

»» Standpunkte zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 2, 17. April 2019

Flächen und Böden in Wert setzen Zusätzliche Einnahmequelle für Kommunen: Land Value Capture

Autor: Julian Elbert Neißner
Redaktion: Friederike Bauer

Bevölkerungswachstum und Zuwanderung stellen Städte in Entwicklungs- und Schwellenländern vor riesige Herausforderungen: Bis 2030 werden schätzungsweise 2,5 bis 3 Mrd. Menschen zusätzlich in Städten leben; entsprechend muss die städtische Infrastruktur mitwachsen oder angepasst werden. Nach einer Hochrechnung des World Economic Forum erhöht sich der Investitionsbedarf für städtische Infrastruktur in den kommenden 15 Jahren auf ca. 8.000-9.000 Mrd. USD. Das übersteigt die finanziellen Möglichkeiten vieler Kommunen bei weitem. Sie brauchen deshalb neue Einnahmequellen, zum Beispiel solche, die die Wertsteigerung von Land besteuern, sogenannte land-basierte Finanzierungsmodelle. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll und angemessen sein, um dringend notwendige kommunale Aufgaben zu finanzieren.

Je nach Land finanzieren sich Kommunen unterschiedlich, aber die wichtigste Säule bilden in der Regel staat-

liche Transferleistungen. Da diese jedoch zum Teil zweckgebunden sind, generieren sie noch andere Einnahmen, zum Beispiel über lokale Steuern, etwa die Gewerbesteuer, oder über Gebühren für öffentliche Dienstleistungen, zum Beispiel Müllabfuhr, Parken etc. Allerdings reichen solche Eigeneinnahmen und Transferleistungen meist nicht aus, um alle Kosten und Investitionen zu decken; deshalb müssen sich die Kommunen zusätzlich fremdfinanzieren.

Der Zugang zu Fremdkapital ist jedoch oft schwierig oder nicht möglich. Das hat mit fehlender Kreditwürdigkeit vieler Kommunen, mit ungenügend entwickelten Kapitalmärkten oder mit nicht ausreichenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu tun. Deshalb bedarf es neuer Ansätze, um die Kommunen mit dem Kapital auszustatten, das sie angesichts zunehmender Verstädterung dringend benötigen. Eine Möglichkeit dafür liegt in der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, auch bekannt unter dem Begriff „Land Value Capture“ (LVC).

Renaissance einer alten Idee

Schon im 19. Jahrhundert formulierte der amerikanische Ökonom Henry George die Idee, Landwertsteigerungen zu besteuern. Auch zeitgenössische Wirtschaftswissenschaftler weisen immer wieder darauf hin, dass Landsteuern wirksam und gerecht sein können. Ausgangspunkt solcher Überlegungen ist die Tatsache, dass Boden nicht mobil, und begrenzt ist. Entsprechend verknappt sich die Ressource bei hoher Nachfrage und steigt an Wert. Andere Nutzungsformen des Landes sowie öffentliche Investitionen in angrenzende Gebiete können den Wert des Bodens und von Gebäuden zusätzlich erhöhen.

Dadurch erhalten die Eigentümer sogenannte „unearned increments“ (unverdiente Steigerungen): Aus öffentlichen Investitionen entstehen ohne eigenes Zutun private Gewinne (Renten). Modelle zum Land Value Capture zielen darauf ab, aus diesen privaten Gewinnen über einmalige Zahlungen oder wiederkehrende Abgaben zusätzlich kommunale Einnahmen zu

generieren. Hier werden also Zuwächse abgeschöpft, die aus Wertsteigerungen öffentlicher Investitionen und einer insgesamt höheren Nachfrage entstanden sind, um sie der Allgemeinheit zurückzugeben.

Verschiedene Formen

Die höheren Bodenwerte können über planerische, steuerliche oder abgabenorientierte Mechanismen in Wert gesetzt werden. Investiert die Kommune die Mittel wieder, kann sie über einen neuen Zyklus theoretisch abermals Kapital erzielen (siehe Abb. 1). Vorausgesetzt der Markt entwickelt sich dynamisch, d.h. Boden verknappt sich weiter, lassen sich durch die Reinvestition idealtypisch immer wieder Bodenwertsteigerungen abschöpfen.

