



Flächennutzungsmonitoring VI Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz

IÖR Schriften Band 65 · 2014

ISBN: 978-3-944101-65-1

Planspiel Flächenhandel – Mit was planen und handeln die Modellkommunen?

Ralph Henger

Henger, Ralph (2014): Planspiel Flächenhandel – Mit was planen und handeln die Modellkommunen? In: Gottfried Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz. Berlin: Rhombos-Verlag, 2014, (IÖR-Schriften; 65), S. 13-22

Planspiel Flächenhandel – Mit was planen und handeln die Modellkommunen?

Ralph Henger

Zusammenfassung

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist auch heute noch mit rund 70 Hektar pro Tag weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, welches bis zum Jahr 2020 erreicht werden soll. Der Modellversuch „Planspiel Flächenhandel“, im Auftrag des Umweltbundesamtes, prüft realitätsnah, ob handelbare Flächenzertifikate ein Instrument sein können, um den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, den Flächenneuverbrauch zu vermindern und die Innenentwicklung zu stärken. Der vorliegende Beitrag beantwortet die wichtigsten Fragen rund um den Modellversuch und den Flächenhandel.

1 Einführung

Um in Deutschland Grund und Boden besser zu nutzen und weniger neue Flächen in Anspruch zu nehmen, müssen die Rahmenbedingungen für die Kommunen und die Nutzer der Flächen sukzessive geändert werden. Der Handel mit Flächenausweisungsrechten bietet die Chance, die bestehenden starken Anreize der Städte und Gemeinden für die (teilweise unnötigen) Flächenausweisungen zu verringern, ohne dabei die Planungshoheit der Kommunen zu stark einzuschränken.

Der Modellversuch verfolgte die folgenden Ziele:

1. Die Erprobung des Flächenhandels in der Praxis – unter Einbindung nicht nur der Verwaltungsebenen, sondern aller am Flächenausweisungsprozess beteiligten Akteure in einer Kommune – von den Planungsämtern über die Kämmerer bis zum Bürgermeister.
2. Die Gewinnung der Öffentlichkeit und einer großen Anzahl interessierter Städte und Gemeinden, die sich mit der Idee des Flächenhandels als eine sinnvolle Option für die Zukunft auseinandersetzen möchten.
3. Der enge Austausch mit kommunalen Akteuren vor Ort, um sich gemeinsam über das Thema Flächensparen auszutauschen und – darauf aufbauend – innovative Konzepte für die Stärkung der Innenentwicklung zu schaffen.

Die Struktur und der Aufbau des Modellversuchs wurde im Projekt „FORUM Flächenzertifikate“ auf Basis der Erkenntnisse der Vorläuferprojekte DoRiF (Bizer et al. 2011; Henger 2013) und Spiel.Raum (Ostertag et al. 2010) fachlich erarbeitet (Bovet et al.

2012). Der Modellversuch setzt sich aus zwei Kernelementen zusammen. Im ersten Baustein werden kommunale Fallstudien mit 15 Modellkommunen durchgeführt, anhand derer die Ausgangsbedingungen, die Zielsetzungen und die Entscheidungsprozesse der verschiedenen Akteure bei Flächenausweisungen beleuchtet werden. Der zweite zentrale Baustein ist ein kontrolliertes Feldexperiment mit rund 100 Modellkommunen, in dem der Flächenhandel realitätsnah simuliert wird. Hierzu werden alle Planungen im Innen- und Außenbereich der teilnehmenden Städte und Gemeinden für den Zeitraum von 2014 bis 2028 erhoben und mit einer fiskalischen Wirkungsanalyse bewertet. Die Aufgabe der Vertreter der Kommunen in der Simulation besteht darin, Planungen oder Maßnahmen in ihrer Kommune für die Umsetzung auszuwählen und entsprechend Zertifikate zu kaufen oder zu verkaufen. Die Ergebnisse sollen zeigen, ob es mit einem Handelssystem gelingen kann, nicht nur die Siedlungsentwicklung insgesamt deutlich zu verringern, sondern dabei auch Entwicklungen stärker nach innen zu richten und an die richtigen Standorte zu lenken.

