



DIPLOMARBEIT

Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung

Abschöpfung von Widmungsgewinnen
als potentielles Instrument für Österreich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung von

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn. Arthur Kanonier
E280/8 Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Department für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von
Laura Sidonie Mayr, BSc
01126285

Wien, am 21. Februar 2018

Eidesstaatliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel erstellt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Inhalte sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde im In- oder Ausland vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Wien, am 21. Februar 2018

Laura Sidonie Mayr

Zusammenfassung

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit dem Thema „Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung – Abschöpfung von Widmungsgewinnen als potentielles Instrument für Österreich“. Durch Änderung von raumordnerischen Plänen entstehen erweiterte Nutzungsmöglichkeiten, die wiederum zu teils sehr hohen Wertsteigerungen führen. Diese Wertsteigerungen sind auf Maßnahmen der öffentlichen Hand zurückzuführen, verbleiben jedoch vollumfänglich beim Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin, obwohl diese ohne ihr Zutun entstanden sind. Dieser Umstand wird oftmals als ungerecht empfunden und mit der Phrase „Erschließungskosten werden sozialisiert, Widmungsgewinne werden privatisiert“ beschrieben.

Die Mehrwertabgabe schöpft einen Teil dieser planungsbedingten Wertsteigerung ab und führt diesen an die Allgemeinheit zurück. Dadurch kann ein gewisser Ausgleich der planungsbedingten Vorteile erreicht werden. Mit diesen Mitteln können wiederum raumplanerische Maßnahmen umgesetzt werden, die der Allgemeinheit dienen. Dieses Instrument wird in Österreich im Moment nicht eingesetzt.

Für die Einführung in Österreich sprechen jedoch mehrere Aspekte, etwa die Schaffung eines Planungsausgleichs oder die derzeitige ungleiche Berücksichtigung von Planungsminder- und Planungsmehrwerten. Ferner werden im Moment die Planungskosten und die Folgekosten der Siedlungsentwicklung größtenteils von der öffentlichen Hand getragen. Durch die Mehrwertabgabe könnten zusätzliche Finanzmittel eingenommen werden und so die Finanzierung der Raumplanung auf eine breitere Basis gestellt werden. Im Gegensatz zu den aktuellen privatrechtlichen Vereinbarungen wäre die Mehrwertabgabe mit einer öffentlich-rechtlichen Verankerung transparenter und nachvollziehbarer. Durch eine entsprechende Ausgestaltung kann es außerdem zu gewünschten bodenpolitischen Effekten kommen.

Das Instrument wird bereits seit Jahren in Deutschland und der Schweiz erfolgreich angewendet. Im Schweizer Modell des Mehrwertausgleichs wird ein gewisser Prozentsatz des planungsbedingten Mehrwertes abgeschöpft und für Maßnahmen der Raumplanung eingesetzt. Das Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung fokussiert sich auf die ursächliche Infrastrukturkostenüberwälzung und die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum.

Da weder aus steuerrechtlicher, noch aus rechtlicher Sicht Aspekte gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe sprechen, kann die Einführung des Instruments für Österreich empfohlen werden. Im Rahmen der Diplomarbeit wurde deshalb ein konkretes Anwendungsmodell entwickelt. Dieses empfiehlt eine gesetzliche Verankerung auf Landesebene und eine faire, transparente und nachvollziehbare Ausgestaltung des Instruments, um für die notwendige Rechts- und Planungssicherheit zu sorgen. Das Modell sollte der Ausgestaltung eines Mehrwertabgabenmodells entsprechen und auf planungsbedingte Mehrwerte, ausgelöst durch Flächenwidmungsplan- oder Bebauungsplanänderungen, zugreifen.

Abstract

This thesis discusses the topic „Property appreciation tax in the context of spatial planning – absorption of zoning profits as a potential tool for Austria“. Modifications of land-use plans lead to extended potential uses and therefore to sometimes high increases in value. These increases in value result from actions of public authorities, but remain entirely at the property owners, even though they didn't contribute to the increases in value. This fact is often considered unfair and described with the phrase “Development costs are socialized, zoning profits are privatized”.

Property appreciation tax along with the absorption of part of the zoning profits and a return of these profits to the public authorities can create some sort of compensation of the planning related advantages. These advantages can again finance spatial planning actions, which can benefit the whole community. This tool is not yet used in Austria.

There are many aspects promoting its use also in Austria. The implementation of the tool could lead to a compensation of the planning related benefits or tackle the uneven consideration of planning related advantages and disadvantages. Furthermore planning costs and the subsequent costs of settlement developments are mostly paid by the public authorities at the moment. With the property appreciation tax, additional financial resources could be generated and therefore the financing of spatial planning could be placed on a broader base. As opposed to the current use of private-law contracts the property appreciation tax with a public-law integration would be more transparent and understandable. With an adequate form the tool could also have a desired impact on land policy.

The tool has been used successfully for years in Germany and Switzerland. The Swiss model of the property appreciation tax absorbs a specific percentage of the zoning profits and uses it for spatial planning actions. The Munich model of the so called “socially fair land use” focuses on the passing on of causal development costs and the provision of affordable housing.

Neither the Austrian tax law, nor the Austrian law contain arguments against the implementation of the property appreciation tax. Therefore an implementation of the tool in Austria can be recommended. As a result a specific application model has been created within this thesis. It recommends a legal integration on federal state level and a fair, transparent and understandable form of the tool to ensure the necessary legal and planning certainty. The model should be designed as a property appreciation tax model and should absorb the planning related profits caused by the adaption of zoning plans or development plans.

Danksagung

Mein Dank gebührt meinem Betreuer **Univ. Prof. Dr.techn. Arthur Kanonier** für seine Unterstützung beim Verfassen der Diplomarbeit. Sein fachlicher Input und die Diskussionen zum Modell haben entscheidend dazu beigetragen, dass diese Diplomarbeit gelingen konnte.

Außerdem möchte ich mich bei allen **Experten und Expertinnen** bedanken, die für ein Interview zur Verfügung standen. Durch ihr fachliches Hintergrundwissen konnte die Diplomarbeit in dieser Form entstehen.

Auch **meiner Familie**, meinen Eltern Edwin und Renate und meinen Großeltern Josef, Helga und Katharina, gebührt Dank für ihre jahrelange Unterstützung während des Studiums. Meine Eltern haben mich nicht nur finanziell unterstützt und dadurch erst dieses Studium ermöglicht, sondern sind mir in jeglicher Hinsicht eine große Stütze gewesen, auf die ich immer zählen konnte.

Meine **Studienfreunde** Bernhard, David, Gabriel, Isaak, Lena, Lena, Maria und insbesondere Marion sind mir nicht nur beim Verfassen der Diplomarbeit zur Seite gestanden, sondern haben das Studium erst zu der wundervollen und unvergesslichen Zeit gemacht, die es war. Ein besonderer Dank an Bernhard, Gabriel, Isaak und Maria fürs Korrekturlesen. Auch an Laura und Viki vielen Dank für die unterstützenden Worte während der Erstellung der Diplomarbeit.

Zu guter Letzt möchte ich mich bei meinem Freund **Christoph** bedanken, der mich das gesamte Studium über begleitet hat und mir stets zur Seite gestanden ist. Durch seinen juristischen Rat und seine aufmunternden Worte hat auch er einen wichtigen Teil zu dieser Diplomarbeit beigetragen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Einführung	1
1.1. Problemstellung	1
1.2. Aufbau der Arbeit	3
1.2.1. Abgrenzung der Arbeit	4
1.3. Forschungsfrage und Arbeitsfragen	4
1.4. Methodik	5
1.4.1. Literaturrecherche	6
1.4.2. Rechtstextanalyse	6
1.4.3. Interviews	7
1.4.4. Analyse von Best-Practice-Modellen	8
1.4.5. Entwicklung eines eigenen Anwendungsmodells	8
<i>1. Teil - Theoretische Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe</i>	
2. Planungstheoretische Einbettung des Instrument der Mehrwertabgabe	11
2.1. Entstehung von Mehrwerten	11
2.1.1. Bodenmarkt	11
2.1.2. Grundstückswerte	12
2.1.3. Mehrwerte durch planerische Maßnahmen	15
2.2. Das Instrument der Mehrwertabgabe	15
2.2.1. Die Mehrwertabgabe als bodenpolitisches Instrument	17
2.2.2. Grundgedanke und Ziele des Instruments der Mehrwertabgabe	18
2.2.3. Wertverändernde Wirkung des Instruments der Mehrwertabgabe	20
2.2.4. Wertverändernde Planungsakte und Abschöpfungsfälle	22
2.2.5. Ausgestaltung des Instruments der Mehrwertabgabe	25
2.3. Zusammenfassung und Fazit	26
3. Diskussion des Instruments der Mehrwertabgabe	27
3.1. Pro-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe	27
3.2. Contra-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe	31
3.3. Zusammenfassung und Fazit	34
4. Ethisch-theoretische Einordnung des Instruments der Mehrwertabgabe	35
4.1. Gerechtigkeit	35
4.1.1. Gerechtigkeitskonzepte	35
4.1.2. Verteilungsgerechtigkeit	36
4.1.3. The Just City nach Fainstein	37

4.2.	Einzelinteresse und Allgemeininteresse	38
4.3.	Gemeinwohl.....	38
4.4.	Gleichbehandlung und Ausgleich.....	39
4.5.	Sozialpflichtigkeit des Eigentums	40
4.6.	Transparenz.....	40
4.7.	Zusammenfassung und Fazit	41
5.	Wirtschaftstheoretische Einordnung des Instruments der Mehrwertabgabe.....	43
5.1.	Steuergerechtigkeit und Leistungsfähigkeitsprinzip.....	43
5.2.	Externe Effekte	44
5.3.	Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte.....	44
5.4.	Theorie des Verursacherprinzips.....	45
5.5.	Theorie der Pareto-Effizienz resp. Effizienzprinzip	46
5.6.	Zusammenfassung und Fazit	47
6.	Fazit der theoretischen Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe.....	48

2. Teil - Praktische Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe

7.	Bundesebene – Mehrwertausgleich in der Schweiz beispielhaft anhand der Kantone Basel-Stadt und Bern	51
7.1.	Planungssystem in der Schweiz.....	51
7.1.1.	Bund.....	51
7.1.2.	Kantone	52
7.1.3.	Gemeinden	52
7.1.4.	Ziele der Schweizer Raumplanung	53
7.2.	Aktuelle Situation in der Schweiz	54
7.3.	Entstehung des Instruments Mehrwertausgleich	55
7.3.1.	Entstehungsgeschichte auf Bundesebene.....	55
7.3.2.	Entstehung und bisherige Praxis im Kanton Basel-Stadt.....	57
7.3.3.	Entstehung und bisherige Praxis im Kanton Bern.....	58
7.4.	Notwendigkeit der verpflichtenden Umsetzung	59
7.5.	Das Instrument Mehrwertausgleich	61
7.5.1.	Definition und Rahmenbedingungen des Instruments.....	61
7.5.2.	Ziele des Instruments.....	63
7.6.	Rechtliche Verankerung des Instruments Mehrwertausgleich.....	64
7.6.1.	Rechtliche Verankerung auf Bundesebene.....	65
7.6.2.	Rechtliche Verankerung auf kantonaler Ebene.....	65
7.7.	Das Modell des Mehrwertausgleichs in der Anwendung	67
7.7.1.	Anwendungsvoraussetzungen.....	67
7.7.2.	Abgabetatbestände	68

7.7.3.	Verfahren.....	70
7.7.4.	Gebundenheit der Abgabe und Mittelverwendung	70
7.7.5.	Abgabenerhebung und -verteilung	73
7.8.	Berechnung und Abwicklung der Mehrwertabgabe.....	74
7.8.1.	Höhe des Abgabensatzes	74
7.8.2.	Berechnung und Wertermittlung der Abgabe.....	75
7.8.3.	Fälligkeit der Abgaben.....	78
7.9.	Folgen der Anwendung des Instruments Mehrwertausgleich	79
7.9.1.	Bodenpolitische Auswirkungen	80
7.10.	Probleme und Grenzen des Modells	81
7.11.	Zusammenfassung und Fazit zum Instrument Mehrwertausgleich.....	83
8.	Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München.....	85
8.1.	Planungssystem in Deutschland.....	85
8.2.	Aktuelle Rahmenbedingungen in München.....	87
8.2.1.	Demographische Entwicklung Münchens	88
8.2.2.	Wohnungsmarkt.....	89
8.2.3.	Stadtplanungspolitik und Wohnungspolitik.....	90
8.3.	Entwicklung des Instruments Sozialgerechte Bodennutzung.....	91
8.3.1.	Damalige Ausgangssituation.....	91
8.3.2.	Die Einführung des Instruments	92
8.3.3.	Derzeitige Situation.....	94
8.4.	Definition Sozialgerechte Bodennutzung.....	94
8.4.1.	Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung.....	95
8.4.2.	Grundsätze des Modells	96
8.4.3.	Ziele des Modells	98
8.5.	Rechtliche Verankerung des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung.....	99
8.5.1.	Rechtliche Verankerung auf Bundesebene	99
8.5.2.	Rechtliche Verankerung auf Landesebene.....	100
8.5.3.	Rechtliche Verankerung auf der lokalen Ebene	100
8.6.	Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung in der Anwendung.....	102
8.6.1.	Örtliche Anwendung	102
8.6.2.	Anwendungsfälle und Anwendungsvoraussetzungen	103
8.6.3.	Das SoBoN-Verfahren	104
8.6.4.	Anwendungsrichtlinien.....	106
8.6.5.	Organisation	108
8.6.6.	Beteiligte Akteure und Akteurinnen und deren Interessen	108
8.7.	Berechnung und Abwicklung der planungsbedingten Leistungen	110

8.7.1.	Höhe der Leistungen	110
8.7.2.	Berechnung der fälligen Leistungen.....	111
8.7.3.	Wertermittlung im SoBoN-Prozess	113
8.7.4.	Übertragene Leistungen – Kosten, Bindungen und Pflichten.....	115
8.7.5.	Art der Erbringung der Leistungen	120
8.7.6.	Fälligkeit der Leistungen.....	121
8.7.7.	Beispielhafte SoBoN-Berechnung	121
8.8.	Folgen der Anwendung des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung.....	125
8.8.1.	Erfolgsbilanz.....	125
8.8.2.	Auswirkung auf die Boden- und Immobilienpreise	127
8.8.3.	Baulandmobilisierende Wirkung.....	128
8.9.	Probleme und Grenzen des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung	128
8.9.1.	Fiktives Wohnbaurecht	131
8.9.2.	Rechtliche Grenzen	133
8.10.	Blick in die Zukunft	134
8.11.	Zusammenfassung und Fazit zur Sozialgerechten Bodennutzung.....	134
9.	Vergleich der Best-Practice-Modelle	137

3. Teil - Das Modell in Österreich

10.	Aktuelle Situation in Österreich	143
10.1.	Raumplanerische Praxis in Österreich	143
10.1.1.	Bodenpreise in Österreich.....	143
10.1.2.	Umwidmungen in Zahlen in Österreich.....	146
10.1.3.	Kosten der Siedlungsentwicklung	146
10.1.4.	Finanzieller Aspekt der österreichischen Raumplanung	147
10.1.5.	Zusammenfassung und Fazit.....	149
10.2.	Steuerrechtliche Situation in Österreich	150
10.2.1.	Immobilienbewertung in Österreich	151
10.2.2.	Immobilienvertragssteuer	152
10.2.3.	Grundsteuer	154
10.2.4.	Bodenwertabgabe.....	155
10.2.5.	Grunderwerbssteuer	156
10.2.6.	Zusammenfassung und Fazit.....	156
10.3.	Rechtliche Situation in Österreich	157
10.3.1.	Bundesverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	157
10.3.2.	Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	158
10.3.3.	Raumplanung und Eigentum resp. Eigentumsbeschränkungen.....	159

10.3.4.	Entscheid des Verfassungsgerichtshof 1999 resp. Koppelungsverbot.....	165
10.3.5.	Privatrechtliche Vereinbarungen in den einzelnen Bundesländern.....	166
10.3.6.	Städtebauliche Verträge in Wien.....	173
10.3.7.	Zusammenfassung und Fazit.....	179
10.4.	Notwendigkeit der Einführung in Österreich.....	181
10.5.	Umsetzungsstand in Österreich.....	184
10.5.1.	Tiroler Modell.....	185
10.5.2.	Diskussion in weiteren Bundesländern.....	187
10.6.	Zusammenfassung und Fazit der aktuellen Situation.....	187
11.	Anwendungsmodell der Mehrwertabschöpfung für Österreich.....	189
11.1.	Notwendigkeiten bei der Einführung des Instruments.....	189
11.1.1.	Akteure und Akteurinnen im Prozess.....	190
11.2.	Ausgestaltung des Instruments.....	191
11.2.1.	Ausgestaltung als Infrastrukturkostenweitergabe.....	191
11.2.2.	Ausgestaltung als Mehrwertabgabe.....	193
11.2.3.	Ausgestaltung als privatrechtliche Vereinbarungen.....	194
11.3.	Ziele des Modells der Mehrwertabgabe.....	195
11.4.	Nachteile und Grenzen des Modells der Mehrwertabgabe.....	197
11.4.1.	Nachteile des Modells.....	197
11.4.2.	Grenzen des Modells.....	198
11.5.	Auswirkungen des Modells der Mehrwertabgabe.....	199
11.5.1.	Potentielle Einnahmen.....	199
11.5.2.	Auswirkungen auf die Bodenpreise.....	199
11.5.3.	Auswirkungen auf das leistbare Wohnen.....	201
11.5.4.	Auswirkungen auf die Bodenmobilisierung.....	203
11.5.5.	Auswirkungen auf die Bautätigkeit.....	205
11.5.6.	Auswirkungen auf die Zersiedelungsabwehr.....	205
11.6.	Verankerung des Modells der Mehrwertabgabe.....	206
11.6.1.	Rechtliche Verankerung des Modells.....	206
11.6.2.	Kompetenzrechtliche Einordnung des Modells.....	209
11.7.	Rechtliche Ausgestaltung der Mehrwertabgabe.....	211
11.7.1.	Beschreibung des Steuertatbestandes.....	211
11.7.2.	Steuerschuldner resp. Steuerschuldnerin.....	212
11.7.3.	Verbindlichkeiten.....	212
11.7.4.	Einforderung der Mehrwertabgabe.....	212
11.7.5.	Berechnungsweise.....	212
11.7.6.	Weitere Aspekte der rechtlichen Ausgestaltung.....	213

11.8.	Voraussetzungen für die Abschöpfung der Mehrwertabgabe	213
11.8.1.	Anwendungsfälle resp. Abschöpfungsfälle	213
11.8.2.	Bagatellgrenze	216
11.8.3.	Ausnahmen resp. Abgabebefreiung	217
11.9.	Abgrenzung der Anwendung des Modells der Mehrwertabgabe.....	219
11.9.1.	Räumliche Anwendung des Modells.....	219
11.9.2.	Differenzierte Ausgestaltung des Modells nach Anwendungsraum.....	221
11.9.3.	Zeitliche Einschränkung des Modells	222
11.9.4.	Zweckwidmung der Abgabe.....	223
11.10.	Finanzielle Aspekte der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe.....	227
11.10.1.	Berechnung der Wertsteigerung und der Mehrwertabgabe	228
11.10.2.	Höhe des Abschöpfungssatzes	231
11.10.3.	Fälligkeit der Mehrwertabgabe.....	233
11.11.	Rechte des resp. der Planungsbegünstigten	236
11.11.1.	Rückerstattung der Mehrwertabgabe	236
11.11.2.	Anrechnung der Immobilienertragssteuer	237
11.11.3.	Neubemessung im Realisierungsfall	237
11.12.	Inhaltliche Erweiterungen der Mehrwertabgabe	238
11.13.	Zusammenfassung und Fazit des Anwendungsmodells für Österreich	240
12.	Zusammenfassung und Empfehlungen	243
13.	Anhang.....	249
13.1.	Interviewte Personen	249
13.2.	Fragebogen der qualitativen Interviews.....	251
13.3.	Widmungskategorien in Österreich.....	256
14.	Verzeichnisse	260
14.1.	Quellenverzeichnis	260
14.2.	Rechtsquellenverzeichnis	273
14.3.	Abbildungsverzeichnis	274
14.4.	Tabellenverzeichnis.....	275

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich)
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung (Schweiz)
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (Österreich)
BAO	Bundesabgabenordnung (Österreich)
BauG	Baugesetz (Kanton Bern)
BauGB	Baugesetzbuch (Deutschland)
BBP	Bebauungsplan (Österreich)
BewG.	Bewertungsgesetz (Österreich)
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft (Österreich)
Bgld.RPG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
BO	Bauordnung (Österreich)
BPG	Bau- und Planungsgesetz (Kanton Basel-Stadt)
BPV	Bau- und Planungsverordnung (Kanton Basel-Stadt)
BV	Bundesverfassung (Schweiz)
BWAG	Bodenwertabgabegesetz (Österreich)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EOF	Einkommensorientierte Förderung (München - Deutschland)
EStG	Einkommensteuergesetz (Österreich)
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz (Österreich)
GG	Grundgesetz (Deutschland)
GrStG	Grundsteuergesetz (Österreich)
ImmoInvFG	Immobilien-Investmentfondsgesetz (Österreich)
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung (Deutschland)
K-GplG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
LBG	Liegenschaftsbewertungsgesetz (Österreich)
NÖ BO	Niederösterreichische Bauordnung
NÖ ROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz
Oö. ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
RPG	Raumplanungsgesetz (Bundesgesetz Schweiz)
SoBoN	Sozialgerechte Bodennutzung München
StGG	Staatsgrundgesetz (Österreich)
StROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
Vlbg RPG	Vorarlberger Raumplanungsgesetz

Anmerkung: Im folgenden Text wird mehrmals auf die Raumordnungsgesetze verwiesen. Damit sind alle neun österreichischen Landesgesetze der Raumplanung gemeint, obwohl sie unterschiedliche Namen aufweisen. Für die exakte Bezeichnung der einzelnen Rechtstexte siehe Anhang.

1. Einführung

Das erste Kapitel gibt eine Einführung in das Thema der Diplomarbeit „**Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung – Abschöpfung von Widmungsgewinnen als potentielles Instrument für Österreich**“ und schildert die aktuelle Problemstellung und die Relevanz für die Disziplin. Außerdem wird der Aufbau der Arbeit und das Zusammenwirken der einzelnen Teile kurz umrissen. Abschließend wird der wissenschaftliche Rahmen der Arbeit inkl. Methodik und den Forschungsfragen erläutert.

1.1. Problemstellung

*„Die Erfassung von planungsbedingten Vorteilen ... ist eine außerordentlich komplexe Angelegenheit.“
(Eberle 2007, 105)*

Die Raumordnung vergibt durch ihre planerische Maßnahmen **Nutzungsmöglichkeiten** für einzelne Grundstücke. Erhöhen sich die Nutzungsmöglichkeiten, hat dies **wertsteigernde Effekte** zur Folge. (Schöpp 2014, 15) Die Wertdifferenz der Grundstücke vor und nach der Planung wird als planungsbedingter Mehrwert bezeichnet.

Die Grundidee der **Mehrwertabgabe** ist der Ausgleich planungsbedingter Vorteile durch die Rückführung eines Teils der planungsbedingten Mehrwerte an die Allgemeinheit. In Österreich wird zurzeit auf diese Mehrwerte nicht systematisch zugegriffen und es fehlt ein solches Ausgleichsinstrument in der raumplanerischen Praxis und den Raumordnungsgesetzen.

Dennoch ist die Problematik immer wieder **Diskussionsthema** in der Fachwelt, wird aber auch von den Medien aufgegriffen und in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert. Schlagzeilen wie „Geldregen nach Umwidmung“¹, „Wohnturmprojekt Danube Flats: Wien ließ Millionen liegen“² oder „Grundstücksumwidmung bringt jährlich 2,7 Milliarden Euro Gewinn“³ belegen dies.

Die sogenannten **Widmungsgewinne**⁴ entstehen durch Flächenwidmungs- und Bebauungsplanänderungen und können teilweise sehr hoch ausfallen. Durch die Planungsakte werden öffentliche Nutzungsrechte vergeben und es entstehen Kosten und Folgekosten für die öffentliche Hand. Dennoch verbleibt der Planungsgewinn vollständig beim Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin. Da dieser finanzielle Gewinn häufig ohne ein Zutun des Eigentümers resp. der Eigentümerin entsteht, wird dieser Umstand als **ungerecht** wahrgenommen und gilt als „unverdienter Vorteil“.

Oftmals wird dieser Umstand mit der Phrase „Erschließungskosten werden sozialisiert, Widmungsgewinne werden privatisiert“ beschrieben. (Schöpp 2014, 66)

¹ Vergleiche Artikel in der Wiener Zeitung (Vasari 2013)

² Vergleiche Artikel im Standard (Krutzler 2015)

³ Vergleiche Artikel im Standard (derStandard.at 2011)

⁴ Der Begriff Widmungsgewinne ist eigentlich zu kurz gegriffen, da auch durch Bebauungsplanänderungen Wertgewinne entstehen können. Die Logik der Planänderung ist jedoch sehr ähnlich, da es sich bei beiden Maßnahmen um einen öffentlich-rechtlichen Planungsakt handelt. Der Begriff Widmungsgewinn ist ein verbreiteter Begriff und wird daher hier verwendet, soll aber auch Bebauungsplanänderungen einschließen.

Generell agiert die Raumplanung in Österreich **finanzblind**. (Kanonier 2014, 16) Es werden Widmungsgewinne nicht berücksichtigt und die Entschädigung von wertmindernden Planungen erfolgt in unterschiedlichem Ausmaß. Es sollten jedoch sowohl die wertsteigernden, als auch die wertmindernden Effekte bedacht werden.

Die Mehrwertabgabe bewegt sich in einem **Spannungsfeld**. Einerseits besteht die Gefahr des Ausverkaufs von Hoheitsrechten und öffentlichen Interessen in Form von Planänderungen, andererseits gilt es eine faire Beteiligung der öffentlichen Hand an den erheblichen Wertsteigerungen zu schaffen. Dazu bedarf es ein rechtskonformes, nachvollziehbares und transparentes Ausgleichsmodell. (Kanonier 2013 zitiert nach Russo 2016, 63)

Im Moment gibt es in Österreich keine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung der Gemeinden an Wertsteigerungen, die durch Planänderungen erzielt werden. (plattform baukultur 2011, 15) In einem gewissen Maße wird im Rahmen von privatrechtlichen Verträgen⁵, etwa durch Infrastrukturkostenüberwälzung oder der Übernahme von gewissen Leistungen durch den oder die Planungsbegünstigte, auf Widmungsgewinne zugegriffen. Hier ist die Intention und die rechtliche Verankerung aber eine andere als die der Mehrwertabgabe. Die Anwendungsvielfalt in der Praxis ist dementsprechend groß und es gibt keine einheitlichen Regelungen, die für eine gewisse Nachvollziehbarkeit sorgen würden.

Die Schaffung eines **transparenten, nachvollziehbaren, rechtssicheren Instruments** erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll. Im Laufe der Diplomarbeit wird das Instrument auf seine Vor- und Nachteile hin untersucht und auch aus mehreren fachlichen Blickwinkeln näher analysiert, um diese Annahme zu bestätigen oder zu widerlegen. Auch in mehreren Fachdokumenten findet sich die Empfehlung einer näheren Analyse der Mehrwertabgabe.

Im derzeit gültigen **Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 (ÖREK)** findet sich im Handlungsfeld 2.3.1. „Kostenwahrheit bei Aufschließungskosten vermitteln“ (ÖROK 2011, 28) der Hinweis auf den Planungsmehrwert. Im Bereich der Kosten für die Errichtung, den Betrieb und die Erhaltung der Infrastruktur sind „Finanzierungen aus dem Planungsmehrwert zu diskutieren“. (ÖROK 2011, 57) Da Gemeinden die Kosten der Erschließung neuer Baugebiet oftmals nicht ausreichend bewusst sind und sie die Mehreinnahmen durch den Finanzausgleich im Fokus haben, wird die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen vernachlässigt. Die Einhebung einer Planungsmehrwertabgabe könnte hier Abhilfe schaffen. (ÖROK 2011, 57)

In der **ÖROK Empfehlung Nr. 56** zum Flächensparen, Flächenmanagement und der aktiven Bodenpolitik wird folgende Empfehlung abgegeben: „Zusätzlich sind die rechtlichen und fachlichen Möglichkeiten und Grenzen von Modellen für eine Mehrwertabschöpfung bei Widmungsgewinnen zu prüfen.“ (Kanonier 2017, 17)

Auch im **Baukulturreport 2011** wird die Abschöpfung von Widmungsgewinnen diskutiert und es wird festgehalten, dass „eine Grundlagenstudie über die rechtlichen Möglichkeiten und mögliche Modelle für Österreich ... jedoch wichtige Voraussetzungen für eine politische Bewertung“ sind. (plattform baukultur 2011, 15-16)

⁵ Privatrechtliche Verträge und ihre Ähnlichkeit zur Mehrwertabgabe wird im Kapitel 10.3.5 „Privatrechtliche Vereinbarungen in den einzelnen Bundesländern“ Seite 166 näher diskutiert.

Da in mehreren Fachdokumenten eine detaillierte Analyse des Instruments als notwendig erachtet wird, herrscht offenbar ein gewisser Bedarf und es besteht eine fachliche Relevanz des Themas. Ferner gibt es auch wenig österreichspezifische Literatur für die aktuelle Situation. Diese Diplomarbeit setzt sich zum Ziel diese Analyse zu liefern und so einen Beitrag zur Diskussion des Instruments zu leisten.

Das konkrete **Ziel dieser Diplomarbeit** ist, ein Anwendungsmodell der Mehrwertabgabe für Österreich zu entwerfen, das nachvollziehbar und transparent ausgestaltet ist und Rechts- und Planungssicherheit für alle involvierten Akteure und Akteurinnen gewährleistet. Vor dem Hinblick geringer öffentlicher Finanzmittel und dem Fehlen eines geeigneten Ausgleichsinstruments, sollte geprüft werden, wie das Instrument in Österreich unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen umgesetzt und ausgestaltet werden könnte. Deshalb wird mit dieser Diplomarbeit eine grundlegende Abhandlung zu dem Instrument der Mehrwertabgabe bezogen auf die österreichische Situation erstellt.

1.2. Aufbau der Arbeit

Diese Diplomarbeit gliedert sich in drei Teile. Im **ersten Teil** wird das Thema theoretisch eingeordnet. Dabei werden zuerst das hier untersuchte Instrument der Mehrwertabgabe und seine Begrifflichkeiten genau beschrieben und abgegrenzt. Ferner wird das Modell auf seine Vor- und Nachteile hin untersucht. Abschließend wird das Instrument in einen ethisch-theoretischen und einen wirtschaftstheoretischen Kontext gesetzt.

Im **zweiten Teil** wird das Instrument in einem praktischen Kontext untersucht. Dabei werden zwei Modelle beschrieben, analysiert und verglichen. Das erste Modell ist der Mehrwertausgleichs in der Schweiz mit einem Fokus auf die genaue Ausformung des Modells im Kanton Basel-Stadt und im Kanton Bern. Das zweite Modell ist die Sozialgerechte Bodennutzung in München.

Im **dritten und letzten Teil** wird die derzeitige Situation in Österreich und eine mögliche Umsetzung behandelt. Dazu wird sowohl die momentane raumplanerische Praxis, als auch die steuerliche und rechtliche Ausgangslage beschrieben. Außerdem wird die Notwendigkeit einer Umsetzung in Österreich untersucht und der Umsetzungsstand erläutert.

Basierend auf den Ergebnissen aus den ersten beiden Teilen, der theoretischen und praktischen Einbettung des Instruments, und ergänzt durch die Erläuterung der aktuellen Situation, die die Rahmenbedingungen vorgibt, wird ein transparentes, nachvollziehbares **Anwendungsmodell für Österreich** entwickelt. Dieses Modell inklusive aller Ausgestaltungsmöglichkeiten und den potentiellen Auswirkungen bildet das zentrale Ergebnis der Arbeit.

Im Folgenden der Aufbau der Arbeit graphisch dargestellt:

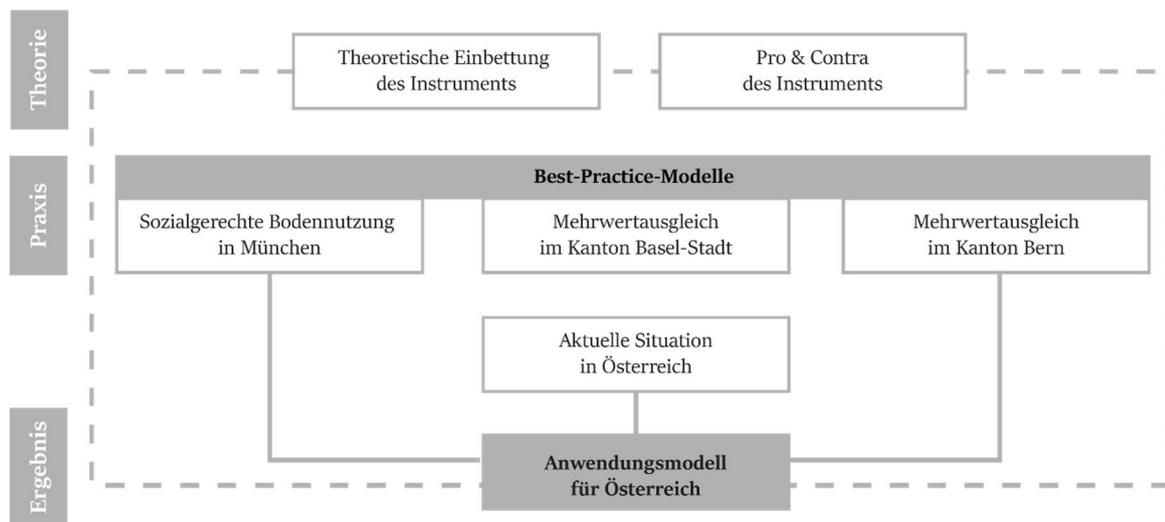


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit; eigene Darstellung

1.2.1. Abgrenzung der Arbeit

Die vorliegende Diplomarbeit ist als Abschlussarbeit des Masterstudiums Raumplanung und Raumordnung entstanden. Dementsprechend stand diese **fachliche Perspektive** bei der Verfassung im Vordergrund. Es wurde versucht auch andere Disziplinen, im Besonderen die Ethik, die Rechtswissenschaften und die Wirtschaftswissenschaften, bei der Ausarbeitung zu berücksichtigen.

Für die Diplomarbeit wurden zwei Praxismodelle in Deutschland und der Schweiz untersucht. Der **räumliche Fokus** der Arbeit liegt dementsprechend auf den Ländern Österreich, Deutschland⁶ und der Schweiz. Modelle mit einem ähnlichen Ziel oder Grundgedanken in anderen Ländern wurden bei der Analyse nicht berücksichtigt.

Die Arbeit versucht die **Sichtweisen** möglichst aller involvierten Akteure und Akteurinnen zu berücksichtigen. Dennoch liegt der Fokus auf dem Blickwinkel der öffentlichen Hand, da auch die Raumplanung Aufgabe der öffentlichen Hand ist. Die **Adressaten** und **Adressatinnen** für die Arbeit und ihre Ergebnisse sind einerseits die Fachwelt, andererseits die öffentliche Hand, im Besonderen die Länder und Gemeinden.

1.3. Forschungsfrage und Arbeitsfragen

Bereits im Vorfeld der Untersuchung und der Benennung von Gründen, die zur Forschung führen, bestehen gewisse Vorstellung über den Untersuchungsgegenstand. Diese Vorstellungen sind als **Hypothese zu formulieren** und zu überprüfen. (Atteslander et al. 2010, 43) Im Folgenden wird diese Hypothese überprüft: *Die Anwendung einer Mehrwertabgabe wäre in Österreich sinnvoll.* Für die **Überprüfung der Hypothese** wird im ersten Teil der Arbeit das Instrument hinsichtlich seiner Vor- und Nachteile untersucht und sowohl aus raumplanerischer, ethischer, als auch wirtschaftswissenschaftlicher Sicht theoretisch untersucht. Basierend auf dieser Untersuchung wird abschließend eine Empfehlung für oder gegen eine Einführung in Österreich ausgesprochen.

⁶ In Deutschland wurde ausschließlich das Modell in München untersucht. Andere städtische Modelle in Deutschland wurden nicht beleuchtet.

Die Diplomarbeit versucht daher folgende **Forschungsfrage** zu beantworten:

„Wie könnte das Instrument der Mehrwertabgabe in Österreich umgesetzt werden?“

Da es für die Beantwortung dieser Forschungsfrage zu wenig österreichspezifische Literatur und Quellen gibt, muss zuerst eine umfassende Bearbeitung des Themas erstellt werden.

Im **ersten Teil** der Diplomarbeit wird das Instrument theoretisch untersucht. Dafür werden folgende Arbeitsfragen beantwortet:

- „Wie definiert sich das Instrument der Mehrwertabgabe?“
- „Welche Vor- und Nachteile hat das Konzept der Mehrwertabgaben?“
- „Welche ethischen und wirtschaftswissenschaftlichen Argumente gibt es für und gegen die Einführung der Mehrwertabgabe?“

Im **zweiten Teil** der Diplomarbeit wird das Instrument in der praktischen Anwendung untersucht, wofür die folgende Arbeitsfrage gestellt wird:

- „Wie wird das Instrument der Mehrwertabgabe in anderen Städten und/oder Ländern konkret angewendet?“

Im **dritten Teil** der Diplomarbeit werden schließlich die Rahmenbedingungen und die aktuelle Situation in Österreich in Bezug auf die Mehrwertabgabe untersucht. Dafür werden die folgenden Arbeitsfragen formuliert:

- „Gibt es die Notwendigkeit einer Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich und worin besteht diese?“
- „Welche rechtlichen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für eine potentielle Einführung und Anwendung der Mehrwertabgabe gibt es in Österreich?“
- „Wie ist der aktuelle Umsetzungsstand des Instruments in Österreich?“

Abschließend stellt sich noch die Arbeitsfrage:

- „Wie könnte ein transparentes und faires Modell der Mehrwertabgabe in Österreich aussehen und welche Auswirkungen hätte dieses?“

1.4. Methodik

In der Diplomarbeit wurde auf folgende Weise zitiert und gearbeitet:

Die **Quellenangabe** bezieht sich immer auf den gesamten Text bis zum vorherigen Absatz resp. bis zur vorherigen Quellenangabe. Die Quellenangabe befindet sich immer in einer Klammer und setzt sich zusammen aus Autor, Jahr und unter Umständen der Seitenzahl. Direkte Zitate sind in dieser Diplomarbeit durch Anführungszeichen „“ gekennzeichnet. Oftmals wurde so vorgegangen, dass der Sachverhalt aus der Quelle zitiert wurde, bevor dieser auf die Thematik der Mehrwertabgabe bezogen oder mit einem eigenen Kommentar versehen wurde.

In der Diplomarbeit wurde eine **geschlechtergerechte Sprache** verwendet. Dazu wurden entweder immer die männliche und die weibliche Form angeführt oder es wurde ein geschlechterneutraler Begriff verwendet.

Für das Verfassen der Diplomarbeit wurden die **Methoden** der Literaturrecherche, der Rechtstextanalysen und der qualitativen Interviews verwendet, um ein bestmögliches Forschungsergebnis zu erlangen. Diese Methoden wurden teils parallel und ergänzend durchgeführt, um so die etwaigen Schwächen der anderen Methoden auszugleichen. Es sollte damit eine umfassende Analyse des Instruments und eine Betrachtung unter mehreren fachlichen Blickwinkeln erreicht werden. Außerdem wurde eine Best-Practice-Analyse von zwei Modellen vorgenommen. Basierend auf den Analyseergebnissen und der persönlichen Auseinandersetzung mit der Thematik wurde ein Modell für Österreich entwickelt.

Das Instrument der Mehrwertabgabe sollte nicht ausschließlich durch die Analyse von Best-Practice-Modellen untersucht werden. Der Verfasserin war es wichtig sich dem Instrument auch theoretisch zu nähern. Deshalb werden mehrere ethisch-theoretische und wirtschaftswissenschaftliche Theorien in Bezug auf die Mehrwertabgabe analysiert. Die Auswahl der Theorien ergab sich durch die Experten- und Expertinneninterviews und eine eigene, ergänzende Recherche.

1.4.1. *Literaturrecherche*

Ein wichtiger Bestandteil dieser Arbeit war die Analyse von bestehender Literatur. Dadurch sollte zunächst ein Überblick über das Thema erlangt werden und in weiterer Folge das Instrument und seine Auswirkungen näher untersucht werden. Es wurde hauptsächlich auf Fachliteratur wie wissenschaftliche Artikel oder Bücher zurückgegriffen, sowie Abschlussarbeiten von Universitäten. Als Internetquellen wurden vielfach die Auftritte der öffentlichen Hand, etwa von den Städten, Kantonen oder ihre Informationssysteme herangezogen. Die Literaturanalyse war vor allem für die Erarbeitung der Kapitel zur theoretischen und praktischen Einbettung des Instruments von Bedeutung. Hier wurde hauptsächlich die Argumentation für und gegen das Instrument untersucht, eine Begriffsabgrenzung vorgenommen und die Beschreibung der Best-Practice-Modelle recherchiert. Auch ethische und wirtschaftswissenschaftliche Theorien wurden auf diese Weise erarbeitet.

Teilweise wurde auch ältere Literatur, etwa aus den 70er Jahren, herangezogen. Zu dieser Zeit fand im deutschsprachigen Raum ein intensiver Diskurs zu dem hier behandelten Thema statt. Die diskutierten Inhalte besitzen größtenteils noch immer Gültigkeit und Relevanz, weshalb sie als Quelle geeignet sind. Etwas problematisch bei der Erarbeitung des Themas gestaltete sich der Mangel an wenig passender, aktueller Literatur.

In einem geringen Ausmaß wurden in die Literaturanalyse auch Zeitungsartikel miteinbezogen, um aktuelle Projekte zu erfassen und die öffentliche Diskussion einzufangen.

1.4.2. *Rechtstextanalyse*

Im Rahmen der Diplomarbeit wurden zahlreiche Rechtstexte gelesen und analysiert. Die Gesetzestexte für die Bundesrepublik Deutschland wurden über das offizielle juristische Informationssystem der Bundesrepublik, gesetze-im-internet.de, betrieben vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, bezogen. Die österreichischen Gesetzestexte wurden über das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS), betrieben vom Bundeskanzleramt, bezogen. Die Schweizer Gesetzestexte auf Bundesebene wurden über die Systematische Sammlung des

Bundesrechts (SR), betrieben vom Bundesrat, abgerufen. Die rechtlichen Regelungen des Kanton Basel-Stadt⁷ und Bern⁸ wurden über die jeweilige Online-Gesetzessammlung des Kantons abgerufen.

Mittels der Rechtstextanalyse werden einerseits die bestehenden rechtlichen Bestimmungen, auf denen die beiden Best-Practice-Modelle basieren, untersucht, andererseits werden die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für das österreichische Modell herausgefiltert. Außerdem wurden sämtliche österreichische Raumordnungsgesetze hinsichtlich vorhandener Regelungen in Bezug auf Infrastrukturkostenüberwälzung und privatrechtliche Vereinbarungen analysiert.

1.4.3. Interviews

Ein wichtiger Bestandteil der Erarbeitung der Diplomarbeit war die Durchführung von qualitativen Interviews. Soweit möglich wurden allen Personen mittels eines Interviewleitfadens die gleichen Fragen gestellt, um für gewisse Sachverhalte eine möglichst differenziertes Bild zu bekommen. Alle Fragen waren offen formuliert. Der verwendete Fragebogen befindet sich im Anhang. Die Interviews wurden in Wien, Österreich, München, Deutschland und Basel und Bern, Schweiz geführt. Um diese Interviews durchzuführen und mit mehreren relevanten Akteuren und Akteurinnen zu sprechen, wurde zweimal ein mehrtätiger Auslandsaufenthalt in Deutschland und der Schweiz absolviert.

Die Interviews wurden hauptsächlich zur Verfassung des Diskussionskapitel und der Argumentation des Instruments herangezogen, zur Analyse der Best-Practice-Modelle und der Anwendung in Österreich. Die Interviews waren von großer Bedeutung, da es in gewissen Bereichen wenig Literatur gibt, vor allem in Bezug auf die Sachverhalte, die sich bei der Erarbeitung eines neuen Modells auftun und es dadurch möglich war gewisse Aspekte des Modells durchzudiskutieren. Außerdem konnte durch die Interviews wichtiges Hintergrundwissen aus der Praxis erlangt werden, das für die Erarbeitung des Anwendungsmodell sehr hilfreich war.

Um die Wissenschaftlichkeit der Arbeit sicherzustellen wurden alle Interviews transkribiert.

Es wurde mit folgenden Personen ein Interview geführt:

- Andreas Schneider, Hochschule für Technik Rapperswil
- Christiane Dannenberger, Stadt Basel
- Christof Schremmer, Österreichisches Institut für Raumplanung
- Dominic Meyer, Stadt München
- Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Technische Universität Wien
- Katalin Hunyady, Kanton Bern
- Matthias Ottmann, Technische Universität München
- Michael Getzner, Technische Universität Wien
- Miriam Lähns Hänggi, Kanton Basel-Stadt
- Nadja Bischoff-Settler, Stadt Bern
- Norbert Wendrich, Stadt München
- Patrick Giller, Stadt Basel
- Samuel Kissling, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
- Stefan Ghilodi, Kanton Bern

⁷ Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt betrieben vom Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons

⁸ BELEX - Gesetzessammlungen des Kantons Bern betrieben von der Staatskanzlei des Kantons Bern

1.4.4. Analyse von Best-Practice-Modellen

Ein wichtiger Bestandteil um die Systematik des Instruments zu verstehen, war die Analyse von Best-Practice-Modellen. Diese Analyse wurde anhand von bestehender Literatur zu den Modellen vorgenommen. Ergänzend dazu wurden Interviews mit Personen, die mit diesem Instrument arbeiten, geführt. Dadurch sollten vor allem Details in der Anwendung und Praxiserfahrung erfragt werden.

Zwei Modelle wurden näher untersucht. Das erste Modell in der Schweiz befindet sich auf Bundesebene. Dabei wurden zwei kantonale Ausformungen des Modells näher beleuchtet. Die Regelung in Basel ist die älteste Ausgestaltung in der Schweiz, die Regelung in Bern vergleichsweise jung. Basel ist außerdem ein Stadt-Kanton, während das Kantonsgebiet in Bern sowohl städtisch, als auch ländlich geprägt ist. Auf Grund dieser Unterschiede wurden die beiden Modelle ausgewählt.

Das zweite Modell wird auf städtischer Ebene in München angewendet. Die Auswahl als Best-Practice-Modell erfolgte, da München die erste Stadt in Deutschland war, die ein solches Instruments eingeführt hat. Deshalb gibt es dort eine sehr lange Erfahrung mit der Anwendung des Instruments.

Die Modelle wurden ausgewählt, da sie zwar ein ähnliches Ziel verfolgen, jedoch eine andere Methode der Realisierung wählen. Dennoch ist die Anwendung des Instruments erfolgreich und funktioniert für das jeweilige Umfeld. Auf Grund dieser Unterscheide, auch gegeben durch die Verankerung auf einer unterschiedlichen Handlungsebene, die Anwendung in heterogenen Räumen und die räumliche Nähe zu Österreich⁹ sind diese für ein österreichisches Modell gute und passende Referenzbeispiele.

1.4.5. Entwicklung eines eigenen Anwendungsmodells

Das Herzstück der Arbeit bildet der Anwendungsvorschlag für ein Modell der Mehrwertabgabe in Österreich. Da es ein solches Modell im Moment in Österreich noch nicht gibt, sind nur wenige Quellen vorhanden, welche sich konkret auf die Situation in Österreich beziehen. Das Modell stützt sich also hauptsächlich auf die Analyseergebnisse der vorangegangenen Kapitel und zeigt die Möglichkeiten der Ausgestaltung auf. Basierend auf der detaillierten Auseinandersetzung mit dem Instrument wird von der Verfasserin für jede Möglichkeit eine Empfehlung gegeben. Diese Empfehlungen finden sich im 11. Kapitel „Anwendungsmodell der Mehrwertabschöpfung für Österreich“ und sind durch kursive Schrift und rote Kästchen markiert, die folgendermaßen aussehen: 

⁹ Durch diese räumliche Nähe waren Vorteile bei der Dokumentenanalyse durch dieselbe Sprache und ein generell ähnlicher Sprach- und Kulturraum, wodurch die Vergleichbarkeit steigt, gegeben. Außerdem erleichtert die räumliche Nähe die Durchführung von Interviews.

1. Teil

Theoretische Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe

Im folgenden Kapitel wird das Instrument der Mehrwertabgabe theoretisch betrachtet. Dazu wird zuerst eine Definition und eine planungstheoretische Einbettung des Instruments vorgenommen. Anschließend wird das Instrument hinsichtlich seiner Vor- und Nachteile diskutiert. Abschließend wird das Instrument in einen ethisch-theoretischen Kontext und in einen wirtschaftswissenschaftlichen Kontext eingeordnet.

2. Planungstheoretische Einbettung des Instrument der Mehrwertabgabe

Zunächst werden die inhaltlichen und planungstheoretischen Rahmenbedingungen des untersuchten Instruments der Mehrwertabgabe erläutert. Dabei wird untersucht wie Grundstücks- und Planungsmehrwerte entstehen. Ferner wird das Instrument der Mehrwertabgabe definiert und seine (raumordnerischen) Rahmenbedingungen abgegrenzt.

2.1. Entstehung von Mehrwerten

Für die Diskussion des Instruments der Mehrwertabgabe ist es wichtig zu verstehen, wie Mehrwerte entstehen. Dazu muss zuerst der Bodenmarkt und das Entstehen von Grundstückswerten erläutert werden, welche Faktoren Einfluss auf Grundstückswerte haben und welche Rolle der Raumplanung als wertsteigernde Disziplin dabei zukommt.

2.1.1. Bodenmarkt

*“Boden ist eine gute Investition. Den macht heute keiner mehr”
(Samuelson zitiert Rogers nach Wieser 2012, 22)*

Durch die Nutzung der Ressource Boden sind vielfältige Dienstleistungen, Güterproduktionen und Nutzungen möglich. Deshalb herrscht aus **ökonomischer Sicht** auch Konkurrenz um die Ressource Boden (Gilgen 2012, 367), insbesondere da es sich um eine endliche Ressource handelt. (Sadjadi 2004, 3) Durch diese Unvermehrbarkeit steigt der Wert des Bodens in den meisten Regionen kontinuierlich an, im Gegensatz zu vermehrbaren Ressourcen. (Schöpp 2014, 16)

Bei dem **Bodenmarkt** handelt es sich nicht um einen „freien, ungebundenen Markt“. Der Markt wird stark durch die öffentliche Hand resp. ihre Planungen und bodenrechtlichen Instrumente bestimmt. (Güttler 1997, 82) Ein weiteres Kennzeichen ist, dass der Grundstücksmarkt oftmals ein Angebotsmarkt ist, das heißt, dass die Nachfrage in den meisten Regionen größer ist als das Angebot. (Güttler 1997, 85) Boden ist nicht vermehrbar, nicht mobil und nicht homogen, weshalb die Nutzung des Bodens immer sehr stark mit dem Eigentum am Boden verbunden ist. (Schöpp 2014, 17)

Um einen funktionsfähigen Bodenmarkt zu bekommen sind gewisse **Steuerungsinstrumente** erforderlich. Diese sollen unter anderem dazu beitragen, dass es zu einer gerechten Verteilung der Bodenmehrwerte kommt und der Druck von außen auf die planende Verwaltung reduziert wird. (Güttler 1997, 79) Eines dieser Steuerungsinstrumente wäre etwa die Mehrwertabgabe.

Der **Bodenpreis** ergibt sich aus der Bodenrente, also dem Ertrag, der durch die Nutzung des Bodens erzielt werden kann. (Eberle 2007, 25) Die **Bodenrente** ist dort besonders hoch, wo hohe Gewinne erzielt werden können. Dies ist vor allem im städtischen Umfeld der Fall. (Gilgen 2012, 371) Die Höhe der **Baulandpreise** wird durch die effektive Nachfrage nach Bauland und dem verfügbaren Baulandangebot bestimmt, wobei die Nachfrage vor allem durch die bestehende Bevölkerung und deren Entwicklung (Wieser/Schönbäck 2011, 270) und ihrem Nachfrageverhalten bestimmt wird.

Ist die potentielle Bodenrente besonders hoch, kommt es aber auch zur **Verdrängung gewisser Nutzungen**, die weniger rentabel sind, wie etwa Wohnraum für mittlere oder niedrige Einkommensschichten, öffentliche Freiflächen oder soziale Einrichtungen. Diese Funktionen sind jedoch für eine funktionierende, durchmischte Stadt von größter Bedeutung. (Gilgen 2012, 371)

Weitere Aspekte deuten darauf hin, dass der Bodenmarkt nicht so funktioniert, wie er sollte und es in der Praxis nicht zu einer optimalen Allokation der Bodennutzungen kommt. Die Gründe dafür sind vielfältig: So werden etwa **gewisse Nutzungsformen** des Bodens **nicht am Markt gehandelt**, wie beispielsweise Biodiversität oder Naturschutz, obwohl diese Bodenleistungen für die Allgemeinheit von Bedeutung sind. **Nutzungsänderungen von Flächen** sind meist mit hohen Kosten verbunden. Durch diese hohen Transaktionskosten wird eine Anpassung der Nutzung an geänderte gesellschaftliche Bedürfnisse oft verhindert. (Gilgen 2012, 368) Auch die **Baulandhortung** und die **Baulandspekulation** stellen ein großes Problem dar. (Gilgen 2012, 372-373)

Durch diese „Fehlfunktionen“ des Bodenmarktes entsteht der Eindruck, dass der **Staat in den Markt eingreifen** muss. (Gilgen 2012, 371) Rechtliche Rahmenbedingungen sind nicht ausreichend, um dieses Marktversagen auszugleichen, weshalb es die Möglichkeit der Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten zur Steuerung der Flächennutzung gibt. Diese Instrumente können die Preisbildung beeinflussen und dadurch einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden fördern. Dabei sollen negative, externe Effekte der Flächeninanspruchnahme Teil des Bodenpreises werden, damit die privaten und gesellschaftlichen Kosten abgebildet sind. Dies kann etwa durch Steuern oder Abgaben realisiert werden. (Gilgen 2012, 373) Die Mehrwertabgabe kann dazu beitragen, dass die gesellschaftlichen Kosten abgebildet resp. reduziert werden und so zu einem gerechteren Umgang mit der Ressource Boden beitragen.

2.1.2. Grundstückswerte

Der **Wert eines Grundstückes** wird durch mehrere Faktoren bestimmt, die sich unter dem Begriff „Grundstücksqualität“ zusammenfassen lassen. Diese Qualität umfasst folgende Aspekte: (Güttler 1997, 83-84)

- **Lage** des Grundstückes: Die Lage wird anhand der Verkehrslage (Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen, Einzelhandel, Dienstleistungen, etc.), der Nachbarschaftslage (Lage in der Umgebung – benachbarte Bebauung oder Immissionsquellen) und dem qualitativen Faktor (Ansehnlichkeit der näheren Umgebung etc.) definiert. (Güttler 1997, 83-84)
- **Beschaffenheit** des Grundstückes: Die Beschaffenheit des Grundstückes wird durch die Größe und die Gestalt (Grundriss und Geländeform) des Grundstückes, die Beschaffenheit des Baugrundes und die dingliche Rechten, Lasten und Beschränkungen, die auf dem Grundstück liegen, definiert. (Güttler 1997, 83-84)
- **Nutzbarkeit** des Grundstückes: (Güttler 1997, 83-84) Die mögliche Nutzung und die Art und das Maß der baulichen Nutzung werden durch Planungen der öffentlichen Hand und baurechtliche Bestimmungen festgelegt. Je nach Planung kommt es zu Nachteilen und Vorteilen für die Eigentümer und Eigentümerinnen. (Güttler 1997, 82)

Von den drei Merkmalen der Grundstücksqualität lässt sich vor allem die **Nutzbarkeit des Grundstückes positiv** durch die Raumplanung verändern. Die Erhöhung der Nutzbarkeit führt zu einem erhöhten Grundstückswert. Genau diese Wertsteigerung durch die Verbesserung der Nutzbarkeit ist bezüglich der Mehrwertabgabe relevant.

In einem gewissen Maße kann auch die Lage des Grundstückes durch die Raumplanung verbessert werden. Für eine solche Verbesserung gibt die Raumplanung meist jedoch nur die

Rahmenbedingungen vor und die Umsetzung erfolgt durch Disziplinen, die sich im funktionalen Umfeld der Raumplanung befinden. Beispiele hierfür wären etwa der Bau von Bundesstraßen, Autobahnen oder hochrangigem öffentlichen Verkehr.

Weitere Auswirkungen auf den Wert des Grundstückes hat der **Erschließungszustand des Grundstückes**. (Güttler 1997, 83–84) So sind etwa Infrastrukturen wie Wasserver- und Abwasserentsorgung oder die innere und äußere Verkehrserschließung für den Wert eines Grundstückes von Bedeutung. (Hattinger 2004, 79) **Jede Parzelle verfügt über ein Reifestadium**. Dieses wird von Gerlind Weber in der sogenannten Baulandtreppe in unterschiedliche Stufen eingeteilt. (Weber 2009, 126) Je nach Zugehörigkeit zu einer Stufe hat dies ebenfalls Auswirkungen auf den Grundstückswert. Die Stufen des offenen Bodens in der Baulandtreppe entsprechen in etwa der Einteilung der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) in Deutschland.¹⁰ Diese Einteilung der Baulandtreppe liefert einen Ansatzpunkt für die Berechnungswerte in einem Mehrwertabgabeprozess. Für eine Berechnung in Österreich fungiert sie hauptsächlich als Orientierung, vor allem in Bezug auf Neuwidmungen und Erschließungen.

