



Ökonomische Instrumente der Flächensteuerung

Impuls, Workshop Boden

Thomas Preuß

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Die Krise mit Staatsausgaben Lösen? Der Beitrag marktwirtschaftlicher Umweltpolitik.
Konferenz

Forum Ökologische Marktwirtschaft e.V. (FÖS), Green Budget Germany (GBG)

29. Mai 2009, Berlin





Inhalt

- Rahmenbedingungen
- Strategie, Politikansatz
- Instrumente
- Beispiele
- Weiterführende Informationen

Rahmenbedingungen der Flächeninanspruchnahme

- Bundes- und Landesgesetze (z.B. Selbstverwaltungsgarantie/Planungshoheit),
- Steuerrecht und Förderprogramme (z.B. Grund- und Gewerbesteuer, Entfernungspauschale),
- Kommunaler Finanzausgleich,
- Raumordnung und Fachplanungen,
- Demographie,
- wirtschaftliche Prosperität (Nachfrage, Arbeitslosigkeit),
- Entwicklungspotenziale (z.B. Brachflächenbestand, naturräumliche Restriktionen),
- Eigentümerstruktur und -interessen.

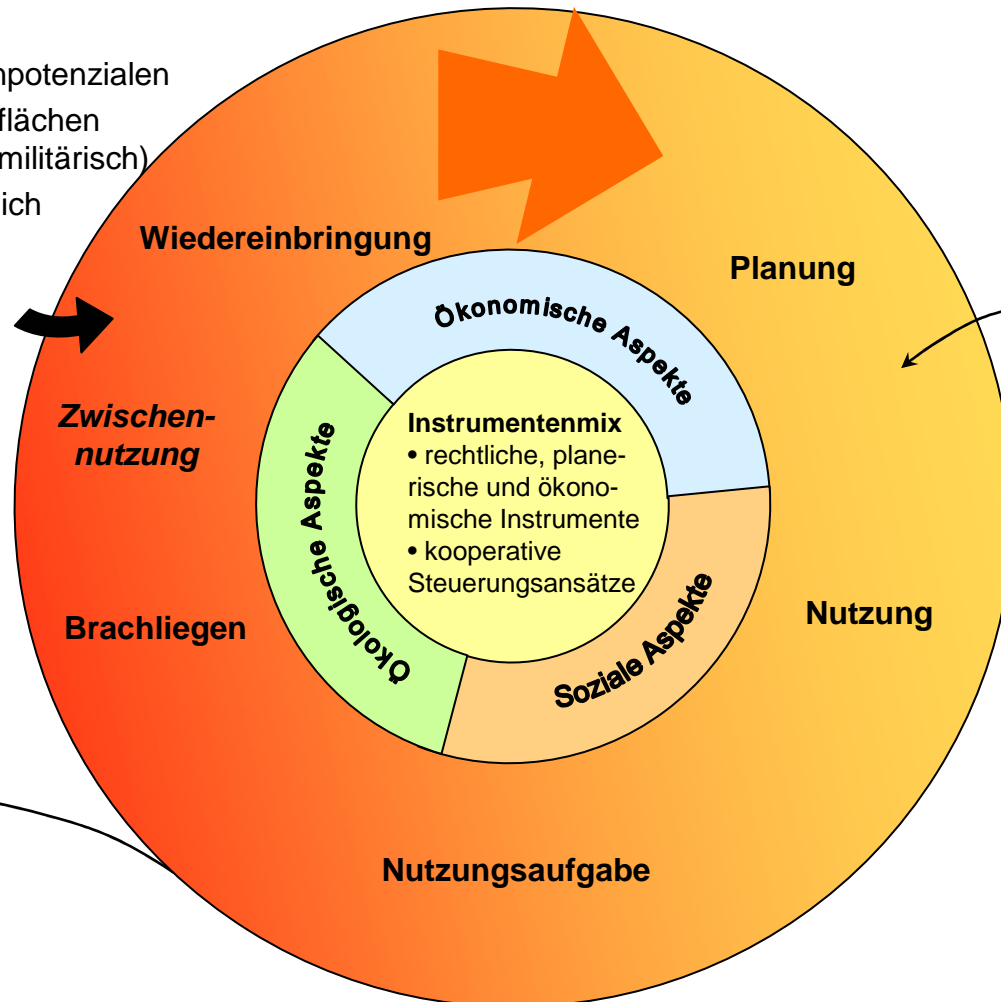


Strategie, Politikansatz

Flächenkreislaufwirtschaft

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Brach- und Konversionsflächen (industriell, gewerblich, militärisch)
- Baulücken im Innenbereich
- Stadtbau-Brachen
- Planungsbrachen