Die Instrumente dazu können planerischer oder fiskalischer Art sein. Welches Instrument zum Einsatz kommt, entscheiden das Ziel der Abschöpfung – Finanzierung, Refinanzierung oder Betriebskostendeckung –, die Dynamik des Bodenmarktes, der rechtliche Rahmen und der Zeitpunkt. Zu den fiskalischen Instrumenten gehören die Grundsteuer sowie Abgaben, z.B. über Erschließungs- und Anschlussgebühren. Dass Landbesitzer über Erschließungsbeiträge einen Teil der Infrastruktur refinanzieren, ist eine gängige Praxis. Auch Grundsteuern sind üblich. Zusätzlich können

aber bestimmte Zonen einer Stadt ausgewählt werden, in denen sich die Infrastruktur deutlich verbessert hat, um die Aufwertung dort direkt abzuschöpfen. Die meisten dieser und anderer fiskalischer Instrumente machen sich höhere Bodenwerte erst nach Investitionen zunutze.



Flutsichere Flussufer in Pune

Die indische Kommune hat drei Flussufer flutsicher gemacht und dafür 18 Mio. USD investiert. Die Kosten werden über eine zusätzliche Abgabe (+25 % des Bodenwerts) refinanziert, die Landbesitzer im geschützten Bereich zahlen müssen. (Quelle: Weltbank)

Planerische Instrumente hingegen greifen vorher, indem Kommunen Grundstücke bevorraten. Dazu können sie zum Beispiel frühzeitig Land aufkaufen („Land Banking“), Grundbesitz umlegen oder neu ausweisen („Land Readjustment“) oder Erbpachtmodelle nutzen. Boden zu verstaatlichen, ist in manchen Ländern ebenfalls ein bewährtes Mittel. Die Vergabe und der Verkauf von Baurechten bilden einen weiteren Instrumentensatz für den Transfer von Bodenwerten, über den Kommunen schon bei der Projektentwicklung verfügen. So kann die Vergabe von Baurechten an Ausgleichszahlungen oder

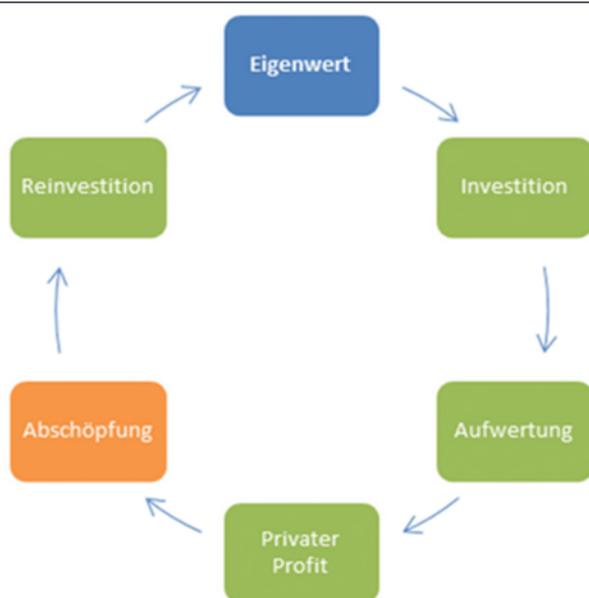
-leistungen gekoppelt werden: Der Bauherr beteiligt sich an den Kosten einer Infrastruktur-Investition oder verpflichtet sich im Rahmen eines Joint-Development-Ansatzes, diese im Ausgleich zu errichten. Besonders in dichten Siedlungsräumen ist auch der Verkauf von „Luftrechten“ („Air Rights“) ein probates Mittel; darunter versteht man das Aufheben von Geschossbegrenzungen. Planerische Instrumente bieten sich vor allem dann an, wenn Mittel für Investitionen ohne größere öffentliche Ausgaben erschlossen werden sollen.

