

Flächenhandel: „*Neues Spiel – neues Glück?*“

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vom Oktober 2009

Aussagen im Koalitionsvertrag (Naturschutz)

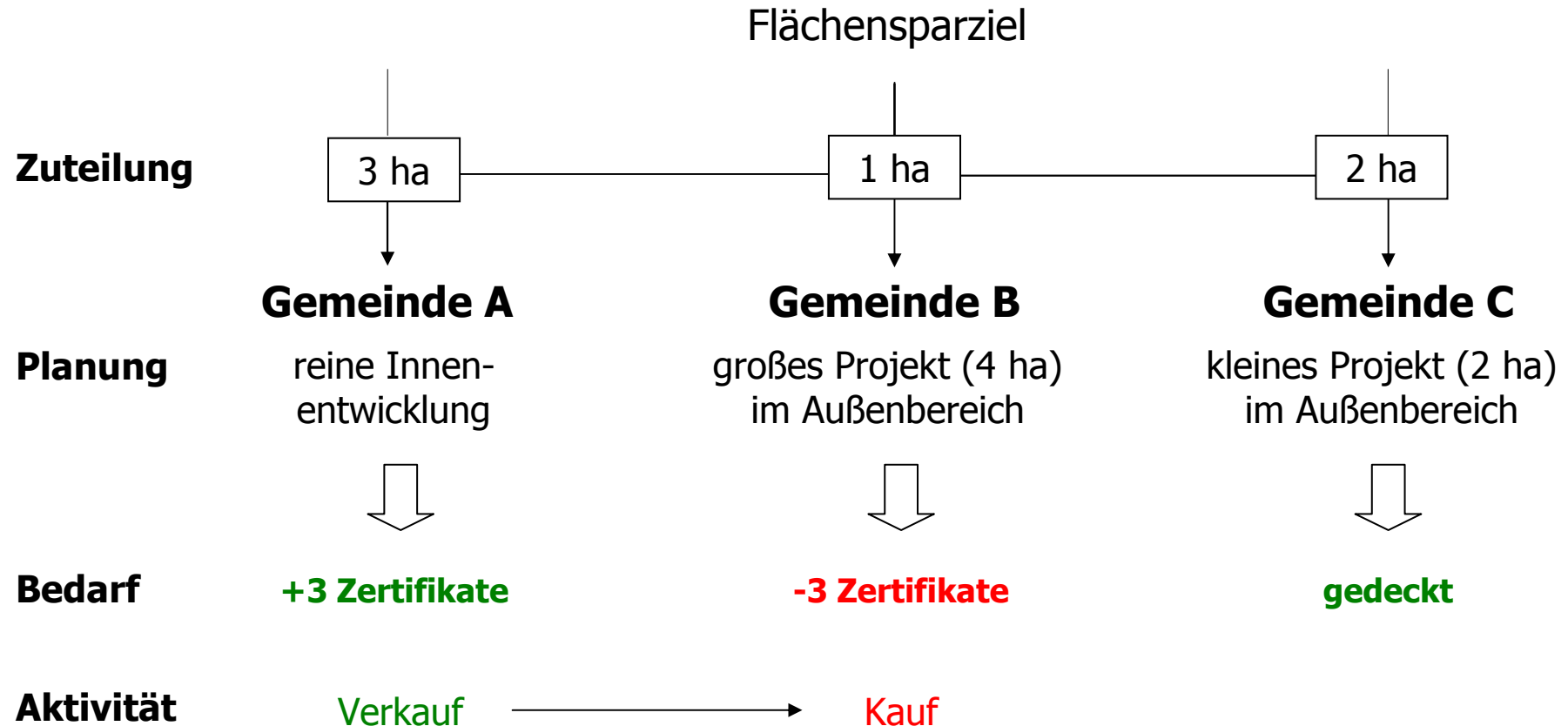
Vorrang für
Wiederver-
wendung
bereits
genutzter
Flächen /
Verdichtung
im Innen-
bereich vor
Flächenneu-
verbrauch /
Entwicklung
im Außen-
bereich

- Wir wollen gemeinsam mit den Kommunen Instrumente zur Gestaltung der Innenentwicklung erarbeiten / weiterentwickeln
 - Brachflächenkataster,
 - Managementpläne,
 - ein zoniertes Satzungsrecht der Kommunen (*Grundsteuer*)
 - finanzielle Anreizinstrumente.
- Wir beabsichtigen einen **Modellversuch** zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales **Handelssystem** für die Flächennutzung erproben

Handelssysteme begrenzen die zulässige Inanspruchnahme eines Umweltgutes, indem **Teilnutzungsansprüche** in Form **handelbarer Rechte** an die betreffenden Nutzer ausgegeben werden.

Die an diesem Handel Beteiligten sollen anhand ihres individuellen Nutzens aus der Inanspruchnahme des Umweltgutes erwägen, ob sie die ihnen zugewiesenen Rechte **selbst nutzen** oder an **andere Nutzer verkaufen**.

Prinzip Flächenhandel



„Spielregeln“

- Zertifikatmenge durch Mengenziel gedeckelt
- Zertifikate für B-Plan im Außenbereich erforderlich
- Handel mit den Zertifikaten möglich
- Handel mit Flächenzertifikaten neben dem Raumordnungs- und Fachplanungsrecht