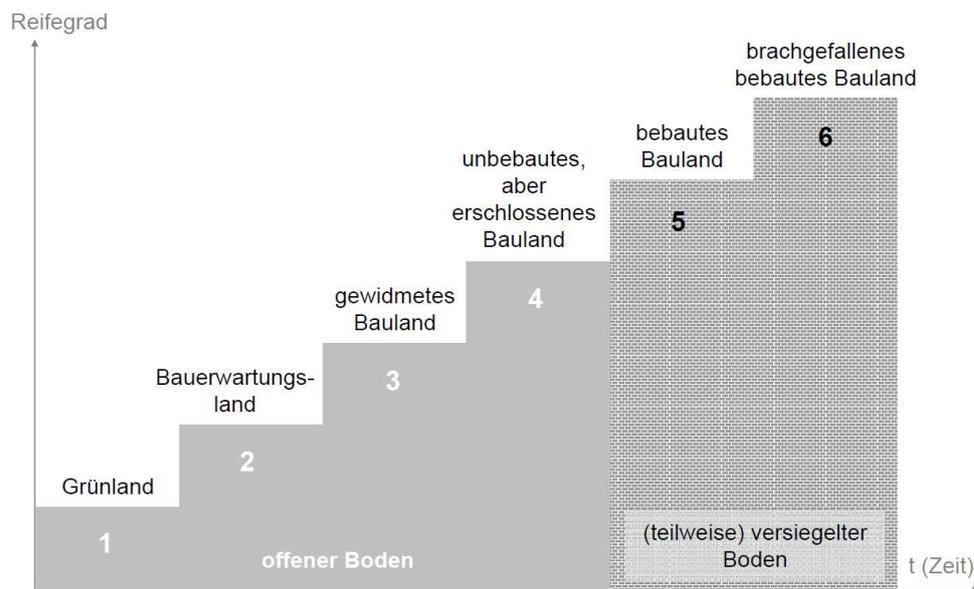


Abbildung 2: Baulandtreppe nach Gerlind Weber; Quelle: Weber 2009, S. 128

Die erste Stufe der Baulandtreppe ist **Grünland**. Diese Flächen sind innerhalb der nächsten Zeit, etwa 10 Jahre, nicht für eine Bebauung vorgesehen. Oftmals werden sie aber als „Baulandreserven“ gesehen, auf die jederzeit zugegriffen werden kann. Dies ergibt sich unter anderem aus dem geringen Verkaufswert der Flächen im Vergleich zu Bauland. (Weber 2009, 128) Das diese Flächen als Baulandreserven gesehen werden, hängt auch damit zusammen, dass in Österreich vielfach die Annahme vertreten ist, dass jede Fläche potentiell Bauland ist. Vielfach ist kein Verständnis dafür vorhanden, dass eine bauliche Nutzung erst durch die Raumplanung ermöglicht wird und nicht von vornherein gegeben ist.

Die zweite Stufe ist **Bauerwartungsland**. Diese Grundstücke sind noch Grünland, könnten aber in absehbarer Zeit, etwa in den nächsten 10 Jahren, in Bauland gewidmet werden. Bei diesen Flächen

¹⁰ Näheres zur Immobilienwertermittlungsverordnung in Kapitel 8.7.3 „Wertermittlung im SoBoN-Prozess“ auf Seite 113.

muss vor allem die Bodenspekulation, also der Ankauf als Grünland, der Wertgewinn durch die Umwidmung in Bauland und der anschließende Verkauf zu einem deutlich höheren Preis als der Kaufpreis, unterbunden werden. (Weber 2009, 130) Dieses Stadium würde dem **Anfangswert** in der Mehrwertabgabeberechnung für Widmungen entsprechen, da diese Grundstücke noch nicht über eine Baulandwidmung verfügen, diese aber in naher Zukunft erfolgen wird, wodurch es zu einem starken Wertanstieg kommen wird.

Die Festlegung als Bauerwartungsland kann etwa durch die Erwähnung der Flächen als Entwicklungsgebiet im örtlichen Entwicklungskonzept erfolgen. Bereits diese Erwähnung kann einen wertsteigernden Effekt nach sich ziehen, weshalb schon das örtliche Entwicklungskonzept als ein wertsteigerndes Instrument der Raumordnung bezeichnet werden kann. (Hattinger 2004, 77) Oftmals wird für als Grünland gewidmete Flächen mehr bezahlt als der eigentliche Grünlandpreis, bedingt durch die erwartete Wertsteigerung.

Die dritte Stufe ist **gewidmetes, aber noch unerschlossenes Bauland**. Dadurch, dass das Grundstück über eine Baulandwidmung verfügt steigt sein Verkehrswert im Vergleich zur Grünlandwidmung um ein vielfaches. Dennoch hat die öffentliche Hand ihren gesetzlichen Auftrag bisher nicht erfüllt und diese Bauland erschlossen. (Weber 2009, 131–132) Bei dieser Kategorie wird der Planungsmehrwert schlagend. (Weber 2016, 9) Je nach Modell könnte dieser Wert als Endwert für die Mehrwertberechnung für Widmungen hergenommen werden. Dies wäre der Fall, wenn ausschließlich planungsbedingte Mehrwerte berücksichtigt werden sollen. Die Erschließung wiederum bewirkt eine weitere Wertsteigerung und macht große finanzielle Aufwendungen der öffentlichen Hand notwendig,¹¹ die im Rahmen eines Modells zur Infrastrukturkostenüberwälzung zu beachten wären.¹²

Das raumordnerische Planungsinstrument, das hier zu einer Wertsteigerung führt, ist der Flächenwidmungsplan. (Hattinger 2004, 79)

Die vierte Stufe ist **unbebautes, aber erschlossenes Bauland**. Diese Flächen sind mit einem Anschluss an die Straße, Wasser, Strom und Abwasser versorgt, werden aber trotzdem, teils über lange Phasen hinweg, nicht bebaut, obwohl sie alle Voraussetzungen erfüllen und als „**baureif**“ gelten. Dadurch stellen sie auch volkswirtschaftlich eine große Belastung dar, da durch ihre Unternutzung die Erschließung von zusätzlichen Flächen notwendig wird. (Weber 2009, 133) Bei dieser Stufe ist der Wert des Grundstückes im unbebauten Zustand sicherlich am höchsten. Die Wertsteigerung im Vergleich zur vorherigen Stufe ergibt sich vor allem durch die Infrastrukturerrichtung. Diese Kosten könnten im Rahmen einer Infrastrukturkostenüberwälzung weitergegeben werden, nicht jedoch durch eine Mehrwertabschöpfung.

Die fünfte Stufe ist **bebautes Bauland**. (Weber 2009, 133) Hier wäre im Modell der Mehrwertabgabe eine verstärkte Differenzierung notwendig, da trotz einer bestehenden Bebauung die Nutzungsmöglichkeiten weiter erhöht werden können, wodurch es wiederum zu einer Wertsteigerung kommt. Es gibt also auch beim bebauten Bauland unterschiedliche Stufen der

¹¹ Für nähere Informationen zu Erschließungskosten siehe Kapitel 10.1.3 „Kosten der Siedlungsentwicklung“ Seite 146.

¹² Nähere Informationen zu den Arten planungsbedingten Wertsteigerung siehe Kapitel 11.8.1 „Anwendungsfälle resp. Abschöpfungsfälle“ Seite 213.

Nutzbarkeit, welche vor allem bei der Mehrwertberechnung bei Bebauungsplanänderungen zu unterscheiden wären.

Die sechste Stufe ist **brachgefallenes bebautes Bauland**. (Weber 2009, 135) Diese Stufe wird interessant, wenn es zu einer Umwidmung resp. einer Umnutzung einer Fläche kommt, die wiederum einen Mehrwert auslöst und dadurch für die Mehrwertabgabe relevant wird.

Der **Wert der Grundstücke** steigt bis zur Stufe 4 kontinuierlich, zuerst auf Grund der erwarteten Widmung, dann wegen der tatsächlichen Widmung und schließlich auf Grund der Erschließung der Fläche. Ob das Erreichen der Stufe 5 eine weitere Wertsteigerung bedeutet ist abhängig von der Nutzung, die der Grundstückseigentümer resp. die Grundstückseigentümerin vorsieht. Entspricht die bestehende Bebauung den Nutzungswünschen steigt der Wert weiter, da das Gebäude an sich auch einen Wert hat. Ist eine andere Nutzung vorgesehen oder ist das Gebäude im derzeitigen Zustand nicht nutzbar, sinkt der Wert, da dann Umbau- oder Abrisskosten bei dem Grundstückseigentümer oder der Grundstückseigentümerin entstehen.

2.1.3. Mehrwerte durch planerische Maßnahmen

Im Grunde gibt es zwei Arten von **Bodenwertzuwächsen**, die auf planerische Maßnahmen zurückzuführen sind. Der planungsrechtlich bedingte Planungsgewinn und der Planungsgewinn durch Infrastrukturinvestitionen. (Hansen 1975, 3) Der Fokus der Diplomarbeit wird auf die planungsrechtlich bedingten Wertzuwächse gelegt.

Öffentlich-rechtliche Maßnahmen der Raumordnung wirken sich maßgeblich auf die Bodenpreise aus, hauptsächlich durch die Steigerung der Nutzungsmöglichkeiten (planungsrechtlich bedingte Planungsgewinne). In einem gewissen Maße steigt der Bodenwert auch durch die Verbesserung der Erreichbarkeit oder der Infrastrukturen (Planungsgewinn durch Infrastrukturinvestitionen).¹³ Damit hat die Raumordnung entscheidend Einfluss auf die Wertsteigerung oder die Wertminderung von Flächen. (Gilgen 2012, 370)

Ein Ausgleich dieses Mehrwertes kann durch verschiedene Instrumente erzielt werden, etwa Infrastrukturbeiträge, Gebühren, Grundstücksgewinnsteuern, Mehrwertabgaben oder privatrechtlich ausverhandelte Verträge. (Gilgen 2012, 371) Diese Diplomarbeit fokussiert sich auf das Instrument der Mehrwertabgabe.

2.2. Das Instrument der Mehrwertabgabe

In dieser Diplomarbeit wird das Instrument der Mehrwertabgabe diskutiert,

„das einen Ausgleich für die von der Allgemeinheit für den Bodenbesitzer erbrachten Aufwertung durch Umwidmung anstrebt, in Form einer Abgabe oder einer Kompensation des Planungswerts durch Investitionen, die der Öffentlichkeit zugutekommen.“

(Russo 2016, 54)

¹³ Nähere Informationen zu den Arten planungsbedingten Wertsteigerung siehe Kapitel 11.8.1 „Anwendungsfälle resp. Abschöpfungsfälle“ Seite 213.

Die Maßnahme der Abschöpfung oder Umverteilung von Widmungsgewinnen kann mehrere unterschiedliche Namen und auch unterschiedliche Ausprägungen haben, denen aber allen ein ähnlicher Gedanke zu Grunde liegt. Grundsätzlich gibt es folgende Formen:

- **Planwertausgleich/Planungswertausgleich:** Dieser zielt darauf ab Vor- und Nachteile, die durch Planungsakte der öffentlichen Hand entstehen, auszugleichen. Also sowohl Mehrwerte abzuschöpfen, als auch Minderwerte auszugleichen. (Eberle 2007, 5) Dieser Ausgleich ist (meist) in Geld zu leisten. (Hansen 1975, 4)
 - Die **Mehrwertabgabe** wird eingehoben und schafft damit einen **Mehrwertausgleich** als Teil des Planwertausgleiches. (Schöpp 2014, 66) Erfährt ein Grundstück in Folge einer Planungsmaßnahme einen Wertzuwachs, wird ein Teil dieses Wertzuwachses durch die öffentliche Hand eingehoben. Gegenstand der Abgabe ist der Mehrwert, also die Differenz zwischen dem Grundstückswert vor und nach der Planungsmaßnahme. (Eberle 2007, 43) Als ein Teil der Mehrwertabgabe kann die *Widmungsabgabe* gesehen werden, da sie sich nur auf Gewinne aus Widmungen bezieht. Die Mehrwertabgabe umfasst auch Gewinne aus Umwidmungen und Bebauungsplanänderungen. Die *Mehrwertabschöpfung* beschreibt dazu die Handlung den Planungsmehrwert abzuschöpfen. Bei diesem Instrument ist die Anhäufung von finanziellen Mitteln, etwa in einem Fonds, zulässig und wird so in der Schweiz angewendet.¹⁴
 - Auch die **Minderwerte** sind Teil des Planwertausgleichs. Minderwerte sind alle „in Geld messbaren nachteiligen Folgen einer Planung“ und entstehen durch raumordnerische Planungen. Dabei wird unterschieden in formelle Enteignung¹⁵, materielle Enteignung¹⁶ und weitere Nachteile. (Eberle 2007, 28)
- Instrumente der **Infrastrukturkostenüberwälzung** verfolgen zwar einen ähnlichen Grundgedanken, nehmen aber dennoch keine Abschöpfung von Mehrwerten im engeren Sinne vor. Ziel dieser Modelle ist es die ursächlichen Kosten, die durch die Planung entstehen, an den oder die Planungsbegünstigten weiterzugeben und so eine Infrastrukturkosten-überwälzung vorzunehmen. Ein Beispiel hierfür ist das **Modell der Sozialgerechten Bodennutzung** in München. In München wird zusätzlich noch die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum im gesamten Stadtgebiet gefördert. Dieses Modell funktioniert kostendeckend und es können keine Gewinne angehäuft werden.¹⁷
- In **Infrastrukturverträgen** wird die Erbringung von Leistungen für die Infrastruktur oder die Infrastruktur selbst durch private Akteure und Akteurinnen festgeschrieben. Dies geschieht etwa als Gegenleistung für planerische Festlegungen, die zu Profiten für die privaten Akteure und Akteurinnen führen. Dieses Vorgehen entspricht einem „freiwilligen“ Ausgleich von Planungsvorteilen und damit einer Form der Mehrwertabschöpfung. In der

¹⁴ Nähere Informationen zu diesem Instrument finden sich im Kapitel 7 „Bundesebene – Mehrwertausgleich in der Schweiz beispielhaft anhand der Kantone Basel-Stadt und Bern“ Seite 51.

¹⁵ Meist Entzug des Rechts am Grundeigentum durch Hoheitsakt und Übertragung auf den oder die Enteignenden. (Eberle 2007, 28)

¹⁶ Der künftige Gebrauch wird untersagt oder besonders schwer eingeschränkt. (Eberle 2007, 28)

¹⁷ Nähere Informationen zu diesem Instrument finden sich im Kapitel 8 „Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München“ Seite 85.

Schweiz handelt sich dabei um öffentlich-rechtliche Verträge (Gilgen 2012, 575), deren Festschreibungen, wie etwa auch die Höhe der Mehrwertabgabe, öffentlich einsehbar sind. (Bischoff-Stettler 2017a) In Österreich handelt es sich bei solchen Verträgen um privatrechtliche Verträge, die oftmals nicht der Öffentlichkeit zugänglich sind. Diese Verträge unterliegen keinen klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und basieren stark auf Aushandlungen.

In weiterer Folge werden sowohl das **Schweizer Modell** des Planwertausgleichs, als auch das **Münchener Modell** der Sozialgerechten Bodennutzung näher untersucht. Beide Modelle verfügen über klare rechtliche Rahmenbedingungen und tragen dadurch zu mehr Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechts- und Planungssicherheit im Planungsprozess bei. Deshalb liegt der Fokus auf diesen beiden Instrumente, während das eher flexible, und nicht so klare Instrument der Infrastrukturverträge ausgeklammert wird.

2.2.1. Die Mehrwertabgabe als bodenpolitisches Instrument

*„Als Bodenpolitik im weiteren Sinne können alle Formen des Eingreifens der öffentlichen Hand in den Grundstücksverkehr und die Bodennutzung bezeichnet werden.“
(Regionalplanungsgruppe Nordschweiz 1959, 4)*

Weiters beinhaltet Bodenpolitik die Maßnahmen der Gemeinde, die die Versorgung mit Boden und dessen Verwendung für das Allgemeinwohl anstreben. (Regionalplanungsgruppe Nordschweiz 1959, 4) Der Begriff **aktive Bodenpolitik** beschreibt, dass die Gemeinde resp. die öffentliche Hand vielfältige Instrumente nutzt um Flächen möglichst rasch ihrer planungskonformen Nutzung zuzuführen, also eine Baulandmobilisierung herbeizuführen. (Dallhammer/Neugebauer 2017, 8) resp. selbst am Grundstücksmarkt tätig wird. (Land Oberösterreich 2017) Die **Einführung einer Mehrwertabgabe** würde einer aktiven Bodenpolitik entsprechen, wobei die Mehrwertabgabe vor allem durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für den Kauf von Grundstücken einen wertvollen Beitrag leisten kann resp. je nach Fälligkeit eine mobilisierende Wirkung haben kann.¹⁸

Der **Distributionsaspekt der Bodenpolitik** beschäftigt sich mit der Verteilung der Vor- und Nachteile, die aus einer bestimmten Bodennutzung für Individuen oder Gruppen entstehen. Diese „Bodenfrage“ ist auch immer eine Frage der Gerechtigkeit¹⁹ und des Gerechtigkeitsverständnisses. Distributionsprobleme betreffen etwa die Bodenverfassung²⁰, den Planungswertausgleich oder die Bodenbesteuerung²¹. Der Erfolg der Distribution wird anhand der **gerechten Verteilung** der Vor- und Nachteile gemessen. (Ritter/Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2005, 118) Mit Hilfe der Mehrwertabgabe soll eine gerechtere Verteilung dieser Vor- und Nachteile durch eine Umverteilung eines Teils der Vorteile auf die Allgemeinheit erreicht werden.

¹⁸ Siehe für nähere Informationen Kapitel 11.10.3 „Fälligkeit der Mehrwertabgabe“ Seite 233.

¹⁹ Zum Begriff Gerechtigkeit siehe Kapitel 4.1 „Gerechtigkeit“ Seite 35.

²⁰ Die Bodenverfassung meint die Ausgestaltung des Eigentums und anderer Verfügungsrechte. (Ritter/Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2005, 118)

²¹ Boden als Gegenstand für vermögens- oder einkommensbezogenen Abgaben (Ritter/Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2005, 118)

Die Instrumente der Bodenpolitik werden unterschieden in: (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 8)

- **Hoheitliche Normen**, die unterteilt werden können in planungsrechtliche Instrumente wie Flächenwidmungspläne oder Bebauungspläne und in bodenrechtliche Eigentumseingriffe wie befristete Widmungen, Baulandumlegungen, Baugebote oder Enteignungen.
- **Vertragsrechtliche Instrumente** wie die Vertragsraumordnung in Form von Verwendungs-, Überlassungs- oder Aufschließungsverträgen oder städtebaulichen Verträgen.
- **Fiskalische Instrumente / Anreize** wie etwa Steuern auf Grundvermögen, Planwertausgleichsabgaben, Erschließungsbeiträge, Infrastrukturabgabe oder diverse Förderungen.
- **Staatliche Leistungserbringungen** in Form eines kommunalen Grundstücksfonds, Infrastrukturinvestitionen oder kommunalen Wohnbau.
- **Information / Koordination** wie Bodenpreiskarten, informelle Planungsinstrumente oder eine amtliche Bodenbewertungsstelle. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 8)

Diese Aufzählung, die nur einen kurzen Überblick zu den Instrumenten der aktiven Bodenpolitik gibt, zeigt auf wie vielfältig und zahlreich die Instrumente sind. Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird der Fokus auf die Diskussion des Instruments der Mehrwertabgabe gelegt.

Entsprechend dieser Gliederung von bodenpolitischen Instrumenten ist die **Mehrwertabgabe ein fiskalisches Instrument**. Da die Mehrwertabgabe unter Umständen über vertragliche Vereinbarungen geregelt werden kann, finden sich auch Elemente der **vertragsrechtlichen Instrumente**. Für eine einheitliche und faire Abwicklung wäre die Etablierung einer amtlichen Bodenbewertungsstelle sinnvoll, weshalb es sich auch um ein Instrument der Information / Koordination handelt.

2.2.2. Grundgedanke und Ziele des Instruments der Mehrwertabgabe

Grundsätzlich zielt die Mehrwertabgabe darauf ab **zwei Umstände auszugleichen**.

Einerseits soll durch die Mehrwertabgabe eine **gewisse Umverteilung** erzielt werden, da es im Planungsprozess teilweise zu sehr hohen Gewinnen durch die Schaffung von Planungsmehrwerten kommt. Diese Mehrwerte entstehen durch eine erhöhte Nutzbarkeit der Grundstücke, meist bei einigen wenigen Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen ohne großes Zutun von ihnen. Dies wird oftmals als ungerecht empfunden und als sogenannter „unverdienter Vorteil“ gesehen, weshalb es einen gewissen Ausgleich dieser Vorteile geben sollte, der auf **Gerechtigkeitsüberlegungen** beruht.

Die Planungsmaßnahme und deren Folgekosten verursachen für die Allgemeinheit hohe Kosten, während bei dem Grundstückseigentümer oder der Grundstückseigentümerin dadurch Mehrwerte resp. Planungsgewinne entstehen. (Muggli 1992, 6) Dieser Umstand wird auch mit der Phrase **„Privatisierung der Bodengewinne und Sozialisierung der Verluste“** beschrieben. (Schöpp 2014, 66) Dass die weitere Siedlungsentwicklung zumindest zu einem Teil durch die Planungsgewinne finanziert wird, scheint gerechtfertigt. Ein Ausgleich wäre gegeben, wenn „die planungsbedingten Grundstücksmehrwerte teilweise für die Erfüllung öffentlicher Ausgaben“ herangezogen werden würden. (Muggli 1992, 6) Dies könnte dadurch realisiert werden, dass ein Teil der Planungsmehrwerte durch die Mehrwertabgabe an die öffentliche Hand zurückgeführt wird. Die

öffentliche Hand ist verantwortlich für den Planungsakt, der die Mehrwerte erzeugt hat. Bei ihr entstehen auch die Kosten für die Planungsmaßnahme und deren Folgekosten. Graphisch lässt sich dieser Umstand wie folgt darstellen - da die Rückführung in Österreich im Moment noch nicht der Fall ist, wurde die letzte Stufe in grau dargestellt:

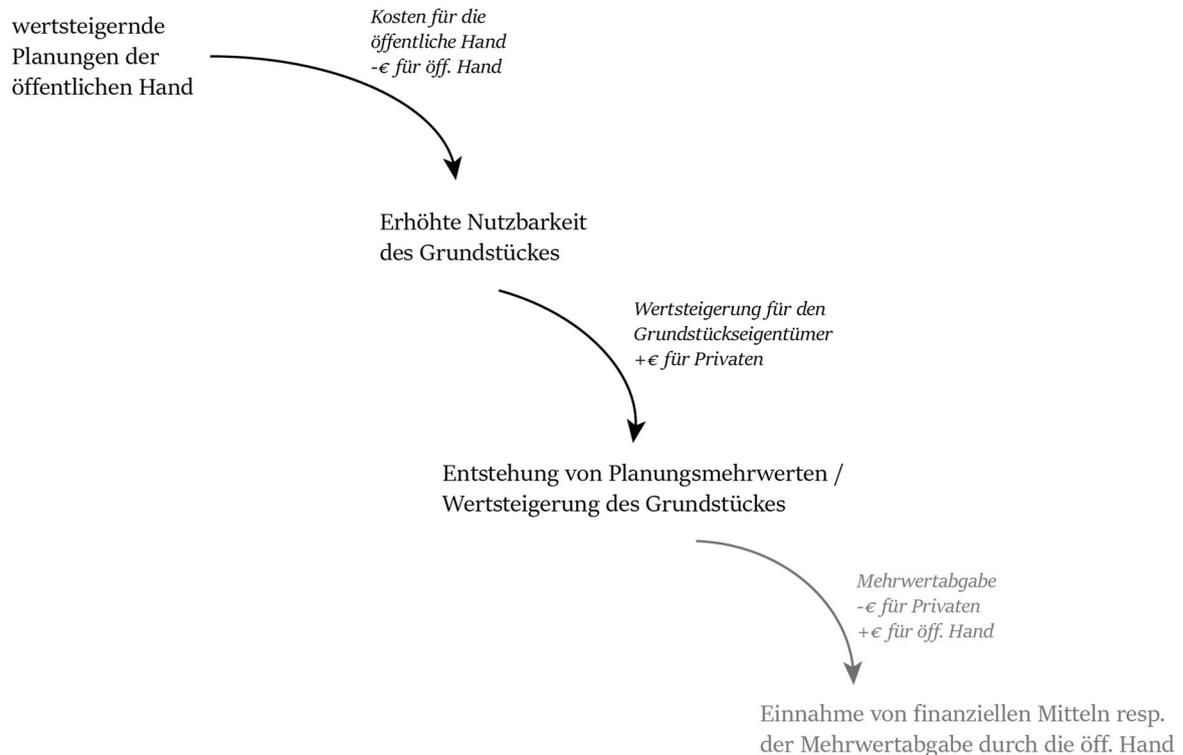


Abbildung 3: Umverteilung; eigene Darstellung

Andererseits soll mit dem Instrument der Mehrwertabgabe ein **Ausgleichssystem** geschaffen werden, das Entschädigungen für Wertminderungen und Abschöpfungen für Wertsteigerungen vorsieht. (Korinek 1977, 70) In der Schweiz wird dieser Umstand als **Planungsgerechtigkeit** definiert, und diese soll durch die Einführung einer Mehrwertabgabe erhöht werden. Wie vorangegangen beschrieben werden in der Raumordnung Mehr- und Minderwerte bei den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen durch staatliche Handlungen erzeugt. (Eberle 2007, 21) Die momentane gängige Praxis in Österreich berücksichtigt eine Entschädigung bei Planungsminderwerten in bestimmten Fällen.²² Planungsmehrwerte werden hingegen nicht berücksichtigt, weshalb sie in der folgenden Graphik grau dargestellt sind.²³

Die Planungsgerechtigkeit sieht vor, dass bei einem Wertfluss auch immer ein Geldfluss stattfindet. Außerdem muss das System vollständig sein, es müssen also Mehrwerte im gleichen Maße berücksichtigt werden, wie Minderwerte. (Eberle 2007, 21) Die wertsteigernden resp. wertmindernden Planungen gehen immer von der öffentlichen Hand aus und haben Auswirkungen auf die (privaten) Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen. Die Geldflüsse resp.

²² Beispielsweise – Das Burgenländische Raumplanungsgesetz regelt die Entschädigung von Planungsminderwerten in §27. (Bgl. RPG 1969, 21)

²³ Zur näheren Analyse der Entschädigungen durch Planungsminderwerte siehe Kapitel 10.3.3.2 „Enteignung und Eigentumsbeschränkungen“ Seite 162.

Zahlungen gehen, bedingt durch den Wertfluss, entweder von der öffentlichen Hand oder dem Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin aus. Diese Geldflüsse sollen die Wirkung der Wertflüsse ausgleichen und entsprechend dieser Geldflüsse zugunsten der öffentlichen Hand oder der privaten Seite bewirken. Graphisch dargestellt sieht das folgendermaßen aus:

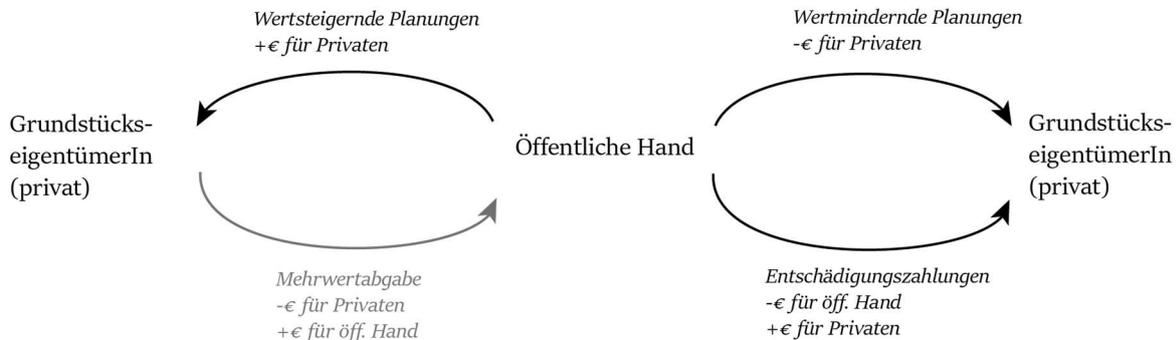


Abbildung 4: Planungsgerechtigkeit; eigene Darstellung; nach Eberle 2007, 21

Ziel der Mehrwertabgabe resp. des Planwertausgleichs ist es also, dass sowohl die Lasten, als auch die Nutzen der Planung gerecht verteilt werden²⁴ (Eberle 2007, 21) und es „einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer und jenen der Allgemeinheit“ gibt. (Lechner 2006, 42) Der Fokus der Diplomarbeit liegt jedoch auf der Mehrwertabgabe, da Entschädigungen in Österreich bereits in Teilen berücksichtigt werden.²⁵

2.2.3. Wertverändernde Wirkung des Instruments der Mehrwertabgabe

*„Jede Planung, insbesondere aber die Stadtplanung, verteilt Vermögen.“
 (Güttler 1997, 79)*

Diese Diplomarbeit geht von dem Grundsatz aus, dass **jede Fläche zunächst Grünland** ist. Erst durch eine entsprechende Eignung und in weiterer Folge einer raumordnerischen Maßnahme kann eine Fläche zu einer Baufläche werden. Es besteht kein automatischer Anspruch auf Bauland. Deshalb hat auch jede Fläche grundsätzlich nur den Wert einer Grünfläche und erst eine staatliche Maßnahme führt zur Wertsteigerung. Diese Annahme liegt der Disziplin der Raumordnung zu Grunde, da ohne die Notwendigkeit der planerischen Verteilung von Bodennutzungen die Raumordnung eine ihrer grundlegendsten Aufgaben verlieren würde.

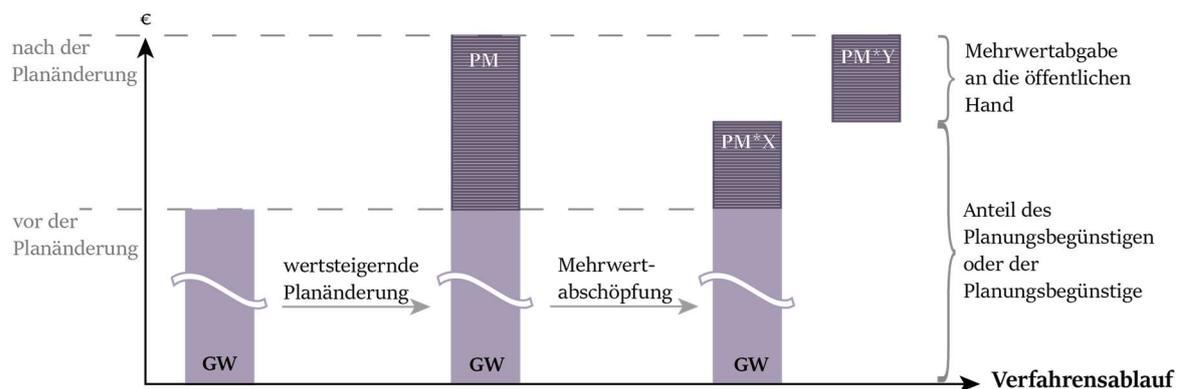
Diese Sichtweise wird in der Literatur als „**funktionelle Eigentumssicht**“ beschrieben und die Einführung eines Planwertausgleiches folgt dieser Sichtweise (Fröhler et al. 1977, 16) und bildet daher die Grundlage für diese Diplomarbeit. Ob nun diese Eigentumssicht zutrifft oder Eigentum doch ein Vollrecht ist, hängt stark von der Auslegung der österreichischen Rechtsnormen ab.²⁶

²⁴ Näheres zum Aspekt der Gerechtigkeit im Kapitel 4.1 „Gerechtigkeit“ Seite 35.

²⁵ Diese Berücksichtigung ist in ihrer Art und ihrem Ausmaß abhängig von mehreren Faktoren, etwa der Art der wertmindernden Planung, dem Ausmaß der Wertminderung und dem jeweiligen Bundesland. Für ein vollständiges System des Planwertausgleiches wäre bei der Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich eine Vereinheitlichung und Anpassung der Entschädigungsregelungen in den Raumordnungsgesetzen notwendig.

²⁶ Für nähere Informationen zum Spannungsfeld Eigentum und Mehrwertabgabe in Österreich siehe Kapitel 10.3.3 „Raumplanung und Eigentum resp. Eigentumsbeschränkungen“ Seite 159.

Im Zentrum der Mehrwertabschöpfung steht die **Umverteilung von Widmungsgewinnen**. Die Änderung eines Planes als raumordnerische Maßnahme kann mit einem erheblichen Wertzuwachs oder -minderung einhergehen (Schöpp 2014, 15), da die Nutzbarkeit entscheidend den Wert eines Grundstückes mitbestimmt. (Güttler 1997, 83) Daher ist eine möglichst **hohe Nutzbarkeit** für den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin erstrebenswert. Insofern ist die Möglichkeit einer baulichen Nutzung einer Fläche aus Sicht des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn nicht 100% der Planungsmehrwerte auf der Eigentümerseite verbleiben. Der Prozess der Wertsteigerung und der Mehrwertabschöpfung kann für alle Planungsmaßnahmen anhand der monetären Wertsteigerung und des Verfahrensablaufs folgendermaßen dargestellt werden:



GW - ursprünglicher Grundstückswert
 PM - Planungsmehrwert
 X - Anteil des Planungsmehrwertes, der beim Planungsbegünstigten verbleibt
 Y - Anteil des Planungsmehrwertes, der an die öffentlichen Hand geht/
 Abschöpfungssatz der Mehrwertabgabe

Abbildung 5: Wertsteigerungen im Mehrwertabgabeprozess; eigene Darstellung

Vor der Planungsänderung besteht der **ursprüngliche Grundstückswert (GW)**, der sich zumindest aus der Lage und der Beschaffenheit des Grundstückes ergibt. Entsprechend bereits bestehender Planungen und deren potentiellen Nutzungsmöglichkeiten können diese auch noch Bestandteil des ursprünglichen Grundstückswertes sein.²⁷ Der ursprüngliche Grundstückswert variiert von Fläche zu Fläche in seiner Höhe, dieser Umstand wird durch die Welle symbolisiert. Kommt es zu einer wertsteigernden **Planänderung**, die die Nutzungsmöglichkeiten erhöht²⁸, erhöht sich der ursprüngliche Grundstückswert um den **Planungsmehrwert (PM)**. Auch der Planungsmehrwert ist kein einheitlicher Wert, sondern variiert von Fläche zu Fläche, weshalb er schraffiert dargestellt wurde. In dieser Darstellung besteht kein repräsentatives Verhältnis zwischen ursprünglichem Grundstückswert und Planungsmehrwert, da hier fallbezogen große Unterschiede vorhanden sind.

Die **Mehrwertabschöpfung** führt zu einem anteiligen Aufteilen dieses Planungsmehrwertes anhand eines zu definierenden Schlüssel. X definiert dabei den Anteil, der bei dem oder der Planungs-

²⁷ Zu den Faktoren, die den Grundstückswert beeinflussen, siehe Kapitel 2.1.2 „Grundstückswerte“ Seite 12.

²⁸ Für alle potentiellen Fälle siehe Kapitel 2.2.4 „Wertverändernde Planungsakte und Abschöpfungsfälle“ Seite 22.

begünstigten verbleibt, während Y den Anteil definiert, der an die öffentliche Hand geht und damit dem Abschöpfungssatz der Mehrwertabgabe entspricht. Sowohl X als auch Y sind in diesem Szenario kleiner 1, da sie Prozentwerte darstellen.

Am Ende des Verfahrens verbleibt bei dem Planungsbegünstigten oder der Planungsbegünstigten also $[GW + (PM \cdot X)]$, was einer Besserstellung im Vergleich zur Situation vor der Planänderung entspricht, da $[GW + (PM \cdot X)] > GW$. Die optimale Situation für den Planungsbegünstigten oder die Planungsbegünstigte wäre natürlich ein 100% Verbleib des Planungsmehrwertes bei ihm resp. ihr entsprechend $(GW + PM)$. Allerdings sorgt die Aufteilung des Planungsmehrwertes für einen gewissen Ausgleich und eine gerechte Verteilung, da auch der öffentlichen Hand ein Anteil $(PM \cdot Y)$ zukommt. Daher ist für beide Seiten (öffentliche Hand und privater Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerin) nicht die optimale Situation²⁹ gegeben, dennoch verfügen beide über eine Wertsteigerung resp. mehr finanzielle Mittel. Insofern ist es für beide Parteien eine positive Situation und kann als „**win-win-Situation**“ bewertet werden.³⁰ Es kommt also durch die Abschöpfung der Mehrwertabgabe auf keinen Fall zu einer ausschließlichen Schlechterstellung der Grundeigentümer oder Grundeigentümerinnen, sondern lediglich zu einer **Umverteilung der positiven Planungseffekte** auf mehrere Parteien.

Die Aufstellung der Plandokumente und die Erschließung der neuen Gebiete bedeuten für die **öffentliche Hand einen erheblichen Aufwand**. Die Verwaltungsleistungen und deren Kosten werden komplett von der öffentlichen Hand übernommen. (Nakelski 1997, 240–241) Durch die Mehrwertabgabe könnte, ohne eine Schlechterstellung des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin, eine gerechtere Umverteilung erreicht werden.

2.2.4. Wertverändernde Planungsakte und Abschöpfungsfälle

*„Die Baulandwidmung einer landwirtschaftlichen Fläche macht den Eigentümer über Nacht ebenso zum Millionär wie die Hochhauswidmung einer bis dahin herkömmlichen Bauparzelle.“
(Reinhard Seiß 2013 zitiert nach Vasari 2013)*

Die Mehrwerte, die durch Raumplanung entstehen, sind hauptsächlich auf Umwidmungen in Bauland, Aufzonungen oder verbesserte Erschließungen zurückzuführen. (Gilgen 2012, 370) Die Steigerung von Bodenpreisen entstehen jedoch nicht ausschließlich durch tatsächliche Planänderungen, sondern bereits durch die Erwartung von zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten. (Schöpp 2014, 31)

Allerdings vergibt die Raumordnung in Österreich ausschließlich potentielle Nutzungsrechte, aus denen sich keine widmungskonforme Nutzungsverpflichtung für die Grundeigentümer oder die Grundeigentümerinnen ergibt, und der Zeitpunkt der Realisierung allein vom Grundeigentümer

²⁹ Dies wäre, wie erwähnt, der 100% Verbleib des Mehrwertes beim Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin resp. eine 100% Abschöpfung der Mehrwerte für die öffentliche Hand. Auch die Einführung der Mehrwertabgabe bedeutet generell eine Verschlechterung der Situation von Eigentümern oder Eigentümerinnen von ungewidmeten Flächen, da sie, im Vergleich zur bisherigen Planungspraxis, einen Teil ihres Mehrwertes abführen müssen. Dazu siehe auch Kapitel 3.2 „Contra-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe“ Seite 31.

³⁰ Diese Bewertung wurde von mehreren Experten und Expertinnen in den durchgeführten Interviews bestätigt.

oder der Grundeigentümerin bestimmt wird. Es wird deshalb von einer **Angebotsplanung** gesprochen. (Kanonier 2014, 5) Damit besteht auch kein Realisierungszwang der gesteigerten Nutzungsmöglichkeiten, sodass unter Umständen der entstandene Mehrwert gar nicht „eingelöst“ wird.

Grundsätzlich werden in dieser Diplomarbeit **alle Planänderungen** berücksichtigt, die die Nutzungsmöglichkeiten des Grundstückes erhöhen und dadurch eine Wertsteigerung bewirken. Diese Planänderungen können in Österreich sowohl **Flächenwidmungsplan- als auch Bebauungsplanänderungen** sein. Dabei gibt es drei potentielle Abschöpfungsfälle. Da die genauen Bezeichnung der Widmungen resp. Planungsakte in jedem Bundesland unterschiedlich ausfallen, werden möglichst allgemeine Begriffe gewählt, die sich jedoch den einzelnen Landesgesetzen zuordnen lassen.³¹

1. **Bauland(neu)widmung/Einzonung:** Dieser Fall beschreibt die Umwidmung³² einer Fläche von Grünland in Bauland durch eine Flächenwidmungsplanänderung. Es kann sich aber auch um Widmungen handeln, die nicht dem Bauland zuordenbar sind, aber „erstmal eine Bebauung nach Art einer Baulandwidmungen zulassen“. Beispiele hierfür wären etwa Sonderwidmungen für Einkaufszentren. (raumplanung.at 2012, 9) Bei diesem Fall wird also erstmalig eine Bebauung der Fläche möglich, um welche Art der Bebauung resp. der konkreten Widmung es sich dabei handelt, ist jedoch irrelevant.³³
2. **Umwidmung/Umzonung:** Die Fläche bekommt bei einer Flächenwidmungsplanänderung eine andere Bauland-Widmung zugesprochen, deren Wert höher ist, als die vorherige Widmung. Dies ist abhängig von dem jeweiligen Bodenmarkt resp. der nachgefragten Kategorie in dieser Gemeinde. Normalerweise ist jedoch Bauland-Wohngebiet am meisten wert.
3. **Bebauungsplanänderung/Aufzonung:** Bei diesem Fall entsteht der erhöhte Nutzen durch eine Bebauungsplanänderung. Diese Änderung erlaubt eine erweiterte, wertsteigernde Nutzung der Fläche, etwa das Bauen eines oder mehrerer zusätzlicher Stockwerke oder eine insgesamt dichtere Bebauung der Fläche. Im Folgenden wird dieser Fall als Aufzonung bezeichnet.
Diese Planänderung führt vor allem in dichter besiedelten Gebieten und nicht in ländlichen Räumen zu einer Wertsteigerung. (Eberle 2007, 28)

³¹ Für eine genaue Übersicht über die einzelnen Widmungskategorien in den einzelnen Landesgesetzen siehe Kapitel 13.3 „Widmungskategorien in Österreich“ Seite 256.

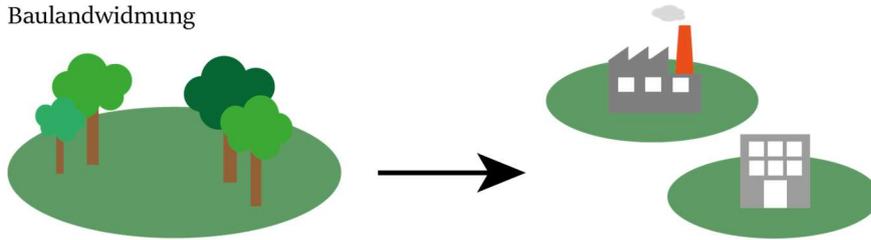
³² Umwidmung kann sowohl die Änderung der Widmung von Grünland in Bauland, als auch die Änderung von einer wertniedrigeren zu einer werthöheren Baulandkategorie im Sinne einer Umnutzung beschreiben.

³³ Keine Umwidmungen sind Widmungsänderungen in Bauland, wenn eine Bebauung aber weiterhin nicht zulässig ist. Beispiele hierfür wären Aufschließungsgebiete oder Bauerwartungsland. (raumplanung.at 2012, 9)

Folgende Skizze veranschaulicht die **Abschöpfungsfälle**:

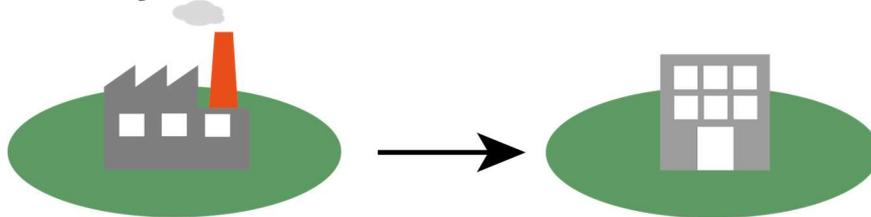
Fall 1

Baulandwidmung



Fall 2

Umwidmung



Fall 3

Bebauungsplanänderung

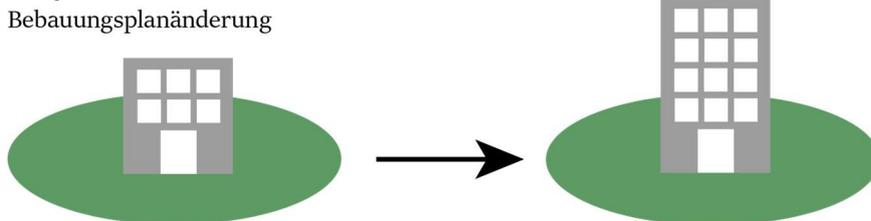


Abbildung 6: Abschöpfungsfälle; eigene Darstellung

Außerdem können Mehrwerte vor allem dadurch entstehen, dass sich die Lage des Grundstücks verbessert (Schöpp 2014, 29), etwa durch die Errichtung sozialer Infrastruktur oder öffentlicher Verkehrsmittel in der Nähe.

Die generelle „Verbesserungen des Angebots an öffentlichen Gütern durch Gebietskörperschaften und in deren Auftrag tätige (öffentliche) Unternehmen“ kann außerdem große Auswirkungen auf den Bodenpreis haben. (Wieser/Schönböck 2011, 272) Hier ist jedoch die Abgrenzung der wertsteigernden Folgen und deren Verteilung auf die einzelnen Grundstücke äußerst schwierig. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Die Diplomarbeit konzentriert sich daher **ausschließlich auf Planungsmaßnahmen**, die sich ganz konkret auf ein Grundstück beziehen.

Ein weiterer Aspekt, der in der Diplomarbeit nicht untersucht wird, sind Mehrwerte, die durch Umlegungsverfahren, sogenannte Parzellenneuordnungsmehrwerte, entstanden sind. (Schöpp 2014, 29) Diese Verfahren spielen in der derzeitigen österreichischen Raumplanungspraxis noch keine große Rolle.

Die **höchsten Wertsteigerungen** entstehen sicher beim ersten Fall, da dort der Anfangswert der Mehrwertberechnung³⁴ am niedrigsten ist. Eine Änderung von landwirtschaftlich genutzten Flächen auf Bauland-Wohngebiet kann eine Wertsteigerung von 1:50 bis 1:100 bedeuten. (Eberle 2007, 25)

³⁴ Der Mehrwert berechnet sich aus der Differenz des Grundstückswertes vor und nach der Planungsmaßnahme.

In der Schweiz liegen die durchschnittlichen Werte für Landwirtschaftsland bei 5–10 Franken/m², jene von Bauland zwischen 300–1.500 Franken/m². (Bühlmann et al. 2013, 3) Dennoch sollten alle Fälle, bei denen eine erhebliche Wertsteigerung eintritt, im Modell der Mehrwertabgabe berücksichtigt werden und nicht ausschließlich erstmalige Baulandwidmungen. Bei der Mehrwertabgabe wird ein Teil dieser Wertsteigerung abgeschöpft.³⁵ Auch in Österreich sind die Wertsteigerungen, abhängig von der Lage des Grundstückes, zum Teil sehr hoch.³⁶

2.2.5. *Ausgestaltung des Instruments der Mehrwertabgabe*

Das Instrument der Mehrwertabgabe wird durch verschiedene Aspekte definiert, die die Rahmenbedingungen für die exakte Anwendung vorgeben. Dabei muss definiert werden, welche wertsteigernden Maßnahmen eine Abschöpfung auslösen³⁷, in welcher Form und Höhe die Abschöpfung erfolgt, zu welchem Zeitpunkt sie fällig wird und wer davon profitiert. Folgend wird kurz ein Überblick über das potentielle Spektrum gegeben, die detaillierte, beispielhafte Beschreibung von einzelnen Modellen erfolgt später.

Die **Form der Abschöpfung** kann monetär oder nicht monetär erfolgen. Beim Schweizer Modell des Mehrwertausgleichs kommt es etwa zur Abschöpfung eines gewissen Prozentsatzes des Planungsmehrwertes. Die Sozialgerechte Bodennutzung in München sieht eine Übertragung der Folgekosten der Planung vor. (Landeshauptstadt München 2009, 2) Weitere, ausgewählte Möglichkeiten der Abschöpfung sind etwa Flächenabtretungen für öffentliche Nutzungen, die Verpflichtung zur Errichtung von leistbarem Wohnraum oder die Übertragung der Errichtung von Infrastrukturen, wie Straßen, Kindergärten oder öffentliche Grünräume.

Die **Höhe der Abschöpfung** kann variieren und etwa einen fixen Prozentsatz, in der Schweiz zwischen 20 bis 50% des Mehrwertes, betragen (VLP-ASPAN 2017b) oder wie in München kostendeckend mit einer Obergrenze von 2/3 des Planungsmehrwertes erfolgen. (Landeshauptstadt München 2009, 2)

Weiters ist der **Zeitpunkt der Fälligkeit** der Abgabe abhängig vom untersuchten Modell. Auch eine Staffelung der erforderlichen Zahlungen mit unterschiedlichen Fälligkeitszeitpunkten ist möglich. Die Fälligkeit kann erfolgen, wenn die Planänderung in Kraft tritt oder wenn die Nutzungsmöglichkeiten von Seiten des oder der Planungsbegünstigten realisiert werden. Die Fälligkeit der Abgabe hat große Auswirkungen auf eine baulandmobilisierende resp. baulandhortende Wirkung des Instruments. (Bischoff-Stettler 2017a)

Durch die Abschöpfung von Mehrwerten **profitiert** die öffentliche Hand resp. die Allgemeinheit, da dadurch verstärkt öffentliche finanzielle Mittel bereitstehen. Je nach Einsatz der eingenommenen Mittel und deren Zweckbindung ändert sich die Nutznießergruppe. Für die Planungsbegünstigten bedeutet eine wertsteigernde Planungsmaßnahme grundsätzlich einen Vorteil, allerdings würde die

³⁵ Genauere Erläuterung wie die Höhe der Abschöpfung berechnet wird im Kapitel 11.10.1 „Berechnung der Wertsteigerung und der Mehrwertabgabe“ Seite 228.

³⁶ Die Wertsteigerung durch Umwidmungen in Österreich wird in Kapitel 10.1.1 „Bodenpreise in Österreich“ Seite 143 näher erläutert.

³⁷ Die Abschöpfungsfälle wurden im vorherigen Kapitel bereits erläutert.

Einführung der Mehrwertabgabe im Vergleich zum Status Quo eine Schlechterstellung ihrer Situation bedeuten.

2.3. Zusammenfassung und Fazit

Um das Instrument der Mehrwertabgabe zu verstehen und richtig einzuordnen sind einige grundlegende Aspekte zu klären. Der Bodenmarkt spielt bei der **Bildung von Grundstückswerten** und damit in weiterer Folge der Mehrwerte eine entscheidende Rolle. Boden ist eine begrenzte Ressource durch deren Nutzung Gewinne erzielt werden können.

Jedes Grundstück verfügt über einen gewissen Wert, der grob von den drei Faktoren Lage, Beschaffenheit und Nutzbarkeit abhängt. Die Raumordnung hat mit der Festlegung der **potentiellen Nutzung** einer Fläche und in einem gewissen Maße durch die **Beeinflussung der Lagequalität** entscheidenden Einfluss auf deren Wertigkeit. Von Bedeutung ist auch das Reifestadium einer Fläche. Die Raumplanung kann also in entscheidendem Maße Wertsteigerungen oder Wertminderungen von Flächen beeinflussen.

Das Instrument der Mehrwertabgabe hat unterschiedliche Namen und auch unterschiedliche Ausprägungen. Grundsätzlich geht es aber um die **Abführung eines Teils des Widmungsgewinnes** an die Allgemeinheit, der durch Planungsmaßnahmen der öffentlichen Hand entstanden ist. In weiterer Folge wird sowohl das Schweizer Modell, als auch das Münchner Modell näher erläutert, um die unterschiedlichen Modelle zu erfassen. Generell fokussiert sich die Diplomarbeit auf Modelle mit einem klaren rechtlichen Rahmen, die transparent und nachvollziehbar gestaltet sind.

Die Einführung einer Mehrwertabgabe würde einer aktiven Bodenpolitik entsprechen, wobei die Mehrwertabgabe ein **fiskalisches Instrument** der Bodenpolitik ist.

Grundsätzlich verfolgt die Mehrwertabgabe einen Ausgleich. Dieser Ausgleich soll einerseits der **Ausgleich der Widmungsgewinne** sein. Diese sollen nicht mehr vollumfänglich bei den Planungsbegünstigten verbleiben, während die Kosten für die Planung bei der Allgemeinheit liegen. Andererseits geht es auch um die **Etablierung der Planungsgerechtigkeit** durch die gleichzeitige Berücksichtigung von Planungsmehr- und Planungsminderwerten. Es sollen also sowohl die Kosten, als auch der Nutzen aus der Planung gerecht verteilt werden. Durch die Einführung einer Mehrwertabgabe verbleibt aber noch immer ein erheblicher Teil der Widmungsgewinne bei dem oder der Planungsbegünstigten, die positiven Effekte werden aber auf mehrere verteilt, da durch die Planung auch erhebliche Aufwände für die öffentliche Hand entstehen.

Die **raumordnerischen Planänderungen**, die dabei zu einem erheblichen Mehrwert beitragen sind einerseits Flächenwidmungsplanungen, die zum ersten Mal eine bauliche Nutzung resp. eine wertvollere Nutzung der Fläche zulassen. Auch Bebauungsplanänderungen können durch eine insgesamt dichtere Bebauung einen Mehrwert erzeugen.

Die genaue Ausgestaltung des Instruments der Mehrwertabgabe erfolgt durch Details wie Form und Höhe der Abschöpfung, ihrer Fälligkeit und ihrer Nutzung. Der Grundgedanke einer gerechteren und ausgleichenden Verteilung der Widmungsgewinne bleibt jedoch bestehen.

3. Diskussion des Instruments der Mehrwertabgabe

Das Konzept der Mehrwertsabgaben ist ein viel diskutiertes Thema in der Raumplanung. Die Ansichten der Fachwelt zu dem Instrument sind sehr unterschiedlich und es birgt, wie alle Instrumente, Vor- und Nachteile. Deshalb wird im nachfolgenden Abschnitt das Für und Wider des Instruments abgewogen, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Die hier wiedergegebenen Vor- und Nachteile wurden größtenteils aus der Fachliteratur oder von Experten- und Expertinnenaussagen zitiert.

Diese Abwägung erfolgt mit keinem räumlichen Schwerpunkt oder einer Fokussierung auf ein spezielles Modell, sondern das Instrument der Mehrwertabgabe wird ganz allgemein betrachtet. Der Betrachtung liegt allerdings der fachliche Hintergrund der Raumplanung zu Grunde und spiegelt daher auch die Sichtweise dieser Disziplin wider.

3.1. Pro-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe

Für die Einführung einer Mehrwertsabgabe sprechen mehrere Argumente. Vor allem für die Gemeinden besteht ein großes Interesse an der Einführung der Mehrwertabschöpfung. (Russo 2016, 63)

Die Pro-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe ergeben sich unter anderem auch daraus, dass das Instrument unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet wird. Deshalb wurden die Vorteile der Modelleinführung und ihre Folgen auch nach thematischen Kategorien geclustert. Im Folgenden werden die Vorteile des Instruments beleuchtet.

Finanzielle Vorteile

- Durch den hoheitlichen Akt der Planung resp. der Umwidmung werden sehr große finanzielle Mehrwerte geschaffen. Diese bleiben aber fast komplett beim Nutzer oder der Nutzerin, wodurch sich die Gemeinde resp. der Staat **große Gewinne entgehen** lässt. (Müller-Jentsch 2010)
- In Einzelfällen kann es im Planungsprozess zu **sehr hohen Mehrwerten** kommen. Dies spricht für die Einführung einer Mehrwertabgabe. (Plattner 1992, 25)
- Die finanziellen Mittel aus der Mehrwertabschöpfung ermöglichen die **Herstellung der Rahmenbedingungen**, die notwendig sind, damit es der Gemeinde überhaupt möglich ist Flächen zu widmen. Um Flächen widmen zu können, müssen zuerst Straßen, Kanal, Strom etc. errichtet werden. Die Finanzierung dieser baulichen Maßnahmen ist durch die Mehrwertabgabe gedeckt, so dass auch eine bauliche Entwicklung möglich ist, wenn die Gemeinde nicht über große finanzielle Mittel verfügt.
- Die Mehrwertabgabe ermöglicht die **Übertragung der notwendigen Aufwendungen** bei einer Bebauung an den Nutznießer oder die Nutznießerin (Stoiss 1998, 45), etwa die Infrastrukturkosten.
- Die Anwendung des Instruments der Mehrwertabschöpfung ist vor allem in Zeiten **knapper öffentlicher Finanzen** von Interesse resp. von Bedeutung. (Muggli 1992, 5)
- Die Einhebung einer Mehrwertabgabe kann als eine **zusätzliche Einnahmequelle** gesehen werden. Oftmals werden die Einnahmen in einen Fonds eingezahlt, der zweckgebunden für Maßnahmen der Raumplanung zur Verfügung steht. (Parrino 1992, 40)

- Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe schaffen **Finanzkraft für kommunale Projekte**. (Schöpp 2014, 121)
- Die Überwälzung trägt zu einer **Budgetentlastung** für die Gemeinden bei. (Stoiss 1998, 46)
- Die Mehrwertabgabe kann einen Beitrag dazu leisten, dass die Finanzierung der öffentlichen Institutionen in **Zukunft gesichert** sind. (Russo 2016, 57)
- Ganz simpel ausgedrückt – die **Raumplanung schafft Mehrwerte** und kann daher auch wieder Mehrwerte abschöpfen. (Kissling 2017)

Mehrwertabgabe als Instrument der Raumplanung resp. als Steuerungsinstrument

- Oftmals wird die Mehrwertsabgabe als ein Instrument betrachtet, dass eine **bodenmobilisierende Wirkung** aufweist. (Schöpp 2014, 4) Zur bodenmobilisierenden Wirkung der Mehrwertabgabe gibt es jedoch unterschiedliche Ansichten.³⁸
- Die baulandmobilisierende Wirkung dürfte stark mit dem Zeitpunkt der Abschöpfung zusammenhängen und eintreten wenn die Mehrwertabgabe bereits bei der Planänderung fällig wird. Dadurch gäbe es einen **Anreiz zur Überbauung**. (Müller-Jentsch 2010).
- Wenn die Abgabe sicher fällig wird, kann die Mehrwertabgabe als Instrument **gegen die Baulandhortung** fungieren. (Eymann 2016, 21)
- Durch eine Anwendung der Mehrwertsabgabe kann etwa eine **Minimierung des Flächenverbrauches** erzielt werden. (Schöpp 2014, 4)
- Die Mehrwertabgabe kann einen **haushälterischen Umgang** mit der Ressource Boden fördern. (Schöpp 2014, 4)
- Durch die Mehrwertgabe können Kommunen die Baulandwidmungen besser steuern. Insgesamt ist die Mehrwertabgabe ein wirkungsvolles **Steuerungsinstrument**. (Schöpp 2014, 121)
- Durch eine streng zweckgebundene Einhebung der Mehrwertabgabe kann sie über eine **strategische Steuerungsfunktion** verfügen. Die Mehrwertabgabe sollte in einen zweckgebundenen Fonds fließen, aus dem raumplanerische Maßnahmen finanziert werden. (Müller-Jentsch 2010)
- Eine Mehrwertabgabe kann durch den finanziellen Beitrag für die Gemeinde zu einer **aktiveren Bodenpolitik** der Gemeinde führen. (Russo 2016, 61)
- Die Mehrwertabgabe kann einen Beitrag zu einem funktionierenden Bodenmarkt leisten, indem **Spekulationen eingedämmt** werden. Die Abgabe führt dazu, dass sich die Erwartungen auf zukünftige Gewinne reduzieren und dadurch die Spekulationsbereitschaft abschwächt, was zu leistbaren Preisen führen kann. (Russo 2016, 59) Außerdem kommt es durch die Umverteilung auf dem Bodenmarkt dazu, dass die Gewinne dieser Spekulation teilweise der Allgemeinheit zugutekommen. (Gottinger 2014, 20)
- Die Mehrwertabgabe kann zu einer **zweckmäßigen Raumplanung** beitragen. (Parrino 1992, 51)
- Durch die Einführung der Mehrwertgabe kann der **Finanzblindheit der Raumplanung**, also der Umstand, dass vermögensverändernde Wirkungen im Raumordnungsrecht nicht berücksichtigt werden, entgegen gewirkt werden. (Kanonier 2014, 16)

³⁸ Nähere Informationen zu diesem Aspekt finden sich in Kapitel 11.5.4 „Auswirkungen auf die Bodenmobilisierung“ Seite 203.