Bisher kaum angewendet

Tatsächlich werden LVC-Ansätze in vielen Regionen der Welt bisher nur eingeschränkt systematisch eingesetzt. Und das, trotz einer Fülle an Instrumenten, der Notwendigkeit, Kommunen neue Finanzierungsquellen zu erschließen und der günstigen makroökonomischen Lage, die in den meisten urbanen Lagen stabile und tendenziell steigende Bodenwerte mit sich bringt. Der Grund liegt darin, dass die Voraussetzungen in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern nicht oder nur zum Teil gegeben sind. Um LVC-Ansätze zu etablieren, sind ein starker politischer Wille nötig. Darüber hinaus muss Bodenwertabschöpfung rechtlich zulässig sein. Außerdem braucht es sichere Eigentums- und Landrechte und deren Kontrolle bzw. Gewährleistung, damit überhaupt ein Bodenmarkt existiert, der es zulässt, Wertzuwächse abzuschöpfen. Auch detaillierte Kenntnisse des Bodenmarktes sind von Bedeutung. Weiterhin müssen die Zahlungsbereitschaft und die Zahlungsfähigkeit der Landbesitzer berücksichtigt werden

Für fiskalische und abgabenbasierte Instrumente ist die steuerliche Dezentralisierung und die Steuerhoheit der Gemeinden wichtig: Nur wenn sie Steuern erheben und die Einnahmen eigenständig verwalten dürfen, bieten sich direkte fiskalische Abschöpfungsinstrumente an. In diesem Fall braucht es eine solide Steuerbasis, deren Grundlage ein funktionierendes Katasterwesen ist. Bodenpreise zu ermitteln und deren Entwicklung in Bezug auf öffentliche Investitionen zu überwachen, stellt weitere Anforde-

Der Zyklus des Bodenwerts



Quelle: Global Facility for Disaster Reduction and Reover & World Bank, 2018



Neues Modell in Tra Vinh

Die vietnamesische Stadt Tra Vinh pilotiert ein neues Landverteilungs-Modell zur Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen: Dabei übergeben Landbesitzer einen Teil ihres Bodens (33 % bei Agrarland, 13 % bei Bauland) an die Stadt, die ihn veräußert. Mit den Erlösen durch den LVC möchte die Kommune 30 % der Investitionen für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel finanzieren. Die Wertsteigerung, die sich dadurch ergibt, soll bei zwischen 350 und 500 % liegen, so dass die Besitzer trotz der Abgabe eines Teils ihres Landes von einer Aufwertung profitieren können (Quelle: Weltbank).

rungen an die administrativen Fähigkeiten von Kommunen.

Planerische Instrumente sind nur möglich, wenn Kommunen die Flächennutzung auf ihrem Gebiet – im Rahmen geltenden Rechts – selbst planen, steuern und überwachen können. Zudem braucht es starke Institutionen mit entsprechenden Kapazitäten in der Raum- und Stadtplanung, um Bodennutzung zu erfassen und zu kontrollieren und Flächennutzungspläne zu erstellen. Auch müssen für einige Instrumente die rechtlichen Grundlagen bestehen, um Landbesitzer zu enteignen und ihnen neue Grundstücke zuzuweisen oder sie zu entschädigen. Städte benötigen, ganz allgemein gesprochen, Fiskal- und Verhandlungsautonomie.

Risiken und Herausforderungen

Das Instrument landbasierte Finanzierung birgt eine Reihe von Risiken, die es zu vermeiden oder gilt:

- Immobilien- und Bodenmärkte sind auch in Regionen mit hohem und lang andauerndem Wachstum zyklisch. LVC als primäres Finanzierungsinstrument zu nutzen, setzt Städte der Gefahr von Preisschwankungen im Boden- und Immobilienmarkt aus, die nicht auf öffentliche Investitionen zurückgehen. Besondere Gefahr besteht, wenn urbaner Raum zum Objekt von Spekulationen geworden ist.
- Je mehr öffentliche Finanzen, öffentlicher Boden und Finanz-

märkte miteinander verwoben sind, desto anfälliger sind kommunale Haushalte gegenüber makroökonomischen Krisen. Das zeigte z. B. die Entwicklung der Bodenpreise in Hongkong während der asiatischen Finanzkrise von 1997. Städte sollten ihre Einnahmen aus LVC daher konservativ schätzen und alternative Finanzierungsquellen mitdenken, die bei fallenden Preisen oder geringer als erwarteten Preissteigerungen nicht realisierbare Abschöpfungen auffangen können.

