahe Veröffentlichungen beschränkt hat, finden sich im Überblick in Anhang B dieses Gutachtens.

Zusammengefasst ist festzuhalten: Sichtet man die jüngere Literatur (ab etwa 2005) zur Thematik handelbarer Flächenzertifikate, so stößt man auf diverse Publikationen, die zu meist als Output übergreifender Forschungsprojekte die Zielsetzungen, die Ausgestaltung und das Anforderungsprofil des Modells aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht behandeln. Konkretere Publikationen mit Bezügen zur Praxis, die sich mit der Kompatibilität des Modells im Verwaltungs- und Planungsalltag der Kommunen befassen, finden sich in diesem eher systemischen Rahmen nicht. Konkrete Auswirkungen auf die kommunale Praxis werden allenfalls mittelbar gestreift.

Deutlicheren Praxisbezug weisen hingegen - zumindest teilweise - Publikationen aus praxisnäheren Forschungsprojekten auf, in denen u.a. der Ansatz von kommunalen Planspielen gewählt wurde. Hierbei sind das Vorhaben „Fläche im Kreis“ und die daraus fließenden Publikationen unter dem Titel „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“, herausgegeben vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), zu nennen. Allerdings beschränken sich die aus Sicht der Planspielkommunen praxisrelevanten Kommentare auf wenige Seiten in den jeweiligen zusammengefassten Stellungnahmen der Planspielstädte.

Aus dem Forschungsprogramm REFINA finden sich praktischere Bezüge im Vorhaben „DoRiF“, allerdings vornehmlich bezogen auf die Regionalplanung und nicht auf die kommunale Bauleitplanung.

Als Projekt mit deutlichem Bezug zur kommunalen Praxis ist das Forschungsvorhaben „Experiment SpielRaum“ zu nennen. Die entsprechende Publikation schildert die Ergebnisse einer Simulation des Zertifikatsmodells in 14 Kommunen.

Ansonsten finden sich konkrete thematische Bezüge zur kommunalen Verwaltungs- und insbesondere Planungspraxis nur sehr vereinzelt in dem einen oder anderen Zeitschriftenartikel, allerdings so gut wie gar nicht als thematischer Hauptansatzpunkt.

### 3. Auswahl der Befragungskommunen und Befragungsmethodik

Bei der Auswahl der Befragungskommunen wurde bei der begrenzten Fallzahl möglichst ein repräsentativer Querschnitt angestrebt. Hierbei wurden insbesondere auch kleinere Gemeinden mit einbezogen.

Angefragt wurden 17 Kommunen, die schon bisher im Rahmen von Initiativen, Städtenetzwerken oder Forschungsprojekten mit dem Thema „Zertifikatehandel“ befasst waren. Die Reaktionen zu einer Mitwirkung waren überwiegend zurückhaltend, ein Teil der angefragten Kommunen lehnte eine Befragung aufgrund ihrer ablehnenden Haltung zum Instrument ab.

Kommune/Kreistyp	Einwohner	Gemeindetyp	wachsend/ schrumpfend	BL
Bergisch-Gladbach/ Agglomerationsraum	105.699	Ober-/Mittelzentrum	wachsend	NW
Darmstadt/ Agglomerationsraum	145.500	Oberzentrum	wachsend	HE
Dessau/ Ländlicher Raum	87.764	Ober-/Mittelzentrum	stark schrumpfend	SN
Falkensee		Sonstige Gemeinde	wachsend	B
Freiburg/ Verstädterter Raum	221.924	Kernstadt	wachsend	BW
Kassel/ Verstädterter Raum	194.774	Kernstadt	schrumpfend	HE
Leipzig /Agglomerationsraum	518.862	Kernstadt	schrumpfend	SA
Rottenburg, Neckar/ Verstädterter Raum	42.443	Ober-/Mittelzentrum	stabil	BW
Velbert/Düsseldorf (ggf. Kleve)/ Agglomerationsraum	84.633	Ober-/Mittelzentrum	Stabil	NW
Weiterstadt/ Agglomerationsraum	24.234	Ober-/Mittelzentrum	wachsend	HE
Wettenberg/ Verstädterter Raum	12.455	sonstige Gemeinde	wachsend	HE

Tabelle 1: An der Erhebung beteiligte Städte.

## 4. Zusammenfassende Beschreibung der Städte

Insgesamt wurden elf Städte befragt, wovon Wettenberg in Hessen mit 12.500 die kleinste und Leipzig mit 520.000 Einwohnern die größte der untersuchten Städte darstellt.

Durch die Lage im unmittelbaren Einzugsgebiet von Großstädten sind insgesamt fünf Städte gekennzeichnet: Bergisch-Gladbach (105.000 Einwohner, nahe Köln), Falkensee (42.000 Einwohner, nahe Berlin), Velbert (84.000 Einwohner, nahe Essen, Düsseldorf und Wuppertal), Weiterstadt (25.000 Einwohner, nahe Darmstadt), Wettenberg (nahe Gießen). Die Städte und Gemeinden der alten Länder sind durch nachlassende Suburbanisierungstendenzen gekennzeichnet. Die Einwohnerzahl Bergisch-Gladbachs stagniert gegenwärtig. Die Nachfrage richtet sich vor allem nach Bestandsimmobilien, weshalb die Ausweisung im Außenbereich mit Einheiten in der Größenordnung von 5-10 Bauplätzen stark beschränkt ist. Im Gewerbesektor wird jedoch Nachholbedarf gesehen, gegenwärtig wird ein 5 ha großes Gewerbegebiet ausgewiesen.

Velbert weist eine leicht zurück gehende Bevölkerungszahl auf, wird aber nach wie vor aufgrund von Lage und guter Verkehrsanbindung als attraktiver Wohn- und Gewerbestandort angesehen. Die Stadt hält 50 ha Reserveflächen für Industrie und Gewerbe vor, während Wohngebiete hauptsächlich innerstädtisch durch Stadtumbau bereitgestellt werden.

Die Bevölkerung Weiterstadts ist in den letzten Jahren nur noch wenig gewachsen. Bis 2008 fanden umfangreiche Neuausweisungen im Außenbereich (hauptsächlich Gewerbeflächen) statt. Seither zielt die Kommune jedoch auf die Konsolidierung der Siedlungsstrukturen und weist keine neuen Flächen im Außenbereich aus. Für die weitere Entwicklung von Wohnen und Gewerbe sind Flächenreserven im Regionalplan benannt.

Wettenberg liegt im Verflechtungsbereich Gießen und ist in den vergangenen Jahrzehnten stark wachsend gewesen. Die Baulandbereitstellung im Außenbereich spielt für die Entwicklungsziele der Gemeinde unverändert eine zentrale Rolle. Die Baulückenmobilisierung wird dagegen aufgrund des Desinteresses der Eigentümer als problematisch angesehen.

Im Gegensatz zu den Kommunen der alten Länder bei denen starke Suburbanisierung bereits in den 1970er und 80er Jahren einsetzte, besitzt Falkensee in Brandenburg andere Ausgangsbedingungen. In den Jahren nach der Wiedervereinigung setzte die Wohnsuburbanisierung auch in den neuen Bundesländern ein, wovon Falkensee besonders stark profitierte. Durch Zuzug, vorwiegend aus den westlichen Berliner Bezirken, verdoppelte sich die Einwohnerzahl in den letzten zwei Jahrzehnten. Trotz der großen Nachfrage erfolgt die Entwicklung fast komplett über Nachverdichtung durch Nachnutzung aufgegebenen gewerblicher und landwirtschaftlicher Flächen. Die Kommune sieht Potenzial für weitere 8.000 Einwohner, weshalb die Vorhaltung von Flächen im Außenbereich derzeit als nicht notwendig erachtet wird.

Mit Leipzig (520.000 Einw.), Kassel (195.000 Einw.) und Freiburg (220.000 Einw.) wurden drei Großstädte befragt. In Leipzig ist die Bevölkerungszahl nach den starken Verlusten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und besonders durch Suburbanisierung in den 1990er Jahren seit einigen Jahren wieder steigend. Trotz dessen wurden von Seiten der Kommune 350 ha Bauflächen im Außenbereich zurückgenommen. Vor allem die Nachfrage nach Wohnraum kann durch eine erfolgreiche Innenentwicklung zunehmend gedeckt werden. Es bestehen ca. 600 ha innerstädtische Potenziale in Form von Brachflächen. Besonders im verkehrsinfrastrukturell günstig gelegenen Norden besteht eine hohe Nachfrage nach gewerblichen Flächen im Außenbereich.

In Kassel nimmt die Bevölkerungszahl seit einigen Jahren deutlich ab. Es wird erwartet, dass sich diese Tendenz auch zukünftig fortsetzt. Bis Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre fand keine Neuausweisung von Wohngebieten statt, was zu einem teilweisen Verlust der Nachfrager, die auf Eigentumsbildung abzielten, führte. Es wurden einige Projekte des Flächenrecyclings umgesetzt; für die Realisierung großer gewerblicher Projekte sind die vorhandenen Brachflächenpotenziale jedoch oft nicht groß genug.

Freiburg weist seit Jahrzehnten ein starkes Wachstum auf, wobei vor allem aus dem Umland viele Zuzüge zu verzeichnen sind. Die im Zuge der Angebotsplanung früherer Jahrzehnte ausgewiesenen Bauflächen, mussten aus verschiedenen Gründen meist zurückgenommen werden. Im neuen Flächennutzungsplan 2020 sind nur noch 43 ha als Baufläche ausgewiesen. Seit 1994 wird vorrangig auf Innenentwicklung gesetzt. Im Gewerbeflächenbereich sind nur noch wenige Kapazitäten vorhanden. Für die Ansiedelung von Gewerbe bestehen noch Kapazitäten in einem interkommunalen Gewerbegebiet auf einem ehemaligen Militärflughafen. Daneben werden durch die Standortentwicklung eines ehem. Güterbahnhofs im Innenbereich weitere Flächen geschaffen. Siedlungsflächenerschließungen im Außenbereich finden nur noch sehr eingeschränkt in eingemeindeten Stadtteilen statt.

Rottenburg am Neckar (43.000 Einwohner) liegt im verstäderten Raum nahe Tübingen und Reutlingen. Mit Stuttgart befindet sich die nächste große Stadt etwa 35 km entfernt. Die Einwohnerzahl ist in den letzten Jahren nur noch leicht gewachsen. Die Stadt verfolgt seit vielen Jahren konsequente Innenentwicklung und verfügt neben einem Baulückenkataster über ein Kataster, das die Leerstände in Miets- und Einfamilienhäusern verzeichnet. Es besteht eine Nachfrage nach Eigentumswohnungen vor allem durch Paare, deren Kinder bereits aus dem Haus sind.

Dessau-Roßlau ist als Oberzentrum mit 86.800 Einwohnern von einem dünnbesiedelten Umland umgeben. Die Stadt ist durch starken Bevölkerungsverlust, der voraussichtlich auch in den nächsten Jahrzehnten anhalten wird, und durch einen Wohnungsleerstand von 13 % gekennzeichnet. Dennoch wird die Ausweisung von neuen Einfamilienhausgebieten im Zuge der Diversifizierung des Wohnungsangebots als notwendig erachtet. Für gewerbliche Zwecke sind genügend Flächenreserven im Innenbereich vorhanden.

<b>Kommune</b>	<b>Wohnen</b>	<b>Gewerbe</b>
Bergisch-Gladbach	k.A.	k.A.
Darmstadt	bis 500 €/m <sup>2</sup>	bis 260 €/m <sup>2</sup>
Dessau-Roßlau	k.A.	k.A.
Falkensee	60-100 €/m <sup>2</sup> , in Seenähe 150€/m <sup>2</sup>	k.A.
Freiburg	300-1000 €/m <sup>2</sup>	140-200 €/m <sup>2</sup>
Kassel	90-200 €/m <sup>2</sup>	50-150 €/m <sup>2</sup>
Leipzig	120 €/m <sup>2</sup>	50 €/m <sup>2</sup>
Rottenburg	150-290 €/m <sup>2</sup>	60-80 €/m <sup>2</sup>
Velbert	200 €/m <sup>2</sup>	70 €/m <sup>2</sup>
Weiterstadt	320 €/m <sup>2</sup>	220 €/m <sup>2</sup> (Einzelhandel)
Wettenberg	210 €/m <sup>2</sup>	k.A.

Tabelle 2: Übersicht über Preise für Wohn- und Gewerbeflächen.

## 5. Thesen/Zusammenfassung

### 5.1 Rahmenbedingungen

Die räumlichen und städtebaulichen Entwicklungsstrategien haben sich im Bereich der Neuausweisung von Wohnbauflächen in allen befragten Kommunen hin zur verstärkten Innenentwicklung entwickelt. Die aktive Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen in Leipzig und Dessau, Darmstadt, Freiburg und Rottenburg sind auch bundesweit bekannte Beispiele für den Erfolg dieser Strategie. Aber auch in den Regionen mit stagnierender Bevölkerungsentwicklung, wie Velbert, Wetzlar bei Gießen, Kassel und Bergisch-Gladbach geht es vorwiegend um kleinteilige Arrondierungen vorhandener Wohnbauflächen, oftmals unter privater Federführung. Bemerkenswert ist, dass selbst in ausgewiesenen Wachstumsregionen, wie Weiterstadt, Falkensee bei Berlin Neuausweisungen sehr viel zurückhaltender angegangen werden, als dies noch vor 5-10 Jahren der Fall war. Die Ursachen hierfür liegen in zunehmender Knappheit der von Nutzungskonflikten freien Flächen, Verkehrsproblemen aber auch in kleinteiligen Eigentumsverhältnissen und dem hohen Bodenpreisniveau.

Während bei Wohnbauland somit von einer gewissen „Entspannung“ bei der Flächeninanspruchnahme ausgegangen werden kann, ist bei gewerblichen Bauflächen ein starkes Bestreben zugunsten zusätzlicher Neuausweisungen zu verzeichnen. Die Entwicklungen der Logistikbranche in Kassel und im Leipziger Norden seien hierfür ebenso stellvertretend, wie kleinteilige Gewerbeflächenneuausweisungen in Velbert und Bergisch-Gladbach.

Das nachfolgend im Mittelpunkt dieser Expertise stehende Regelverfahren der Baulandneuausweisung variiert in Abhängigkeit von den räumlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungszielen:

- Die Neuausweisungen für Wohnbauland erfolgt in schrumpfenden Regionen fast ausschließlich noch durch private Träger in Form von privat finanzierten vorhabensbezogenen Bebauungsplänen (Bsp. Dessau, Leipzig).
- Bei stärkerem Siedlungsdruck in Wachstumsregionen und der aufgrund von Nutzungskonkurrenzen kleiner werdenden Neuausweisungsflächen dominieren in stagnierenden und wachsenden Teilräumen private Projektentwickler. Aus finanziellen Gründen werden aber auch von der Kommune selbst B-Pläne aufgestellt, ohne auf Planungsbüros zurückzugreifen (Falkensee).
- Für Gewerbeflächenentwicklungen steht das klassische Bauleitplanverfahren im Mittelpunkt (Velbert, Bergisch Gladbach, Weiterstadt), welches in strukturschwachen Regionen durch Förderinstrumenten unterstützt wird (Leipzig).
- Das „klassische“ Muster der Neuausweisung von Wohnbauland über rein kommunale Bauleitplanverfahren und Umlegungsverfahren wurde nur noch in wenigen Kommunen als Regelfall angewendet (Weiterstadt).

Alle befragten Kommunen erwarten auf Grundlage des vorgestellten Modells des Zertifikatehandels keine Auswirkungen auf ihre aktuellen Entwicklungsstrategien und die Regelverfahren der Baulandneuausweisung.

Folgekostenbetrachtungen der Ausweisung von neuen Bauflächen werden bisher kaum durchgeführt – lediglich in Freiburg gibt es Ansätze, während Rottenburg das Thema intensiv verfolgt. Das Folgekostenbewusstsein für konkrete Projekte steigt teilweise allerdings (Fal-

kensee), ein strategischer Kostenvergleich zwischen Innen- oder Außenentwicklung ist aber bislang kaum zu finden.