Einsatzmöglichkeiten der Mittel aus der Mehrwertabgabe

- In der Schweiz leistet die Mehrwertabgabe einen Beitrag zur Verringerung der Siedlungsreserven, da die, durch die Mehrwertabgabe eingenommen Mittel, für Auszonungen verwendet werden. (Müller-Jentsch 2010)
- Durch die Einnahme von Finanzmittel durch die Gemeinde ist es möglich diese in leistbaren Wohnraum zu investieren, dafür sollte aber eine Zweckbindung vorhanden sein. Dadurch kann ein (indirekter) Beitrag für mehr **leistbaren Wohnraum** geleistet werden.
- Falls die Errichtung von geförderten Wohnungen oder ein zweckgebundener Einsatz der Mittel für geförderten Wohnraum Teil der Mehrwertabgabe sind, kann sie zu einer sozialen Durchmischung beitragen und das **Verdrängen von sozial schwächeren Gruppen** an den Stadtrand abmildern. (Hellriegel/Teichmann 2013, 15)
- Durch die zweckgebundenen Einnahmen kann die Gemeinde **aktiv am Bodenmarkt** teilnehmen. (Schöpp 2014, 4) Durch eine entsprechende Zweckbindung wäre es möglich Flächen für gemeinnützige Bauträger zur Verfügung zu stellen und auch so einen Beitrag zum Ziel „leistbares Wohnen“ zu leisten.

Mehrwertabgabe als Ausgleichsinstrument

Ein vielfach in der Raumplanung angestrebtes Ziel ist der Ausgleich von Disparitäten resp. das Herstellen gleicher Lebensbedingungen für alle.³⁹ Zu dieser gerechteren Entwicklung kann eine Mehrwertabgabe in mehrerer Hinsicht beitragen.

- Etwa dadurch, dass durch eine Umverteilung nicht mehr ausschließlich Einzelpersonen von einer planungsbedingten Änderung profitieren, sondern ein Teil dieses **Profites an die Allgemeinheit zurückgeführt** wird. Dies kann etwa durch eine Zweckbindung und einer Errichtung von gefördertem Wohnraum passieren. (Stoiss 1998, 46)
- Andererseits kann mit diesen rückgeführten Mitteln dazu beigetragen werden, dass gewisse Infrastrukturen o.ä. verbessert oder gebaut werden und somit **breitere Bevölkerungsschichten einen Zugang** dazu haben. (Glaser et al. 2013, 60)
- Im Sinne der **Planungsgerechtigkeit** sollte eine Mehrwertabgabe flächendeckend gesetzlich verankert und verpflichtend ausgestaltet werden. (Schöpp 2014, 66) Die Raumplanung definiert für den Boden unterschiedliche Nutzungen und damit auch unterschiedliche Vor- und Nachteile für den Grundstückseigentümer resp. die Grundstückseigentümerin. Die Mehrwertabgabe kann einen ökonomischen Ausgleich dieser Planungsmaßnahmen darstellen. (Schöpp 2014, 67)
- Die derzeitige Praxis entspricht der Devise „**Privatisierung der Bodengewinne und Sozialisierung der Verluste**“. Diese Regel sollte im Raumplanungsalltag nicht mehr gänzlich zur Anwendung kommen. (Schöpp 2014, 66) Im Moment profitieren ausschließlich die Privaten von den Aufwertungsgewinnen während die Kosten dafür bei der Allgemeinheit liegen. Durch die Einführung einer Mehrwertabgabe könnte diese Praxis durchbrochen werden. (Schneider 2017)

³⁹ Siehe etwa das Burgenländische Raumplanungsgesetz das dieses Ziel in §1 Abs. 2 Z. 2 festlegt. (Bgl. RPG 1969)

- Es besteht eine **Asymmetrie** zwischen den Entschädigungszahlen bei Enteignungen und den nicht fälligen Zahlungen bei Widmungsgewinnen. (Schöpp 2014, 67) Von Experten und Expertinnen wird es als nicht gerecht angesehen, dass Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen die Möglichkeit haben Entschädigungen für Beschränkungen ihres Eigentums durch das Gemeinwesen verlangen zu können, im Gegensatz dazu der Ausgleich fehlt, dass auf Planungsmaßnahmen, aus denen große Vorteile entstehen können, kein Anspruch besteht. (Parrino 1992, 40) Hier fehlt also die Verhältnismäßigkeit. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)
- Ein Planwertausgleich kann so ausgestaltet sein, dass er einerseits auf planungsbedingte Mehrwerte zugreift, andererseits planungsbedingte Nachteile durch die abgeschöpften Mehrwerte entschädigt. Sie trägt also zu einem **Ausgleich der planungsbedingten Vor- und Nachteile** bei. (Plattner 1992, 25)
- Die Mehrwertabgabe ist in einem weiteren Sinne eine **Gleichbehandlung**. Da es bei Enteignungen, also Planungsminderwerten, immer zu Ausgleichszahlungen kommt, ist es nur logisch, wenn dies bei Planungsmehrwerten auch passiert. (Bischoff-Stettler 2017a)
- Strebt die Raumplanung in Zukunft eine zunehmende **Verdichtung** an, entstehen dafür erhöhte Kosten für staatliche Infrastruktur, die zumindest teilweise durch die Abschöpfung von Mehrwerten gedeckt werden könnten. (Plattner 1992, 25)
- Mit einer Abschöpfung von Widmungsgewinnen und damit einhergehend erhöhten finanziellen Mittel für die öffentliche Hand kann auch in einem gewissen Maße zum **Gemeinwohl** beigetragen werden, etwa durch die Herstellung von sozialer Infrastruktur oder Erholungsflächen.

Mehrwert als Ergebnis hoheitlichen Handelns

- Die Entstehung eines planungsbedingten Mehrwertes ist das Ergebnis einer **hoheitlichen Handlung**. Ökonomisch gesehen wäre das eine „Rente“, also ein **unverdientes Einkommen**. (Müller-Jentsch 2012, 9) Das bedeutet, dass der Mehrwert durch einen Planungsakt entsteht ohne aktives Zutun des oder der Begünstigten. Deshalb ist es notwendig diese, zumindest in Teilen an die Gemeinschaft zurückzuführen. (Schöpp 2014, 66) Der Aufwertungsgewinn entsteht ausschließlich auf Grund einer öffentlichen Leistung. Ein kompletter Verbleib des Gewinnes bei den Privaten ist daher nicht zulässig. (Schneider 2017)
- Der Planwertausgleich zwischen den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen und der Allgemeinheit lässt sich insofern rechtfertigen, da erst die **Infrastrukturmaßnahmen durch die öffentliche Hand** zur Wertsteigerung geführt haben. (Russo 2016, 57)
- Ein Finanzierungsargument für die Mehrwertabgabe wäre, dass die öffentliche Hand sehr viele Aufgaben, vor allem in einem örtlichen Planungskontext, erfüllt und diese **nicht ausschließlich steuerfinanziert** sein sollten. Die Finanzierung dieser Aufgaben sollte zumindest zu einem Teil durch die Mehrwerte, die die Planung schafft, gedeckt sein. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Durch die Mehrwertabgabe wäre eine breitere Finanzierungsbasis gegeben.

Grundlegende Argumente für die Mehrwertabgabe

- Für das **Wohlergehen einer Stadtgesellschaft** und den sozialen Frieden in einer Stadt ist ein Wohnungsangebot, dass sich an dem Bedarf der Bewohner und Bewohnerinnen orientiert, von zentraler Bedeutung. Hier kann die Mehrwertabgabe einen wertvollen Beitrag leisten. (Landeshauptstadt München 2009, 4)
- Ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot ist auch ein **bedeutender Standortfaktor** für eine Stadt in Wirtschaftsangelegenheiten, sowie ein ausreichendes Angebot an Flächen für Gewerbe. Die Mehrwertabgabe kann auch das unterstützen. (Landeshauptstadt München 2009, 4)
- Durch die Mehrwertabgabe kann die **Akzeptanz für Verdichtungen** bei der Bevölkerung erhöht werden. Die Projekte, die durch die Mehrwertabgabe umgesetzt werden können, zeigen auch den „realisierten Mehrwert von Bauprojekten“ auf. (Poldervaart 2016, 15)
- Im Fall von Basel-Stadt bewirkt die Mehrwertabgabe einen **ökologischen Ausgleich**, da sie in öffentliches Grün investiert oder für Projekte zur Freiraumaufwertung verwendet wird. (Poldervaart 2016, 13-15) Es wird also die Logik verfolgt, dass mit einer zusätzlichen Bebauung die Stadt weiter verdichtet wird, weshalb dazu ein Ausgleich in Form von qualitativem Freiraum geschaffen werden muss.
- Eine Mehrwertabgabe kann zu einer **besseren Preistransparenz** führen. (Plattner 1992, 25)

Vorteile aus Sicht des Planungsbegünstigten

- Durch die Anwendung eines Mehrwertmodells kann normalerweise eine **Beschleunigung** der Umsetzung der Projekte erzielt werden. (Stoiss 1998, 108) Dies wiederum spart dem oder der Privaten Geld.
- Die Abführung einer Mehrwertabgabe kann eine **Win-win-Situation** für den Investor oder die Investorin und für die Gemeinde sein. Die Gemeinde kann dadurch finanzielle Mittel generieren und dadurch aktiver planen. Diese Infrastrukturinvestitionen wirken sich auch positiv auf das Bauprojekt an sich aus, da sich die Qualität des Umfelds verbessert und das wiederum zu einer Wertsteigerung der Immobilie, für die vorher die Mehrwertabgabe abgeführt wurde, führt. (Ottmann 2017)

3.2. Contra-Argumente zum Instrument der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird aber auch von vielen Seiten, etwa politische Parteien, Kommunen, Unternehmen und Interessensvertretungen, abgelehnt resp. kritisch betrachtet. (Schöpp 2014, 6) So lehnen etwa auch oftmals die Landwirte und Landwirtinnen die Mehrwertabgabe ab, da sie mit dem Instrument eine zusätzliche Steuerbelastung verbinden, obwohl es sich um eine „Form der Rentenabschöpfung infolge planerischer Maßnahmen“ handelt. (Schöpp 2014, 67) Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, die sich aus diversen thematischen Überlegungen ergeben. Hier wird ein kurzer Überblick über die Nachteile (der Einführung) der Mehrwertabgabe gegeben:

Rechtliche Argumente

- Bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe in Österreich wäre zu prüfen, ob die Realisierung **verfassungsrechtlich möglich** wäre.⁴⁰ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2011, 32)
- Im Moment fehlt in Österreich die **gesetzliche Grundlage** für die Einhebung einer Mehrwertabgabe. (Gottinger 2014, 72)
- In der praktischen Anwendung wäre sicherlich die Gefahr gegeben, dass es zu einem **Rechtsmissbrauch** kommt und die Baulandwidmungen und Aufzonungen verkauft werden, um so das Budget der Gemeinde zu sanieren. Dies würde klar den Prinzipien der Raumordnung widersprechen. (Russo 2016, 63)

Steuerrechtliche Argumente

- Die Einführung einer Mehrwertabgabe würde einen großen **steuerlichen Eingriff** bedeuten resp. die Einführung einer neuen Steuer.
- Eine **Einführung einer neuen Abgabe** wäre in Österreich deshalb schwierig, da es bereits eine hohe Gesamtbelastung an Steuern und Abgaben im Land gibt. Sowohl die Besteuerung von Arbeit, als auch die Körperschaftssteuern und Einkommenssteuern gehören zu den höchsten in der EU. Eine regionale Einführung wäre daher mit Sicherheit leichter durchführbar. (Russo 2016, 59)
- Problematisch bei der Einführung einer Mehrwertabgabe sind die ohnehin schon **hohen Steuer- und Abgabesätze** in Österreich. Im Vergleich sind die Sätze in der Schweiz deutlich geringer, was eine dortige Einführung der Mehrwertabgabe leichter möglich macht. Die Steuerquote der Schweiz liegt bei 20,3, die Abgabenquote bei 27,1, in Österreich dagegen bei 27,9 und 42,5. (Russo 2016, 64)
- In Österreich besteht die Gefahr, dass die Einführung einer Mehrwertabgabe dem Sachverhalt einer **Doppelbesteuerung** von Eigentum entsprechen würde (Russo 2016, 61), da bereits die Immobilienertragssteuer angewendet wird.⁴¹
- Ein Argument in der Schweiz war, dass die Grundstücksgewinnsteuer⁴² den gleichen Zweck wie die Mehrwertabgabe hat. Grund der Abschöpfung ist jedoch ein anderer. Der Satz der Grundstücksgewinnsteuer sinkt mit der Haltedauer des Grundstücks. Raumplanerisch bewirkt dies eine Verstärkung der Baulandhortung. Der Abzug in einigen Kantonen ist so groß, dass sich der Steuersatz auf 5–10% verringert. In diesem Fall kann kaum von einer Mehrwertabschöpfung gesprochen werden. (Müller-Jentsch 2010)

Berechnungsprobleme

- Problematisch wird die Preisgestaltung resp. -feststellung der Grundstücke durch die Planung gesehen. Hier ist auch der zeitliche Vorgang ein relevanter Aspekt. Eine realistische und **faire Erfassung der Preise** gestaltet sich als schwierig. (Schöpp 2014, 121)

⁴⁰ Zu einer näheren Ausführung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Modells siehe Kapitel 10.3 „Rechtliche Situation in Österreich“ Seite 157.

⁴¹ Die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen werden im Kapitel 10.2 „Steuerrechtliche Situation in Österreich“ Seite 150 diskutiert.

⁴² Ähnlich der Immobilienertragssteuer in Österreich

- Da die Ermittlung der Bodenwertsteigerungen nicht immer präzise genug ermittelt werden kann, sehen manche die Berechnung der Mehrwertabgabe als **willkürliche Schätzung** an. (Schöpp 2014, 68)

Interessenskonflikte

- Die Einführung einer Mehrwertabgabe würde **negative Auswirkungen auf Grundeigentümer** oder Grundeigentümerinnen zur Folge haben, da sie nicht mehr den vollständigen Profit aus der Nutzung des Grundstückes schlagen könnten. (Stoiss 1998, 44) Daher ist mit Widerstand von Seiten der Eigentümer und Eigentümerinnen zu rechnen.
- Geplante Investitionen könnten ihre Rentabilität einbüßen und daher nicht realisiert werden. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2018)
- Auch in der **Politik ist Widerstand** zu erwarten (Schöpp 2014, 66), da das Eigentum an Grund und Boden in Österreich gesellschaftlich einen sehr hohen Stellenwert hat. Vor allem in schrumpfenden Gebieten ist Widerstand möglich, da die Befürchtung besteht, dass sich dann noch weniger Personen resp. Betriebe in dieser Gemeinde ansiedeln.
- Die Mehrwertabgabe wird manchmal als partielle **Enteignung** gesehen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Allgemeine Schwächen des Instruments

- Der **Verwaltungsaufwand** erhöht sich durch die Einführung der Mehrwertabgabe enorm. (Russo 2016, 59)
- Sollte in nächster Zeit eine Mehrwertabgabe eingeführt werden, würde dies einer **ungleichen Behandlung von Personen**, die bereits Rechte zur Bebauung ihres Grundstückes besitzen und solchen, die diese Rechte erst neu bekommen, entsprechen, da die Anwendung nur bei neuen Planänderungen möglich wäre. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013, 15)
- Wertsteigerungen eines Grundstückes entstehen nicht ausschließlich durch die öffentliche Hand. Auch **private Maßnahmen** haben einen Einfluss darauf, etwa die Ansiedelung von Geschäften in der Umgebung. Bei der Berechnung der Wertsteigerung müssten im Sinne des Äquivalenzprinzips die Wertsteigerungen, die nicht durch die öffentliche Hand erfolgten, herausgerechnet werden. Dies ist fast unmöglich und würde viel Angriffsfläche für rechtliche Anfechtungen bieten. (Russo 2016, 59)
- Grundsätzlich sollten Widmungen nur erfolgen, wenn sie im **öffentlichen Interesse** liegen und die Gemeinde einen Bedarf hat. Von Eigentümer- oder Investorensseite könnte daher der Einwand erfolgen, warum sie eine Abgabe leisten müssen, wenn die Widmungen doch gewünscht sind. (Scheuven 2017)
- Ob die Einführung einer Mehrwertabgabe eine Verteuerung der Bauland- und Mietpreise bedeutet bleibt umstritten. Manche gehen von einer **Überwälzung der Kosten** aus. (Schöpp 2014, 124) Dies würde auch mit dem Ziel des leistbaren Wohnens in Konflikt stehen.
- Durch die Einführung einer Mehrwertabgabe könnte ein fiskalischer Anreiz für die Gemeinde entstehen mehr zu widmen, etwa wenn sie finanzielle Engpässe haben. Deshalb könnte es langfristig zu einer Zunahme der **Zersiedelung** kommen. (Müller-Jentsch 2012, 12)

3.3. Zusammenfassung und Fazit

Die Vorteile, die für die Einführung einer Mehrwertabgabe sprechen, überwiegen die Nachteile deutlich. Die **Sichtweise auf das Instrument variiert** natürlich abhängig von der fachlichen Disziplin, einer etwaigen Interessensvertretung oder der persönlichen Rolle im Planungsprozess.

Die Mehrwertabgabe sorgt für **finanzielle Vorteile**, wie etwa die Einnahme von hohen finanziellen Mitteln, und damit für eine Budgetentlastung der Gemeinden, die Möglichkeit die Rahmenbedingungen für Widmungen zu schaffen und eine generelle Finanzkraft für raumplanerischen Projekte und Maßnahmen.

Außerdem ist die Mehrwertabgabe ein **raumordnerisches Instrument**, das, in der richtigen Weise eingesetzt, ein Anreiz zur Überbauung und gegen die Baulandhortung sein kann. Sie erfüllt damit eine wichtige Steuerungsfunktion. Durch die eingenommenen Mittel ist eine aktive Bodenpolitik und ein Beitrag zur Verfügbarkeit von leistbarem Wohnraum möglich.

Die Mehrwertabgabe erfüllt ferner eine **wichtige Ausgleichsfunktion**. Von den entstandenen Widmungsgewinnen würde ein Teil an die Allgemeinheit zurückgeführt werden und die Gewinne durch die Planänderung nicht mehr ausschließlich bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben. Außerdem besteht im Moment eine Asymmetrie zwischen der Handhabung von Planungsminderwerten, da diese (teilweise) abgegolten werden und von Planungsmehrwerten.

Da die Planungsmehrwerte überhaupt erst durch **hoheitliches Handeln** ohne ein Zutun des Eigentümers oder der Eigentümerin entstehen, gelten sie als sogenanntes unverdientes Einkommen. Dennoch kann die Mehrwertabgabe auch einen Vorteil für den oder die Planungsbegünstigte bedeuten, da sich normalerweise die Verfahren beschleunigen und durch die reinvestierte Abgabe auch der Wert ihrer Liegenschaft erhöht.

Trotz vielen verschiedenen Vorteilen gibt es auch einige Nachteile, die mit dem Instrument der Mehrwertabgabe und seiner Einführung einhergehen. Für die Einführung einer Mehrwertabgabe in Österreich fehlt im Moment noch die **rechtliche Grundlage** und es wäre zu prüfen, ob dies verfassungsrechtlich möglich wäre.⁴³ Außerdem muss sie so ausgestaltet werden, dass ein Ausverkauf der hoheitlichen Rechte unbedingt verhindert wird.

Auch im **steuerrechtlichen Bereich** gibt es noch einige Unklarheiten, da es sich um die Einführung einer neuen Abgabe handelt und damit unter Umständen um eine Doppelbesteuerung.⁴⁴ Außerdem müsste dafür gesorgt werden, dass die Berechnung der Abgabe genau erfolgt. Natürlich würde es Interessensvertretungen geben, die einer Einführung nicht positiv gegenüberstehen würden.

Im Großen und Ganzen machen die aufgezählten Nachteile eine genaue rechtliche Prüfung einiger Sachverhalte erforderlich. Dementsprechend wäre dann die Mehrwertabgabe auszugestalten. Es handelt sich also mehr um Punkte, die beachtet werden müssten, als um Nachteile.

Ausschließlich auf die hier erstellte Betrachtung der Vor- und Nachteile heruntergebrochen, wäre **die Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich zu befürworten**.

⁴³ Zu den rechtlichen Gegebenheiten siehe Kapitel 10.3 „Rechtliche Situation in Österreich“ Seite 157.

⁴⁴ Zum Aspekt der Doppelbesteuerung siehe Kapitel 10.2 „Steuerrechtliche Situation in Österreich“ Seite 150.

4. Ethisch-theoretische Einordnung des Instruments der Mehrwertabgabe

Das Instrument der Mehrwertabgabe hat auch einen **ethischen Aspekt**. Im Zusammenhang mit dem Instrument fallen immer wieder Begriffe wie „Gerechtigkeit“ und „Fairness“, auch als Begründung und Rechtfertigung für die Einführung des Instruments, wobei diese beiden Begriffe synonym verwendet werden.⁴⁵

Bei der Mehrwertabgabe geht es um einen Ausgleich, um Gleichbehandlung, um Rechtsgleichheit und einen Gerechtigkeitsgedanken. (Giller 2017) Im Folgenden werden kurz ein paar ausgewählte theoretische Ansätze diskutiert, die sich im Spannungsfeld Ethik, Raumplanung und Mehrwertabgabe finden.

4.1. Gerechtigkeit

Wenn nach einer ethisch-theoretischen Argumentation für das Instrument der Mehrwertabgabe gefragt wird, ist **Gerechtigkeit** immer eines der ersten Schlagworte das fällt. Eine Definition für Gerechtigkeit liefert der römische Jurist Ulpian (170-228 n. Chr.): „Gerechtigkeit ist der feste und dauernde Wille, jedem sein Recht zuzuteilen.“ Das persönliche Verständnis von Gerechtigkeit gibt ein Konzept für Interaktionen zwischen Menschen vor und beinhaltet immer die Gleichheit. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017d)

Im Folgenden wird kurz erläutert, was genau als „gerecht“ im Kontext der Mehrwertabgabe bezeichnet werden kann. Ferner welche Formen der Gerechtigkeit es gibt und welche der Einführung der Mehrwertabgabe entspricht. Auch die Verteilungsgerechtigkeit und das Werk „The Just City – Die gerechte Stadt“ von Susan S. Fainstein wird beleuchtet.

Es ist auf jeden Fall wichtig, dass eine gerechte Behandlung aller Planungsbegünstigten erfolgt und alle gleich behandelt werden. Daher ist ein einheitliches, gerechtes Modell der Mehrwertabgabe wichtig, dass diese Behandlung sicherstellt. (Schremmer 2017a)

4.1.1. Gerechtigkeitskonzepte

In einem Planungskontext werden nach Benjamin Davy **drei Gerechtigkeitskonzepte** unterschieden. Je nach der persönlichen Einstellung, was als gerecht empfunden wird, hat dies auch Auswirkungen auf die (Planungs-) Entscheidungen, die man trifft. Die drei Formen sind: (Davy 1997, 256-257)

1. **Elitäre oder Libertäre Gerechtigkeit:** Gerechtigkeit soll die „Starken“ unterstützen oder die „Freiheit“ maximieren. Es gibt wenig staatliche Eingriffe. (Davy 1997, 257)
2. **Utilitaristische Gerechtigkeit:** Gerechtigkeit soll die „Meisten“ unterstützen oder die „Zufriedenheit“ maximieren. (Davy 1997, 257) Es gibt eine sichtbare Hand des Staates und Regulierungen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al. 2015, 43)
3. **Soziale Gerechtigkeit:** Gerechtigkeit soll die „Schwachen“ unterstützen oder das „Leid“ minimieren. (Davy 1997, 257) Es geht um die Verteilung von Reichtum in einem Sozialstaat. (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al. 2015, 43)

⁴⁵ Dieser Umstand wurde von der Autorin in zahlreichen Gesprächen mit Experten und Expertinnen zu diesem Thema festgestellt.

Die **Einführung einer Mehrwertabgabe** würde dem zweiten und dritten Gerechtigkeitskonzept entsprechen. Bei der Mehrwertabgabe handelt es sich um einen staatlichen Eingriff und um eine zumindest teilweise Verteilung von Wohlstand von einigen wenigen auf die Allgemeinheit. Im Fokus der Mehrwertabgabe stehen jedoch nicht die ärmeren Bevölkerungsschichten, sondern die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. In diesem Sinne wäre die Mehrwertabgabe am ehesten der **utilitaristischen Gerechtigkeit** zuzuordnen.

4.1.2. Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt die Anwendung gerechter Regeln bei der Verteilung etwa von Chancen, dem Zugang zu Gütern und Ressourcen oder Macht und deren Ergebnissen. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017g) Auch bei der **Verteilungsgerechtigkeit** gibt es unterschiedliche Ansätze, welches Verteilungsmodell gerecht ist:

1. **Leistungsgerechtigkeit** und Verfahrensgerechtigkeit: Der Ansatz geht davon aus, dass jeder und jede die gleichen Chancen bekommt und für alle die gleichen Regeln gelten. Der- oder diejenige, der oder die sie besser nützt, gewinnt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al. 2015, 44)
2. **Egalitäre Verteilungsgerechtigkeit**: Jeder und jede bekommt gleich viel. (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al. 2015, 44)
3. **Ergebnisgerechtigkeit**: Ziel ist es, dass alle gleich viel haben, solange wird umverteilt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al. 2015, 44)

Hier ist die Einordnung der **Mehrwertabgabe** nicht so eindeutig, da diese ja nur einen kleinen Teil von Verteilungsmechanismen in einer Gesellschaft darstellen würde. Außerdem wäre hier auch die Frage, ob es sich um die Verteilung zwischen Staat und Grundeigentümer oder Grundeigentümerin, also den Abschöpfungssatz handelt, oder ob es um die schlussendliche Verteilung des abgeschöpften Teils auf die Bevölkerung geht. Bei ersterem wäre die egalitäre Verteilungsgerechtigkeit erfüllt, wenn die Verteilung 50/50 vorgenommen wird. Bei zweiterem ist die Einordnung sehr schwierig, da auch der örtlichen Anwendung der Abgabe eine bedeutende Rolle zukommt, etwa wer die zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen der Infrastruktur, die durch die Mehrwertabgabe finanziert wurde, sind. In unserer Gesellschaft, bezogen auf Österreich, gibt es viele unterschiedliche Ausgleichsinstrumente, die auf unterschiedlichsten Ebenen versuchen eine gewisse Gerechtigkeit herzustellen. Dies sind aber immer nur Versuche der Annäherung, eine 100% gerechte Verteilung im Sinne der Ergebnisgerechtigkeit ist äußerst utopisch.

Ausgehend von der Annahme, dass Grundstücksvermögen größtenteils nur Personen einer gewissen Schicht zur Verfügung steht, sollte dieses auch anderen Personen zukommen. Im Sinne der Gerechtigkeit oder einer **gerechten Verteilung** wäre hier eine Verteilung anzustreben. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Die Eigentümer und Eigentümerinnen profitieren von der bereitgestellten öffentlichen Infrastruktur, der Erreichbarkeit und der Nutzungsmöglichkeiten ihres Grundstückes, die von der Allgemeinheit finanziert werden. Die Infrastrukturherstellung durch die öffentliche Hand entspricht quasi einer Kostenauslagerung, weshalb eine Besteuerung des Wertzuwachses gerechtfertigt wäre, da die private Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen bis auf ihre eigene Steuerleistung und den Grunderwerb in der Vergangenheit nichts dazu beigetragen haben. Dies wäre in einem gewissen Maße ein **sozialer Ausgleich**, ähnlich der Besteuerung von Vermögen. (Getzner 2017b) In diesem Zusammenhang ist aber auch zu erwähnen, dass die

öffentliche Hand ebenfalls von einer Planänderung und deren Nutzung profitiert, da dadurch etwa neue Wohngebiete oder Arbeitsplätze entstehen, die wiederum Steuern für die Gemeinde bedeuten und einen Nutzen für die Allgemeinheit stiften.

4.1.3. *The Just City nach Fainstein*

In letzter Zeit stellt sich in der Raumplanung vermehrt die Fragen nach der „**gerechten Stadt**“ oder auch der „räumlichen Gerechtigkeit“. Nach Fainstein (The just city) definiert sich die „gerechte Stadt“ durch den sozialen Ausgleich, Vielfalt und Demokratie. Zwischen diesen Prinzipien können allerdings Zielkonflikte entstehen (Fainstein 2010, 165), wobei Fainstein dann den **sozialen Ausgleich** am bedeutendsten bewerten würde. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 11)

Diese Prinzipien, die dem Gerechtigkeitskonzept der sozialen Gerechtigkeit entsprechen – siehe oben -, lassen sich wiederum auf die **Wohnungspolitik** umlegen. In attraktiven Räumen, etwa Städten, kann ein unregulierter Markt zu Ungleichheiten führen, die wiederum dazu führen, dass es ärmeren Haushalten nicht möglich ist eine adäquate Wohnung zu finden. Deshalb ist es notwendig, dass in der gerechten Stadt ein Teil der Wohnungen durch Staatsinterventionen vom Markt losgelöst wird. Dadurch ergeben sich für das „Wohnen in der gerechten Stadt“ zwei Merkmale. Einerseits gibt es genügend leistbaren Wohnraum für ärmere Haushalte, wobei vor allem bei Wohnungsneubauprojekten darauf geachtet werden muss, dass auch Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte zur Verfügung gestellt wird. Zweitens muss sich dieser leistbare Wohnraum auf das gesamte Stadtgebiet verteilen um so auch einer sozial-räumlichen Segregation entgegenzuwirken. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 11) Dies wird etwa im Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung⁴⁶ ganz klar so umgesetzt und stellt einen wichtigen Teilaspekt dar. Die **Mehrwertabgabe** kann durch ein erhöhtes Angebot an leistbarem Wohnraum, etwa durch die Zweckbindung der eingenommenen Mittel, zu einer „gerechteren Stadt“ beitragen. Durch die Verankerung eines verpflichtenden Anteils von leistbarem Wohnen bei Neubauten kann auch einer räumlichen Segregation entgegengewirkt werden.⁴⁷

Für eine gerechte Wohnungspolitik, und damit eine gerechtere Stadt, ist eine **Bodenpolitik** notwendig. Hohe Kosten für Boden ist einer der Hauptgründe für hohe Wohnkosten. Eine stärkere Einforderung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums ist daher notwendig. Dieser Forderung kann etwa durch die Einführung einer Mehrwertabgabe begegnet werden. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 25)

Die Wohnungspolitik kann außerdem in einem gewissen Maße den **sozialen Zusammenhalt** stärken. Eine zunehmende Segregation kann zur Gefahr einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft beitragen. „Dies kann leicht zu überforderten Nachbarschaften, Gewalt und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit führen“. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 26) Um eine gerechte Stadt zu erreichen sollten diese Tendenz verhindert werden. Eine Möglichkeit ist etwa die Forderung einer gewissen Quote an leistbaren Wohnungen bei allen Neubauprojekten. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 26)

⁴⁶ Nähere Informationen zu diesem Modell finden sich in Kapitel 8 „Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München“ Seite 85.

⁴⁷ Ob eine solche Wirkung möglich ist, hängt von der Ausgestaltung des Instruments ab.

4.2. Einzelinteresse und Allgemeininteresse

Das Abwägen von Allgemeininteresse und Einzelinteresse ist in der Raumplanung öfters notwendig. So legt etwa das Salzburger Raumordnungsgesetz in §2 Abs. 2 Z. 2 fest, dass öffentliche Interessen Vorrang vor Allgemeininteressen haben. (ROG 2009)

Generell besteht im Kontext der Mehrwertabgabe ein gewisser **Konflikt zwischen Einzel- und Allgemeininteressen**. Das Einzelinteresse des Grundstückseigentümers oder der Grundstückseigentümerin ist, dass es zu keiner Abschöpfung von ihren Planungsmehrwerten kommt. Für die Gesellschaft ist eine gewisse Sozialisierung von Widmungsgewinnen begrüßenswert, da sie dadurch einer vergrößerten Gruppe von Personen innerhalb einer Gemeinschaft, etwa einer Stadt, zugutekommen. Deshalb kann argumentiert werden, dass eine Abschöpfung von Planungsmehrwerten im Allgemeininteresse liegt.

Trotzdem werden Widmungsgewinne niemals allen zugutekommen, da ihr Nutzen einerseits durch die örtliche Anwendung (etwa in einem bestimmten Quartier), andererseits durch die thematische Anwendung (zum Beispiel für Schulbau) beschränkt ist und dadurch nur einer **gewissen Gruppe** Nutzen stiftet. Da die Zweckbindung der Mehrwertabgabe wahrscheinlich nicht so eng gefasst werden wird, werden die Mittel zwar nicht immer vollumfänglich allen zugutekommen, im Endeffekt wird aber jeder und jede von Maßnahmen, die durch die Mehrwertabgabe realisiert wurden, profitieren. Generell können keine allgemeingültigen Aussagen zum Beitrag der Mehrwertabgabe zum Allgemeinwohl getroffen werden, da einzelne Aspekte immer sehr stark von einzelnen Personen und ihren Interessen abhängen.

Dadurch das **Eigentum grundsätzlich nicht jedem zur Verfügung steht** und damit nicht jeder oder jede die gleichen Chancen hat Planungsmehrwerte zu bekommen, ist eine Sozialisierung der Planungsmehrwerte durchaus zu befürworten. Auch der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin oder der Investor oder die Investorin profitieren in weiterer Folge von errichteten Infrastrukturen oder den raumplanerischen Maßnahmen, die aus der Mehrwertabgabe finanziert werden. Dies kann etwa durch die Aufwertung der Immobilie, für die vorher ein Mehrwert abgeschöpft wurde oder als Privatpersonen durch die persönliche Nutzung der errichteten Infrastruktur, passieren.

4.3. Gemeinwohl

Im Kontext der Mehrwertabgabe wird immer wieder das Gemeinwohl erwähnt. So wird etwa in Deutschland sowohl im §1 Abs. 5 Baugesetzbuch, (BauGB 1960) als auch im Art. 14, Abs. 2 Grundgesetz (GG) das Allgemeinwohl hervorgehoben. (GG 1949) Unter Gemeinwohl wird das **allgemeine Wohl der Gesellschaft** verstanden, dessen Förderung oft als staatliche Aufgabe gesehen wird. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017c)

Was jedoch genau das Gemeinwohl ist und wie dieses erlangt wird bleibt umstritten. Das Gemeinwohl kann gesehen werden als das Gesamtinteresse einer Gesellschaft und damit als Gegensatz zu Einzel- oder Gruppeninteressen. Fraglich ist, ob das Gemeinwohl eine objektive Größe ist, die von Anfang an erkennbar ist und von Einzelinteressen unabhängig ist oder ob sich das Gemeinwohl aus der Summe der Einzelinteressen ergibt und erst später in Erscheinung tritt. Der Anspruch eines objektiv erkennbaren Gemeinwohls kann zu einem Missbrauch des Gemeinwohls für

die Argumentation von Machtmissbrauch verwendet werden. Wird das Gemeinwohl als Summe von Einzelinteressen betrachtet, ist die Gefahr gegeben, dass sich bestimmte durchsetzungsstarke Einzelpersonen oder Gruppen, die Diskussion zu eigen machen und dadurch die Auslegung des Gemeinwohls bestimmen. (Höntzsch 2011)

Fraglich bleibt, was das Gemeinwohl ist, wie es erreicht werden kann und wie es gemessen werden kann. Dennoch gibt es gewisse Aspekte in einer Gesellschaft, die von den meisten mitgetragen werden. Mit einer **Abschöpfung von Widmungsgewinnen** und damit einhergehend erhöhten finanziellen Mittel für die öffentliche Hand kann auch in einem gewissen Maße zum **Gemeinwohl** beigetragen werden, etwa durch die Herstellung von sozialer Infrastruktur oder Erholungsflächen.

4.4. Gleichbehandlung und Ausgleich

Grundsätzlich soll die Mehrwertabgabe als ein **Ausgleich** für die Bevölkerung fungieren. (Lähns Hänggi 2017) Ihr Kern ist die **Gleichbehandlung aller** (Giller 2017), in Österreich gemäß dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 7 Bundesverfassungsgesetz. (B-VG 1945)

Manche erhalten durch eine Planänderung einen **Vorteil**. Durch die Mehrwertabgabe müssen sie einen Teil dieses Vorteils wieder abgeben, da ja nicht jeder oder jede in den Genuss eines Planungsvorteils kommt. (Giller 2017) Manche verfügen nicht über ein eigenes Grundstück, andere erhalten keine wertsteigernde Planänderung.

Dieser Ausgleich wird notwendig, da die Planungsmehrwerte oft als ungerecht empfunden werden, da es sich um einen „unearned advantage“ handelt, also einen **unverdienten Vorteil**, weil für den erhaltenen Vorteil resp. Mehrwert keine Leistungen des oder der Planungsbegünstigten notwendig waren. Im Gegensatz dazu entstand bei der öffentlichen Hand ein Aufwand für die Planänderung, weshalb sie auch einen Teil des Planmehrwertes erhalten sollte. (Giller 2017) Außerdem handelt es sich bei den Planungsmehrwerten de facto um Mehrwerte, die eigentlich über Nacht entstanden sind (Kissling 2017) und die wenigen Personen, die von einer Umwidmung profitieren, haben schlichtweg das Glück, dass ihr Grundstück die richtigen Eigenschaften für eine Werterhöhung hat. (Schöpp 2014, 67)

Die Mehrwertabgabe ist in einem weiteren Sinne eine **Gleichbehandlung**. Da es bei Enteignungen, also Planungsminderwerten, immer zu Ausgleichszahlungen kommt, ist es nur logisch, wenn dies bei Planungsmehrwerten auch passiert. (Bischoff-Stettler 2017a) Wobei jedoch in der Schweiz teilweise angezweifelt wird, inwieweit diese Gleichbehandlung wirklich besteht, da Enteignungen zu 100% entschädigt werden, die aktuelle Regelung im Bundesgesetz jedoch eine minimale Abschöpfung von 20% vorsieht (Bischoff-Stettler 2017a) und in der Praxis maximal 50% abgeschöpft werden, wodurch noch immer keine vollständige Gleichbehandlung von Planungsmehr- und -minderwerten besteht.

Diese Ansätze des Ausgleichs haben auch immer einen Gerechtigkeitsanspruch, da sie eine **ausgleichende Gerechtigkeit** herstellen wollen. (Kissling 2017)

4.5. Sozialpflichtigkeit des Eigentums

„Auch wenn das österr. Bundesverfassungsg den Begriff nicht explizit anspricht, so steht die Sozialpflichtigkeit des Eigentums auch für Österreich außer Frage.“

(Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek zitiert nach Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 36)

In Österreich wird Eigentum durchaus als „sozial gebundenes Eigentum“ verstanden (Korinek 1977, 22), obwohl die Sozialpflichtigkeit nicht explizit festgeschrieben ist, wie etwa im Deutschen Grundgesetz. Dort heißt es in Artikel 14, Absatz 2 „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (GG 1949) Die **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** gewinnt in den letzten Jahren an Bedeutung, da Boden immer knapper wird und Bauland immer teurer. Die Einführung einer Mehrwertabgabe würden den Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums unterstützen.

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums rechtfertigt jedoch keine übermäßige Einschränkung des Privateigentums. Dennoch soll der Gebrauch des Eigentums dem **Wohle der Allgemeinheit** dienen. Hier ist es wichtig einen gewissen Ausgleich zu finden.

Durch die Einführung einer **Mehrwertabgabe** wäre der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums auf jeden Fall gewährleistet, da durch die Abführung eines Mehrwertes, den man basierend auf seinem Grundstück (also seinem Eigentum) erhält, finanzielle Mittel für die Allgemeinheit zur Verfügung stehen.

Manche sehen in dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, vor dem Hintergrund das Boden ein nicht vermehrbares Gut ist, die Notwendigkeit für eine sozialgerechte Bodenpolitik (Tobisch 2016, 5) resp. die Einführung einer Mehrwertabgabe. (Gottinger 2014, 68)

4.6. Transparenz

„Je öffentlicher es ist, wenn es um Planungen geht, desto besser.“

(Kissling 2017)

Transparenz gilt im gesellschaftlichen Diskurs als erstrebenswerter Zustand, bei dem etwa Informationen über gewisse Sachverhalte, Abläufe oder Entscheidungen frei zugänglich sind. Ziele einer zunehmenden Transparenz sind etwa eine offene Kommunikation, Informationen, Partizipation und Kontrolle. (Sauer/Sauer 2017)

Eine **klare gesetzliche Regelung** unterstützt die Transparenz und Einheitlichkeit der Mehrwertabgabe. Sind die Abläufe und erforderlichen Leistungen klar definiert würde dies einem transparenten System entsprechen und die getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar machen, wodurch sie auch eine gewisse demokratische Legitimation bekommen. Dadurch besteht ferner eine Rechts- und Investitionssicherheit für alle am Planungsprozess Beteiligten.

Auch die Bevölkerung hätte Gewissheit über den Rahmen in dem Vereinbarungen getroffen werden und über die Rechtsgültigkeit der Entscheidungen. Dadurch kann außerdem gewährleistet werden, dass es nicht zu Bevorzugungen und Absprachen bei Widmungen kommt. (Kissling 2017)

4.7. Zusammenfassung und Fazit

Der Einführung der Mehrwertabgabe liegt oftmals ein Gerechtigkeits- oder ein Ausgleichsgedanke zu Grunde. Dies lässt sich auch mit einigen ethisch-theoretischen Konzepten untermauern.

Im Sinne der **Gerechtigkeit** würde die Mehrwertabgabe am ehesten einer utilitaristischen Gerechtigkeit entsprechen, da es das Ziel ist der Allgemeinheit einen Teil des Planungsmehrwertes durch einen staatlichen Eingriff zur Verfügung zu stellen.

Da nur ein Teil der Bevölkerung über Eigentum verfügt und daraus einen Nutzen ziehen kann, wäre es im Sinne eines **sozialen Ausgleichs** begrüßenswert, wenn eine Mehrwertabgabe implementiert werden würde. Auch Fainstein hat sich mit dem sozialen Ausgleich beschäftigt und erachtet ihn als das wichtigste Merkmal für eine „**gerechte Stadt**“. Dieses Prinzip ist vor allem im Bereich der Wohnungspolitik relevant, wobei die Bereitstellung von ausreichend leistbarem Wohnraum und deren Verteilung auf die gesamte Stadt im Fokus stehen sollten.

Der Planungsmehrwert, den die Planungsbegünstigten erhalten, wird als „**unverdienter Vorteil**“ gesehen, weil er ohne ihr Zutun entstanden ist, weshalb eine Abführung der Mehrwerte in einem gewissen Maße gerechtfertigt ist. Allerdings profitiert nicht ausschließlich der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin durch eine Planänderung. Auch die öffentliche Hand und die Allgemeinheit haben oftmals einen Mehrwert durch die Nutzung einer Fläche.

Außerdem soll die Mehrwertabgabe durch die Generierung der finanziellen Mittel einen Beitrag zum **Allgemeinwohl** leisten und so auch dem Anspruch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gerecht werden. Durch die Definition klarer gesetzlicher Regelungen würde auch dem gesellschaftlichen Wert der **Transparenz** Rechnung getragen werden und dafür gesorgt sein, dass alle Beteiligten gleich und fair behandelt werden.

Insgesamt finden sich also einige ethisch-theoretische Argumente, die für die Einführung einer Mehrwertabgabe sprechen würden.

5. Wirtschaftstheoretische Einordnung des Instruments der Mehrwertabgabe

Es gibt mehrere wirtschaftswissenschaftliche Theorien und Aspekte, die die Einführung einer Mehrwertabgabe theoretisch untermauern. Diese Theorien werden im Folgenden in Bezug auf die Mehrwertabgabe kurz diskutiert. Davor ist es jedoch notwendig einige Begriffe (Steurgerechtigkeit, Leistungsfähigkeitsprinzip und externe Effekte) zu definieren, um diese Theorien in den richtigen Kontext zu setzen.

Generell ist das Instrument der Mehrwertabgabe ein **fiskalisches Instrument**. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 3) Die Mehrwertabgabe an sich hat natürlich einen **großen ökonomischen Effekt**, nämlich die Generierung von finanziellen Mitteln, wodurch die öffentliche Hand verstärkt Geld zur Verfügung hat. (Kissling 2017)

Im ökonomischen Sinne ist es allerdings wichtig, darauf zu achten, dass die Einführung einer Mehrwertabgabe nicht dazu führt, dass gewisse Bodennutzungsrechte wie Flächenwidmungen oder Bebauungsbestimmungen zu einem handelbarem Gut oder verkauft werden.

5.1. Steurgerechtigkeit und Leistungsfähigkeitsprinzip

Das Prinzip der **Steurgerechtigkeit** fordert die gerechte Verteilung der Abgabenlast auf die gesamten Steuerpflichtigen. Die Verteilung folgt dabei den gesellschaftspolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen und den Besteuerungsprinzipien. Eines dieser Besteuerungsprinzipien, das im Moment Gültigkeit hat, ist ein progressiver Tarif nach dem **Leistungsfähigkeitsprinzips**. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017f) Im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips wird die Steuerlast entsprechend der ökonomischen Leistungsfähigkeit, die anhand von Einkommen, Vermögen und Ausgaben gemessen wird, verteilt. Jeder und jede leistet also so viel wie er oder sie kann. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017e) Ein weiteres Besteuerungsprinzip ist das **Äquivalenzprinzip**. Demzufolge müssen Abgaben in der Höhe erfolgen, in der der Bürger oder die Bürgerin staatliche Leistungen empfangen hat. Es soll also der Nutzen, der aus öffentlichen Gütern oder Diensten entsteht, durch die Empfänger oder Empfängerinnen in Form eines marktpreisähnlichen Entgeltes abgegolten werden, um so eine optimale Allokation zu erlangen. Allerdings ist das Prinzip kompliziert umzusetzen, da der Nutzen schwer messbar ist und schwer einzelnen Personen zuzuteilen ist. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017a) Insgesamt gesehen ist es unmöglich eine absolute Steurgerechtigkeit herzustellen. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017f)

Entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzips sollen die **Grundstückseigentümer** und Grundstückseigentümerinnen, da sie im Gegensatz zu vielen anderen Grund und Boden besitzen und daher über Wert verfügen können, einen Teil davon an die Gemeinschaft abführen.

Im Sinne des Äquivalenzprinzips müssten die Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen zumindest für die infrastrukturellen Ausgaben der öffentlichen Hand, die sich auf ihr konkretes Grundstück beziehen, da hier die Bemessung leichter möglich wäre, aufkommen. Durch eine Planänderung entsteht aber ein Nutzen, der viel weiter geht als die Infrastrukturerschließung. Auch stiften weitere Maßnahmen in der Umgebung, wie ÖV-Erschließungen, einen Mehrwert für das Grundstück, hier ist die Abgrenzung jedoch kaum möglich. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

5.2. Externe Effekte

Als externe Effekte werden die **Auswirkungen des Handelns von Marktteilnehmer und Marktteilnehmerinnen auf Dritte** bezeichnet, wobei deren Interessen grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. (Blaas 2011, 56) Es kann dabei zwischen nutzensteigernden positiven und nutzensenkenden negativen externen Effekten unterschieden werden. „Positive und negative externe Effekte entstehen durch die Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten bzw. Erträgen.“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2017b) Private Kosten sind Kosten, die privaten Personen oder Unternehmen entstehen. Soziale Kosten sind Kosten, die der Volkswirtschaft insgesamt entstehen. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017b) Bei externen Effekten werden die Auswirkungen auf andere **nicht (vollständig) von dem Verursacher oder der Verursacherin getragen**. (Getzner 2012, 55)

Durch die **Herstellung von Infrastruktur** produziert die öffentliche Hand **gewünschte, positive externe Effekte**, sowohl für den Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin, als auch für die Allgemeinheit. (Getzner 2017b) Durch diese positiven externen Effekte steigt der Wert des Grundstückes, obwohl der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin dazu keinen Beitrag geleistet hat und für ihn oder sie keine privaten Kosten entstehen. Diese positiven Effekte entstehen durch staatliches Handeln und auf staatliche Kosten, weshalb es sich dabei um soziale Kosten handelt. Dadurch ist eine Diskrepanz zwischen den privaten und sozialen Kosten gegeben, weshalb es sich um externe Effekte handelt. Mit der Einführung der Mehrwertabgabe würde ein Teil dieser Kosten an den Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin übertragen werden, es würden also auch private Kosten entstehen, wodurch es sich nicht mehr ausschließlich um einen externen Effekt handeln würde und dadurch ein gewisser Ausgleich geschaffen werden würde.

5.3. Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte

Die **Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte** wurden in den 60er Jahren von **Ronald H. Coase** in den USA entwickelt. Die Theorie behandelt die Eigentums- und Verfügungsrechte, die gesellschaftlich legitimierte Regeln sind und die die Rechte und Pflichten von Individuen bei der Ressourcennutzung festlegen. Dabei geht es um die Übertragung von Verfügungsrechten an diesen Gütern. Es werden also sowohl die Beziehung von Individuen an Gütern, als auch zwischen den Individuen selbst definiert. Es gibt allerdings keine gleichmäßige oder vollständige Verteilung dieser Rechte auf alle in einem Wirtschaftssystem. Die Gesamtheit der Verfügungsrechte wird oftmals mit **Eigentum** gleichgesetzt und beinhalten das Recht ein Gut zu nutzen oder nicht zu nutzen, durch die Nutzung Erträge zu erzielen, das Gut zu verändern, die Rechte an andere Personen zu übertragen oder gewisse Personen von diesen Rechten auszuschließen. (Stoiss 1998, 40)

Der Wert eines Gutes hängt von den Verfügungsrechten über dieses Gut und den Kosten für deren Umsetzung ab. Staatliche, **raumplanerische Regelungen**, etwa die Flächenwidmung, schränken die Verfügungsrechte ein. Je stärker die Rechte eingeschränkt sind, desto geringer ist der Grundstückswert. Der **Grundstückswert** ergibt sich aus den gegebenen, natürlichen Eigenschaften des Grundstückes (Bodenqualität, Hangneigung, o.ä.), der Lage zu anderen Nutzungen und deren positive oder negative Auswirkungen und den Verfügungsrechten. (Stoiss 1998, 40–41) Die **Mehrwertabgabe** setzt genau bei dem Wert, der wesentlich durch die Verfügungsrechte bestimmt wird, an. Die Nutzungsmöglichkeiten werden durch eine Planänderung erhöht und damit werden

die Verfügungsrechte erweitert, wodurch der Wert des Grundstückes steigt. Ein Teil dieses Wertzuwachses ist bei dem Mehrwertabgabemodell abzuführen.⁴⁸

Eine effektive **Verhandlungslösung** von Verfügungsrechten entsteht nach Coase nur, wenn Eigentumsrechte klar definiert sind, kostenlos durchsetzbar sind, es keine Transaktionskosten⁴⁹ gibt, beide Parteien vollständig informiert sind, miteinander kommunizieren können und eine Lösung anstreben, die für beide vorteilhaft ist. Diese Bedingungen sind in der Praxis eigentlich nicht anzutreffen. (Stoiss 1998, 41)

Durch die **Bodenordnung** soll unerwünschten Auswirkungen von Marktversagen entgegengewirkt werden. Der Staat versucht mit Steuern negative externe Effekte einzuschränken oder zu unterbinden und mit Subventionen positive externe Effekte herzustellen resp. zu unterstützen. Steuern und Subventionen sollen also eine gewisse Lenkungsfunktion übernehmen. Im Kontext der Raumplanung wird etwa eine effizientere Raumordnung angestrebt. (Stoiss 1998, 42)

Die **Mehrwertabgabe** als Abgabe soll jedoch nicht zu einem bestimmten Verhalten anregen, sondern einen gesamtgesellschaftlich gerechten Ausgleich schaffen und durch die eingenommenen Mittel positive Effekte schaffen. Nach Coase sollten keine Steuern mehr eingehoben werden, sondern alles in Verträgen ausverhandelt werden um zu einer effektiven Lösung zu kommen. In einem gewissen Maße geschieht auch das im Rahmen der Mehrwertabgabe, da es etwa in München⁵⁰ für jeden Fall einen eigenen Vertrag gibt, der die Leistungen und Pflichten klar definiert. Dies ist aber von der genauen Ausgestaltung des Modells abhängig. Meist gibt es jedoch keinen Aushandlungsprozess, da zumindest die Rahmenbedingungen klar definiert sind.

5.4. Theorie des Verursacherprinzips

Das **Verursacherprinzip** bestimmt, wer die ökonomischen Beeinträchtigungen einer Handlung übernimmt. Die Kosten liegen beim Verursacher oder der Verursacherin der Beeinträchtigung. (Getzner 2012, 60) Im Verursachungsprinzip wird dieses Vorgehen als ökonomisch effizient angesehen ,da die Kosten beim Verursacher oder der Verursacherin internalisiert werden. (Getzner 2012, 79) Die Internalisierung der externen Effekte der wirtschaftlichen Aktivitäten führt aus allokatons- und wohlfahrtstheoretischer Sicht zur Umsetzung der Pareto-Effizienz.⁵¹ (Gabler Wirtschaftslexikon 2017h) Beim Verursacherprinzip besteht außerdem ein klarer Zusammenhang zwischen der Beeinträchtigung und dem Verursacher oder der Verursacherin. (Getzner 2012, 79)

Im Sinne des Verursacherprinzips werden durch die **Mehrwertabgabe** die Folgekosten der Planung resp. der Erschließung an den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin, für dessen oder deren Grundstück die Kosten entstehen, weitergegeben. Fraglich ist hier wer der Verursacher oder die Verursacherin der Kosten ist. Geht der Entwicklungswunsch vom Grundstückseigentümer oder der

⁴⁸ Natürlich können die Nutzungsrechte auch minimiert werden, was eine Wertminderung nach sich ziehen würde. Für nähere Informationen siehe Kapitel 2.2.3 „Wertverändernde Wirkung des Instruments der Mehrwertabgabe“ Seite 20.

⁴⁹ Transaktionskosten sind Kosten die durch Vertragsanbahnung, -schließung, -durchsetzung und -kontrolle entstehen. (Stoiss 1998, 41)

⁵⁰ Nähere Informationen zu diesem Modell finden sich in Kapitel 8 „Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München“ Seite 85.

⁵¹ Pareto-Effizienz ist ein volkswirtschaftliches Allokationsoptimum – siehe nächstes Kapitel. (Gabler Wirtschaftslexikon 2017h)

Grundstückseigentümerin aus, sind ganz klar die Rahmenbedingungen des Verursacherprinzips erfüllt. Widmet die Gemeinde das Grundstück, weil sie Entwicklungsbedarf sieht, ist eigentlich sie die Verursacherin der Kosten und müsste der Logik folgend diese dann auch übernehmen.

Eine Widmung in Österreich entspricht aber nur einer Angebotsplanung. (Kanonier 2014, 5) Die Tendenz in der Raumplanung, auch in Deutschland, geht jedoch immer mehr in die Richtung einer Nachfrageplanung, da vielfach (Um-)Widmungen auf Antrag der Eigentümer und Eigentümerinnen erfolgen. (Wendrich 2017a) Deshalb wäre eine allgemeine Weitergabe der Kosten wiederum argumentierbar. Die Mehrwertabgabe zielt aber eigentlich auf die Abschöpfung von Widmungsgewinnen und nicht so sehr auf die Weitergabe der Infrastrukturkosten ab.