2 Zentrale Fragen

2.1 Welche Flächensparziele sollen erreicht werden?

Die tägliche Flächeninanspruchnahme ist in Deutschland – trotz demografischen Wandels und zunehmenden Problembewusstseins – auf einem sehr hohen Niveau und steht daher im Widerspruch zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Aus diesem Grund hat auch die aktuelle Bundesregierung im Koalitionsvertrag das Ziel bestätigt, den Flächenverbrauch gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 zu reduzieren und den Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten zu begleiten (CDU, CSU, SPD 2013, 119).

Für die tatsächliche Umsetzung des Flächenhandels muss sich die Politik auf konkrete Flächenentwicklungsziele für gewisse Teil- und Zeiträume in sog. Verpflichtungsperioden verständigen. Im Rahmen des Projektes „Planspiel Flächenhandel“ wird davon ausgegangen, dass der Flächenhandel im Jahr 2014 beginnt und die Obergrenze der Flächeninanspruchnahme nicht sofort auf 30 Hektar pro Tag festgesetzt, sondern erst schrittweise auf dieses Ziel abgesenkt wird. Der 15-jährige Simulationszeitraum besteht aus fünf dreijährigen Phasen. In der Hauptvariante wird die bundesweite tägliche Flächeninanspruchnahme von bundesweit 50 Hektar pro Tag (in Phase I, 2014-2016), über 40 Hektar pro Tag (Phase II, 2017-2019) auf 30 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020 verringert (Henger, Schier 2013).

2.2 Wann müssen die Zertifikate von den Städten und Gemeinden vorgelegt werden?

Die Zertifikatpflicht betrifft sämtliche kommunalen Planungsverfahren, durch die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von (neuen) Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich geschaffen werden. Planungsverfahren, deren Geltungsbereich im Innenentwicklungsbereich einer Stadt oder Gemeinde liegt, sind von der Zertifikatpflicht ausgenommen. Neben den bereits existierenden raumordnerischen Anforderungen (z. B. Vorgabe zur Einzelhandelsplanung) entsteht eine Pflicht zur Vorlage von Zertifikaten – in Höhe des Umfangs der dabei erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke gewidmeten Flächen.

Prinzipiell können damit alle Planungsverfahren der verbindlichen Bauleitplanung (BauGB) sowie Satzungen nach §34 und §35 BauGB eine Zertifikatpflicht nach sich ziehen. In der Praxis werden einige Verfahrensarten (wie z. B. Bebauungsplan der Innenentwicklung) jedoch nur in Ausnahmefällen eine Zertifikatpflicht nach sich ziehen (Schmidt 2014).

2.3 Wie erhalten die Kommunen Zertifikate?

Die Kommunen erhalten in den ersten Jahren eines möglichen Handelssystems die Zertifikate vollständig kostenlos zugeteilt. Der gesamte Verteilungsprozess auf die Kommunen muss in einem Allokationsplan festgelegt werden (Henger, Schier 2013). Dieser besteht aus drei Kernelementen: Zielfestlegung, Zuteilungsverfahren und Zuteilungsschlüssel. Die Zielfestlegung entscheidet über die Anzahl der Zertifikate, die für eine bestimmte Periode ausgegeben werden (siehe Abschnitt 2.1). Das Zuteilungsverfahren bestimmt, ob die Zertifikate kostenlos oder kostenpflichtig vor dem Handel versteigert oder verkauft werden. Der Zuteilungsschlüssel legt fest, wie viele Zertifikate die einzelnen Kommunen kostenlos in einer bestimmten Periode zugeteilt bekommen.

Die zunächst kostenlose Erstzuteilung wird ggf. sukzessive durch eine nicht kostenlose Zuteilung via Auktionen ersetzt. Dieses stufenweise Vorgehen wird auch bei den bisher eingesetzten Handelssystemen wie dem SO₂ Allowance Trading System in den USA oder dem Europäischen Emissionshandel vorgenommen. Der Anteil der gratis verteilten Rechte wird erst dann sukzessiv heruntergefahren, wenn sich der neue Markt erfolgreich etabliert hat. Der Modellversuch überprüft ob und wie eine (Teil-)Versteigerung der Zertifikate vorgenommen werden sollte.