### **These 1:**

*Einführung des Zertifikatehandels würde für die Kommunen zunächst kein Anlass zur Veränderung ihrer Entwicklungsstrategien darstellen,*

- *weil Neuausweisungen insb. für gewerbliche Flächen hohe kommunalpolitische Priorität haben und Kostensteigerungen weitergegeben werden können,*
- *weil die Entwicklungsstrategien ohnehin schon auf Innenentwicklung abstellen und voraussichtlich genug Zuteilungsmasse vorhanden wäre,*
- *weil Zertifikate ohnehin nicht benötigt und verkauft würden.*

### **Allgemeine Verfahrenspraxis bei Einführung des Zertifikatehandels**

Übereinstimmend halten die befragten Kommunen eine Zuständigkeit für den Zertifikatehandel sowohl in der Planungsverwaltung, dem auch für das Grundstücksgeschäft zuständigen Liegenschaftsamt und der Kämmerei für grundsätzlich möglich. Naheliegend ist, dass die befragten Interviewteilnehmer aus dem Bereich der Planungsverwaltung für die eigenverantwortliche Übernahme des Zertifikatehandels durch die kommunalen Planungsämter plädierten. In schrumpfenden und stagnierenden Kommunen (Dessau, Velbert) würde der fiskalische Aspekt im Vordergrund stehen und somit durchaus auch eine Federführung durch die Kämmerei in Frage kommen.

Bei haushaltsrechtlicher Bedeutung würde auch der entsprechende Ausschuss der Stadtverordnetenversammlung mit der Entscheidung des Kaufs bzw. Verkaufs von Zertifikaten befasst.

### **These 2:**

*Zertifikatehandel würde im Regelfall durch die Planungsverwaltung übernommen werden.*

Ein generelles Problem wird in der immer dünner werdenden Personaldecke bei den Kommunen und den zunehmenden neuen Aufgaben gesehen, z.B. im Bereich des Klimaschutzes (Darmstadt, Dessau, Wettenberg). Die Verwaltung der Flächenzertifikate wäre eine weitere, zusätzliche Aufgabe, die insbesondere für kleinere Kommunen schwerer zu bewältigen wäre. Es wird befürchtet, dass der zu erwartende enorm hohe administrative Aufwand für Marktbeobachtung, Kauf/Verkauf, interner Verwaltungsabstimmung und Monitoring in keinem Verhältnis zum praktischen Nutzen des Modells steht (ZRK).

### **These 3:**

*Der zu erwartende administrative Aufwand für Marktbeobachtung, Kauf/Verkauf, interner Verwaltungsabstimmung und Monitoring wird in den Kommunen auf geringe Akzeptanz stoßen. Kommunen würden versuchen, Zertifikatehandel zu externalisieren. Projektentwickler und/oder private Dienstleister würden „Komplettangebote“ zur Übernahme des Zertifikatehandels entwickeln und professionell abwickeln, was zu zusätzlichen Kosten auf kommunaler Seite führen würde.*



## **Interessenslage, Folgekosten und Beschlussfassung**

Zertifikatehandel hätte bei allen befragten Kommunen zunächst unveränderte Interessenslage bei der Neuausweisung von Bauland zur Folge, würde jedoch eine stärkere Ökonomisierung der Handlungsweisen und intensivere Folgekostenbetrachtungen bei kommunal geleiteten Entwicklungsvorhaben zur Folge haben (Leipzig, Velbert, Dessau). Je nach dem kommunal im Vordergrund stehenden Regelverfahren würden die Interessenslage und die Handhabung des Zertifikatehandels jedoch stark variieren.

- In stark schrumpfenden Kommunen oder Kommunen mit ausschließlich privat geleiteten Flächenneuausweisungen stünde im Fall signifikanter Einnahmen das fiskalische Interesse stark im Vordergrund, so dass hier auch die Federführung durch die Kämmerei nahe liegen würde. Fachlich fundierte Stadtplanung würde unter Druck geraten, wenn der Finanzdezernent einen Zukauf oder Verkauf bzw. die Freigabe von Zertifikaten für die Neuausweisung von Bauflächen steuert. (Dessau, Falkensee).
- In prosperierenden Kommunen würden die Kosten, die einer Kommune infolge des Einsatzes von Zertifikaten entstehen, vollumfänglich an die Grundstückskäufer weiter gegeben werden. Es würde entsprechend zu einer moderaten Verteuerung beim Verkauf von Grundstücken kommen (Weiterstadt, Darmstadt, Freiburg).
- In Kommunen mit stagnierender Bevölkerungsentwicklung verliert die Neuausweisung an Wohnbauland durch die Kommunen an Bedeutung, private Entwickler mit kleinteiligeren Vorhaben treten in den Vordergrund. Bei den in dieser Kategorie befragten Kommunen besteht jedoch nach wie vor ein sehr großes Interesse an gewerblicher Flächenentwicklung, die mit dem Zukauf von Zertifikaten abgesichert werden würde (Velbert, Bergisch-Gladbach, ZRK)

Die Verwendung der Zertifikate (Verkauf, Zukauf, Verwendung bei Neuausweisung von Bauflächen) müsste jeweils vom Gemeinderat/Stadtverordnetenversammlung beschlossen werden. In Städten wären wahrscheinlich der Beigeordnete für Stadtentwicklung und der Kämmerer an der Entscheidung über Kauf / Verkauf von Zertifikaten beteiligt (ggf. über Verfahrensvereinbarungen zur gemeinsamen Entscheidung). Die Einnahmeverwendung nach Verkauf der Zertifikate fiel – da ohne besondere Zweckbindung – in die Haushaltszuständigkeit des Kämmerers (ZRK).

Der Umgang mit den Zertifikaten wird verglichen mit der Einführung der Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Naturschutz durch Führen eines Ökopunktekontos und als unproblematisch erachtet (Darmstadt, Weiterstadt, Freiburg, Wettenberg).

### **These 4:**

*Zertifikatehandel hätte eine stärker ökonomische Planungsentscheidung zur Folge, die wiederum eine Eigendynamik mit Blick auf die finanzpolitische Interessenslage der Kommunen erzeugen kann. Im Verlauf des Bauleitplanverfahrens würde*

- *der Zertifikatehandel eine stärkere „Ökonomisierung“ von Planungsentscheidungen nach sich ziehen. Neue Zielkonflikte würden auftreten: Ausweisung von Neubauland durch privaten Investor (schrumpfende Region) versus Verkauf der Zertifikate durch die Stadt;*
- *durch den erforderlichen Nachweis von Zertifikaten zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses eine intensive auch parlamentarische Diskussion über Baulandneuausweisung stattfinden. Mittel für den ggf. erforderlichen Zukauf von Zertifikaten würden in der Regel nicht zur Verfügung stehen.*

*Bei einem Verkauf von Zertifikaten wäre insbesondere in strukturschwachen Kommunen der Einsatz von Mitteln aus dem Verkauf von Zertifikaten für die Innenentwicklung kommunalpolitisch umstritten und eine Zuweisung in den allgemeinen Haushalt wahrscheinlich.*

## **5.2 Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

### **Fall A der Ausweisung / Kauf von Zertifikaten: Auswirkungen auf das Bauleitplanverfahren**

Die befragten Kommunen sehen beim Regelablauf der Baulandneuausweisung zunächst kein verfahrenstechnisches Problem darin, den Zertifikatehandel zu integrieren. Auswirkungen auf das Verfahren werden vorwiegend beim Aufstellungsbeschluss gesehen:

- Bei eventuellen Zusatzkosten für den Erwerb von Flächenzertifikaten wäre mit einer intensiveren Diskussion über die Kosten der Baulandausweisung, evtl. auch über Kreditaufnahmen zur Bezahlung benötigter Zertifikate etc. im Gemeinderat und in den Ausschüssen zu rechnen. Angesichts der ohnehin schon hohen Verfahrens- und Genehmigungsrisiken bei der Neuausweisung von Bauland würden notwendige Vorfinanzierungen für Zertifikate (pauschal) hemmend auf die „Initiativfunktion“ der Kommune wirken (Velbert, Bergisch-Gladbach, Leipzig). Gefordert wird daher, allenfalls bei ggf. erforderlicher Genehmigung des B-Plans Zertifikate nachweisen zu müssen (Falkensee und ZRK).
- Bei strukturpolitisch erwünschten Angebotsplanungen für Gewerbeflächen müssten die Fördermittelgeber die Finanzierung unterstützen, was z.B. in der europäischen Förderkulisse derzeit nicht möglich wäre (Leipzig).

Für die restlichen Verfahrensschritte bei der Aufstellung von B-Plänen werden keine oder nur geringfügig praktische Veränderungen angenommen. Steigende Kosten würden z.B. (noch) kleinere Grundstücksgrößen nach sich ziehen, wobei hier in Knappheitsräumen ohnehin schon Parzellen mit 300 m<sup>2</sup> angeboten werden.

In wachsenden Regionen mit starker Wohnbaulandnachfrage würden die Kosten, die einer Kommune infolge des Einsatzes von Zertifikaten entstehen, vollumfänglich an die Grundstückskäufer weiter gegeben werden können. Es würde entsprechend zu einer moderaten Verteuerung beim Verkauf von Grundstücken kommen. Die befragten Kommunen in dieser Regionalskulisse würden bei Bedarf allesamt Zertifikate dazu kaufen.

#### **These 5:**

*Zertifikatehandel würde als Verfahrensbestandteil in die Bauleitplanung integriert werden können.*

### **Fall B: Verkauf von Zertifikaten**

Ein Verkauf von Zertifikaten durch die Kommune würde mit Blick auf nicht benötigte Wohnbaulandausweisungen in schrumpfenden Regionen sowie in Kommunen ohne räumliches Entwicklungspotenzial naheliegen (Dessau-Roßlau, Leipzig, Darmstadt, Freiburg). Im „Verkaufsszenario“ des Zertifikatehandels mit signifikanten Marktpreisen würde beispielsweise in der Stadt Dessau-Roßlau eine Marktbeobachtung durch das Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Denkmalpflege erfolgen und ein finanziell optimierter Verkauf von Zertifikaten angestrebt. Im Rahmen des Stadtumbaus könnte ein Flächenmanagement etabliert werden, welches die Einnahmen für die Innenentwicklung (etwa Stadtumbau) verwendet. Bei kritischen Haushaltssituationen bzw. erzwungener Haushaltskonsolidierung würden die Ein-

nahmen aus dem Verkauf von Zertifikaten dem allgemeinen Haushalt einer Kommune zu kommen.

Von Seite der Stadt Darmstadt wird angeregt diese Einnahmen aus dem Verkauf von Zertifikaten als zweckgebundene Einnahmen zu versehen. In strukturschwachen Kommunen könnte dadurch z.B. ein Rückbau oder die Modernisierung von Infrastruktur finanziert werden (Darmstadt).

Hinsichtlich der Erlössituation von Zertifikaten wird diese unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht als ein Geschäftsmodell für Kommunen bewertet (Schröder-Klings/Freiburg). Weiterstadt findet die sich ergebende mögliche Summe bei einem Verkauf von Zertifikaten hingegen attraktiv. Dies würde jedoch durch die anhaltende, angebotsorientierte Ausweisung von Gewerbeflächen konterkariert (Leipzig).

Mit dem Verkauf von Flächen würde eher zurückhaltend umgegangen, um gewisse Flächenreserven vorzuhalten. Die Initiative für den Verkauf würde daher eher von Seiten der Kämmerei kommen. Bei kommunalen Haushaltsnotständen könnte der Druck zur Veräußerung von Zertifikaten ansteigen (Falkensee).

Die Einnahmeverwendung nach einem Verkauf von Zertifikaten fiel – da ohne besondere Zweckbindung – in die Haushaltzuständigkeit des Kämmers (ZRK).

### **Gefahr des Hortens von Zertifikaten**

Mit Blick auf die kommunalen Handlungsmechanismen - speziell hinsichtlich angebotsorientierter Gewerbeflächenausweisung – wird darauf hingewiesen, dass ein Anreiz zum Horten von Zertifikaten gegeben und dies durch Ausgabe von Zertifikaten mit einem Verfallsdatum zu begegnen sei (Darmstadt, Velbert). Andere Kommunen erwarten ein strategisches Horten eher nicht, allenfalls aus Gründen der Reserveflächenvorhaltung (Falkensee, ZRK).

### **These 6:**

*Bei Zuständigkeiten und Abwicklung durch das Planungsamt sowie einer Zweckbindung der Mittel für Projekte der Innenentwicklung würde das Instrument in schrumpfenden Städten an Attraktivität gewinnen. Konflikte zur angebotsorientierten Gewerbeflächenausweisung und (planerisch erwünschter oder unerwünschter) Wohnbaulandausweisung wären vorprogrammiert. Im Extremfall könnte der Handel komplett durch die Kämmerei übernommen und damit jedweder planerischer Steuerung entzogen werden.*

### **Fall C: Generierung von weißen Zertifikaten**

Die Rücknahme von Baurechten wird als unrealistisch betrachtet und die Gefahr von Entschädigungsforderungen der Grundstücksbesitzer gesehen (Leipzig, Dessau-Roßlau, Weiterstadt, Velbert, Falkensee). Allenfalls gescheiterte und ohnehin schon „auf Eis“ liegende Bebauungspläne würden konfliktfrei zurückgenommen werden können (ZRK, Wettenberg). Es wird auch befürchtet, dass es Probleme mit der Kommunalaufsicht geben könnte, da in die Aufstellung eines Bebauungsplanes bereits entsprechende Finanzmittel geflossen sind, die im Wert höher sind, als die zu erzielenden Erlöse beim Verkauf der „weißen“ Zertifikate. Insbesondere aus dem Blickwinkel der doppelten Haushaltsführung könnte es hierdurch zur unzulässigen Vernichtung kommunaler Anlagewerte kommen (Weiterstadt). Hinsichtlich der Generierung von weißen Zertifikaten gibt es grundsätzliche Bedenken, dass dies Kommunen bevorteilt, die in der Vergangenheit im großen Maße Bauflächen im Außenbereich ausgewiesen haben und nun für diese Entwicklung belohnt werden (Schröder-Klings/Freiburg). Für Kommunen in ländlichen Regionen wird erwartet, dass eine Rücknahme von Baugebieten in den Ortschaftsbeiräten nicht durchzusetzen ist (Rottenburg, Velbert).

**These 7:**

*Weißer Zertifikate spielen in ihrer jetzigen Beschränkung unter Ausschluss von innerstädtischen Brachflächen aufgrund der geringen Menge sowie entschädigungsrechtlicher Ansprüche im Zuge der Rücknahme von Baurechten keine Rolle. Schrumpfende Städte hätten großes Interesse an der Veräußerung von Brachflächen im Innenbereich als „weiße Zertifikate“.*

### **5.3 Zertifikatehandel in der Flächennutzungs- und Regionalplanung**

Direkter Einfluss auf die Flächennutzungsplanung wird von den befragten Kommunen durch die Einführung des Zertifikatehandels nicht erwartet, da Zertifikate in diesem Planungsstadium nicht erworben werden müssten. Auch die Praxis von „Parallelabweisungen“ mit dem Ziel der Stärkung der kommunalen Verhandlungsposition gegenüber privaten Grundstückseigentümern wäre nicht tangiert (Wettenberg). Von Freiburg, Weiterstadt und Darmstadt wurde darauf hingewiesen, dass Flächenzertifikatehandel den Anreiz zur interkommunalen Zusammenarbeit verstärken könnte.. Dies wird speziell für Kommunen gesehen, die im Außenbereich nicht mehr wachsen können, aber noch über eine Flächenachfrage verfügen (Darmstadt, Freiburg). Es wäre denkbar, dass diese Kommunen Zertifikate an Umlandkommunen weitergeben und es dort dann zu entsprechenden Flächenabweisungen kommt, an denen alle partizipieren. Auf der anderen Seite wird aus der Praxis eines Zweckverbands darauf hingewiesen, dass die interkommunalen Abstimmungsprozesse durch das Handelsmodell komplizierter würden (ZRK).