5.5. Theorie der Pareto-Effizienz resp. Effizienzprinzip

Aus ökonomischer Sicht ist die **Effizienz eines Modells** interessant. Dabei ist die Frage, ob der Boden durch eine Mehrwertabgabe effizienter genutzt wird und welche Auswirkungen auf die Effizienz durch eine Modelleinführung zu erwarten sind. (Getzner 2017b)

Möglichkeiten um die Effizienz ökonomisch zu bewerten sind etwa Kosten-Nutzen-Analysen oder Kosten-Wirksamkeits-Analysen. (Getzner 2012, 171) Wenn Effizienz gegeben ist, ist das Ergebnis unter anderem einen Markt bei dem Angebot und Nachfrage zusammenpassen oder die Ressourcen richtig verteilt sind. (Getzner 2012, 172) Für die Beurteilung der Effizienz ist aber auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen resp. die Wohlfahrt relevant. (Getzner 2012, 173) Im Sinne der Mehrwertabgabe wäre am ehesten die **Bewertung** nach dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen interessant, da die Mehrwertabgabe durch die Abschöpfung von finanziellen Mitteln für die öffentliche Hand durchaus einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen hat.

In unserem Wirtschaftssystem ist das **Ziel staatlichen Handelns**, die Effizienz zu erhöhen (Getzner 2012, 39) und für eine effiziente Allokation der Ressourcen zu sorgen. (Getzner 2012, 151) Wenn es am Markt vollkommenen Wettbewerb gibt, ist eine **pareto-effiziente Verteilung** der Ressourcen möglich. (Getzner 2012, 31) Ist das Pareto-Optimum erreicht, ist es nicht möglich, dass ein Individuum besser gestellt wird, ohne dass ein anderes Individuum schlechter gestellt wird. (Getzner 2012, 108) Es ist allerdings die Frage, ob eine Verteilung pareto-effizient oder gerecht erfolgen sollte, da etwa auch sehr ungleiche und somit ungerechte Verteilungen effizient sein können (Getzner 2012, 112) und bei der Pareto-Effizienz auf Verteilungsfragen resp. **Gerechtigkeit** keine Rücksicht genommen wird. (Getzner 2012, 31) Trotzdem schließen sich die beiden Prinzipien nicht automatisch aus.

Bei der **Mehrwertabgabe** wird der Fokus auf eine gerechte Verteilung gelegt, dennoch kann sie einen Beitrag zur Pareto-Effizienz leisten. Sollte das System der Mehrwertabgabe etabliert werden, erhält der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin durch eine Planänderung noch immer eine Wertsteigerung (Besserstellung), durch die Abschöpfung verbleibt noch immer ein Teil des Mehrwertes oder zumindest die erhöhten Nutzungsmöglichkeiten bei dem Grundstückseigentümer oder der Grundstückseigentümerin (weiterhin eine Besserstellung), und durch die eingehobenen finanziellen Mittel und die daraus finanzierten Maßnahmen entsteht für die Allgemeinheit ebenfalls eine Besserstellung. Deshalb ist das Pareto-Optimum vor der Planänderung noch nicht erreicht. Durch die Planänderung wird sich einer Pareto-Effizienz angenähert, ob das

Pareto Optimum erreicht wird, bleibt fraglich und ist auch fallabhängig. Es kommt aber zu einer effizienteren Nutzung des Bodens und gleichzeitig zu einer gerechteren Verteilung.

Durch die Mehrwertabgabe wird die Bodennutzung verteuert. (Getzner 2017b) Wenn die Nutzung teurer ist, kann davon ausgegangen werden, dass auch der **Boden effizienter genutzt** wird, um zukünftige Kosten zu vermeiden. Jede Neunutzung von einer anderen Fläche ist mit einer erneuten zwingenden Abführung der Mehrwertabgabe verbunden. Aus (Kosten-)Effizienzgründen wird darauf verzichtet werden und die Flächen, für die bereits eine Mehrwertabgabe geleistet wurde, werden effizienter genutzt resp. der vorgegebene Planungsrahmen ausgenutzt. Eine weitere Möglichkeit bestünde in der effizienteren Nutzung von bereits bebauten Flächen. Wird diese Nachverdichtung angestrebt, wäre es wichtig, dass die Mehrwertabgaben für neue Baulandwidmungen höher sind als jene für Aufzonungen, um einen Lenkungseffekt zu erzielen.

Durch die positiven externen Effekte – siehe oben – steigt der Grundstückspreis und die Privaten haben einen Gewinn. Aus Effizienzgründen ist es sinnvoll den Gewinn auch abzuschöpfen. (Getzner 2017b)

5.6. Zusammenfassung und Fazit

Die Mehrwertabgabe ist ein **fiskalisches Instrument** und hat durch die Generierung von hohen finanziellen Mitteln einen großen ökonomischen Effekt.

Nach der Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte setzt die Mehrwertabgabe genau bei der Erweiterung der **Verfügungsrechte** an, die den Grundstückswert erhöhen. Von dieser Werterhöhung ist im System der Mehrwertabgabe ein Teil abzuführen.

Die Herstellung von Infrastruktur durch die öffentliche Hand entspricht der Produktion von **positiven externen Effekten**. Diese Effekte haben eine wertsteigernde Wirkung auf die umliegenden Grundstücke ohne dass eine Leistung der Eigentümer und Eigentümerinnen erforderlich wäre und werden durch soziale Kosten finanziert. Mit der Abführung eines Teils der Wertsteigerung würden auch private Kosten entstehen, wodurch ein gewisser Ausgleich gegeben wäre.

Die Mehrwertabgabe entspricht dem **Verursacherprinzip**, da die Folgekosten der Planung zumindest indirekt an den Verursacher oder die Verursacherin weiter gegeben werden. Hier bleibt zu diskutieren, von wem (Eigentümer/Eigentümerin oder öffentliche Hand) der Realisierungswille ausgeht und wer somit tatsächlich Verursacher oder Verursacherin der Kosten ist.

Mit der Einführung der Mehrwertabgabe kann eine **effizientere Nutzung des Bodens** erreicht werden, da jede Neunutzung in Form einer erneuten Widmung oder Aufzonung und einer damit einhergehenden notwendigen Abführung der Mehrwertabgabe zusätzliche Kosten verursacht, weshalb man dies vermeiden wird. Eine Einführung der Mehrwertgabe würde zusätzlich einer gewissen **Steuergerechtigkeit** entsprechen.

Insgesamt gibt es einige **wirtschaftswissenschaftliche Theorien**, die Rahmenbedingungen für ein Mehrwertabgabenmodell vorgeben und in ihrer Logik auch die **Einführung eines solchen Modells befürworten resp. diese theoretisch untermauern**.

6. Fazit der theoretischen Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe

In der Diplomarbeit wird die **Verflechtung** von raumordnerischen Maßnahmen, dadurch bedingte Grundstückswertsteigerungen und eine gewisse Rückführung dieser Wertsteigerungen an die Allgemeinheit diskutiert.

Die Raumordnung sorgt mit Maßnahmen wie Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanänderungen für erhöhte Nutzungsmöglichkeiten, die wiederum zu **erhöhten Grundstückswerten** führen. Im Sinne der Planungs- und Ausgleichsgerechtigkeit sollte ein Teil dieser Mehrwerte an die **Allgemeinheit** rückgeführt werden.

So wie jedes Instrument gibt es auch bei der Mehrwertabgabe Aspekte, die für oder gegen eine Einführung sprechen. Die **Vorteile des Instruments** sind breit gefächert und enthalten finanzielle Vorteile, Vorteile für die Raumplanung und Vorteile im Sinne eines Ausgleichs. Allerdings gibt es rechtliche, steuerrechtliche und weitere Argumente, die gegen das Instrument sprechen. Die potentiellen Nachteile können jedoch durch die richtige Ausgestaltung umgangen werden, weshalb die **Einführung der Mehrwertabgabe durchaus zu befürworten ist**.

Auch aus **theoretischer Sicht** sprechen diverse Aspekte für eine Einführung. So ist die Mehrwertabgabe Teil einer aktiven Bodenpolitik, trägt zu einer gerechten Verteilung von Widmungsgewinnen bei und leistet einen Beitrag zum Allgemeinwohl. Sie fördert die Transparenz und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Die Mehrwertabgabe ist ein fiskalisches Instrument und hat durch die Generierung von hohen finanziellen Mitteln einen großen ökonomischen Effekt. Im Sinne des Verursacherprinzips werden die Folgekosten der Planung weitergegeben und die Mehrwertabgabe fördert eine effizientere Nutzung des Bodens.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Mehrwertabgabe als Instrument einen wertvollen Beitrag als Ausgleichsinstrument leistet und ihre Einführung auch zahlreiche Vorteile mit sich bringt. **Eine Einführung kann also aus raumordnerischer Perspektive, aber auch durch andere fachliche Disziplinen, befürwortet und empfohlen werden.**

2. Teil

Praktische Einbettung des Instruments der Mehrwertabgabe

an den Beispielen Schweiz und München

Im folgenden Kapitel werden zwei Beispiele der praktischen Anwendung der Mehrwertabgabe untersucht. Als Beispiele wurden der Mehrwertausgleich in der Schweiz und die Sozialgerechte Bodennutzung in München ausgewählt. In der Schweiz werden die Kantone Basel-Stadt und Bern näher untersucht. Die beiden Instrumente werden unter diversen Aspekten analysiert um so ein möglichst breites Verständnis für das Instrument zu bekommen.

7. Bundesebene – Mehrwertausgleich in der Schweiz beispielhaft anhand der Kantone Basel-Stadt und Bern

Das Konzept des Mehrwertausgleichs existiert bereits seit **1980** im Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) Art. 5. Die Kantone wurden seither angehalten „einen angemessenen **Ausgleich für planungsbedingte erhebliche Vor- und Nachteile** zu schaffen“. (VLP-ASPAN 2018a) Lange Zeit haben aber nur zwei Kantone, Basel-Stadt und Neuenburg, diesen Gesetzgebungsauftrag flächendeckend und konsequent umgesetzt. (Schöpp 2014, 6) Deswegen kam es bei der Revision des Raumplanungsgesetzes 2014 zu einer **verpflichtenden Einführung** des Mehrwertausgleiches. Die Kantone haben nun bis 2019 Zeit die notwendigen Regelungen umzusetzen. (VLP-ASPAN 2018a)

Im Folgenden wird die Schweizer Bundesregelung des Mehrwertausgleichs analysiert und die detaillierte Ausgestaltung wird beispielhaft an den Kantonen Basel-Stadt und Bern erläutert. Die beiden Kantone wurden ausgewählt, da es die Regelung in Basel am längsten gibt und die Regelung in Bern vergleichsweise jung ist. Basel ist außerdem ein Stadt-Kanton, während das Kantonsgebiet in Bern sowohl städtisch, als auch ländlich geprägt ist. Auf Grund dieser Unterschiede wurden die beiden Modelle für eine nähere Analyse betrachtet.

7.1. Planungssystem in der Schweiz

„Raumplanung bedeutet die Wahrnehmung der Verantwortung für den ganzen Lebensraum.“
(VLP-ASPAN 2017a, 1)

Das Planungssystem in der Schweiz unterteilt sich in **drei Ebenen** – Bund, Kantone und Gemeinden. (VLP-ASPAN 2017a, 1)

Das **nominale Raumplanungsrecht** erfasst nicht alle Aufgabenfelder des Staates, die raumwirksamen Auswirkungen haben. Folgende rechtliche Grundlagen sind ebenfalls von großer Bedeutung und sind daher Teil des funktionalen Raumplanungsrechts: Umweltrecht, Infrastrukturrecht, Landwirtschaftsrecht, Natur- und Heimatschutzrecht und das Boden- und Abgaberecht. Außerdem gibt es noch viele staatliche Planungen, die ebenfalls räumliche Effekte haben, wie etwa Infrastrukturen wie Straßen, öffentlichen Personennahverkehr, Eisenbahnen, Elektrizitätsleitungen, militärische Anlagen, etc. Diese Planungen erfordern ebenfalls eine Abstimmung mit der Raumplanung. (VLP-ASPAN 2017a, 9)

7.1.1. Bund

Der **Bund** ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben an das Bundesgesetz zur Raumplanung gebunden. (VLP-ASPAN 2017a, 3) In der Raumplanung hat der Bund ausschließlich die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung inne. Durch diese Beschränkung soll genügend Gesetzgebungsspielraum für die Kantone gewährleistet werden. (VLP-ASPAN 2017a, 2) Dadurch ergibt sich aber auch, dass es in der Schweizer Raumplanung eine Vielzahl an Begriffen und Instrumenten gibt, da die Begrifflichkeiten auch rechtlich nicht klar definiert sind. (VLP-ASPAN 2017a, 1)

Die **Grundsätze** beschäftigen sich im Besonderen mit den Zielvorstellungen und Planungsgrundsätzen, die für jede Planung Gültigkeit haben, den Planungsinstrumenten, Koordinationsregeln und Einzelfragen, die für die gesamte Raumplanung relevant sind, wie etwa die Größe der Bauzonen. Außerdem koordiniert und fördert der Bund die Raumplanung der Kantone

neben der Grundsatzgesetzgebung durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne. Die Koordination zwischen Bund und Kantonen erfolgt durch die Grundlagen und die Planungsinstrumente des Bundes, die Konzepte und Sachpläne. (VLP-ASPAN 2017a, 2)

7.1.2. Kantone

Die **Kantone** sollen die konkrete Umsetzung in der Form von Pläne übernehmen (VLP-ASPAN 2017a, 1) und sind damit für die „Schaffung“ der eigentlichen Raumplanung zuständig. Dafür stehen ihnen vier Instrumente, die Raumplanungs- und Baugesetze, die Richtpläne, die Nutzungspläne und die Baubewilligungen, zur Verfügung. (VLP-ASPAN 2017a, 3)

Die **Raumplanungs- und Baugesetze** sind eine kantonale Ausführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Raumplanung und werden von den Kantonen selbst erlassen. Sie sind darin aber an das Bundesgesetz gebunden, um so eine gewisse Rechtsvereinheitlichung zu erlangen. Bei Aspekten für die es keine Regelungen im Bundesrecht gibt, gibt es große Unterschiede zwischen den Kantonen. Dadurch ergibt sich auch eine oftmals unterschiedliche Verwendung von Begriffen, weshalb in den letzten Jahren eine Harmonisierung gefordert wurde. Die große Autonomie der Kantone hat zur Folge, dass die unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten beachtet werden können. (VLP-ASPAN 2017a, 3) Weiteres haben Kantone für ihr gesamtes Gebiet einen **Richtplan** zu erlassen. Im Richtplan wird festgelegt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten der einzelnen Ebenen aufeinander abgestimmt werden sollen und in welche Richtung sich die räumliche Entwicklung bewegen soll. Es handelt sich um einen „Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung“. Deshalb werden diese Pläne auch regelmäßig fortgeschrieben und mindestens alle 10 Jahre revidiert. (VLP-ASPAN 2017a, 4) Die **Nutzungspläne** sind verbindliche, parzellenscharfe Pläne, die definieren wie der Boden konkret genutzt werden darf. Sie bestimmen die Grenze zwischen Bauzone und Nichtbauzone. Die Größe der Bauzone wird wiederum vom Bund festgelegt. Diese Festlegung, die Planungsziele und -grundsätze müssen bei der Erstellung des Nutzungsplans berücksichtigt werden. Die Bestimmung einer Bauzone löst die Notwendigkeit zur späteren Erschließung und Baureifmachung aus. Um die Baureife zu erlangen kann gegebenenfalls eine Baulandumlegung notwendig werden, die in der Schweiz ohne die Zustimmung der Grundeigentümer oder Grundeigentümerinnen erfolgen kann. Die Regelung der Finanzierung der Baulanderschliessung ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Meist wird diese durch Beiträge an die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen weitergegeben. Die Erstellung der Nutzungspläne wird meist von den Kantonen an die Gemeinden abgegeben. (VLP-ASPAN 2017a, 4-5) Schlussendlich erteilen die Kantone noch die **Baubewilligungen**. Durch die Bewilligung wird geprüft, ob ein Vorhaben den Vorschriften des Raumplanungsrechtes entspricht. Nur wenn diese Prüfung positiv erfolgt, kann eine Baubewilligung erteilt werden. Auch die Kontrolle der Ausführung und etwaige Sanktionen sind Aufgabe der Kantone. (VLP-ASPAN 2017a, 5)

7.1.3. Gemeinden

Die **Gemeinden** bekommen einen Teil der Aufgaben von den Kantonen übertragen (VLP-ASPAN 2017a, 1), wobei in den meisten Kantonen der Gemeindeföderalismus sehr ausgeprägt ist. Ist dies der Fall erfolgt die Teilung meist folgendermaßen: Die Kantone übernehmen die behördenverbindliche Richtplanung, während die Gemeinden die grundeigentümergebundene **Nutzungsplanung** übernehmen. Die Nutzungsplanung legt insbesondere die Unterteilung in Bauzone und

Nichtbauzone, sowie die Art und das Maß der konkreten baulichen Nutzung innerhalb der Bauzonen fest. (VLP-ASPAN 2017a, 5-6) Die Bevölkerung muss schlussendlich den Nutzungsplänen in Abstimmungen zustimmen. (Kissling 2017) Zusätzlich erstellen die Gemeinden als Grundlage der Nutzungsplanung und zur Koordination **Leitbilder** und **Richtpläne**. Die Nutzungsplanung der Gemeinde wird maßgeblich von den Ebenen darüber beeinflusst. So soll etwa die Siedlungsentwicklung auf die Verkehrsknotenpunkte abgestimmt werden oder die Standorte für öffentliche Bauten werden bereits im kantonalen Richtplan festgelegt und müssen in die kommunale Nutzungsplanung übernommen werden. Auf der kommunalen Ebene gibt es häufig noch **Sondernutzungspläne**⁵², die sehr konkrete Bauvorhaben regeln und die Nutzungsplanung beachten müssen. Die Kantone übertragen meist die Baulanderschliessung, die Baulandumlegung und die Erteilung von Baubewilligungen an die Gemeinden. (VLP-ASPAN 2017a, 5-6) Grundsätzlich verfügen die Gemeinden in der Schweiz über eine hohe Gemeindeautonomie, wodurch sie viele Freiheiten haben, die sie auch verteidigen können.⁵³ (Giller 2017)

Grundsätzlich muss in der Schweiz die Bevölkerung einem Großteil der Planungen zustimmen, weshalb die Information der Bevölkerung über Maßnahmen und Planerstellungen einen hohen Stellenwert hat. (Kissling 2017)

7.1.4. Ziele der Schweizer Raumplanung

Das oberste **Ziel** der Schweizer Raumordnung ist der **haushälterische Umgang mit Boden**. Es sind nur etwa 30% der Landesfläche für eine intensive Nutzung durch die Bevölkerung geeignet und auf dieser begrenzten Fläche sollen alle Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Landwirtschaft, Freizeit, usw. möglich sein. Dadurch ergibt sich eine hohe Intensität der Bodennutzung, die eine sorgfältige Raumplanung erforderlich macht. Der Flächenverbrauch soll eingeschränkt werden und zukünftige Entwicklungen hauptsächlich durch Verdichtung und Umnutzung realisiert werden. Außerdem sollen die verschiedenen Bodennutzungen räumlich optimal zugeteilt werden, etwa durch die Konzentration von Siedlungsbauten. (VLP-ASPAN 2017a, 6-7) Das zweite Ziel ist die „**Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten** der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörde.“ (VLP-ASPAN 2017a, 7) Durch diese Koordination soll das oberste Ziel des reduzierten Bodenverbrauchs unterstützt werden. „Die Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten der Behörden auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung“ ist das dritte Ziel. (VLP-ASPAN 2017a, 7) Es soll ein Netz von kompakten Siedlungsgebieten unterschiedlicher Größe entstehen und damit ein **dezentraler Ansatz** verfolgt. Dies schließt auch den ländlichen Raum mit ein. Den Bedürfnissen der Menschen und der Umwelt wird bei der Zielverfolgung gleiches Gewicht eingeräumt, konkrete Entscheidungen sind deshalb eine Abwägungssache. (VLP-ASPAN 2017a, 7)

⁵² Andere Bezeichnungen: Gestaltungsplan, Überbauungsordnung, Bebauungsplan; Hier bedarf es keine Zustimmung der Bevölkerung. (Kissling 2017)

⁵³ Hier gab es in der Schweiz den Fall, dass die Gemeinde Münchenstein eine Mehrwertabgabe eingehoben hat, obwohl es auf kantonaler Ebene keine Rechtsgrundlage gab. Der Kanton erklärte das als ungültig. Schließlich hat das Bundesgericht entschieden, dass die Einhebung auf Basis des eidgenössischen Gesetzes durch die Gemeindeautonomie zulässig ist. (Giller 2017)

Um diese Abwägung der Planungsziele zu erleichtern, gibt es im Bundesraumplanungsgesetz einige **Planungsgrundsätze**⁵⁴, die als Entscheidungshilfe fungieren. Zusätzlich ist noch eine umfassende Interessensabwägung, die vom Raumplanungsgesetz verlangt wird, durchzuführen. (VLP-ASPAN 2017a, 8)

7.2. Aktuelle Situation in der Schweiz

„Während in städtischen Gebieten Bauland knapp ist, sind die Bauzonen in peripheren Lagen überdimensioniert. Es bedarf daher eines Instruments zur räumlichen Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven.“
(Müller-Jentsch 2011)

In der Schweiz herrscht ein **hoher Nutzungsdruck** auf die vorhandene Fläche, bedingt durch die stark beschränkte, besiedelbare Fläche⁵⁵, eine hochentwickelte Wirtschaft und einen hohen Wohlstand. Dem Umwelt- und Landschaftsschutz kommt eine hohe Bedeutung zu, auch weil der Tourismus ein wichtiger Zweig der Wirtschaft ist. Dennoch ist die Schweiz **stark verstädtert**, vor allem geprägt durch viele Klein- und Mittelstädte. Durch die hohe Dichte im Agglomerationsband des schweizerischen Mittellandes ist ein hochwertiger öffentlicher Verkehr möglich. Die Wirtschaft in der Schweiz ist geprägt durch die Dienstleistungsbranche. Durch eine Verlagerung weg von der Industrie ist eine verstärkte **Siedlungsentwicklung nach innen** auf Industriebrachen möglich. (VLP-ASPAN 2017a, 1)

Weiter verstärkt wird dieser Nutzungsdruck durch die **Bevölkerungsprognosen**. Im Jahr 2015 hatte die Schweiz 8,3 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen. Bis zum Jahr 2045 wird die Bevölkerung auf 10,2 Millionen anwachsen. (BFS 2015, 5) Deshalb ist die Schaffung von ausreichendem Wohnbau notwendig. Problematisch ist hier die Verteilung der Bauzonen. In peripheren Regionen gibt es **überdimensionierte Bauzonen**, während in Städten oder Agglomerationen notwendiges Bauland fehlt. Die Schweiz verfügt also nicht über zu geringe Bauzonen, sie befinden sich nur nicht am richtigen Ort, weshalb eine Verschiebung der vorhandenen Bauzonen erforderlich ist. (Müller-Jentsch 2010)

Problematisch für die nationale Raumplanung sind die **unterschiedlichen Räume** und ihre politische und kulturelle Vielfalt. Die Schweizer Raumplanung wird maßgeblich durch die **direkte Demokratie** geprägt, sowohl positiv durch teils innovative Lösungen, als auch negativ durch mangelnde Zusammenarbeit. (VLP-ASPAN 2017a, 1)

Aktuell besonders wichtig in der **Schweizer Raumplanung** ist, „die Zersiedelung zu stoppen und dadurch Kulturland und Landschaft zu schonen“. (Lezzi 2014, 136) Ferner ist „die zweckmäßige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes“ von Bedeutung. (Egloff 2008, 2) Diese Ziele sollen mit der Teilrevision des RPG erreicht werden. Am 3. März 2013 wurde die Gesetzesänderung von 62,9% der Stimmberechtigten angenommen. Dadurch ergibt sich die

⁵⁴ Die Planungsgrundsätze werden im Kapitel 7.7.4 „Gebundenheit der Abgabe und Mittelverwendung“ Seite 70 aufgezählt.

⁵⁵ Die besiedelbare Fläche beläuft sich auf etwa 13.000km², (VLP-ASPAN 2017a, 1) was in etwa 30% der Landesfläche entspricht.

Notwendigkeit die zu großen Bauzonen zu redimensionieren und die kantonalen Richtpläne innerhalb von fünf Jahren anzupassen. (Lezzi 2014, 136)

7.3. Entstehung des Instruments Mehrwertausgleich

Das Instrument des Mehrwertausgleichs hat in der Schweiz schon eine lange Geschichte, die sich auch auf den unterschiedlichen Ebenen abspielte. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die mittlerweile jahrzehntelange Entwicklungsgeschichte des Instruments gegeben.

7.3.1. Entstehungsgeschichte auf Bundesebene

Das erste Mal wurde die Mehrwertabgabe in der Schweiz Mitte der **siebziger Jahre** im 1. Entwurf des Bundesgesetz zur Raumplanung erwähnt. Sie war jedoch ein „Stolperstein“ bei der eidgenössischen Volksabstimmung im Jahr 1976. (Plattner 1992, 24) Deshalb wurde der Entwurf abgeschwächt und 1980 in dieser Form in Kraft gesetzt. (Schwarz 2015, 9) Seit diesem Zeitpunkt ist die Mehrwertabgabe im Raumplanungsgesetz des Bundes vorgesehen. (Müller-Jentsch 2012, 8)

Das **Raumplanungsgesetz**, das **1980** in Kraft getreten ist und bis 2014 gültig war, sah im Art. 5 RPG „einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die durch Planungen entstanden sind“ vor. (Bühlmann et al. 2013, 4)

Das Bundesgesetz enthielt zwar einen **zwingenden Gesetzgebungsauftrag** (Bühlmann et al. 2013, 4), jedoch sind nur wenige Kantone dieser Forderung nachgekommen. (Gilgen 2012, 578) Der Bund verfügte über keine Möglichkeit zur Sanktion um die Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags gegenüber säumigen Kantonen durchzusetzen. Dieses **Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten** war wahrscheinlich auch der entscheidende Grund, warum die meisten Kantone keine Mehrwertabgabe einführten. (Bühlmann et al. 2013, 4) Außerdem hatten viele Angst, dass es durch eine zusätzliche Abgabe zu einem Baustopp kommen würde. (Giller 2017) Die Praxis in Basel hat gezeigt, dass diese Angst unbegründet ist. (Dannenberger 2017)

Entscheidend für die Entwicklung der Mehrwertabgabe in der Schweiz war ein **Urteil des Bundesgerichts 1985**, das festlegt, dass Geldzahlung von Privaten für die Einzonung ihrer Parzellen und das vertragliche Festhalten dieser Vereinbarung rechtlich nicht fragwürdig ist. (Stirnemann 1992, 63)

Im Jahr 1991 wurde durch den Bund das „Anschlussprogramm Bodenrecht“ verabschiedet, das unter anderem Ausführungen zur Mehrwertabschöpfung resp. zu ihrer Revitalisierung beinhaltete. Im Jahr darauf, **1992**, wurde eine **breitere Einführung der Mehrwertabgabe** als aktuell und wichtig eingestuft, da es noch immer eine Vielzahl an Um- und Aufzonungen gab. (Muggli 1992, 5) Bis schließlich alle Schweizer Kantone die Mehrwertabgabe einführten, sollten weitere 27 Jahre vergehen. Hier bleibt die Frage offen, wie viele Einnahmen diesen Kantonen in dieser langen Zeitspanne entgangen sind.

Bereits im Jahr 1992 wurde von Personen aus der Schweizer Fachwelt kritisiert, dass es der Bund verabsäumt hat ausreichende Dringlichkeitsmaßnahmen, die den Bodenmarkt regulieren sollten, zu veranlassen. Damals wurde prophezeit, dass die Boomzeiten auf dem Bodenmarkt bereits wieder vorüber sind. (Muggli 1992, 5) Dieser Punkt ist noch immer ein großer Kritikpunkt, da es die

Meinung gibt, dass die verpflichtende Einführung des Mehrwertausgleichs in der Schweiz zu spät kommt.

Die Einführung der Mehrwertabgabe wurde auch mehrmals in **Volksabstimmungen** durch die Bevölkerung abgelehnt, etwa in Solothurn im Februar 1992 oder im Kanton Schaffhausen. (Muggli 1992, 6)

Zwar hatten bis zur Revision des RPG viele Gemeinden dem Gesetzgebungsauftrag nicht direkt Folge geleistet. Dennoch hatte sich in der Schweiz eine gewisse Praxis in vielen Kantonen etabliert, die **andere Regelungen** anwandten, die von ihnen als ausreichender Ausgleich erachtet wurden. (Gilgen 2012, 578) Hier gab es je nach Kanton und selbst innerhalb der Kantone große Unterschiede und keine einheitlichen Regelungen.

So gab es in fast allen Kantonen eine „**verkappte Abschöpfung** von planungsbedingten Mehrwerten“. (Locher 1992, 13) Diese fand im Rahmen der Besteuerung von Grundstücksgewinnen ihre Anwendung. Die **Grundstücksgewinnsteuer** bezog sich allerdings nicht ausschließlich auf Mehrwerte, die durch Planungsakte entstanden sind, sondern auch auf marktbedingte Gewinne oder Konjunkturschwankungen. Im Sinne des damaligen RPG waren nur planungsbedingte Mehrwerte Gegenstand der Abgabe, die durch Planungen entstanden sind, also hauptsächlich Zonen- und Erschließungsmehrwerte. Im Rahmen der Grundstücksgewinnsteuer wurden aber auch ausstattungsbedingte Merkmale erfasst, die zum Beispiel durch die Errichtung von Schulen oder Verkehrsanlagen entstehen. (Locher 1992, 13) Solche Aspekte werden bei Modellen, die sich ausschließlich auf die Mehrwertabgabe beziehen, nicht berücksichtigt, da die Mehrwertabgabe nur auf planungsbedingte Mehrwerte abzielt.⁵⁶

Viele Kantone wickelten die Mehrwertabgabe auch über die sogenannte **vertragliche Mehrwertabschöpfungen** durch öffentlich-rechtliche Verträge ab. Bei einer solchen Ausgestaltung spielt jedoch die Verhandlungsmacht eine große Rolle, was wiederum die Gleichbehandlung, Transparenz und Investitionssicherheit negativ beeinflusst. (Lezzi 2014, 139) Über diese Verträge wurden diverse Leistungen vereinbart, wie etwa die kostenlose Abgabe von Flächen für öffentliche Nutzungen, die Bereitstellung von Infrastruktur, die öffentlich zugänglich war etwa in Form von Parks oder Grünflächen, die Errichtung von Kindergärten oder anderen sozialen Einrichtungen, die Förderung des öffentlichen Verkehrs oder die Erneuerung historisch wertvoller Bauwerke. Schlussendlich kamen diese Leistungen oft den Vertragspartnern resp. Vertragspartnerinnen selbst wieder zugute, da sie in der Nähe ihrer Liegenschaft umgesetzt wurden und somit diese aufwerteten. (Bühlmann et al. 2013, 11)

Bis zum Jahr 2014 gab es nur in den Kanton Basel-Stadt (seit 1977), dem Kanton Neuenburg (seit 1986), dem Kanton Genf (2011) und dem Kanton Thurgau (2012) Gesetze zur Abschöpfung von Mehrwerten. (Lezzi 2014, 138)

Schlussendlich kam es zur Einführung des revidierten Raumplanungsgesetzes inklusive der Mehrwertabgabe, um die sogenannte **Landschaftsinitiative** zu verhindern. Die Landschaftsinitiative wurde im Jahr 2008 von Landschafts- und Umweltverbänden eingereicht. Der Auslöser für die

⁵⁶ Für nähere Informationen zu den unterschiedlichen Arten von Mehrwerten siehe Kapitel 11.8.1 „Anwendungsfälle resp. Abschöpfungsfälle“ Seite 213

Initiative war die Ansiedlungsanfrage eines amerikanischen Pharmakonzerns. Der Konzern hätte eine Fläche von 50ha benötigt. Der Kanton Freiburg fand eine solche Fläche, es handelte sich dabei allerdings um beste landwirtschaftliche Fläche in Insellage. Viele Umweltverbände und Experten und Expertinnen aus der Raumplanung empfanden dies als Skandal, vor allem da das Bundesamt für Raumentwicklung dagegen keine Handhabe hatte. (Schneider 2017)

Die Initiative hätte massive Auswirkungen zur Folge gehabt. Sie sah auf Verfassungsebene ein Bauzonenmoratorium, also keine Vergrößerung der Bauzone, für 20 Jahre vor und hätte Kompetenzen der Raumplanung zum Bund verschoben. Einzonungen wären nur möglich gewesen, wenn an einer anderen Stelle ausgezont werden würde. Dadurch wären vor allem Kantone betroffen gewesen, die davor sparsam mit Einzonungen umgegangen sind. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2012, 1)

Der Bund hat gemeinsam mit den Kantonen deshalb eine revidierte Fassung des Raumplanungsgesetzes, als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative, erarbeitet. Darin waren Maßnahmen gegen die Zersiedlung und Bestimmungen zur Mehrwertabgabe enthalten. Die Landschaftsinitiative wurde unter der Bedingung zurückgezogen, dass das revidierte Raumplanungsgesetz in Kraft gesetzt wurde. Da der Landschaftsinitiative auf Grund vorheriger Abstimmungen zu raumplanerischen Themen durchaus reelle Chancen eingeräumt wurden, war man bemüht das Raumplanungsgesetz in Kraft zu setzen. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2012, 1)

Das **revidierte Raumplanungsgesetz** auf Bundesebene vom 15. Juni 2012 wurde am 3. März 2013 mit klarer Mehrheit angenommen (Bühlmann et al. 2013, 2) und ist seit 2014 in Kraft.

7.3.2. Entstehung und bisherige Praxis im Kanton Basel-Stadt

Die erste Vorlage für die Einführung einer Mehrwertabgabe in Basel stammt aus dem Jahr 1975 und entstand im Rahmen einer Quartiersplanung. Diese wurde bereits im Juni 1977 durch den Großen Rat⁵⁷ genehmigt inklusive eines Paragraphen, der die Minderwertentschädigung regelte. (Plattner 1992, 24) Die damaligen Regelungen waren im Hochbaugesetz 1977 enthalten. (Egloff 2008, 6)

Nur etwas mehr als einen Monat nach der Genehmigung wurde von dem Hausbesitzer-Verein Basel ein Referendum eingereicht, da sie in dem neuen Instrument eine Revolutionierung des Eigentumsbegriffs und den Beginn der Sozialisierung des Bodens sahen. Es wurde außerdem eine Mieterhöhung durch die Einführung des Instruments befürchtet. Im Dezember 1977 wurde das Konzept der Mehrwertabgabe schließlich in einer **kantonalen Volksabstimmung** mit einem Anteil von 55% Ja-Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 33,8% angenommen. Schließlich wurde im Jahr 1978 das Instrument vom Regierungsrat genehmigt. (Plattner 1992, 24)

Von Seiten der Bürger und Bürgerinnen wurde eine Beschwerde beim **Bundesgericht** eingereicht. Dieses bestätigte die Mehrwertabgabe und der Abschöpfungssatz wurde auf 40% festgelegt. (Plattner 1992, 24-25)

Im Entwurf von 1976 war festgeschrieben, dass sich der abgeschöpfte Mehrwert in einem Bereich von 40-60% bewegen muss, es aber für jeden Fall einen eigenen Beschluss gibt. Hier sind die

⁵⁷ Die kommunale und kantonale Legislative in einem. (Plattner 1992, 24)

„angestrebte städtebauliche Entwicklung, die Belastung der Infrastruktur und das Maß der Nutzung zu berücksichtigen.“ 1978 kam es zu einer Änderung und einer **Staffelung des Abgabensatzes** abgestimmt auf das Bauprojekt: (Plattner 1992, 29)

- 40% des Mehrwertes werden in Wohnzonen für zwei- und dreigeschossige Bauten fällig
- 50% des Mehrwertes werden in gemischten Wohn- und Gewerbebezonen für vier- und fünfgeschossige Bauten fällig und
- 60% des Mehrwertes werden in den Kernzonen für fünf- oder sechsgeschossige Bauten und in der Industriezone fällig. (Plattner 1992, 29)

Das Modell wurde jedoch durch eine **staatsrechtliche Beschwerde** vor dem Bundesgericht angefochten. In einem Urteil aus dem Jahr 1979 äußerte sich das Bundesgericht zum Baseler Modell und entschied, dass eine Abschöpfung von bis zu 60% bzw. 80% des Mehrwertes die Eigentumsгарantie nicht verletzt⁵⁸ und dass eine Einhebung von Mehrwertabgaben keinen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit bedeutet. Außerdem wurde festgelegt, dass Mehrwertabgaben grundsätzlich den gleichen Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen wie Steuern unterliegen. Außerdem ist es nicht zulässig, dass die Bemessungskriterien nicht direkt im Gesetz definiert werden, sondern nur in den Verordnungen des Regierungsrates. Dadurch hat die Behörde einen unzulässigen Handlungsspielraum, sofern ein Abgabensatz vorgesehen ist, der 40% übersteigt. (Plattner 1992, 29–30)

Einerseits bedeutet dieses Urteil eine **grundsätzliche Zustimmung zum Instrument** der Mehrwertabgabe, andererseits ist für eine Abschöpfung über 40% aber auch eine **gesetzliche Grundlage** notwendig. (Plattner 1992, 30)

1999 wurden die Regelungen im Hochbaugesetz durch das Bau- und Planungsgesetz (BPG) abgelöst. Die Höhe der Mehrwertabgabe betrug 50% und wurde fällig bei Vorteilen, die entstehen, wenn sich die Geschoßfläche durch „Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan, oder durch eine Bewilligung“ vergrößert. (Egloff 2008, 6–7) Damals wurde auch die Zweckbindung der Mittel für öffentliche Grünanlagen eingeführt,⁵⁹ davor flossen sie in die allgemeine Staatskassa. (Giller 2017)

7.3.3. Entstehung und bisherige Praxis im Kanton Bern

Bereits seit 1985 gab es in Gemeinden des Kanton Berns Regelung für Ein-, Auf-, und Umzonungen. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 5) In der bisherigen Praxis im Kanton Bern wurde die Mehrwertabgabe über die **Grundstücksgewinnsteuer** eingehoben, ergänzend gab es eine freiwillige vertragliche Abschöpfung auf Gemeindeebene. Diese Regelung war nach der Revision des RPG nicht mehr ausreichend. (Neuhaus 2015, 11)

Den **Gemeinden** ist es entsprechend dem kantonalen Baugesetz (BauG) zugestanden, eine Teil des Mehrwertes abzuschöpfen. Diese Abschöpfung wurde auf **vertraglicher Basis** mit dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin vereinbart. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2012, 4) Ein Ausgleich der Mehrwerte konnte bei Ein-, Auf- und

⁵⁸ Dieses Urteil wird im Kapitel 7.8.1 „Höhe des Abgabensatzes“ Seite 74 näher beschrieben.

⁵⁹ Nähere Informationen zur Mittelverwendung im Kanton Basel siehe Kapitel 7.7.4 „Gebundenheit der Abgabe und Mittelverwendung“ Seite 70.

Umzonungen, sowie bei Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften verlangt werden, wobei der Abgabesatz bei 40% lag. Die Ausgleichsleistungen konnten in Geld- oder Sachleistungen verlangt werden. Die Abgabe wurde grundsätzlich fällig bei Rechtskraft der Planung, überstieg sie 50.000 Franken musste der Restbetrag nach Baufertigstellung resp. maximal nach 15 Jahren nach Rechtskraft der Planung geleistet werden. Die Mittel wurden für Verkehrsanlagen, den öffentlichen Raum oder Stadtgrün eingesetzt. (Stadt Bern 2010, 1-4) Etwa 70% der Gemeinden, sowohl städtische als auch ländliche, haben dieses Instrument angewendet. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2012, 4) Tendenziell haben Städte und größere Gemeinden höhere Sätze eingehoben und auch bei Um- und Aufzonungen die Mehrwertabgabe angewandt. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2015, 30)

Durch die **Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetz** kommt es zu Rechtsgleichheit bei der Mehrwertabschöpfung und Wettbewerbsverzerrungen werden beseitigt. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2012, 4) Die Regelung der Mehrwertabgabe über öffentlich-rechtliche Verträge wurde teils als willkürlich angesehen, da Gemeinden im selben Kanton Verträge mit Grundstückseigentümern resp. Grundstückseigentümerinnen mit unterschiedlichen Inhalten schlossen. Es war auch immer die Gefahr gegeben, dass nicht die geeignetsten Flächen eingezont wurden, sondern jene bei denen ein Vertrag möglich war. (Egloff 2008, 6) Auf Seiten der Grundeigentümer und Grundeigentümerin gab es das Gefühl, dass sie durch diese vertragliche Lösung teilweise genötigt wurden diesen zu unterzeichnen oder ihr Grundstücke wäre nicht eingezont worden. (Hunyady 2017b) Trotzdem gab es kaum gerichtliche Auseinandersetzungen bezüglich des Instruments. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2015, 56) Im Vergleich zur bisherigen Praxis ging durch die Revision natürlich eine gewisse Flexibilität verloren und die Mindestvorgabe des Bundes enthält weniger Abschöpfungsfälle und eine reduzierte Abgabehöhe.

Bei der Einführung der Revision des RPG wurde die Mehrwertabgabe im Kanton Bern durchaus **kontrovers diskutiert**, wobei unter anderem die Zuständigkeit und Verteilung der Mittel aus der Mehrwertabgabe Themen waren. (Neuhaus 2015, 4) Die Änderungen stellen jedoch nur eine Teilrevision und keinen Paradigmenwechsel dar. Es wurden die Handlungsspielräume genutzt und die notwendigen Änderungen nach dem Motto „So viel wie nötig – so wenig wie möglich“ umgesetzt. (Neuhaus 2015, 17)

7.4. Notwendigkeit der verpflichtenden Umsetzung

Die Einführung der Mehrwertabgabe geschah jedoch nicht nur vor der Drohkulisse der Umsetzung der Landschaftsinitiative, sondern es gab und gibt auch zahlreiche Aspekte, die eine Umsetzung notwendig machen.

Die Raumplanung in der Schweiz weist dem Boden gewisse **Nutzungsmöglichkeiten** zu. Damit werden für den Betroffenen oder die Betroffene Vor- resp. Nachteile geschaffen. Bodenverändernde also bauliche Nutzungen haben einen deutlich höheren Wert als bodenerhaltende Nutzungen, wie landwirtschaftliche Nutzungen. Auch innerhalb der Bauzone können nochmals Unterschiede bestehen. Durch raumplanerische Maßnahmen entstehen dadurch **Ungleichheiten**, weshalb der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung nur eingeschränkt gilt. Das schweizerische

Recht sieht jedoch im Sinne der Gerechtigkeit und Lastengleichheit einen **Ausgleich** von planungsbedingten Vor- und Nachteilen vor. (Bühlmann et al. 2013, 2)

Der Mehrwert entsteht durch einen hoheitlichen Planungsakt und nicht durch Handlungen des Grundeigentümers resp. der Grundeigentümerin. Es handelt sich ökonomisch gesehen also um ein **unverdientes Einkommen**. (Müller-Jentsch 2012, 9) Ein Teil dieses Einkommens sollte daher der Allgemeinheit zugutekommen. (Müller-Jentsch 2010)

Bei gewissen negativen Auswirkungen von Planungen ist die öffentliche Hand in der Schweiz zu Entschädigungen verpflichtet. So werden etwa bei Rückwidmungen von Bauland in Grünland die Wertminderung vom Staat entschädigt, da es sich um materielle Enteignung handelt.⁶⁰ (Müller-Jentsch 2012, 9) Deshalb ist es ökonomisch und planerisch nicht gerechtfertigt, dass die Planungsmehrwerte privat bleiben, während die **Planungsminderwerte** von der Allgemeinheit übernommen werden. (Müller-Jentsch 2010) Es muss also sowohl ein Ausgleich von Planungsmehrwerten, als auch von Planungsminderwerten stattfinden. (Gilgen 2012, 578) Diese Symmetrie wird als Planungsgerechtigkeit beschrieben.⁶¹

In der Schweiz ergibt sich die Notwendigkeit für eine Mehrwertabgabe aus einem raumordnerischen Spannungsfeld heraus. Die schweizerische Bundesverfassung (BV) und das Raumplanungsgesetz schreiben einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden vor. Dennoch verfügen viele Gemeinden, vor allem im ländlichen Raum, über zu große Bauzonen. Eine **Rückzonung**⁶² dieser Bauzonen ist zwar in der Schweiz zulässig, muss aber entschädigt werden, da es sich um eine materielle Enteignung handelt. Für diese Entschädigungen fehlen vielen Gemeinden aber die notwendigen **finanziellen Mittel**. (Schöpp 2014, 6) Durch die Einhebung der Mehrwertabgabe können die fehlenden finanziellen Mitteln generiert und so die notwendigen Rückzonungen durchgeführt werden.

Durch Planänderungen können **drastische Wertsteigerungen** entstehen. So liegt der Preis pro m² Grünland etwa bei 10 CHF, da die Grünlandpreise reguliert sind. Durch eine Neuwidmung kann der Preis auf 100 bis 1.000 CHF pro m² steigen. (Müller-Jentsch 2012, 9) Der Wert kann sich also verzehnfachen bis verhundertfachen. (Müller-Jentsch 2010)

Außerdem profitiert in der Schweiz nur ein **kleiner Teil der Bevölkerung** von diesen Mehrwerten. Flächen, die neu eingezont werden, sind größtenteils vorher Landwirtschaftsland. Entsprechend bäuerlichem Bodenrecht ist es Landwirten und Landwirtinnen vorbehalten solche Flächen zu besitzen. Lediglich 4% der Bevölkerung sind Landwirte oder Landwirtinnen, weshalb die planungsbedingten Gewinne hauptsächlich einer kleinen privilegierten Gruppe zu kommen. (Müller-Jentsch 2010)

⁶⁰ Unter Umständen ist jedoch nicht in jedem Fall eine Entschädigung fällig, da nur Entschädigungen geleistet werden, wenn die Planung der Gemeinde von Beginn an eine raumplanungsgesetzkonforme Planung war. Sind gewisse Bauzonen so dermaßen überzont, dass eigentlich nicht von einer raumplanungsgesetzkonformen Nutzungsplanung gesprochen werden kann und eigentlich nie Bauzonencharakter bestanden hat, ist keine Entschädigung notwendig. Hier ist die Rechtsprechung jedoch durchaus kompliziert und eine genaue Prüfung notwendig. (Kissling 2017)

⁶¹ Für nähere Informationen zur Planungsgerechtigkeit siehe Kapitel 2.2.2 „Grundgedanke und Ziele des Instruments der Mehrwertabgabe“ Seite 18.

⁶² Zuteilung der Flächen von der Bauzone zur Nicht-Bauzone, synonym mit Auszonung verwendet.

Staatliche Eingriffe in den Bodenmarkt erhöhen den Widmungsgewinn weiter, da Landwirtschaftsland nur zum landwirtschaftlichen Ertragswert gehandelt werden darf, welcher meist niedriger als der tatsächliche Marktwert ist. Dadurch vergrößert sich der Preissprung bei einer Planänderung von Landwirtschaftsland zu Bauland weiter. (Müller-Jentsch 2010)

Die Mehrwertabgabe bewirkt eine Reduzierung der Rente, wodurch ein geringerer politischer Druck auf den Gemeinden lastet neues Bauland auszuweisen und somit ein **haushälterischer Umgang** mit der Ressource Boden erreicht werden kann. (Müller-Jentsch 2012, 9)

7.5. Das Instrument Mehrwertausgleich

*„Aus Gründen der Gerechtigkeit sollen erhebliche Vor- und Nachteile angemessen ausgeglichen werden.“
(Eberle 2007, 21)*

Das Raumplanungsgesetz auf Bundesebene enthält die **Mindestregelungen** zur Schaffung eines Planungsausgleichs. (Bühlmann et al. 2013, 5) Ein Teil davon ist der Ausgleich von Mehrwerten, der sogenannte Mehrwertausgleich, der durch die Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten hergestellt werden soll.

7.5.1. Definition und Rahmenbedingungen des Instruments

Die Rahmenbedingungen für den Mehrwertausgleich gibt das Bundesgesetz über die Raumplanung vor. Darin ist in Art. 5 Abs. 1 festgelegt, dass die Kantone einen **Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile** zu schaffen haben. (RPG 1980) Die Ausgleichsidee umfasst also sowohl die planungsbedingten Mehrwerte, als auch die planungsbedingten Minderwerte. (Schwarz 2015, 4)

In der Schweiz werden die planungsbedingten Vor- und Nachteile als **ungewollte Nebenfolge** der Planung verstanden. Deshalb wird es als ungerecht empfunden, „wenn einzelne Betroffene die Folgen von staatlichen Maßnahmen zu tragen haben.“ (Eberle 2007, 21) Es soll aber auch zu einer **Korrektur der Ungleichverteilung** von Nutzungschancen, die durch die Raumplanung entsteht, kommen. (Stalder 2015 nach Schwarz 2015, 3) Mit dem Planwertausgleich soll „gewissen wirtschaftlichen Auswirkungen planerischer Maßnahmen ... aus Gründen der Gerechtigkeit und Lastengleichheit“ begegnet werden. (VLP-ASPAN et al. 2013, 6)

Die Mehrwertabgabe wird nicht voraussetzungslos geschuldet. Sie knüpft an bestimmte Vorteile an, die durch Planungsmaßnahmen des Gemeinwesens entstanden sind und die sich auf ein bestimmtes Grundstück beziehen. (Egloff 2008, 5) Aus sozialpolitischer Sicht sollte der Staat möglichst dort Steuern und Abgaben einheben, wo es zu „unverdienten“ Wertzuwächsen kommt. Dadurch wird die Abgabe als weniger belastend empfunden. (Egloff 2008, 8)

Um eine Umsetzung der bundesrechtlichen Regelung zu garantieren wurden **Sanktionen** festgelegt. Diese betonen den Durchsetzungscharakter des Instruments. Die Kantone haben eine fünfjährige Anpassungsfrist, die bis zum 1. Mai 2019 läuft, innerhalb derer sie die Regelungen des Mehrwertausgleichs umsetzen müssen. Andernfalls dürfen sie entsprechend Art. 38a Abs. 5 RPG keine neuen Bauzonen ausscheiden, es herrscht dann ein sogenanntes „**Bauzonenmoratorium**“. (Aemisegger 2016, 632)

Die **Mehrwertabgabe** soll planungsbedingte Vorteile ausgleichen. Relevant sind in diesem Zusammenhang ausschließlich Planungen nach RPG. Dies sind „insbesondere die Zonenmehrwerte, aber auch Erschliessungsplan-, Bewilligungs- und Parzellarordnungsmehrwerte“. Richtplan- und Ausstattungsmerkmale werden nicht berücksichtigt. (Egloff 2008, 4) Auch Aufwertungen, etwa durch Planungen nach dem Straßengesetz, spielen keine Rolle.⁶³ (Schwarz 2015, 3)

„Der Mehrwert ist also die **Differenz zwischen den geschätzten Landwerten vor und nach den raumplanerischen Massnahmen**“. (Lezzi 2014, 137) Raumplanerische Maßnahmen sind etwa Einzonungen, Auf- oder Umzonungen.⁶⁴ Durch die Mehrwertabgabe kann die öffentliche Hand einen Teil der Vorteile vom Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin abschöpfen (Lezzi 2014, 137) und sie der Allgemeinheit zuführen. Es handelt sich dabei um eine einmalige Abgabe.

Bei der Mehrwertabgabe stehen „Vor- und Nachteilsausgleich (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} RPG), Siedlungsentwicklung nach innen, Verdichtung, bedarfsgerechte Ausscheidung der Bauzonen (Art. 15 RPG) sowie Verfügbarkeit des Baulandes (Art. 15a RPG)“ im Vordergrund. (Aemisegger 2016, 632)

Die Mehrwertabgabe ist schwer in das bestehende Schweizer Abgabensystem einzuordnen. Der Unterschied zu einer herkömmlichen Steuer besteht darin, dass sie nicht voraussetzungslos geschuldet ist. Die Mehrwertabgabe ist aber auch kein Entgelt für eine staatliche Leistung. Sie knüpft zwar an einen individuellen Sondervorteil an, der durch staatliche Maßnahmen geschaffen wurde. Dies geschieht aber nicht um die konkreten Planungskosten zu decken, sondern vielmehr um einen Ausgleich der planerischen Vor- und Nachteile zu erreichen. Die Mehrwertabgabe wird teilweise als Gemengsteuer⁶⁵, als kostenunabhängige Kausalabgabe oder einfach als eine **neue Kategorie von öffentlichen Abgaben** klassifiziert. (Bühlmann et al. 2013, 3-4)

Teil des Planwertausgleiches ist neben der Mehrwertabschöpfung die **Minderwertentschädigung**.⁶⁶ Bereits in der Bundesverfassung Art. 26 Abs. 2 ist geregelt, dass Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, vollumfänglich entschädigt werden müssen. Deshalb ist es nicht mehr zwingend notwendig dies im RPG oder eine kantonale Regelung festzulegen. (Egloff 2008, 3) Dennoch legt Art. 5 Abs. 2 RPG fest, dass Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, und durch eine Planung entstanden sind, voll zu entschädigen sind. Diese Entschädigungszahlungen können im Grundbuch angemerkt werden. (RPG 1980) Hierzu gibt es in der Schweiz bereits eine umfassende Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt auf die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung. (Bühlmann et al. 2013, 4)

Die Minderwertentschädigung ist im **Kanton Basel-Stadt** im §§125 und 126 BPG geregelt. Um die Minderwertentschädigung zu erhalten, ist eine Forderung dieser anzumelden. Die Entschädigung kann nur erfolgen, wenn die Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt und innerhalb

⁶³ Anzumerken ist hier, dass es in der Schweiz möglich und üblich ist die Realisierung von öffentlichen Erschliessungsanlagen, die für die Überbauung eines Grundstückes notwendig sind, vertraglich an die Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen weiterzugeben. (AGR 2017, 5-6)

⁶⁴ Für nähere Informationen zu den Abgabetatbeständen siehe Kapitel 7.7.2 „Abgabetatbestände“ Seite 68

⁶⁵ Eine Gemengsteuer ist in der Schweiz eine „öffentliche Abgabe, bei der eine Gebühr mit einer Steuer verbunden wird, indem die Abgabe zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erscheint, aber in ihrer Höhe nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird“. (Bühlmann et al. 2013, 4)

⁶⁶ Der Fokus dieser Diplomarbeit liegt jedoch auf der Mehrwertabgabe, weshalb die Minderwertentschädigung hier nur kurz erläutert wird ohne bei der Analyse in die Tiefe zu gehen.

eines Jahrs bei der Gebietskörperschaft beantragt wird, die die Beschränkung verfügt hat. Die Entscheidung, ob und inwieweit die Ansprüche anerkannt werden, liegt bei der Gebietskörperschaft. Gegen abgelehnte Ansprüche kann rechtlich vorgegangen werden. (BPG 1999)

Der Kanton Bern regelt die Minderwertentschädigung nicht nochmals im kantonalen Recht.

Ursprünglich war die Minderwertentschädigung als Einheit mit der Mehrwertabgabe nicht vorgesehen. Die Legislative erachtete es aber als äußerst wichtig, dass mit der Regelung der Mehrwertabgabe auch klare Regeln für Minderwerte, die durch Planungen entstehen, geschaffen werden. (Plattner 1992, 30)

7.5.2. Ziele des Instruments

„Die Mehrwertabgabe ist nicht primär fiskalisch motiviert. Es stehen Aspekte der individuellen und kollektiven Gerechtigkeit sowie der Rechtsgleichheit im Vordergrund.“
(Waldmann/Hänni, 2005 nach Egloff 2008, 5)

Die Einführung einer Mehrwertabgabe verfolgt zwei Hauptziele und ein Nebenziel. Einerseits soll eine „**Symmetrie** zwischen durch den Staat entschädigungspflichtigen Aus- und Rückzonungen und bislang kaum abgabepflichtigen Ein-, (Auf- und Um-) zonungen“ geschaffen werden. Außerdem sollen die **überschüssigen Bauzonenreserven** reduziert werden um somit eine optimierte, räumliche Verteilung von unüberbauten Bauzonen zu erreichen. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 3)

Als Nebenziel werden **finanzielle Mittel** generiert, die für planerische Maßnahmen der Innenentwicklung, zum Erhalt des Kulturlandes (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 3) oder zur Finanzierung von Minderwerten, die im Zuge einer Auszonung⁶⁷ entstehen, herangezogen werden können. (Schöpp 2014, 6)

Vor allem die **Rückzonung** ist auf Grund der gegebenen überdimensionierten Bauzonen notwendig, wurde bisher aber auf Grund der hohen finanziellen Kosten nicht vorgenommen. Da es sich bei Rückzonungen um materielle Enteignung handelt, würde eine Entschädigungszahlung fällig werden. „Aus ökonomischer und ökologischer Sichtweise wäre daher die ideale Lösung eine räumliche Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven und eine räumliche Siedlungsverdichtung mithilfe der Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung.“ (Schöpp 2014, 6)

Durch die bundesrechtliche Mindestregelung für Neueinzonungen als Mindestabschöpfungsfall soll der Anreiz zu Neueinzonungen reduziert werden, damit die bestehenden **Bauzonenflächen** möglichst wenig ausgedehnt werden. (Bühlmann et al. 2013, 6) Die Mehrwertabgabe soll zusätzlich die **Siedlungsentwicklung nach innen** fördern, weshalb Um- und Aufzonungen von einer verpflichtenden Abgabe ausgenommen wurden. (Bühlmann et al. 2013, 6)

Außerdem wird auf einen **positiven Effekt gegen Baulandhortungen** gehofft. (Schöpp 2014, 6)

⁶⁷ Auszonung beschreibt die Zuordnung einer Fläche von Bauland zu Nichtbauland und wird synonym mit Rückzonung verwendet.