Neuweisung von Flächen „auf der grünen Wiese“

Entlassung von Flächen, für die eine baulich
Nachnutzung
dauerhaft nicht in
Frage kommt

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2005





Instrumente



Instrumentenmix: Bestehende Instrumente für Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik

Hauptziel: vorrangige Innenentwicklung

- Regionalplan,
- interkommunale Planungen,
- Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),
- Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- sonstige Quartiers- und Standortplanungen (z.B. Testplanungen, Rahmenpläne, Masterplanungen),
- Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- bestehende Förderprogramme

und ergänzend

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer/-innen,
- Vermarktung.



Instrumentenmix: Ergänzende bestehende Instrumente für Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik

Hauptziel: Schutz von Frei- und Erholungsflächen

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools),
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden,
- Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Gartenbau, Landwirtschaft.

Instrumentenmix: Bestehende Instrumente für Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik

Hauptziel: vorrangige Innenentwicklung

- Regionalplan,
- interkommunale Planungen,
- Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),
- Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- sonstige Quartiers- und Standortplanungen (z.B. Testplanungen, Rahmenpläne, Masterplanungen),
- Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- bestehende Förderprogramme

und ergänzend

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer/-innen,
- Vermarktung.

Instrumentenmix: Ergänzende bestehende Instrumente für Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik

Hauptziel: Schutz von Frei- und Erholungsflächen

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools),
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden,
- Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Gartenbau, Landwirtschaft.

Instrumentenmix: Ergänzende bestehende Instrumente für Stadtregionen mit schrumpfender Entwicklungsdynamik

Hauptziel: Geordneter Um- und Rückbau

- **Stadtumbau,**
- **Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Brachflächen bzw. C-Flächen.**

Zwischenfazit

- **Bestehende Instrumente ermöglichen nicht die Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes bis 2020**
- **Ökonomische Anreize erforderlich**
 - ◆ Beeinflussung der Grundstückspreise, um für private und öffentliche Bauwillige die Anreize, auf neu ausgewiesene Flächen zurückzugreifen, zu senken,
 - ◆ Einführung von Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen, um den Kommunen zusätzliche Motivation für die Innenentwicklung zu bieten,
 - ◆ Einführung von Finanzierungsmöglichkeiten und flächenkreislaufgerechte Modifizierung von Fördermaßnahmen für eine massive Stärkung der Innenentwicklung.

Neue Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung

- Kontingentierung von Neuausweisungsflächen (mit der Möglichkeit zum **Handel mit Flächenausweisungsrechten**),
- **Bodenwertsteuer** (statt bisheriger Grundsteuer),
- Rückbaupflicht in Verbindung mit Haftpflichtversicherung,
- **Aufstockung von Subventionsprogrammen** zur Stärkung der Innenstädte,
- Wegfall der Entfernungspauschale.

Ergänzende neue Instrumente zur Brachflächenreaktivierung

- **Flächennutzungssteuer** (statt bisheriger Grundsteuer),
- **Neuausweisungsabgabe** (zur Speisung eines B-Flächen-Fonds),
- **B-Flächen-Fonds** (gespeist aus Aufkommen der Neuausweisungsabgabe),
- **zinsverbilligte Kredite** für Private.

Ergänzende neue Instrumente für Rückbau und Renaturierung

- Kontingentierung von Neuausweisungsflächen und **Handel mit Flächenausweisungsrechten**,
- **C-Flächen-Fonds** (gespeist aus Landeseinnahmen aus dem Handel mit Flächenausweisungsrechten),
- **Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich**,
- Freistellung von Projekten der Zwischennutzung oder Renaturierung von Grunderwerbsteuer und naturschutzrechtlichem Eingriffsregelung.