**These 8:**

*Zertifikatehandel könnte bei der vorbereitenden Bauleitplanung interkommunale Handlungsansätze, jedoch ausschließlich mit Blick auf die Flächenneuausweisung, fördern. Die Abstimmung würde aber in bestehenden interkommunalen Modellen höheren Abstimmungsaufwand mit sich bringen.*

Hingegen wird bei allen Kommunen mit stärkeren Auswirkungen auf die Praxis der Regionalplanung gerechnet. Diese würde nach Einschätzung einiger Interviewpartner an Bedeutung verlieren (z.B. Konzept der zentralen Orte), da finanziell potente Kommunen überproportional stark Flächenzertifikate erwerben und auf Flächenneuausweisung drängen würden (Wettenberg). Ärmere Kommunen könnten hier nicht so agieren (Schröder-Klings/Freiburg). Als Reaktion könnte die Regionalplanung stärkere Flächensparvorgaben bei der Außenentwicklung vornehmen (Hessen/Bsp. Weiterstadt, Wettenberg): Bei der Fortschreibung des Regionalplans könnte bei der Aufstellung hochgerechnet werden, wie viele Zertifikate eine Kommune in 5 Jahren bekommen kann und dies kann dann in der Fortschreibung des Regionalplanes berücksichtigt werden. Bei Einführung des Zertifikatehandels könnten sich für die Regionalplanung umgekehrt auch dann Probleme ergeben, wenn zuvor schon bestimmte Kontingente der Entwicklung zugesprochen wurden, nun aber eventuell Restriktionen aufgrund von weniger als hierfür erforderlichen Zertifikaten bestünden.

Im Falle der schon heute sehr engmaschigen Regionalplanung im Regierungsbezirk Düsseldorf (Beispiel Velbert) würden durch Zertifikatehandel Konflikte, z.B. durch die Zuteilung geringerer Flächenkontingente als Zertifikatzuteilungen auftreten. In diesem Fall könnten auf regionaler Ebene Lenkungs- und Monitoringaufgaben des Zertifikatehandels durch die Regionalplanung übernommen werden.

## **These 9: Regionalplanung**

*Für die Regionalplanung könnten sich Friktionen ergeben, weil es der Regionalplanung bei Zuteilung von Kontingenten nicht erlaubt sein dürfte, die Ausnutzung dieser Kontingente zu untersagen. Es wird – zumindest in quantitativer Hinsicht – für möglich gehalten, dass die Regionalplanung in Teilen überflüssig wird.*

## **6. Steuerungswirkung und Alternativen zum Zertifikatsmodell**

Unabhängig vom den durch die Interviewpartner als eher praktikabel eingeschätzten Verfahrensaspekt artikulierten sich in allen Gesprächen massive Vorbehalte gegen die Wirkungen des Zertifikatehandels. Das Spektrum reichte von grundsätzlicher Skepsis gegenüber ökonomischen Modellen in der räumlichen Planung (Leipzig, Falkensee, ZRK) über die Frage nach der Notwendigkeit angesichts greifender regulativer Ansätze in Baden-Württemberg (Rottenburg).

So wird befürchtet, dass der Charakter einer unabhängigen räumlichen Planung, die nicht nur an Marktkriterien ausgerichtet ist, durch ein rein ökonomisch orientiertes Marktsystem weiter geschwächt wird (Falkensee). Es wird sogar die Gefahr gesehen, dass eine fachlich fundierte Stadtplanung als überflüssig erachtet wird, wenn das Finanzdezernat einen Zukauf oder Verkauf bzw. die Freigabe von Zertifikaten für die Neuausweisung von Bauflächen steuert (Rottenburg).

Angesichts der komplexen Steuerungsfaktoren in der Siedlungsentwicklung einschließlich der Marktfaktoren sowie der relevanten Akteure mit massiven Partikularinteressen (z.B. bei Konkurrenz um Großsiedlungen) wird es für unrealistisch gehalten, dass mit einem zentral angelegten ökonomischen Steuerungsmodell wie das Zertifikatmodell praktisch eine steuernde Wirkung oder auch Anreize in Richtung „Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme“ durchgesetzt werden kann (ZRK, Leipzig, Rottenburg)

Eine generelle Lenkungsfunktion im Hinblick auf eine Beschränkung der Ausweisungen auf der grünen Wiese wird in Frage gestellt. Hierfür würde der Preis für die Zertifikate zu gering voraussichtlich zu gering sein (Weiterstadt, Schröder-Klings/Freiburg). Negative Wechselwirkungen könnten eintreten. Treibt z.B. eine Kommune einerseits Innentwicklung voran und verkauft ihre nicht benötigten Zertifikate, so kann es dann an einem anderen Ort zu Außenentwicklungen kommen, wo es z.B. aus regionalplanerischen Gründen nicht sinnvoll ist bzw. können so wiederum Kommunen wachsen, die sich den Kauf der Zertifikate leisten könnten. Weniger Flächeninanspruchnahme findet so nicht statt, sondern diese wird nur verlagert (Rottenburg, Falkensee, Schröder-Klings/Freiburg).

Generell wird befürchtet wird, dass ein Zertifikatehandel finanzstarke Kommunen bevorzugen, da finanzschwache Gemeinden keine Kaufkraft auf dem Markt haben. Finanzstarke Kommunen werden eher noch stärker wachsen, so dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede in den jeweiligen Regionen verschärfen werden (Falkensee, Wettenberg, Schröder-Klings/Freiburg).

### **These 10:**

*Die Kommunen weisen darauf hin, dass auch nach Einführung des Zertifikatehandels die massiven flächenpolitischen Konflikte weiterbestehen. Deren Aushandlung würde sich jedoch weniger am konkreten Raum sondern abstrakt auf Berechnungsnachweise für Zertifikate verlagern. Von kommunaler Seite kann daher nicht mit einer Akzeptanz des Zertifikatehandels gerechnet werden.*

## Alternativen

Angeregt werden dagegen Modelle regional gesteuerter und ausgehandelter Siedlungsentwicklung, ggf. sinnvoll ergänzt von der Bildung eines Fonds zur Entwicklung von Brachflächen (ZRK, Niedersachsen).

Ebenso verweisen Kommunen auf den Erfolg regulativer Instrumente (Rottenburg). So agieren beispielsweise in Baden-Württemberg die Genehmigungsbehörden mittlerweile so streng, dass vor der Neuausweisung einer neuen Baufläche belegt werden muss, dass keine Flächenpotenziale mehr vorhanden sind: Das baden-württembergische Wirtschaftsministerium hat dazu im Januar 2009 die "Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für Flächennutzungspläne und für genehmigungsbedürftige Bebauungspläne" herausgegeben. Im „Strategieprogramm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs - Bilanz zur Umsetzung und Ausblick, Januar 2011“ des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr heißt es dazu: "Die Hinweise zur Plausibilitätsprüfung werden durch Zielvereinbarungen zwischen dem WM und den Regierungspräsidien (als Genehmigungsbehörden für Stadtkreise und Große Kreisstädte) und den Landratsämtern (als Genehmigungsbehörden für kleinere Kommunen) umgesetzt. Die Hinweise wurden mit dem Ziel entwickelt, einen landeseinheitlichen, stringenten Maßstab bei der Genehmigung insbesondere von Flächennutzungsplänen zu erreichen. Im Zentrum steht der durch die Gemeinde nach § 1 Absatz 3 in Verbindung mit § 1a Absatz 2 BauGB zu führende Flächenbedarfsnachweis. Es werden insbesondere die für die Prüfung erforderlichen Daten und Angaben des Plangebers (regionale Strukturdaten und Angaben zu vorhandenen Flächenpotenzialen auch der Innenentwicklung) sowie die Grundlagen der Prüfung des Wohnbauflächenbedarfs und des Gewerbeflächenbedarfs dargestellt. Die Hinweise werden nicht erst im Genehmigungsverfahren, sondern auch bereits in der Planungsphase und insbesondere im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange herangezogen."<sup>1</sup>

In Konsequenz bedeutet dies, dass mit dieser Genehmigungspraxis bei einer Neuausweisung von Bauflächen eine Notwendigkeit für diese neuen Bauflächen besteht. Die Stadtplanung steht hier im Vordergrund und eine marktwirtschaftliche Steuerung der Flächenausweisung mit Zertifikaten ist nicht erforderlich (Rottenburg).

---

<sup>1</sup><http://www.um.badenwuerttemberg.de/servlet/is/49873/Eckpunkte%202011%20Strategieprogramm%20Flaechenverbrauch.pdf?command=downloadContent&filename=Eckpunkte%202011%20Strategieprogramm%20Flaechenverbrauch.pdf>

## 7. Anhang A: Befragungsprotokolle (ungekürzt)

### Bergisch-Gladbach

Dokumentation des Gesprächs vom 10.11.2011

#### Teilnehmer:

Frau Wehrheit, Stadt Bergisch-Gladbach

Herr Dr. Ferber, STADT+

#### Block A: Rahmenbedingungen

Die Stadt Bergisch-Gladbach mit ca. 105.000 Einwohnern liegt im ersten und zweiten Suburbanisierungsring der Stadt Köln. Die Bevölkerungszahl ist stagnierend bis leicht abnehmend. In der aktuellen Wohnbaulandanalyse zeichnet sich eine starke Nachfrage für Bestandsimmobilien, insbes. in den verkehrstechnisch günstig gelegenen Stadtteilen ab.

Die Ausweisung von Wohnbauflächen im Außenbereich findet nur noch kleinmaßstäblich (ca. 5-10 Bauplätze) und in der Regel in enger Kooperation mit privaten Grundstückseigentümern und Entwicklern statt. Geeignete Standorte werden in einer auf 15 Jahre hin angelegten Wohnbaulandentwicklungsstruktur festgelegt.

Bei Gewerbeflächen (und Gewerbesteuerereinnahmen) weist Bergisch-Gladbach Defizite auf. Deshalb bemüht sich die Stadt um eine Neuausweisung eines ca. 5 ha großen Gewerbegebietes. Im Regelfall erfolgt die Ausweisung im Zuge eines regulären Bauleitplanverfahrens. Folgekostenberechnungen werden nicht in laufenden Verfahren durchgeführt sind jedoch über das REFINA-Projekt LEANcom in die Wohnbaulandstrategie eingeflossen.

#### Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel

Bei einer Einführung des Flächenzertifikatehandels würden zunächst mit Blick auf die Regional- und Flächennutzungsplanung keine veränderten Strategien erwogen werden.

Konsequenzen für die Bauleitplanung

#### ***Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus/Zukauf:***

Der Zertifikatehandel müsste als neues Element in das Regelverfahren der Bauleitplanung integriert werden. Eine Entscheidung zur internen Durchführung und Zuständigkeit müsste zwischen der Fachabteilung für Stadtentwicklung, der Bauleitplanung und der Abteilung für Wirtschaftsförderung/Liegenschaften im Verwaltungsausschuss getroffen werden. Die grundsätzlichen Verantwortlichkeiten und eine aus Sicht der Stadtentwicklung wünschenswerte Zweckbindung potentieller Einnahmen für Projekte der Innenentwicklung müssten auch durch das Kommunalparlament bestätigt werden. Beobachtung eines „Marktes“ und der Handel könnten durch das Planungsamt übernommen werden.

Im „virtuellen“ Regelablauf würde bei einer Zuständigkeit der Stadtentwicklung zunächst zwischen der Ausweisung von Wohnbauland und von gewerblichen Flächen unterschiedlich werden. Weitere Auswirkungen auf das Regelverfahren würden nicht erwartet. Für Entscheidungen zur Ausweisung von Wohnbauland kann Zertifikatehandel gleichermaßen als „Routinevorgang“ abgearbeitet werden.

Dies würde bei gewerblichen Flächen aufgrund der Singularität (1 großes Gebiet in 20 Jahren) nicht der Fall sein. Der ggf. notwendige Zukauf von Zertifikaten würde hohe politische Priorität haben, jedoch abhängig vom Zeitpunkt des Mitteleinsatzes eine weitere Hürde bei

der Vorfinanzierung des Gewerbegebietes darstellen (Planungskosten, Grunderwerb, Erschließung).

**Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern**

Aufgrund der ohnehin schon großen Widerstände bei der Neuausweisung von Bauland im Außenbereich würde ein Verkauf von Zertifikaten nicht angestrebt.

**Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten**

Gebiete, die in diese Kategorie fallen, sind in geringen Umfang vorhanden und wurden zu meist aufgrund von Problemen im Genehmigungsverfahren sowie verschärfter Naturschutzanforderungen nicht realisiert. Ein Verkauf dieser „weißen Zertifikate“ würde positiv gesehen.

**Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Eine signifikante Veränderung der Entwicklungschancen würde durch die Einführung eines Zertifikatehandels voraussichtlich nicht eintreten. Den durchaus vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen in den § 34 Gebieten würde höhere Aufmerksamkeit zuteil, der Anreiz zum Flächensparen wäre im Bereich von Wohnbauland gegeben.

Zertifikatehandel würde in Bergisch-Gladbach zu einer stärkeren Orientierung auf Innenentwicklungspotenziale beitragen und zu einem sparsameren Einsatz zugeteilter Zertifikate bzw.- den Verkauf freier Zertifikate zugunsten von Projekten der Innenentwicklung führen. Diese Abwägungsentscheidung wäre spätestens zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses zu treffen.

**Darmstadt**

Dokumentation des Gesprächs am 07.11.2011

**Teilnehmer:**

Frau Laute, Stadtplanungsamt Wissenschaftsstadt Darmstadt  
Herr Dr.-Ing. Kissel, Stadtplanungsamt Wissenschaftsstadt Darmstadt  
Herr Dr. Schrenk, CDM Consult GmbH

**Block A: Rahmenbedingungen**

Darmstadt hat aktuell 145.500 Einwohner und erfreut sich nach wie vor einer großen Nachfrage nach Wohnen.

Infolge des Abzugs der Amerikaner sind eine ganze Reihe von militärischen Liegenschaften leer stehend. Diese Kasernenareale sind z.T. als Außenbereichsflächen definiert (z.B. Kelly-Baracks) und gehören nicht zum Siedlungsbereich. Allerdings handelt sich um Flächenrecyclingstandorte, die nicht unter den Zertifikatehandel fallen dürften.

Im Außenbereich gibt es keine Flächen mehr, so dass keine neuen Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen werden können. Im begrenzten Maße sind noch Arrondierungen möglich. Im Norden besteht aufgrund des Frankfurter Flughafens eine Siedlungsbeschränkungszone, ansonsten gibt es Landschaftsschutzgebiete und FFH-Gebiete.

Das letzte Baugebiet, das im Norden ausgewiesen wurden, war das Blütenviertel, dessen Bebauungsplan noch vor der Einrichtung einer Siedlungsbeschränkungszone verabschiedet wurde.

Im Vorfeld der Erstellung von B-Plänen hat man alle Modelle hinsichtlich Grundstückserwerb, Umglegung, etc. realisiert. Die Stadt hat z.B. in der Vergangenheit Flächen erworben, siehe K6. In Eberstadt sind die neuen Bauflächen bei den privaten Grundstückseigentümern verblieben. Bei den Konversionsprojekten hat die Stadt z.T. die Flächen gekauft oder ihre Pro-



jektentwicklungsgesellschaft GVD hat die Grundstücke erworben, Beispiel St. Barbara-Siedlung. Bei einigen Projekten hat man in der Vergangenheit auch mit einer Umlegung gearbeitet.

Die Grundstückspreise für Wohnbauflächen liegen in Darmstadt bei bis zu 500 €/m<sup>2</sup>. In älteren Stadtquartieren bei 320 €/m<sup>2</sup> bei Zeilenbebauung, im Martinsviertel bei 430 €/m<sup>2</sup>. Gewerbeflächen sind für ca. 260 €/m<sup>2</sup> auf dem Markt.

Neuausweisungen erfolgten über B-Pläne, auch Umlegungsverfahren wurden realisiert. Für Einzelvorhaben wurden auch schon V+E-Pläne umgesetzt.

Träger des Verfahrens ist die Kommune. Planungsleistungen werden z. T. auch vergeben. Inhalte und Verfahren werden durch die Stadt gesteuert.