Für die kostenlose Zuteilung der Zertifikate kommt ein Schlüssel zur Anwendung, der die Zuteilungsmenge für ein Jahr auf alle Städte und Gemeinden Deutschlands nach deren Bevölkerungszahl genau aufteilt (Bovet et al. 2012; Henger, Schier 2013). Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen größenabhängigen Flächenbedarfe gibt es drei

Größenklassen: Kommunen bis 50 000 Einwohner, Städte von 50 000 bis 100 000 Einwohner und Großstädte ab 100 000 Einwohner. In einer höheren Größenklasse erhält eine Kommune mehr Zertifikate, aber weniger Zertifikate pro Kopf. Die Mengen können mithilfe des Zertifikate-Rechners auf der Projekthomepage (www.flächenhandel.de) für alle Städte und Gemeinden Deutschlands abgefragt werden. Im Rahmen des Modellversuchs wird untersucht, ob und wie der – insgesamt anerkannte – bevölkerungsbasierte Zuteilungsschlüssel weiterentwickelt werden kann, etwa durch die Berücksichtigung von raumordnerischen Aspekten.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass mit der Erstzuteilung nicht festgelegt wird, wieviel die Gemeinden letztendlich ausweisen dürfen. Da die Zertifikate anschließend gehandelt werden können, entscheidet der Zuteilungsschlüssel aber darüber, ob eine Kommune beim Flächenhandel vorrangig als Käufer oder Verkäufer auftreten wird.

2.4 Ist ein Flächenhandelssystem verfassungsrechtlich zulässig?

Die Frage ist berechtigt, da das Grundgesetz in Art. 28 den Gemeinden das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gewährt, zu der auch die Planungshoheit zählt. Eine Mengenbegrenzung der Flächen, die für Zwecke der Siedlung überplant werden dürfen, greift in dieses Recht ein. Unzulässig wäre ein solcher Eingriff aber nur dann, wenn durch die Kontingentierung der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie verletzt wird. Dies ist aber nicht der Fall, da den Kommunen alle Planungskompetenzen im Kern erhalten bleiben – für den Innenbereich weiterhin uneingeschränkt und für den Außenbereich durch die kostenlose Zuteilung der Zertifikate begrenzt. Da ein Handel auf der Flächenbörse einen Ankauf weiterer Zertifikate ermöglicht, ist darüber hinaus keine zwingende Grenze der Außenentwicklungsplanung gesetzt. Somit verbleibt den Kommunen die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Bauleitplanung. Die Kombination aus (sachgerecht) festgelegten Mengenzielen für Kommunen bei gleichzeitiger Flexibilisierung durch den Handel ist also ein verhältnismäßiger gesetzlicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Köck et al. 2008; Bizer et al. 2011).

Die Festlegung der Flächensparziele für Siedlung und Verkehr als auch die Verankerung des Handelssystems kann auf Grundlage der Kompetenz der Raumordnung (Art. 74 GG) erfolgen. Die Raumordnung eröffnet den Ländern seit der Föderalismusreform 2006 jedoch eine Abweichungsmöglichkeit, so dass jedes Bundesland von den Vorgaben abweichen kann. Die logische Konsequenz: Der Bund muss mit allen Ländern gemeinsam gesetzliche Flächensparziele für Siedlung und Verkehr festlegen und beschließen (siehe Walz et al. 2009; Bizer et al. 2011; Bovet et al. 2012).

2.5 Ist der administrative Aufwand im Vergleich zum Nutzen nicht viel zu hoch?

Wie so häufig bei Neuerungen, wird auch ein neues System, wie der Flächenhandel, Mehrbelastungen und Kosten verursachen. Hiervon sind zum einen die Kommunen betroffen, die den Umgang mit den Zertifikaten lernen müssen. Zum anderen müssen Einrichtungen geschaffen werden, die den Handel organisieren (Flächenbörse, siehe Abschnitt 2.10) und die Zuteilung der Zertifikate und die Einhaltung und Kontrolle der Vorgaben durchführen (z. B. auf Landes- oder Kreisebene). Dieser Aufwand ist dem Nutzen des neuen Systems gegenüberzustellen. Die größten Profiteure einer verringerten Flächeninanspruchnahme sind neben der Umwelt im Wesentlichen die Kommunen, die nun durch kompaktere Siedlungsstrukturen weniger technische Infrastruktur bereitstellen müssen.