außerdem



Kosten-Nutzen-Betrachtung

Einnahmen	Grundstückserlöse (W, G)
	Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (W)
	Anteil Einkommensteuer (W)
	Spezielle Zuweisungen* (W)
	Gewerbesteuer (G)
	Anteil an der Umsatzsteuer (G)
	Grundsteuer A (W, G)
	Grundsteuer B (W, G)
Weitere kommunale Einnahmen** (W, G)	
Ausgaben	Umlagen z.B. an Amt, Kreis, Bezirk (W)
	Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung*** (W, G)
	Planungskosten (W, G)
	Zusätzl. investive Kosten sozialer**** Infrastruktur (W)
	Zusätzl. investive Kosten der technischen***** Infrastruktur (W, G)
	Zusätzl. laufende Kosten sozialer Infrastruktur (W)
Zusätzl. laufende Kosten der technischen Infrastruktur (W, G)	

W = Wohnflächen, G = Gewerbeflächen

- * ggf. für Grundschulen, Kindertageseinrichtungen
- ** ggf. Hunde- und Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer, Konzessionsabgaben
- *** Kostenanteil am Baulandmodell (Umlegung, Angebotsplanung, Zwischenerwerb, Investorenvertrag), Grunderwerb, Finanzierungskosten
- **** Einrichtungen zur Kinderbetreuung, Grundschulen
- ***** innere und äußere Verkehrserschließung, Frei- und Ausgleichsflächen, Straßenentwässerung, Straßenbeleuchtung, Winterdienst, ggf. Lärmschutzanlagen

Werkzeuge zur Folgekostenabschätzung I



- Ergänzung/ Weiterentwicklung städtebaulicher Kalkulation
- Anwendungsbereiche:
 - Betrachtung von kommunalen Folgekosten bzw. Einnahmen der Baugebietsentwicklung
 - vergleichende Folgekostenbetrachtung verschiedener potenzieller Baugebiete
 - Ex-post-Untersuchung bestehender Baugebiete
 - Vergleich unterschiedlicher Siedlungsstrategien: Baulückenentwicklung, Siedlungsabrundung, Siedlungserweiterung, Brachenrevitalisierung
 - Unterstützung strategisch orientierter Festlegung von räumlichen und zeitlichen Prioritäten der Flächenentwicklung in der Kommune bzw. Region

Werkzeuge zur Folgekostenabschätzung II



REFINA-Vorhaben:

„LEAN2 - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“:
rechnergestütztes Bewertungstool LEANkom zur Darstellung der
fiskalischen Auswirkungen der lokalen Wohnsiedlungsentwicklung
www.lean2.de

„Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der
Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der
Metropolregion Hamburg“: verschiedene Werkzeuge zur Abschätzung der
Folgekosten von Baugebieten für Kommunen und Bürger
<http://folgekostenrechner.was-kostet-mein-baugebiet.de>

„Flächen intelligent nutzen – FIN.30“: Kostenoptimierung in der
Flächennutzungsplanung – Kalkulationsmodell für die Bewertung
potenzieller Wohnbauflächen zur Kostenoptimierung in der
Flächennutzungsplanung
www.fin30.uni-bonn.de

fokos^{bw} - praxisorientierte Software zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohnquartieren

- vier vordefinierte Handlungsoptionen zur Entwicklung von Flächen im Innen- und Außenbereich zur Auswahl => Übertragung bestimmter Entwicklungsperspektiven auf verschiedene Standorte und Analyse von deren Stärken und Schwächen
- entwickelt im Rahmen des Forschungsprojektes WISINA durch Institut für Angewandte Forschung der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen und STEG Stadtentwicklung GmbH Stuttgart

www.fokosbw.de (Testversion verfügbar)

gefördert durch Umweltministerium Baden-Württemberg im Programm
BWPLUS



Entwicklungsfonds DU

Arbeitsplätze

kleinteilige Flächen in Privatbesitz

Entwicklungsfonds DU

Re-Investition

Voraussetzungen

Vermarktung

1. materielle Fondseinlage

2. öffentliche Initialförderung

Investitionsrisiko

Altlasten ?
Aufwand (finanziell, zeitlich) ?
Wirtschaftlichkeit ?