7.6. Rechtliche Verankerung des Instruments Mehrwertausgleich

Auf Bundesebene findet sich der **Mindestinhalt** der Regelungen zur Mehrwertabgabe im Art. 5 RPG. Die Kantone müssen auf dieser Basis eigene Regelungen erlassen, sogenannte **Ausführungsgesetzgebungen**. (VLP-ASPAN 2018b) Im Moment⁶⁸ haben 17 Kantone Regelungen, die in Kraft sind oder wo die Bestimmungen angenommen wurden⁶⁹, die übrigen neun Kantone erarbeiten im Moment Bestimmungen. (VLP-ASPAN 2018c)

Die Regelungen des Bundesgesetzes geben den Kantonen einen umfassenden **Gesetzgebungsspielraum**. (Aemisegger 2016, 635) Entsprechend der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen und Gemeinden soll es ausdifferenzierte Regelungen geben. (Aemisegger 2016, 638) Vor allem die Regelungen hinsichtlich Abgabenhöhe und Abgabentatbestand müssen an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden. Eine reine Umsetzung der Mindestregelungen würde dem Sinn des Bundesrechts widersprechen, weshalb die Kantone ihren Gemeinden ausreichend Spielraum einräumen müssen. (Aemisegger 2016, 635)

Da es sich bei der Mehrwertabgabe um eine **öffentlich-rechtliche Abgabe** handelt, braucht es zumindest für die Grundzüge des Instruments ein formelles Gesetz. (AGR 2017, 2) Darin müssen zumindest die Abgabepflichtigen, die Abgabentatbestände, die Grundzüge der Messung, der Abgabesatz und etwaige Ausnahmen festgelegt werden. (Hunyady 2017a, 22)

Die Mindestregelung des Bundes, 20% bei Neueinzonungen, ist zwingend gesetzlich resp. hoheitlich durch den Erlass einer Verfügung⁷⁰ zu regeln. Darüber hinaus ist es möglich vertragliche Regelungen⁷¹ zu treffen. (VLP-ASPAN 2013, 8)

Bei der Mehrwertabgabe sind die „**verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen** wie Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit, Rechtsgleichheit, Treu und Glauben, Willkürverbot, Verhältnismässigkeitsgebot“ zu beachten. (Aemisegger 2016, 638) Außerdem sollte die Ausgestaltung so erfolgen, dass die Akzeptanz für das Instrument von allen Akteuren und Akteurinnen gegeben ist. Durch transparente Regelungen kann Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt werden. (Aemisegger 2016, 638)

Grundsätzlich ist die **politische Akzeptanz** des Instruments durch die eidgenössische Volksabstimmung vom 3. März 2013 hoch. Allerdings wird das Instrument nicht überall gleich aufgenommen. Vor allem in peripheren, kleineren und finanzschwächeren Kantonen und Gemeinden gab und gibt es Widerstand gegen das Instrument. Die Akzeptanz ist dafür in urbanen Gebieten höher. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 5)

⁶⁸ Stand 24. Jänner 2018

⁶⁹ Zwei davon, die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg überarbeiten gerade ihre kantonalen Regelungen, währenddessen sind aber die vorherigen Regelungen noch in Kraft. (VLP-ASPAN 2018c)

⁷⁰ Eine Verfügung entsprechend dem Art. 5 Schweizer Verwaltungsgesetz entspricht einem Bescheid in Österreich.

⁷¹ Eine Kombination von gesetzlichen Abgaben und vertraglichen Leistungen wird immer wieder diskutiert und ist rechtlich nicht ausgeschlossen. Diese Kombination könnte jedoch umständlicher und unübersichtlicher werden. (Bühlmann et al. 2013, 12) Im Rahmen dieser Arbeit wird dieser Aspekt jedoch nicht näher diskutiert, da dies den Rahmen springen würde.

Auch der Schweizerische **Bauernverband** unterstützt das Instrument, da es durch dessen Anwendung zu Rückzonungen von unbebautem Bauland zu Landwirtschaftsland kommen wird. Dies ist im Interesse des Kulturlandschutzes. (Lezzi 2014, 143)

7.6.1. Rechtliche Verankerung auf Bundesebene

Die rechtliche Grundlage für den Mehrwertausgleich in der Schweiz liefert das **Bundesgesetz zur Raumplanung**. Unter Artikel 5, Absatz 1 bis Absatz 3 RPG wird der Ausgleich und die Entschädigung geregelt. Der genaue Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 ist: „Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.“. (RPG 1980)

Das revidierte Raumplanungsgesetz hat eigentlich nur die bisherigen Bestimmungen Abs. 1 bis Abs. 3 durch Artikel 5 Absätze 1^{bis} bis 1^{sexies} präzisiert. (Lezzi 2014, 137)

Auf Bundesebene sind durch das revidierte Raumplanungsgesetz 2014 die **Mindestregelungen** für die Ausgestaltung auf kantonaler Ebene gegeben. Außerdem wurden **Sanktionen** für jene Kantone, die die neue Regelung nicht innerhalb von fünf Jahren umsetzen, festgelegt. Dadurch ergibt sich für jene Kantone, die noch über keinen Mehrwertausgleich verfügen resp. deren Regelungen nicht die bundesrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen, ein **Gesetzgebungsbedarf**. (Bühlmann et al. 2013, 2)

Das Bundesgesetz enthält Bestimmungen in Bezug auf die Mehrwertabgabe zum Abgabesatz, der Fälligkeit, zu den Abgabetatbeständen, zur Mittelverwendung, zur Berechnung und zu Ausnahmen, (RPG 1980) wobei bei der Revision vor allem die Ausgestaltung der Fälligkeit zu Diskussionen geführt hat. (Hunyady 2017b) Diese Bestimmungen werden anschließend erläutert.

7.6.2. Rechtliche Verankerung auf kantonaler Ebene

Im Folgenden werden die Kantone Basel-Stadt und Bern hinsichtlich der rechtlichen Verankerung der Mehrwertabgabe analysiert.

7.6.2.1. Basel-Stadt

Die Regelung des Kantons Basel-Stadt bzgl. der Mehrwertabgabe ist seit 1977 in Kraft, damals auf Basis des Hochbautengesetz vom 11. Mai 1939. Die aktuellen Regelungen basieren auf den §§120-124 **Bau- und Planungsgesetz** vom 17. November 1999. Im Moment liegt eine **Vernehmlassungsvorlage**⁷² vom 9. Juni 2016 zur Änderung des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt vor. (VLP-ASPAN 2018b, 7) Daneben gibt es noch die Regelungen in den §§81-86 der **Bau- und Planungsverordnung**. (BPV 2000) Da der Kanton Basel-Stadt im Moment noch seine Regelungen überarbeitet, werden im Folgenden alle drei rechtlichen Grundlagen beschrieben.

⁷² Vernehmlassungsverfahren sind in der Schweiz eine Phase der Gesetzgebung, in der Vorhaben „auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden.“ (Bundesrat 2017)

Im Bau- und Planungsgesetz ist im 5. Abschnitt der Ausgleich, die Entschädigung und der Heimschlag⁷³ geregelt. Das Gesetz enthält in den §§120 bis 124 Regelungen zur Mehrwertabgabe im Detail zum Zweck, der Höhe, der Erhebung, der Haftung und der Befreiung. (BPG 1999)

In der Bau- und Planungsverordnung (BPV) sind in den §§81 bis 86 die Berechnungsgrundlagen, die Festsetzung, der Zahlungstermin, der Bezug und die Verwendung des Ertrags festgelegt. (BPG 1999)

7.6.2.2. Bern

Die Mehrwertabgabe ist im Kanton Bern über das **Baugesetz** Art. 142 geregelt. Die aktuellen Regelungen sind seit 1. April 2017 in Kraft. Das Gesetz enthält Regelungen zum Grundsatz, dem Gegenstand der Mehrwertabgabe, der Bemessung der Mehrwertabgabe, der Fälligkeit, dem Verfahren, dem gesetzlichen Grundpfandrecht und der Verteilung und Verwendung der Erträge. (BauG 1985) Die ursprüngliche Regelung war im Art. 142 BauG geregelt und wurde bei der aktuellen Revision um die Art. 142a bis Art. 142f ergänzt. (AGR 2016)

Den **Gemeinden** steht es entsprechend Art. 142⁴ BauG frei, den Ausgleich von Planungsvorteilen in **Reglements** zu regeln. Wenn sie keine eigenen Bestimmungen erlassen, gilt das kantonale Baugesetzbuch. (BauG 1985) Das BauG geht jedoch davon aus, dass die Mehrwertabgabe mittels Reglement in den Gemeinden genauer geregelt wird. (Hunyady 2017a, 23) Es wurde im Kanton Bern davon Abstand genommen die Mehrwertabgabe im BauG abschließend zu regeln. **Handlungsspielraum** für die Gemeinden besteht vor allem bei den Abschöpfungstatbeständen. (Neuhaus 2015, 13) Damit sollte die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt werden. (Neuhaus 2015, 17)

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hat gemeinsam mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) ein Muster-Reglement für die Regelung der Mehrwertabgabe auf Gemeindeebene und eine Muster-Verfügung zur Einforderung der Mehrwertabgabe für die Gemeinden erstellt. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2018)

Das **Reglement über die Mehrwertabgabe** der Gemeinden muss vom Gemeinderat beschlossen werden. Es muss Bestimmungen zu den Abgabetatbeständen, der Höhe der Abgabe und der Spezialfinanzierung⁷⁴ enthalten. Sonst verweist es größtenteils auf das BauG. Ferner besteht noch die Möglichkeit Regelungen zur vertraglichen Mehrwertabgabe bei Materialabbau- und Deponiezonen zu inkludieren. Der Gemeinderat vollzieht dieses Reglement und erlässt die Verfügung, die sich auf das Reglement stützen. (AGR/VBG 2017a, 1-3)

Mittels der **Verfügung** wird die Mehrwertabgabe eingefordert. Es muss die Einwohnergemeinde und das zuständige Organ und den Adressat resp. die Adressatin der Verfügung enthalten sein. Ferner wird der Sachverhalt kurz dargelegt. Es muss außerdem dargelegt werden, dass es sich bei der Planung um einen Abgabetatbestand handelt und der Mehrwert muss hergeleitet und festgelegt

⁷³ §127 BPG enthält unter anderem die Verpflichtung der öffentlichen Hand auf Verlangen der Berechtigten Flächen zu erwerben, die laut rechtskräftigem Nutzungsplänen für Erschließungsanlagen oder andere öffentliche Bauten und Anlagen freigehalten werden müssen.

⁷⁴ „Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.“ Sie entsprechen in ihrer Logik der eines Fonds. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2015, 50-51)

werden. Der Fälligkeitszeitpunkt wird präzisiert, die Abgabe ist 30 Tage nach Eintritt der Fälligkeit zu leisten. Die Verfügung kann außerdem innerhalb von 30 Tagen angefochten werden. (AGR/VBG 2017b, 1–3)

Da entsprechend Art. 142d BauG die Mehrwertabgabe grundsätzlich verfügt wird, ist die ehemalige vertragliche Mehrwertabschöpfung nicht mehr zulässig. (Hunyady 2017a, 25)

7.7. Das Modell des Mehrwertausgleichs in der Anwendung

Grundsätzlich steht es den Kantonen frei lediglich die bundesrechtlichen Mindestvorgaben umzusetzen. Sie können sich dennoch für eine **umfassendere Anwendung** entscheiden indem sie die Abgabetatbestände, den Abschöpfungssatz und die Mittelverwendung anpassen. Hier sollten die notwendigen Auszonungen und damit verbundenen Entschädigungszahlungen berücksichtigt werden. Durch eine erweiterte Anwendung der Minimalregelung können mehr finanzielle Mittel eingenommen werden um die Auszonungen zu finanzieren oder aber zur Unterstützung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. (VLP-ASPAN 2013, 2)

Die **örtliche Anwendung** des Mehrwertausgleichs ist, entsprechend ihrer bundesrechtlichen Verankerung, bundesweit. Die Ausgestaltung ist dabei auf Kantons- und unter Umständen sogar auf Gemeindeebene unterschiedlich.

7.7.1. Anwendungsvoraussetzungen

Die Voraussetzung für das Entstehen einer Mehrwertabgabepflicht, ist das tatsächlich ein **planungsbedingter Mehrwert** entsteht. Ein planungsbedingter Mehrwert ergibt sich nicht ausschließlich durch erhöhte Nutzungsmöglichkeiten, diese müssen sich auch auf dem Immobilienmarkt durch einen höheren Preis für die Liegenschaft niederschlagen. Vor allem bei Um- und Aufzonungen kann es sein, dass trotz einer Planmaßnahme kein höherer Preis erzielt werden kann. (AGR 2017, 3)

Entsprechend der bundesrechtlichen Regelung zur Fälligkeit der Abgabe, wird die Mehrwertabgabe nur dann geschuldet, wenn es zu einer **Realisierung des Mehrwerts** durch Verkauf oder Überbauung kommt. (VLP-ASPAN 2013, 4)

Um durch den Planausgleich erfasst zu werden, muss es sich entsprechend RPG um **erhebliche** Vor- und Nachteile handeln. Wie diese Erheblichkeit definiert wird, obliegt den Kantonen, sie kann aber beispielsweise durch einen Freibetrag⁷⁵ berücksichtigt werden. (Egloff 2008, 4) Es geht nicht darum, jede geringfügige Wertschwankung auszugleichen, da dafür der Verwaltungsaufwand zu hoch wäre. Der Ausgleich muss außerdem **angemessen** sein, das heißt, dass die Abgabe und der entstandene Mehrwert in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen und sie nicht konfiskatorisch⁷⁶ wirken darf. (VLP-ASPAN et al. 2013, 10)

Die Mehrwertabgabe gilt nur bei künftig neu gewidmeten Land. Sie kann **nicht rückwirkend** angewendet werden. (Müller-Jentsch 2012, 18)

⁷⁵ Dieser wird im folgenden Kapitel 7.7.1.1 „Mindestbetrag und Ausnahmen von der Abgabepflicht“ Seite 68 näher diskutiert.

⁷⁶ Konfiskation ist die „entschädigungslose staatliche Enteignung einer Person oder Gruppe“. (Duden 2018)

7.7.1.1. Mindestbetrag und Ausnahmen von der Abgabepflicht

Laut Bundesgesetz ist es entsprechend Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG möglich im kantonalen Recht in **zwei Fällen** auf die Erhebung der Abgabe zu verzichten. Einerseits ist dies möglich, wenn das **Gemeinwesen** abgabepflichtig wäre, andererseits wenn „der **voraussichtliche Abgabeertrag** in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht“. (RPG 1980)

Damit der zweite Fall nicht eintritt, haben die meisten Kantone einen **Mindestbetrag** definiert. (Kissling 2017) Hierfür gibt es keine Grenze in der bundesrechtlichen Regelung, allerdings sollte dieser nicht zu hoch sein. Im Ständerat wurde die Höhe von 30.000 Franken diskutiert. (VLP-ASPAN 2018c, 1) Hier ist die Frage, ob die Kantone es als Freibetrag, also einen abziehbaren Betrag, oder als Freigrenze, eine nicht abziehbare Grenze, definieren. (Eymann 2015, 11) Der Betrag - bspw. 30.000 Franken - sollte jedoch keinen Freibetrag darstellen, sondern eine Freigrenze. Bei einem Mehrwert von 40.000 Franken wäre dementsprechend von der gesamten Summe eine Mehrwertabgabe zu zahlen und nicht bloß für 10.000 Franken. (VLP-ASPAN 2013, 8)

Von der **Abgabe befreit** sind im **Kanton Basel-Stadt** entsprechend §124 BPG Gemeinden, kantonale und kommunale Anstalten und Stiftungen, sofern sie der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nachgehen. Es ist ihnen weiters möglich eine Ermäßigung der Mehrwertabgabe für Verbände und Gesellschaften, an denen sie beteiligt sind, zu fordern. (BPG 1999)

Im Kanton Basel-Stadt gibt es in der derzeitigen Regelung **keinen Mindestbetrag**. Es kam jedoch entsprechend §82² Bau- und Planungsverordnung zu einer Aufschiebung, wenn der Mehrwert nicht größer als 5.000 Franken war und nicht mindestens 10% der zusätzlichen Geschossfläche realisiert wurden. In der aktuellen Vernehmlassungsvorlage sind Mehrwerte unter 10.000 Franken abgabefrei. (BPV 2000)

Im **Kanton Bern** sind entsprechend Art. 142² BauG der Bund, der Kanton, die Gemeinden und Dritte, sofern sie öffentliche Aufgaben erfüllen, von der Leistung der Mehrwertabgabe befreit. Für Grundstücke, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen, muss eine Mehrwertabgabe geleistet werden. Außerdem sind entsprechend Art. 142a⁴ BauG Mehrwerte unter 20.000 Franken abgabefrei. (BauG 1985) Es handelt sich dabei um eine Freigrenze und keinen Freibetrag. Das heißt, dass die volle Abgabe geleistet werden muss, sobald der Mehrwert höher als 20.000 Franken ist. (AGR 2017, 3)

7.7.2. Abgabetatbestände

Die Mindestvorgabe des Bundesgesetz laut Art. 5 Abs. 1^{bis} in Bezug auf die Abgabetatbestände ist, „dass mindestens Mehrwerte bei **neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden** ausgeglichen werden“. Dies ist entsprechend im kantonalen Recht zu regeln. (RPG 1980)

Es sind folgende (weitere) Abgabetatbestände möglich: (VLP-ASPAN 2018c, 1)

- (dauerhafte) Neueinzonungen – Mindestinhalt laut RPG
- Umzonungen⁷⁷

⁷⁷ Eine Umzonung ist eine „Zuweisung von Land in einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten“. (BauG 1985)

- Aufzonungen⁷⁸
- Befristete Nutzungen⁷⁹
- Ausnahmewilligungen ausserhalb der Bauzonen
- Abparzellierungen aus dem BGBB (Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht)

Im **Kanton Basel-Stadt** ist aktuell für Vorteile, „die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrößert wird“ laut §120 BPG eine Mehrwertabgabe zu leisten. (BPG 1999) Der Kanton Basel-Stadt berücksichtigt also nur Aufzonungen und Umzonungen. Neueinzonungen werden nicht berücksichtigt, da es diese auf Grund von Platzmangel im Kanton de facto nicht mehr gibt. (Bühlmann et al. 2013, 13)

Im Moment⁸⁰ ist im Kanton Basel-Stadt eine Vernehmlassungsvorlage in Erarbeitung. Diese enthält als Abgabetatbestände die Vergrößerung der zulässigen Geschossfläche und Verdichtungen. (VLP-ASPAN 2018c, 1)

Im Kanton Basel-Stadt handelt es sich entsprechend §123 BPG bei der Mehrwertabgabe um eine **öffentlich-rechtliche Grundlast**. Deshalb wird die Abgabepflicht im Grundbuch festgehalten. Fehlt diese Anmerkung im Grundbuch, erlischt die Abgabepflicht, wenn die Fläche nach sechs Monaten verkauft wird. (BPG 1999)

Im **Kanton Bern** ist entsprechend Art. 142a¹ BauG „bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone (Einzonung)“ eine Mehrwertabgabe einzuheben. Die Gemeinden können aber durch eigene Festlegungen die Abgabetatbestände erweitern. Entsprechend Art. 142a² BauG können über Reglements auch für Umzonungen oder Aufzonungen Mehrwertabgaben eingehoben werden. (BauG 1985) Verfügen die Gemeinden nicht über solches Reglements können sie lediglich bei Einzonungen eine Mehrwertabgabe einheben. (Hunyady 2017a, 24) Den Gemeinden steht es frei, auch nur einen der beiden zusätzlichen Tatbestände als abgabepflichtig zu bestimmen, etwa können Aufzonungen ausgenommen werden, wenn die Gemeinde eine Siedlungsentwicklung nach innen fördern möchte.⁸¹ (AGR 2017, 3)

Über Verträge können die Gemeinden entsprechend Art. 142a³ BauG „bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vertraglich angemessene Geld- oder Sachleistungen vereinbaren“. (BauG 1985)

Grundsätzlich sind sowohl **natürliche**, als auch **juristische Personen**, deren Grundstücke eine planungsbedingte Wertsteigerung erfahren, steuerpflichtig und müssen eine Mehrwertabgabe leisten. (Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt 2018)

Neueinzonungen werden in Zukunft keine so erhebliche Rolle mehr spielen. Entsprechend dem RPG soll die innere Verdichtung und die Siedlungsentwicklung nach innen verfolgt werden, was durch

⁷⁸ Eine Aufzonung ist eine „Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten“. (BauG 1985)

⁷⁹ Ein Beispiel hierfür wäre der Materialabbau. (Bühlmann et al. 2013, 7)

⁸⁰ Jänner 2018

⁸¹ Für die unterschiedlichen Wirkungen der Mehrwertabgabe siehe Kapitel 11.9.2 „Differenzierte Ausgestaltung des Modells nach Anwendungsraum“ Seite 221.

Um- und Aufzonungen erreicht werden kann. Diese Planungsmaßnahmen verursachen hohe Folgekosten für die Gemeinden. Für die Deckung dieser Kosten sind die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe notwendig, weshalb auch auf Um- und Aufzonungen unbedingt die Mehrwertabgabe eingehoben werden sollte. (Aemisegger 2016, 636)

7.7.3. Verfahren

Das **Verfahren** läuft zeitlich wie folgt ab: Die Planänderung, etwa die Umzonung, wird öffentlich aufgelegt, der Mehrwert ist also absehbar. Dann tritt die Planänderung in Kraft. Dies stellt den Zeitpunkt der Bemessung der Mehrwertabgabe und die Erstellung der **Abgabeverfügung** dar. Wenn es zum Verkauf oder der Überbauung des Grundstückes kommt, wird die Mehrwertabgabe fällig und die **Fälligkeitsverfügung** wird erlassen. (Eymann 2015, 14)

Der Ablauf in der **Stadt Basel** ist folgendermaßen: Das Bauinspektorat stellt bei einem Bauvorhaben einen Mehrwertfall fest, meldet dies an die Rechtsabteilung, dann überprüft das Baudepartement den Sachverhalt. Der nächste Schritt ist eine Bewertung durch eine Amtsstelle resp. eine Kommission. Basierend auf dieser Bewertung trifft das Baudepartement eine Entscheidung, die anfechtbar ist. (Gilgen 2012, 578) Die Verfügung über die Mehrwertabgabe wird zeitlich mit der Baubewilligung zugestellt. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 3)

In Art 142d BauG ist das Verfahren der Mehrwertabgabe für den **Kanton Bern** geregelt. Die Grundbuchämter erstellen entsprechend Art. 142c³ BauG für jeden Tatbestand, der ihnen bekannt ist und eine Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslöst, eine Meldung. Diese Meldung wird an die Gemeinden weitergegeben. Die Mehrwertabgabe wird von den Gemeinden verfügt. (BauG 1985) Die Gemeinde muss dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin die Unterlagen zur Mehrwertberechnung und den Entwurf der Abgabeverfügung zukommen lassen. (AGR/VBG 2017b, 1) Spätestens zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planung, die die Mehrwertabschöpfung auslöst, muss die Gemeinde den Entwurf der Abgabeverfügung vorlegen. (BauG 1985) Auch die Abgabeverfügung wird aufgelegt und ist öffentlich einsehbar. (Bischoff-Stettler 2017a) Innerhalb einer Frist kann dazu Stellung bezogen werden. Sobald das AGR die Planung genehmigt hat, ist die Rechtskraft gegeben. (AGR/VBG 2017b, 1) Wenn die Planung rechtskräftig ist, erlässt die Gemeinde die Abgabeverfügung. Diese muss in den Grundzügen dem Entwurf der Abgabeverfügung entsprechen. (BauG 1985) Sobald die Mehrwertabgabe fällig wird, wird diese mittels Fälligkeitsverfügung eingehoben. (Eymann 2015, 14)

7.7.4. Gebundenheit der Abgabe und Mittelverwendung

*„Die MWA bewirkt einen ökologischen Ausgleich und lässt die Bevölkerung am realisierten Mehrwert von Bauprojekten teilhaben.“
(Giller 2016 nach Poldervaart 2016, 15)*

Die Mehrwertabgabe unterliegt einerseits einer Gebundenheit bezüglich dem **örtlichen Einsatz** der Mittel und der **sachlichen Mittelverwendung** resp. der Zweckbindung der Mittel.

Optimalerweise wird die Mehrwertabgabe im **räumlichen Umfeld** des Gebietes eingesetzt, für welches die Abgabe eingehoben worden ist. Dadurch kann die Akzeptanz für das Instrument erhöht werden (VLP-ASPAN 2013, 7) und kommt damit auch indirekt wieder dem Investor resp. der Investorin zugute. Dies ist jedoch nicht immer möglich. (Poldervaart 2016, 14-15)

Die Mittel aus der Mehrwertabgabe unterliegen gemäß RPG einer **Zweckbindung**. Entsprechend Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG müssen die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für Maßnahmen nach Abs. 2 RPG oder nach Art. 3 RPG, insbesondere Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe a^{bis} verwendet werden. (RPG 1980)

Die Mitteln sollen laut RPG also verstärkt für

- **Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG** eingesetzt werden. Dies sind Entschädigungszahlungen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen und durch Planungen entstanden sind (RPG 1980), etwa Auszonungen. (VLP-ASPAN 2018c, 1)
- **Maßnahmen nach Art. 3 RPG**, insbesondere Abs. 2a, eingesetzt werden. Art. 3 RPG enthält die Planungsgrundsätze der Raumplanung. Diese sind: (RPG 1980)
 - „Die Landschaft ist zu schonen.“ Art. 3 Abs. 2
 - „Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen.“ Art. 3 Abs. 3
 - „Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen“ Art. 3 Abs. 4

Art. 3 Abs. 2a RPG definiert den Erhalt von genügend Flächen von geeignetem Kulturland, insbesondere Fruchtfolgefläche, für die Landwirtschaft. (RPG 1980)

Art. 3, Abs. 3a^{bis} RPG definiert den Einsatz der Mittel für Maßnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche oder zur „besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen.“ (RPG 1980)

Die **oberste Priorität** bei der Mittelverwendung sind Entschädigungszahlungen. (VLP-ASPAN 2013, 7) Diese Entschädigungszahlungen werden hauptsächlich durch die Reduktion überdimensionierter Bauzonen entstehen. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 4) Wenn deren Finanzierung sichergestellt ist, können die Einnahmen auch für andere Maßnahmen verwendet werden. Die Verwendung der Mittel aus der Mehrwertabgabe entsprechend Art. 3 RPG ist **vielfältig**. Die Nennung von Art. 3 Abs. 2a und Art. 3 Abs. 3a^{bis} RPG stellt keine zwingende Priorisierung dar. (VLP-ASPAN 2013, 7) Die Zweckbindung wurde so offen festgelegt um den unterschiedlichen Bedürfnissen in den Gemeinden und Kantonen begegnen zu können. Der Bund hat dadurch gewürdigt, dass es sehr viele verschiedene raumplanerische Situationen gibt. (Giller 2017) **Mögliche Einsatzbereiche** könnte die Aufwertung des öffentlichen Raums sein oder die Schaffung von Grünflächen, die Förderung der Wohn- und Siedlungsqualität, die Finanzierung von Infrastruktur, sozialen Einrichtungen, gemeinnützigen Wohnbauprojekten oder landwirtschaftlichen Projekten. (Bühlmann et al. 2013, 20) Aber auch die Eindämmung der Zersiedelung, die Qualitätssicherung und -erhöhung bei Innenentwicklungen, optimierte Nutzung von brachliegenden oder unternutzten Flächen bspw. durch Gebäudeabriss oder die Freihaltung von See- und Flussufern können finanziert werden. (Poldervaart 2016, 15)

Im **Kanton Basel-Stadt** werden die Mittel zur Schaffung neuer, öffentlicher Grünräume oder zur Aufwertung von bestehenden, öffentlichen Grünräumen, beispielsweise für Parks, Stadtwälder, Alleen oder Promenaden, entsprechend §120² BPG herangezogen. (BPG 1999) In der aktuellen Vernehmlassungsvorlage wird diese Mittelverwendung erweitert und zwar um Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfelds etwa durch Begegnungszonen, Maßnahmen zur Erschließung durch den öffentlichen Verkehr und zur Reduktion der Verkehrsbelastung von verdichteten Gebieten und

Naturschutzmaßnahmen. In Ausnahmen können die Mittel auch für Grün- und Freiräume in anderen Gemeinden und Kantonen verwendet werden, etwa wenn diese direkt an das Stadtgebiet angrenzen oder hauptsächlich von der Stadtbevölkerung genutzt werden. (VLP-ASPAN 2018b, 44) Die bundesrechtlich vorgesehene Nutzung für Auszonungen ist im Kanton Basel-Stadt nicht relevant, da es hier auf Grund der besonderen Situation als Stadtkanton praktisch keine Auszonungen gibt. (Giller 2017)

Aus den Mitteln der Mehrwertabgabe werden beispielsweise auch Grundstücksankäufe zur Realisierung öffentlicher Grünflächen finanziert. (Giller 2017) Die Leistung der Abgabe erfolgt in Basel-Stadt ausschließlich in finanziellen Mitteln. (Giller 2017)

Lange Zeit war es ein gewisses **Alleinstellungsmerkmal** Basels, dass die Mittel aus der Mehrwertabgabe ausschließlich für die Grünräume in der Stadt verwendet wurden. (Giller 2017) Diese Praxis folgte der Logik, dass durch Planungsmaßnahmen die Stadt baulich verdichtet wird, weshalb mittels Grünflächen ein Ausgleich geschaffen werden sollte und die nachteiligen Auswirkungen kompensiert werden sollten. (Poldervaart 2016, 14) Allerdings kam die Stadt unter Druck, da vergleichsweise große Summen in ihrem Fonds lagen und Stimmen laut wurden, dass diese Mittel nie aufgebraucht werden würden, diese auch breiter eingesetzt werden sollen (Giller 2017) und dass Basel seine Parks „vergolden“ würde. Deswegen kam es schließlich zu einer Ausweitung der Mittelverwendung.

Etwas problematisch ist, dass die Mittel im Fonds starken Schwankungen unterliegen. Von außen wird außerdem oftmals nur der insgesamt Saldo wahrgenommen, welche Gelder bereits für Projekte verplant sind spielt dabei keine Rolle. (Dannenberger 2017)

Die Mittel werden meist basierend auf **Vorschläge** der Stadtgärtnerei und des Planungsamtes eingesetzt. Es ist allerdings auch möglich, dass Private oder Institutionen Vorschläge einbringen, sofern diese der Zweckbindung entsprechen. Welche Projekte schließlich umgesetzt werden, entscheidet der Regierungsrat. Allerdings können nicht alle Projekte realisiert werden, da die Mittel aus der Mehrwertabgabe nicht ausreichend sind. (Poldervaart 2016, 14)

Im **Kanton Bern** werden die Einnahmen der Mehrwertabgabe entsprechend Art. 142f² nach den Regelungen im Bundesgesetz verwendet. (BauG 1985) Die Mehrwertabgabe wird in Form von Geldleistungen erbracht. Um die Zweckbindung zu sichern, müssen die gesamten Geldmittel in eine sogenannte Spezialfinanzierung eingelegt werden. (AGR 2017, 9) Sollen Geldmittel aus der Spezialfinanzierung entnommen werden, muss darüber der Gemeinderat entscheiden. Ferner ist es nicht möglich, dass der Bestand der Spezialfinanzierung negativ ist. (AGR/VBG 2017a, 3) Bisher wurden die Mittel aus der Mehrwertabgabe in der Stadt Bern hauptsächlich für die Aufwertung, Sanierungen oder den Neubau von Plätzen, Parks, Spielplätze, das Straßenbild oder Fuß- und Fahrradwege verwendet. Außerdem wurden Fahrradparkanlagen und Kindergärten errichtet, sowie die Öffnung und Renaturierung von Gewässern finanziert. (Bischoff-Stettler 2017b)

Die Zweckbindung der finanziellen Mittel kann zu einer **erhöhten Akzeptanz** der Abgabe beitragen. Einerseits bei dem Abgabenschuldner resp. der Abgabenschuldnerin, da er resp. sie weiß wofür das Geld verwendet wird. Andererseits bei der Bevölkerung, da dadurch deutlich wird, dass die Stadterweiterung resp. -verdichtung allen zugutekommt. (Giller 2017)

7.7.5. Abgabenerhebung und -verteilung

Die Mehrwertabgabe wird durch die **Kantone** oder die **Standortgemeinde**⁸² eingehoben. Es ist möglich, dass die Erträge zwischen Kanton und Standortgemeinde aufgeteilt werden. (VLP-ASPAN 2018c, 1) Die Zuteilung der finanziellen Mittel an den Kanton oder die Gemeinde ist abhängig von der Situation im jeweiligen Kanton. Sind viele Aussonnungen notwendig, sollten verstärkt Mittel den Kantonen zugeteilt werden, sonst empfiehlt sich ein Verbleib in der Standortgemeinde. (VLP-ASPAN 2013, 7)

Im **Kanton Basel-Stadt** wird die Mehrwertabgabe vom Kanton eingehoben und kommt entsprechend §122 BPG zu 100% der Gemeinde zugute.⁸³

Im Kanton Basel-Stadt liegt die **Zuständigkeit** für die Mehrwertabgabe beim Baudepartement. Die zuständige Anlaufstelle ist allerdings das Bauinspektorat oder der Rechtsdienst. Die Berechnung der Mehrwertabgabe wird von der Bodenbewertungsstelle durchgeführt. (Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt 2018)

Im **Kanton Bern** wird die Mehrwertabgabe im Gegensatz dazu von den Gemeinden eingehoben und kommt den für die Planung verantwortlichen Gemeinden zu 90% zu. Die restlichen 10% kommt dem Kanton zu. (BauG 1985)

Die Umsetzung des revidierten RPG bedeutet im Kanton Bern, dass der Kanton in Zukunft weniger Mittel aus der **Grundstückgewinnsteuer** einnehmen wird, da die Mehrwertabgabe davon abgezogen werden kann. (Hunyady 2017a, 21) Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für den Kanton belaufen sich auf 10% der abgeschöpften Mittel und „entspricht ungefähr der Einbusse bei den Grundstückgewinnsteuererträgen“. (Hunyady 2017a, 27)

Sowohl die Kantone, als auch die Gemeinden haben ein **Interesse an den Einnahmen** aus der Mehrwertabgabe, da sie beide „grosse finanzielle Bedürfnisse für die Finanzierung raumplanerischer Massnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG“ haben. (Aemisegger 2016, 638) Jede Gebietskörperschaft wird dann über einen **eigenen Fonds** verfügen, in den die Mittel der Mehrwertabgabe eingezahlt werden und aus dem sie dann die jeweiligen Massnahmen finanzieren können. (Bischoff-Stettler 2017a)

Den **Gemeinden** soll ein Großteil der Mittel aus der Mehrwertabgabe zugutekommen, da „die Nutzungsplanung als Auslöser von planungsbedingten Mehrwerten“ eine Aufgabe der Gemeinde ist. Ferner werden die Gemeinden bei wertmindernden Planungen entschädigungspflichtig. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern 2015, 50)

Den **Kantonen** kommt ein Teil der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe zu um Entschädigungszahlungen in Gemeinden zu leisten, in denen keine Einzonungen mehr passieren, etwa Gemeinden in peripheren Lagen, und die deshalb auch über keine eigenen finanziellen Mittel für die Zahlungen verfügen. (VLP-ASPAN 2013, 3) Dadurch kann ein gewisser **interkantonaler Ausgleich** vorgenommen werden, da die Mehrwerte kaum in den Gemeinden entstehen werden, in denen Aussonnungen notwendig werden. (Lezzi 2014, 141)

⁸² Gemeinde in der die Mehrwerte entstanden sind.

⁸³ Basel hat hier jedoch eine Sonderstellung, da es ein sogenannter Stadtkanton ist und neben Basel nur zwei weitere Gemeinden, Bettingen und Riehen, hat. (Kanton Basel-Stadt 2018)

7.8. Berechnung und Abwicklung der Mehrwertabgabe

Die Berechnung der Mehrwertabgabe ist einer der wichtigsten Aspekte des Modells. Dazu muss zunächst die Höhe des Abgabesatzes und die Art und Weise der Berechnung der Abgabe festgelegt werden. Relevant ist ferner die Fälligkeit der Abgabe. Auch hier gibt es bundesrechtliche Vorgaben, die auf der kantonalen Ebene ergänzt werden.

7.8.1. Höhe des Abgabensatzes

Der **Bund** gibt im RPG Art. 5 Abs. 1^{bis} einen **Mindestabgabensatz von 20%** vor. (RPG 1980) Da Rückzonen, die einer materiellen Enteignungen entsprechen, vollständig, also zu 100% entschädigt werden, ist der Abgabensatz vergleichsweise niedrig. Wäre der Mindestsatz noch tiefer angesetzt worden, ist fraglich, ob überhaupt noch „von einem angemessenen Ausgleich zwischen planungsbedingten Vor- und Nachteilen gesprochen werden kann, wie dies das RPG vorsieht“. Den Kantonen steht es natürlich frei den Abgabensatz höher festzusetzen. (Bühlmann et al. 2013, 7)

Bezüglich der **maximalen Abgabenhöhe** hat das Bundesgericht im Urteil BGE 105 Ia 134 betreffend den Kanton Basel Stadt entschieden, dass eine Abschöpfung von bis zu 60% bzw. bis zu 80% mit der Eigentumsgarantie vereinbar ist. Oftmals gibt es deshalb die Annahme, dass die Mehrwertabgabe nicht mehr als 60% des Mehrwertes abschöpfen darf. Diese Annahme ist jedoch zu kurz gegriffen. Laut Bundesgericht ist die Abgabe erst konfiskatorisch und dadurch verfassungswidrig, wenn sie „die Substanz des Steuerobjekts weitgehend aufzehrt und die Vermögensverhältnisse des Pflichtigen derart erschüttert, dass ihm wesentliche Eigentumsrechte faktisch entzogen werden.“ (Aemisegger 2016, 633–634) Ferner schreibt das Bundesgericht im selben Urteil die „vorgesehenen Mehrwertabgaben berühren die Verfügungsfreiheit über das Grundeigentum im Kanton Basel-Stadt grundsätzlich nicht, da das bestehende private Immobilienvermögen in seiner Substanz nicht angetastet wird. Da es sich bei der vorgesehenen Mehrwertabschöpfung um eine einmalige und nicht auf Fortdauer ausgerichtete fiskalische Belastung handelt und da lediglich die durch Planung verursachten Mehrwerte erfasst werden, wird auch die Möglichkeit zur Neubildung von Vermögen aus Grundeigentum weiterhin gewahrt.“ (Aemisegger 2016, 633–634)

Im **Kanton Basel-Stadt** liegt der Abgabensatz laut §121 BPG bei **50%** des Mehrwertes. (BPG 1999)

Im **Kanton Bern** liegt der Abschöpfungssatz entsprechend Art. 142b³ BauG bei Einzonungen bei mindestens 20% und maximal 50% des Mehrwertes. Bei Um- und Aufzonungen liegt der Abschöpfungssatz entsprechend Art. 142b⁴ BauG bei mindestens 20% und maximal 40% des Mehrwertes auf. Die Gemeinden können diesbezüglich eigene Reglements erlassen. (BauG 1985) Den Gemeinden ist es außerdem möglich den **Abgabensatz progressiv** auszugestalten, also eine zeitliche Staffelung vorzunehmen. Damit soll erreicht werden, dass die Mehrwertabgabe möglichst baulandmobilisierend wirkt. Dieser Ansatz folgt dem Grundsatz: „Je länger mit der Überbauung oder Veräusserung zugewartet wird und je später somit die Fälligkeit eintritt, desto stärker wird der Mehrwert abgeschöpft.“ (AGR 2017, 4–5) Wird das Grundstück früh genutzt oder verkauft, ist der Abgabensatz tiefer. Dieser Zugang wurde auch bei der vorherig geltenden vertraglichen Mehrwertabschöpfung angewendet und hat sich damals gut bewährt. Diese Staffelung soll ausschließlich Neueinzonungen betreffen. (AGR 2017, 4–5)

Eine weitere Möglichkeit ist, dass die Höhe des Abgabesatzes **je nach Art des Abschöpfungstatbestandes** unterschiedlich hoch ausgestaltet wird. So können in einem gewissen Maße raumplanerisch erwünschte Entwicklungen unterstützt werden. Eine Möglichkeit diesbezüglich wäre, dass die Sätze auf Um- und Aufzonungen niedriger sind, um die Entwicklung nach innen zu begünstigen. (Bühlmann et al. 2013, 6) Dies wird von fast allen Kantonen so gehandhabt.

In manchen Diskussion hat sich gezeigt, dass die Gemeinden eher höhere Abgabesätze, etwa 50%, anstreben um so höhere Einnahmen für die Gemeindekassa zu haben, während die Kantone etwas zurückhaltender sind und niedriger Abgabesätze wollen. (Lähns Hänggi 2017)

7.8.2. Berechnung und Wertermittlung der Abgabe

Grundsätzlich ist es jedoch so, dass sich der Grundstückswert durch die **Nutzungsmöglichkeiten** des Grundstückes, die von der Raumplanung festgelegt werden, ergibt. Raumplanerische Maßnahmen können sowohl wertsteigernde, als auch wertmindernde Auswirkungen haben. (VLP-ASPAN 2018a)

Der Mehrwert „ergibt sich aus der **Differenz** zwischen dem geschätzten Verkaufspreis vor und nach der raumplanerischen Massnahme.“ (VLP-ASPAN 2013, 4) Die Mehrwertabgabe beruht auf einer Schätzung, der tatsächlich bezahlte Kaufpreis ist bei der Berechnung nicht maßgebend. (Eymann 2015, 15)

Der **Berechnungszeitpunkt** des Mehrwertes ist der Zeitpunkt zu dem die Planungsmaßnahme in Kraft tritt. (VLP-ASPAN 2013, 4) Grundsätzlich ist es möglich vom selben Grundstück bei jeder Planänderung erneut die Mehrwertabgabe einzuheben. (Giller 2017)

Da zwischen dem Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung der Mehrwertabgabe, nämlich nach Rechtskraft der Planung, und der tatsächlichen Fälligkeit der Abgabe mehrere Jahre vergehen können, ist es notwendig, dass der Abgabebetrag entsprechend der Verfügung um „die bis dahin aufgelaufene Teuerung“ erweitert wird. (AGR 2017, 7)

Es ist nicht zulässig, dass ein **fixer Betrag** für eine gewisse Planänderung, beispielsweise eine Abgabe von 50.000 Franken bei einer Aufzonung um ein Geschoss, festgesetzt wird. Die Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen haben ein Anrecht auf die Berechnung des effektiven Mehrwert, auf welchen sie schließlich die Mehrwertabgabe leisten müssen. (AGR 2017, 6)

Grundsätzlich ist es möglich die Kosten für das Schätzverfahren an die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen weiterzugeben. Dafür bräuchte es jedoch eine rechtliche Grundlage, die etwa auf Gemeindeebene erstellt werden kann. (AGR 2017, 7)

7.8.2.1. Bundesrechtliche Regelungen zur Bemessung der Mehrwertabgabe

Bei einer Einzonung ist der Planungsvorteil „um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer **landwirtschaftlichen Ersatzbaute** zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.“ Dies ist in Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG festgelegt. (RPG 1980)

Diese Regelung wurde aufgenommen um den Landwirten resp. Landwirtinnen entgegen zu kommen. Die Beschaffung einer neuen Baute durch Bau oder Erwerb wird durch die Einzonung und die Überbauung des Landwirtschaftslandes notwendig. (Bühlmann et al. 2013, 7-8) Die hier entstehenden Kosten sollen von der Mehrwertabgabe abgezogen werden können, da die ursprüngliche Baute nicht mehr verwendet werden kann und hier ein Zwang besteht einen Ersatz zu schaffen. (Kissling 2017) Die Kantone haben diese Frist zu bestimmen, im Sinne der Flächenmobilisierung sollte sie jedoch eher kurz angesetzt sein. (Bühlmann et al. 2013, 7-8) Wird die Baute nach der Frist erworben oder gebaut ist eine Berücksichtigung bei der Mehrwertabgabe nicht mehr möglich. (Kissling 2017)

Im Kanton Bern ist diese angemessene Frist auf zwei Jahre festgelegt, im Kanton Basel-Stadt wurde sie nicht definiert. (VLP-ASPAN 2018c, 1)

Bei der Bemessung der **Grundstücksgewinnsteuer**⁸⁴ kann die geleistete Mehrwertabgabe als Teil der Aufwendungen vom Gewinn abgezogen werden. Dies ist in Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG festgelegt. (RPG 1980) Es wird notwendig sein, die Mehrwertabgabe als eigene, spezifische Abgabe und nicht als Teil der Grundstücksgewinnsteuer auszugestalten. (Bühlmann et al. 2013, 10) Die Grundstücksgewinnsteuer hat ihre rechtliche Grundlage im Steuerharmonisierungsgesetz und ist eine steuerliche Abgabe. Die Mehrwertabgabe beruht hingegen auf dem Raumplanungsgesetz und stellt einen Vorteilausgleich dar. Es handelt sich also nicht um denselben Sachverhalt. (Schwarz 2015, 5) Deshalb werden die Mehrwerte und die übrigen Grundstücksgewinne auch getrennt besteuert. Hierbei ist darauf zu achten, dass es infolge von planerischen Mehrwerten zu keiner Doppelbelastung der Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerinnen kommt, weshalb die Mehrwertabgabe entsprechend RPG von der Grundstücksgewinnsteuer abgezogen werden kann. (Bühlmann et al. 2013, 10)

7.8.2.2. Regelungen des Kantons Basel-Stadt

Grundsätzlich sind das BPG und die BPV so formuliert, dass bei der Berechnung der Mehrwertabgabe kein Spielraum gegeben ist. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 1)

Entsprechend §81 des BPV und §121 der Vernehmlassungsvorlage des BPG wird die Mehrwertabgabe auf Basis der „**Differenz der Verkehrswerte** des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.“ (VLP-ASPAN 2018b, 45) (BPV 2000) „Der Verkehrswert entspricht dem unter normalen Verhältnissen und ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse erzielbaren Verkaufspreis am Bewertungsstichtag.“ (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 1) Generell muss die Berechnung des Verkehrswertes nicht mit einer bestimmten Methode durchgeführt werden. Es

⁸⁴ Die Grundstücksgewinnsteuer „knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den ein Grundstück über einen bestimmten Zeitraum erfährt“. (Bühlmann et al. 2013, 8)

handelt sich beim Verkehrswert um einen Schätz- oder Vergleichswert. Normalerweise wird die Vergleichswertmethode angewendet. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 1)

Im **Kanton Basel-Stadt** ist für die **Berechnung** der Bodenwertsteigerung die tatsächlich erstellte Geschossfläche entsprechend §121² BPG maßgeblich. (BPG 1999) Im §81 BPV ist geregelt, dass bei der Berechnung nur jene Nutzungsmöglichkeiten berücksichtigt werden, von denen Gebrauch gemacht wird. (BPV 2000)

Die Berechnung der Mehrwertabgabe wird von der **Bodenbewertungsstelle** durchgeführt. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 1) Die Bodenbewertungsstelle verfügt in Basel über eine Bodenpreissammlung in der alle für Grundstücke bezahlten Preise enthalten sind. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 2)

Bei der **konkreten Berechnung** der Mehrwertabgabe wird der Verkehrswert des Bodens, auf Basis der Bodenpreissammlung und auf Basis von Plausibilitätsberechnungen an dem konkreten Grundstück, von der Bodenbewertungsstelle festgelegt. Für die Plausibilitätsberechnung stehen der Bodenbewertungsstelle im Normalfall nur die Eckdaten des Bauprojektes gemäß Baugesuch zur Verfügung. Zusätzliche Auskünfte, etwa über die Finanzierung, die Bau- oder Abbruchkosten sind freiwillig und werden meist nicht oder nur zum Teil preisgegeben. Daher werden zur Berechnung Annahmen herangezogen, die sich aus der Beobachtung von ähnlichen Lagen und ähnlichen Nutzungen ergeben. Ein weiterer Schritt der Plausibilitätsberechnung ist die „Ertragswertrechnung nach der Residualwert- und der Lageklassenmethode“. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 2) Bei der Berechnung wird auch berücksichtigt welche Nutzungen auf wie viel Geschossfläche zukünftig vorgesehen sind. So ist beispielsweise eine Wohnnutzung mehr wert und eine Eigentums- im Vergleich zu einer Mietnutzung nochmals höher im Wert. Die Berechnung bezieht sich also nicht ausschließlich auf den Landwert, sondern auch auf die Wertigkeit der Nutzung. (Lähns Hänggi 2017)

Die Berechnung der Mehrwertabgabe wird vorgenommen, sobald ein konkretes Baugesuch vorliegt. (Bodenbewertungsstelle Basel 2017, 2) Die Mehrwertabgabe wird entsprechend §82 BPV festgesetzt, „wenn ein Baubegehren eingereicht wird, das von der vergrößerten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht“ oder „wenn durch eine Ausnahmegewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden“. Die Festsetzungsverfügung ergeht normalerweise mit der Baubewilligung. (BPV 2000)

Die **Steuerbemessung** der Mehrwertabgabe erfolgt am Mehrwert. Dabei wird unterschieden zwischen Einzonungs-, Umzonungs- und Sondernutzungsmehrwerten, sofern sich durch die Planung die Bruttogeschossfläche⁸⁵ erhöht, und der Bodenwertsteigerung. Die Berechnung erfolgt anhand den zusätzlichen Quadratmetern Bruttogeschossfläche anhand eines pauschalen Quadratmetersatz. Dieser Abgabesatz beträgt im Kanton Basel-Stadt 50% des planungsbedingten Mehrwertes. (Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt 2018)

Im **Kanton Basel-Stadt** ist in der **Vernehmlassungsvorlage** vom 9. Juni 2016 der Ausgangswert für die Berechnung „das gesetzlich festgelegte Maß der baulichen Nutzung“. (VLP-ASPAN 2018b, 44) Dieses Maß wird normalerweise durch Vergleichsprojekte, die Ausnutzungsziffer oder den

⁸⁵ „Unter Bruttogeschossfläche wird die gesamte Nutzungsfläche eines Gebäudes einschliesslich der Wände verstanden.“ (Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt 2018)

Bebauungsplan definiert. Fehlt diese Definition gibt es rechtlich festgeschriebene Ausnutzungsziffern, die sich entsprechend der Nutzung ändern. (VLP-ASPAN 2018b, 44)

Die Höhe der Mehrwertabgabe berechnet sich aus 50% des Wertzuwachses, wovon der festgesetzte Freibetrag (Mindestbetrag) von 10.000 Franken abgezogen wird. (VLP-ASPAN 2018b, 45) Erschließungsbeiträge, die auf Basis derselben Mehrnutzung erhoben wurden, müssen an die Mehrwertabgabe entsprechend §121 BPG angerechnet werden. (BPG 1999) In der Vernehmlassung ist weiters festgeschrieben, dass, sollte der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin Aufwendungen für ein allfälliges Planungsverfahren geleistet haben, diese bei der Berechnung des Bodenmehrwertes zu beachten sind, sofern die Planung einen maßgeblichen Beitrag zur städtebaulichen Qualität leistet. (VLP-ASPAN 2018b, 45)

Bisher gab es im Kanton Basel-Stadt kaum Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Berechnung der Mehrwertabgabe. (Bühlmann et al. 2013, 13)

7.8.2.3. Regelungen des Kantons Bern

Entsprechend Art. 142b¹ BauG entspricht der Mehrwert „der **Differenz zwischen dem Verkehrswert** des Landes mit und ohne Planänderung“. Die Bestimmung muss anhand von gängigen Methoden erfolgen. (BauG 1985)

Um etwaige Streitigkeiten über die Höhe der zu leistenden Abgabe zu vermeiden, können die Modalitäten des Schätzverfahrens mit den Planungsbegünstigten gemeinsam geregelt werden, etwa durch die gemeinsame Wahl eines Schätzungsexperten resp. einer Schätzungsexpertin. Es empfiehlt sich die Planungsbetroffenen frühzeitig ins Verfahren einzubinden und das Gespräch mit ihnen zu suchen. (AGR 2017, 6)

7.8.3. Fälligkeit der Abgaben

Laut Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG wird der Mehrwertausgleich fällig „bei der **Überbauung** des Grundstücks oder dessen **Veräusserung**“, (RPG 1980) also zu jenem Zeitpunkt an dem der Mehrwert realisiert wird. (Bühlmann et al. 2013, 7) Fraglich ist, ob sich dieser Fälligkeitszeitpunkt nur auf Neueinzonungen bezieht oder ob der Zeitpunkt von Um- und Aufzonungen anders festgelegt, etwa vorverlegt, werden kann. (AGR 2017, 7)

Die Abgabe wird im **Kanton Basel-Stadt** entsprechend §122² BPG bei Baubeginn von Gebäuden oder Gebäudeteilen, die über zusätzliche Geschossfläche verfügen, fällig. Es kann entsprechend §122³ BPG zu einer Verschiebung oder Aufhebung der Einhebung der Abgabe kommen, „wenn die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden.“ Bei einer verspäteten Zahlung ist die Abgabensumme zu verzinsen. (BPG 1999) Der Baubeginn ist entsprechend §84 BPV als Tag des Baubeginns festgesetzt. (BPV 2000) In der aktuellen Vernehmlassungsvorlage wird die Abgabe fällig, wenn „ein Baubeglehen eingereicht wird, das von der vergrößerten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht“ oder zusätzliche Geschossflächen über eine Ausnahmegewilligung gestattet werden. (VLP-ASPAN 2018b, 45)

Im **Kanton Bern** wird die Abgabe entsprechend Art. 142c BauG bei Überbauung⁸⁶ oder Veräußerung⁸⁷ fällig. Kommt es zu einer teilweisen Überbauung oder Veräußerung muss die Mehrwertabgabe anteilmäßig geleistet werden. (BauG 1985) Kommt es zu einem Verzug der Leistung der Mehrwertabgabe, müssen Verzugszinsen bezahlt werden. Die Regelung der Höhe dieser Zinsen liegt im Kanton Bern bei den Gemeinden. (AGR 2017, 7)

Unter Umständen ist es zulässig, dass die Kantone eine **verschärfte Ausgestaltung** der Fälligkeit, etwa durch einen absoluten Fälligkeitstermin, vornehmen. Diese Regelung könnte beinhalten, dass die Mehrwertabgabe innerhalb einer gewissen Frist erbracht werden muss, um so die Baulandverfügbarkeit zu verbessern. Da das Bundesrecht lediglich eine Mindestregelung darstellt, sollte ein solcher Zusatz zulässig sein, vor allem da er den Zielen des RPG entspricht. (VLP-ASPAN 2013, 6)

7.9. Folgen der Anwendung des Instruments Mehrwertausgleich

Durch die Anwendung einer Mehrwertabgabe sind natürlich je nach Ausgestaltung und Verwendung der Mittel unterschiedliche Folgen zu erwarten.

Im Jahr 2012 wurde geschätzt, dass die flächendeckende Einführung der Mehrwertabgabe mit einem Abschöpfungssatz von 20% zu **Einnahmen von etwa 360 Millionen Franken** pro Jahr führen kann. Pro Jahr werden etwa 600 ha in der Schweiz neu gewidmet. Konservativ geschätzt liegt dadurch der Wert der Fläche bei 300 Franken pro m². Dies entspricht einem Widmungsmehrwert von 1,8 Milliarden Franken pro Jahr. Wird der Abschöpfungssatz höher angesetzt, können die Einnahmen entsprechend höher sein. (Müller-Jentsch 2012, 18)

Die Einnahmen schwanken jedoch stark abhängig vom Kanton und auch pro Jahr können die Einnahmen sehr unterschiedlich sein, abhängig von den realisierten Bauprojekten.

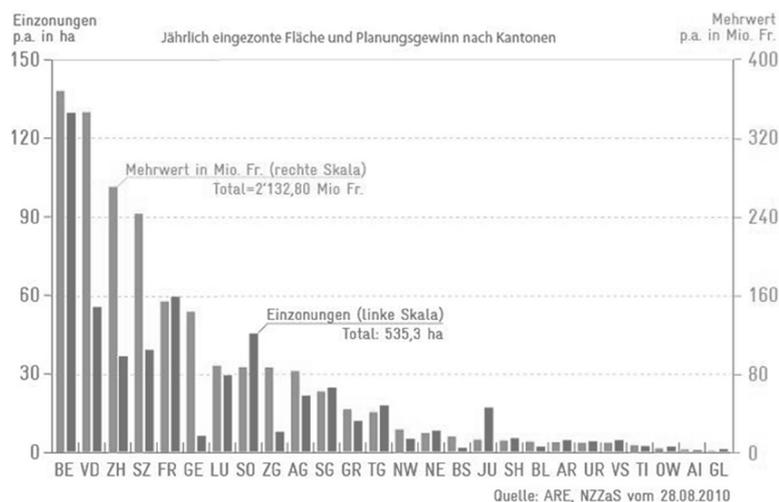


Abbildung 7: Jährlich eingezonte Fläche und Planungsgewinn nach Kantonen; Quelle: Müller-Jentsch 2012, 19

⁸⁶ Die Überbauung wird entsprechend Art. 2 Abs. 2 Baubewilligungsdekret als Zeitpunkt des Beginns des Bauvorhabens definiert. Dieses gilt als begonnen, „mit der Schnurgerüstabnahme“ oder „wenn keine Schnurgerüstabnahme erforderlich ist, mit der Vornahme von Arbeiten, Nutzungsänderungen und anderen Massnahmen, die für sich allein betrachtet einer Baubewilligung bedürften.“ (BewD 1995)

⁸⁷ Gemäß Art. 130 StG gilt als Veräußerung „Verkauf, Tausch, Enteignung, Einbringen in eine Gesellschaft oder Genossenschaft“.

Es besteht kein einheitlicher Zusammenhang zwischen der eingezonten Fläche und der eingenommenen Mehrwertabgabe. Dies hängt zusammen mit der zum Zeitpunkt der Graphik noch uneinheitlich gestalteten Höhe und Fälligkeit. Dennoch zeigt die Graphik auf, dass durch die Mehrwertabgabe sehr hohe jährliche Einnahmen generiert werden können, vor allem im Kanton Bern, Waadt, Zürich und Schwyz. Die Einnahmen schwanken aber auch sehr stark je nach Kanton. So gibt es etwa in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Glarus oder Obwalden so gute wie keine Einnahmemöglichkeiten.