- Fehlende Transparenz und Korruption schüren Misstrauen in staatliche Institutionen und erschweren die Einführung von landbasierten Finanzierungsmechanismen. Besonders wenn öffentlicher Grundbesitz privatisiert wird, schwingt der Verdacht mit, Grundstücke seien unterhalb des Marktpreises veräußert worden. Good Governance, Transparenz und kontinuierliches Monitoring von Bodenrichtpreisen sind wichtige Voraussetzungen für LVC-Instrumente.
- Steigende Bodenpreise lösen häufig Verdrängungsprozesse (Gentrifizierung) aus, die sich durch unbedachte Bodenabschöpfungen zusätzlich beschleunigen können. Besonders wenn Grundsteuern oder auch Erschließungsbeiträge auf die Bevölkerung umgelegt werden, können Verdrängungsprozesse entstehen, unter denen vor allem ärmere Schichten leiden, wie bei-

spielsweise in China geschehen. Generell sind die sozialen Folgen beim Einsatz von LVC-Instrumenten immer mit zu berücksichtigen. Sorgfältig entworfen und angepasst genutzt, können sie jedoch auch Gentrifizierungsprozessen entgegenwirken.

Wertsteigerung variiert

Land Value Capture ist kontextabhängig. Bodenpreise entwickeln sich von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Daher ist es nur bedingt möglich, Modelle zu skalieren oder zu übertragen. Empirisch gut dokumentiert ist der Zusammenhang von steigenden Bodenpreisen und der Verfügbarkeit öffentlicher Transportmittel. Es scheint erwiesen, dass eine bessere Erreichbarkeit den Wert eher steigert als mindert, jedoch variiert das Ausmaß dieser Zuwächse mitunter deutlich. Einer Studie aus dem amerikanischen Raum zufolge gilt für schienengebundene Nahverkehrssysteme folgendes: Je größer die Reichweite des Transportmittels, desto stärker steigt die Erreichbarkeit und damit der Bodenwert.

Auch die Flächennutzung wirkt sich auf die Preissteigerungen aus: Kommerziell genutzte Flächen verzeichnen tendenziell höhere Wertzuwächse als Wohngebiete. In letzteren fallen die Wertsteigerungen durch eine bessere Verfügbarkeit des öffentlichen Nahverkehrs allerdings sehr unterschiedlich aus: Während in Cardiff beispielsweise die Bodenpreise dadurch in gut situierten Wohnlagen steigen, sind die Zuwächse in Südschweden eher im unteren Preis-

Auswahl an Land Value Capture Instrumenten

Vorgehen	Instrument
Fiskalische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> - Grund- und Landsteuern erheben - Erschließungs- und Anschlussgebühren ansetzen - Steuermehreinnahmen („<u>Tax-Increment Financing</u>“) zweckbinden
Planerische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> - Boden bevorraten - Boden verkaufen oder verpachten - Joint Development ermöglichen - Baurechte oder „<u>Air Rights</u>“ verkaufen

Quelle: Vgl. Weltbank

segment zu finden. Die unterschiedlichen Wertentwicklungen lassen sich zum Teil durch negative Effekte des ÖPNV-Ausbaus erklären, wie Lärm, Luftverschmutzung oder höhere Kriminalität an Haltestellen. Eine Rolle spielt dabei auch, was sonst noch an Verkehrsinfrastruktur wie Straßen und Autobahnen vorhanden ist.

Obwohl Bodenpreise von vielen Faktoren abhängen und teilweise unterschiedliche Entwicklungen festzustellen sind, kann die Bodenabschöpfung, wenn kontextspezifisch angewendet, einen wertvollen Beitrag zur Finanzierung von Kommunen leisten. Allerdings zeigen die empirischen Ergebnisse auch, dass die gesellschaftliche Struktur einer Stadt die Preisentwicklung in besonderem Maß beeinflusst. Daher braucht es nicht nur genaue Kenntnis des Bodenmarktes, sondern auch der Zusammensetzung der Bevölkerung und deren Meinung über bestimmte Verkehrsmittel.