Entwicklung

Immobilien-Nachfrage

Immobilien-Angebot

- Brachflächen
- mindergenutzte Flächen

Probleme

- Umwelt ■ Städtebau
- Wirtschaft



Fazit ökonomische Instrumente

- Mehr Kostentransparenz
- Paradigmenwechsel erforderlich: weg von Vorrang für Subventions- und Förderprogramme hin zu finanziellen Anreizen
- Ausgaben zur Honorierung flächensparender Ansätze sollten durch Einnahmen (z.B. Bepreisung von Flächenneuausweisung) gegenfinanziert sein
- Instrumentenmix gefragt
- Flächensteuerung in schrumpfenden Regionen ohne Subventionen möglich?
- Massive Akzeptanzprobleme bei Kommunen
- Wirkungsweise von ökonomischen Instrumenten genauer beforschen
- Mögliche Nebenwirkungen von Baulandverknappung/-verteuerung untersuchen
- Verzahnung von Planung und finanziellen Anreizen (Kontingentierung der Flächenneuausweisung ist zentrale Voraussetzung für mengengenaue Steuerung)



Weiterführende Informationen



Fläche im Kreis

Fläche
im
Kreis



ExWoSt Info
25/1 bis 25/4



Perspektive
Flächenkreislauf-
wirtschaft
Print, 3 Bände



Perspektive
Flächenkreislauf-
wirtschaft
DVD/CD



Fläche im Kreis

www.flaeche-im-kreis.de



diverse Expertisen
pdf



BMVBS/ BBR-Reihe
„Werkstatt: Praxis“,
Heft 51



Startseite

Über REFINA

Akteure

Projekte

Termine

Literaturdatenbank

Newsletter

Suche

Sitemap

Kontakt

Impressum

login name.

..... ok

GEFÖRDERT VOM



Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)

REFINA > Startseite

Der Förderschwerpunkt "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist Teil der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Im Mittelpunkt dieser Strategie steht ein effizienter Umgang mit Grund und Boden. Die Ziele hierfür sind die Reduktion der derzeitigen täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag sowie eine vorrangige Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) bis zum Jahr 2020 mittels Flächenmanagement mit der Vision eines Flächenkreislaufs durch Flächenrecycling (vgl. [Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 198).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt diese Ziele durch die Förderung von Projekten für eine effiziente Flächennutzung im Förderprogramm REFINA. Basierend auf bereits vorliegenden Forschungsergebnissen und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen sollen innovative Lösungsansätze und Strategien für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement erarbeitet und in Form von Demonstrationsvorhaben geprüft und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden räumliche, rechtliche, ökonomische, organisatorische oder akteursbezogene Innovationen und Modifikationen bestehender Instrumente, Strategien und Vorgehensweisen entwickelt.



REFINA ist ein Förderschwerpunkt des BMBF in Zusammenarbeit mit dem BMVBS und dem BMU



