

ÖKONOMISCHE ANREIZE ZUM FLÄCHENERHALT

Ein Honorierungssystem zur Bereitstellung von
Freiflächen

Dr. Angelika Perner

FÖS-Tagung „Biodiversität und Marktwirtschaftliche Anreize“
20. Juni 2008

Berlin

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. Einschätzung**
 - 3.1 Vor- und Nachteile
 - 3.2 Forschungsbedarf

- 4. Fazit**

1. Einführung

1.1 Problem

- Flächenverbrauch als wichtiges Umweltproblem: gut 100 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
- Vorschlag: **Honorierungssystem** (PERNER 2006), das Kommunen wie private Akteure gleichermaßen für Flächenschutzaktivitäten (Schutz, Erhalt, Pflege) motiviert und honoriert

2. Honorierungssystem

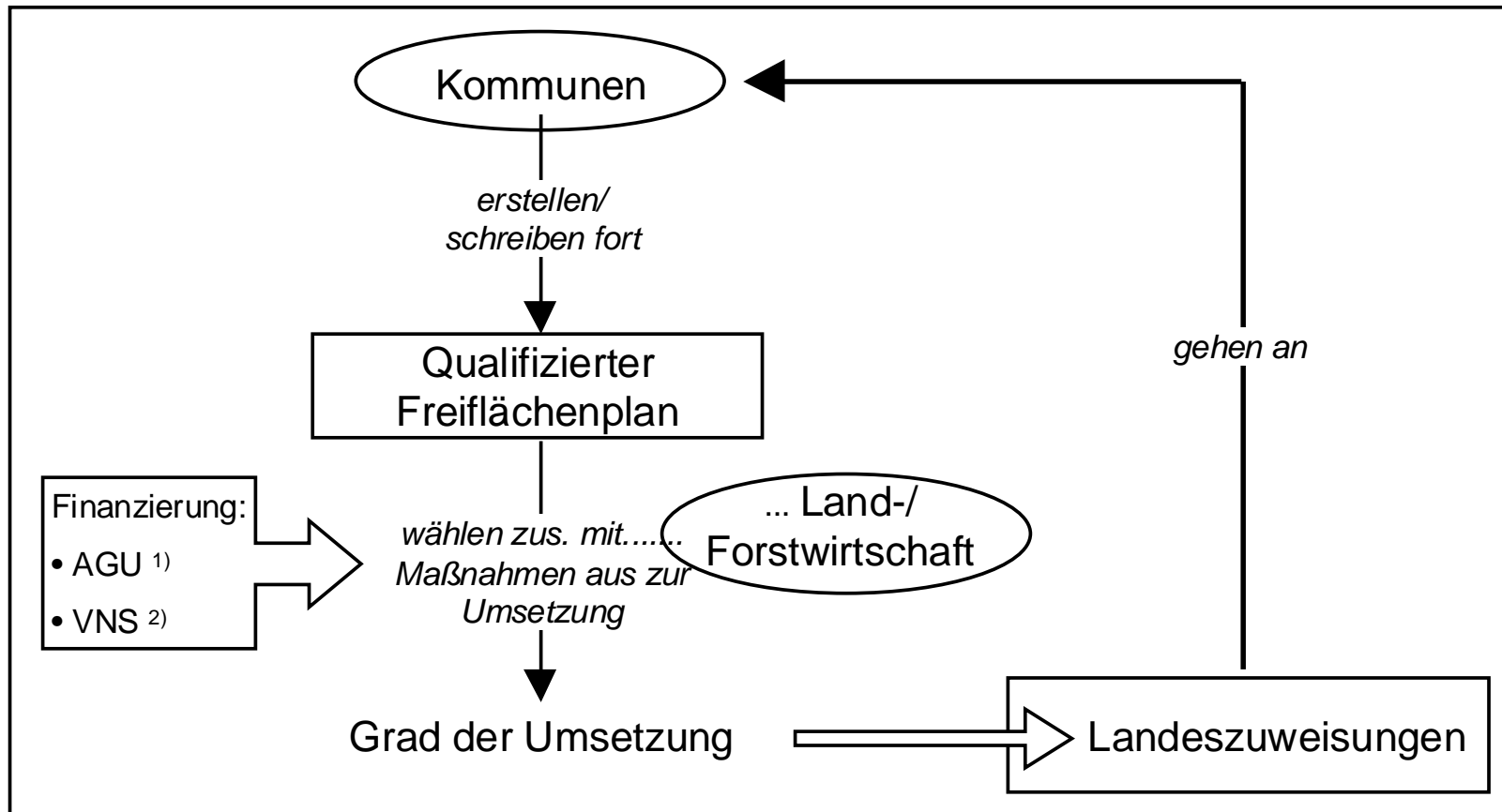
2.1 Ziele

- Honorierung des Erhaltes und der Aufwertung von Freiflächen
- Etablierung einer Alternative zum Flächenverbrauch:
finanzielle Anreize, die systematisch Flächen erhaltende (und aufwertende) Maßnahmen belohnen sowie Flächen verbrauchende Maßnahmen bestrafen
- Erhalt und Steigerung der naturschutzfachliche 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 429 €/ha/a, für Anlage von Hecken bis zu 5 €/lfd.m/a)*
5. Honorierung der Gemeinde nach 5 Jahren im Erfolgsfall
*(Überprüfung des ökologischen Wertes; bei Aufstieg einer Fläche
von Wertstufe 1 nach 2 entsprechende Zuweisung, für Abstieg
Zuweisungsverlust)*
6. Gesamtzuweisung errechnet sich aus sämtlichen
Gemeindeflächen *(Bsp. im Anhang)*

2. Honorierungssystem

2.3 Prämienhöhe

- **Prämienhöhe – Gemeinde**
- Prämissen:
 - Zuwendung in mehrjährigem Turnus (5-jährig)