Sinn und Zweck des Modellversuches ist es gerade, unter realistischen Bedingungen die Dimension des Aufwands und des Nutzens genauer abschätzen zu können. Dabei werden die Entlastungen und Belastungen für die Kommunen in der Verwaltungspraxis und der Bevölkerung detailliert identifiziert und, wenn möglich, quantifiziert. Zentrale Bausteine sind hierbei die „Erfassung der Innenentwicklungspotenziale“ und die „Abschätzung der fiskalischen Wirkungen neuer Baugebiete“. Diese beiden Elemente sind für Städte und Gemeinden mit einem nennenswerten Aufwand verbunden, jedoch – unabhängig vom Flächenhandel – von erheblichem Nutzen, da sie den Kommunen unmittelbar helfen, unnötige Ausweisungen zu identifizieren.

2.6 Entfaltet ein Flächenhandelssystem die „richtigen“ Lenkungs- und Anreizfunktionen?

Grundsätzlich helfen ökonomische bzw. fiskalische Erwägungen dabei, flächensparsamere Baulandstrategien anzuregen, da viele Kommunen bislang den positiven Einfluss neuer Baugebiete auf die Gemeindehaushalte überschätzen und die Folgekosten unterschätzen (Henger, Thomä 2009). Gleichzeitig steht den Städten und Gemeinden die natürliche Ressource Boden quasi kostenlos zur Verfügung. Da die Ausweisung neuer Flächen mit nachteiligen Effekten auf Natur und Bürger einhergeht, sollte es auch einen Preis für Flächen geben, der die ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen abbildet. Nur so lässt sich eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung mit einer effizienten Nutzung von Grund und Boden erreichen. Mit anderen Worten: Die Entwicklungen werden nach innen gerichtet, wo viele Potenziale bislang ungenutzt bleiben. Der Flächenhandel stößt durch den Preisimpuls die Überlegungen für eine effizientere Nutzung von Flächen an und lenkt die Bautätigkeit an die richtigen Standorte (Bizer et al. 2011).

2.7 Wie passt der Flächenhandel mit bisherigen Planungsinstrumenten zusammen?

Der bisherige planerische Rahmen bleibt unverändert, um weiterhin die Beplanung und Bebauung bestimmter Gebiete auszuschließen, eine Koordination der Raumnutzungsansprüche zu gewährleisten und gesamtplanerische wie fachrechtliche Anforderungen an die Siedlungstätigkeit zu stellen (vgl. z. B. mit Einig 2005). Die Planungshoheit der Kommunen bleibt vollständig gewahrt, da weiterhin neue Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Flächennutzungsplänen dargestellt werden dürfen. Der Flächenhandel übernimmt somit die „quantitative Steuerung“ der Siedlungsentwicklung, mit der das 30-Hektar-Ziel treffsicher erreicht werden kann. Dem Planungsrecht bleibt weiterhin die „qualitative Steuerung“ der Siedlungsentwicklung überlassen, um die ökologischen Funktionen der Ressource Fläche nachhaltig zu erhalten (Henger, Bizer 2010).

2.8 Wer profitiert vom Flächenhandel und wer muss die Kosten tragen?

Die Zertifikate werden an die Gemeinden ausgegeben und zum freien Handel zwischen ihnen zugelassen. Die Kosten, die durch den Zukauf von zusätzlichen Zertifikaten in den Kommunen entstehen, können an die Haushalte und Unternehmen weitergegeben werden, die auf den überplanten Gebieten im Außenbereich bauen. Der Erlös aus dem Verkauf von Zertifikaten steht den Gemeinden zu. Profitieren werden also die Kommunen, die durch langfristige Stadtentwicklungsstrategien ihren eigenen zukünftigen Bedarf abschätzen, verstärkt auf Innenentwicklung setzen und ihre zugewiesenen Kontingente zu optimalen Bedingungen veräußern können. Die Kosten tragen dagegen die Kommunen, die weiterhin in die Fläche expandieren und kurzfristig zusätzliche Zertifikate akquirieren müssen. Für diese Kommunen entsteht ein Anreiz, bei der Entscheidung über Ausweisungen verstärkt die dabei entstehenden Kosten mit den zu erzielenden Einnahmen zu vergleichen.