Im **Kanton Basel-Stadt** wurden etwa im Jahr 2011 alleine aus dem Roche-Turm Projekt 11,86 Millionen Franken eingenommen. 2010 gab es zwar sechs Projekte, die eine Mehrwertabgabe auslösten, es wurden jedoch nur 300.000 Franken eingenommen. Es ist daher sehr schwierig, Aussagen über die zukünftigen Einnahmen zu tätigen, da die Fälligkeit erst durch Handeln des Grundstückeigentümers resp. der Grundstückeigentümerin entsteht. (Poldervaart 2016, 14) In den Jahren 2000-2014 wurden etwa 43 Millionen Franken aus dem Mehrwertabgabenfonds investiert. In den Jahren 2015-2025 sind Ausgaben von 91 Millionen Franken geplant. (Poldervaart 2016, 15)

Aus diesen Mitteln kann eine Vielzahl von raumplanerischen Maßnahmen⁸⁸ finanziert werden. Die genaue Realisierungstätigkeit wird sich an den Bedürfnissen des jeweiligen Kantons orientieren.

7.9.1. Bodenpolitische Auswirkungen

Durch ihre enge Verknüpfung mit der Ressource Boden und der Disziplin Raumplanung hat die Mehrwertabgabe bodenpolitische Auswirkungen, sowohl auf Boden- und Immobilienpreise, als auch auf die Baulandmobilisierung und die Zersiedelung und den Flächenverbrauch.⁸⁹ Auf Grund der konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten, die bei den Kantonen liegen, ist es schwierig pauschale Aussagen über die Auswirkungen zu tätigen, deshalb wird hier nur ein kurzer Überblick gegeben.

7.9.1.1. Auswirkungen auf die Boden- und Immobilienpreise

Grundsätzlich geht man in der Schweiz davon aus, dass die Mehrwertabgabe **keinen preistreibenden Effekt auf die Bodenpreise** haben wird, da sich die Preise durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bildet.⁹⁰ (Bühlmann et al. 2013, 2-3) Durch die Mehrwertabgabe wird lediglich der Gewinn des Grundeigentümers resp. der Grundeigentümerin reduziert. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 4) Wird lediglich ein Teil des Mehrwertes abgeschöpft, hat dies keine Auswirkungen auf die Widmungsbereitschaft oder das Angebot. (Müller-Jentsch 2012, 11)

Die Widmungsabgabe sollte nicht zu erhöhten Baulandpreisen führen. In der Schweiz werden jährlich etwa 600ha neu gewidmet, was nur etwa 2% der vorhandenen Baulandreserven entspricht.⁹¹ Außerdem hat die Mehrwertabgabe keine Auswirkung auf die Nachfrage. Die

⁸⁸ Für die möglichen Mittelverwendungen siehe Kapitel 7.7.4 „Gebundenheit der Abgabe und Mittelverwendung“ Seite 70.

⁸⁹ Für eine nähere Erläuterung der Auswirkungen siehe Kapitel 11.5 „Auswirkungen des Modells“ Seite 199. Die dort geschilderten Auswirkungen sind in großen Teilen auch beim Schweizer Modell zutreffend.

⁹⁰ Die unterschiedlichen Ansichten zur Auswirkung der Mehrwertabgabe auf den Bodenpreis wird im Kapitel 11.5.2 „Auswirkungen auf die Bodenpreise“ Seite 199 näher beschrieben.

⁹¹ Diese liegen bei etwa 30.000 bis 40.000 ha. (Müller-Jentsch 2012, 11)

Zahlungsbereitschaft der Käufer und Käuferinnen ändert sich nicht, sondern orientiert sich am Nutzwert des Bodens. (Müller-Jentsch 2012, 11)

In Basel-Stadt gehen die Experten und Expertinnen nicht von einer Teuerung des Wohnens oder der Bodenpreise aus, da sie im Vergleich zu Bern oder Zürich niedrigere Mieten haben und auch der Wirtschaftsstandort floriert, obwohl sie das Instrument der Mehrwertabgabe schon deutlich länger anwenden. (Lähns Hänggi 2017)

7.9.1.2. Baulandmobilisierende Wirkung

Da die Mehrwertabgabe entsprechend dem revidierten RPG erst bei der Realisierung der Mehrwertabgabe fällig wird, **fehlt die baulandmobilisierende Wirkung** des Instruments. Die Erfahrung in der Schweiz hat gezeigt, dass die Fälligkeit bei Einzonung oder kurz darauf effektiv gegen Baulandhortung wirkt. Eine solche Ausgestaltung ist entsprechend dem revidierten RPG nicht mehr möglich. Es sind jedoch andere Maßnahmen, wie etwa Überbauungsfristen, vorgesehen um die Baulandhortung einzudämmen. (Bühlmann et al. 2013, 7) Die beiden Instrumente resp. Ziele sollten hier klar getrennt werden, einerseits Mehrwertabgabe, andererseits Baulandmobilisierung. (Kissling 2017)

7.9.1.3. Flächenverbrauch und Zersiedelung

Durch den Einsatz der Mittel aus der Mehrwertabgabe um Planungsnachteile auszugleichen, kann es zu einem **verminderten Flächenverbrauch** kommen. Überdimensionierte Bauzonen werden rückgezont, dadurch wird auch die Zersiedelung an der Peripherie eingeschränkt. Die Bauzonen werden also neu angeordnet wodurch die Ressource Boden letztendlich effizienter genutzt wird. (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016, 4)

7.10. Probleme und Grenzen des Modells

Das Instrument des Mehrwertausgleichs stößt natürlich in der Anwendung an Grenzen und bringt gewisse Nachteile mit sich. Diese Nachteile resp. Grenzen hängen auch immer von der Sichtweise ab.

Vor der Revision des RPG galt es als „**lex imperfecta**“, da der Gesetzgebungsauftrag nur von einigen wenigen Kantonen erfüllt wurde, weil es keine Sanktionen gab und daher der erwünschte Ausgleich nicht erreicht wurde. (Egloff 2008, 3) Fraglich ist, ob es überhaupt zu der „verschärften“ Revision des RPG gekommen wäre, wenn der Druck durch die Landschaftsinitiative nicht bestanden hätte. Außerdem sollte hinterfragt werden, warum es so lange zu keiner flächendeckenden Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags kam und das Instrument schlussendlich nur durch Zwang umgesetzt werden konnte.

Außerdem wird von Fachleuten immer wieder kritisiert, dass die verpflichtende Umsetzung des Modells **zu spät** kommt, da seit der erstmaligen Diskussion schon sehr viele Planänderungen, vor allem Neueinzonungen, passiert sind und so viele Planungsgewinne unausgeglichen blieben resp. der öffentlichen Hand viele finanzielle Mittel entgangen sind. In manchen Gemeinden der Schweiz sind eigentlich keine Neueinzonungen mehr möglich. (Giller 2017)

Viele Kantone setzen jetzt auch nur die **Mindestregelung** um, obwohl nach dem neuen RPG verstärkt Um- und Aufzonungen passieren werden und so wieder viele potentielle Abschöpfungsfälle nicht

berücksichtigt werden. Der Grund ist vor allem, dass das Eigentum nicht zu stark angegriffen werden soll. (Kissling 2017)

Die Mehrwertabgabe wird immer wieder als eine **teilweise Enteignung** bezeichnet. Dies ist jedoch nicht zutreffend, da durch die Mehrwertabgabe weder ein Verkauf erzwungen wird, noch eine bestimmte Nutzung der Fläche zwingend erforderlich ist (Egloff 2008, 17) und das Eigentum bestehen bleibt. (Kissling 2017)

Durch die aktuelle Ausgestaltung der Fälligkeit verliert das Instrument der Mehrwertabgabe seine **bodenmobilisierende Wirkung**. Als Ersatz wurden jedoch andere baulandmobilisierende Maßnahmen im RPG festgelegt.

Im Vergleich zur vorher oftmals angewendeten Ausgestaltung über öffentlich-rechtliche Verträge hat nun die **Flexibilität** des Instruments abgenommen. Manche Gemeinden hätten die vertragliche Lösung der strikten Regelung auch vorgezogen. (Kissling 2017) Grundsätzlich wäre zwar die Kombination aus gesetzlichen und vertraglichen Lösungen möglich. Eine Kombination könnte dann unproblematisch sein, wenn sich die gesetzliche Lösung auf Einzonungen bezieht und die vertragliche Lösung bei Auf- und Umzonungen angewendet wird. Bei einer Kombination der beiden Instrumente bei demselben Abschöpfungsfall kann es jedoch umständlich und unübersichtlich werden. (Bühlmann et al. 2013, 12)

Eine Grenze des Instruments könnte darin gesehen werden, dass Mehrwertvorteile und -nachteile unterschiedlich behandelt werden. Nachteile, sofern sie einer materiellen Enteignung gleichkommen, müssen vollumfänglich entschädigt werden, während Vorteile bundesrechtlich nur mit 20% abgeschöpft werden. Ob es sich hier wirklich um einen **angemessenen Ausgleich** handelt ist fraglich.

Problematisch ist außerdem, dass die großen notwendigen Auszonung räumlich gesehen sicherlich wo anders stattfinden, als die hohen Einnahmen durch Einzonungen. Deshalb braucht es mindestens auf kantonaler Ebene einen Ausgleich und ausreichend finanzielle Mittel. (Schneider 2017)

In manchen Gemeinden wird das Instrument nicht positiv gesehen, da es als **Entwicklungshindernis** wahrgenommen wird. Dies ist vor allem in Gemeinden mit demographischen oder sozioökonomischen Schwierigkeiten der Fall. Genau diese Gemeinden verfügen wahrscheinlich aber über zu große Bauzonen und müssten Rückzonungen durchführen, bräuchten die Mehrwertabgabe also dringender als andere Gemeinden. (Viallon/Nahrath 2016, 9) Mit der verpflichtenden Umsetzung der Mehrwertabgabe hat sich dieses Problem eigentlich erübrigt.

Da die Bundesregelung nur die Mindestausgestaltung vorgibt, wird befürchtet, dass bei einem höheren Abschöpfungssatz als die vorgegebenen 20% ein **Standortnachteil** gegenüber den Gemeinden resp. Kantonen besteht, die lediglich die Mindestregelung einführen. In Basel-Stadt wird eine höhere Abgabe aber sogar als Standortvorteil gesehen, da durch die eingenommenen finanziellen Mittel die öffentlichen Aufgaben besser erfüllt werden können. (Giller 2017)

Etwas schwierig gestaltet sich die **Kommunikation an die Bevölkerung**, da oftmals nicht ausreichend vermittelt wird, welche Maßnahmen durch die Mehrwertabgabe realisiert werden konnten und dadurch viele das Instrument gar nicht kennen resp. teilweise auch nicht verstehen, da die Logik dahinter zu abstrakt ist. (Lähns Hänggi 2017) Besonders in Basel-Stadt fehlt vielfach das

Verständnis dafür, dass hochwertige Grünanlagen so viel kosten. (Giller 2017) Eine weitere Schwierigkeit ist, dass oftmals davon ausgegangen wird, dass ein Abgabesatz von 50% der Hälfte des gesamten Investitionsvolumens entspricht. Meist entspricht die Abgabe lediglich 1-4% des Investitionsvolumens. (Giller 2017) Für die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen ist es teilweise schwer zu verstehen, worin dieser abgabepflichtige Mehrwert jetzt genau besteht, da das Grundstück ja gleich bleibt, trotzdem plötzlich eine Abgabe zu leisten ist. Auch bei der Fälligkeit gab es die Befürchtung, dass Personen die Abgabe leisten müssen und nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, weshalb die Abgabe jetzt erst zu leisten ist, wenn die Möglichkeiten wirklich genutzt werden. (Kissling 2017)

7.11. Zusammenfassung und Fazit zum Instrument Mehrwertausgleich

In der Schweiz herrscht ein **hoher Nutzungsdruck** auf den Boden, da die nutzbare Fläche beschränkt ist und die Bevölkerung weiter wächst. Deshalb wird versucht die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und den Flächenverbrauch einzuschränken. Um diese Ziele zu erreichen wurde das **Schweizer Raumplanungsgesetz revidiert**. Die aktuelle Fassung ist seit 2014 in Kraft und enthält unter anderem gemäß Art. 5 RPG die Verpflichtung zur Einführung eines angemessenen Ausgleichs für planungsbedingte erhebliche Vor- und Nachteile.

Dieser Ausgleich ist eigentlich bereits seit 1980 im RPG enthalten, allerdings nur in Form eines Gesetzgebungsauftrags. Diesem Auftrag sind nur wenige Kantone nachgekommen, weshalb die aktuelle Revision eine **Verpflichtung zur Einführung** inkl. Sanktionen enthält. Bis 2019 müssen alle Kantone eine entsprechende Regelung im kantonalen Recht verabschieden, sonst dürfen sie keine neuen Flächen mehr einzonen. Vor dieser Revision gab es schon mehrere andere Möglichkeiten um die Mehrwerte abzuschöpfen, etwa über die Grundstücksgewinnsteuer oder vertragliche Vereinbarungen. Diese Möglichkeiten waren jedoch nicht einheitlich und es gab große Unterschiede zwischen den Gemeinden resp. den Kantonen. Schlussendlich kam es zur Einführung des revidierten Raumplanungsgesetzes, um die sogenannte Landschaftsinitiative zu verhindern.

Neben der Einführung der Landschaftsinitiative gab es noch weitere Gründe, die für eine Einführung der Mehrwertabgabe sprachen. So sollte ein **Ausgleich für die wertverändernden Maßnahmen** der Raumplanung geschaffen werden, da sie als ungewollte Nebenfolge der Planung, die Ungleichheiten erzeugt, verstanden werden. Teilweise entstehen sehr hohe Mehrwerte ohne das Zutun des Grundeigentümers resp. der Grundeigentümerin, weshalb diese Mehrwerte als unverdiente Einkommen gelten. Basierend auf Gerechtigkeitsüberlegungen soll ein Teil der Mehrwerte an die Allgemeinheit rückgeführt werden. Der Ausgleich umfasst jedoch nicht nur Mehrwerte, auch erhebliche Minderwerte müssen von der öffentlichen Hand abgegolten werden. Die Mehrwertabgabe und die Minderwertentschädigung werden in der Schweiz gemeinsam gedacht. Die Herstellung einer diesbezüglichen Symmetrie ist eines der Ziele der Mehrwertabgabe.

In Teilen der Schweiz gibt es überdimensionierte Bauzonen, die im Sinne des haushälterischen Umgangs mit der Ressource Boden rückgezont werden sollen. Diese **Rückzonen** sind jedoch entschädigungspflichtig, weshalb die Mittel aus der Mehrwertabgabe für diesen Zweck verwendet werden sollen. Die planungsbedingten Mehrwerte kommen in der Schweiz hauptsächlich einer **kleinen privilegierten Gruppe** der Bevölkerung, den Landwirten und Landwirtinnen, zugute, wodurch ein Ausgleich erforderlich scheint.

Das **Bundesgesetz** enthält in Art. 5 die Mindestregelungen zur Mehrwertabgabe, die auf kantonaler Ebene berücksichtigt werden müssen. Es steht den Kantonen frei die Regelung zu erweitern. Die Mindestregelung beinhaltet die Einhebung einer 20% Mehrwertabgabe bei Einzonungen. Es kann aber auch bei Auf- und Umzonungen ein Mehrwert verlangt werden. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe entsteht mit der Realisierung der planlichen Möglichkeiten durch Überbauung oder Veräußerung. Es kann von der Einhebung der Mehrwertabgabe abgesehen werden, wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ineffizienten Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand stehen würde oder wenn das Gemeinwesen abgabepflichtig wäre.

Die Mittel aus der Mehrwertabgabe unterliegen entsprechend dem Bundesgesetz einer **Zweckbindung**. Sie müssen prioritär für die Entschädigungszahlungen, die durch Auszonungen entstehen, verwendet werden. Außerdem können sie für Maßnahmen der Raumplanung eingesetzt werden, hier ist eine sehr breite Verwendung möglich.

Die **Einhebung und Verwendung der Mittel** kann durch den Kanton, die Standortgemeinde oder beide gemeinsam passieren. Hier ist eine Anpassung an die örtlichen Erfordernisse sinnvoll. Die Mehrwertabgabe wird in Form von finanziellen Mitteln geleistet und in einen Fonds eingezahlt, aus dem dann die gewünschten Maßnahmen finanziert werden können.

Bezüglich der **Höhe der Abgabe** hat der Bund die Einhebung von mindestens 20% vorgegeben, das Bundesrecht hat den Maximalsatz auf 60% bzw. 80% festgelegt. Innerhalb dieser Vorgaben bewegen sich die Kantone. Der **Grundstückswert** ergibt sich durch die raumplanerisch festgelegten Nutzungsmöglichkeiten. Als Mehrwert wird die Differenz zwischen den geschätzten Bodenwerten vor und nach der Planungsmaßnahme verstanden.

Problematisch wird immer wieder gesehen, dass das Instrument so lange nicht umgesetzt wurde, da viele Abschöpfungsfälle so nicht berücksichtigt wurden. Viele Kantone setzten jetzt außerdem nur die Mindestregelung um. Durch die Revision verliert das Instrument seine mögliche baulandmobilisierende Wirkung und in Kantonen, die bisher die vertragliche Regelung gewählt haben, geht eine gewisse Flexibilität verloren. Auch die Wahrnehmung des Instruments ist nicht durchwegs positiv, so wird es teilweise als Standortnachteil, Entwicklungshindernis oder zu starker Eingriff ins Eigentum wahrgenommen.

Durch die verpflichtende Umsetzung der Mehrwertabgabe wird das Instrument nun flächendeckend in der gesamten Schweiz angewendet. Viele Kantone haben in der Vergangenheit **gute Erfahrungen** mit der Mehrwertabgabe gemacht, obwohl die Formen der Ausgestaltung teilweise sehr unterschiedlich waren. Durch die bundesrechtliche Regelung ist nun eine gewisse Vereinheitlichung des Instruments vorgenommen worden. Trotzdem verfügen die Kantone und Gemeinden noch über ausreichend Spielraum um die Abgabe an die örtlichen Bedürfnisse anzupassen. Mit der Mehrwertabgabe kann wichtigen raumplanerischen Herausforderungen wie der Reduzierung der überdimensionierten Bauzonen oder einer qualitätsvollen Innenverdichtung begegnet werden. Außerdem sorgt sie für einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte, die eine Ungleichbehandlung der Planungsbetroffenen zur Folge haben. Die abgeschöpften Mehrwerte kommen durch ihre Zweckbindung der Allgemeinheit zugute.

8. Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München

Im Jahr 1994 führte die Stadt München die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) ein. Damit gehört sie zu den Vorreitern im deutschsprachigen Raum bei bodenpolitischen Instrumenten, die den Zweck der Infrastrukturkostenweitergabe und damit in einem gewissen Maße der Mehrwertabschöpfung, verfolgen.

Die Stadt München legt jedoch großen Wert darauf, dass es sich bei der SoBoN nicht um eine einheitliche Abschöpfung von Planmehrwerten handelt, sondern die SoBoN eine reine Rechtsanwendung nach Baugesetzbuch ist. (Wendrich 2014a, 6) Durch die SoBoN kommt es zu einer Weitergabe der ursächlichen Kosten und Pflichten, die durch die Planung entstehen, an den oder die Planungsbegünstigte. Außerdem leistet die SoBoN einen wichtigen Beitrag für die Verfügbarkeit und die flächendeckende Bereitstellung von leistbarem Wohnraum. Der Grundgedanke des Instruments ist:

*„Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sollen sich an den Folgekosten der Planung beteiligen, die durch die Schaffung neues Baurechts verursacht werden!“
(Landeshauptstadt München 2009, 2)*

Die urbane Entwicklung einer Stadt ist notwendig, damit sie sich weiterentwickeln kann und auf geänderte Bedingungen reagieren kann. Dies geschieht hauptsächlich durch die Schaffung von neuem Baurecht oder durch die Umstrukturierung von bestehendem Bauland, was jedoch mit beträchtlichen Kosten verbunden ist. Diese Kosten entstehen vor allem durch neue technische und soziale Infrastrukturen, die durch neuer Wohn- und Gewerbegebiete notwendig werden. Dies können etwa Straßen, Wege, Grünflächen, Kindergärten oder Schulen sein. Wichtig für eine stabile und sozial ausgewogene Gesellschaft ist auch die Bereitstellung von ausreichend Wohnraum für Personen mit geringerem Einkommen, idealerweise in Siedlungen mit sozialer Durchmischung. Die Erfüllung all dieser Aspekte hat sich die SoBoN zum Ziel gesetzt. (Landeshauptstadt München 2009, 4)

Im vorliegenden Kapitel wird das Instrument der Sozialgerechten Bodennutzung in München unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Um dieses richtig einordnen zu können, wird zunächst das Planungssystem in Deutschland und anschließend die aktuelle Situation in München, bezogen auf die Demographie, die Wohnungspolitik Münchens und die Lage am Wohnungsmarkt beschrieben. Danach wird die Entstehung des Instruments, seine Definition und die Grundsätze und Ziele, die rechtliche Verankerung, das Modell in der Anwendung und der Ablauf eines Verfahrens und die Berechnung und Abwicklung der planungsbedingten Leistungen beschrieben. Schließlich werden noch die Folgen der Anwendung und Probleme und Grenzen des Modells behandelt.

8.1. Planungssystem in Deutschland

Das Planungssystem in Deutschland gliedert sich, basierend auf der bundesstaatlichen resp. föderalistischen Staatsordnung, in **drei Ebenen**. Diese drei Ebenen, Bund, Länder und Gemeinden, verfügen über unterschiedliche Kompetenzen und Aufgaben und bilden damit auch rechtlich, organisatorisch und inhaltlich abgegrenzte **Planungsebenen**. Durch verschiedene Normen im Bereich Information, Beteiligung, Abstimmung und Verbindlichkeit kommt es aber wiederum zu einer Vernetzung zwischen diesen Ebenen. (Besecke et al. 2017a) Außerdem gibt es neben dieser

räumlichen Gesamtplanung, bestehend aus der überörtlichen Gesamtplanung (Raumordnung) und der örtlichen Gesamtplanung (Bauleitplanung) noch raumbezogene **Fachplanungen**, etwa im Bereich der Eisenbahnen. (Besecke et al. 2017b)

Die **Bundesebene** der Raumordnung fokussiert sich auf die Entwicklung von Leitbildern und Grundsätzen der räumlichen Planung. Sie bildet auch die gesetzliche Grundlage für die Landesplanung und stellt die übergeordneten Vorgaben für die Fachplanungen auf. Ziel ist eine nachhaltige Raumentwicklung und gleiche Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet zu erreichen. Die Leitbilder haben unverbindlichen Charakter, die Grundsätze der Bundesraumordnung sind hingegen für alle nachfolgenden Planungsebenen verbindlich. (Besecke et al. 2017a) Die Rahmenbedingungen der Bundesraumordnung, wie Grundsätze, Ziele oder ähnliches, sind im Raumordnungsgesetz festgelegt. (Besecke et al. 2017b)

Auf Ebene der **Landesplanung** wird das Landesplanungsgesetz erlassen, das die Grundsätze des Bundes konkretisiert und auf die Gegebenheiten des Landes angepasst. Sie erstellt das Landesraumordnungsprogramm und den Landesraumordnungsplan. Die Landesplanung teilt sich in zwei Stufen – in die Landesplanung für das gesamte Landesgebiet und die Regionalplanung für gewisse Teilräume. Auf Ebene der **Regionalplanung** werden Regionalpläne erstellt, diese vermitteln zwischen der Landesplanung und der kommunalen Planung. (Besecke et al. 2017a)

Die Ebene der **Gemeinden** gibt schließlich die finalen Planungsziele vor, die unter Berücksichtigung der Bundes- und Landesplanung erstellt werden. (Besecke et al. 2017a) Die **Bauleitplanung** bildet die örtliche Gesamtplanung und wird räumlich konkret verortet. Es ist ein formelles Instrument, deren rechtliche Grundlage sich im Baugesetzbuch (BauGB) findet. In §1 Abs. 1 BauGB wird festgelegt, dass die kommunale Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorbereitet und leitet. Im anschließenden Genehmigungsverfahren wird basierend auf der Landesbauordnung für ein Grundstück die finale zulässige Nutzung definiert. Die Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung sind in Planungsleitlinien geregelt. Dazu zählt etwa die „dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung“. (Besecke et al. 2017b) Wenn es für die städtebauliche Ordnung oder Entwicklung notwendig ist, sind die Bauleitpläne aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben. Die Bauleitplanung erfolgt dabei auf der Ebene des Flächennutzungsplanes und auf der Ebene des Bebauungsplans. Damit bildet die Bauleitplanung die wichtigste Umsetzungsebene der Raumordnung. (Besecke et al. 2017b)

Der **Flächennutzungsplan** ist dabei der vorbereitende Bauleitplan. Er ist für das gesamte Gemeindegebiet zu erstellen und legt die zukünftige Art der Bodennutzung, die sich aus den Zielen der Gemeindeplanung und den Bedürfnissen der Gemeinde in Zukunft ergeben, in Grundzügen fest. (Besecke et al. 2017c) Die Bodennutzung wird dabei etwa in Flächen für die bauliche Nutzung, Flächen für den Verkehr, für Ver- und Entsorgungseinrichtungen für Grünflächen und vieles weiteres eingeteilt. (Besecke et al. 2017d)

Der **Bebauungsplan** stellt den verbindlichen Bauleitplan für einen Teil der Gemeinde dar. Er wird aus dem Flächennutzungsplan erstellt und enthält „die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ und legt damit die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke fest. (Besecke et al. 2017c) Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich hauptsächlich nach Regelungen im Bebauungsplan. Andernfalls können Vorhaben auch nach §34 BauGB (Vorhaben

innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) oder nach §35 BauGB (Bauen im Außenbereich) zulässig sein. (Besecke et al. 2017c) Der Bebauungsplan regelt etwa die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden und Flächen für Wohngebäude für Personen mit besonderem Wohnbedarf, Flächen für den Gemeindebedarf und andere diverse Nutzungen und vieles mehr. (Besecke et al. 2017d) Bebauungspläne werden von der Gemeinde als Satzung beschlossen. Dieser Beschluss ist ortsüblich bekannt zu machen, wodurch der Plan in Kraft tritt. (Besecke et al. 2017e)

Das Baugesetzbuch regelt in §39 bis §44 weiters das **Planungsschadenrecht**. Damit werden die Folgen von planerischen Eingriffen in die Nutzbarkeit des Bodens geregelt. Folgende Entschädigungstatbestände existieren im deutschen Planungsrecht: Entschädigungen bei Änderungen oder Aufhebung der zulässigen Nutzung, Entschädigungen in Geld oder durch Übernahme, bei Begründungen von gewissen Rechten (z.B.: Gerechte) oder durch Vertrauensschäden. Auch bei einer Enteignung wird eine Entschädigung fällig. (Besecke et al. 2017c)

8.2. Aktuelle Rahmenbedingungen in München

Die Situation am **Münchner Wohnungsmarkt** ist angespannt und es ist keine Entlastung in Sicht. Wohnen in der Bayerischen Landeshauptstadt wird immer teurer. Seit Jahren ist die Nachfrage nach Wohnraum hoch, weiter verstärkt wird diese durch das kontinuierliche Bevölkerungswachstum und die immer knapper werdenden Flächen. Außerdem sind Immobilien in guten Lagen noch immer ein beliebtes Investitionsobjekt, da die Zinssituation weiterhin günstig ist. (Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung 2016, 1)

Zwar wird in München kontinuierlich neuer Wohnraum errichtet, allerdings ist unter anderem der **Zuzug** im Moment so stark, dass die Anzahl der Haushalte stärker wächst als der Wohnungsbestand. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung - Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie 2016, 139) Wie viele andere deutsche Städte hat auch München das Problem, dass es in der Stadt **nicht ausreichend leistbaren Wohnraum** gibt. Die Herstellung von Wohnbau mit einer gewissen baulichen und städtebaulichen Qualität sowie die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur für die neuen Gebiete gestaltet sich oftmals als schwierig. Vor allem die Versorgung der unteren und mittleren Einkommensschichten mit Wohnraum ist für viele Städte ein Problem. (Straubinger 2013)

Genau auf diese Problematik reagiert die SoBoN – ihr Ziel ist es unter anderem leistbaren Wohnraum in der gesamten Stadt bereitzustellen. Die aktuellen Zahlen zur demographischen Entwicklung Münchens und der derzeitigen Situation am Wohnungsmarkt belegen, dass die Anwendung der SoBoN für eine nachhaltige Stadtentwicklung weiterhin äußerst wichtig ist.

8.2.1. Demographische Entwicklung Münchens

Im Juni 2017 hatte München **1.548.319 Einwohner und Einwohnerinnen**. Auch für die nächsten Jahre wird ein weiteres Wachstum der Bevölkerung erwartet. Dieses Wachstum ist bedingt durch ein positives Wanderungssaldo und durch einen Geburtenüberschuss. (Landeshauptstadt München 2017a)



Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung München; Quelle: Landeshauptstadt München 2017b, 2; eigene Darstellung

Seit 1950 ist die Bevölkerung von 0,843 Millionen auf 1,551 Millionen im Jahr 2015 angewachsen. Dabei fiel die Bevölkerung vom Jahr 2005 auf das Jahr 2006 relativ drastisch ab. Zu diesem Zeitpunkt wurde jedoch die Zweitwohnungssteuer eingeführt (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung - Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie 2017, 2), was die Vermutung nahelegt, dass dieser einmalige Rückgang auf den Rückgang von Zweitwohnsitzen zurückzuführen ist. Seit dem Jahr 2006 wächst die Bevölkerung wieder kontinuierlich.

Bis zum Jahr 2035 wird ein **erhebliches Bevölkerungswachstum** erwartet. Es wird ein Anstieg der Bevölkerung auf 1,851 Millionen Einwohnern prognostiziert. Das bedeutet, dass die Bevölkerung in den nächsten 18 Jahren um etwa 300.000 Personen anwachsen wird. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung - Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie 2017, 2)



Abbildung 9: Bevölkerungsprognose München; Quelle: Landeshauptstadt München 2017b, 2; eigene Darstellung

Dieses erhebliche Bevölkerungswachstum lässt darauf schließen, dass es auch in nächster Zeit eine große Nachfrage nach leistbarem Wohnraum in München geben wird. Da die Bereitstellung des leistbaren Wohnraums eine der Zielsetzungen der SoBoN ist, ist ihre Fortführung unbedingt notwendig.

8.2.2. Wohnungsmarkt

Die Bevölkerung Münchens wird, wie soeben dargelegt, bis zum Jahr 2030 weiter wachsen, weshalb sich auch die Anspannung am Münchner Wohnungsmarkt nicht legen wird und es weiterhin einen hohen Bedarf an neuem Wohnraum geben wird. (Landeshauptstadt München 2017i) Diese Entwicklungen machen sich natürlich auch in den Miet- und Baulandpreisen bemerkbar.

Die **Mieten** steigen in München seit einigen Jahren kontinuierlich an. Die Erstbezugsmieten sind seit 2012 um jährlich etwa 4,7% gestiegen. Im Jahr 2015 lag der Quadratmeterpreis bei Erstbezugsmieten auf dem Rekordhoch von 16,6€/m². (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, 2) In den Jahren 2005 bis 2015 sind sowohl die Wieder-, als auch die Erstbezugsmieten kontinuierlich angestiegen, von etwa 10-11€/m² auf 14,5-16,6€/m². (Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung 2016, 2)

Bei neu **gebautem Wohneigentum** in durchschnittlichen bis guten Lagen sind die durchschnittlichen Kaufpreise ebenfalls deutlich angestiegen. Bei einer Eigentumswohnung lag der Preis pro m² Wohnfläche im Jahr 2005 bei 3.500€, im Jahr 2015 bereits bei 6.300€. (Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung 2016, 2)

Auch die Preise für **Wohnbauland** sind seit dem Jahr 2010 verstärkt angestiegen. Die Wohnbaulandpreise sind seit 2012 um jährlich etwa 12,4% angestiegen und liegen damit deutlich über der Preissteigerung der Mietkosten. Durch die starke Steigerung der Wohnbaulandpreise und die nicht gleich starke Preissteigerung der Mieten sinken die erwirtschafteten Mietrenditen kontinuierlich. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, 2)

Das Ziel der Stadt München im Bereich der **Wohnraumproduktion** lag im Jahr 2015 für neu zu schaffendem Baurecht bei 3.500 Wohneinheiten. Durch große Bebauungsplan-Vorhaben konnten sogar für 7.923 Wohneinheiten Baurecht geschaffen werden. Insgesamt sollten 7.000 Wohneinheiten fertig gestellt werden, immerhin 6.595 Wohneinheiten wurden tatsächlich fertig gestellt. Davon waren 1.800 Wohneinheiten als gefördert geplant, wovon 1.785 geförderte Wohneinheiten tatsächlich errichtet wurden. (Landeshauptstadt München 2017i) In den Jahren 2011-2015 gab es pro Jahr für rund 8.000 Wohneinheiten eine Genehmigung und etwa 7.000 Wohneinheiten wurden pro Jahr fertiggestellt. (Landeshauptstadt München 2017i, 1) Seit dem Jahr 2006 gab es für etwa 14.000 geförderte Wohnungen eine Bewilligung, wovon etwa 65% für Haushalte mit einem geringeren Einkommen vorgesehen waren. (Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung 2016, 2)

Die Preise in München sind in den letzten Jahren in allen Bereichen stark angestiegen. Um der starken Nachfrage Herr zu werden, hat sich die Stadt München ambitionierte Ziele gesetzt. Die

Sozialgerechte Bodennutzung kann durch den Beitrag von privaten Akteuren einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung leisten, vor allem in Bezug auf die Verfügbarkeit von geförderten Wohneinheiten.

8.2.3. Stadtplanungspolitik und Wohnungspolitik

Münchens Stadtplanungspolitik folgt dem **Grundsatz „kompakt – urban – grün“**, der im Jahr 1996 durch einen Stadtratsbeschluss gewählt wurde. Eines der Hauptziele ist die innerstädtische Nachverdichtung, welche hauptsächlich durch die Umnutzung großer Flächen (Bahn, Post, Flughafen, Bundeswehr) realisiert wird. (Gottinger 2014, 55)

Das wichtigste Dokument in München zur Wohnungspolitik ist das Handlungsprogramm **„Wohnen in München“**. In Bezug auf die Wohnungspolitik legt das Stadtentwicklungskonzept einerseits den städtebaulichen Grundsatz „kompakt – urban – grün“ und andererseits die Erhaltung der „Münchner Mischung“ fest. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, 2) Darunter wird die Zielsetzung, das es ein breitgefächertes Wohnungsangebot für unterschiedliche Einkommensgruppen in der Stadt geben soll, verstanden, weshalb bei Neubaugebieten auf ein entsprechendes Wohnungsangebot geachtet wird. (Landeshauptstadt München 2017h) Das Handlungsprogramm „Wohnen in München“ bildet den strategischen Rahmen für die Wohnraumversorgung und -sicherung. Dabei kommt dem Wohnbau, insbesondere dem geförderten Wohnbau, die höchste Priorität zu. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, 2) Mit diesen Programmen legt die Stadt ihre Ziele und Förderprogramme im Rahmen der Wohnungspolitik fest und entwickelt diese weiter. (Landeshauptstadt München 2017h) Diese Handlungsprogramme gibt es bereits seit über 25 Jahren und werden regelmäßig fortgeschrieben. (Landeshauptstadt München 2017g)

Das aktuelle Programm **„Wohnen in München VI“** ist für den Zeitraum von 2017 bis 2021 gültig und wurde vom Stadtrat beschlossen. Die wichtigsten Punkte darin sind das Ziel jährlich 8.500 neue Wohnungen zu bauen, davon 2.000 als geförderter Wohnraum, die Entwicklung neuer Förderkonzepte und die Erhaltung der „Münchner Mischung“. Konkret müssen Investoren und Investorinnen aus dem privaten Sektor ihre Wohnungen über einen längeren Zeitraum hinweg zu günstigeren Mieten bereitstellen und die Einkommensgrenzen im „München Modell“⁹² sollen erhöht werden, wodurch 50% bis 60% der Haushalte in München förderfähig bleiben. (Landeshauptstadt München 2017h) Haushalte, deren Einkommen über der Einkommensgrenze der Wohnraumförderprogramme liegt, werden durch den Bau von preisgedämpften, freifinanzierten Mietwohnungen unterstützt. Auch dies trägt zum Erhalt der „Münchner Mischung“ bei. (Landeshauptstadt München 2017g)

Mit Hilfe der „Strategie zur Langfristigen Siedlungsentwicklung“ sollen durch die Instrumente Nachverdichtung, Umstrukturierung und Neuentwicklung so viele Flächen wie möglich bis zum Jahr 2030 zur Verfügung stehen. (Landeshauptstadt München 2017g)

München verfügt also über ein sehr detailliertes, strategisches Wohnraumprogramm. Die zwei Hauptziele sind die Errichtung von leistbarem Wohnraum und die Förderung der Münchner

⁹² Diese Modell wird im Kapitel 8.7.4.3 „Fokus: Bereitgestellte Formen des leistbaren Wohnens“ Seite 118 näher erläutert.

Mischung. Hier kann auch die SoBoN einen wertvollen Beitrag leisten, da sie dafür sorgt, dass in einem neuen Gebiet Wohnungen mit unterschiedlichen Preisniveaus entstehen.

8.3. Entwicklung des Instruments Sozialgerechte Bodennutzung

Dass die Sozialgerechte Bodennutzung in ihrer heutigen Form in den 1990er Jahren in München entstehen konnte, war bedingt durch mehrere Faktoren, die in der Praxis zusammenwirkten. Diese Faktoren werden nachfolgend näher erläutert. Von Bedeutung für die theoretische Argumentation war jedoch auch eine **institutionelle Gegebenheit**, die nicht als optimal galt.

Damit ein neues Wohn- oder Gewerbegebietes entstehen kann, sind genaue Planungen durch die Stadt und die Errichtung von technischer und sozialer Infrastruktur nötig. Bis zur Einführung der SoBoN wurden diese Kosten größtenteils durch den städtischen Haushalt, und damit von der Allgemeinheit, getragen. Der Wert der Grundstücke wurde durch die Planung und durch die errichtete Infrastruktur jedoch deutlich gesteigert. Diese Wertsteigerung wiederum kam fast ausschließlich den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen zugute. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Hier bestand in München, wie in fast allen anderen Städten, eine **Asymmetrie** zwischen den Personen, die für die Planung bezahlen und den Personen, die von der Planung profitieren. Dieser Asymmetrie kann mit der SoBoN zumindest in einem gewissen Maße begegnet werden.

Die Diskussion über die Finanzierung von Baulandausweisungen dauerte in Deutschland jedoch schon länger an. So wurde bereits seit der Nachkriegszeit immer wieder gefordert, dass die Kommunen die Finanzierung nicht alleine tragen sollten. Eine angedachte Möglichkeit sah die Übertragung der Baulandausweisungen auf Bund und Länder vor. Auch die Einführung einer bundesweiten, abgabenrechtlichen Bodenwertzuwachssteuer wurde in den 1970er Jahren überlegt. Das Vorhaben scheiterte schlussendlich an der mangelnden Akzeptanz und der vermeintlich fehlenden Notwendigkeit. (Gottinger 2014, 45)

8.3.1. Damalige Ausgangssituation

Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung wurde in München Anfang der 1990er Jahre entwickelt, da die Stadtverwaltung darin eine Möglichkeit sah, weiterhin aktive Stadtplanung zu betreiben. Auf Grund der **kommunalen Finanznot** drohte ein Planungsstopp (Landeshauptstadt München 2009, 2), denn „Städtebau kostet Geld“. Da die Stadt nicht mehr in der Lage war die Kosten für Infrastrukturmaßnahmen selbst zu finanzieren, war eine kontinuierliche Bebauungsplanung nicht mehr möglich. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Damit ein Baugebiet genutzt werden kann, muss es erschlossen sein. Die erstmalige Erschließung ist dabei Aufgabe der Gemeinde, wobei ein rechtskräftiger Bebauungsplan vorhanden sein muss. (Besecke et al. 2017c) Durch die Finanznot der Gemeinde konnte diese Aufgabe nicht erfüllt werden, was wiederum die Errichtung von Wohnraum behinderte, der aber dringend benötigt wurde. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Die Stadt München hatte nämlich seit dem Ende des zweiten Weltkrieges bis zum Jahr 1990 einen rapiden Bevölkerungsanstieg von 100% erlebt. Parallel dazu sank die durchschnittliche Größe der Personenhaushalte. Diese beiden Faktoren führten zu einem hohen Bedarf an Wohnraum. (Gottinger 2014, 45)

In den 1990er Jahren war die Situation für die Stadt München aufgrund mehrerer Umstände als schwierig zu bezeichnen:

Die Situation am **Münchner Wohnungsmarkt** Ende der 1980er / Anfang der 1990er Jahre war durchaus komplex. Bereits Mitte der 80er Jahre wurde ein Mangel an preiswertem Wohnraum deutlich. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Die Anzahl der einkommensschwachen Haushalte nahm zu, zeitgleich war die Anzahl der Sozialwohnungen rückläufig. Durch den Wegfall der Mietpreisbindung musste ein jährlicher Verlust von etwa 10.000-15.000 Wohneinheiten im sozialen Bereich verzeichnet werden. Zusätzlich stiegen die Mieten seit längerer Zeit stark an und die Mietbelastungsquote lag teilweise über 30% des Haushaltsnettoeinkommens. (Wendrich 2014b, 2) Hier herrschte also dringender Handlungsbedarf.

Auch die **finanzielle Situation der Stadt** war zu dieser Zeit schwierig. Die damalige Zielsetzung belief sich auf die Errichtung von 5.000-6.000 Wohneinheiten pro Jahr. Die Stadt verfügte auch über ausreichend Flächenpotential zur Baurechtsschaffung im Wohnungsbau, insgesamt etwa 57.000-62.000 Wohneinheiten. Die notwendigen finanziellen Aufwendungen für die Planungen, insbesondere durch die Folgekosten für technische und soziale Infrastrukturbedarfe, konnte die Stadt auf Grund ihrer finanziellen Situation nicht leisten, weshalb die notwendigen, städtebaulichen Planungen nicht durchgeführt werden konnten. (Wendrich 2014b, 3) Was natürlich in Hinblick auf die Lage am Münchner Wohnungsmarkt besonders drastisch war.

Die Stadt stand damals vor der **Entscheidung** ihre Planungsaktivitäten drastisch einzuschränken oder aber eine weitere Stadtentwicklung mittels eines neuen Instrumentes gemeinsam mit den Planungsbegünstigten zu sichern. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Dabei sollte die Baulandausweisung durch Private mitfinanziert werden. Zur Finanzierung sollten dabei die Wertzuwächse, die sich als Folge der werterhöhenden Planungen ergaben, genutzt werden. (Gottinger 2014, 45) Ziel war es, ein Modell zu finden, dass einerseits keine Bebauung verhindert, sondern diese ermöglicht, gleichzeitig aber auch kostengünstig für die Stadt ist. (Meyer 2017b)

Als **Lösung** für diese schwierige Situation und der Abwendung des Planungsstopps wurde das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung entwickelt und erfolgreich eingesetzt. Am 23. März 1994 wurde der Grundstein für das Modell durch den Münchner Stadtrat gelegt. Seither ist die Durchführung von Planungen, die eine Werterhöhung für das betroffene Grundstück bedeuten, nur mehr möglich, wenn die Planungsbegünstigten die ursächlichen Kosten und Lasten der Planung übernehmen. Eine weitere Auflage ist die Einhaltung der „Förderquote“ – mindestens 30% der geschaffenen Wohnbaufläche muss für Wohnraum zur Verfügung gestellt werden, der Personen dient, die einen besonderen Versorgungsbedarf haben. (Landeshauptstadt München 2009, 4)

8.3.2. Die Einführung des Instruments

Als der Münchner Stadtrat im Jahr 1994 das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung beschloss, waren nicht alle davon begeistert, manche unterstellten dem Modell sogar „ein Marterwerkzeug aus der sozialistischen Folterkammer“ zu sein. (Landeshauptstadt München 2009, 2) Inzwischen herrscht aber über die Parteigrenzen hinweg und auch bei der Bau- und Immobilienwirtschaft, bei den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen und den Investoren und Investorinnen **Zustimmung** zu dem Modell. (Landeshauptstadt München 2009, 2 und 5)

Um ein solches Modell etablieren zu können, ist das Vorhandensein eines **politischen Konsens** von äußerster Wichtigkeit. (Wendrich 2017a) Ein wesentlicher Teil des Erfolgs des Modells ist, dass die SoBoN fast von Beginn an von allen Parteien befürwortet wurde. (Landeshauptstadt München 2017d)

In mehreren Gesprächen und Verhandlungen mit Vertretern und Vertreterinnen der **Bau- und Wohnungswirtschaft** sollte eine grundsätzliche Bereitschaft zur Mitarbeit erzielt werden (Wendrich 2014b, 16), weshalb auch diese mittlerweile mit dem Modell einverstanden sind. (Landeshauptstadt München 2009, 2) So fanden auch im Vorfeld der Einführung der Verfahrensgrundsätze umfassende Verhandlungen mit der Münchner Bau- und Wohnungswirtschaft statt. (Landeshauptstadt München 2009, 8) Das SoBoN-Modell soll nicht etwas einseitig vorgegebenes sein, sondern wird immer wieder, auch bei Erneuerungen, in größeren Bauträgerrunden besprochen, was wiederum zur Transparenz beiträgt. (Meyer 2017b) Das Modell der SoBoN basiert im Wesentlichen auch auf einem Konsens mit den Privaten, der in intensiven Gesprächen erzielt wurde. Durch dieses Konsensprinzip sollen auch Klagen vermieden werden. (Wendrich 2017a) Damals wurde die Bau- und Immobilienbranche so überzeugt, dass es doch besser sei, sicher Baurecht zu bekommen und dafür etwas abzuführen und etwas weniger zu verdienen, als gar kein Baurecht zu bekommen und nichts zu verdienen. Es basiert also auf dem Motto „Gib, damit dir gegeben wird“. Und das funktioniert bis heute. (Wendrich 2017a)

Ein wesentlicher Aspekt waren sicher die im Jahr 1995 festgelegten **„Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung“**. Diese Grundsätze definierten die Ausgestaltung städtebaulicher Verträge und sorgten damit für die notwendige Transparenz, Gleichbehandlung und Kalkulierbarkeit der Kosten, Lasten und Bindungen, die der oder die Planungsbegünstigte zu leisten hat. Dadurch ist von Beginn an klar, womit zu rechnen ist und diese Berechenbarkeit wiederum steigert auch die Akzeptanz bei den Planungsbegünstigten, da sie keine „bösen“ Überraschungen erleben. (Landeshauptstadt München 2009, 5) Diese Verfahrensgrundsätze entstanden ein Jahr nach dem ersten Beschluss zur SoBoN im Münchner Stadtrat und wurden einstimmig beschlossen. (Landeshauptstadt München 2009, 8)

Das **Planungssystem der Stadt** hat mit der Einführung der SoBoN eine drastische Veränderung erlebt. Vor 1994 wurde die Strategie der Vorratsplanung resp. der Angebotsplanung in Folge von Baulandausweisungen verfolgt, die sich mit der SoBoN-Einführung hin zu einer Anlassplanung verschob. Grund dafür war, dass eine verstärkte Baulandhortung festzustellen war. Mittlerweile wird die Stadt raumplanerisch nur noch aktiv, wenn der Eigentümer oder die Eigentümerin mit einem Umwidmungswunsch an die Stadt herantritt und es einen verwaltungsinternen Abgleich der städtebaulichen Zielsetzungen gegeben hat. (Tobisch 2016, 19–20)

Durch den **Einsatz des Modells** war es der Stadt möglich wieder Bebauungspläne für Wohn- und Gewerbegebiete zu schaffen, zu dem sie ohne die Beteiligung der Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen nicht im Stande gewesen wäre. Dadurch konnten neue Baurechte vergeben werden, Bauland konnte mobilisiert werden und die Verfahren verlaufen nun schneller als zuvor. (Landeshauptstadt München 2009, 2 und 5)

Der **Münchner Immobilienmarkt** ist natürlich besonders, da er sehr stark boomt und dies bereits zum Zeitpunkt der Einführung tat. Viele sind auch der Meinung, dass die Einführung der SoBoN nur gelingen konnte, da der Wohnungsmarkt so stark nachgefragt ist. Allerdings gibt es das Modell der

SoBoN mittlerweile seit 25 Jahren und es hat auch in Zeiten der Stagnation resp. sogar der leichten Rückläufigkeit funktioniert. (Meyer 2017b)

8.3.3. *Derzeitige Situation*

Seit ihrer Einführung ist die SoBoN Teil aller städtebaulichen Planungen. Dadurch, dass die Rahmenbedingungen für alle Beteiligten von Anfang an klar sind, herrscht eine **höhere Investitions- und Planungssicherheit** für die involvierten Unternehmen. Für Akzeptanz der Praxis sorgt außerdem, dass die SoBoN konsequent und gleich angewendet wird und es nicht zu Fall-zu-Fall-Entscheidungen kommt. (Landeshauptstadt München 2017d)

Das SoBoN-Modell bringt für alle Seiten **Vorteile**. Auf der einen Seite steigert sich die Attraktivität Münchens durch die Realisierung von notwendigen Planungen, auf der anderen Seite erwirtschaften die Investoren und Investorinnen Gewinne. (Meyer 2017b) Die drei Aspekte - Gleichbehandlung, Transparenz und Kalkulierbarkeit - geben Sicherheit für Investitionen und sind gleichzeitig die drei größten Vorteile des Modells. (Landeshauptstadt München 2009, 15) Die SoBoN bedeutet eine **Win-win-Situation** für die Stadt und den Investor oder die Investorin, weil sich die Stadt dadurch Infrastrukturkosten spart, die hochwertige Infrastruktur wiederum eine Aufwertung des Gebiets und damit eine Wertsteigerung des Bauprojektes des Investors oder der Investorin bedeutet. (Ottmann 2017)

Die Stadt München begründet den **Erfolg der SoBoN** mit drei Umständen: politischer Grundkonsens, Dialog mit Bau- und Wohnungswirtschaft und die konsequente Anwendung und die Transparenz des Modells sorgen für Investitionssicherheit. Der politische Grundkonsens zur SoBoN besteht weiterhin. Der Austausch mit der Bau- und Wohnungswirtschaft wird bis heute gesucht. Auch „Fall-zu-Fall“-Entscheidungen oder Hinterzimmerabsprachen sind im Rahmen der SoBoN nicht möglich, da die Rahmenbedingungen klar formuliert sind. (Wendrich 2014a, 9) „Der Münchner Weg der SoBoN beschreitet dabei den Weg einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Stadt und Investoren, Investorinnen, Eigentümern, Eigentümerinnen und der Bauwirtschaft.“ (Landeshauptstadt München 2017d)

8.4. Definition Sozialgerechte Bodennutzung

Der Begriff „Sozialgerechte Bodennutzung“ findet sich im **Baugesetzbuch (BauGB) §1 Abs. 5**. Dort wird festgelegt, dass die Bauleitplanung neben vielen anderen Aspekten auch eine „sozialgerechte Bodennutzung“ gewährleisten muss. (Landeshauptstadt München 2009, 7) Die Bauleitplanung bereitet die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken vor und leitet diese. Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan. (BauGB 1960)

Der konkrete Wortlaut des §1 Abs. 5 BauGB ist wie folgt:

*„(5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem **Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung** unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten...“* (BauGB 1960)

Eine konkrete Definition, was die sozialgerechte Bodennutzung ist, findet sich allerdings nicht im Baugesetzbuch. In §1 Abs. 5 BauGB, werden mehrere Aspekte aufgezählt, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten sind. Daraus können Rückschlüsse abgeleitet werden, was mit sozialgerechter Bodennutzung gemeint sein könnte. Unter Abs. 6. Nr. 2 werden die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung behandelt, unter Nr. 3 die sozialen und kulturellen Bedürfnisse, wie Bildungswesen, Sport oder Erholung, oder unter Nr. 9 die Mobilität der Bevölkerung. (BauGB 1960) Durch die demonstrative Aufzählung überlässt der Gesetzgeber den Kommunen allerdings Interpretationsspielraum, was genau unter sozialgerechter Bodennutzung zu verstehen ist. (Gottinger 2014, 23)

Im Baugesetzbuch wird stark betont, dass die sozialgerechte Bodennutzung dem **Allgemeinwohl** dienen soll. Auch im deutschen Grundgesetz wird das Allgemeinwohl hervorgehoben. Dort heißt es in Artikel 14, Absatz 2 „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“⁹³ (GG 1949) Dieser Artikel zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums deutet an, wer für die sozialgerechte Bodennutzung verantwortlich ist, nämlich jeder und jede, der oder die Eigentum, in diesem Zusammenhang Grund und Boden, besitzt. (Gottinger 2014, 22) Dies ist vor allem in dem Kontext relevant, dass es sich bei der Ressource Boden um ein nicht vermehrbares Gut handelt. Daher ist ein sorgsamer Umgang damit essentiell und die Anwendung der sozialgerechten Bodennutzung gerechtfertigt. (Tobisch 2016, 5)

8.4.1. Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung

In der **Stadt München** bezieht sich der Begriff „sozialgerechte Bodennutzung“ auf das **Regelwerk** zum Abschluss städtebaulicher / planungsbegleitender Verträge und Regelungen. Die SoBoN mit dazugehörigem Regelwerk soll für „Transparenz und Kalkulierbarkeit der geforderten Kosten, Lasten und kostenrelevanten Bindungen“ sorgen. Außerdem ist es ihre Aufgabe die Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten zu sichern. (Landeshauptstadt München 2009, 7) Bei dem Modell der Sozialgerechten Bodennutzung München handelt es sich um ein bodenpolitisches Instrument. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2016, 10)

Die SoBoN regelt im Sinne der **Gleichbehandlung** genau, welche Kosten und Lasten sich aus der Bebauungsplanung ergeben. Dies wird auf alle Planungsbegünstigten angewendet, was ihre Gleichbehandlung sichert. Im Einzelfall regelt die Referatsübergreifende Arbeitsgruppe die Auslegung und Anwendung der Regularien. Die Eigentümer und Eigentümerinnen können, im Sinne der **Transparenz**, den Stand des Projektes auf ihrem Grundstück jederzeit einsehen. Das ist möglich, da die Verfahrensschritte klar geregelt sind, die Eigenleistungen festgelegt sind und die Arbeitsgruppe effizient agiert. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Projektentwicklung steht fest, welche Belastungen und in welcher Höhe durch den Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin zu leisten sind. Dies sorgt für die notwendige **Kalkulierbarkeit** der Kosten. Auch der Faktor „Zeit“ wird durch die Straffung der Verfahrensdauer des Bebauungsplanverfahrens kalkulierbarer. (Landeshauptstadt München 2009, 15)

Das **Grundprinzip** der Sozialgerechten Bodennutzung ist die Abschöpfung des Planungsgewinns, der durch Umwidmung entsteht. Rechtlich gesehen entsteht dieser Planungsgewinn durch die

⁹³ Die Sozialgerechtigkeit des Eigentums wird außerdem im Kapitel 4.5 „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ Seite 40.

Nutzungserhöhung auf einer abgegrenzten Bodenfläche. Diese Nutzungserhöhung kann wiederum durch eine Neu- oder Umwidmung der Fläche entstehen, die eine höherwertige Nutzung erlaubt als zuvor. Dies bedeutet, dass die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf den Besitz Boden reduziert werden, wodurch sich der Verkehrswert der Fläche um diese Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten erhöht. (Gottinger 2014, 46–47) Normalerweise kommt es bei einem SoBoN-Verfahren in München zu einer Umwandlung von Bauerwartungsland in baureifes Land.⁹⁴ (Tobisch 2016, 21) Im Rahmen der SoBoN kann aber jegliche Widmungsänderung erfasst werden, solange sie zu einer Bodenwertsteigerung führt. (Gottinger 2014, 46–47) Der Wert von Bauerwartungsland, und damit dem SoBoN-Anfangswert, liegt in München etwa bei 200€/m². Nach der Überplanung, abhängig von Dichte und Nutzung, liegt der Wert von baureifem Bauland, was dem SoBoN-Endwert entspricht, bei 1.500 bis 2.200€/m².⁹⁵ (Wendrich 2017a)

8.4.2. Grundsätze des Modells

Die Basis für die Grundsätze der SoBoN bildet das Baugesetzbuch. Im **§11 BauGB** ist festgelegt, dass Ursächlichkeit, Angemessenheit und Gleichbehandlung Voraussetzungen für städtebauliche Verträge⁹⁶ sind. (Wendrich 2014a, 10)

Der Sozialgerechten Bodennutzung liegen **vier Grundsätze** zu Grunde, die maßgeblich zur erfolgreichen Umsetzung beigetragen haben und auch für jahrelange, zufriedenstellende Anwendung mitverantwortlich sind.