Folgekostenbetrachtungen wurden in der Vergangenheit nicht durchgeführt. Bei zukünftigen Vorhaben, insbesondere der Konversion, wird dies allerdings eine Rolle spielen. Kostenverlagerungen spielen bei den anfallenden Erschließungskosten eine Rolle. Im Telekomareal hat man die Erschließungskosten über einen städtebaulichen Vertrag weiter gegeben.

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Aus dem Flächenzertifikatehandel werden keine Folgen für die Regional- und Flächennutzungsplanung erwartet.

Im Norden von Darmstadt würde man aufgrund des Einwohnerwachstums noch ca. 30 ha an neuem Bauland ausweisen. Dies ist aber aufgrund der Siedlungsbeschränkungszone nicht möglich.

Darmstadt besitzt eine starke Flächennachfrage und hat aktuell 145.500 Einwohner. Damit besteht ein starkes Einwohnerwachstum. Es wurden in den vergangenen 10 Jahren durchschnittlich etwa 600 WE pro Jahr fertig gestellt und diese Rate wird wohl auch in den kommenden Jahren auf diesem Niveau verbleiben. Bevölkerungswachstumsmöglichkeiten nach innen ergeben sich aus dem Zuzug von Einwohnern z.B. ins Woogviertel. Hier können Wohnungen, in denen vorher nur eine Person wohnte, mit 4 bis 5 Einwohnern (Familien) belegt werden.

### ***Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus***

Aufgrund der beschränkten Entwicklungsmöglichkeiten nach außen hin ist ein Zukauf von Zertifikaten für Darmstadt kein Thema. Auch die Ausweisung zertifikatspflichtigen Baulandes kommt aufgrund der Darmstädter Situation nicht in Frage.

Man zieht in Erwägung, Zertifikate evtl. aufzusparen, um sie zu einem späteren Zeitpunkt im Norden von Arheiligen einzusetzen, sollte die Siedlungsbeschränkungszone infolge von leiseren Flugzeugen verkleinert werden.

Für eine Verwaltung der Zertifikate kommen verschiedene Ämter in Darmstadt infrage: Eine Verwaltung der Zertifikate könnte im Liegenschaftsamt oder beim Immobilienmanagement (IDA) stattfinden. Eine Verwaltung der Zertifikate wäre auch bei der Stadtplanung oder Stadtentwicklung denkbar. Entscheidungen über den Kauf oder Verkauf von Zertifikaten müssten in der Stadtverordnetenversammlung stattfinden. Dieser Kauf oder Verkauf würde quasi wie ein Grundstücksgeschäft gehandhabt werden.

Grundsätzlich wird das Thema Zertifikatehandel bzw. -verwaltung der Zertifikate als ein Problem bei der dünnen Personaldecke der Stadt gesehen. Die Verwaltung hat im Bereich Planung und Bauen immer mehr Aufgaben zu bewältigen (z.B. Klimaschutz).

### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Hier wäre wieder eine Rückkoppelung mit den Fachämtern erforderlich. Es müsste wiederum die Stadtverordnetenversammlung zustimmen. Die Einnahmen würden dem normalen Haushalt zufließen. Einnahmen der Stadt gehen generell ungebunden in einen großen Topf.

### ***Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten***

Dies wird als unrealistisch für Darmstadt gehalten, da es sowieso zu wenig Bauflächen gibt. Hinsichtlich des Themas Entschädigungen wird angemerkt, dass nach 7 Jahren entschädi-

gungslos ein Bebauungsplan aufgehoben werden kann. In Schrumpfungsbereichen kann dies ein Anreiz sein und das Geld könnte dann in eine Verbesserung der Infrastruktur investiert werden.

### **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Es wird nicht damit gerechnet, dass es zu einer Flächenverknappung kommt. Dies wird als positiver Ansatz im Sinne einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme begrüßt. Allerdings haben durch eine Flächenverknappung alle Gemeinden Nachteile in ihren Entwicklungschancen. Darmstadt ist jetzt schon durch seine Lage beschränkt und kann kaum mit Umlandgemeinden konkurrieren (Beispiel Weiterstadt und das Loop 5).

Ein Ausweichen auf § 34 BauGB wird durch die Einführung eines Flächenzertifikatehandels nicht erwartet. Mit § 13a BauGB hat man gute Erfahrungen gemacht. Man prüft dabei vorab mit dem Grünflächenamt zusammen ob § 13a BauGB möglich ist.

Es wird kritisch betrachtet, ob es wirklich zu einer stärkeren Beschränkung der Außenentwicklung durch die Einführung eines Flächenzertifikatehandels kommt. Kommunen haben oft vielfach das grundsätzliche Bestreben zu wachsen, von daher werden sie dann auch Zertifikate erwerben, wenn es erforderlich ist.

Die Gefahr des Zertifikatehortens könnte über ein Monitoring sowie die Einführung eines „Zerfallsdatums“ für die Zertifikate unterbunden werden.

Die Frage einer Vorfinanzierung von Zertifikaten wäre im Zusammenhang mit dem kommunalen Haushaltsrecht abzuklären. Beim Verkauf könnte man sich vorstellen, dass es sich um eine gebundene Einnahme handelt.

Es könnte versucht werden, die Verkaufserlöse von Flächenzertifikaten für Umweltprojekte zweckgebunden zu verbuchen. Dies wäre dann vergleichbar dem Handel mit Ökopunkten.

Ein Verkauf von Zertifikaten könnte für Darmstadt etwa eine Einnahme von 4 Mio. € bedeuten, wenn man den gleichen Kostenansatz wie bei der Berechnung der Zertifikate für Weiterstadt ansetzt.

Eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit könnte durch diesen Ansatz des Zertifikatehandels gefördert werden.

## **Dessau-Roßlau**

Dokumentation des Gesprächs vom 10.11.2011

### **Teilnehmer:**

Herr Dr. Stahl, Stadt Dessau-Roßlau

Herr Dr. Ferber, STADT+

### **Block A: Rahmenbedingungen**

Die Stadt Dessau-Roßlau ist aus einer Gemeindegebietsreform im Jahre 2007 entstanden. Sie hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt 86.840 Einwohner, erwartet jedoch bis zum Jahr 2025 einen Rückgang auf 71.497 Einwohner.

Dessau-Roßlau aktualisiert gegenwärtig sein Stadtentwicklungskonzept, welches sich insbesondere in Bereich „Wohnen“ mit weiterhin hohen Leerstandszahlen konfrontiert sieht (~13 % aller Wohnungsbestände). Dennoch ist eine Diversifizierung Wohnungsangebotes notwendig (einschließlich neuer Einfamilienhausgebiete).

Das fusionierte Stadtgebiet ist sehr großflächig und hat eine Nord-Süd-Ausdehnung von ca. 30 km.

Die Neuausweisung von Wohnbauland findet unter kommunaler Regie nicht statt, allerdings sind private Entwickler im Bereich des Einfamilienwohnungsbaus aktiv. (planerische Vorleistungen durch V+E Pläne)

Gewerbliche Flächen sind noch in ausreichendem Umfang vorhanden.

Folgekostenbetrachtungen werden intern mit Blick auf die soziale Infrastruktur angestellt.

Umfangreiche Flächen im Innenbereich werden nicht genutzt und können als „weiße Zertifikate“ zur Verfügung gestellt werden. Die Zuständigkeiten wären zu klären, würden jedoch voraussichtlich im Dezernat für Wirtschaft und Stadtentwicklung bleiben. Hier wird auch der Grundstücksverkehr abgewickelt.

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Regionalplanerische Randbedingungen und die regulative Praxis der Flächennutzungsplanung würden sich nicht signifikant ändern.

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

**Fall 1 „Zukauf von Zertifikaten“ würde in Dessau-Roßlau keine Rolle spielen.**

**Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern**

Aufgrund der geschilderten Rahmenbedingungen würde die Stadt Dessau-Roßlau ihre zugeordneten Zertifikate wahrscheinlich verkaufen (Fall 2). Eine „Marktbeobachtung“ würde durch das Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Denkmalpflege möglich sein. Im Rahmen des Stadtumbaus wurde ein Flächenmanagement etabliert; Grundlagen für ein Baulückenkataster sind vorhanden, eine Flächenbilanzierung wird im Stadtentwicklungskonzept angestrebt.

Wie eine budgetäre „Bewertung“ zugeteilter Zertifikate nach ihrem Marktwert innerhalb des kommunalen Haushalts erfolgen würde, wäre noch zu klären.

Eine Verwendung der Einnahmen für die Innenentwicklung (etwa Stadtumbau) würde angestrebt, ist jedoch aufgrund der Haushaltssituation bzw. -konsolidierung nicht gesichert.

**Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten**

Die Gebiete mit rücknehmbaren Baurechten spielen in Dessau-Roßlau eher keine Rolle. Der umfangreiche Gebäuderückbau zur Konsolidierung des Wohnungsmarktes erfolgt in der Regel in BauGB § 34er Bereichen. Dieser Stadtumbau folgt der Strategie „Landschaftszug“, der im Flächennutzungsplan als Grünflächen dargestellt wird. Für das künftige Stadtumbaugebiet Zoberberg wären bei Rückbaumaßnahmen allerdings ein B-Plan aus den 1990er Jahren zu beachten.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Entwicklungschance der Stadt Dessau-Roßlau würden nicht beeinträchtigt, eher würden sich durch Einnahmen aus dem Verkauf von Zertifikaten neue finanzielle Möglichkeiten zur Finanzierung von Brachflächenrevitalisierungen bzw. Grünkonzepten ergeben.

Bei höheren Marktpreisen würden sich auch eine „Professionalisierung“ im Verkauf ausprägen, so dass auch das vorübergehende Horten von Zertifikaten eine Rolle spielen könnte.

Auswirkungen auf das kommunale Haushaltsrecht werden nicht erwartet.

## Schröder-Klings, SK Kommunalberatung

Dokumentation des Gesprächs am 02.11.2011

### Teilnehmer:

Herr Schröder-Klings, SK Kommunalberatung, Stadtdirektor a.D. ,  
vom 1.1.2007 bis 31.12.2010 Baureferent der Stadt Freiburg; von 2003 bis 2006 Projektleiter für die Aufstellung des neuen Freiburger Flächennutzungsplans 2020; von 1997 bis 2002 Verbandsdirektor des Zweckverbandes Gewerbepark Breisgau (interkommunales Gewerbegebiet)

Herr Dr. Schrenk, CDM Consult GmbH

### Block A: Rahmenbedingungen

Freiburg hat aktuell etwa 220.000 Einwohner. In früheren Jahrzehnten wurde in Freiburg in Form einer Angebotsplanung gearbeitet und es wurden im FNP 1980 noch großflächig neue Bauflächen ausgewiesen, von denen im Jahr 2005 noch 165 ha an Bauflächen nicht umgesetzt waren. Bei der Aufstellung des neuen FNP 2020, der Ende 2006 wirksam wurde, mussten dann 83 ha Bauflächen aus dem FNP heraus genommen werden, da diese Flächen mittlerweile unter Naturschutz gestellt worden waren oder aus anderen Gründen (Hochwasserschutz, regionalplanerische Beschränkungen etc.) nicht mehr für eine Siedlungsentwicklung in Betracht kamen. Stattdessen wurden nur noch 43 ha neue Bauflächen im FNP2020 dargestellt, so dass die Siedlungsfläche gegenüber den Darstellungen im FNP 1980 um ca. 40 ha reduziert werden konnte. Die Siedlungsfläche hatte sich in Freiburg in den 80er und 90er Jahren noch immer weiter im Außenbereich ausgedehnt; als letztes sehr großes Gebiet wurde ab 1990 der ca. 70 ha große Stadtteil Rieselfeld entwickelt. Die Wende zu einem Vorrang der Innenentwicklung kam ab 1994 mit der Planung für den neuen ca. 40 ha großen Stadtteil Vauban, der ab 1998 durch die Konversion einer aufgegebenen französischen Militärkaserne entstanden ist.

Von 2007 bis 2011 wurden dann zahlreiche kleinere Flächen zwischen 1 und 3 ha im Innenbereich – vor allem auf Gewerbebrachen - für den Wohnungsbau entwickelt. Die Nachfrage nach Wohnungen ist in Freiburg weiterhin sehr hoch, da die Stadt ein sehr attraktiver Standort aufgrund der Universität und der stark wachsenden Universitätsklinik ist, die mit fast 10.000 Beschäftigten der größte Arbeitgeber ist. Nach wie vor ist ein starker Zuzug zu beobachten - auch aus dem Umland. Der Anstieg des individuellen Wohnflächenbedarfs von durchschnittlich 0,3 m<sup>2</sup> pro Person im Zeitraum von 1987 bis 2004 hat sich in den letzten Jahren seit 2005 bis 2010 auf 0,2 m<sup>2</sup>/Jahr reduziert und entspricht damit der Prognose, die dem FNP 2020 zugrunde liegt. Dieser auch in Zukunft erwartete Anstieg hängt neben den gestiegenen Ansprüchen an das Wohnen vor allem mit der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen zunehmenden Anzahl von Single-Haushalten zusammen.

Freiburg stößt in seinen Außenbereichen an die Grenzen des Siedlungswachstums durch Naturschutzflächen, Natura 2000-Flächen, Hochwasser- und Wasserschutzgebiete sowie regionale Grünzüge und andere regionalplanerische Beschränkungen. Eine Siedlungsflächenentwicklung kann im Außenbereich fast nur noch in den eingemeindeten Stadtteilen von Freiburg stattfinden.

Das Preisniveau für Bauflächen liegt bei Wohnen bei 300 bis 350 €/m<sup>2</sup> als Untergrenze und reicht in den attraktiven Lagen von 500 bis 1.000 €/m<sup>2</sup>. Vorrangig wurden in den letzten Jahren Grundstücke entwickelt, die im städtischen Eigentum stehen; dies sind allerdings noch ca. 20 % der neuen Wohnbauflächen im FNP 2020, während 80 % in privatem Eigentum stehen.

Im Gewerbeflächenbereich sind nur noch sehr wenige Flächen vorhanden. 1/3 des mit ca. 60 ha netto ermittelten Gewerbeflächenbedarfs wird dabei nach der Begründung zum FNP 2020 ausdrücklich über das interkommunale Gewerbegebiet Breisgau auf dem ehemaligen Militärflughafen Bremgarten (ca. 20 km südlich von Freiburg) abgedeckt; es handelt sich um

ca. 20 ha Fläche, die Freiburg auf diesem Standort für Umsiedlungen vor allem großflächiger Betriebe aus der Stadt bereit stehen. Von 1998 bis 2011 sind im Gewerbepark Breisgau von über 80 ha verkauften Gewerbegrundstücken ca. 14,5 ha für Umsiedlungen oder Erweiterungen Freiburger Betriebe verkauft worden. Insgesamt stehen auf diesem Konversionsgelände ca. 150 ha Nettogewerbeflächen zur Verfügung.

Ein aktuelles Projekt in Freiburg ist die Standortentwicklung des ehemaligen Güterbahnhofs mit ca. 29 ha Nettogewerbeflächen vor allem für den Dienstleistungs- und Wissenschaftsbereich. Diese nördlich der Innenstadt gelegenen Flächen stehen im Eigentum der Fa. aurelis und sind teilweise noch durch längerfristige Mietverträge gebunden. Der erste Teilbauplan ist im Sommer 2010 in Kraft getreten.

Die einzige größere im FNP2020 dargestellte gewerbliche Baufläche im Außenbereich (ca. 15 ha brutto, 10 ha netto), die vor allem für hochwertige Produktionsbetriebe vorgesehen ist, liegt im Gebiet Haid Süd und stellt die südliche Erweiterung des ca. 200 ha großen Gewerbegebiets Haid dar. Sie wird von der Stadt als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme realisiert. Die Grundstücke wurden hier inzwischen für 45 bis 49 €/m<sup>2</sup> erworben. Der kostendeckende Verkaufspreis für diese Gewerbeflächen wird wegen der hohen Aufwendungen für Erschließung und Ausgleichsmaßnahmen voraussichtlich bei ca. 170 €/m<sup>2</sup> liegen. Sonst bewegen sich die Preise für Gewerbegrundstücke je nach Lage zwischen 140 und 200 €/m<sup>2</sup>.

