

OPTIONEN ZUR FINANZIERUNG DES FLÄCHENERHALTS

Honorierungssystem zur Bereitstellung
von Freiflächen – Forschungsprojekt

Dr. Angelika Perner

Trägerkreissitzung Allianz für die Fläche
14. März 2008

Düsseldorf

Inhalt des Vortrags

- 1. Einführung**
 - 1.1 Problem
 - 1.2 Lösungsansatz
- 2. Honorierungssystem**
 - 2.1 Ziele
 - 2.2 Funktionsweise
 - 2.3 Prämienhöhe
 - 2.4 Finanzierung
- 3. Forschungsbedarf**
 - 3.1 Forschungsleitfragen
 - 3.2 Ziele des Forschungsprojektes
 - 3.3 Arbeitsschritte
- 4. Fazit**

1. Einführung

1.1 Problem

- Flächenverbrauch als wichtiges Umweltproblem: bundesweit gut 100 ha oder landesweit 15,5 ha pro Tag sind zu viel
- Eine wichtige Ursache: Kopplung von Flächenverbrauch und kommunalen Einnahmen
- Planerische und ordnungsrechtliche Lösungsansätze können wirtschaftlichen Zwängen nur begrenzt entgegensteuern
- Lösungsansätze finanzieller Art fokussieren sich auf negative finanzielle Anreize
- **Problem:** Akzeptanz der Beteiligten bei negativen Anreizen gering

1.2 Lösungsansatz

- Abkopplung von Einnahmen und Flächenverbrauch
- positive finanzielle Anreize:
Honorierung des Flächenerhalts = höhere Akzeptanz
- Lösungsansatz: **Honorierungssystem** (PERNER 2006),
das Kommunen wie private Akteure gleichermaßen für
Flächenschutzaktivitäten motiviert und honoriert
- In Theorie vorhanden, muss in Praxis erprobt werden –
Vorschlag: Erprobung in drei Testkommunen