 - Zuwendung nur für aufgewertete Flächen
 - Alternative zu Einnahmen aus sonstiger Flächenverwendung (Opportunitätskosten)
- Höhe der Prämie: einige 1000 €/ha

2. Honorierungssystem

- **Prämienhöhe – Bewirtschafter**
- Prämissen:
 - Zuweisungen angelehnt an Höhe der Prämien der aktuellen Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme.
 - Jährliche Zuwendung
 - Umgestaltung der Förderprogramme in eine ergebnisorientierte Form, z.B. über Ökopunkte (wie z.B. in Österreichischen oder Badenwürttembergischen Kulturlandschaftsprogrammen).
 - Kompensierung des Mehraufwandes, Anreizkomponente (laut EU bis 20 %)
 - Abhängigkeit der Prämienhöhe von Bewirtschaftungsart (Verzicht auf Pestizide und/oder Mineraldünger, Maschineneinsatz etc.), einmaliger oder Dauer(pflege-)maßnahme
- Höhe der Prämie: von unter 100 bis zu mehreren 100 €/ha/a

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. Einschätzung

3.1 Vor- und Nachteile des Ansatzes

▪ Vorteile

- Freifläche erfährt Wertsteigerung (materiell und ideell)
- Positive finanzielle Anreize: höhere Akzeptanz
- Zielgerichtete Honorierung
- Berücksichtigung der Flächenqualität
- Einbeziehung der Akteure
- Einbeziehung lokaler/regionaler Gegebenheiten
- Relativ geringer Verwaltungsaufwand
- Zurückgreifen auf vorhandene Daten

▪ Nachteile

- Eigenanteil ggf. Teilnahmehemmnis
- Teilnahmebereitschaft Landwirte (Biosprit, Lebensmittelkrise)
- Finanzierung der kommunalen Zuweisungen noch zu klären

3. Einschätzung

3.2 Forschungsbedarf

▪ Praxistest erforderlich!