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten der Stadt Freiburg sich noch im Außenbereich zu entwickeln, versucht man verstärkt interkommunale Ansätze zu verfolgen, die auch durch Forschungsprojekte begleitet wurden (KOMREG im Rahmen von REFINA und PFIF im Rahmen von BWPLUS).

Früher wurden in Freiburg jährlich noch 1.000 Wohneinheiten fertig gestellt, heute werden gerade noch 600-700 Wohneinheiten errichtet.

Die Einwohnerzahl von Freiburg ist von 130.000 im Jahre 1956 auf 220.000 Einwohner im Jahr 2011 gestiegen.

Bei der Ausweisung neuer Bauflächen spielen soziale Aspekte eine Rolle. Auch private Bauherren werden über städtebauliche Verträge verpflichtet, über öffentliche Förderprogramme preisgünstigen Wohnungsbau zu realisieren. Die Finanzverwaltung der Stadt möchte zwar mit der Entwicklung städtischer Bauflächen auch Geld zur Haushaltssanierung verdienen, aber es reicht in der Regel bei solchen Projekten nur zu einer schwarzen Null.

Die Stadt legt bei der Erschließung von Neubaugebieten alle Kosten über städtebauliche Verträge auf die privaten Eigentümer und bei städtischen Grundstücken über die Kaufverträge auf die Grundstückskäufer um. Auch alle Kosten, die durch die Eingriffs-/ Ausgleichsregelung entstehen, werden einschließlich der anfallenden Pflegekosten für 30 Jahre umgelegt.

Ab 2013 bis 2017 soll der bestehende FNP 2020 für den Zeitraum bis 2035 fortgeschrieben werden.

Im Innenbereich wird vor allem auf Gewerbebrachen häufig mit einem klassischen VEP gearbeitet. Die Aufteilung von Wohnen und Gewerbe kann dann in Mischgebieten bei einem Verhältnis von bis zu 80 % zu 20 % liegen.

In städtischen Baugebieten im Innenbereich arbeitet man auch mit § 13 a BauGB mit einer frühzeitigen informellen Beteiligung. Allerdings wurde hier auch die Erfahrung gemacht, dass dieses Verfahren teilweise länger dauert als normale Bebauungsplanverfahren.

Umlegungsverfahren hat man bisher in der Regel auf freiwilliger Basis und als amtliche Umlegung nur ausnahmsweise vor allem in den eingemeindeten Ortschaften bei vielen Grundstückseigentümern durchgeführt.

Bis 2006 wurden fast alle Bebauungspläne durch das Stadtplanungsamt selbst erstellt. Mittlerweile erfolgt dies teilweise verstärkt auch durch externe Planungsbüros, um die gestiegene Anzahl von Verfahren für kleinere Baugebiete zeitnah abwickeln zu können. Bei der Stadt verbleibt aber auch in diesen Fällen ein erheblicher Steuerungsaufwand.

Mit dem Instrument des Folgekostenrechners wird noch nicht gearbeitet, aber man macht überschlägige Kalkulationen, um bei der Flächenausweisung kostendeckend zu arbeiten.

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Im Hinblick auf die Nutzung von Zertifikaten gibt es Bedenken insbesondere hinsichtlich von Kommunen, die in der Vergangenheit bereits viele Flächen ausgewiesen haben und nun Ausweisungen zurück nehmen könnten, um weiße Zertifikate zu generieren.

Eine direkte Auswirkung auf die Flächennutzungsplanung wird nicht erwartet. Das Problem wird eher in einem Einfluss auf die Regionalplanung erwartet: Diese verliert ihre Steuerungswirkung (z.B. Konzept der zentralen Orte), da finanziell potente Gemeinden Bauflächen weiter ausweisen können, wenn sie Zertifikate zukaufen, während ärmere Kommunen nur Bauflächen entsprechend ihrer Anzahl von zugewiesenen Zertifikaten neu ausweisen können. Insgesamt gesehen werden die reichen Kommunen sich mehr leisten können - von daher werden sich die Unterschiede in der Entwicklung verstärken.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten wird der Zertifikathandel nicht als ein Geschäftsmodell für Kommunen bewertet – dafür sind die Summen zu gering.

Die Zuteilung von Zertifikaten aufgrund der Bevölkerungsanzahl wird als Problem gesehen, da die Einwohnerzahlen häufig zu groß angesetzt sind, weil Bevölkerungsfortschreibung durch das Statistische Landesamt in Baden-Württemberg vor allem bei den Universitätsstädten erhebliche Fehler aufweist, wie sich bei der Volkszählung 1987 gezeigt hat und auch der aktuelle Abgleich mit den Melderegistern erwarten lässt.

### ***Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus***

Die Zertifikate würden mit dem Aufstellungsbeschluss fällig werden. Eine Verwaltung der Zertifikate erfolgt im Planungsamt, ein Beschluss zum evtl. erforderlichen Zukauf von Zertifikaten muss im Gemeinderat getroffen werden.

### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Beim Verkauf von Zertifikaten würden der Bürgermeister und Kämmerer wahrscheinlich die Entscheidung treffen und der Gemeinderat muss dann zustimmen. Allerdings wird der ökonomische Anreiz als zu gering erachtet, um hier groß in ein Verkaufsgeschäft einzusteigen.

### ***Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten***

Hier würden Kommunen belohnt, die in der Vergangenheit zu großzügig neue Baugebiete ausgewiesen haben.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Die Regelungen der §§ 34 und 35 BauGB werden wohl nicht stärker genutzt werden, um den Zertifikathandel zu umgehen. Die Bauaufsichtsbehörden (LRA bzw. RP) würden schon prüfen, dass anstelle der Aufstellung von Bebauungsplänen Baugenehmigungen nach § 34 BauGB und § 35 BauGB erteilt werden, damit der Zertifikathandel nicht umgangen wird.

Direkte Auswirkungen auf das kommunale Haushaltsrecht werden nicht erwartet. Alle entstehenden Kosten werden an die Käufer von Grundstücken weiter gereicht. Die Preise würden sich zwar erhöhen, aber eine Lenkungsfunktion wird aufgrund des verhältnismäßig geringen Preises nicht erwartet.

Wahrscheinlich würde Freiburg als noch wachsende Stadt, die aber grundsätzlich mit ihrer Außenentwicklung an Grenzen stößt, bei einer Einführung des Zertifikathandels versuchen, mit umliegenden Kommunen noch stärker interkommunal zusammen zu arbeiten und ggf. an diese Zertifikate abtreten, damit neue, erforderliche Bauflächen geschaffen werden können.

# Rottenburg am Neckar

Dokumentation des Gesprächs vom 03.11.2011

## Teilnehmer:

Herr Dr. Keppel, Baubürgermeister der Stadt Rottenburg am Neckar  
Herr Dr. Schrenk, CDM Consult GmbH

## Block A: Rahmenbedingungen

Rottenburg hat aktuell 43.000 Einwohner und besteht aus 17 Stadtteilen. Seit vielen Jahren betreibt Rottenburg eine konsequente Innenentwicklung. Im Innenbereich werden über Innenentwicklungspläne noch verfügbare Flächenpotenziale genutzt. Es gibt ein Baulückenkataster und mittlerweile auch ein Leerstandskataster. Aus diesen Katastern ist ersichtlich, dass in Rottenburg sehr viele Flächenpotenziale und insbesondere auch Wohnungen (in Mietshäusern bzw. Einfamilienhäusern), die leer stehen, vorhanden sind. Leerstände nehmen insbesondere auch in Einfamilienhausgebieten aus den 70er Jahren zu. Problematisch erweist sich hier die Qualität der Bausubstanz hinsichtlich der energetischen Ansprüche. Aufgrund des demographischen Wandels werden sich diese Leerstände in den kommenden Jahren noch verstärken.

Aktuell ist ein neues Baugebiet mit 2,5 ha Größe in Planung. Allerdings erweist sich die Ausweisung dieses Baugebietes als schwierig, da das zuständige Landratsamt den Nachweis fordert, dass alle Bauflächenpotenziale im Innenbereich ausgeschöpft sind.

In Rottenburg ist ein Einwohnerzuwachs als Mittelstadt durch den Zuzug von älteren Mitbürgern zu beobachten. Speziell Eltern aus ländlicheren Regionen, deren Kinder aus dem Haus sind, ziehen zurück in die Stadt. Es besteht entsprechend eine große Nachfrage nach Eigentumswohnungen (mit Aufzug).

Die aktuellen Grundstückspreise liegen für Wohnen bei 200 - 290 €/m<sup>2</sup> im Gebiet Kreuzerfeld-Süd (einem 10 Jahre alten Baugebiet). In den Stadtteilen liegt der Preis bei etwa 150 €/m<sup>2</sup>. Gewerbeflächen sind für ca. 60 bis 80 €/m<sup>2</sup> auf dem Markt.

Die Stadt erwirbt nur bei Gewerbeflächen die Grundstücke. Ansonsten schafft sie nur Baurecht. Die Stadt legt alle Kosten der Planung/Erschließung auf die Grundstückseigentümer um. Dies führt dazu, dass die Grundstückseigentümer aus wirtschaftlichen Gründen auf jeden Fall Flächen verkaufen werden, um die Kosten der Erschließung zu refinanzieren.

Umlegungsverfahren werden auch durchgeführt. Dies gilt besonders für Grundstücke auf denen ehemals landwirtschaftliche Betriebe oder Gewerbebetriebe ansässig waren und die von der Siedlungsentwicklung quasi übersprungen worden sind. Durch die Umlegung will man eine effiziente Nutzung dieser Grundstücke mit einer optimalen Bebauungsdichte erreichen.

In der Innenentwicklung arbeitet man hauptsächlich mit § 13 a, § 34 BauGB sowie über Vorhabens- und Erschließungspläne, die mit städtebaulichen Verträgen abgesichert sind. Alle der Kommune entstehende Kosten werden so weiter gegeben.

Die Innenentwicklungspläne erstellt die Kommune selbst. Arrondierungen wurden z. B. zusammen mit einem Entwicklungsträger realisiert. Über einen städtebaulichen Vertrag wurden dann die der Stadt entstandenen Kosten wieder rein geholt.

Die Kommune stellt eine genaue Folgekostenbetrachtung an - alle Kosten werden mit Ausnahme der für die soziale Infrastruktur erfasst. Die Kosten werden dann an die Grundstückseigentümer weiter gegeben.

Der Folgekostenrechner fokus BW basiert auf Arbeiten von Dr. Keppel (Diplomarbeiten an der FH Nürtingen, die dann von der STEG weiter entwickelt wurden).

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Grundsätzlich wird der Flächenzertifikatehandel für die Situation in Baden-Württemberg für nicht mehr erforderlich gehalten. Die Genehmigungsbehörden sind mittlerweile so rigide in ihrer Genehmigungspraxis, dass bei einer Neuausweisung von Bauflächen im Außenbereich der umfassende Nachweis erbracht werden muss, dass neue Bauflächen überhaupt noch erforderlich sind. Dies gilt im aktuellen Fall in Rottenburg selbst für eine Fläche, die im Flächennutzungsplan bereits als Baufläche ausgewiesen ist. An Sanktionsmaßnahmen streicht das LRA bei Ausweisung z.B. dann die Mittel für die Dorferneuerung. Der geschilderte Fall in Rottenburg ist ein Grenzfall, da eigentlich nur eine Kommune eine im FNP ausgewiesene Fläche zurücknehmen kann und nicht das Landratsamt.

Herr Dr. Keppel weist darauf hin, dass heute bei der Ausweisung einer Baufläche dann auch ein wirklicher Bedarf besteht, Innenentwicklungspotenziale nicht mehr vorhanden sind und damit letztendlich eine stadtplanerische Notwendigkeit für eine Neuausweisung besteht. Eine marktwirtschaftliche Steuerung der Flächenausweisung mit Zertifikaten wäre daher nicht mehr erforderlich.

Der Zertifikatehandel würde auch zu einer ungleichen Raumentwicklung führen. Rottenburg könnte nicht erforderliche Zertifikate verkaufen, während Kommunen auf der Alb Zertifikate erwerben könnten und im großen Maße dann neue Flächen ausweisen, obwohl dies regionalplanerisch nicht sinnvoll ist. Stadtplanung wird dann überflüssig und eher vom Finanzdezernenten gesteuert, der über einen Verkauf von nicht erforderlichen Zertifikaten oder deren Freigabe letztlich in die Stadtplanung eingreift und diese steuert.

### ***Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus***

Die Verwaltung von Zertifikaten erfolgt beim Stadtplanungsamt. Bei einem Verbrauch von Zertifikaten müsste der Gemeinderat zustimmen.

### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Diese Entscheidung würde über dem Finanzdezernenten laufen, der Gemeinderat müsste dann wiederum bei einem solchen Verkauf zustimmen.

### ***Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten***

Es wird erwartet, dass eine Rücknahme von Baugebieten in den Ortschaftsbeiräten nicht durchzusetzen sein würde - von daher ist die Genese von weißen Zertifikaten im ländlich geprägten Raum unrealistisch.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

In Rottenburg würde das Thema Innenentwicklung weiter voran getrieben werden und die nicht benötigten Zertifikate könnten verkauft werden. Dafür findet dann an einem anderen Ort Außenentwicklung statt, wo es z.B. aus regionalplanerischen Gründen nicht sinnvoll ist bzw. in Kommunen, die sich den Kauf der Zertifikate leisten könnten.

Der Zertifikatehandel würde auch in die Planungshoheit der Kommunen eingreifen.

Aus finanziellen Gründen könnte es zu einem Horten von Zertifikaten kommen. Ein Finanzdezernent hätte dann bei einer angespannten Kassenlage eine neue Einnahmequelle. Stadtplanung kann dadurch kaum noch stattfinden.



## Weiterstadt

Dokumentation des Gesprächs vom 01.11.2011

### Teilnehmer:

Herr Latocha, Fachdienstleiter Hochbau-Planung-Umwelt, Bauleitplanung, Bauangelegenheiten, Stadt Weiterstadt

Herr Dr. Schrenk, CDM Consult GmbH

### Block A: Rahmenbedingungen

Die Stadt Weiterstadt mit rund 25.000 Einwohnern liegt in Nähe von Darmstadt verkehrsgünstig an der A5 gelegen. Bis 2008 wurden in Weiterstadt zahlreiche neue Flächen für Wohnen und Gewerbe ausgewiesen. Der Schwerpunkt der letzten Jahre (seit 2008) liegt nun bei einer Konsolidierung der Siedlungsstruktur. Nach dem Boom der vergangenen Jahre müssen nun die Infrastruktur nachgeführt und Regelungen für den Verkehr getroffen werden. Daher werden aktuell keine neuen Flächen im Außenbereich ausgewiesen.

Im neuen Regionalplan sind noch Flächenreserven für eine weitere Entwicklung von Wohnen und Gewerbe benannt.

Das aktuelle Preisniveau liegt bei ca. 100 €/m<sup>2</sup> für den Ankauf landwirtschaftlicher Fläche und bei ca. 180 bis 220 €/m<sup>2</sup> für erschlossene Baugrundstücke für Gewerbe und 320 €/m<sup>2</sup> für Wohnen. 220 €/m<sup>2</sup> sind bei großflächigem Einzelhandel (Sondergebiet) möglich.

Neuweisungen von Baugebieten finden unter der Federführung des Planungsamtes statt, die B-Pläne werden von beauftragten Planungsbüros erstellt. Bei einer Wohnbauentwicklung (Reihen- und Einzelhaussiedlung mit 200 Wohneinheiten) wurde ein PPP-Modell genutzt. Dazu wurde von der Vereinigten Volksbank in Griesheim/Weiterstadt eine Tochter gegründet und dann über einen städtebaulichen Vertrag mit der Kommune der B-Plan geregelt. Die Stadt Weiterstadt erwirbt in der Regel keine Flächen, die dann zu Bauland werden sollen.

Eigene Flächen die in den letzten Jahren entwickelt wurden befanden sich z.B. unter ehemaligen Hochspannungstrassen.