2. Honorierungssystem

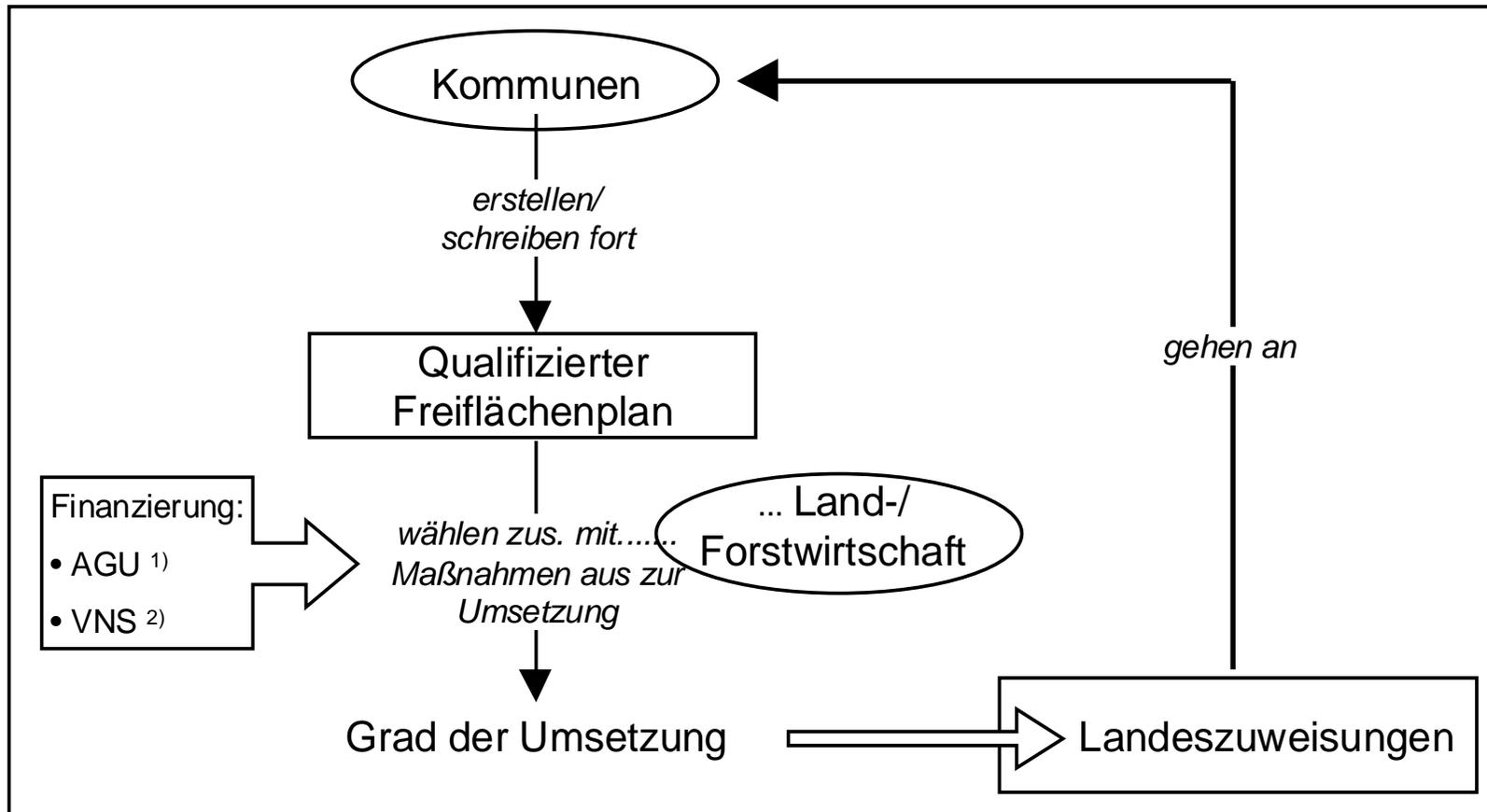
2.1 Ziele

- Honorierung des Erhaltes und der Aufwertung von Freiflächen
- Etablierung einer Alternative zum Flächenverbrauch:
finanzielle Anreize, die systematisch Flächen erhaltende Maßnahmen belohnen sowie Flächen verbrauchende Maßnahmen bestrafen
- Erhalt und Steigerung der ökologischen Qualität der freigehaltenen Flächen

2. Honorierungssystem

2.2 Funktionsweise

- interaktiver Ansatz unter Einbindung wesentlicher Akteure



1) Agrarumweltmaßnahmen

2) Vertragsnaturschutz

2. Honorierungssystem

■ **Ablauf:**

1. Flächendeckende Bewertung des Außenbereichs: Einteilung der Fläche in 5 Wertstufen
(sehr geringer bis sehr hoher ökologischer Wert)
2. Erstellung des Zielsystems inkl. möglicher Maßnahmen
3. Bewirtschafter wählen mit Gemeinde geeignete Maßnahmen zur Erhöhung des ökologischen Wertes aus (z.B. *Verzicht auf Dünger, Mahdzeitpunkt, Pflanzungen*)
4. Honorierung der Bewirtschafter jährlich je nach Aufwand
(z.B. für Umwandlung von Acker in extensives Dauergrünland einmalig 430 €/ha/a, für Anlage von Hecken bis zu 5 €/lfd.m/a etc.)
5. Honorierung der Gemeinde nach 5 Jahren im Erfolgsfall
(Überprüfung des ökologischen Wertes; bei Aufstieg einer Fläche entsprechende Zuweisung, für Abstieg Zuweisungsverlust)
6. Gesamtzuweisung errechnet sich aus sämtlichen Gemeindeflächen *(Bsp. im Anhang)*

2. Honorierungssystem

2.3 Prämienhöhe

- **Prämienhöhe und -volumen ist abhängig von:**
 - Empfänger (Gemeinde/Bewirtschafter)
 - Grad der Zielerreichung: ökologische Flächenaufwertung
 - zur Verfügung stehender Zuweisungsmasse
 - Art des Transfers
 - Art der Honorierung: dauerhaft oder einmalig
 - bei Gemeinden: Opportunitätskosten (Prämie als Alternative zu Bebauung)
 - bei Bewirtschaftern: Zuweisungen aus Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogrammen (Honorierung umweltkonformer Bewirtschaftungsart)

2. Honorierungssystem

2.4 Finanzierung

- **Finanzierung der Zuwendungen für Bewirtschafter**
- Agrarumweltmaßnahmen
- Vertragsnaturschutzprogramme
- ggf. kommunaler Eigenanteil

2. Honorierungssystem

- **Finanzierung der Zuwendungen für Gemeinden**
- **Optionen:**
 - Landeshaushalt, KFA-Schlüsselmasse, Naturschutzsonderabgaben, Erlös aus Zertifikatenhandel
- **Fakten:**
 - Keine unentdeckten Haushaltsposten vorhanden
 - Keine Akzeptanz von Einnahmenverlusten, d.h. keine Veränderung des KFA
 - Keine Akzeptanz von Mengenbegrenzung, d.h. keine Zertifikate
- **Was bleibt:**
 - ⇒ Einführung eines Umlagesystems, das (via Honorierungssystem) einen Finanztransfer von Flächen verbrauchenden hin zu Flächen erhaltenden Kommunen gewährleistet (z.B. BLAU = Baulandausweisungsumlage nach KRUMM 2003)