- 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

4. Fazit

■ Problem

- Negative finanzielle Anreize zum Flächenerhalt ohne Akzeptanz
- Finanzielle Alternative für Kommunen notwendig

■ Lösungsansatz: Honorierungssystem

- Positive finanzielle Anreize: Honorierungssystem für quantitativen und qualitativen Flächenerhalt (Schutz, Aufwertung, Pflege)
 - Finanzielle Alternative für Kommunen wie Bewirtschafter (*Wertsteigerung der Freifläche*)
- ⇒ Höhere Akzeptanz

■ Klärungsbedarf

- Finanzierungsalternativen
 - Einbindung des neuen Systems in den vorhandenen institutionellen, rechtlichen und ökonomischen Rahmen
- ⇒ Praxistest

■ Fazit:

- ⇒ *Setzen positiver finanzieller Anreize als ein wichtiger Baustein zum Schutz der Fläche – deshalb: Umsetzen und Erforschen!*



Anhang

- **Übersichten:**
 - Kommunale Einnahmen
 - Reformmatrix
- **Beispielrechnungen:**
 - Prämienhöhe Gemeinden
 - Mittelvolumen: Beispiel 1: einmalige Honorierung
 - Mittelvolumen: Beispiel 2: dauerhafte Honorierung
- **Quellen**

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

Reformmatrix: finanzielle Anreizinstrumente

Reformelement	Akteur	Flächenschutz-Dimension
Gemeindesteuerreform: Gewerbsteuerreform (z.B. Zuschlagsmodell) inkl. Grundsteuerreform	Öffentlich: Gemeinde Private: Bauherren (bei Grundsteuer)	<i>quantitativ</i> : Entkopplung Einnahmen von Fläche <i>quantitativ</i> und <i>qualitativ</i> : Flächennutzungssteuer besteuert qualitativ hochwertige Flächen niedriger
„Ökologischer“ KFA	Öffentlich: Gemeinde	<i>quantitativ</i> : Entkopplung Einnahmen von Fläche <i>qualitativ</i> : Honorierung von Aufwertungen
Handelbare Flächenausweisungszertifikate	Öffentlich: Gemeinde Private über Preisüberwälzung	<i>quantitativ</i> : Mengensteuerung
Baulandausweisungsumlage	Öffentlich: Gemeinde Private über Preisüberwälzung	<i>quantitativ</i> : Flächenverteuerung
Naturschutzabgabe	Öffentlich: Gemeinde Private: Bauherren	<i>quantitativ</i> : Flächenverteuerung
Neuversiegelungsabgabe	Private: Bauherren	<i>quantitativ</i> : Flächenverteuerung
Naturtaxe	Private: Touristen	<i>qualitativ</i> : Aufwertung
Umgestaltung Beihilfesysteme	Private: Landwirtschaft, Forst	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
Pflanzenschutzmittelabgabe	Private: Landwirtschaft	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
Effektivierung Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme	Private: Landwirtschaft, Forst	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
Neues Zuweisungssystem	Öffentlich: Gemeinde, Land Private: Landwirtschaft, Forst, Sonstige	<i>quantitativ</i> : Honorierung Erhalt <i>qualitativ</i> : Aufwertung

Beispielrechnung

- **Vergleichsrechnung zu: Prämienhöhe – Gemeinden**
- Zum Vergleich: Einnahmen aus Neubaugebiet
 - berücksichtigt: Durchschnittswerte für Grundsteuer und KFA-Zuweisungen pro Einwohner und Jahr
$$\begin{array}{r} 93,00 \text{ €/EW} \quad \text{Umwandlung Grundsteuer A in B} \\ + \underline{229,59 \text{ €/EW}} \quad \text{KFA-}\emptyset\text{-Zuweisungen} \\ 322,59 \text{ €/EW} \end{array}$$
 - ⇒ d.h. umgerechnet auf die Fläche (\emptyset -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

Beispielrechnung

**Beispiel 1: Kosten für einmalige Honorierung bei Aufwertung um eine Wertklasse in Mio. €
(Referenzland NRW mit 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 von NRW 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. €



Quellen

- PERNER, A. (2006): Optionen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Konzepte, Anreize, Strategien für quantitativen und qualitativen Freiflächenschutz auf kommunaler Ebene. Dissertation. – Hannover, 2006.
- 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.