Die Initiative für neue Baugebiete kommt aus der Verwaltung – solche Entwicklungen haben in der Regel einen sehr langen Vorlauf. Weiterstadt ist eine Kommune die wächst und bei der aufgrund ihrer Lage auch für die kommenden Jahre erwartet wird, dass sie expandieren wird und neue Flächen zur Verfügung stellt.

Folgekostenbetrachtungen von neuen Baugebieten finden nicht statt.

### Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel

Bei Einführung des Zertifikatshandels wird hinsichtlich der Praxis der Flächenausweisung in Zusammenhang mit der Regionalplanung eine stärkere Flächensparvorgabe bei der Außenentwicklung erwartet: Bei der Erstellung eines neuen Regionalplans könnte im Vorfeld der Aufstellung hochgerechnet werden, wie viel Fläche eine Kommune aufgrund ihrer Zertifikatszuteilung in den kommenden 5 Jahren überhaupt noch ausweisen könnte – diese Fläche könnten dann die im Regionalplanung mögliche Außenentwicklungsfläche sein.

#### **Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus**

Weiterstadt wird auch bei Einführung eines Flächenzertifikatehandels weiterhin Flächen ausweisen und dann Zertifikate ggf. zukaufen. Der Handel wird also nicht direkt dazu führen, dass es zu Einschränkungen bei der Außenentwicklung kommen wird. Die entstehenden Kosten würden an die Grundstückskäufer bzw. Projektentwickler weiter gegeben werden.

Die Einführung des Flächenzertifikatehandels wird verglichen mit der Einführung der Eingriffs-/ Ausgleichsregelung und der Möglichkeit über eine Zahlung eines Betrages Ökopunkte zu erwerben. Dies wurde z.B. bei der Entwicklung der 200 Wohneinheiten auf der 10 ha gro-

ßen Fläche in Weiterstadt realisiert, bei der man im Rahmen der Eingriffs-/ Ausgleichsregelung an die HLG als Ökoagentur des Landes Hessen ca. 300.000 € überwiesen hat. Das Konto mit den Flächenzertifikaten würde im Planungsamt geführt werden. Bei der Vorbereitung eines Aufstellungsbeschlusses müsste errechnet werden, wie viele Zertifikate erforderlich sind. Für einen Beschluss in der Stadtverordnetenversammlung müsste dann vom Planungsamt vorbereitet werden, wie viele Zertifikate ggf. noch zu erwerben sind und welcher tagesaktuelle Preis gilt. Dabei ist auch die Finanzierungsfrage zu klären. Ggf. muss der Erwerb der Zertifikate vorfinanziert werden. Die Kosten würden dann im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages weitergereicht werden.

### **Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern**

Herbei würde das Planungsamt auch wieder eine Beschlussvorlage für die Stadtverordnetenversammlung erstellen, die dann entscheiden müsste. Da Weiterstadt auch zukünftig auf Expansionskurs sein wird, wird dieser Fall voraussichtlich nicht eintreten.

### **Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten**

Dieser Fall ist für Weiterstadt unrealistisch, da es keine B-Pläne gibt, die nicht umgesetzt sind. Es wurde in den letzten Jahren in einem Fall ein B-Plan aufgehoben und auf das Gebiet § 34 BauGB angewendet. Hierzu war im Vorfeld eine genaue Bestandsanalyse erforderlich, damit es im Nachhinein nicht zu genehmigungsrechtlichen Problemen (Planungsschaden) kommt. Bei der Rücknahme eines Bebauungsplanes wird befürchtet, dass es zu Regressforderungen der Grundstücksbesitzer kommen könnte, da ihr Bauerwartungsland wieder erheblich an Wert verliert: Reduktion von 100 € / m<sup>2</sup> auf 3 € / m<sup>2</sup>.

Bei einer Aufhebung eines noch nicht umgesetzten Bebauungsplanes im Außenbereich wird auch damit gerechnet, dass es zu Problemen mit der Kommunalaufsicht kommen könnte, da in die Aufstellung eines Bebauungsplanes bereits entsprechende Finanzmittel geflossen sind, die im Wert höher sind als die zu erzielenden Erlöse beim Verkauf der „weißen“ Zertifikate. Insbesondere aus dem Blickwinkel der doppelten Haushaltsführung könnte es hierdurch zu unzulässigen Vernichtung kommunaler Anlagewerte kommen.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Grundsätzlich wird es auch in Weiterstadt zukünftig einen stärkeren Siedlungsdruck im Innenbereich geben, so dass vermehrt mit dem § 34 BauGB gearbeitet werden wird. Dies hängt mit der Siedlungsbeschränkungszone aufgrund des Frankfurter Flughafens im Norden zusammen. In den entsprechenden Kommunen wird es verstärkt zu Nachverdichtungen kommen. Ein generelles Ausweichen auf § 34 BauGB wird nicht angenommen.

Die genannte Summe von 2 € /m<sup>2</sup> pro Tag bei Nichtvorhaltung der Zertifikate bei der Aufstellung eines B-Planes wird zu einer deutlichen Verteuerung führen, so dass das Bestreben sein wird, möglichst rasch die Zertifikate zu beschaffen bzw. im „Zertifikatsfreien“ Innenbereich zu entwickeln.

Eine Anhäufung zum Zwecke des Verkaufs von Zertifikaten wird erst einmal ausgeschlossen. Dies wäre nach ersten Überlegungen evtl. am konkreten Beispiel einer Metropole wie der Stadt Berlin denkbar. Diese wird kaum noch neue B-Pläne im Außenbereich entwickeln können und nur Innenentwicklung betreiben, so dass Berlin trotz der hohen Zuweisung auf Grund der Einwohnerzahl voraussichtlich keine Zertifikate benötigen wird und diese zum Zwecke der Haushaltssanierung veräußern kann. Für die Stadt Weiterstadt wird ein Zertifikatehorten ausgeschlossen.

Zum monetären Wert der Weiterstadt zustehenden Zertifikate wird folgende Rechnung erstellt: Bei Annahme einer Anzahl der auszugebenden Zertifikate auf der Basis des Flächensparziel von 30 ha/Tag, hochgerechnet auf 365 Tage und dann umgerechnet auf den durchschnittlichen Flächenverbrauch pro Kopf in Deutschland hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von Weiterstadt ergibt dies beim genannten Zertifikatspreis von 20,- €/m<sup>2</sup> Zertifikate im Wert von ca. 650.000 € pro Jahr. Eine solche Summe erwirtschaftet die Stadt Weiterstadt nicht bei der Neuausweisung von Bauland. Eine Planwertabschöpfung findet in Weiterstadt

nicht satt. Unter haushaltstechnischen Aspekten könnte das Einsparen von Zertifikaten und der Verkauf der nicht gebrauchten Zertifikate damit ein Argument für mehr Innenentwicklung werden.

## **Falkensee**

Dokumentation des Gesprächs vom 2.11.2011

### **Teilnehmer:**

Herr Balzer, Leiter Stadtplanungsamt

Prof. Dr. Stephan Tomerius, FH Trier / Umwelt-Campus Birkenfeld

### **Block A: Rahmenbedingungen**

Die Stadt Falkensee hat in den 90er Jahren einen Zuwachs erlebt von etwa 22.000 Einwohnern Anfang der 90er Jahre auf ca. 42.000 Einwohner heute. Die Prognose für die nächsten Jahre beläuft sich auf 48.000 Einwohner, was für realistisch gehalten wird.

Die Entwicklung erfolgte bislang bis auf wenige Ausnahmen komplett über Nachverdichtung, Potenziale der Nachverdichtung für Siedlungsraum für bis zu 50.000 Einwohner sind vorhanden. Entwicklungsreserven im Außenbereich für den Wohnungsbau vorzuhalten, wird für nicht notwendig gehalten.

Alte Siedlungsflächen waren reichlich sind vorhanden, es wurden viele Nachnutzungen aufgegebener verfügbarer landwirtschaftlicher (Mastanlagen) oder auch gewerblicher Flächen aus der DDR-Zeit realisiert, bei denen keine Eigentümer-Problematik (Rückübereignungsansprüche!) bestand.

Viele Grundstücke waren mit alten Wochenendhäusern bebaut und kamen nach der Wende auf den Markt. Vor allem junge Familien kauften Häuser, jetzt werden oftmals die Eltern nachgeholt.

Der FNP stammt aus dem Jahr 1992, seit der Neubearbeitung von 1998 gab es aber kaum noch Veränderungen. Das aktuelle Preisniveau der Baugrundstücke liegt bei ca. 60-70 €/m<sup>2</sup>, im Zentrum bei 90-100 €/m<sup>2</sup> und bei 150 €/m<sup>2</sup> in Nähe des Sees.

Die Baulandneuausweisung wird unter Federführung des Stadtplanungsamts durchgeführt. B-Pläne werden aus Kostengründen so gut wie nie von Planungsbüros erstellt, sondern vom Amt für Stadtplanung selbst. Die vorhabenbezogenen B-Pläne werden allerdings vom Investor in Auftrag gegeben.

Die Stadt entwickelt den Innenbereich vor allem über einfache B-Pläne, für die gewerblichen Projekte auch über vorhabensbezogene B-Pläne. Ansonsten erfolgten einige Entwicklungen auch über § 34 BauGB. § 13a BauGB – B-Pläne der Innenentwicklung – spielt nur eine Rolle bei B-Planänderungen oder bei kleineren Projekten. Hierbei werden teilweise zeitliche und kostenmäßige Vorteile gesehen, aber es besteht immer noch eine Art „Rechtfertigungspflicht“ gegenüber der Umweltbehörde oder auch dem Landkreis bei der Wahl dieses Verfahrens.

Folgekostenbetrachtungen spielen vor allem bei städtebaulichen Verträgen eine Rolle (Folgekostenvereinbarungen, vor allem für soziale Infrastruktur etc.), werden aber strategisch für neue Gebiete insgesamt nicht angestellt. Es wird aber ein „Trend“ der Gesamtkostenbetrachtung für die Stadt wahrgenommen, allerdings nur für größere Projekte.

### **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Bei Einführung des Zertifikatshandels erwartet man zunächst keine Auswirkungen auf die Praxis der Flächenausweisung in der Stadt, denn es gibt keine flächenmäßige Expansionsbestrebungen (s.o.).

Für die Regionalplanung könnten sich Friktionen ergeben, weil es der Regionalplanung ja bei Zuteilung von Kontingenten nicht erlaubt sein dürfte, die Ausnutzung dieser Kontingente zu

untersagen (etwa vor dem Hintergrund festgesetzter bestehender Bevölkerungswachstumsgrenzen, die in der Regionalplanung festgesetzt wurden). Unter Umständen könnte diese restringierende Funktion für die Siedlungsraumerweiterung nicht mehr wie vorher greifen. Es wird – zumindest in quantitativer Hinsicht – für möglich gehalten, dass die Regionalplanung in Teilen überflüssig wird.

In diesem Zusammenhang wird ein anderes Modell der Regionalplanung in die Diskussion gebracht: Die Regionalplanung sollte dann sog. „No-go-areas“ festlegen, in denen generell Bauverbote bestehen, ansonsten aber die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen dem Markt überlassen und damit freigeben werden. Auch eine solche Entwicklung wird aber für problematisch gehalten: In ärmeren Regionen würde es zu weiteren Schrumpfungen über Zertifikatsverkäufe kommen, die reicheren Kommunen und Regionen würden weiter wachsen und zukaufen (s. auch unten, Block C).

Bei der Berechnung der Varianten „Kauf“ oder „Rückplanung“ (Thema: weiße Zertifikate) müsste auch die Entschädigungspflicht der Gemeinde für den Entzug von Baurechten beachtet werden. Es kann fraglich sein, ob sich die Rückplanung dann lohnt. In Falkensee wird eine nur verhaltene Nutzung dieser Variante für realistisch gehalten.

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

In Falkensee wird der **Fall 1: „Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus“** kaum relevant (s.o. zur Strategie der Nachverdichtung).

Aufstellungsbeschluss:

Bei eventuellen Zusatzkosten für den Erwerb von Flächenzertifikaten wäre mit einer intensiveren Diskussion über die Kosten der Baulandausweisung, evtl. auch über Kreditaufnahmen zur Bezahlung benötigter Zertifikate etc. im Gemeinderat und in den Ausschüssen zu rechnen.

Für die restlichen Verfahrensschritte bei der Aufstellung von B-Plänen werden keinerlei praktische Veränderungen angenommen.

Es kam die Frage auf, in wieweit auch B-Pläne für Infrastrukturvorhaben, die thematisch auch in den Bereich der Fachplanung fallen, zertifikatsrelevant sind (Landesstraßen im Gemeindegebiet per B-Plan, Bahnflächenentwicklung, etwa Parkplätze am Bahnhof im Gemeindegebiet). In einem konsistenten Zertifikatsmodell müssten diese Fälle erfasst werden.

### **Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern**

In Falkensee wäre man mit dem Verkauf von Flächen eher zurückhaltend, um gewisse Flächenreserven vorzuhalten. Zudem ist der Planungsbedarf schwer vorhersehbar. Die Initiative für den Verkauf würde daher eher von Seiten der Kämmerei kommen. So könnte etwa bei kommunalen Haushaltsnotständen der Druck zur Veräußerung von Zertifikaten ansteigen.

Gewisse Überschneidungen von Zuständigkeiten der Kämmerei und des Stadtplanungsamts wären zu erwarten, evtl. sogar eine noch stärkere Steuerung der Entwicklung über den „goldenen Zügel“.

Beim Verkauf von Zertifikaten muss allerdings im Vergleich zu den Kosten der Rückplanung (etwa Entsiegelung und Abriss eines Gebäudes) immer ein Erlös zu erwarten sein. Problematisch ist die Rückplanung vor allem, wenn die Gemeinde kein Eigentum an den Flächen hat.

### **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Ein Ausweichen kommunaler Projekte auf § 34 BauGB ist vor allem in kleineren Gemeinden, in denen die Eigentümerproblematik den Ankauf von Flächen für neue Entwicklungen erschwert, nicht zu erwarten, in größeren Städten aber durchaus denkbar.

Ein „Zertifikatehorten“ wäre weniger aus spekulativen Gründen als aus „Vorsorge-Gründen“ für die Reserve und Verfügbarkeit von Bauland realistisch.

Problematisch ist mit Blick auf das kommunale Haushaltsrechts die monetäre Bewertung verfügbarer Zertifikate. Es fragt sich, wie sich der Prognosespielraum und die damit verbundene Unschärfe im Wert der Zertifikate haushaltswirksam darstellen lassen.

Insgesamt steht das Stadtplanungsamt der Stadt Falkensee dem Modell handelbarer Flächenzertifikate in grundsätzlicher Weise kritisch gegenüber. Ein Zertifikatshandel wird finanzstarke Kommunen bevorteilen, da finanzschwache Gemeinden keine Kaufkraft auf dem Markt haben und sich das Veräußern von Flächen wegen der Rückbaukosten nicht immer lohnen wird. Finanzstarke Kommunen werden eher noch stärker wachsen, so dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede in den jeweiligen Regionen verschärfen werden.

Durch die zu erwartende Expansion in den wirtschaftlich starken Kommunen würde das Modell möglicherweise unter dem Strich zu einer noch stärkeren Außenbereichsentwicklung über B-Pläne führen als es jetzt schon der Fall ist.

Der Charakter einer positiven Stadtplanung und einer Stadtentwicklungspolitik, die nicht nur an Marktkriterien ausgerichtet ist, werde über ein Marktsystem geschwächt.

## **Zweckverbands Raum Kassel (ZRK)**

Dokumentation des Gesprächs vom 10.11.2011

### **Teilnehmer:**

Herr Henrik Krieger, bis 8/2011 Leiter der Abteilung Planung im ZRK  
Prof. Dr. Stephan Tomerius, FH Trier / Umwelt-Campus Birkenfeld

### **Block A: Rahmenbedingungen**

Im Gebiet des ZRK Kassel ist bis Ende der 90er Jahre / Anfang der 2000er Jahre zu beobachten, dass die Stadt Kassel keine neuen Wohngebiete ausgewiesen und sich voll auf die Innenentwicklung konzentriert hat. Dadurch hat die Stadt aber auch Teile der Nachfrager – vor allem im Bereich der Eigentumsbildung – mangels verfügbarer Angebote verloren.