© 2007 Difu - zuletzt geändert am 14.03.2007 - Impressum



Neue Wege im Flächenmanagement: Übertragbare Instrumente und Handlungsansätze

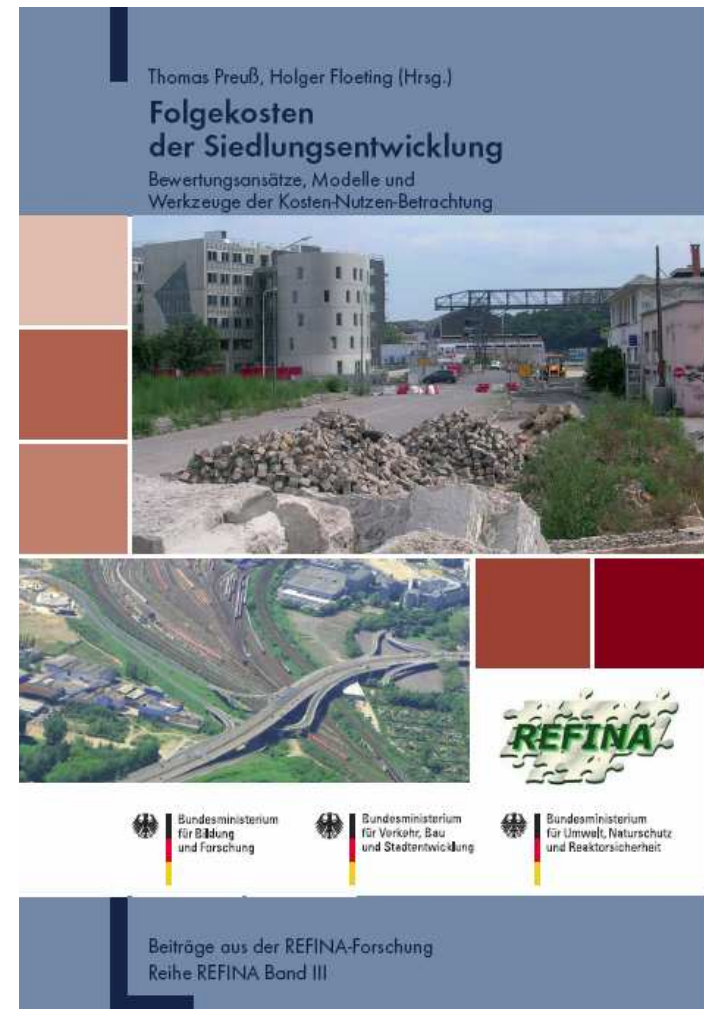


- Handreichungen, Werkzeuge, Instrumente
- Veröffentlichungsreihe „Beiträge aus der REFINA-Forschung“
 - Band 1: Folgekosten der Siedlungsentwicklung
 - Band 2: Methoden und Konzepte zur Flächen- und Standortbewertung
 - Band 3: Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren
- FLÄCHENPOST
- REFINA-Handbuch „Nachhaltiges Flächenmanagement“
- Datenbank
- Veranstaltungen, Fortbildungen

REFINA-Neuerscheinung

Thomas Preuß, Holger Floeting (Hrsg.):
Folgekosten der Siedlungsentwicklung.
Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge
der Kosten-Nutzen-Betrachtung, Berlin 2009
(Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe
REFINA Band III).

ISBN: 978-3-88118-443-4





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Kontakt

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Telefon: 030/39001-265

Telefax: 030/39001-241

E-Mail: preuss@difu.de

www.difu.de

www.refina-info.de

www.flaeche-im-kreis.de



Instrumente und ihre Wirkungsweise

- **Grundsteueralternativen/Grunderwerbsteuer**
- **Kosten-Nutzen-Betrachtung**
- **Baulandausweisungsabgabe**
- **Handelbare Ausweisungsrechte**
- **Kommunaler Finanzausgleich**
- **Zoniertes Satzungsrecht**
- **Versicherungs- und Fondslösungen**
- **Sonstige ökon. Anreize**
- **Planerische Instrumente**
- **Policy Mix**

Grundsteuer

- **Wert von Grundstück und Gebäude auf Basis der Einheitswerte bestimmt Höhe der Steuer.**
Teure Lagen und Gebäude werden weiter verteuert, Zersiedelung begünstigt.
- **Keine wesentliche Änderung durch RH-BY-Vorschlag**

Grundsteuer: Drei Reformmodelle

Bodenwertsteuer

- Relative Verteuerung der Grundstücke, Wirkung auf Mobilisierung

Flächensteuer

- Teure (Innenstadt-) Flächen werden entlastet, preiswerte Grundstücke relativ stärker belastet

Flächennutzungssteuer

- Flexibles Instrument mit umweltpolitischem Lenkungspotential, z. B. bei Versiegelung

Kosten-Nutzen-Betrachtung

- Nicht immer ist Neuausweisung von Bauflächen für die Kommune ökonomisch sinnvoll
- Kenntnis über Kosten und Nutzen notwendig für ökonomisches Kalkül bei der Flächenausweisung
- Ausweisungsentscheidungen fallen anders aus, wenn Kenntnis über Kosten und Nutzen besteht