„Spielregeln“

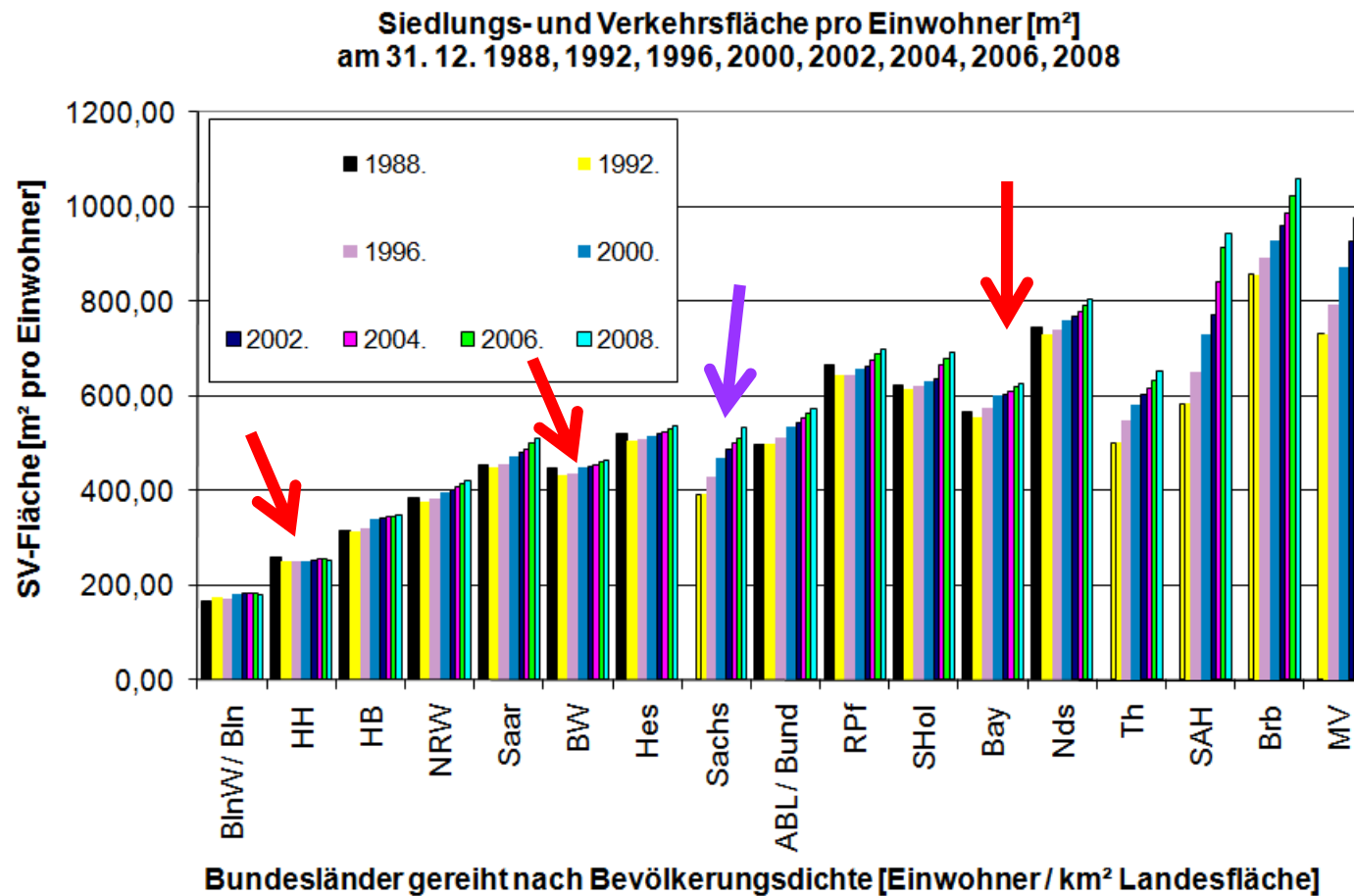
Keine Zertifikate werden benötigt,

- Wenn durch Beschluss eines Flächennutzungsplans die Darstellung (§ 5 BauGB) von Baugebieten ausgeweitet wird (**Vorbereitende Bauleitplanung**).
- Wenn durch Beschluss eines Bebauungsplans innerhalb von Siedlungs- und Verkehrsflächen Nutzungsänderungen vorgenommen werden, z.B. von Industriebrachen in Wohngebiete.
- Wenn durch Beschluss eines Bebauungsplans (§§ 10/12/13/13a BauGB) die Bebaubarkeit von Siedlungsgebieten intensiviert wird (Nachverdichtung, Innenentwicklung, Flächenrecycling).
- Wenn innerhalb eines Gebietes mit rechtskräftigem Bebauungsplan eine Baugenehmigung erteilt wird oder wenn eine planfestgestellte Straße (oder andere Infrastruktur) tatsächlich gebaut wird.
- Wenn innerhalb des planungsrechtlichen Innenbereichs nach § 34 BauGB eine Baugenehmigung erteilt wird (Einfügungsgebot, Nachbarschutz, Beachtung öffentlicher Belange).
- Wenn auf einem Baugrundstück mit oder ohne Baugenehmigung weiterer Boden versiegelt wird (z.B. Pflasterung eines Gartenwegs).
- Wenn Vermessungsämter bei **rein technisch bedingten** Umstellungen (ALK /ALB) Katasterflächen anderen Nutzungskategorien zuordnen (**planungsrechtlich zulässige Nutzung bleibt unverändert**)

Was sagt(e) die Opposition?

- Es schadet der wirtschaftlichen Entwicklung
- Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz
- Es ist gegen die Verfassung, da unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit

Schadet Flächensparen der wirtschaftlichen Entwicklung?



Flächensparen schadet der Wirtschaft?

- **Bewertung**

- Es ist ein Irrtum zu glauben, dass die Ausweisung von Gewerbegebieten das regionale Wirtschaftswachstum nachhaltig stärkt
- Entscheidend für Wirtschaftswachstum sind wohl eher **technisches Knowhow, Innovationskraft, fähige und fleißige Menschen**
- **Weiche Standortfaktoren** (Kultur, Freizeitwert) oder gute internationale Anbindungen wirken ergänzend
sie sind aber **weder notwendig noch hinreichend** für regionale Erfolge
- Regionales Wirtschaftswachstum kann Zuwanderung Flächenverbrauch auslösen, aber die Flächenbelegung pro Kopf der Bevölkerung ist deutlich geringer als in Schrumpfungregionen (Geschosswohnungen werden akzeptiert)