Die Wohnbaulandnachfrage sei relativ gut kalkulierbar, gehe im Raum Kassel aber zurück. Insgesamt seien die kleineren die Gemeinden daher auch vorsichtiger bei der Neuausweisung geworden, um sich – teilweise auch als zuvor schon „gebrannte Kinder“ - nicht Infrastrukturkosten nicht ausgelasteter Gebiete aufzubürden. Im gewerblichen Bereich sei die Nachfrage dagegen überhaupt nicht vorhersehbar und steuerbar, so dass ein gewisses Kontingent von Flächen vorgehalten werden müsse.

Das aktuelle Preisniveau für Baugrundstücke liege im Raum Kassel für Wohngrundstücke bei ca. knapp unter 90-200 €/m<sup>2</sup>, bei gewerblichen Flächen 50-150 €/m<sup>2</sup>.

Insgesamt gewännen die Oberzentren aktuell – wie wohl in anderen Regionen Deutschlands auch – wieder an Einwohnerzahlen, während die Peripherie zusehend Einwohner verliere. Daher würden Angebote im Verdichtungsraum notwendig, da sonst Ausweichreaktionen zu erwarten seien.

Die Stadt Kassel hat einige Projekte des Flächenrecycling realisiert, vor allem in der militärischen Konversion. Bei der Nachfrage von wirklich großen gewerblichen Projekten (etwa Lagerhallen, Logistikzentren, Ersatzteillager etc.) seien die Bedarfe aber regelmäßig zu groß, um die Projekte auf Brachflächen zu realisieren.

Im Raum Kassel werde über den ZRK und auch über das Beispiel des interkommunalen Güterverkehrszentrums eine regionale Perspektive in der Flächenentwicklung eingenommen. Dies habe sich in der Vergangenheit bewährt und gehe zukünftig vor allem auch im gewerblichen Bereich in die richtige Richtung.

Im ZRK ist die Flächennutzungsplanung (FNP) des ZRK sehr eng mit der Regionalplanung verbunden und abgestimmt. Im Rahmen des Siedlungsrahmenkonzepts (SRK), das etwa für 10 Jahre aufgestellt wird (zuletzt 2006-2015), werden Flächenkontingente zugewiesen, die zuvor über den ZRK zwischen den Gemeinden verhandelt und aufgeteilt wurden. Hierbei

wurde bewusst auf eine überdimensionierte Zuteilung für die zukünftige Entwicklung verzichtet und zum Teil zusätzliche Flächen als „rote Punkte“ für einzelne Gemeinden reserviert, aber noch nicht im FNP ausgewiesen. Letztendlich wird es in den meisten Fällen gar nicht mehr zur Inanspruchnahme dieser Kontingente kommen, da die Gemeinden diese Quantitäten für ihre Entwicklung gar nicht benötigen. Dies hat zudem den Vorteil, dass im Fall der Inanspruchnahme dieser roten Punkte die Grundstückspreise deutlich geringer für den gemeindlichen Erwerb wären. Zudem ist festzustellen, dass vor allem die landwirtschaftlichen Flächen knapper werden und somit die Landwirte ihre Stellung im Grundstücksverkehr strategischer ausnutzen.

Des Weiteren gibt es auch zusehends Bürgerproteste gegenüber Neuausweisungen, so dass diese teilweise schon politisch gar nicht durchsetzbar waren.

Angesichts dieser sehr komplexen Interdependenzen einschließlich der genannten Faktoren und Akteure in der Steuerung der Siedlungsentwicklung wird es für unrealistisch gehalten, dass ein zentral angelegtes ökonomisches Steuerungsmodell wie das Zertifikatsmodell praktisch überhaupt eine steuernde Wirkung in Richtung „Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme“ erreichen kann.

Die Baulandneuausweisung findet unter Federführung des Stadtplanungsamts vor allem über klassische B-Pläne, teilweise auch über vorhabenbezogene B-Pläne und weitere städtebauliche Instrumente wie etwa Entwicklungsmaßnahmen oder städtebauliche Verträge statt. Der FNP wird vom ZRK aufgestellt, alle weiteren Planungen finden auf kommunaler Ebene statt.

Vergleichende Folgekostenbetrachtungen – Neuausweisung versus Innenentwicklung - werden strategisch für neue Gebiete insgesamt nicht angestellt.

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Bei Einführung des Zertifikatshandels könnten sich für die Regionalplanung Probleme ergeben, wenn zuvor schon bestimmte Kontingente der Entwicklung zugesprochen wurden, nun aber eventuell Restriktionen aufgrund von weniger als hierfür erforderlichen Zertifikaten bestünden. Flächenentwicklungspotenziale müssten entsprechend reduziert werden. Grundlage für die Zertifizierung müssten daher die bestehenden Entwicklungsmöglichkeiten aufgrund der Regionalplanung im Zeitpunkt des Beginns des Zertifikatshandels sein.

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

Allgemeine Anmerkungen zum Verfahren:

Zur Eingliederung des Zertifikatsmodells in das Verfahren der Bauleitplanung wird allgemein angemerkt, dass die Prüfung der Verfügbarkeit von Zertifikaten – wie die Ausführungen im AP3 des Hauptprojekts FORUM nahelegen – nicht erst am Ende des Verfahrens eine Rolle spielt, sondern schon vor dem Aufstellungsbeschluss.

Die beabsichtigte Sanktionsregelung für eine Planung ohne vorhandene Zertifikate wird für nicht praxistauglich gehalten. Bei profitablen Projekten werde die Sanktion von 2000 €/ Zertifikat keine präventive Wirkung entfalten.

### ***Fall 1: Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus***

Es werden insgesamt keine Änderungen durch das Zertifikatsmodell auf das Planungsverfahren erwartet. Änderungen ergäben sich nur beim Aufstellungsbeschluss und ggf. bei der Genehmigung des B-Plans. Hinsichtlich des Erwerbs von Flächenzertifikaten wäre vor dem Aufstellungsbeschluss die Diskussion über die Kosten der Baulandausweisung zu führen. Bei ggf. notwendiger Genehmigung des B-Plans wären die vorhandenen Zertifikate vorzulegen.

Für die restlichen Verfahrensschritte bei der Aufstellung von B-Plänen werden keinerlei praktische Veränderungen gesehen.

### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Bei haushaltsrechtlicher Bedeutung würde der entsprechende Ausschuss der Stadtverordnetenversammlung mit der Entscheidung befasst. Die Initiative für den Verkauf würde daher von Seiten der Kämmerei kommen.

Überschneidungen von Zuständigkeiten der Kämmerei und des Stadtplanungsamts wären zu erwarten, in Städten wären wahrscheinlich der Beigeordnete für Stadtentwicklung und der Kämmerer an der Entscheidung beteiligt (ggf. über Verfahrensvereinbarungen zur gemeinsamen Entscheidung).

Gerade bei kleineren Gemeinden, in denen kein Zuzug zu erwarten ist, fielen die Entscheidung sehr leicht Zertifikate zu verkaufen.

Die Einnahmeverwendung nach Verkauf der Zertifikate fielen – da ohne besondere Zweckbindung – in die Haushaltzuständigkeit des Kämmers.

Zertifikate für eine „Rückplanung“ (Thema: Verkauf „weißer“ Zertifikate) kämen relativ selten zum Einsatz, vor allem wohl bei sehr alten, gescheiterten Bauprojekten, die nicht zu Ende geführt wurden.

### **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikatshandels in der Gemeinde**

Das Zertifikatsmodell hätte die Wirkung, dass schrumpfende Gemeinden, die eine gewisse Zuteilung von Flächenzertifikaten bekommen und mehr oder weniger ohne Aussicht auf gewerbliche Expansion und weitere Gewinne von Einwohnern sind, diese mit Sicherheit im Wege „bezahlten Schrumpfens“ verkaufen würden.

Davon, dass das Zertifikatsmodell die schrumpfende und wirtschaftlich schwieriger werdende Situation noch verstärken könnte, wird angesichts der sowie schon bestehenden, vom Modell unabhängigen Einflussgrößen (u.a. ökonomisch orientierte Wanderbewegungen, radikal sinkende Verkehrswerte von Grundstückspreisen in ruraler Gegend bei demografischer Schrumpfung usw.) eher nicht angenommen.

Ein Ausweichen kommunaler Projekte auf § 34 BauGB oder auf B-Pläne im Innenbereich oder B-Pläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB wäre ein Effekt, der vom Modell gewollt und daher begrüßenswert wäre. Allerdings sei die in der Praxis sehr schwierige Abgrenzung der § 34- zu den § 35 BauGB-Gebieten zu beachten und dürfe im Hinblick auf ein Zertifikatsmodell nicht unterschätzt werden.

Für den Raum Kassel, aber auch generell darüber hinaus, wird nicht davon ausgegangen, dass das avisierte Zertifikatsmodell Anreize zum Flächensparen setzen würde. In der Praxis werden andere, vielfältige Steuerungs- und Einflussfaktoren gesehen, die vom Modell nicht relevant verändert würden.

Auch eine Verschärfung der Situation der Flächenneuanspruchnahme würde bei Einführung eines Zertifikatsmodells nicht stattfinden.

Ein strategisches „Horten“ von Zertifikaten aus spekulativen Gründen an der Börse wird ebenfalls für unwahrscheinlich gehalten.

Die Strategie einer wachsenden Kommune wäre, Kostenbetrachtungen für die weitere gewollte Entwicklung anzustellen und Zukäufe von Zertifikaten zu berechnen. Gerade von dieser Seite her seien gerichtliche Klagen gegen das Zertifikatsmodell aus Sicht der Planungshoheit sicher zu erwarten.

Für die interkommunale Kooperation der Flächenentwicklung würde der Koordinierungsaufwand für die Abstimmung der Gemeinden steigen. Beim - etwa bei einem interkommunalen Gewerbegebiet - ohnehin schon schwierigen Aushandeln von prozentualen Anteilen der Gemeinden an den Kosten und etwaigen späteren Gewinnen des Gebiets würde sich zudem die Frage stellen, ob und wie hierbei das Verhältnis der in den Gemeinden vorhandenen Flächenzertifikate zu beurteilen ist.

Grundsätzliche Anmerkungen zum Modell handelbarer Flächenzertifikate

Vor dem Hintergrund des 30 ha-Ziels der Bundesregierung wird das Modell handelbarer Flächenzertifikate von der Steuerungswirkung her sehr kritisch gesehen. Bei Angebotsverknappung der Entwicklungsmöglichkeiten werde es automatisch seitens der Nachfrager von

Wohnbauland zu Ausweichreaktionen kommen (etwa Nachfrage nach Einfamilienhäusern andernorts), die durch das Modell nicht gesteuert oder verhindert werden können.

Das Modell ziehe einen enormen administrativen Aufwand nach sich, der in keinem Verhältnis zum praktischen Nutzen stehe, denn von einer positiven Steuerungswirkung könne im Interesse des „30ha-Ziels“ nicht ausgegangen werden.

Mag das CO<sup>2</sup>-Handelsmodell für Unternehmen noch verständlich und handhabbar zu sein, weil die Emissionen quantifizierbar und damit für ein Unternehmen berechenbar sind, so sei dies bei der Flächenentwicklung, die einer Vielzahl komplexer Steuerungsfaktoren folge, grundsätzlich anders und das Modell daher nicht übertragbar. Vor allem im interkommunalen Ansatz werde dies deutlich, denn hier führe eine zusätzliche ökonomische Größe zu zusätzlichen Komplikationen im Prozess des interkommunalen und moderierten Aushandelns von Flächenkontingenten (s.o. Block C).

Favorisiert werden dagegen Modelle regional gesteuerter und ausgehandelter Siedlungsentwicklung. Der ZRK verfolgt bei der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme den Ansatz, dass eine Gemeinde sich grundsätzlich weiterentwickeln kann. Allerdings – dies wurde über einen Beschluss der Zweckverbandsversammlung abgesichert – müssen andere Gemeinden dann auf Gebietsansprüche verzichten. Dies muss im regionalen Maßstab ausgehandelt werden. De facto liegt hierin ein flächenbezogenes interkommunales „Handelsmodell“ auf regionaler Basis, das allerdings gut moderiert werden muss und ein regionales Grundverständnis der beteiligten Gemeinden voraussetzt. Dies ist auch ökonomisch hinterlegt, nämlich durch Vereinbarungen, inwiefern sich die einzelnen Verbandsgemeinden an Entwicklungskosten beteiligen und dann auch zukünftig von etwaigen Einnahmen (etwa Gewerbesteuer) profitieren.

Im Sinne einer priorisierten Innenentwicklung könnte ein solches regionales, interkommunales Flächenmodell über die Bildung eines Fonds zur Entwicklung von Brachflächen sinnvoll ergänzt werden. Ein solcher Fonds könnte sich aus dem Verkauf von Gewerbeflächen speisen (etwa 2 € für den Fonds pro verkaufter m<sup>2</sup>). Die geringen Anteile würden sich für die Maßnahmen an sich nicht belastend auswirken, könnten aber in der Summe einen signifikanten Beitrag für kommunales Flächenrecycling leisten.

## **Velbert**

Dokumentation des Gesprächs vom 10.11.2011

### **Teilnehmer:**

Herr Hubben, Stadtverwaltung Velbert

Herr Dr. Ferber, STADT+

### **Block A: Rahmenbedingungen**

Die Stadt Velbert mit ca. 84.000 Einwohnern liegt im Regierungsbezirk Düsseldorf im Städtedreieck Düsseldorf, Essen und Wuppertal. Die Bevölkerung geht aufgrund des nachlassenden Suburbanisierungsdrucks aus dem Raum Essen und Wuppertal zurück, der Wettbewerb um Einwohner nimmt zu. Velbert ist aufgrund der Lage und Verkehrsanbindung ein attraktiver Wohn- und Gewerbestandort. Im Flächennutzungsplan sind ca. 400 ha Industrie- und Gewerbeflächen dargestellt. Davon sind etwa 50 ha als Reserveflächen anzusehen, wovon ca. 10 ha kurzfristig verfügbar sind. Wohngebiete werden in den letzten Jahren eher in kleinem Umfang über B-Pläne und V+E-Pläne ausgewiesen. Zudem werden innerstädtisch im Rahmen des Stadumbaues durch Rückbau neue Wohngebiete entwickelt. Gewerbeflächen werden im Umfang von ca. 10 ha baureif sowie weitere 40 ha im F+R-Plan vorgehalten. Die Lage entspricht nicht immer der gewerblichen Nachfrage (Anbindung etc.)



Die Regionalplanung steuert über Bedarfsprognosen, das engmaschige Siedlungsflächenmonitoring und die flächenbezogene Zuweisung von Neubauflächen die Entwicklung. Die Preise für Wohnbauland liegen für Wohnen bei ca. 20 – 30 €/qm und bei ca. 200 €/qm im Verkauf, Rohbauland Gewerbe liegt bei 10 €/qm und 70 €/qm Verkauf.

Die kommunale Gesamtentwicklung wird über den F-Plan gesteuert. Innenentwicklung ist als Ziel definiert, jedoch spielt im interkommunalen Wettbewerb auch die Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen eine wichtige Rolle. Die Innenentwicklung wird über die Teilnahme an den Bund-Länder Programmen „Soziale Stadt, Stadtumbau West sowie städtebaulicher Denkmalschutz“ unterstützt.

Flächenneuausweisung erfolgt im Regelfall über Bebauungspläne mit der vorherigen Klärung der Eigentümerinteressen, kleinteilige Flächenentwicklungen erfolgen durch private Projektträger.

## **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Das engmaschige Siedlungsflächencontrolling der Regionalplanung könnte auch das Monitoring des Zertifikatehandels übernehmen.

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

### ***Fall 1: Neuausweisung und Zukauf***

Je nach Ausgestaltung würde die Stadt Velbert bei Neuausweisungen intensivere ökonomische Analysen zur Entscheidungsfindung anstellen. Insbesondere wenn schon zu einem frühen Planungszeitpunkt (Aufstellungsbeschluss) Zertifikate erwerben zu müssen, würden ohnehin immer höher werdende Planungsrisiken ggf. nicht mehr in Kauf genommen und Planungsleistungen vorfinanziert. Grundsätzlich sollte und würde das erforderliche zeitliche und finanzielle „jonglieren“ mit dem Zertifikatemarkt durch das Planungsamt möglich und wünschenswert sein.