2.9 Werden durch den Flächenhandel finanzstarke Kommunen bevorteilt und strukturschwache Kommunen geschwächt?

Der Idee nach soll der Flächenhandel finanziell schwächer aufgestellte Kommunen dabei unterstützen, auf neue Baugebiete zu verzichten. Dies geschieht dadurch, dass Kommunen für ihren Verzicht auf Siedlungsentwicklung finanziell belohnt werden, wenn sie ihre kostenlos zugewiesenen Zertifikate auf der Flächenhandelsbörse verkaufen. Da finanzstarke Kommunen in der Regel auch mehr neue Siedlungsflächen erschließen und nun für ihre Neuausweisungen Zertifikate vorlegen und bezahlen müssen, werden also vor allem finanzstarke Kommunen belastet.

Wird die kostenlose Zuteilung sukzessive durch Auktionen ersetzt (siehe Abschnitt 2.3), erzielen der Bund und die Länder Einnahmen, die dann dafür eingesetzt werden können, Revitalisierungsmaßnahmen von brach liegenden Flächen zu fördern, so dass Mittel in struktur- und finanzschwache Kommunen und Regionen fließen. Im Einzelfall können für finanzschwache Kommunen sicherlich Probleme bei der Vorfinanzierung der Zertifikate auftreten. Diese Probleme lassen sich aber fast vollständig lösen, wenn von Seiten der Kommunen nur Baugebiete ausgewiesen werden für die tatsächlich Interessenten zur Bebauung bestehen. So ist es möglich, diese Kosten für die Zertifikate schnell auf die Bauherren zu übertragen.

2.10 Wo findet der Handel statt?

Für eine reibungslose Organisation des Handels wird eine „Flächenbörse“ eingerichtet, in der die Zertifikate gehandelt werden können. Wie auf der European Energy Exchange (EEX) für CO₂-Zertifikate und andere energienahe Produkte in Leipzig, können auch auf diesen Marktplatz beide Seiten des Markts, also die Käufer und die Verkäufer, jederzeit agieren und gleichzeitig Kauf- und Verkaufsaufträge abgeben („Continuous Double Auction“). Die Flächenbörse soll neben dem Handel auch den Abschluss und die Abwicklung der getätigten Transaktionen bewerkstelligen. Auch außerbörsliche Geschäfte („Over-the-Counter Geschäfte“) sind explizit gewünscht. Dies erleichtert beispielsweise regionale Kooperationen, da mehrere Kommunen für ein gemeinsames Entwicklungsprojekt Zertifikate zusammenlegen können.

2.11 Auf welcher Ebene soll der Flächenhandel stattfinden?

Da es sich bei dem 30-Hektar-Ziel um eine Vorgabe für das gesamte Bundesgebiet handelt, liegt die Schlussfolgerung nahe, das Instrument zu seiner kosteneffektiven Zielerreichung auch bundesweit einzuführen und einen Handel mit Zertifikaten zwischen allen Gemeinden der Bundesrepublik einzuführen. Dies wäre auch aus ökonomischer Sicht effizient. Die Möglichkeiten einer bundesrechtlichen Verankerung des Mengenziels und des Flächenhandels über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Raumordnung sind allerdings in ihrer Wirksamkeit begrenzt, da die Föderalismusreform den Ländern ein umfassendes Abweichungsrecht zuerkannt hat. Ähnlich wie bei der Aufteilung des 30-Hektar-Ziels auf Landes- und Regionskontingente bedarf es folglich einer Vereinbarung zwischen den Bundesländern bzw. Regionen, Zertifikate aus anderen Regionen anzuerkennen und damit einen gemeinsamen Markt zu schaffen.