 **Wirtschaftliche und soziale Anforderungen sollten nicht überbewertet werden**

Gesetzgebungskompetenz und Verfassungskonformität

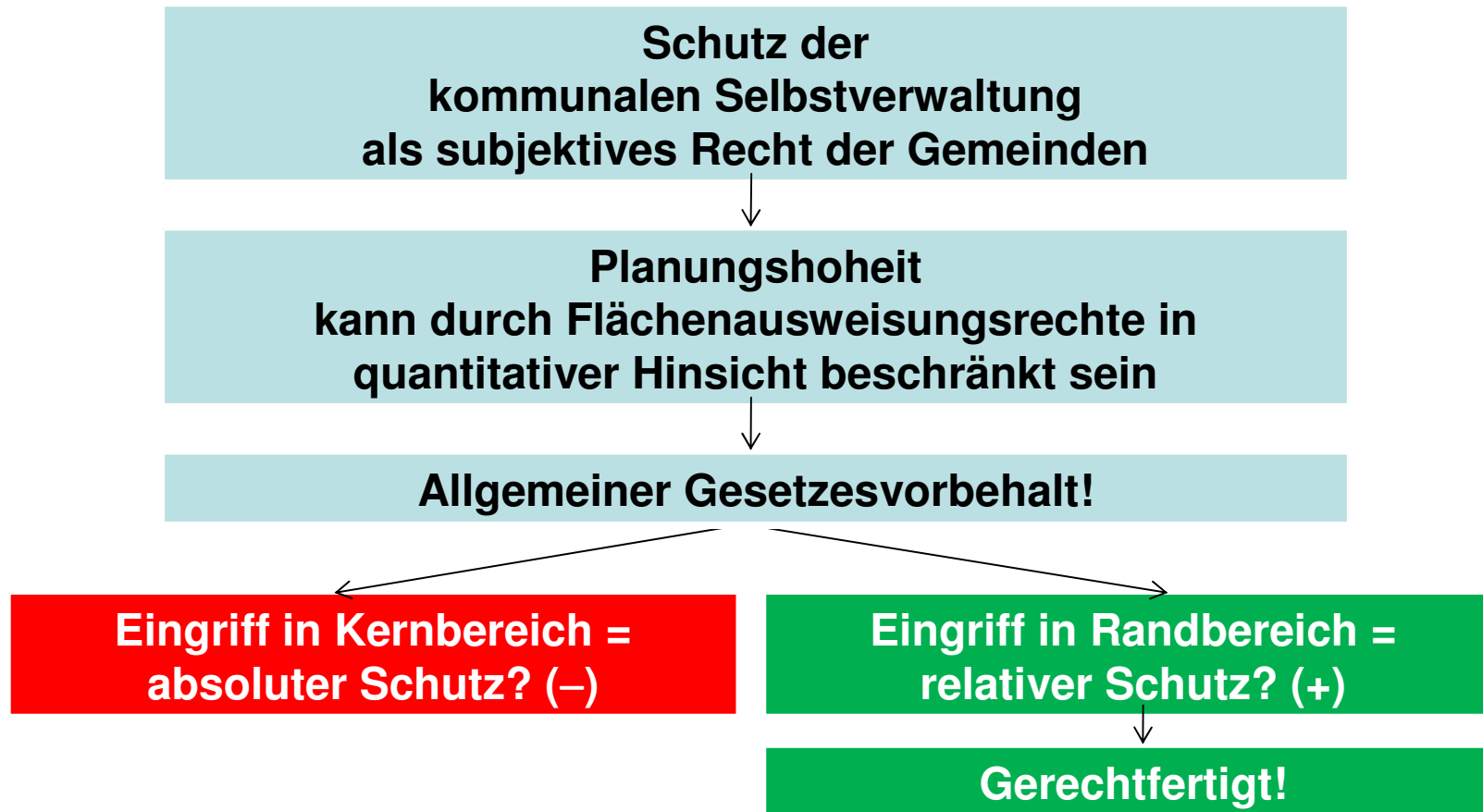
a) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

- Regelungsmaterien z.B.:
 - Deutschlandweite Obergrenze des Flächenverbrauchs
 - Bestimmung der Akteure
 - Abgabepflicht der Zertifikate bei Aufstellung B-Plan
 - Anordnung, dass Handel mit Zertifikaten stattfindet
- Rückgriff auf
 - Ungeschriebene ausschließliche Bundeskompetenz **kraft Natur der Sache** für Bundesraumordnung
 - Konkurrierende Bundeskompetenz für die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)
- Abweichungsrecht der Länder?

UBA Texte 23/2009

Gesetzgebungskompetenz und Verfassungskonformität

b) Verfassungskonformität



Gesetzgebungskompetenz und Verfassungskonformität

Das bedeutet, dass

selbst wenn durch bindende Planungsvorgaben die Außenentwicklung eingeschränkt würde, bliebe den Kommunen immer noch

- das große Potenzial der **Innenentwicklung**,
- die Entscheidungsfreiheit, an **welchem Ort** sie das zulässige Maß an Außenentwicklung durchführen, **allerdings** vorbehaltlich
 - der **Restriktionen** aus Fachplanungen, z.B. Naturschutz, Gewässerschutz, Hochwasservorsorge
 - der **Restriktionen** aus der Landes- und Regionalplanung (z.B. Freihaltung von Trassen für Landesstraßen, Leitungen, Grünzüge),

☞ **die kommunale Planungshoheit bleibt im Kern gewahrt**

☞ die übrigen Ziele der Raumordnung werden durch Mengenziele **nicht** außer Kraft gesetzt.

Offene Fragen

- Zertifikate als Spekulationsobjekt?
- Festlegung der Kontingente?
- Erstzuteilung der Kontingente (Auktion, kostenlose Zuteilung, Verkauf zum Festpreis)?
- Wer darf kaufen?
- Preisbildung: Was kostet ein Kontingent?
- Weiße Zertifikate?
- Gültigkeitszeitraum?
- Zuständigkeiten und Entscheidung in der Verwaltung
- Definition „Außenbereich“?
- Demografische Entwicklung: „Kanonen auf Spatzen“?
- Auswirkungen auf Bauwirtschaft, Bodenmärkte und Immobilienwirtschaft?
- Nachteilsausgleich für teilnehmende Kommunen?
- ...