Zertifikate müssten als Buchwert in den Haushalt einfließen.

### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Hier würde die Zuständigkeit ebenfalls beim Planungsamt liegen. Der Verkauf von Rechten würde eher restriktiv gehandhabt, um die Spielräume bei der Neuausweisung von insb. von Gewerbeflächen nicht zusätzlich einzuengen. Einnahmen sollten für Maßnahmen der Stadtentwicklung verwendet werden, würden jedoch sicherlich auch Begehrlichkeiten für den allgemeinen Haushalt wecken.

### ***Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten***

Flächen mit „weißen Zertifikaten“ würden in der jetzigen Definition in Velbert keine Rolle spielen.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Zertifikatehandel würde zunächst die Strategien der Flächenneuausweisung insb. für Gewerbe nicht verändern, eine Zunahme des parlamentarischen Drucks zur Überprüfung von Kosten/Nutzen wäre die Folge. Ein Horten von Zertifikaten für Gewerbeflächenneuausweisung würde zur gewerblichen Flächenvorsorge wahrscheinlich.

# Leipzig

Dokumentation Gesprächs vom 10.11.2011

## Teilnehmer:

Frau Dittrich, Stadtplanungsamt Leipzig  
Herr Dr. Ferber, STADT+

## Block A: Rahmenbedingungen

Das Oberzentrum Leipzig hat trotz wachsender Bevölkerungszahlen (gegenwärtig ca. 520.000 EW) im neuen Flächennutzungs- und Landschaftsplan ca. 350 ha Bauflächen im Außenbereich zurückgenommen. Strategien zur Innenerweiterung sind insbesondere bei der Wohnfunktion sehr erfolgreich, zugleich ist durch die sehr gute Infrastruktur im Leipziger Norden eine erhebliche Dynamik an gewerblicher Flächennachfrage im Außenbereich zu verzeichnen. Die innerstädtischen Brachflächenpotenziale liegen bei ca. 600 ha. Das Preisniveau liegt bei ca. 120€/qm für Wohnbauland und 50 €/qm für gewerbliche Flächen. Im Regelausweis werden Außenbereichsflächen über kommunale Bebauungspläne sowie in kleinerem Umfang für Wohnbauland mit vorhabenbezogenen Bebauungsplänen entwickelt. Folgekostenberechnungen bei der Neuausweisung von Bauland finden nicht statt.

## Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

### **Fall 1 Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus**

Die vorgesehene Neuausweisung von Wohnbauflächen in Außenbereichen folgt den Zielsetzungen des Stadtentwicklungsplans (STEP) „Wohnungsbau und Stadterneuerung“. Dieser priorisiert die Innenentwicklung (z.B. Stadthausinitiativen) und war hiermit in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich. In den gegenwärtigen Proportionen zugunsten der Innenentwicklung würden die zugeteilten Zertifikate voraussichtlich den Bedarf übersteigen, so dass ein Nachweis der benötigten Zertifikate im Rahmen des Bauleitplanverfahrens durch das Planungsamt problemlos erfolgen könnte.

### **Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern**

Auch der ggf. mögliche Verkauf würde unter Federführung der Planungsverwaltung erfolgen und Einnahmen zugunsten von Innenentwicklungsprojekten verwendet.

Gewerbeflächen: Die Ausweisung von Gewerbeflächen erfolgt in Abstimmung mit dem Amt für Wirtschaftsförderung und ist aktuell stark auf Expansion im Außenbereich „Leipziger Norden / Flughafen / BMW“ hin ausgerichtet. Planung und Entwicklung werden in starkem Umfang durch strukturpolitische Förderinstrumente vorfinanziert und genießen hohen kommunalen Stellenwert und landesweite Förderpriorität. Ebenso würde hier voraussichtlich ein Verkauf von Zertifikaten erforderlich werden, welcher wohl „in der Obhut“ der Wirtschaftsförderung verbleiben würde.

Falls schon in einer frühen Phase des Bauleitplanungsverfahrens der Erwerb von Zertifikaten erforderlich würde, wäre aus dem Haushalt der Stadt nicht vorfinanzierbar.

### **Fall 3: Generierung von weißen Zertifikaten**

Ein Verkauf von Zertifikaten für diese Flächenkategorien würde bei bestehenden Baurechten zumeist der in der Regel privat finanzierten Planungen das Risiko von Schadensersatzfolgen mit sich bringen und somit sehr restriktiv gehandhabt werden.

## **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Die aktuellen flächenpolitischen Strategien der Stadt werden im Wohnungsbau wenig, jedoch bei der Gewerbeflächenausweisung stark tangiert. Hier überwiegen deutlich planerische und strukturpolitische Überlegungen, die von einem rein ökonomischen Mechanismus des Zertifikatehandels nicht aufgehoben würden. Je nach Ausgestaltung des Handelssystems wäre somit ein Ankauf oder ein Horten von Zertifikaten zugunsten von gewerblichen Großansiedlungen wahrscheinlich.

## **Wettenberg**

Dokumentation des Gesprächs vom 24.10.2011

### **Teilnehmer:**

Herr Krick, Gemeinde Wettenberg  
Frau Utech, Bauleitplanung  
Herr Dr. Ferber, STADT+

### **Block A: Rahmenbedingungen**

Die Gemeinde Wettenberg mit ca. 12.400 Einwohnern liegt im engeren Verflechtungsbereich der Stadt Gießen und konnte in den vergangenen Jahrzehnten einen starken Einwohnerzuwachs verzeichnen. Die Zuwächse wurden im Wesentlichen durch die Baulandbereitstellung im landschaftlich attraktiven Außenbereich abgedeckt. Im Regionalplan und Flächennutzungsplan sind noch ausreichend Flächenreserven vorhanden.

Baulandneuausweisung spielt bei den gemeindlichen Entwicklungszielen eine zentrale Rolle, insbesondere mit Blick auf attraktive Angebote für junge Familien. Auch angesichts der Probleme bei der Baulückenmobilisierung und den absehbaren Effekten des demographischen Wandels spielt die Baulandneuausweisung eine zentrale Rolle.

Das aktuelle Preisniveau liegt bei ca. 50 €/m<sup>2</sup> für den Ankauf landwirtschaftlicher Fläche und bei ca. 210 €/m<sup>2</sup> für erschlossene Baugrundstücke.

Baulandneuausweisung wird unter Federführung der Kommunen/Planungsamt durchgeführt, B-Pläne werden von Planungsbüros erstellt, die Umlegung erfolgt in Kooperation mit dem Amt für Bodenordnung.

Um nicht von der Verkaufsbereitschaft und den Preisvorstellung einzelner Verkäufer abhängig zu sein, werden Bauleitpläne z.T. bis zur Beschlussreife parallel entwickelt. Die Kommune bemüht sich vor der Aufstellung des B-Plans um den Erwerb möglichst aller Grundstücke im Gebiet und ist dann an einer schnellen Realisierung und Vermarktung zur Refinanzierung der Erschließungskosten interessiert. Hierfür ist das Risiko in den vergangenen Jahren gestiegen. (z.B. Vermarktung von Eckgrundstücken) – es wird daher eine abschnittsweise Erschließung und Vermarktung je nach aktueller Nachfrage angestrebt.

Folgekostenbetrachtungen werden bisher nicht angestellt, Überlegungen zur Refinanzierung und „Cash flow“ spielen jedoch eine große Rolle.

Weißer Zertifikate könnten über zwei nicht in Kraft gesetzte und inzwischen vor dem Hintergrund aktuell umweltfachlicher Regularien veraltete B-Pläne generiert werden.

### **Block B: Bauleitplanung im Zertifikatehandel**

Bei Einführung des Zertifikatshandels würden zunächst keine Auswirkungen auf die Praxis der Flächenausweisung in der Regional- und Flächennutzungsplanung erwartet. Würden Zertifikate schon zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschluss nachweislich, könnte die Praxis der Parallelentwicklung jedoch nicht mehr greifen.

Das Planungsamt der Kommune würde neben den ohnehin schon vielfältigen Aufgaben der Baulandausweisung auch den Zertifikatserwerb und die Beobachtung der Preisentwicklung übernehmen. Angesichts der Gewichtung der Baulandneuausweisung würde auch nach Einführung des Zertifikatshandels die Zielsetzung nicht geändert.

Die Bedarfsermittlung wird trotz Unsicherheiten in der Prognose der Nachfrage nicht als (rechnerisches) Problem gesehen.

Konsequenzen für die Bauleitplanung:

In Wettenberg wäre der **Fall 1: „Gemeinde weist zertifikatspflichtiges Bauland aus“** relevant.

Im diskutierten Szenario würden ca. 50% der Fläche eines Baugebietes mit 50 Plätzen über Zertifikate erworben werden müssen.

Aufstellungsbeschluss: bei zu erwartenden Zusatzkosten für den Erwerb der Flächenzertifikate wäre einer intensiveren Diskussion über Baulandausweisung im Gemeinderat zu rechnen. Ebenso würde die Forderung nach einer umfassenderen Kostenberechnung im Raum stehen.

Falls schon mit dem Aufstellungsbeschluss (Teil-)zahlungen für Zertifikate anfallen würden, müsste mit Beschluss des Gemeinderates eine Zwischenfinanzierung über Kredite abgesichert werden. Diese könnten letztendlich nur finanzstarke Kommunen leisten.

Vorentwurf: Da das Ziel der Bereitstellung möglichst günstiger Baugrundstücke für Familien nach wie vor im Vordergrund steht, würde eine Verkleinerung der Einzelgrundstücke im städtebaulichen Entwurf angestrebt werden.

#### ***Fall 2: Gemeinde möchte nicht benötigte Zertifikate veräußern***

Dieser Fall würde angesichts aktuelle Rahmenbedingungen und der Schwierigkeit, ohnehin überhaupt die Verfügbarkeit von Bauland zu erreichen, nicht genutzt werden. Denkbar wäre bei kommunalen Haushaltsnotständen wachsender interner Druck zur Veräußerung von Zertifikaten.

### **Block C: Wirkungen des Flächenzertifikathandels in der Gemeinde**

Zertifikatehandel würde im Falle Wettenbergs keine räumliche Verknappung der Ausweisungsflächen nach sich ziehen, aber voraussichtlich die Ausweisung verteuern. Zertifikate werden als ein zusätzlich erschwerendes Element der Baulandneuausweisung wahrgenommen und die interkommunale Konkurrenz nicht beenden, jedoch finanzstarke Kommunen bevorzugen. Ein Ausweichen kommunaler Projekte auf § 34 BauGB ist angesichts knapper Flächenpotenziale nicht zu erwarten.

„Zertifikatehortens“ kann weniger aus spekulativen Gründen als aus Gründen der Flexibilität und Verfügbarkeit von Bauland nicht ausgeschlossen werden.

Unklar sind Fragen des kommunalen Haushaltsrechts mit Blick auf die monetäre Bewertung verfügbarer Zertifikate im Vermögenshaushalt.

## 8. Anhang B Literaturrecherche

Allgemeine, jüngere Literatur

Bovet, J.; Henger, R.; Schröter-Schlaack, C.: Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels. In: Köck, W.; Bizer, K.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, Recht, Ökonomie und Umwelt 19, Baden-Baden 2011, S. 152 ff.

Bizer, K.; Bovet, J.; Henger, R.; Köck, W.; Schröter-Schlaack, C.: Handelbare Flächenausweisungsrechte – Zielsetzung und Ausgestaltung des Flächenhandels. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin 2011. S. 358-361.

<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=K8934QW7>

Bizer, K.; Köller, M.; Henger, R.; Stephenson, N.: Handelbare Flächenausweisungsrechte. Zielsetzung und Ausgestaltung des Flächenhandels. Erläuterungen zum Forschungsvorhaben Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF), Göttingen, 2009.

Vgl. auch <http://www.refina-info.de/projekte/anzeige.phtml?id=3102>

Köck, W.; Bizer, K.; Siedentop, S.; Einig, K. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, Baden-Baden 2008.

Bovet, J.: Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: Dokumentation zur 29. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin 2005. Berlin 2006, 193 ff., auch erschienen in: Natur und Recht (NuR) 2006, 473 ff.

Information zur Raumentwicklung (IzR) IzR 2005, Heft 4/5: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat:

Diverse, teils befürwortende, teils kritische Beiträge aus raum-/bauplanerischer, ökonomischer und rechtlicher Sicht (s. z.T. auch unten bei „Literatur mit stärkerem Praxisbezug“).

[http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_032/nn\\_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2005/Hft0405Mengensteuerung.html](http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2005/Hft0405Mengensteuerung.html)

Literatur mit stärkerem Praxisbezug

Literatur aus dem Forschungsvorhaben „Fläche im Kreis“ (Planspielstädte und -regionen):

<http://www.flaeche-im-kreis.de/veroeffentlichungen/flik/>

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 3: Neue Instrumente für neue Ziele, Bonn 2007,

S. 44-49 (allgemein),

S. 70-72 (Stellungnahme der Planspielstadt Duisburg),

S. 73-74 (Stellungnahme der Planspielregion Rheinhessen-Nahe),

S. 74-75 (Stellungnahme der Planspielstadt Stuttgart),

S. 76 (Bewertung der Ergebnisse aus den Planspielen)

Bizer, K.; Bunzel, A.; Cichorowski, G.; Rottmann, M., Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), Bonn 2004, durchgesehen 2006, S. 105-108.

<http://www.flaeche-im-kreis.de/veroeffentlichungen/expertisen/>

Literatur mit Bezug zu Flächenzertifikaten aus dem Forschungsvorhaben „REFINA“ (Projekt „DoRiF“, Bezug zur Regionalplanung):

Bovet, J.: Analyse flächenverbrauchsrelevanter gesetzlicher Instrumente und deren regionalplanerische Umsetzung in vier Modellregionen, Göttingen, 2009; Ökonomie und Planung der Flächennutzung - Diskussionspapier Reihe; 09-04

Vgl. auch <http://www.refina-info.de/projekte/anzeige.phtml?id=3102>

Sonstige Literatur mit deutlicherem Praxisbezug:

Aus Forschungsprogramm BW PLUS:

Krumm, R., unter Mitarbeit von Heinbach, W. D., Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Tübingen 2004

speziell zu handelbaren Flächenausweisungskontingenten: S. 21-41, 110-115, 125-127

<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40212/bwa21015Sber.pdf?command=downloadContent&filename=bwa21015Sber.pdf&FIS=203>

Fraunhofer-Institut für Innovation und Systemforschung, Neue Instrumente für weniger Flächenverbrauch, Der Handel mit Flächenausweisungszertifikaten im Experiment, Stuttgart 2010

<http://publica.fraunhofer.de/documents/N-115737.html>

Walz, R.; Küpfer, C., Handelbare Flächenausweisungskontingente, Erste Überlegungen zur Ausgestaltung aus anwendungsorientierter Sicht, IzR 2005, Heft 4/5, 251 ff.

Küpfer, C.; Ostertag, K.; Müller, J.; Seifert Stefan; Schleich, J.; Ehrhart, K.-M. (2010): Handelbare Flächenausweisungszertifikate - Experiment SpielRaum: Ergebnisse einer Simulation in 14 Kommunen. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, 42 (2), S.39-47. Näheres zum Projekt „Experiment SpielRaum“ unter

<http://isi.fraunhofer.de/isi-de/n/projekte/spiel-raum.php>

Ostertag, K.; Müller, J.; Seifert, S. (2009): Neue Instrumente zur Verringerung des Flächenverbrauchs - Handelbare Zertifikate für Flächenausweisungen im Experiment. In: Ökologisches Wirtschaften, 03 (2009), S. 30-34.

[Oekologisch-Wirtschaften-03-2009.pdf \(991 kB\)](#)

Stemmler, J., **Handelbare Flächenausweisungsrechte. Fragen aus planungsrechtlicher und -praktischer Sicht**, IzR 2005, Heft 4/5, 321 ff.