Infrastruktur kreditfähig machen

LVC-Instrumente können sich auch dafür eignen, Infrastrukturprojekte kreditfähig zu machen. Eine Möglichkeit besteht darin, den Selbstfinanzierungsanteil von Kommunen oder kommunalen Infrastrukturbetrieben durch vorgelagerte Bodenwertabschöpfung zu steigern. Durch planerische Maßnahmen – wie zum Beispiel „Land Readjustment“ oder den Erwerb von privatem Land – werden öffentliche Flächen erschlossen, die dann durch die Versteigerung von Baurechten nach Ausweisung eines Flächennutzungsplans in Wert gesetzt werden. Vor allem dort, wo die öffentliche Hand über viel Grund verfügt, können bei der Neuerschließung von Siedlungsräumen mit geringen städtischen Investitionen Mittel zur Finanzierung von Infrastruktur aufgebracht werden. In China wurde dazu ein eigenes LVC-Instrument entwickelt, das sich an der „Land-Banking“-Methode orientiert und durch das Bodenwertabschöpfungen zu einer der wichtigsten kommunalen Einnahmequellen geworden sind. So finanziert sich etwa das U-Bahn Netz der Stadt Wuhan zu 22 % aus Bodenwerttransfers. Die zentrale Herausforderung besteht darin, die Bodenwertsteigerungen durch neue Infrastruktur im Vorfeld

richtig abzuschätzen.

Betriebskosten decken

Die Betriebskosten zu sichern, ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Infrastrukturprojekten. Besonders im öffentlichen Nahverkehr decken die Nutzungsgebühren die Betriebskosten erfahrungsgemäß nicht ab. Hier können regelmäßige Abschöpfungen von Bodenwertsteigerung im Umfeld von Haltestellen Abhilfe schaffen, etwa durch fiskalische Instrumente wie einer wiederkehrenden Landsteuer. Auch Erbpachtmodelle eignen sich als langfristige Kapitalquellen: Die Metro in Hong Kong finanziert ihre Betriebskosten zu über 20 % aus Bodenwerttransfers. Wie die asiatische Finanzkrise gezeigt hat, unterliegen mitunter auch robuste Bodenmärkte Schwankungen, die sich verheerend auf die Deckung der Betriebskosten auswirken können, wenn das Abschöpfen von Bodenwertsteigerungen einen zu hohen Anteil der Finanzierung ausmacht. Zudem besteht die Gefahr bei unangemessenen Steuersätzen Verdrängungsprozesse auszulösen und dadurch ärmere Schichten zu belasten.

Lücken finanziell überbrücken

Manchmal braucht es auch eine Überbrückungsfinanzierung, weil die Investitionen in Infrastruktur und höhere Bodenwerte oft zeitlich auseinanderfallen. Gerade wenn LVC-Instrumente vorgesehen sind, um Betriebskosten zu decken oder Investitionen zu refinanzieren, kann es nötig sein, einen gewissen Zeitraum zu überbrücken – ein mögliches Handlungsfeld für Entwicklungsbanken. Solche Überbrückungsfinanzierungen können dann Kosten decken, bis sich Mittel aus der Abschöpfung ergeben. Allerdings besteht die Gefahr, dass es zu Ausfällen bei den Rückzahlungen kommt, wenn die Einnahmen geringer sind als erwartet. Dies gilt vor allem, wenn die Kommune den Anteil der Finanzierung durch die Abschöpfung von Bodenwerten zu großzügig einschätzt.

Fazit

Land Value Capture kann unter gewissen Voraussetzungen einen wertvollen Beitrag leisten, um die Kapitalausstattung von Kommunen zu verbessern. Dazu gehört eine effiziente Verwaltung genauso wie die Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien. Bei falscher Anwendung können die Instrumente jedoch ins Gegenteil umschlagen und Verdrängungsprozesse erst noch beschleunigen. Damit das nicht geschieht, müssen die LVC-Instrumente den lokalen Gegebenheiten wie der kommunalen Finanzverfassung oder der Zahlungsfähigkeit der Bürger angepasst werden. Dann können sie die gewünschten entwicklungspolitisch vorteilhaften Wirkungen erzielen. Ihr Einsatz ist also empfehlenswert, aber nur nach genauer Prüfung und bei umsichtigem Einsatz.



Fotos

Titelfoto: KfW-Bildarchiv / photothek.net
S. 4: Bärbel Högner



Quellen

Peterson, G.E. (2008): Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure.
Medda, F. (2012): Land Value Capture Finance for Transport Accessibility.
World Bank (2015): Financing Transit-oriented Development with Land Values.
World Bank (2018): Land Value Capture – Part of the City Resilience Program’s Capital Mobilization Toolkit.



Kontakt

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431 -0
Telefax 069 7431 -2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de