Modellversuch ist kein Selbstläufer

Gegenwind - MKRO

- Beschluss 37. MKRO am 19. Mai 2010 in Berlin

„...Die MKRO **lehnt** ein bundesweites System interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte auf der Basis national oder landesweit vorgegebener, maximal zulässiger

Flächenwidmungskontingente ab....“

Rückenwind - UMK

- Beschluss der UMK vom 11.06.2010

„...**bittet den Bund**,... die **Erprobung** eines überregionalen **Handelssystems** mit Flächenausweisungsrechten vorzunehmen...“

UBA/BMU UFOPLAN F+E Vorhaben

FORUM Flächenzertifikate (12/2010 – 06/2012)

Handel mit Flächenzertifikaten - **F**achliche **VOR**bereitung eines **U**eberregionalen **I**odellversuchs: Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement“

Auftragnehmer

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (Projektleitung)

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) / Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

Fraunhofer - Institut für System- und Innovationsforschung (ISI)

Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung – Universität Stuttgart (IREUS)

Öko-Institut e.V

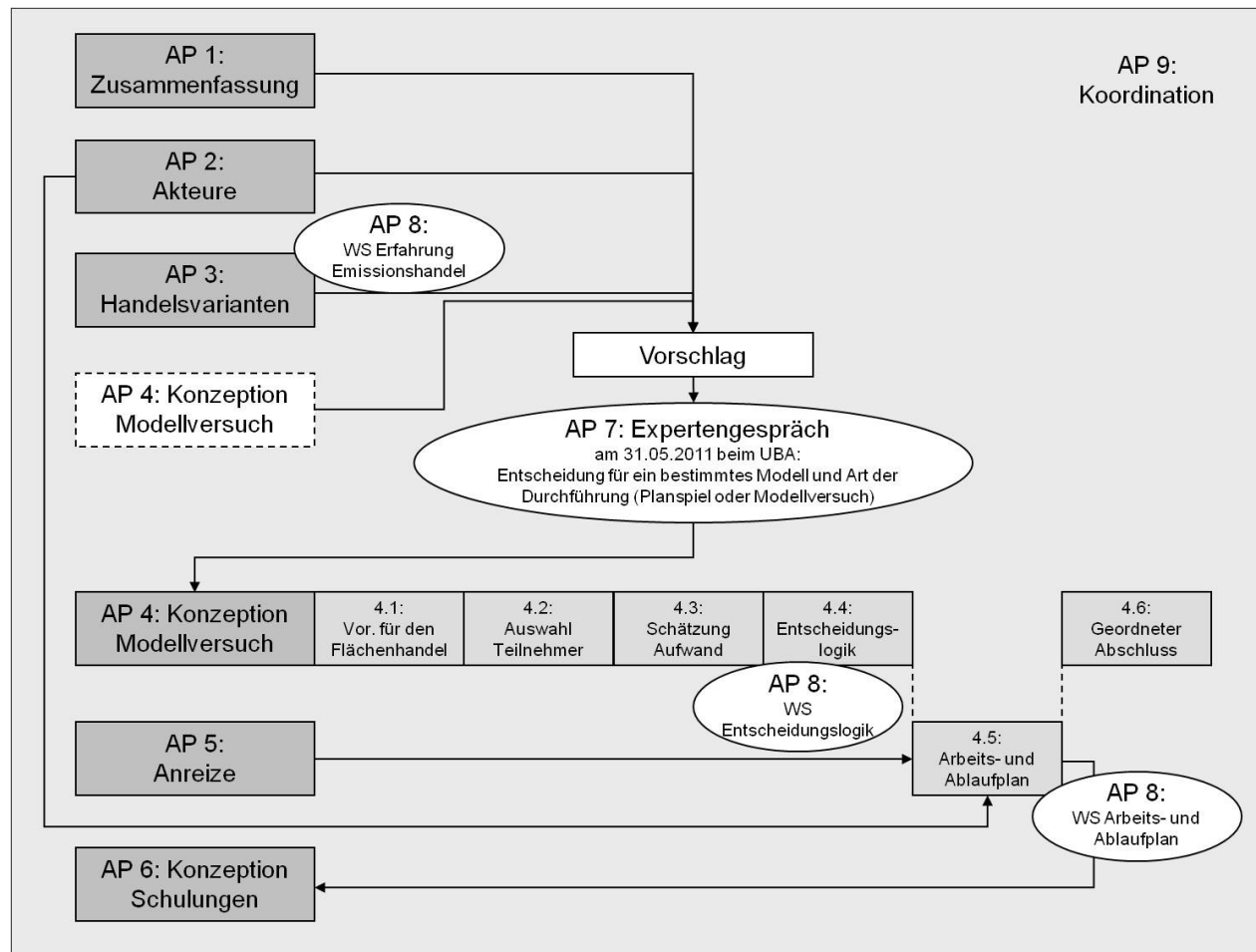
team ewen

UBA/BMU UFOPLAN F+E Vorhaben FORUM Flächenzertifikate

Wesentliche Ziele

1. Klärung der wesentlichen rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Randbedingungen für einen **Modellversuch**
2. Identifizierung der relevanten **Akteure** und deren Aufgaben beim **Flächenhandel**,
3. Konkretisierung/Vorschlag der zu erprobenden Handelsvariante
4. **Vorschläge** für eine geeignete **systemtechnische** Basis zum Flächenhandel
5. **Vorschlag** für das **Projektoutline** des Modellversuches

Arbeitsplan



Durchführungsoptionen

Realexperiment

Vorteile

- Reale Transaktionen und reale Beobachtung des Marktgeschehens
- Ausweisungsverhalten der Kommunen unter realen Bedingungen

Nachteile

- „Präselektionseffekt“ durch Freiwilligkeit (Nur Verkäufer)
- Keine Abbildung des wirklichen Marktes
- Versuchszeitraum zu kurz