2.12 Wie lange sind die Zertifikate gültig?

Wichtige Rahmenbedingungen des Flächenhandels stellen die beiden Optionen dar, Zertifikate anzusparen (sog. Banking) oder vorzeitig in Anspruch zu nehmen (sog. „Borrowing“). Da eine begrenzte Gültigkeit die Kommunen unter Umständen dazu veranlassen könnte, am Ende einer Handelsperiode Flächenausweisungen vorzunehmen, um ihre Kontingente nutzbar zu machen, sind die Flächenzertifikate unbegrenzt gültig. Auf diese Weise wird den langen Planungshorizonten Rechnung getragen. Eine vorzeitige Nutzung der Zertifikate ist dagegen nicht vorgesehen, da es zu dem Ausnutzen von zukünftigen Kostenunterschieden kommen kann und spekulative Effizienzgewinne möglich werden. Diese sind jedoch unerwünscht und beeinträchtigen die Effektivität des Instruments des Flächenhandels bei der Erreichung eines Flächensparziels.

2.13 Können Zertifikate durch Rückbaumaßnahmen geschaffen werden?

Um für die Kommunen einen direkten Anreiz zu schaffen, ihren brachliegenden Bestand an Siedlungs- und Verkehrsflächen zu aktivieren, werden sog. „Weiße Zertifikate“ eingesetzt. Diese können von den Kommunen geschaffen werden, wenn sie die Rücknahme gültiger Bebauungspläne und eine Rückführung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Außenbereichsflächen nachweisen können. Durch den möglichen Verkauf dieser Zertifikate, entsteht eine potenzielle Finanzierungsquelle für ökologische Maßnahmen der Revitalisierung und des Rückbaus. Die Nutzung dieser Einsparzertifikate ist gerade in Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen von großer Bedeutung, da dort die optimale Nutzung und Auslastung des Siedlungsbestands im Vordergrund steht.

2.14 Was sind die Vorteile und die Risiken des Flächenhandels?

Der Handel mit Flächenzertifikaten ist mit deutlichen Vorteilen verbunden. Durch die Kontingentierung der Gesamtmenge neu auszuweisender Siedlungs- und Verkehrsfläche kann ein Flächensparziel sicher erreicht werden. Der Handelsmechanismus schafft einen Markt und führt dazu, dass Flächenausweisungen dort vorgenommen werden, wo die höchste Rentabilität neuer Bauflächen erwartet wird. Der Handel ermöglicht den Gemeinden, flexibel ihre gewünschten Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der planerischen Vorgaben umzusetzen, da sie sich über das ihnen zugeteilte Basiskontingent hinaus Zertifikate zukaufen können. Schließlich schaffen die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen einen permanenten Anreiz für eine flächenschonende Baulandentwicklung, weil Flächenausweisungen einen „Preis“ bekommen.

Auf der anderen Seite stellt ein Handel mit Flächenzertifikaten für Kommunen und deren Außenentwicklungsvorhaben zusätzliche Kostenbelastungen dar, die wachstumshemmende Einflüsse nach sich ziehen können. Die durch das Handelssystem veränderten

Anreize kommunaler Ansiedlungspolitik orientieren sich zwar am Leitbild des Flächen-sparens, lenken aber die Siedlungstätigkeit nicht zwingend an die raumplanerisch vorgesehenen Standorte, so dass weiterhin eine flankierende planerische Steuerung erforderlich ist. Wird der Flächenhandel nicht bundesweit, sondern nur auf Regional- oder Länderebene umgesetzt, sind Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen mit bestehenden Handelssystemen (wie beispielsweise beim Europäischen Emissionshandel), dass in der Regel Startschwierigkeit auftreten (wie z. B. beim Thema Sicherheit). Letztlich tragen die Kommunen Transaktionskosten für die Beobachtung des Marktpreises und den Abschluss von Handel.