3 Forschungsprojekt

3.1 Forschungsleitfragen

- Können durch die Zuweisungen auch in der Praxis neue Impulse zum Flächenerhalt geschaffen werden?
- Welche Geldmittel müssten „unter Realbedingungen“ bereitgestellt werden, um einen spürbaren Flächenspareffekt zu bewirken?
- Kann diese Wirkung durch negative Anreize verstärkt werden?
- Welche Synergieeffekte werden in Bezug auf bestehende Instrumente erzeugt?
- Inwieweit können private Akteure in ihrer Entscheidung bzgl. Bewirtschaftungsart beeinflusst werden?
- Können generelle Rückschlüsse über die Einführung finanzieller Anreizinstrumente und Flächenschutz gezogen werden?
- Welche Bedingungen müssen zur Einführung eines solchen Instrumentes erfüllt sein?

3. Forschungsprojekt

3.2 Ziele des Forschungsprojektes

- **Oberziel:**
 - Praxisorientierte Erforschung des Beitrages positiver finanzieller Anreize zum Flächenerhalt
- **Unterziele:**
 - Weiterentwicklung und Konkretisierung des Honorierungssystems anhand von Untersuchungsregionen – d.h. Umsetzung in die „Praxis“
 - Klärung finanzieller Aspekte
 - Klärung rechtlicher Fragen
 - Prüfung von Wechselwirkungen mit vorhandenen Instrumenten
 - Akzeptanzprüfung

3. Forschungsprojekt

3.3 Arbeitsschritte

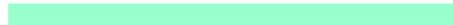
- Arbeitsschritte abhängig von „Größe“ des Projektes
- **mögliche Varianten:**
 - „Kleine“ Lösung: eine Beispielkommune mit Einbindung lokaler Akteure zur generellen Überprüfung der Ziele (Ausweitung der kleinen Lösung im Anschluss möglich)
 - „Große“ Lösung: mehrere Beispielkommunen (wachsend, stagnierend, schrumpfend) mit ausführlicher Einbindung lokaler Akteure (Expertengespräche, Planspiele)

3. Forschungsprojekt

- **Arbeitsschritte („Große Lösung“)**
- A Grundlagen: Analyse bestehender Flächenschutzinstrumente und Reformoptionen
- B Darstellung und Konkretisierung des Honorierungssystems
- C Auswahl und Vorstellung der Beispielregionen und Szenarien
- D Expertengespräche und Planspiele
- E Ableitung praxisrelevanter Schlussfolgerungen

4. Fazit

- **Problem**
 - Negative finanzielle Anreize zum Flächenerhalt ohne Akzeptanz
 - Finanzielle Alternative für Kommunen notwendig
- **Lösungsansatz**
 - Positive finanzielle Anreize: Honorierungssystem für Flächenerhalt
- **Honorierungssystem**
 - ist entwickelt, Umsetzung steht aus
- **Forschungsprojekt**
 - Ziel: Erforschung positiver finanzieller Anreize im Flächenschutz
 - Umsetzung und Konkretisierung des Honorierungssystems anhand von Beispielregionen
 - Einbindung des neuen Systems in den vorhandenen institutionellen, rechtlichen und ökonomischen Rahmen
- **Ausblick**
 - ⇒ Erforschung der Wirkung positiver Anreize – und ihre Umsetzung – als wichtiger Baustein zum Schutz der Fläche



Trägerkreis 14.03.08

Dr. Angelika Perner

Quellen

- PERNER, A. (2006): Optionen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Konzepte, Anreize, Strategien für quantitativen und qualitativen Freiflächenschutz auf kommunaler Ebene. Dissertation. – Hannover.
- PERNER, A. / THÖNE, M. (2002): Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften. – Studie im Auftrage des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn.
- KRUMM, R. (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument. – In: Wirtschaftsdienst, 2003, Heft 6, S. 409 ff.

Kommunale Einnahmen 1999-2004 (in Mrd.€)

Einnahmen	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Steuern darunter:						
– Gewerbesteuererinnahmen (netto)	51,03 19,49	51,91 19,34	49,06 17,14	47,49 15,80	46,76 15,15	49,40 18,50
– Einkommensteueranteil	20,45	21,28	20,42	20,22	19,82	18,76
– Umsatzsteueranteil	2,64	2,66	2,68	2,59	2,59	2,62
– Grundsteuer	8,64	8,85	9,08	9,26	9,57	k.A.
Gebühren	17,07	16,94	16,681	16,09	16,22	16,24
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	38,07	39,14	39,34	39,77	37,96	38,25
Investitionszuweisungen	8,12	8,44	8,14	8,26	7,99	8,60
Sonstige Einnahmen	32,60	29,72	30,88	32,93	32,42	31,76
gesamt	146,89	146,15	143,95	144,54	141,35	144,25
Ausgaben	144,57	146,92	147,91	149,20	149,82	152,50
Defizit	+2,32	- 0,77	-3,95	-4,66	-8,47	-8,25