Feldexperiment

Vorteile

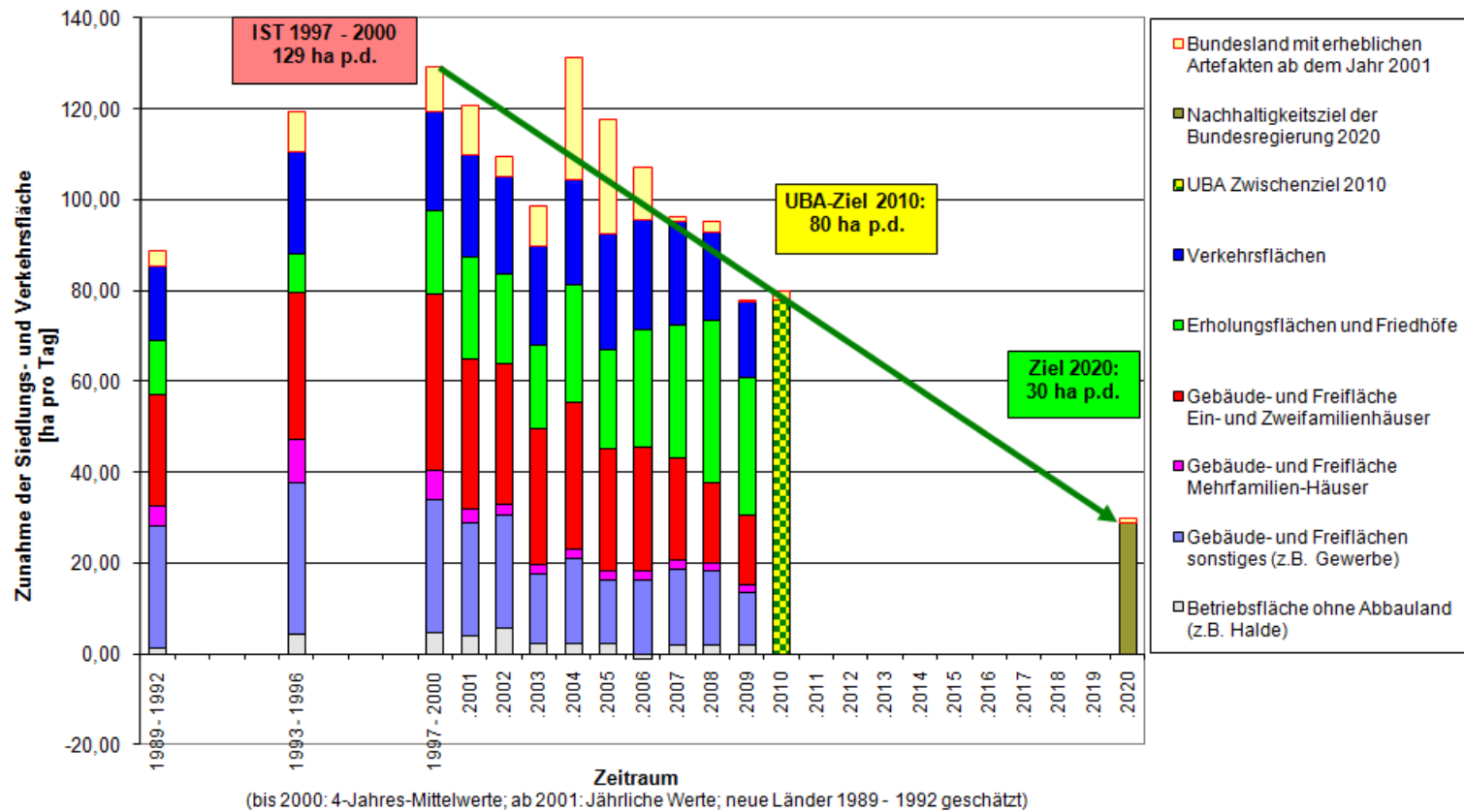
- Zeithorizont kann simuliert werden
- Einflüsse, wie Demografie, Migration, wirtsch. Entw. können simuliert werden

Nachteile

- Preisbildung wird ebenfalls simuliert
- Ausweisungsverhalten der Kommunen nur unter Planspielbedingungen

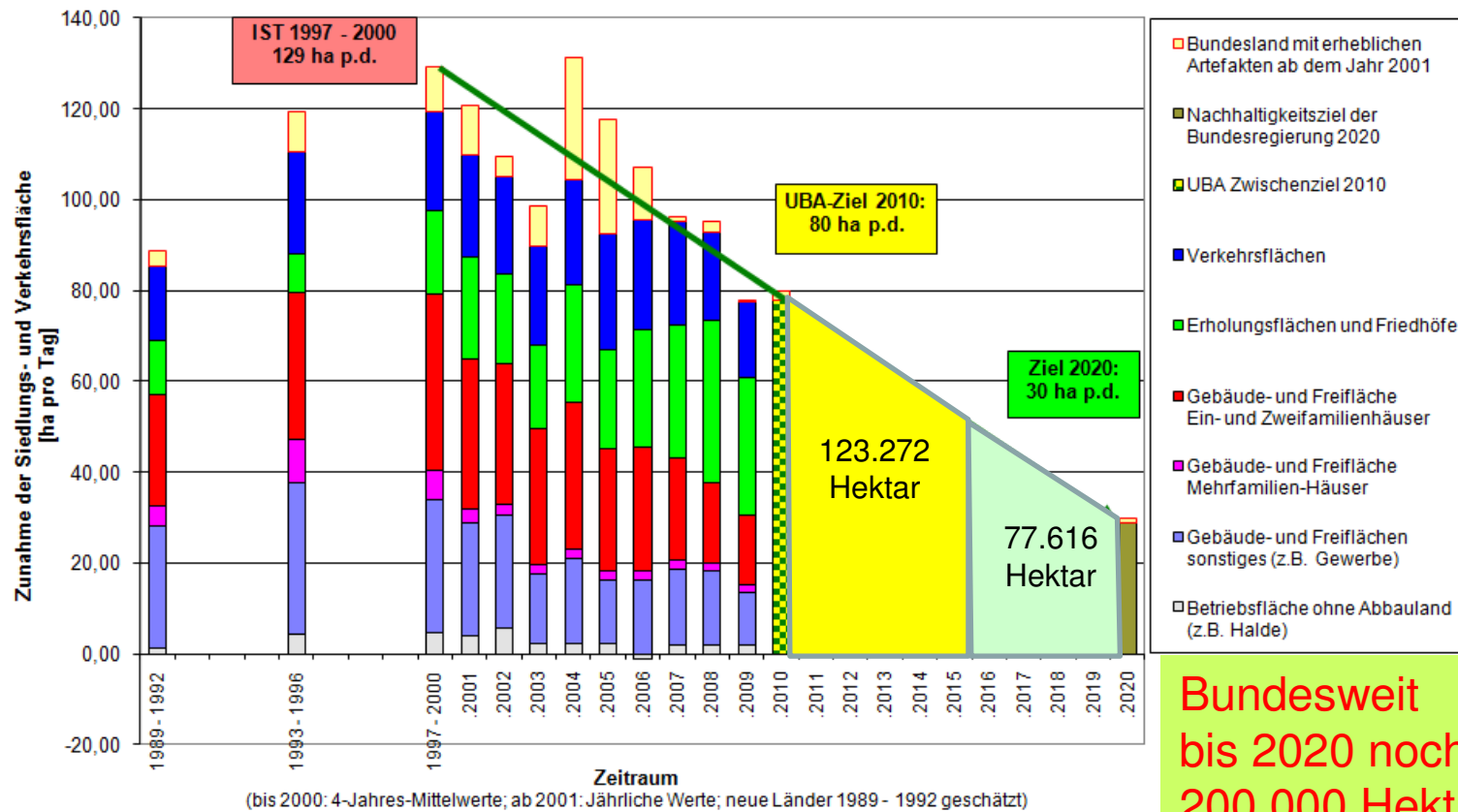
„Kontingente“: Wie groß ist der „Kuchen“?