Diese Grundsätze sind vor allem wichtig, wenn ein Vertrag des öffentlichen Rechtes abgeschlossen wird. Damit wird garantiert, dass es zu einer fairen Behandlung beider Partner kommt, da diese nicht gleichgestellt sind und unter Umständen die Gemeinde ohne klare Regelungen ihre Machtposition missbrauchen könnte. (Tobisch 2016, 12)

1. Der erste Grundsatz ist die **Ursächlichkeit**. Mit diesem Grundsatz soll sichergestellt werden, dass ausschließlich Kosten an den oder die Planungsbegünstigte weitergegeben werden, die ursächlich aus der Planung resultieren und es keine pauschale Mehrwertabschöpfung gibt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 28) Durch den konkreten Sachzusammenhang zwischen Kosten, Lasten und dem geplanten Vorhaben ist es nicht möglich bereits bestehende Einrichtungen zu finanzieren oder Vorratspolitik zu betreiben. (Wendrich 2014a, 10)
2. Der zweite Grundsatz ist die **Angemessenheit**. Dieser Grundsatz besagt, dass den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des Bruttobodenwertzuwachses, der durch Überplanung entsteht, zusteht. Dieser soll als Investitionsanreiz, zur Deckung der individuellen Kosten und als ein angemessener Anreiz für Wagnis und Gewinn fungieren. (Landeshauptstadt München 2006, 4) Demnach dürfen die an den oder die Planungsbegünstigte übertragenen Kosten oder Lasten nicht mehr als zwei Drittel des Wertzuwachses ausmachen. In Bezug auf den Grundsatz der Angemessenheit hat der Bundesverwaltungsgerichtshof festgelegt, dass „dabei die wirtschaftliche

⁹⁴ Nähere Informationen zu den Entwicklungszuständen von Grundstücken finden sich im Kapitel 8.7.3 „Wertermittlung im SoBoN-Prozess“ Seite 113.

⁹⁵ Ein Beispiel zur Berechnung der SoBoN findet sich im Kapitel 8.7.7 „Beispielhafte SoBoN-Berechnung“ Seite 121.

⁹⁶ Städtebauliche Verträge werden im Kapitel 8.5.1 „Rechtliche Verankerung auf Bundesebene“ Seite 99 näher erläutert.

Gesamtbetrachtung eines Vorhabens maßgeblich“ ist. Außerdem darf es zu nicht grob unangemessen oder ungerecht sein. (Wendrich 2014a, 10)

3. Der dritte Grundsatz ist die **Gleichbehandlung**. Das SoBoN-Verfahren wird bei allen städtebaulichen Planungen angewendet und hat für alle Planungsbegünstigten in gleicher Weise Gültigkeit. Der Verwaltung ist es nicht möglich Einzelfallregelungen zu machen, sie muss immer die Grundsatzbeschlüsse des Stadtrates befolgen. Grundsätzlich wird die SoBoN auch bei Planungen auf Flächen im städtischen Eigentum angewendet. Hier kann es jedoch Ausnahmen geben, wenn etwa andere gesetzliche Finanzierungsregeln gelten, wie bei Kasernen, oder es eine Sonderfinanzierung gibt. (Wendrich 2014a, 10)
4. Der vierte Grundsatz ist die **Transparenz / Kalkulierbarkeit**. Dadurch verfügt die Bau- und Immobilienwirtschaft über ausreichend Sicherheit für Investitionsentscheidungen. Die zu übernehmenden Kosten und Lasten sowie die Berechnungsmethodik mit Planungsrichtwerten und Kostenansätzen sind klar und verbindlich definiert. Auch das Verfahren ist klar geregelt und wird kommuniziert. Dieser Grundsatz ist zwar nicht im BauGB festgelegt, soll aber für die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit sorgen. (Wendrich 2014a, 10)

Ziel dieser Grundsätze ist es eine umfassende Rechts- und Investitionssicherheit sowohl für die öffentliche Hand, als auch für private Investoren und Investorinnen zu gewährleisten. Dies ist in den letzten 23 Jahren der Anwendung sehr gut gelungen, da es durch die strikte Auslegung und Einhaltung der Grundsätze eigentlich keine Beschwerden von Seiten der Gesellschaft oder der privaten Bau- und Immobilienwirtschaft gibt. (Wendrich 2017a)

Sobald es Schwierigkeiten bei der Zuordenbarkeit bestimmter Einrichtungen zu dem Planungsgebiet oder der erforderlichen Größenordnung gibt, nimmt die Stadt München davon Abstand solche Maßnahmen an den Planungsbegünstigten zu überwälzen. (Wendrich 2017a) Dadurch macht sich die Stadt München rechtlich nicht angreifbar, agiert eher investorenfreundlich und ist auf der sicheren Seite.

Ein konkretes Beispiel für diese „sichere Seite“ ist in München die U-Bahn. Kosten für diese Verkehrsinfrastruktur werden nicht an den Planungsbegünstigten oder die Planungsbegünstigte weitergegeben. U-Bahnen werden von den Stadtwerken betrieben, die in ihrer Rechtsform eine GmbH, also nominell etwas Privatwirtschaftliches, sind, obwohl die Stadt 100% der Anteile hält. Dennoch können diese Kosten nicht weitergegeben werden, da die Kosten zuerst einmal der GmbH entstehen und nicht der öffentlichen Hand. Die Stadt München hat sich diese Strenge in der Auslegung der Grundsätze selbst auferlegt. (Wendrich 2017a)

Ein weiterer Vorteil des Grundsatzes der Ursächlichkeit ist, dass nicht der Verdacht aufkommt, dass die Stadt Gelder abschöpft und dann damit etwas ganz anderes macht, als vorgesehen ist. (Wendrich 2017a) In der Logik des Modells ist es nicht vorgesehen, dass Gewinne lukriert werden und etwa in einen Fonds eingezahlt werden, wie beispielsweise in der Schweiz. Dies würde dem Grundsatz der Ursächlichkeit widersprechen.

8.4.3. Ziele des Modells

Die Sozialgerechte Bodennutzung verfolgt das Ziel die **Verfügbarkeit von Wohnraum** und dessen **Leistbarkeit** zu erhöhen und eine Verteilung auf das gesamte Stadtgebiet zu erreichen. Durch die Abgabe eines Teils der Bruttobodenwertschöpfung soll einerseits für ausreichende und qualitätsvolle **Infrastruktur** gesorgt werden und andererseits der **Finanzhaushalt** der Stadt entlastet werden.

Außerdem soll es durch das Modell ein **gerechter Ausgleich** zwischen städtischen und privaten Interessen erreicht werden. (Kubenka 2009, 3)

Die **Verfügbarkeit von leistbarem Wohnraum** und dessen **Streuung** auf das gesamte Stadtgebiet ist in vielerlei Hinsicht für eine Stadt von Bedeutung. In größeren Städten gibt es, bedingt durch das Preisniveau, immer Tendenzen zu einer räumlichen Trennung einzelner Bevölkerungsschichten. Wird nicht versucht, im gesamten Stadtgebiet leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, kann das zu einer konzentrierten Ansiedelung sozial benachteiligter Gruppen führen, wodurch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens sozialer Probleme erhöht wird. Im Hinblick auf eine soziale Gerechtigkeit sollte eine solche **soziale Segregation** vermieden werden. (Kubenka 2009, 44) Ziel der SoBoN ist es durch die breit gestreute Verteilung von leistbarem Wohnraum in der gesamten Stadt sozial durchmischte Viertel zu bekommen. (Wendrich 2014b, 4)

Bei Planungen im wirtschaftlichen Bereich muss sich der oder die Planungsbegünstigte zu Maßnahmen zur Sicherung einer gemischten Wirtschaftsstruktur verpflichten. (Landeshauptstadt München 2006, 2)

Um die unterschiedlichen Ziele der SoBoN zu erreichen wurden mehrere Maßnahmen ergriffen: So wird die **Finanzierung** resp. ein Teil der Finanzierung der ursächlichen öffentlichen Kosten resp. der Folgekosten der Planung an die unmittelbar Planungsbegünstigten übergeben. Außerdem muss die **Bereitstellung von Flächen** für öffentliche Infrastrukturbedarfe, Ausgleichsflächen oder ähnliches gewährleistet werden. (Wendrich 2014b, 4) Bei der Neuplanung eines Gebietes sind vor allem die Orte der Kommunikation von Bedeutung. Hier erlangen die neuen Bewohner und Bewohnerinnen eine Identifikation zum sozialen und städtischen Umfeld, weshalb die Weitergabe für die soziale Infrastruktur und die grüne Infrastruktur ebenfalls für das „Gelingen“ eines Stadtviertels von hoher Bedeutung ist. Auch die Bereitstellung von Kindergärten kann eine Möglichkeit sein, um die soziale und räumliche Aufspaltung einer Gesellschaft zu unterbinden. (Kubenka 2009, 45) Diese Maßnahmen werden im Rahmen der SoBoN in allen neuen Stadtentwicklungsgebieten realisiert um so ein qualitativvolles Lebensumfeld zu schaffen.

Zusätzlich soll eine **zeitnahe Umsetzung** gewährleistet werden. (Wendrich 2014b, 4) Dazu muss sich der oder die Planungsbegünstigte dazu verpflichten, die Bebauung entsprechend den planungsrechtlichen Festsetzungen und Regelungen, innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu realisieren. (Landeshauptstadt München 2006, 2)

Mit der SoBoN soll also nicht weniger geleistet werden als die Sicherung von städtebaulichen Entwicklungen selbst bei einer finanziell schwierigen Lage der Stadt, die Mobilisierung von Bauland, wirtschaftliche Prosperität der Stadt und die Förderung des **sozialen Friedens**. (Landeshauptstadt München 2009, 5) Sie soll einen Beitrag zu sozialem und nachhaltigem Städtebau leisten, der einerseits die Bedürfnisse nach Wohnraum, sozialer Infrastruktur, Freiraum und Grünausstattung

beachtet, andererseits auch das Gewerbe und den Verkehr nicht aus den Augen verliert. (Landeshauptstadt München 2009, 14)

8.5. Rechtliche Verankerung des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung

Es gibt auf mehreren Ebenen rechtliche Bestimmungen für das Modell. Die Grundlage findet sich auf Bundes- und Landesebene, die detaillierte Ausgestaltung wurde von der Stadt München selbst vorgenommen.

8.5.1. Rechtliche Verankerung auf Bundesebene

Das **Baugesetzbuch** (BauGB) enthält zwei wichtige Regelungen in Bezug auf die SoBoN. Es ist ein Bundesgesetz und in Deutschland die wichtigste Rechtsquelle des Städtebaurechts. (BMUB 2017) Einerseits findet sich unter §1, Abs. 5 BauGB ⁹⁷ die konkrete Erwähnung der Sozialgerechten Bodennutzung, andererseits bildet §11 BauGB die rechtliche Grundlage für die Sozialgerechte Bodennutzung. (Wendrich 2014b, 5)

Im §11 des Baugesetzbuches sind die Regelungen zu städtebaulichen Verträgen resp. planungsbegleitenden Verträgen festgeschrieben. Gemeinden ist es erlaubt, städtebauliche Verträge abzuschließen, was die **rechtliche Grundlage** für die SoBoN darstellt. (Wendrich 2014b, 5) Diese traten jedoch erst im Jänner 1998 in Kraft, als die SoBoN bereits einige Jahre existierte. Davor stützte sie sich auf das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandesgesetz. (Landeshauptstadt München 2009, 8)

Städtebauliche Verträge sind „Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und einem Privaten über Leistungen und Verpflichtungen, die den Regelungsbereich des BauGB betreffen“. (de Vries 2016, 6) Sie sind im §11 BauGB geregelt. Die wichtigsten Regelungen in Bezug auf die SoBoN sind folgende:

- Laut §11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ist es möglich unter anderem die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen auf den Vertragspartner zu dessen Kosten zu übertragen. (BauGB 1960) Grundsätzlich ist das Übertragen aller nicht hoheitlichen kommunalen Aufgaben möglich, etwa die Herstellung von Bauwerken (Straßen, Kindergärten...) oder die Ausarbeitung von städtebaulichen Planungen. (de Vries 2016, 11)
- In §11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ist festgelegt, dass die Förderung und Sicherung der Ziele, die mit der Bauleitplanung verfolgt werden, Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein können. Dies kann etwa die Bereitstellung von Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sein. (BauGB 1960)
- Nach §11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ist es möglich, dass Kosten oder sonstige Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die die Voraussetzung oder die Folge des geplanten Vorhabens bilden, vom Vertragspartner übernommen werden. (BauGB 1960)

§11 Abs. 2 BauGB legt fest, dass die vereinbarten Leistungen immer den gesamten Umständen nach angemessen sein müssen. Dies spiegelt sich im Prinzip der Angemessenheit der SoBoN-Richtlinien wider. Außerdem ist die Vereinbarung zu einer Leistung, die vom Vertragspartner oder der Vertragspartnerin erbracht werden soll, unzulässig, wenn er oder sie auch ohne die Leistung einen

⁹⁷ Nähere Informationen im Kapitel 8.4 „Definition Sozialgerechte Bodennutzung“ Seite 94.

Anspruch auf die Gegenleistung hätte. (BauGB 1960) Diese Regelung wird mit dem Begriff „**Koppelungsverbot**“ bezeichnet.

Ein weiterer Grundsatz, der die SoBoN-Praxis stützt, ist der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, der in Deutschland im **Grundgesetz** niedergeschrieben ist. Im Artikel 14, Nr. 2 des Grundgesetzes steht „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“. (GG 1949) Auch hier, wie im §1 Abs. 5 BauGB, wird das Allgemeinwohl angeführt. Dies scheint mit die wichtigste Argumentation für die Einführung der SoBoN zu sein. Einerseits um die Infrastrukturkosten an den Verursacher oder die Verursacherin weiterzugeben, andererseits um ein möglichst leistbares Wohnangebot für die gesamte Bevölkerung zu schaffen und für ein gutes Angebot an Infrastruktur, sowohl technischer, sozialer und grüner Art, zu sorgen, eignet sich die SoBoN. Diese Aspekte kommen der Allgemeinheit zugute und durch die Überwälzung an den Eigentümer oder die Eigentümerin kommen diese wiederum dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach.

8.5.2. Rechtliche Verankerung auf Landesebene

Die wichtigste gesetzliche Regelung auf Landesebene für die SoBoN findet sich in der **Bayerischen Verfassung**. Im Art. 161 Abs. 2 ist festgehalten, dass „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ Dieser Grundsatz in der Verfassung entspricht exakt dem Vorgehen der SoBoN. (Wendrich 2014a, 6) Auch hier wird wieder die Allgemeinheit angeführt. Entsprechend dem Wortlaut in der Bayerischen Verfassung, geht es darum, dass die Wertsteigerung nicht ausschließlich dem Eigentümer oder der Eigentümerin zugutekommt, sondern zumindest ein Teil an die Allgemeinheit geht.

Wichtig für die Entstehung der SoBoN war das **Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandsgesetzes**, das seit dem April 1993 in Kraft war. Dieses Gesetz lieferte eine klarstellende Regelung zu den städtebaulichen Verträgen und ermöglichte es den Gemeinden ausdrücklich, die Lasten, die durch die städtebauliche Planung entstehen an die Planungsbegünstigten weiterzugeben. (Landeshauptstadt München 2006, 1) Dieses Gesetz wurde 1998 durch das Baugesetzbuch abgelöst, da in der geänderten Fassung des Baugesetzbuches nun auch die städtebaulichen Verträge aufgenommen wurden.⁹⁸ (Landeshauptstadt München 2009, 8)

8.5.3. Rechtliche Verankerung auf der lokalen Ebene

Als rechtliche Verankerung auf der lokalen Ebene hat der Stadtrat die „**Verfahrensgrundsätze zur Sozialrechten Bodennutzung**“ beschlossen. Die erste Fassung der Verfahrensgrundsätze stammt aus dem Jahr 1994. In den Jahren 1995, 1997 und 2001 kam es zu Änderungen. Die derzeitige gültige Fassung (Stand August 2017) ist aus dem Jahr 2006. Auf Grund der geänderten wirtschaftlichen Situation wurden in der vorliegenden Fassung einzelne Änderungen und Ergänzungen zugunsten der Planungsbegünstigten vorgenommen. (Landeshauptstadt München 2006, 1)

Die Grundsätze haben Verwaltungsbindung und sind für alle Beteiligten zugänglich. (Wendrich 2014b, 13) Durch die vier Grundsätze⁹⁹ soll etwa die Gleichbehandlung aller Beteiligten gewährleisten

⁹⁸ Nähere Informationen im Kapitel 8.5.1 „Rechtliche Verankerung auf Bundesebene“ Seite 99.

⁹⁹ Nähere Informationen zu den vier Grundsätzen im Kapitel 8.4.2 „Grundsätze des Modells“ Seite 96.

sein. (Landeshauptstadt München 2009, 2) Sie regeln außerdem die Verteilung der Kosten und Lasten einer Planung auf die Kommune und auf die Planungsbegünstigten. (Landeshauptstadt München 2009, 7)

Die tatsächliche rechtliche Ausgestaltung erfolgt jedoch bei jedem Verfahren über einen **städtebaulichen Vertrag**, in denen die Stadt die Übernahme der Kosten und Lasten, die durch die Planänderungen entstanden sind, durch die Planungsbegünstigten regelt. (Wendrich 2014a, 6) Weiteres wird die Errichtung einer gewissen Quote an Wohnungen mit begrenzten Kosten vereinbart und der Stadt die Belegungsrechte übertragen. Im Gegensatz vergibt die Stadt neue Baurechte. (Hellriegel/Teichmann 2013)

Die Grundlage für diese Verträge findet sich im §11 des Baugesetzbuches¹⁰⁰. Allerdings können diese Verträge nicht die **Bauleitplanung** ersetzen. Die Planaufstellungsverfahren liegen noch immer in der Verantwortung der Gemeinde und die gemeindliche Planungshoheit bleibt bestehen. Relevant ist in diesem Zusammenhang §11 Abs. 2 BauGB – darin ist festgelegt, dass es nicht zulässig ist, Leistungen zu vereinbaren, auf die auch ohne Gegenleistung ein Anspruch bestehen würde (Wendrich 2014a, 6), das sogenannte Koppelungsverbot. Dieses sichert die Planungshoheit der Gebietskörperschaften,

Die Stadt München schließt drei unterschiedliche Arten von städtebaulichen Verträgen nach §11 des Baugesetzbuches ab:

- **Durchführungsverträge** zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen (nach §11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB): Diese Verträge können Maßnahmen wie Bodensanierung, vorbereitende planerische Maßnahmen wie Umweltberichte oder Fachgutachten, Bodenneuordnungen (vor allem bei mehreren Beteiligten) und Erschließungsanlagen enthalten. (Wendrich 2014a, 7)
- **Zielbindungsverträge** sind vertragliche Vereinbarungen zur Erreichung öffentlicher Planungsziele (nach §11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB): Diese Verträge enthalten Grundstücksnutzungen (gegebenenfalls befristet oder bedingt), Ausgleichsmaßnahmen, Bestimmungen zum geförderten Wohnbau, Einheimischenmodelle und die Sicherung von Gewerbestrukturen. (Wendrich 2014a, 7)
- **Kostenübernahme- resp. Folgekostenverträge** einschließlich Grundstücksbereitstellungen (nach §11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB): Diese Verträge regeln die technische und soziale Infrastruktur, sowie Flächenabtretungen. (Wendrich 2014a, 7)

Ein weiteres Beispiel für eine konkrete Ausgestaltung der städtebaulichen Verträge wären etwa die sogenannten **Bindungsverträge**. Beim München Modell aus der Sozialgerechten Bodennutzung etwa werden diese Verträge zwischen der Stadt und den Wohnungsbauträgern und Grundstückseigentümern oder Grundstückseigentümerinnen geschlossen. Darin werden die Vertragspartner oder Vertragspartnerinnen dazu verpflichtet, günstige Eigentumswohnungen zu errichten, die erheblich günstiger sind als die marktüblichen Preise. (Landeshauptstadt München 2017c)

SoBoN-Verträge sind allerdings nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen zulässig. Grundsätzlich muss ein städtebaulicher Vertrag städtebaulichen Zielen dienen. Dies ist ausdrücklich

¹⁰⁰ Nähere Informationen im Kapitel 8.5.1 „Rechtliche Verankerung auf Bundesebene“ Seite 99.

im Baugesetzbuch festgelegt. Mit den **städtebaulichen Zielen** muss der Plangeber oder die Plangeberin versuchen negative Auswirkungen auf das zu beplanende oder angrenzende Gebiete zu verringern. Beispiele hierfür wären etwa die Verdrängung der Wohnbevölkerung oder die Bildung von sozialen Brennpunkten. Abgesehen von diesen städtebaulichen Zielen gibt es noch allgemeine, sozialpolitische Ziele. Darunter würde etwa die Herstellung von sozialer Durchmischung, die Vergrößerung des Wohnraumangebotes oder die Reduktion der durchschnittlichen Mietpreise fallen. (Hellriegel/Teichmann 2013)

8.6. Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung in der Anwendung

Neben der rechtlichen Ausgestaltung des Modells gibt es noch diverse Aspekte, die sich in der konkreten Anwendung des Modells in der Praxis ergeben. Hier wird auf die örtliche Anwendung, die Anwendungsfälle und Anwendungsvoraussetzungen und gewisse Anwendungsrichtlinien eingegangen.

8.6.1. Örtliche Anwendung

Die Sozialgerechte Bodennutzung wird seit ihrer Anwendung großflächig in der **gesamten Stadt** angewendet, sowohl in der Innenstadt, als auch in Außenbezirken. (Wendrich 2014a, 7)



Abbildung 10: Bauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne nach den Vorgaben der SoBoN; Quelle: Wendrich 2014b, 7

Diese Karte zeigt alle Bauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne, die zwischen 1994 bis Ende 2012 nach den Vorgaben der SoBoN in München umgesetzt wurden. (Wendrich 2014a, 7) Hier ist gut erkennbar, dass es eigentlich keine räumlichen Schwerpunkte in der Anwendung gibt, sondern das Modell wirklich **flächendeckend** in der gesamten Stadt zur Anwendung kommt. Dies entspricht auch den Zielsetzungen der „Münchner Mischung“.

Durch die festgeschriebenen flächendeckende Anwendung im Stadtgebiet, entstehen auch keine Vor- oder Nachteile für manche Bauträger, da sich alle, die in München ein Bauvorhaben anstreben, an die SoBoN-Regularien halten müssen. (Ottmann 2017)

8.6.2. Anwendungsfälle und Anwendungsvoraussetzungen

Die Sozialgerechte Bodennutzung kommt nicht bei jedem Bauprojekt in der Stadt München zum Einsatz. Sie wird nur bei „**städtebaulichen Maßnahmen im Rahmen von Bauleitplanungen und städtebaulichen Satzungen**“ angewendet. (Landeshauptstadt München 2006, 4-5) Bei Sanierungsbebauungsplänen und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen wird die SoBoN nicht angewendet, da sie einer anderen gesetzlichen Regelung unterliegen. (Landeshauptstadt München 2006, 5)

Bauprojekte im Innenbereich können auf **zwei Arten** realisiert werden. Einerseits können Bauprojekte über den §34 BauGB realisiert werden. Dabei ergibt sich die Höhe und die Art der möglichen Bebauung aus der umliegenden Struktur und es ist kein Bebauungsplan notwendig. Bebauungspläne werden dann notwendig, wenn Bauprojekte auf der grünen Wiese entstehen, bei Konversionsprojekten oder bei Bauprojekten, die sich nicht in die umliegende Struktur einfügen, städtebaulich aber trotzdem erwünscht sind, wie etwa Hochhäuser. (Meyer 2017b)

Die Arbeitsgemeinschaft SoBoN¹⁰¹ entscheidet im **Einzelfall**, ob es sich um einen SoBoN-Fall handelt. Das Verfahren wird aber bei einzelnen Wohnungen oder Einfamilienhäusern nicht angewendet. Die kleinen SoBoN-Fälle umfassen in München etwa 40 bis 50 Wohneinheiten. Die SoBoN kommt also nur zur Anwendung, wenn es einen Bebauungsplan gibt, da zu diesem Bebauungsplan der städtebauliche Vertrag abgeschlossen wird, der grundsätzlich die SoBoN zur Anwendung bringt. (Meyer 2017b) Der **klassische SoBoN-Fall** ist, wenn ein erhebliches Mehr an Baurecht geschaffen wird, was zu einer hohen Nutzung führt. Dies kann etwa eine Änderung der Widmung oder der baulichen Ausnutzung sein. (Meyer 2017b)

Damit die SoBoN überhaupt anwendbar ist, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Zuerst muss geprüft werden, ob das betroffene Grundstück durch eine Bebauungsplanänderung eine „**nicht unerhebliche Bodenwertsteigerung**“ erfährt. Welche konkrete Nutzung der Bebauungsplan vorsieht, etwa Wohnnutzung, gewerbliche Nutzung oder Mischnutzung, ist dabei nicht relevant. (Landeshauptstadt München 2009, 16)
- Die zweite Voraussetzung für die Anwendung der SoBoN ist, ob überhaupt **planungsbedingte Kosten** und Lasten bei der Stadt anfallen. (Landeshauptstadt München 2009, 16) Diese Voraussetzung ist in §11 Abs. 1(3) BauGB geregelt. (Wendrich 2014a, 7) So wäre etwa die Schaffung eines neuen, großen Wohngebietes ganz klar ein SoBoN-Fall, die Umwandlung eines Mischgebietes auf ein reines Wohngebiet jedoch nicht, da dabei keinen neuen Infrastrukturen fällig werden und somit auch keine Lasten bei der Stadt entstehen, weshalb es kein SoBoN-Fall wäre. (Meyer 2017b)

¹⁰¹ Ihre Zusammensetzung wird im Kapitel 8.6.5 „Organisation“ Seite 108 näher erläutert.

Ein klarer Vorteil, den das Münchner SoBoN-Modell hat, ist, dass es von der Planung her sehr offen ist und auf unterschiedliche Anforderungen reagiert werden kann. Über den Bebauungsplan können also einerseits sehr unterschiedliche Bebauungsprojekte realisiert werden, die Anwendung ist aber auch in allen Bereichen der Stadt möglich. Planerisch gesehen ist man also relativ frei. (Meyer 2017b)

8.6.3. Das SoBoN-Verfahren

Am Beginn jedes Verfahrens ist zu klären, ob es sich um einen SoBoN-Anwendungsfall handelt und die Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Wenn feststeht, dass die SoBoN zur Anwendung kommt, wird zu Beginn eine **SoBoN-Berechnung** durch die Münchner Stadtverwaltung durchgeführt. Diese Berechnung prüft die Angemessenheit der auferlegten Kosten, Lasten und Bindungen. Wenn diese Berechnung ergibt, dass mindestens ein Drittel des Bruttowertzuwachses bei den Planungsbegünstigten verbleibt, wird die Bebauungsplanung fortgeführt.¹⁰² (Landeshauptstadt München 2009, 9)

Das Verfahren der SoBoN gliedert sich in **mehrere Verfahrensschritte** (Landeshauptstadt München 2009, 16), manche sind Teil des SoBoN-Verfahrens, andere wieder Verfahrensschritte laut dem Baugesetzbuch, da es hier eine starke Verknüpfung gibt. Im Folgenden ist markiert, welcher Verfahrensschritt dem SoBoN-Verfahren und welcher dem Baugesetzbuch zuzuordnen ist. Der Ablauf eines Verfahrens gliedert sich wie folgt: (Wendrich 2014b, 15)

- 1. Grundzustimmung (Teil des SoBoN-Verfahrens):** Diese ist Voraussetzung für den Beginn des Verfahrens (Aufstellungsbeschluss), sollte aber bereits eingeholt werden, sobald Planungsabsichten für ein bestimmtes Gebiet bestehen. (Landeshauptstadt München 2006, 5) Die Planungsbegünstigten stimmen darin der Anwendung der Verfahrensgrundsätze der SoBoN zu, erklären sich bereit Lasten zu übernehmen und erkennen den Anfangswert ihres Grundstückes an. (Landeshauptstadt München 2009, 16) Bis jetzt kam es noch nie vor, dass ein Verfahren gescheitert ist, weil sich ein Grundeigentümer oder eine Grundeigentümerin nicht bereit erklärt, die Grundzustimmung zu erbringen. (Wendrich 2017a) In der Grundzustimmung ist zusätzlich festgehalten, dass die Stadt München keine Planungsinhalte verbindlich zusagen kann. Dadurch ergibt sich für den Eigentümer oder die Eigentümerin auch kein Anspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplans resp. kann er oder sie keine Schadensersatzansprüche gegen die Stadt München geltend machen, sollte es zu einem Abbruch des Planungsverfahrens oder einem anderen, als dem erwarteten, Inhalt des Bebauungsplans kommen. In der Grundzustimmung gibt der oder die Planungsbegünstigte weiteres an, dass er oder sie bereit ist vor der Billigung des Bebauungsplans einen städtebaulichen Vertrag nach §11 BauGB auf Grundlage des billigungsreifen Bebauungsplanes abzuschließen. Die Stadt kann sich durch die Grundzustimmung außerdem sicher sein, dass das Baurecht auch genützt wird. (Landeshauptstadt München 2009, 16) Danach kommt es zu Vertragsvorbereitungen. (Wendrich 2014b, 15)
- 2. Aufstellungsbeschluss: (Planerische Tätigkeiten und Verfahrensschritte nach BauGB).** Der Stadtrat beauftragt die Verwaltung anhand bestimmter Eckdaten einen Bebauungsplan für eine Fläche zu erstellen. (Wendrich 2017a)

¹⁰² Nähere Informationen zur SoBoN-Berechnung finden sich im Kapitel 8.7 „Berechnung und Abwicklung der planungsbedingten Leistungen“ Seite 110.

3. **Grundvereinbarung (Teil des SoBoN-Verfahrens):** Die Grundvereinbarung ist rechtlich bindend und enthält eine Erklärung der zu erbringenden Leistungen durch die Planungsbegünstigten. (Wendrich 2014b, 15) Es werden „die Kostenübernahme, die Anteile geförderten Wohnbaus, die Sicherung einer gemischten Wirtschaftsstruktur und eine Bauverpflichtung“ festgelegt. (Wendrich 2014a, 7) Es ist notwendig, dass die Grundvereinbarung fixiert ist, bevor der Bebauungsplanentwurf dem Stadtrat zur Billigung vorgelegt wird (Auslegungsbeschluss). Die rechtliche Ausgestaltung der Grundvereinbarung kann variieren, etwa „in Form eines städtebaulichen Vertrags, als Einverständniserklärung zu einem einvernehmlichen, gesetzlichen Umlegungsverfahren oder als Kombination aus beiden“. (Landeshauptstadt München 2009, 17). Auf die möglichen Formen der Grundvereinbarung wird weiter unten näher eingegangen.
4. **Billigungsbeschluss (Planerische Tätigkeiten und Verfahrensschritte nach BauGB)** durch den Stadtrat, Satzungsbeschluss des Entwurfs durch den Stadtrat und Inkrafttreten des Bebauungsplanes. (Wendrich 2017a)
5. **Ausführungsverträge (Teil des SoBoN-Verfahrens):** In den Ausführungsverträgen werden die Leistungen, die bereits in der Grundvereinbarung vereinbart wurden, detaillierter festgelegt, wie etwa gesonderte Erschließungsverträge oder Herstellungsverträge für Kindertagesstätten. (Wendrich 2014b, 15)

Formen der Grundvereinbarung:

- **Der städtebauliche Vertrag:** wird angewendet, wenn für die zukünftige Planung keine Änderung der Grundstückszuschnitte erforderlich ist oder wenn es bei der Planung nur einen Planungsbegünstigten oder eine Planungsbegünstigte gibt. Grundsätzlich legt der städtebauliche Vertrag fest, welche Leistungen der oder die Planungsbegünstigte zu erbringen hat. Wenn die Leistungen zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, muss eine geeignete Sicherheit angegeben werden. (Landeshauptstadt München 2009, 17)
- **Das einvernehmliche gesetzliche Umlegungsverfahren:** Dieses Instrument wird angewendet, wenn die gegebenen Grundstückszuschnitte der zukünftigen Planung nicht entsprechen und es einer Änderung bedarf. Im Verfahren werden die Zuschnitte der Grundstücke entsprechend der Bebauungsplanung neu geordnet und die notwendigen Leistungen der Planungsbegünstigten definiert. Die Durchführung erfolgt gleichzeitig mit dem Bebauungsplanverfahren, damit nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes die Eigentümer und Eigentümerinnen über planungsrechtlich bebaubare Grundstücke verfügen. Der Vorteil an diesem Instrument ist die hohe Flexibilität. Es steht den Planungsbegünstigten frei, ob sie ihren Anteil an den Folgekosten mit finanziellen Mitteln oder Flächenabtretungen abgleichen. In der Einverständniserklärung geben die Eigentümer und Eigentümerinnen einseitig ihre Zustimmung zu den im Umlegungsverfahren zu treffenden Regelungen. Bei der Bebauung großer Gebiete wird das Instrument oft angewendet, da es dadurch möglich ist, schnell baureife Grundstücke zu erhalten. (Landeshauptstadt München 2009, 17) Da dieses Instrument zur Anwendung kommt, wenn es mehrere Eigentümer und Eigentümerinnen gibt, kommt es deutlich häufiger zur Anwendung als ein städtebaulicher Vertrag nach §11 BauGB. Die gesetzliche Grundlage findet sich im §§45 ff. BauGB. Es kann als eine spezielle Kombination aus dem städtebaulichen Vertrag und dem Instrumentarium der hoheitlichen Umlegung (§§45 ff.

BauGB) gesehen werden, da versucht wird, eine freiwillige Teilnahme der Eigentümer und Eigentümerinnen zu erreichen. (Gottinger 2014, 50)

- **Die private Bodenordnung:** Bei dieser Form kommt es zu einer Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch privatrechtliche Einzelverträge. Die private Bodenordnung wird meist als Form gewählt, wenn dies von den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen gewünscht wird und die Lastenübernahme ausschließlich aus Flächenabtretungen an die Stadt besteht. (Landeshauptstadt München 2006, 6)

Nachdem sich der oder die Private dazu verpflichtet hat, die Leistungen im Rahmen der SoBoN zu übernehmen und eine rasche Durchführung anzustreben, sollte es zu einer Genehmigung des Bebauungsplanes kommen, müssen auch von **Seiten der Stadt** gewisse Zugeständnisse erfolgen. In einer **Absichtserklärung** verpflichtet sich die Stadt dazu, dass sie die rasche Verwirklichung des Bebauungsplanes anstreben wird. Es ist allerdings nicht möglich, dass sich die Stadt vertragsrechtlich zu der Aufstellung des Bebauungsplanes verpflichtet, da es sich dabei um eine rein hoheitliche Aufgabe handelt. Mittels der Absichtserklärung kann dieses sogenannte Koppelungsverbot umgangen werden. (Gottinger 2014, 49)

Ab dem Zeitpunkt des Billigungsbeschlusses durch den Stadtrat und dem Bürgerbeteiligungsverfahren ohne Einwände besteht **Planreife**, das heißt, es können Vorhaben genehmigt werden, solange sie den künftigen Festsetzungen im Bebauungsplan entsprechen. Bebauung ist also möglich, weshalb SoBoN-Verträge nicht mehr möglich sind, da der Bauwerber oder die Bauwerberin Anspruch auf die Leistung (Baugenehmigung) hat, darf keine Gegenleistung (Übernahme von Lasten und Kosten) vertraglich vereinbart werden. (Wendrich 2017a)

8.6.4. Anwendungsrichtlinien

Die Anwendung des SoBoN-Modells wird durch mehrere Anwendungsrichtlinien definiert, durch die eine praktikable Anwendung in der Realität gewährleistet werden soll.

8.6.4.1. Mindestbetrag und Befreiung von den Leistungen

Im Bereich der SoBoN liegt der **Mindestbetrag** resp. die untere Grenze bei etwa 10 bis 12 neu entstehenden Wohneinheiten. Ab diesem Wert werden zumindest die 30% geförderter Wohnbau eingefordert. Bei einer solchen Größenordnung ist es allerdings schwierig nachzuweisen, dass ein nennenswerter Mehrbedarf an Infrastruktur entsteht. (Wendrich 2017a)

Die Sozialgerechte Bodennutzung gilt für die Planungsbegünstigten. Planungsbegünstigte können dabei Grundstückseigentümer oder Grundstückseigentümerinnen oder die künftigen Erwerber oder Erwerberinnen, wie Investoren oder Investorinnen, Bau- und Immobilienunternehmen oder andere Privatunternehmen, sein. Sie gilt außerdem für die Bundesrepublik Deutschland, den Freistaat Bayern, andere Körperschaften öffentlichen Rechts und die Stadt München selbst. (Landeshauptstadt München 2009, 7) Die Stadt München hat sich beim Anteil des geförderten Wohnraums bei der Entwicklung ihrer eigenen Flächen einen höheren Anteil auferlegt, nämlich 50%. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 6) In München gibt es also, im Gegensatz zur Schweiz, **keine Befreiungen** von der Abgabe. Sollte es auf Grundbesitz der Stadt zu einem Planungsvorhaben kommen, wird sie wie jeder anderer Eigentümer oder jede andere Eigentümerin behandelt. (Landeshauptstadt München 2006, 3)

8.6.4.2. Gebundenheit der Leistungen

Die eingenommenen Kosten und Pflichten unterliegen gewissen Gebundenheiten.

Einerseits gibt es eine **örtliche Gebundenheit**, da die Mittel nur für umliegende Infrastrukturen etc. verwendet werden dürfen. Dies basiert auf dem Grundsatz der Ursächlichkeit. (Wendrich 2014a, 10)

Grundsätzlich müssen auch die 30% geförderter Wohnraum innerhalb des Planungsgebietes realisiert werden, um die soziale Durchmischung der Stadt zu erhalten resp. zu fördern. Wenn eine Reihe an Voraussetzungen erfüllt ist, ist hier aber eine Ausnahme möglich. Dazu ist es notwendig, dass sich der Ersatzstandort der Wohnungen in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Planungsgebiet (maximal 1 Kilometer) befindet. Außerdem müssen die Gemeindebedarfseinrichtungen für Kinder von 0 bis 10 Jahren innerhalb des Planungsgebietes errichtet und angeboten werden, inklusive dem Bedarf, der sich aus dem Ersatzstandort ergibt. Die Feststellung der planungsrechtlichen Zulässigkeit des geförderten Wohnbaus am Ersatzstandort muss erfolgt sein. Die soziale Verträglichkeit der Verschiebung des geförderten Wohnraums auf den Ersatzstandort ist gegeben. Und schließlich muss auch noch eine Bauverpflichtung begründet sein. Erst wenn all diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist eine Errichtung außerhalb des Planungsgebietes möglich. (Landeshauptstadt München 2006, 5) Beträgt der Anteil des geförderten Wohnungsbaus weniger als fünf Einheiten, können diese auch an einem anderen Standort gebaut werden. (Gottinger 2014, 48)

Eine formelle **Zweckbindung** der Mittel gibt es nicht. Diese ist jedoch auch nicht notwendig, da kein pauschaler Betrag abgeschöpft wird, der dann wiederum verwendet wird, sondern es werden ohnehin nur ursächliche Lasten und Kosten fällig, bei denen von vornherein klar ist, wofür sie verwendet werden.

8.6.4.3. Einhebung und Verwendung der Leistungen

Die Einhebung und die Verwendung der SoBoN-Mittel erfolgt durch die Stadt. Diese verfügt über Konten, auf die die **monetären Abtretungen** überwiesen werden. Flächenabtretungen werden in einem notariellen Vertrag festgeschrieben. Für den geförderten Wohnraum gibt es Bindungsverträge mit Belegungsrechten für die Stadt. (Wendrich 2017a)

Nachdem die Zahlungen erfolgt sind, muss die Stadt innerhalb von **sieben Jahren** die Gelder entsprechend dem vereinbarten Zweck verwenden. Durch diese zeitliche Frist wird der Grundsatz der Ursächlichkeit erfüllt, da die Infrastruktur, vor allem die soziale, dann noch den neuen Bewohner und Bewohnerinnen im Planungsgebiet zugutekommt. Es kann aber auch sein, dass der Bauträger die soziale Infrastruktur selbst errichtet und dann kein Finanzierungsbeitrag fällig wird, sondern dieser die Infrastruktur nur an die Stadt übereignet. Die technische Infrastruktur muss ohnehin vor dem Fertigstellen des Bauprojektes bereitgestellt werden. (Wendrich 2017a)

8.6.5. Organisation

Ein Modell, das so komplex und vielschichtig ist, wie das der SoBoN, erfordert eine klare Struktur und ein klares Verfahren. Bei der Einführung des Modells wurden eigene Institutionen geschaffen um dieses umzusetzen. (Wendrich 2014b, 13):

- Die **Referatsübergreifende Arbeitsgruppe** (SoBoN-AG) setzt sich aus allen betroffenen Referaten zusammen. Sie verfügt über eigene Entscheidungskompetenz, ist nicht weisungsgebunden und funktioniert nach dem Einstimmigkeitsprinzip.
- Weiteres gibt es noch die **SoBoN-Kommission**, die sich aus dem Oberbürgermeister, Stadträten und der Verwaltung zusammensetzt und sich um Grundsatzangelegenheiten kümmert.
- In den **SoBoN-Dialogen** fand die Kommunikation mit Akteuren aus der Immobilienwirtschaft statt. (Wendrich 2014b, 13)

Das wichtigste Organ in der Anwendung und Organisation der Sozialgerechten Bodennutzung ist die **Referatsübergreifende Arbeitsgruppe**, die Entscheidungen über alle wichtigen, verfahrensrelevanten Themen trifft. (Wendrich 2014b, 14) Deren Leitung obliegt dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Kommunalreferat, welches für Bodenrecht und Immobilienmanagement verantwortlich ist. (Landeshauptstadt München 2009, 5) Außerdem sind alle Fachreferate vertreten, deren Interessen berührt sind, insbesondere die Kämmerei, das Baureferat, das Referat für Arbeit & Wirtschaft, das Schulreferat und das Sozialreferat. Die Referatsübergreifende Arbeitsgruppe ist nicht weisungsgebunden, direkt dem Oberbürgermeister unterstellt, nicht öffentlich und vertritt keine Privaten. (Wendrich 2014b, 14) Die SoBoN folgt zwar klaren Grundsätzen, dennoch sind die Verhandlungen zu vertraglichen Details oft schwierig. (Landeshauptstadt München 2009, 14) Ziel der Arbeitsgruppe ist, dass die Verhandlungen und das Verfahren durch schnelle und verbindliche Entscheidungen beschleunigt werden. Dazu obliegt es der Arbeitsgruppe etwa, dass die städtischen Interessen koordiniert und gebündelt werden um so eine möglichst effektive Verhandlungsführung mit den Planungsbegünstigten zu erreichen. Außerdem hat sie eine Entscheidungsfunktion im Verhandlungsprozess und kann die Verhandlungsführung steuern. (Landeshauptstadt München 2009, 14) Unter anderem entscheidet die Arbeitsgruppe, ob die SoBoN angewendet wird, ob das Bebauungsplanverfahren eingeleitet wird, der Umfang der ursächlichen Kosten und Lasten wird diskutiert und ob der städtebauliche Vertrag bereits vollständig abgewickelt wurde. (Wendrich 2014b, 14) Außerdem achtet sich auch darauf, dass die Stadt ihren Teil zur Realisierung der Bebauungspläne erfüllt. (Landeshauptstadt München 2009, 14)

8.6.6. Beteiligte Akteure und Akteurinnen und deren Interessen

Am Prozess der SoBoN sind Akteure und Akteurinnen mit den unterschiedlichsten Hintergründen und Motivationen beteiligt. Daraus ergeben sich dementsprechend auch diverse Interessenslagen, die sich teilweise auch widersprechen.

Einerseits ist die **Stadt München**, als Trägerin der hoheitlichen Planungsrechte, beteiligt. Die Stadt verfolgt ihre Ziele sowohl im Bereich der Stadtgestaltung, Architektur und Ökologie, als auch im Bereich der Ökonomie. Im Bereich der SoBoN versucht die Stadt die finanziellen Lasten für die Infrastruktur, Erschließung und Folgekosten an die Planungsbegünstigten weiterzugeben. Die größten finanziellen Einnahmen können durch eine hochwertige Widmungskategorie erzielt

werden, da es dadurch zu einem höheren planungsbedingten Wertzuwachs kommt. Die konkreten Details des Bebauungsplans müssen mit den Zielen in Bezug auf die Stadtgestaltung, Architektur und Ökologie der Stadt in Einklang gebracht werden. Damit soll sichergestellt sein, dass diese nicht für die ökonomischen Ziele „verkauft“ werden. (Kyrein 2000, 4) In München werden diese beiden Interessenslagen durch das Planungsreferat und durch das Kommunalreferat vertreten. Das **Planungsreferat** agiert im öffentlichen Recht, wägt die Interessen der Planungsbetroffenen mit jenen der Allgemeinheit ab und legt den Fokus auf eine nachhaltige Stadtentwicklung. (Gottinger 2014, 31–32) Außerdem sind sie für die Aufstellung des Bebauungsplanes und das Vorantreiben der Planung verantwortlich. (Meyer 2017b) Das **Kommunalreferat** agiert meistens im privaten Recht und hat die Rolle der „Kaufleute“ inne. (Gottinger 2014, 31–32) Sie verhandeln den städtebaulichen Vertrag mit und sind für die gesamten Aspekte rund ums Grundstück zuständig. Die SoBoN-Berechnung erfolgt beim Geo-Daten-Service. Zusätzlich gibt es noch ein städtisches Bewertungsamt, das die Anfangs- und Endwerte von Grundstücken berechnet. (Meyer 2017b)

Ein weiterer Akteur im Spannungsfeld der SoBoN sind die **Grundstückseigentümer** und Grundstückseigentümerinnen. Diese werden laut Kyrein als „Planungsbetroffene“ bezeichnet (Kyrein 2000, 4) und es handelt sich dabei um einen anderen Akteur als die Investoren und Investorinnen und die Geldgeber und Geldgeberinnen. Das Hauptinteresse der Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen ist die Maximierung des Wertes ihrer Grundstücke. Die Planwertabschöpfung sollte in seinen oder ihren Augen möglichst gering sein. (Gottinger 2014, 33)

Ein weiterer Akteur sind **Investoren** und Investorinnen und **Geldgeber** und Geldgeberinnen. Ihr Hauptziel ist es *„das eingesetzte Kapital renditeoptimal bei gleichzeitiger Risikominimierung einzusetzen“*. Dementsprechend möchte diese Akteursgruppe möglichst preiswerte Grundstücke, niedrige Kosten der Immobilienentwicklung und hohe Mieteinnahmen. (Kyrein 2000, 4) Dieser Ansatz ist jedoch nicht für alle Mitglieder dieser Gruppe richtig. So gehören etwa auch Wohnbaugesellschaften zu dieser Akteursgruppe. Diese haben oftmals gewisse Prinzipien, nach denen sie agieren, die weit über die Gewinnmaximierung hinausgehen. So können sie etwa das Ziel verfolgen leistbaren Wohnraum herzustellen. (Gottinger 2014, 33) Weiteres sind Investoren und Investorinnen und Geldgeber und Geldgeberinnen an einer schnellen Projektabwicklung interessiert. Diese kann durch die SoBoN beschleunigt werden, etwa durch die frühzeitige Rechtssicherheit, welche gewisse Schritte in der Projektrealisierung erleichtert. Die zusätzlichen Kosten, die sich durch die Überwälzung der Folgekosten der Planung ergeben, werden durch die verkürzte Genehmigungszeit ausgeglichen. (Gottinger 2014, 34)

Die letzte Akteursgruppe sind die **Nutzer** und Nutzerinnen. Die Wünsche dieser Gruppe sind nicht einheitlich. Dennoch gibt es gewisse Aspekte, die im Spannungsfeld der SoBoN besonders relevant sind. So sind vor allem die Finanzierbarkeit von Wohnraum, die Lage der Wohnung und die umgebende Infrastruktur und die generelle Abstimmung der Größe und Aufteilung der Wohnung an die Bedürfnisse der Nutzer und Nutzerinnen abzustimmen. (Gottinger 2014, 34)

Grundsätzlich ist die Stadt München darauf bedacht, dass die Regelungen der SoBoN für die **Immobilienwirtschaft** tragbar sind. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung betont immer wieder, dass das Erreichen des Zieles der „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten“ nur möglich ist, wenn die Stadt München unter anderem eng mit der

Immobilienwirtschaft kooperiert. Deshalb kommt es auch immer wieder zu einem Meinungsaustausch zwischen den beiden Akteuren. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 17) Zwar entstehen auf Seiten der Bauträger erhöhte Ausgaben durch den geförderten Wohnungsbau und die notwendige Infrastruktur. Sie haben aber wiederum Einsparungen, da durch die frühzeitige Planungssicherheit Kosten bei der Kreditaufnahme eingespart werden können. (Gottinger 2014, 65)

Manche sehen in der Anwendung der SoBoN auch eine Verschiebung der Machtverhältnisse und eine Gleichberechtigung von Stadt und privaten Akteuren, womit eine Verschiebung der Verantwortung einhergeht. Demnach würde es sich nicht mehr nur um eine reine Abschöpfung der Planungsgewinne handeln, sondern „um eine private Beteiligung an den Kosten der Gemeinde im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums“. (Gottinger 2014, 67) Die private Beteiligung beruht jedoch nicht auf Freiwilligkeit, sondern hängt mit dem Wunsch nach einer Umwidmung zusammen. Da die Gemeinde die einzige ist, die eine solche Umwidmung vollziehen kann, hat sie dadurch immer eine gewisse Macht und starke Verhandlungsposition. Deshalb ist eine Gleichstellung der Vertragspartner oder Vertragspartnerinnen nicht gegeben, besonders nicht, wenn es sich um einen Vertrag des öffentlichen Rechts handelt. (Gottinger 2014, 67)

Obwohl sehr viele Akteure und Akteurinnen in das SoBoN-Verfahren involviert sind, basiert das Modell der Stadt München in einem gewissen Maße auf Konsens. Durch regelmäßigen Austausch soll das Modell für keinen der betroffenen Akteure oder Akteurinnen einen Nachteil bedeuten, sondern im Gegenteil durch eine geschickte Ausgestaltung kann für alle in einem gewissen Maße ein Vorteil erzielt werden, wobei dieser natürlich größer sein könnte. Ein größerer Vorteil, auf Seiten der Stadt wäre etwa die Einhebung von 100% des Wertzuwachses oder auf Seiten der Planungsbegünstigten überhaupt keine Einhebung, würde aber für einen anderen Akteur oder für eine andere Akteurinnen eine deutliche Schlechterstellung bedeuten.

8.7. Berechnung und Abwicklung der planungsbedingten Leistungen

Ein wichtiger Bestandteil des SoBoN-Modells ist die Berechnung und Abwicklung der planungsbedingten Leistungen. Über die dazu zugehörigen Aspekte, wie die Höhe der Leistungen und deren Berechnung, die Wertermittlung im SoBoN-Prozess, die übertragenen Leistungen und deren Art der Erbringung wird in diesem Kapitel ein Überblick gegeben. Abschließend wird den theoretischen Rahmenbindungen eine beispielhafte SoBoN-Berechnung gegenübergestellt.

8.7.1. Höhe der Leistungen

Einer der vier Grundsätze der SoBoN ist die **Angemessenheit**. Dieser Grundsatz besagt, dass mindestens ein Drittel der Planmehrwerte bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben und die restlichen zwei Drittel für unterschiedliche Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauprojekt verwendet werden. (Landeshauptstadt München 2009, 2)

Um diesen Grundsatz einzuhalten wird von der Stadtverwaltung die sogenannte **SoBoN-Berechnung** durchgeführt. Diese überprüft die Angemessenheit der auferlegten Lasten, Kosten und Bindungen. Erst wenn diese Berechnung die Angemessenheit der Planung bestätigt, wird das Verfahren fortgeführt. (Landeshauptstadt München 2009, 9)

Der Wert des einen Drittels ist so entstanden, dass es einerseits den Halbteilungsgrundsatz im Steuerrecht gibt, der besagt, dass der Staat nicht mehr als 50% des Geldes einer Person einheben darf. Andererseits könnte so argumentiert werden, dass der Planungsbegünstigte oder die Planungsbegünstigte bei einer Abschöpfung von 100% des Planungsmehrwertes nicht schlechter dasteht als zuvor. In diesem Feld hat man sich bewegt und sich so auf die zwei Drittel geeinigt. (Wendrich 2017a)

Falls die SoBoN-Berechnung ergibt, dass bei dem Planungsbegünstigten oder der Planungsbegünstigten etwas weniger als das $\frac{1}{3}$ vorgeschriebener Mehrwert verbleiben würden und dies somit ein **Verstoß gegen den Grundsatz der Angemessenheit** sei, hat der Planungsbegünstigte oder die Planungsbegünstigte die Möglichkeit, dass er oder sie sagt, dass sich das Projekt für ihn oder sie noch immer rechnet und er oder sie mit dieser erhöhten Abschöpfung einverstanden ist. Dieser Fall kommt in der Praxis jedoch sehr selten vor. (Meyer 2017b) Eigentlich müsste die Stadt die Planung einstellen, wenn der Grundsatz der Angemessenheit nicht erfüllt ist. Wenn der Bauwerber oder die Bauwerberin aber nachvollziehbar und zuverlässig darlegen kann, dass die Angemessenheit mit einem höheren Prozentsatz trotzdem gewährt bleibt, ist es möglich eine Ausnahme zu machen. Dies ist im Moment nur der Fall, wenn sich der Prozentsatz in der Nähe der zwei Drittel befindet. Würde der Prozentsatz deutlich darüber liegen, könnte die Planung entweder eingestellt werden oder die Stadt springt für die Mehrkosten ein, wenn dort unbedingt Entwicklung passieren soll. (Wendrich 2017a)

Falls die Planungsbegünstigten der Meinung sind, dass ein Drittel nicht der notwendigen Angemessenheit entspricht, müssen sie hierfür einen Beweis erbringen. Dann liegt es am Stadtrat darüber zu entscheiden. (Landeshauptstadt München 2009, 7)

Die eingehobenen zwei Drittel sind nicht immer für die notwendigen Infrastrukturen ausreichend. Deshalb muss die Stadt weiterhin Beiträge aus dem öffentlichen Haushalt beisteuern. Mittlerweile ist die Stadt dazu auch wieder in der Lage. Dadurch wird auch gewährleistet, dass die Stadt möglichst sparsam plant und nicht alle städtischen Lasten auf Privatpersonen abgewälzt werden. (Landeshauptstadt München 2009, 2)

In vielen Fällen verbleibt den Planungsbegünstigten aber mehr als ein Drittel des Wertzuwachses. (Landeshauptstadt München 2009, 7)

8.7.2. Berechnung der fälligen Leistungen

Aufbauend auf dem Grundsatz der Angemessenheit dürfen maximal zwei Drittel des Bruttowertzuwachses abgeschöpft werden. Der **Bruttowertzuwachs** ergibt sich aus der Differenz zwischen Endwert brutto und Anfangswert. Vom Bruttowertzuwachs werden die Lasten abgezogen, wodurch sich der **Nettowertzuwachs** ergibt. Dieser muss größer als ein Drittel des Bruttowertzuwachses sein. Als **Lasten** gelten die Flächenabtretungen, die Kosten für die Erschließung und die soziale Infrastruktur und der geförderte Wohnbau. (Wendrich 2014b, 8)

Nachfolgend ein **Beispiel**, dass die Verhältnisse der einzelnen Werte zueinander wiedergibt. Im vorliegenden Beispiel hat die Fläche einen Anfangswert von 30 Mio. Euro. Nach der Umwidmung erfährt die Fläche einen Bruttowertzuwachs von 100 Mio. Euro. Ein Teil dieses Bruttowertzuwachses muss als Lasten abgezogen werden, übrig bleibt der Nettowertzuwachs. In diesem Fall gibt es Lasten

in der Höhe von 49 Mio. Euro. Dementsprechend verbleibt dem oder der Planungsbegünstigten ein Nettowertzuwachs von 51 Mio. Euro. Damit ist auch das Prinzip der Angemessenheit erfüllt, da mehr als ein Drittel des Bruttowertzuwachses bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleibt. (Wendrich 2014b, 8)

Die Werte des vorliegenden Beispiels ergeben sich aus dem **Durchschnitt** der bisherigen Zahlen. Bei den einzelnen Bebauungsplänen unterliegen die Werte großen Schwankungen. Im Durchschnitt verbleiben aber 51% des Wertzuwachses bei dem oder der Planungsbegünstigten und 49% werden von der Stadt abgeschöpft. (Wendrich 2014a, 12) Eine allgemeine Aussage ist jedoch sehr schwierig, da sich die Fälle stark unterscheiden, einerseits in ihrer Größe, also die Anzahl der errichteten Wohnungen, andererseits ob es sich um Konversionsflächen oder unbebaute Entwicklungsflächen handelt. Bei der Entwicklung von reinen Wohngebieten entstehen meistens auch größere Werte, als bei Mischgebieten. Auch die bereits bestehende, umliegende Infrastruktur spielt eine große Rolle. (Meyer 2017b)

Beispiel zur Bodenwertsteigerung:

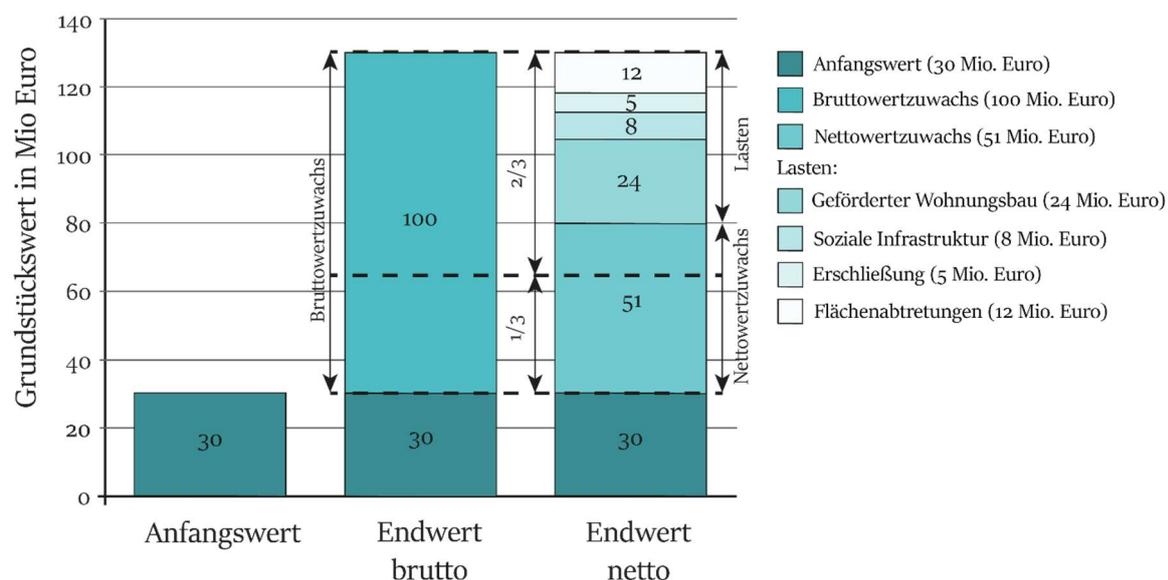


Abbildung 11: Bodenwertsteigerung und Kosten der Planung; Quelle: Wendrich 2014b, 8; eigene Darstellung

Der Anfangs- und der Endwert werden vom städtischen Bewertungsamt berechnet. (Landeshauptstadt München 2009, 7)

Der **Anfangswert** gibt den Wert des Bodens der Grundstücke vor der Überplanung wieder. Flächen, die bereits über Baurecht verfügen, werden nach baurechtlichem Status quo, also ohne, dass die Entwicklungschancen berücksichtigt werden, bewertet. Bei Flächen, die noch nicht über Baurecht verfügen, wird die Bewertung anhand von Erfahrungswerten für entwicklungsunbeeinflusstes Bauerwartungsland vorgenommen. Als Grundlage der Bewertung gelten die Preisverhältnisse zum Zeitpunkt der Grundzustimmung. (Landeshauptstadt München 2006, 4)

Um den **Endwert** zu erhalten „wird für Bauland der Bodenwert für erschließungsbeitragsfreies Nettobauland entsprechend den baurechtlichen Daten nach dem vorgesehenen Bebauungsplan ermittelt“. (Landeshauptstadt München 2006, 4) Andere Flächen, wie etwa Verkehrsflächen, Grünflächen und Gemeindebedarfsflächen, werden bei der Berechnung mit dem Anfangswert

angesetzt, der dem Wert nach baurechtlichem Status quo resp. Bauerwartungsland – Stufe I, entspricht. Auch hier gelten als Grundlage der Bewertung die Preisverhältnisse zum Zeitpunkt der Grundzustimmung. Um die langfristige Kalkulierbarkeit von Bauvorhaben zu garantieren werden potentielle Änderungen der Bodenwerte nicht angepasst. (Landeshauptstadt München 2006, 4)

Normalerweise ergibt die **SoBoN-Berechnung** ein positives Ergebnis, in dem Sinn, dass der Grundsatz der Angemessenheit eingehalten wird. Kritisch ist dies maximal bei Konversionsflächen, im Moment liegen die Grundstückspreise von Gewerbe und Wohnen aber noch deutlich auseinander. (Meyer 2017b) Dennoch sind bei Konversionsflächen die Gewinnspannen deutlich geringer als bei Planungen auf der grünen Wiese, da es ganz andere Ausgangswerte gibt. Bei Planungen auf der grünen Wiese liegen die Ausgangswerte bei 20 bis 200€, bei Gewerbeflächen bei 400 bis 700€. Die Kosten und Lasten, die durch die Planung entstehen¹⁰³ und von dem oder der Planungsbegünstigten zu tragen sind, bleiben jedoch gleich hoch, während die Bruttobodenwertsteigerung bei Konversionsflächen geringer ansteigt. (Wendrich 2017a)

8.7.3. Wertermittlung im SoBoN-Prozess

In Deutschland gibt es die sogenannte **Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV)**. Darin sind die Grundsätze zur Ermittlung von Grundstücksverkehrswerten festgelegt. Die derzeit gültige Fassung (Stand September 2017) trat 2010 in Kraft. Ziel ist es, zu einer sachgerechten und nachvollziehbaren Ermittlung des Verkehrswertes beizutragen. (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2017)

Im Rahmen der SoBoN werden die **Anfangs- und Endwerte** ermittelt, um zu prüfen ob dem Planungsbegünstigten oder der Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des Mehrwertes verbleiben. Ist dies der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass der städtebauliche Vertrag nach §11 BauGB angemessen ist. Grundsätzlich wird zur Ermittlung die Immobilienwertermittlungsverordnung angewendet. Entsprechend den SoBoN-Grundsätzen gibt es jedoch einige Aspekte, die im Regelfall unberücksichtigt bleiben: (Meyer 2017a)

- Die vorhandene Bebauung resp. deren Auswirkung auf den Bodenwert
- Erträge aus Zwischennutzungen
- Dienstbarkeiten sowie sonstige Lasten und Rechte
- Freimachungskosten und Altlasten
- Erschließungskosten

Die Immobilienwertermittlungsverordnung wird uneingeschränkt angewendet, wenn es im Rahmen von städtischen Verfahren Bewertung von konkreten Grundstücken, die entschädigt werden müssen, gibt. Dies wäre etwa der Fall, wenn die Stadt eine Schule plant, die nicht ursächlich ist, und der oder die Private deswegen sein oder ihr Grundstück entgeltlich zur Verfügung stellen. (Meyer 2017a)

Grundlage für die Wertermittlung stellen laut Immobilienwertermittlungsverordnung die allgemeinen Wertverhältnisse am Grundstücksmarkt und der Grundstückszustand dar. Künftige Entwicklung sind nur zu berücksichtigen, wenn sie hinreichend belegt sind. (ImmoWertV 2010)

¹⁰³ Hier entstehen vor allem durch den geförderten Wohnungsbau hohe Kosten.