PERNER 2006 (nach Karrenberg/Münstermann (2000-2004),
sowie Statistisches Bundesamt (1999-2004))

- **Vergleichsrechnung zu: Prämienhöhe – Gemeinden**

- **Opportunitätskosten: Einnahmen aus Neubaugebiet**

- berücksichtigt: Durchschnittswerte für Grundsteuer und KFA-Zuweisungen pro Einwohner und Jahr

$$\begin{array}{r} 93,00 \text{ €/EW} \quad \text{Umwandlung Grundsteuer A in B} \\ + \underline{229,59 \text{ €/EW}} \quad \text{KFA-Ø-Zuweisungen} \\ \hline 322,59 \text{ €/EW} \end{array}$$

- ⇒ d.h. umgerechnet auf die Fläche (Ø-Anzahl von 4,53 EW/ha) 1461 € pro Hektar und Jahr zusätzliche Einnahmen (vgl. PERNER/THÖNE 2002).

- Nicht berücksichtigt: Einnahmeffekte durch zusätzliche Steuereinnahmen, Kosten z.B. für Erschließung von Neubaugebieten

■ **Kosten: Bedarf/Volumen – Beispiele**

- Referenzland ist NRW: 5 Regierungsbezirke, 396 Kommunen, davon 23 kreisfreie Städte und 31 Kreise; Fläche 34.083 km² (3.408.300 ha)
- Ausgangspunkt: flächendeckende Bewertung hinsichtlich des Wertes der Flächen für Arten und Biotope (z.B. über Landschaftsplan)
- Angenommen sind folgende Wertkategorien:
 - Klasse 0: von Bewertung ausgenommen (Siedlungs- und Verkehrsflächen, inkl. zur Bebauung gehörige Freiflächen wie Hausgärten und Abstandsgrün)
 - Klasse 1: sehr niedriger Wert hinsichtlich Arten und Biotopen
 - Klasse 2: niedriger Wert
 - Klasse 3: mittlerer Wert
 - Klasse 4: hoher Wert
 - Klasse 5: sehr hoher Wert

Beispiel 1: Kosten für einmalige Honorierung bei Aufwertung um eine Wertklasse in Mio. € (396 Kommunen)

Aufgewertete Fläche pro Kommune	1000 €/ha	2000 €/ha	3000 €/ha	4000 €/ha	5000 €/ha
5 ha	1,98	3,96	5,94	7,92	9,9
10 ha	3,96	7,92	11,88	15,84	19,8
15 ha	5,94	11,88	17,82	23,76	29,7
20 ha	7,92	15,84	23,76	31,68	39,6

Quelle: PERNER 2006

Beispiel 2: Dauerhafte Honorierung ausgewählter Flächen

- Zusätzlich zur einmaligen Honorierung können ausgewählte Flächen (z.B. mit besonders hohem Wert oder besonders hoher Gefährdung) dauerhaft bezuschusst werden
- Hier: Bezuschussung besonders wertvoller Flächen:

Annahme:

- 8 % der Landesfläche fallen in höchste Kategorie (Klasse 5), entspricht 272.664 ha, und 12 % in die zweithöchste (Klasse 4), entspricht 408.996 ha
- Bei einer Honorierung von 100 €/ha für die höchste und 50 €/ha für die zweithöchste Wertstufe wären dies nochmals 27,3 Mio. € plus 20, 44 Mio. €

3.3 Arbeitsschritte (Details)

A Grundlagen: Flächenschutzinstrumente und Reformoptionen

- 1. **Status quo**
- 1.1 Instrumenteller und institutioneller Rahmen
- 1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen
- 1.3 Ökonomische Rahmenbedingungen
- 2. **Reformoptionen**
- 2.1 Änderungen im bestehenden Rahmen
- 2.2 Sonstige finanzielle Anreizinstrumente
- 2.3 Internationaler Vergleich

B Honorierungssystem

C Beispielregionen

- 3. **Regionen – Status quo**
- 3.1 wachsende Region
- 3.2 stagnierende Region
- 3.3 schrumpfende Region
- 4. **Übertragung des Honorierungssystems auf die Regionen**
- 4.1 Aufwertungsszenarien
- 4.2 Wechselwirkung mit anderen Instrumenten auf die Regionen
- 4.3 Szenarien „policy mix“

D Expertengespräche und Planspiele

E Schlussfolgerungen