Deutschland: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche
Ursachen, Verursacher, Trend und Handlungsziele



„Kontingente“: Wie groß ist der „Kuchen“?

Deutschland: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche
Ursachen, Verursacher, Trend und Handlungsziele



**Bundesweit
bis 2020 noch
200.000 Hektar !!!!**

Überlegungen zur Zuteilung der Kontingente auf die Länder

Verteilungspolitische Fragen:

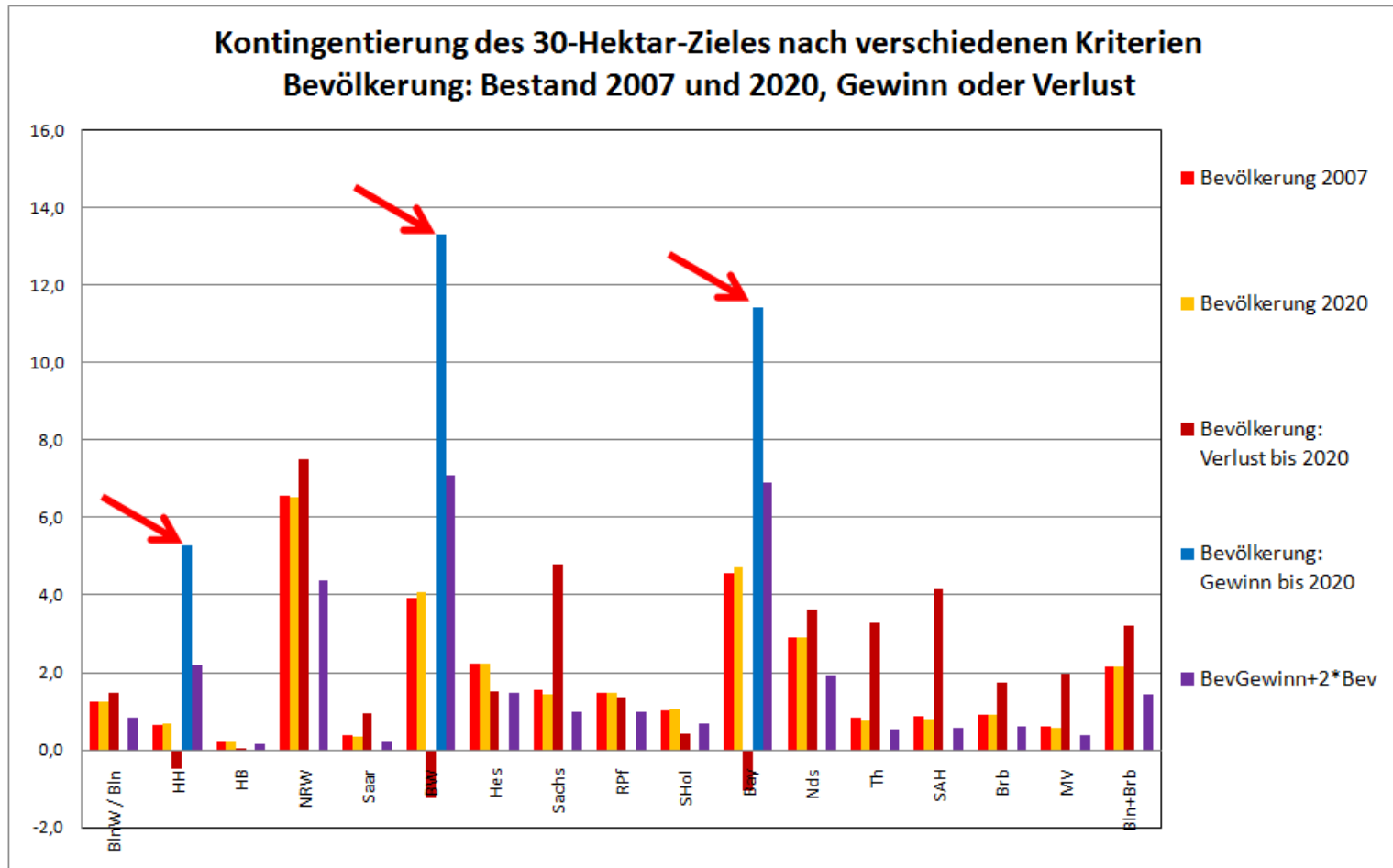
Sollen die Kontingente von vornherein bevorzugt

- in die Wachstumsregionen gehen, um dort den Aufschwung zu stabilisieren und zu fördern (=> **“Bedarfsdeckung“**),
- möglichst „gleichmäßig“ an alle verteilt werden (=> **“Gerechtigkeit“**),
- verstärkt an Schrumpfungsregionen verteilt werden (=> **“Strukturförderung“**), um dort
 - Standortvorteile (billigeres Bauland) für Betriebsansiedlungen zu schaffen ?
(Frage: Kann billiges Bauland dort tatsächlich die Attraktivität erhöhen ?)
 - ggf. (falls Kontingente gehandelt /getauscht werden dürfen) Geld in die Regionen zu bringen ?