3 Ausblick

Der Modellversuch ist erfolgreich mit 15 Städten und Gemeinden aus sieben Bundesländern gestartet. Bis Anfang des Jahres 2015 können sich weitere Kommunen beteiligen, um im Frühjahr und im Sommer 2015 den Handel mit Flächenzertifikaten an zwei Handelstagen online simulieren zu können. Die dort gespielten verschiedenen Varianten eines möglichen Flächenzertifikatesystems werden mit Studenten in einem Kontrollexperiment „gespiegelt“, um die Beobachtungen aus dem Feldexperiment mit den Kommunen zu validieren. Darüber hinaus finden mehrere Laborexperimente mit Studenten statt, um einzelne wichtige Teilaspekte des Handels, wie z. B. die Art der Zuteilungsverfahren, untersuchen zu können. Alle Transaktionen und Aktivitäten in den Experimenten werden räumlich differenziert über den Betrachtungszeitraum hinweg ausgewertet und in einem Endbericht dokumentiert.

Seit dem Projektstart Ende des Jahres 2012 erfährt der Modellversuch eine zunehmend positive Resonanz aus dem kommunalen Raum. Trotzdem bestehen weiterhin starke Vorbehalte gegenüber einem Flächenhandelssystem. Es zeigt sich, dass das Thema „Flächensparen“ zwar zunehmend an Bedeutung gewinnt, jedoch in weiten Teilen der Bevölkerung und Politik keine Notwendigkeit für grundlegende Reformen gesehen wird. Der Modellversuch versucht diesbezüglich den dringend erforderlichen Dialog über Infrastrukturkosten, Leerstand und den Wert von Freiflächen in Gang setzen, um einen schonenderen Umgang mit der Ressource Fläche zu erreichen. An der Diskussion über das 30-ha-Ziel und den Flächenhandel sind im Projekt alle föderalen Ebenen – von der Kommune bis zum Bund – beteiligt. Hieraus sollen sich langfristig veränderte Rahmenbedingungen für die Kommunen als auch für die Nutzer von Flächen ergeben, so dass sich Flächenspar-Strategien stärker lohnen und sich ein nachhaltiges Flächenmanagement in den Städten und Gemeinden etabliert.

4 Literatur

- Bizer, K.; Einig, K.; Köck, W.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2011): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung. Baden-Baden: Nomos.
- Bovet, J.; Bizer, K.; Henger, R.; Jansen, N.; Klug, S.; Ostertag, K.; Schleich, J.; Siedentop, S. (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. UBA-Texte 60/2012. Dessau-Roßlau.
- CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Berlin.
- Einig, K. (2005): Integration des Marktmechanismus in der Regionalplanung. Informationen zur Raumentwicklung (4/5), 281-295.
- Henger, R. (2013): Tradable Planning Permits to Control Land Development in Germany – A Laboratory Testbed Experiment. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 15(2)/2013, 1-21.
- Henger, R.; Bizer, K. (2010): Tradable Planning Permits for Land-use Control in Germany. *Land Use Policy*, 27(3)/2010, 843-852.
- Henger, R.; Schier, M. (2013): Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, Flächenhandel-Informationspapier Nr. 02, Stand: 20. September 2013.
- Henger, R.; Thomä, J. (2009): Fiskalische Wirkungsanalysen zur Bewertung der Siedlungsentwicklung – Ein (Fehl-)Versuch zur Flächenverbrauchsreduktion? *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 19 (1-2)/2009, 58-77.
- Köck, W.; Bizer, K.; Einig, K.; Hansjürgens, B.; Siedentop, S. (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte, Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Ostertag, K.; Schleich, J.; Ehrhart, K.-M.; Goebes, L.; Müller, J.; Seifert, S.; Küpfer, C. (2010): Neue Instrumente für weniger Flächenverbrauch. Der Handel mit Flächenausweisungs-zertifikaten im Experiment. Stuttgart: Fraunhofer Verlag.
- Schmidt, T. (2014): Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht, Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3, Stand 24. Juni 2014.
- Walz, R.; Toussaint, D.; Küpfer, C.; Sanden, J. (2009): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungsrechte unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Berlin: Fraunhofer Institut für Innovations- und Systemforschung.