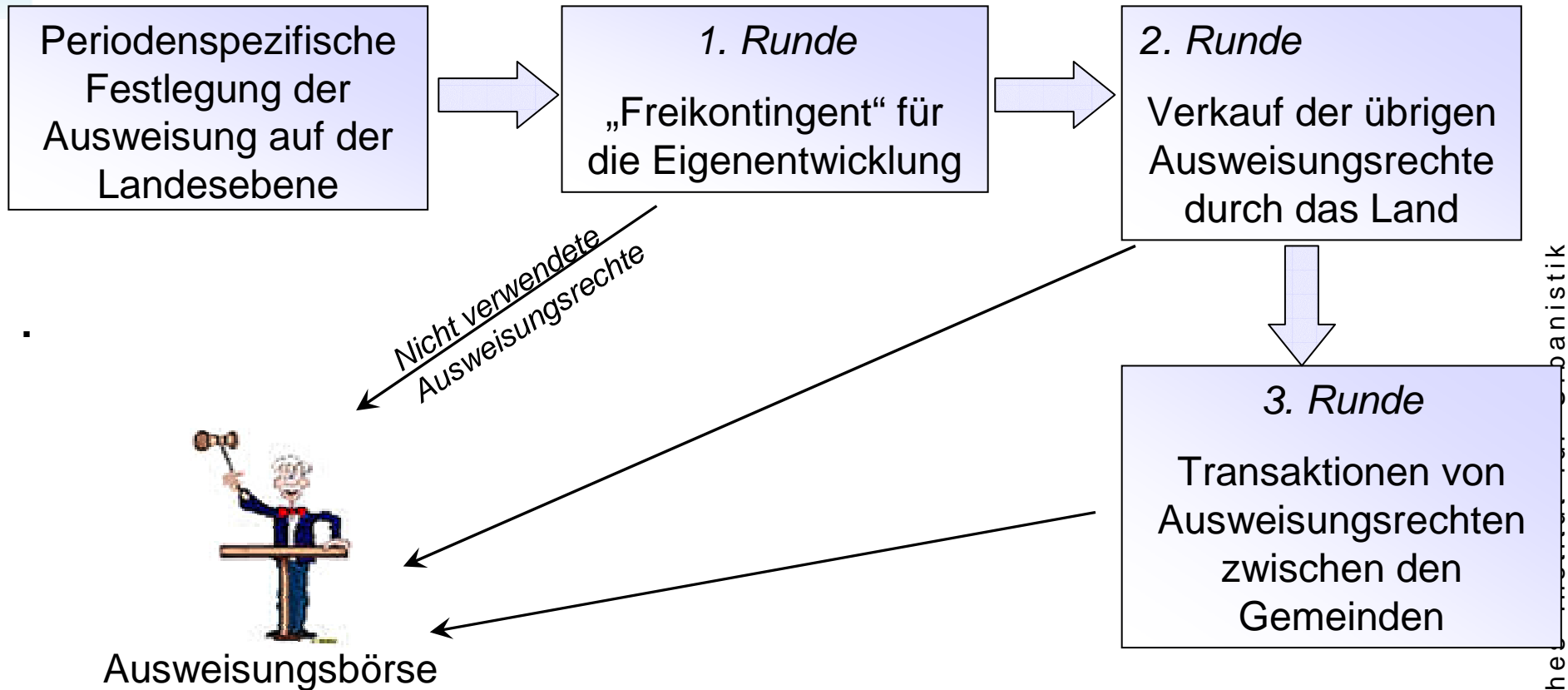
Baulandausweisungsabgabe

- Lenkungsziel ist, Ausweisungen zu verteuern und damit zu verringern.
- Einnahmen eher Nebeneffekt, werden zweckgebunden für Flächenkreislauf verwendet
- Unterstützt die Einführung des ökonomischen Kalküls in Planungs-Entscheidungen.

Handelbare Ausweisungsrechte

- Verknappung der Ausweisungsrechte und Gestaltung des Rahmens durch Planung
- Einnahmen eher Nebenzweck, Rückführung KFA
- Höhe der Preise und Allokation innerhalb des planerischen Rahmens durch den Markt

Handelbare Ausweisungsrechte



Kommunaler Finanzausgleich

Bedeutung

- Der KFA ist zentrale Säule der Kommunalfinanzen. Änderungen haben Lenkungseffekte.
- Komplexe Struktur mit Schlüsselzuweisungen (Haupt- und Nebenansatz) und Zweckzuweisungen
- Prüfen, in welchen Bereichen Zweckzuweisungen zielführend sein können

Zoniertes Satzungsrecht

Bedeutung

- Erlaubt Kommunen, bestimmten Arealen einen (z.B. steuerlichen) Sonderstatus geben zu können.
- Befreiung von Gewerbe- und Grundsteuer

Wirkung

- Kann Brachflächenrevitalisierung begünstigen

Policy-Mix

Warum ein Mix?

- **Flächenverbrauch hat viele Ursachen**
- **Nur Bündel von planerischen, ökonomischen und rechtlichen Instrumenten kann adäquate Lösungen herbeiführen**
- **Regionsspezifische Ausgestaltung unter Prüfung der jeweiligen Beiträge zur Zielerreichung**