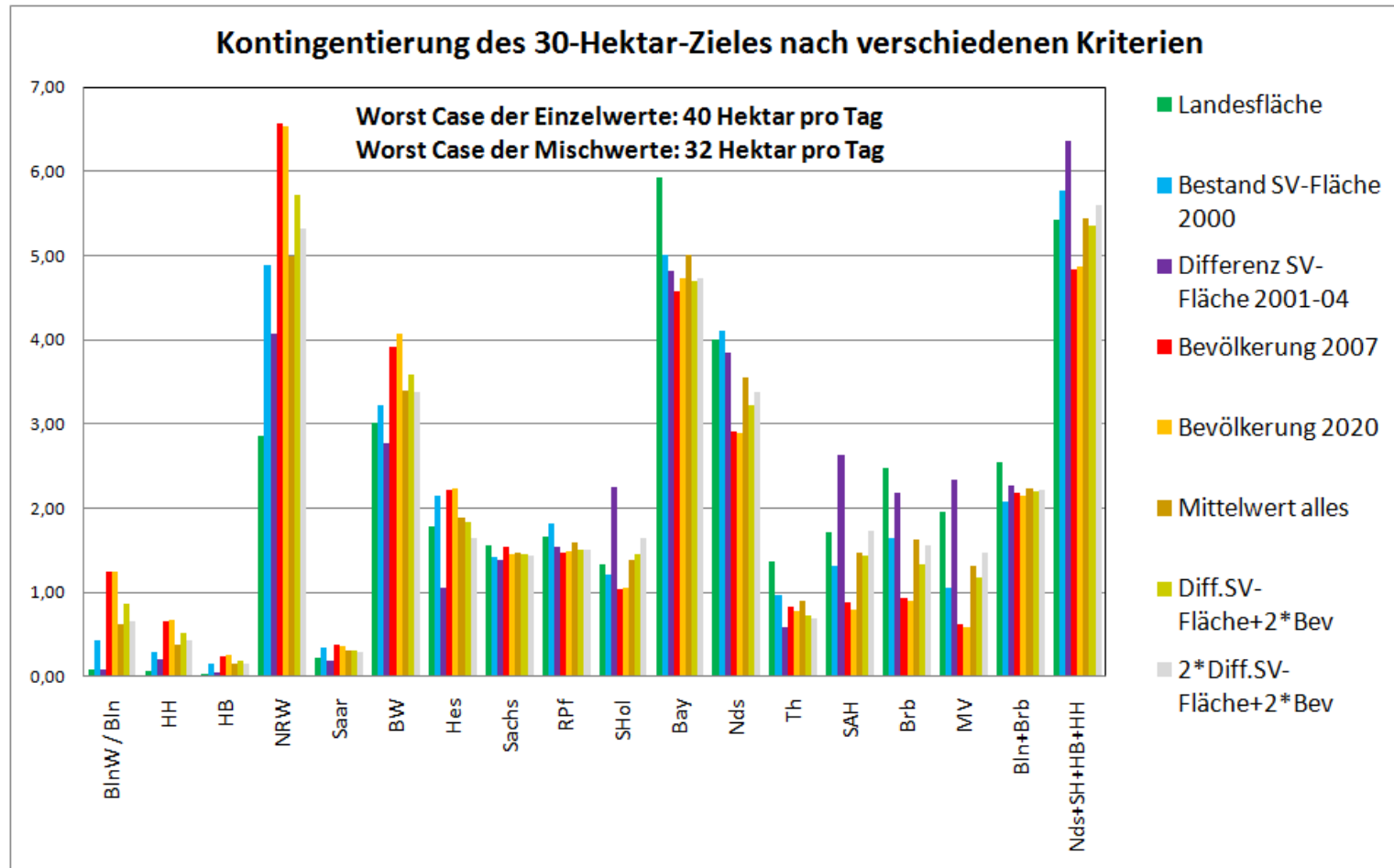
Denkbare Kriterien für die Zuteilung der Kontingente

- **Regionale Wirtschaftskraft (BIP), Regionales Wirtschaftswachstum (BIP)**
- **Regionale Gewinne oder Verluste an Bevölkerung z.B. bis 2020**
- **Bevölkerung 2007 (spiegelt Wirtschaftskraft der Vergangenheit bis heute)**
- **Voraussichtliche Bevölkerung 2020 (entwickelt sich nach Maßgabe der gestrigen, heutigen und künftigen Wirtschaftskraft)**
- **Insgesamt vorhandene Katasterfläche**
- **Insgesamt vorhandene Siedlungs- und Verkehrsfläche**
- **Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in einem Referenzzeitraum**

Ergebnis der Aufteilung nach Bevölkerung
(= Wirtschaftliche Entwicklung): Bestand, Gewinn, Verlust



Ergebnis der Aufteilung nach Landesfläche, SV-Fläche, Flächenverbrauch, Bevölkerung (Stand) und Mischkriterien



Das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Beispiel für Aufteilung auf die Bundesländer

Das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2017 - 2020
Aufteilung auf die Bundesländer

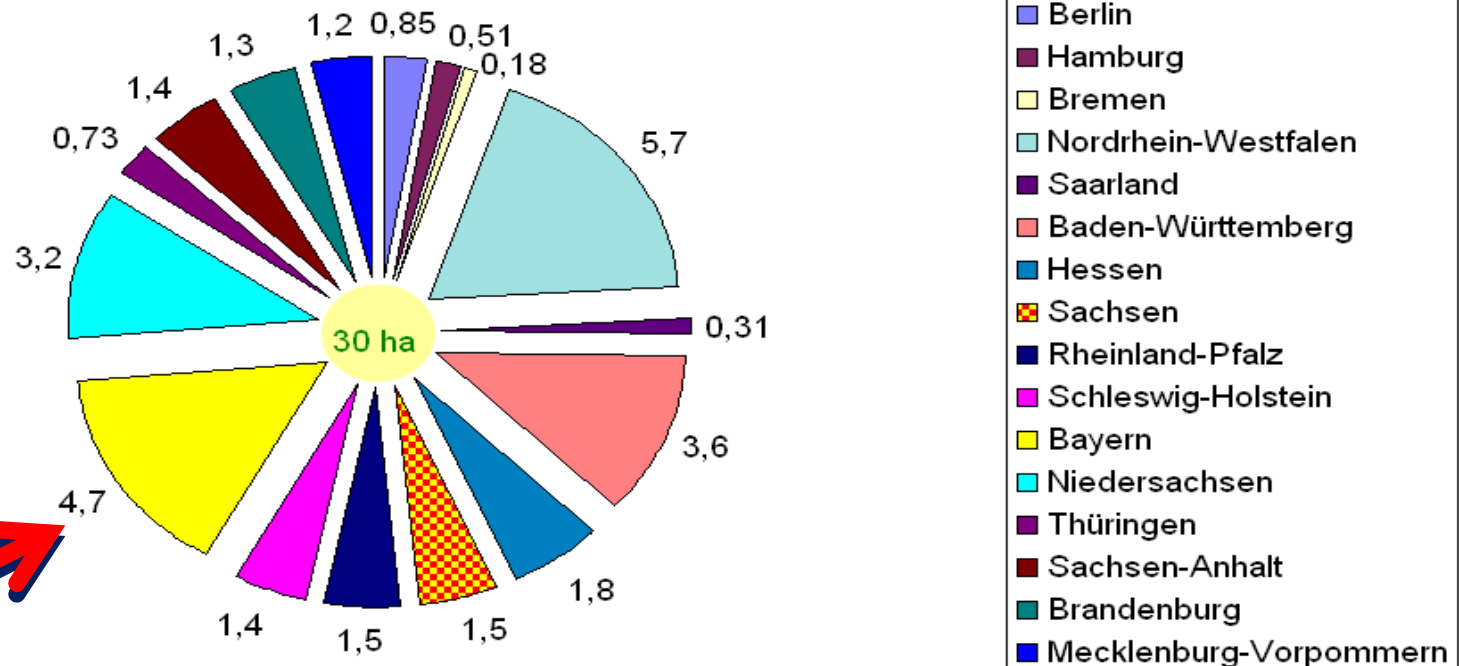
Kriterien:

*Bevölkerung
2007 (33 %)

*Bevölkerung
2020 (33 %)

*und Flächen-
Verbrauch
2001 - 2004

Bayern



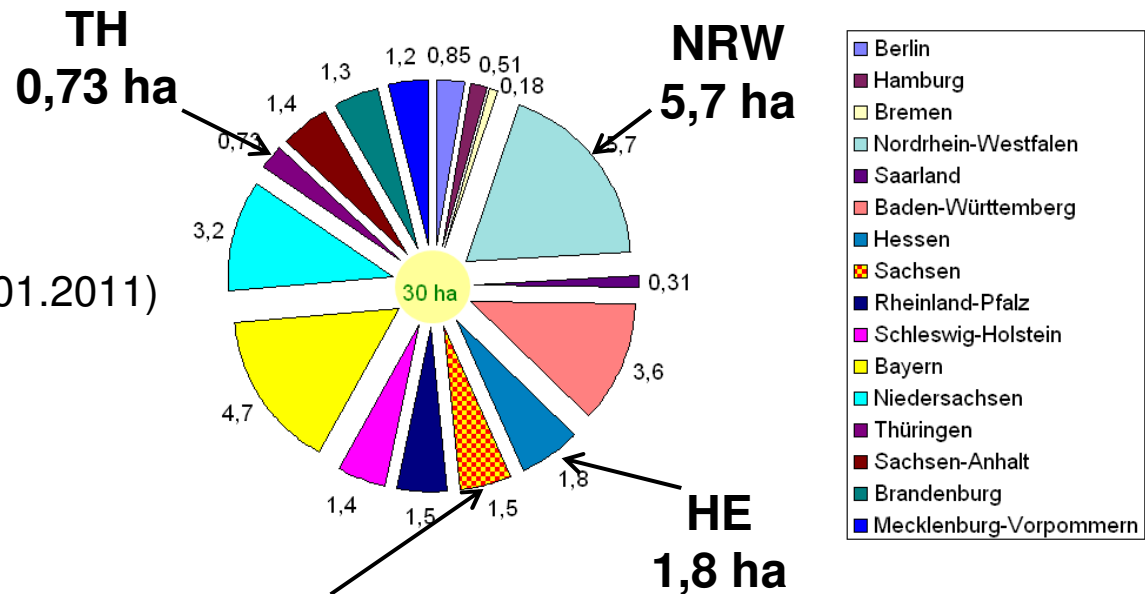
* Berechnung nach „Dreisatz“ aus 30-Hektar-Ziel: **31.000 Hektar**

...den Kuchen gerecht verteilen helfen

Mengenziele in den BL

- **Sachsen**
(Gem. Handlungsprogramm SMI/SMUL, April 2009):
< 2 ha bis 2020
- **Hessen** (Pressemitteilung 27.01.2011)
< 2,5 ha bis 2020
- **NRW** Koalitionsvertrag:
< 5 ha ha bis 2020
- **Thüringen** (inoffiziell):
< 1 ha bis 2020

Das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2017 - 2020
Aufteilung auf die Bundesländer



Kriterien:

- * Bevölkerung 2007 (33 %)
- * Bevölkerung 2020 (33 %)
- * und Flächen-Verbrauch 2001 - 2004

Schlussbemerkungen

- Die Raumordnung kann auch heute schon quantitative Flächenziele festsetzen – und tut es auch bisweilen
- Es gibt derzeit noch keine bundesweite Konvention
 - Wie viel Flächenverbrauch bis 2020 aus dem 30-Hektar-Ziel folgt (ca. **200.000 Hektar** ???)
 - Nach welchem Maßstab dies auf Länder, Kommunen, Regionen aufgeteilt werden soll
- Das gibt der Raumordnung und Landesplanung Spielraum, um eigene Ziele und Maßstäbe zu entwickeln

Schlussbemerkungen

- Bei der Aufteilung eines Länderziels auf Regionen, werden verteilungspolitische Aspekte nicht außer acht gelassen werden können
- Deshalb kann auch nur die demokratisch legitimierte politische Ebene die damit verbundenen Wertungen und Ziele „absegnen“
- Eine Aufteilung von Kontingenten, die sich auch nach der Bevölkerungsstärke richtet, hat – soweit wir heute wissen – eine größere Akzeptanz als andere Maßstäbe

Schlussbemerkungen

- Es ist sinnvoll, Regionen (d.h. Städte **und** ihr Umland oder städtische Agglomerationen) als **Einheit** zu betrachten und ihnen **gemeinsame** Kontingente zuzuweisen
- Konflikte innerhalb von Regionen könnten gemildert werden, wenn die Kommunen sich als **Wirtschaftsraum** begreifen, d.h. einvernehmlich Standorte regional optimieren und auch fiskalisch kooperieren
- Wir benötigen die Erkenntnisse aus einem praxisnahen Modellversuch, um sachgerechte Entscheidungsgrundlagen zu haben