Wichtig bei der Bestimmung des Grundstückwertes ist der **Entwicklungszustand**. Dieser lässt sich in vier Kategorien gliedern:

1. Der erste Entwicklungszustand sind Flächen der **Land- oder Forstwirtschaft**. Diese Flächen sind land- oder forstwirtschaftlich nutzbar, sind aber kein Bauerwartungsland, Rohbauland oder baureifes Land entsprechend §5 Abs. 1. (ImmoWertV 2010)
2. Der zweite Entwicklungszustand ist **Bauerwartungsland**. Für diese Flächen ist eine bauliche Nutzung mit hinreichender Sicherheit zu erwarten, etwa auf Grund des Standes der Bauleitplanung oder der sonstigen städtebaulichen Entwicklung des Gebietes entsprechend §5 Abs. 2. (ImmoWertV 2010)
3. Der dritte Entwicklungszustand sind die **Rohbauflächen**. Diese Flächen sind basierend auf einer gesetzlichen Grundlage für eine bauliche Nutzung bestimmt, die Erschließung ist aber noch nicht gegeben oder sie sind auf Grund ihrer Lage, Form oder Größe noch nicht für eine bauliche Nutzung geeignet entsprechend §5 Abs. 3. (ImmoWertV 2010)
4. Die vierte Entwicklungsstufe ist **baureifes Land**. Dies sind Flächen, die entsprechend den öffentlich-rechtlichen Vorschriften und den tatsächlichen Gegebenheiten baulich nutzbar sind entsprechend §5 Abs. 4. (ImmoWertV 2010)

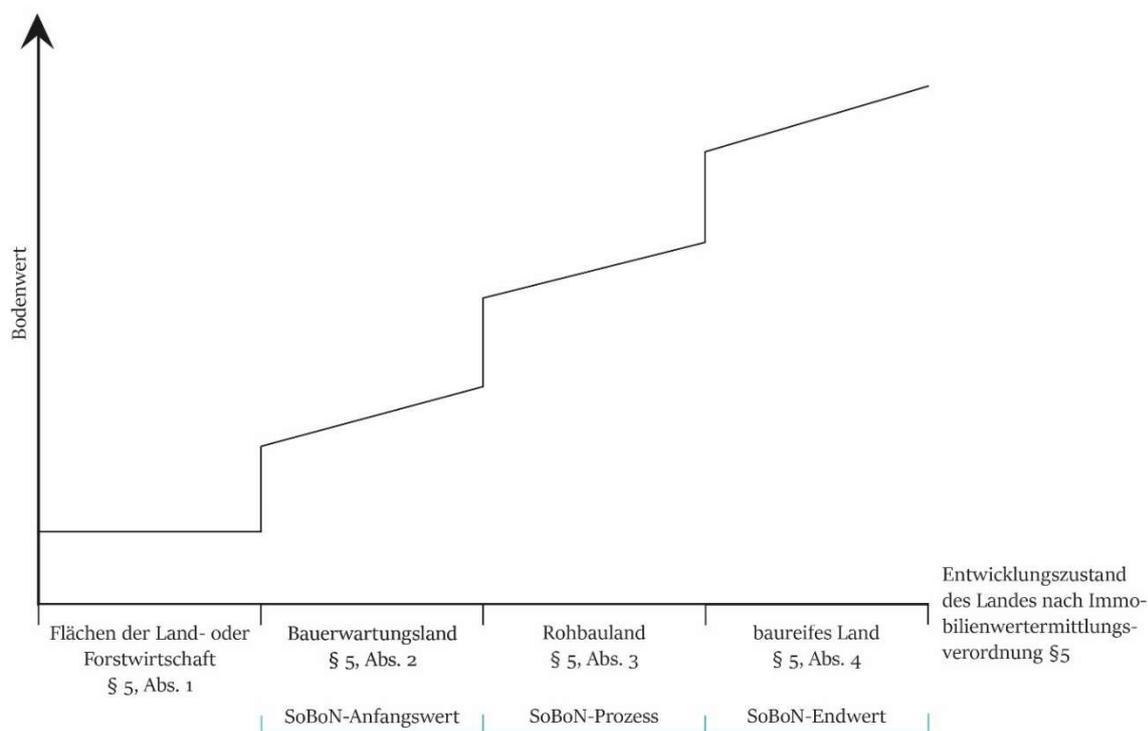


Abbildung 12: Bodenwertzuwächse nach ImmoWertV; Quelle: Bundesrepublik Deutschland 2010, 3; eigene Darstellung

Um den **Verkehrswerten von Grundstücken** zu ermitteln sind entweder das Vergleichswertverfahren einschließlich des Verfahrens zur Bodenwertermittlung, das Ertragswertverfahren, das Sachwertverfahren oder mehrere dieser Verfahren zu verwenden. Diese Verfahren sind auch in der Immobilienwertermittlungsverordnung definiert. Der Vergleichswert und der Bodenwert wird im Vergleichswertverfahren durch eine ausreichend große Anzahl von Vergleichspreisen ermittelt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Grundstücke auf Grund ihrer Merkmale hinreichend vergleichbar sind (§15 ImmoWertV). Das Ertragswertverfahren ermittelt den

Ertragswert basierend auf den marktüblich erzielbaren Erträgen (§17 ImmoWertV). Der Sachwert des Grundstückes wird im Sachwertverfahren basierend auf dem Sachwert der nutzbaren, baulichen und sonstigen Anlagen und dem Bodenwert ermittelt (§21 ImmoWertV).

8.7.4. Übertragene Leistungen – Kosten, Bindungen und Pflichten

Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung in München ist sehr komplex. Es werden diverse Kosten und Pflichten an den Planungsbegünstigten oder die Planungsbegünstigte weitergegeben, allerdings werden ihm oder ihr auch zahlreiche Lasten gutgeschrieben. Hier wird näher darauf eingegangen, welche Kosten, Pflichten und Lasten es im gesamten theoretischen Modell gibt und zuerst eine überblicksmäßige Aufzählung erfolgen, bevor näher auf die einzelnen Punkte eingegangen wird:

- Herstellungskosten für
 - technische Infrastruktur – z.B.: Erschließungsstraße
 - grüne Infrastruktur – z.B.: Grünflächen
 - soziale Infrastruktur – z.B.: Kindergärten und Schulen
- Flächenbereitstellung
 - für öffentliche Infrastruktur
 - für den naturschutzrechtlichen Ausgleich
- Planungskosten für Wettbewerbs- oder Gutachterkosten
- Bereitstellung von leistbarem Wohnraum
- Baupflicht

Grundsätzlich sind die Leistungen von den Eigentümern oder den Eigentümerinnen der Fläche, auf die sich die Planungen beziehen, zu entrichten. Es ist jedoch auch möglich, dass Erwerber oder Erwerberinnen dafür verantwortlich sind. (Landeshauptstadt München 2006, 3)

Die übertragenen Kosten lassen sich unterteilen in **Kosten**, die Voraussetzung oder Folge der geplanten Vorhaben sind und in kostenrelevante **Bindungen**. Der Grundgedanke hinter dieser Bestimmung ist, dass die Planungsbegünstigten die ursächlichen Kosten und sonstigen Aufwendungen des Planungsvorhabens, gegebenenfalls anteilig, übernehmen. Zusätzlich sollen sie noch die kostenrelevanten Bindungen, die bestimmte städtebauliche Ziele fördern und sichern sollen, übernehmen. (Landeshauptstadt München 2006, 3)

Für die Berechnung der notwendigen Lasten und Kosten werden vielfach **Pauschalbeiträge** verwendet. Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch nicht den Grundsätzen von Ursächlichkeit und Angemessenheit, sofern sie korrekt angewendet wird. Dazu ist es notwendig keine Pauschalbeiträge zu verwenden, die sich auf die üblicherweise entstehenden Kosten der Ausweisung eines Baugebietes berufen. Es ist erforderlich für jeden SoBoN-Fall die Kosten individuell zu berechnen und sorgfältig zu begründen, ähnlich wie bei der Vorgehensweise zur Begründung eines Bebauungsplanes. Dann ist die Verwendung von Pauschalbeiträgen etwa auf Basis der Geschoßfläche oder der genehmigten Wohneinheiten zur Berechnung ein durchaus effizientes und transparentes Mittel. Damit die Pauschalbeiträge aber wirklich zu den erwarteten Kosten und Lasten passen, muss darauf geachtet werden, dass sie „im Sinne der Gleichbehandlung nachvollziehbar hergeleitet werden“, dass sie „im Sinne der Angemessenheit nicht zu hoch angesetzt“ sind und dass sie „im Sinne der Ursächlichkeit bedarfsorientiert gestaltet sind“, etwa durch die Berechnung anhand der

Geschoßfläche oder der Wohneinheiten. Die Pauschalbeiträge ergeben sich in München durch die Auswertung jahrelanger Erfahrungswerte.¹⁰⁴ (Gottinger 2014, 50-51)

8.7.4.1. Kosten

Folgende **Kosten** können übertragen werden, solange sie Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind:

Finanzierung von Herstellungskosten

Die **Finanzierung** resp. ein Teil der Finanzierung der ursächlichen öffentlichen Kosten resp. der Folgelasten der Planung wird an die unmittelbar Planungsbegünstigten übergeben. (Wendrich 2014b, 4) Die Planungsbegünstigten haben dabei die Verantwortung für den „Ausbau der ursächlichen **Erschließungsstraßen** und örtlichen **Grünflächen**“. (Landeshauptstadt München 2009, 8) Für die Straßen gibt es klare Vorgaben. Auch bei den Grünflächen gibt es sogenannte Freiflächenorientierungswerte. Im Moment liegt dieser Wert bei 32m²/Einwohner, wird jetzt aber auf 15 resp. 20m² gesenkt, die Stadt wird also dichter. (Wendrich 2017a) Außerdem sind die Planungsbegünstigten dafür verantwortlich die Herstellungskosten für die ursächliche **soziale Infrastruktur** für Kinder bis zum 11. Lebensjahr zu übernehmen. (Landeshauptstadt München 2009, 8) Bis zu diesem Alter ist die klare Zuordnung zu einer Schule durch die Schulsprengel gegeben. Danach sind einerseits die genauen Übertrittsquoten in die jeweiligen Schultypen und damit die Menge des ausgelösten Bedarfs nicht zuverlässig, andererseits besteht auch keine örtliche Bindung mehr durch Schulsprengel. Auf Grund dieser Unsicherheiten werden diese Kosten dann nicht mehr übertragen. (Wendrich 2017a)

Um den Finanzierungsbeitrag für die soziale Infrastruktur der Planungsbegünstigten zu sichern gibt es verschiedene Möglichkeiten. Meist wird eine Ablösung in Form eines Finanzierungsbeitrages in der Höhe von 66,47€/m² Wohnbaufläche¹⁰⁵ gewählt. Dieser Beitrag ist jedoch meistens nicht ausreichend um die Kosten zu decken, weshalb die Stadt die übrigen Kosten trägt. (Landeshauptstadt München 2009, 8)

Generell werden an die Planungsbegünstigten nur die Herstellungskosten übertragen. Die Kosten der Betreuung der Einrichtungen liegt wiederum bei der Stadt, da es sich dabei nicht um städtebauliche Maßnahmen handelt und sie damit nach §11 BauGB nicht übertragbar sind. (de Vries 2016, 17)

Flächenbereitstellung

Außerdem muss die **Bereitstellung von Flächen** für öffentliche Infrastrukturbedarfe, Ausgleichsflächen oder ähnliches gewährleistet werden. (Wendrich 2014b, 4) Die Planungsbegünstigten müssen dabei die für die ursächliche Erschließung und die örtlichen Grünflächen notwendigen Flächen unentgeltlich abzutreten. Eine weitere Form der Bereitstellung von Flächen ist die Einräumung von Dienstbarkeiten, die im Grundbuch eingetragen sind, und für gewisse Wegeverbindungen oder Leitungstrassen notwendig sind. Weiteres sind Flächen für den

¹⁰⁴ Die konkrete Anwendung dieser Pauschalbeiträge findet sich beispielhaft im Kapitel 8.7.7 „Beispielhafte SoBoN-Berechnung“ Seite 121.

¹⁰⁵ Dieser Finanzierungsbeitrag wird von der Stadt München festgelegt.

Gemeindebedarf, etwa für Grundschulen, ebenfalls unentgeltlich an die Stadt zu übertragen. (Landeshauptstadt München 2009, 8)

Weiteres obliegt der **naturschutzrechtliche Ausgleich** den Planungsbegünstigten. Dieser wird notwendig, wenn eine Planung Landschaft und Natur in einem erheblichen Maße beeinträchtigt. Auch für den naturschutzrechtlichen Ausgleich sind die notwendigen Flächen bereitzustellen, welche dann ökologisch aufzuwerten sind. (Landeshauptstadt München 2009, 9)

Planungskosten

In einem gewissen Maße können auch die **Planungskosten** an die Planungsbegünstigten übertragen werden. Allerdings ist das nur möglich, wenn es sich um Wettbewerbs- oder Gutachterkosten handelt. Es ist nicht zulässig, dass die Stadt ihre eigenen Verwaltungskosten weitergibt. (Landeshauptstadt München 2009, 9)

8.7.4.2. Bindungen

Als **kostenrelevante Bindungen** können folgende Aspekte weitergegeben werden:

Bereitstellung von leistbarem Wohnraum

Ein weiterer Aspekt, für den die Planungsbegünstigten verantwortlich sind, ist die ausreichende Bereitstellung von **leistbaren Wohnungen**. (Wendrich 2014b, 4) Deshalb wird im städtebaulichen Vertrag festgeschrieben, dass mindestens 30% des neu geschaffenen Wohnbaurechts für den geförderten resp. den sozial orientierten Wohnbau genützt werden müssen. (Wendrich 2014b, 11) Dieser Wohnraum soll vor allem Menschen mit unterem oder mittlerem Einkommen zugutekommen. Die 30% des geförderten Wohnbaus teilen sich in 20% für den geförderten Mietwohnungsbau und in 10% für Eigentumsmaßnahmen / Eigenwohnungen. (Landeshauptstadt München 2009, 9)

Der **geförderte Mietwohnungsbau** hat einen Grundstückswert von 204,51€/m² Geschoßfläche und einen Erstattungsbetrag von 76,69€/m² Geschoßfläche, der für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen fällig wird. **Förderfähige Eigenwohnungen** haben einen Grundstückswert von 460,16€/m² Geschoßfläche und ebenfalls einen Erstattungsbeitrag von 76,69€/m² Geschoßfläche für die erstmalige Erschließung. (Landeshauptstadt München 2006, 3)

Für die Bereitstellung des leistbaren Wohnraums können die Planungsbegünstigten aus einer von drei Varianten wählen. Bei der **ersten Variante** baut der Investor oder die Investorin selbst oder gibt die Verpflichtung schuldenbefreiend an Dritte weiter. Dabei entstehen 20% der Wohnungen als Mietwohnungen nach der einkommensorientierten Förderung und 10% als Mietwohnungen entweder ebenfalls nach der einkommensorientierten Förderung oder nach dem München Modell-Miete¹⁰⁶. Bei der **zweiten Variante** baut der Investor oder die Investorin ebenfalls selbst oder gibt die Verpflichtung schuldenbefreiend an Dritte weiter. Dabei entstehen wiederum 20% der Wohnungen als Mietwohnungen nach der einkommensorientierten Förderung und 10% als staatlich geförderter Eigenwohnraum. Bei der **dritten Variante** verkauft der Investor oder die Investorin an die Stadt oder einen von der Stadt bekannten Dritten mit einer Aufschlüsselung wie bei der zweiten

¹⁰⁶ Für die unterschiedlichen Modelle siehe Kapitel 8.7.4.3 „Fokus: Bereitgestellte Formen des leistbaren Wohnens“ Seite 118.

Variante. Die restlichen 70% sind bei allen drei Varianten Wohnungen mit Verkehrswert. (Landeshauptstadt München 2009, 33)

Bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum ist ein gewisser Rückschritt zu verzeichnen, da bereits 1989 beschlossen wurde, dass bei neuen Wohnbaurechten mindestens 40% der Wohnbaufläche für den sozialen Wohnbau genutzt werden. Dies wurde damals über Bindungsverträge zwischen der Stadt und dem Planungsbegünstigten geregelt. (Landeshauptstadt München 2009, 6) Aktuell gab es wieder Überlegungen den Satz für geförderte Wohnungen auf 40 oder 50% zu erhöhen. Die Bau- und Immobilienbranche lehnte dies ab und auch im Stadtrat gab es dafür keine Mehrheit. Als Kompromiss wurde jedoch festgelegt, dass die Privaten zusätzlich mehr oder weniger freiwillig preisgedämpfte Mietwohnungen zur Verfügung stellen, mit Eingangsmieten von maximal 13,90€/m². Der Stadtratsbeschluss dazu ist allerdings noch ausständig (Stand September 2017). (Wendrich 2017a)

Förderung der Wirtschaft

Wird gewerbliches Baurecht ausgewiesen oder kommt es bei einer Änderung von vorhandenem gewerblichen oder industriellem Baurecht zu einer höherwertigen Nutzung können ebenfalls gewisse Bindungen gefordert werden. Diese wären etwa die Bereitstellung von Flächen, die Beteiligung an Kosten für Ersatzmaßnahmen, die dazu führen sollen, dass Arbeitsplätze langfristig angesiedelt oder gesichert werden (vor allem bei ortsansässigen Gewerbenutzungen des sekundären Sektors) oder, dass eine gemischte Wirtschaftsstruktur gesichert und gefördert wird. (Landeshauptstadt München 2006, 4)

Sollen in bestimmten Fällen weitere ursächliche Kosten übernommen werden, ist eine Entscheidung des Stadtrates notwendig. (Landeshauptstadt München 2006, 4)

8.7.4.3. Fokus: Bereitgestellte Formen des leistbaren Wohnens

Im Rahmen der SoBoN ist der oder die Planungsbegünstigte dazu verpflichtet leistbaren Wohnraum herzustellen. Damit ein möglichst breites, und damit attraktives Angebot vorhanden ist, dass auch auf die unterschiedlichen Ausprägungen der Wohnraumnachfrage reagieren kann, gibt es mehrere Formen des leistbaren Wohnens. Diese drei Formen sind:

Mietwohnungen nach der einkommensorientierten Förderung (EOF)

Mit der einkommensorientierten Förderung für Mietwohnungen soll dazu beigetragen werden, dass es ausreichend Wohnraum für Haushalte, hauptsächlich der unteren Einkommensschichten und in geringem Ausmaß der mittleren Einkommensschichten, gibt. Im Rahmen der EOF erhält einerseits der Mieter oder die Mieterin eine Subjektförderung, andererseits bekommt der Bauherr oder die Bauherrin eine Objektförderung. Im Gegenzug muss der Bauherr oder die Bauherrin die Wohnungen zu einem Mietpreis anbieten, der sich am unteren Ende der ortsüblichen Erstvermietungsmieten befindet. Außerdem gibt es Auflagen zur Belegung der Wohnungen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2010, 123) Diese Wohnungen haben eine Bindung von 25 Jahren, wenn der Investor oder die Investorin selbst baut oder die Verpflichtung schuldbefreiend an Dritte weitergibt. Wenn der Investor oder die Investorin an die Stadt verkauft, oder an einen der Stadt bekannten Dritten, unterliegen die Wohnungen einer Bindung von 40 Jahren. (Landeshauptstadt München 2009, 33) Die

durchschnittlichen Mietkosten in dieser Wohnform belaufen sich auf 9,40€/m² Wohnfläche. (Wendrich 2014b, 12)

Eigenwohnraum nach dem München Modell aus der Sozialgerechten Bodennutzung auf privaten Flächen

Neben dem Modell „München Modell aus der SoBoN auf privaten Flächen“ gibt es noch das „*München Modell Eigentum*“ auf Flächen der Stadt. Dieses Modell wird hier nicht erläutert, da lediglich Modelle im Rahmen der SoBoN erläutert werden. (Landeshauptstadt München 2017b) Die Modelle sind sich jedoch in ihren Zielen und Grundsätzen sehr ähnlich, unterscheiden sich jedoch dadurch, ob sie im Rahmen eines SoBoN-Prozesses entstehen oder nicht. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2010, 125)

Das Modell „München Modell aus der SoBoN auf privaten Flächen“ zielt darauf ab Haushalten mit mittlerem Einkommen und Familien mit Kindern den Erwerb von leistbaren Wohneigentum in der Stadt zu ermöglichen. (Landeshauptstadt München 2017b) Dies wird erreicht durch die Vergabe von Darlehen für die Selbstnutzer oder die Selbstnutzerinnen. (Wendrich 2014b, 12) Meistens umfasst dieses Modell nur wenige Wohnungen, die in Anlagen liegen, in denen sich sonst freifinanzierte Wohnungen befinden. Die Wohnungen sind meist familiengerecht und verfügen über drei bis vier Zimmer. (Landeshauptstadt München 2017b)

Um eine solche Wohnung kaufen zu können muss man Selbstnutzer oder Selbstnutzerin sein und gewisse Bedingungen erfüllen: Man muss ein mittleres Einkommen beziehen, darf über keinen Immobilienbesitz verfügen und Haushalte mit Kindern werden bei der Vergabe bevorzugt. (Landeshauptstadt München 2017f) Die Wohnungsgröße muss für die zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen angemessen sein. Im Gegensatz zum München Modell Eigentum ist es nicht erforderlich, dass man bereits in München lebt oder arbeitet. (Landeshauptstadt München 2017b) Nach dem Erwerb der Wohnung muss man diese selbst nutzen und sie darf erst nach 15 resp. 20 Jahren verkauft werden. (Landeshauptstadt München 2017f)

Eigentumswohnungen, die mittels der Sozialgerechten Bodennutzung realisiert wurden, haben einen Verkaufspreis von maximal 3.000€/m² Wohnfläche. Diese Preise sind vergleichbar mit jenen des München Modells Eigentum. (Landeshauptstadt München 2017c)

Mietwohnungen nach dem München Modell-Miete

Das München Modell-Miete wurde als Ergänzung zum München Modell-Eigentum im Jahr 2001 eingeführt. Mit Hilfe dieses Modells soll es für eine breite Bevölkerungsschicht, im Besonderen für Familien mit Kindern, leichter möglich sein in München attraktive und bezahlbare Mietwohnungen zu bekommen. Um dieses Ziel zu erreichen werden Wohnungsbauinvestoren von Seiten der Stadt verbilligte Grundstücke und gegebenenfalls städtische Baudarlehen angeboten. Dadurch sollen niedrige Anfangsmieten und langfristig nur geringe Mietpreissteigerungen erreicht werden. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2010, 126–127)

Diese Wohnungen haben eine Bindung von 25 Jahren, wenn der Investor oder die Investorin selbst baut oder die Verpflichtung schuldbefreiend an Dritte weitergibt. (Landeshauptstadt München 2009, 33) Um eine solche Wohnung mieten zu können, gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei dem Modell „München Modell aus der SoBoN auf privaten Flächen“. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2010, 127)

Die durchschnittlichen Mietkosten belaufen sich in diesem Modell auf etwa 7,50-11€/m². (Wendrich 2014b, 12)

8.7.4.4. Pflichten

Eine Pflicht, die in der SoBoN festgesetzt wird, ist die **Baupflicht**. Diese soll dazu dienen, dass das Baurecht und die damit verbundenen planerischen Ziele auch wirklich umgesetzt werden. Die hier festgelegte First wird individuell für jedes Bauprojekt vereinbart und muss angemessen sein. (Landeshauptstadt München 2009, 9)

8.7.4.5. Nicht übertragbare Kosten

Gewisse Kosten können **nicht** an den oder die Planungsbegünstigte weitergegeben werden. Einerseits sind das interne Planungskosten, da der Ermittlungsaufwand sehr hoch wäre. Andererseits handelt es sich um soziale Infrastruktur, die nicht stadtteilbezogen ist. Dies wäre etwa weiterführende Schulen, Sportflächen, Kultureinrichtungen oder ähnliches. Bei diesen Infrastrukturen ist es nicht oder nur sehr schwer möglich einen ursächlichen Zusammenhang mit der Planung herzustellen. Grundsätzlich wäre beides jedoch möglich. (Wendrich 2014a, 11)

Statistisch gesehen machen die kostenrelevanten Bindungen den größten Anteil aus. Diese gewinnen auch immer mehr an Bedeutung. (Wendrich 2014a, 12) All diese Aspekte werden zusammengefasst und gegengerechnet, um so eine **vollständige Aufstellungen** über die geleisteten Kosten und Pflichten zu erhalten.¹⁰⁷

8.7.5. Art der Erbringung der Leistungen

Sofern möglich, ist es den Planungsbegünstigten freizustellen, in welcher Form sie ihre Beteiligung an den Kosten erbringen. Die Beteiligung kann in Form von monetären Leistungen, Flächenabtretungen oder durch die tatsächliche Übernahme der Last erfolgen. Die Realisierung der 30% geförderten Wohnraums soll im gesamten Planungsgebiet entstehen, die genaue Ausgestaltung obliegt den Planungsbegünstigten. (Landeshauptstadt München 2006, 5)

Vor allem bei Erschließungsanlagen und Kindertagesstätten ist es möglich, dass der Planungsbegünstigte die Errichtung selbst übernimmt. Dabei müssen die geltenden Normen der Stadt berücksichtigt werden. Bei Kindertagesstätten muss zumindest rechtlich gesichert sein, „dass sie einem Betreiber unentgeltlich als öffentliche Einrichtung zur Verfügung gestellt werden“ oder der Stadt übereignet werden. (Landeshauptstadt München 2009, 29)

In den meisten SoBoN-Fällen kommt es nicht zu Geldleistungen. Im Bereich des geförderten Wohnungsbaus etwa stellt der Planungsbegünstigte oder die Planungsbegünstigte die Flächen dafür bereit und behält den Wohnbau dann entweder selbst oder veräußert ihn an die Kommune. Bei der sozialen Infrastruktur ist der fällige Anteil meist damit erledigt, dass das Grundstück kostenlos an die Gemeinde weitergegeben wird. Diese Flächentransaktionen finden nach dem Abschluss des Bauleitplanverfahrens statt. (Ottmann 2017)

¹⁰⁷ Ein detailliertes Rechenbeispiel dazu findet sich im Kapitel 8.7.7 „Beispielhafte SoBoN-Berechnung“ Seite 121.

8.7.6. Fälligkeit der Leistungen

Die Bereitstellung von Flächen sollte grundsätzlich im Rahmen der Grundvereinbarung erfolgen. Im Vertrag sind die Grundabtretungen festzulegen. (Landeshauptstadt München 2006, 6)

Bei monetären Leistungen ist die Fälligkeit abhängig von den Verhältnissen des Einzelfalls. Um jedoch zu verhindern, dass bei Zahlungsunfähigkeit des Planungsbegünstigten die Kosten an die Stadt fallen, muss im Vertrag eine geeignete Sicherheit, etwa eine Bankbürgschaft, in ausreichender Höhe angegeben werden. (Landeshauptstadt München 2006, 6) Grundsätzlich erfolgen die Zahlungen, wenn der Bebauungsplan in Kraft getreten ist. (Wendrich 2017a)

8.7.7. Beispielhafte SoBoN-Berechnung

Eine **SoBoN-Berechnung** gliedert sich in fünf Teile: Die Berechnung der Flächen, des Baurechtes, der Werte, der Lasten und schließlich der Bewertung. Zum besseren Verständnis wird hier eine beispielhafte Berechnung (für den Bebauungsplanentwurf Nr. 2222) wiedergegeben. (Landeshauptstadt München 2009, 10–11)

In einem **ersten Schritt** werden die **Flächen** berechnet. Bei dem vorliegenden Beispiel handelt es sich um eine Fläche von 20.000m² Bruttobauland. Von dieser Fläche werden 1.000m² (5%) für Straßenflächen, 2.500m² (12,5%) für Grünflächen, 1.500m² (7,5%) für Infrastrukturflächen und 1.000m² (5%) für Ausgleichsflächen verwendet. Insgesamt werden also 6.000m² (30%) als sonstige Flächen benötigt. Dadurch verbleiben 14.000m² als Nettobauland. (Landeshauptstadt München 2009, 10)

1. Flächen		
Bruttobauland		20.000m ²
davon	m ²	%
Straßenflächen	1.000	5%
Grünflächen	2.500	12,5%
Infrastrukturflächen	1.500	7,5%
Ausgleichsflächen	1.000	5%
Übrige Flächen	-	0%
Summe sonstiger Flächen	6.000	30%
Nettobauland		14.000m ²

Tabelle 1: SoBoN-Berechnung, erster Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 10; eigene Darstellung

In einem **zweiten Schritt** wird das **Baurecht**, unterteilt in künftiges Baurecht und Anfangsbaurecht, berechnet. Für das vorliegende Beispiel stehen als künftiges Baurecht 15.000m² Geschoßfläche zur Verfügung, was sich durch die 14.000m² Bauland und einer Bebauung mit der Geschoßflächenzahl von 1,07 ergibt. Davon werden 90% im Baurecht als Wohngebiet vergeben, was einer Geschoßflächenmehrung von 13.500m² entspricht. Wiederum davon werden 30% für den geförderten Wohnbau genutzt, was 4.050m² entspricht. Anfangsbaurecht war nicht vorhanden. (Landeshauptstadt München 2009, 10–13)

2. Baurecht		
Künftiges Baurecht		
Summe Geschossfläche		15.000m² GF
davon	m ² GF	%-Wohnanteil
Wohngebiet (WA)	15.000	90
Mischgebiet (MI)	0	0
Kerngebiet (MK)	0	0
Gewerbegebiet (GE)	0	0
Geförderter Wohnungsbau	4.050	
errechnet sich aus:		
Geschossflächenmehrung	13.500	davon 30%
Wohnen		gefördert
Anfangsbaurecht		
Summe Geschossfläche		0 m² GF
davon	m ² GF	%-Wohnanteil
Wohngebiet (WA)	0	0
Mischgebiet (MI)	0	0
Kerngebiet (MK)	0	0
Gewerbegebiet (GE)	0	0

Tabelle 2: SoBoN-Berechnung, zweiter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 10; eigene Darstellung

Im **dritten Schritt** werden die **Werte** des Grundstückes und seiner Nutzungsmöglichkeiten berechnet, die sich in einen Endwert und einen Anfangswert unterteilen. Der Endwert des betrachteten Grundstückes beläuft sich auf 12,60 Millionen Euro. Dieser Wert ergibt sich einerseits durch das Nettobauland und die Schaffung von 15.000m² Geschoßfläche Wohngebiet, was einem Wert von 12 Millionen Euro entspricht, da 1 m² Geschoßfläche im Wohngebiet einen Wert von 800m² hat. Andererseits durch die 6.000m² sonstige Fläche, deren Wert bei 100€/m² liegt. (Landeshauptstadt München 2009, 11)

Der Anfangswert der Fläche liegt bei 2 Millionen Euro. Bauerwartungsland hat einen Preis von 100€/m², die gesamte Fläche eine Größe von 20.000m². (Landeshauptstadt München 2009, 11)

3. Werte			
Endwert	12,60 Mio. Euro		
davon	Mio. Euro	Euro / m ² GF	Euro / m ²
Wohngebiet (WA)	12,00	800	0
Mischgebiet (MI)	0	0	0
Kerngebiet (MK)	0	0	0
Gewerbegebiet (GE)	0	0	0
Sonstige Flächen nach Anfangswert	0,60	0	100
Summe Nettobauland	12, 00 Mio. Euro		
Summe Sonstige Flächen	0,60 Mio. Euro		
Anfangswert	2,00 Mio. Euro		
davon	Mio. Euro	Euro / m ² GF	Euro / m ²
Wohngebiet (WA)	0	0	0
Mischgebiet (MI)	0	0	0
Kerngebiet (MK)	0	0	0
Gewerbegebiet (GE)	0	0	0
Bauerwartungsland	2,00	0	100
Sonstige Flächen	0	0	0

Tabelle 3: SoBoN-Berechnung, dritter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung

Im **vierten Schritt** werden schließlich die **Lasten** berechnet, die der Planungsbegünstigte zu leisten hat. Im Sinne der Ursächlichkeit ist bei dieser Berechnung zu prüfen, ob „die Einrichtungen bereits vorhanden sind, ob im Vorgriff auf die Planung die Einrichtungen bereits geschaffen wurden oder ob sie in deren Folge zu schaffen sind.“ (Landeshauptstadt München 2009, 11)

Die Lasten ergeben sich durch mehrere Faktoren. Einerseits **Flächenabtretungen** – in diesem konkreten Beispiel sind das für sonstige Flächen (Straßenflächen, Grünflächen, Infrastrukturflächen und Ausgleichsflächen) 6.000m². Sonstige Flächen haben einen Wert von 100€/m², weshalb es sich um Lasten in der Höhe von 0,60 Mio. Euro handelt. Weitere Lasten sind die **Herstellungskosten für Erschließungen**. Diese belaufen sich auf Kosten in der Höhe von 0,33 Mio. Euro, was sich aus 0,15 Mio. Euro für die Straßenflächen (1.000m² Straßenfläche zu einem Kostensatz von 150€/m²), 0,15 Mio. Euro für die Grünflächen (2.500m² Grünfläche zu einem Kostensatz von 60€/m²) und 0,03 Mio. Euro für die Ausgleichsflächen im Umgriff (1.000m² Ausgleichsfläche zu einem Kostensatz von 34,70€/m²) zusammensetzt. Der dritte Punkt sind die **Herstellungskosten für die sozialen Infrastrukturen**, die meist über eine Ablöse berechnet werden. Diese belaufen sich auf 0,90 Mio. Euro, was sich aus den 13.500m² Geschoßflächenmehrung (siehe Schritt 2) und einem Finanzierungsbeitrag von 66,47€/m² Geschoßflächenmehrung ergibt. Der letzte Punkt unter Lasten ist die **Wertminderung durch den geförderten Wohnbau**. Dem oder der Planungsbegünstigten werden in diesem Fall 1,76 Mio. Euro gutgeschrieben, die er oder sie durch die Auflage 30% geförderten Wohnbau zu errichten, verliert. (Landeshauptstadt München 2009, 11) Die Berechnung

erfolgt anhand der entgangenen potentiellen Einnahmen, die erzielt werden könnten, wenn nur freifinanzierter Wohnbau errichtet werden würde. Dieser erzielt pro m² Geschossfläche einen Preis von 800€. 70% des Projektes werden als freifinanzierter Wohnbau errichtet. Insgesamt werden 13.500m² Geschossfläche Wohnen errichtet, 70% davon freifinanziert (9.450m²), 20% als Miete (2.700m²) und 10% als Eigenwohnraum (1.350m²). In der Miete können pro m² GF 281,20€ verlangt werden, wodurch sich pro m² GF eine Wertminderung von 518,80€ ergibt. Für das gesamte Projekt entspricht das einer Wertminderung durch den Wohnungsbau in der Miete von 1.400.760€. Im Eigenwohnraum können pro m² GF 536,84€ verlangt werden, wodurch sich pro m² GF eine Wertminderung von 263,15€ ergibt. Wiederum für das gesamte Projekt ergibt sich durch die Errichtung von Eigenwohnraum eine Wertminderung von 355.253 Euro. Insgesamt entspricht das durch die Errichtung von gefördertem Wohnbau einer Wertminderung von 1,76 Mio. Euro. (Landeshauptstadt München 2009, 13) Die Werte zur Berechnung der Wertminderung sind in den Verfahrensgrundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung festgelegt. (Landeshauptstadt München 2006, 3)

Insgesamt belaufen sich die Lasten auf 3,59 Mio. Euro. (Landeshauptstadt München 2009, 11)

4. Lasten				
Gesamtlasten			3,59 Mio. Euro	
davon		Mio. Euro		
Flächenabtretungen		0,60		
Sonstige Flächen	6.000m ²	0,60	zum jeweiligen Anfangswert	
Herstellung der Erschließung		0,33		
Straßenflächen	1.000m ²	0,15	150€/m ²	
Grünflächen	2.500m ²	0,15	60€/m ²	
Ausgleichsflächen				
-im Umgriff	1.000m ²	0,03	34,70€/m ²	
-Ökokonto	0m ²	0	24€/m ²	
Herstellung der sozialen Infrastruktur		0,90		
		Ablösung mit Finanzierungsbeitrag von 66,47 €/m ² Geschossflächenmehrung		
Sonstige Kosten		0,00		
Wertminderung geförderter Wohnbau		1,76		

Tabelle 4: SoBoN-Berechnung, vierter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung

Im **fünften und letzten Schritt** wird schließlich die Bewertung des Grundstückes vorgenommen, wobei der Wertzuwachs untersucht wird. Bei dem vorliegenden Projekt beläuft sich der Wertzuwachs brutto auf 10,60 Mio. Euro, basierend auf dem Anfangswert des Grundstückes von 2 Mio. Euro und einem Endwert der gesamten Fläche inklusive Wohnbaurecht von 12,6 Mio. Euro. Da laut den Grundsätzen der SoBoN mindestens ein Drittel des Wertzuwachs (Netto soll) bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben muss, muss geprüft werden, ob dieser Grundsatz erfüllt ist. Bei dem vorliegenden Beispiel wäre dieser Grundsatz bei einem Verbleib (Netto soll) von mindestens 3,53 Mio. Euro (33% von 10,60 Mio. Euro) gegeben. Der tatsächliche verbleibende Wertzuwachs (Netto ist) bei dem oder der Planungsbegünstigten beläuft sich auf insgesamt 7,01 Mio. Euro, was sich durch den Abzug der Lasten vom Brutto-Wertzuwachs ergibt und einem Verbleib von 66% des Wertzuwachs entspricht. Damit liegt der verbleibende Wertzuwachs sogar 3,48 Mio. Euro über dem notwendigen verbleibenden Wertzuwachs und somit ist das SoBoN-Verfahren angemessen und kann weitergeführt werden. (Landeshauptstadt München 2009, 11)

5. Bewertung		
Wertzuwachs		
Brutto	10,60 Mio. Euro	
Netto Soll	3,53 Mio. Euro	33%
Netto Ist	7,01 Mio. Euro	66%
Ergebnis	3,48 Mio. Euro	über Soll

Tabelle 5: SoBoN-Berechnung, fünfter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung

Diese Beispielrechnung zeigt sehr deutlich, dass das Modell der SoBoN sehr detailliert ausgestaltet ist und redlich versucht wird, die genannten Grundsätze auch wirklich einzuhalten. Durch die Gegenüberstellung von Wertsteigerungen und Pflichten soll ein fairer Ausgleich geschaffen werden. Dem Eigentümer oder der Eigentümerin soll durchaus ein Gewinn verbleiben, dennoch soll er oder sie auch seinen oder ihren Beitrag für eine qualitätsvolle Stadtentwicklung und die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum leisten.

8.8. Folgen der Anwendung des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung

Die Einführung der SoBoN bedeutete auf jeden Fall eine große Wende in der Planungspraxis der Stadt. Die Folgen der Modellanwendung sind einerseits positiv, da viele Erfolge erzielen konnten, andererseits wird auch stetig über die Auswirkung der SoBoN auf die Boden- und Immobilienpreise und die mobilisierende Wirkung des Modells diskutiert.

8.8.1. Erfolgsbilanz

Durch die Einführung der SoBoN im Jahr 1994 konnten in den letzten Jahren der Anwendung in unterschiedlichen Feldern diverse Maßnahmen und Projekte umgesetzt werden, diese wären ohne den Beitrag der Planungsbegünstigten, zumindest in diesem Ausmaß, nicht möglich gewesen. Der Erfolg der SoBoN liegt einerseits an der Akzeptanz des Instruments durch die Bauwirtschaft und andererseits an der Arbeitsgruppe in der Stadtverwaltung. (Landeshauptstadt München 2009, 14)

Bis zum Dezember 2016 konnten folgende Erfolge durch das Modell verzeichnet werden: (Landeshauptstadt München 2017e)

- Im Rahmen der SoBoN wurden 151 rechtsverbindliche **Bebauungspläne** erlassen.
- Innerhalb der **Baurechtsschaffung** konnten Wohnungsbaurechte von 4.413.000m² Geschossfläche vergeben werden, Baurechte für wohnverträgliches Gewerbe in der Höhe von 3.301.000m² Geschossfläche und 1.927.000m² Geschossfläche für die Industrie.
- Es wurden 50.170 neue **Wohnungen** gebaut, wovon 13.950 Wohnungen gefördert sind.
- Insgesamt wurden der Stadt München im Rahmen der SoBoN **5.419.000m² Grundstücksfläche** unentgeltlich abgetreten resp. wurden ihnen unentgeltlich die Nutzungsrechte eingeräumt. Davon wurden 55% für öffentliche Grün- und Ausgleichsflächen, 27% für öffentliche Verkehrsflächen, 10% für Gemeindebedarfseinrichtungen, vor allem für soziale Infrastruktur, 7% für Dienstbarkeiten, wie Rad- und Fußgängerwege oder Kindergartenflächen, und 2% als Geschossflächen von sozialen Infrastruktureinrichtungen verwendet.
- Die Planungsbegünstigten haben **Kosten von 702 Millionen Euro** übernommen. 38% davon wurden für die Herstellung von öffentlichen Verkehrsflächen verwendet, 33% waren die anteiligen Finanzierungsbeiträge für die soziale Infrastruktur, 22% für die Herstellungskosten für öffentliche Grün- und Ausgleichsflächen und 7% für Planungs- und sonstige Kosten.
- In diversen **sozialen Einrichtungen** wie Krippen, Kindergärten, Horte, Grundschulen, wurden 15.995 Plätze geschaffen.

Manche sehen in der SoBoN auch ein geeignetes Mittel, um der **Gentrifizierung** in München durch die stadtweite Anwendung entgegenzuwirken (Straubinger 2013) und eine Möglichkeit, um einer schleichenden Segregation entgegenzuwirken. (Ottmann 2017)

Eine Folge der SoBoN ist, dass es zu einer stärkeren Ausdifferenzierung des Angebots kommt und es ein größeres Angebot an preiswerten Wohnungen gibt, was wiederum wichtig für die soziale Mischung ist. (Wendrich 2014a, 8) Die **soziale Durchmischung** konnte weiter erhöht werden, da auch an stark nachgefragten, innerstädtischen Konversionsflächen sozialer Wohnbau entstanden ist. (Gottinger 2014, 65) Außerdem ist für manche die SoBoN ein Mittel, um die Bildung von sozialen Brennpunkten durch diese soziale Durchmischung in der Stadt zu verhindern, vor allem durch das breitere Angebot von Wohnraum in unterschiedlichen Preiskategorien in Neubaugebieten. (Straubinger 2013)

Durch die Verpflichtung zur schnellen Realisierung der Bauvorhaben konnte außerdem dem **spekulativen Baulandüberhang** entgegengewirkt werden. (Gottinger 2014, 65)

Durch das Einbinden der sozialen Infrastruktur sind auch klare, positive und **sichtbare Effekte** für das Viertel erkennbar, über deren Notwendigkeit Konsens herrscht und es eindeutig ist, dass nicht ausschließlich Geldmachen im Fokus steht. (Ottmann 2017)

Das Modell wird oft als **Best-Practice-Beispiel** angesehen und wurde auch (abgewandelt) für andere Städte, wie etwa Frankfurt, Hamburg oder Regensburg, übernommen. (Straubinger 2013) Hier ist eine Anpassung an den lokalen Markt erforderlich, da sich durch unterschiedliche rechtliche Gegebenheiten unterschiedliche Anforderungen ergeben, durch welche Infrastrukturmaßnahmen der Investor oder der Investorin Kosten entstehen und durch welche sie sogar Gewinne einnehmen. (Meyer 2017b)

Die SoBoN hat also in den unterschiedlichsten Bereichen für positive Effekte gesorgt, wodurch deutlich wurde, dass es nicht ausschließlich um die Schaffung von neuem Baurecht geht, sondern auch soziale Aspekte eine große Rolle spielen.

8.8.2. Auswirkung auf die Boden- und Immobilienpreise

Die Meinungen von Experten und Expertinnen bezüglich den Auswirkungen der SoBoN auf Boden- und Immobilienpreise gehen stark auseinander.

Vor dem Hintergrund, dass die Preise für Immobilien und Mieten in München bereits hoch sind und weiter steigen, wird immer wieder der Vorwurf erhoben, dass die SoBoN für private Investoren und Investorinnen nicht preissenkend, sondern sogar **preistreibend** auf dem Wohnungsmarkt wirkt. Für diesen Vorwurf gibt es allerdings keine hinreichenden Belege, er kann aber auch nicht entkräftet werden, da es keine direkten Vergleiche gibt. (Wendrich 2014a, 8)

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung der **Stadt München** geht **nicht von einer preistreibenden Wirkung** der SoBoN aus, da der Hauptteil der Preisfindung auf den Bestandsmärkten, und nicht auf dem Neubaumarkt, passiert. Im Jahr wechselt in circa 10% des Bestandes an Wohneinheiten der Mieter oder die Mieterin. Die Stadt München geht nicht davon aus, dass die Investoren oder die Investorinnen den geförderten Wohnbau durch höhere Preise für den frei finanzierten Wohnbau kompensieren, da am Markt nur bestimmte Preise erzielbar sind und diese ohnehin ausgeschöpft werden. Demnach sollte es auf dem gesamten Immobilienmarkt keine allgemeine Erhöhung der Preise durch die SoBoN geben. (Wendrich 2014a, 8) Gegen die preistreibende Wirkung der SoBoN spricht, dass die Mieten in München in den Jahren 2003-2013 zwar um 30-43% je nach Segment gestiegen sind, im gleichen Zeitraum die Mieten im Bestandsbereich im gesamten Bayern um 34% gestiegen sind. Auch ergibt sich kein Zusammenhang zwischen der Verteilung der Mietpreise auf das Stadtgebiet und auf die Verteilung der SoBoN-Anwendungsfälle. (Wendrich 2014a, 9) Die Stadt München ist im weiteren der Ansicht, dass durch die Anwendung der Münchner Mischung keine elitären Reichenviertel mit ausschließlich Luxuswohnungen entstehen, in denen die Mietpreise ins Unendliche steigen. Somit hätte die Münchner Mischung für den gesamten Wohnungsmarkt eine etwas preisdämpfende oder preisstabilisierende Wirkung. (Meyer 2017b)

Manche sind der Meinung, dass die SoBoN zumindest **zum Teil verantwortlich** ist für die hohen Preise am Münchner Immobilienmarkt. Sie sehen das Instrument nicht als preisdämpfend an. (Ottmann 2017) Andere wiederum glauben die SoBoN sei durch unterschiedliche Effekte für die **hohen Preise** verantwortlich. Manche sehen die **Quote für den geförderten Wohnbau** verantwortlich dafür, dass sich die freifinanzierten Wohnungen umso mehr verteuerten. Davon betroffen ist hauptsächlich die Mittelschicht, die keinen Anspruch auf eine geförderte Wohnung hat und für die der freifinanzierte Bereich aber immer unerschwinglicher wird. (Jung 2012) Die Stadt München selbst glaubt jedoch nicht, dass es eine Quersubventionierung der geförderten Wohnungen durch erhöhte Kaufpreise bei den freifinanzierten Wohnungen gibt. Dies sei durch die Angemessenheit der Kosten und Lasten und dem Verbleib mindestens eines Drittels des Wertzuwachses nicht gegeben. Durch die Situation in München wäre das Bauen trotzdem noch immer attraktiv und würde sich gut rechnen. (Straubinger 2013)

Manche vertreten die Meinung, dass die zusätzlichen Kosten des Grundstückseigners oder der Grundstückseignerin meistens an den **Endnutzer** oder die Endnutzerin weitergegeben werden. München ist für Bauträger so attraktiv, dass sie auch bereit sind überdurchschnittlich hohe Bodenpreise, inklusive der SoBoN-Kosten, an den Eigentümer oder die Eigentümerin zu zahlen. In weiterer Folge werden diese Kosten oftmals an die Privatnutzer und Privatnutzerinnen weitergegeben, da die Kaufkraft in München ebenfalls relativ hoch ist. Zusätzlich fehlt in München eine Preisobergrenze am Mietwohnungsmarkt, die sich dämpfend auf die Preise auswirken könnte. (Gottinger 2014, 65)

Die **Bau- und Immobilienwirtschaft** gibt an, dass die SoBoN Auswirkungen auf den Erwerb der unbebauten resp. unbeplanten Flächen hat, da durch die Einrechnung der SoBoN-Lasten die Einstandspreise sinken. (Wendrich 2014a, 8) Die hohen Preise für entwickeltes Bauland entstehen aber durch den allgemeinen Boom. (Wendrich 2017a)

Die Stadt München vertritt die Meinung, dass die SoBoN nicht preistreibend wirkt. Gewisse Experten und Expertinnen sehen die SoBoN (zumindest teilweise) für die hohen Preise verantwortlich. Da beide Parteien schlüssig argumentieren lässt sich keine gesicherte Aussage über die Auswirkungen der SoBoN auf die Boden- und Immobilienpreise machen.

8.8.3. Baulandmobilisierende Wirkung

Die SoBoN hat **keine baulandmobilisierende Wirkung**. Unter Umständen sogar eher den umgekehrten Effekt, da sie durch zusätzliche Kosten den Marktzugang für Investoren und Investorinnen erschwert. (Gottinger 2014, 66)

Bei ihrer **Einführung** hingegen kam es auf jeden Fall zu einer bodenmobilisierenden Wirkung resp. zu einer vermehrten Realisierung von Projekte, da es davor nicht mehr möglich war, Projekte umzusetzen. Zum damaligen Zeitpunkt ging diese „Verhinderung“ aber eher von der Stadt aus, und nicht von Seiten der Privaten, da sie damals einfach nicht in der Lage war, die nötige Infrastruktur für eine Baulandwidmung zu finanzieren. Dies änderte sich durch die eingenommenen Mittel durch die SoBoN. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Der **einzige baulandmobilisierende Effekt** wird durch die Bebauungspflicht gewährleistet. (Tobisch 2016, 36) Wobei es sich dabei eher um eine zeitnahe Entwicklung des Projektes als um eine Baulandmobilisierung handelt.

Das erklärte Ziel der SoBoN ist es allerdings auch nicht, eine baulandmobilisierende Wirkung zu haben. Da der Immobilienmarkt in München so stark nachgefragt ist, ist eine baulandmobilisierende Wirkung auch nicht wirklich nötig.

8.9. Probleme und Grenzen des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung

Obwohl die Einführung der SoBoN den damaligen Planungsstopp abwenden konnte und ihre jahrelange Durchführung auch zu vielen positiven Effekten in der Stadt geführt hat, gibt es immer noch Grenzen in der Anwendung des Modells und Probleme, denen mit dem Modell nicht begegnet werden kann.

Trotz der Einführung des Modells, der Umlegung von ursächlichen Planungskosten und der erforderlichen Errichtung von geförderten Wohnungen ist die **Situation am Münchner**

Immobilienmarkt noch immer angespannt. Eine hohe Nachfrage nach Wohnraum steht einem ausgedünnten Angebot gegenüber. Die Preise sind durchwegs erhöht, fast unabhängig von Lage und Qualität. (Wendrich 2014b, 19) Die Mieten und die Grundstückskaufpreise sind seit 2010 stark gestiegen. Auf längere Zeit ist auch keine Entspannung in Sicht, sondern eher ein Verharren auf hohem Niveau und eine Regionalisierung des Problems. (Wendrich 2014b, 20) Ob die SoBoN nun preistreibend, preissenkend oder gar keine Auswirkung auf die Immobilienpreise hat bleibt fraglich.¹⁰⁸ Die hohen Wohnkosten sind aber auf jeden Fall für viele Menschen in München ein Problem.

Der **geförderte Wohnbau**, der im Rahmen der SoBoN entsteht, kommt nur dem Teil der Bevölkerung zugute, der die Förderkriterien erfüllt. Die Stadt gibt an, dass das etwa 50% der Bevölkerung sind. Für Personen, die keinen Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben, kann die SoBoN indirekt sogar zu einer Preissteigerung geführt haben, da die Bauträger versuchen ihre Mehrkosten an den Endnutzer oder die Endnutzerin weiterzugeben (Gottinger 2014, 66) und versuchen die „Last“ durch die 30% geförderter Wohnbau mit den restlichen 70% der Wohnungen zu kompensieren, was zu Teuerungen führen kann. (Meyer 2017b)

Der Hauptgrund für die hohen Wohnkosten, unabhängig davon, ob es sich um Miete oder Eigentum handelt, sind die **hohen Bodenpreise** in München. Der Anteil an Bodenkosten beträgt etwa 50% der Herstellungskosten pro Geschoßfläche Wohnen. Zur Preissenkung ergeben sich für die Stadt zwei Möglichkeiten, da die Nachfrage durch Investoren und Investorinnen, sowie dem anhaltenden Bevölkerungswachstum, weiterhin gegeben ist. Einerseits kann das Angebot durch neue Baulandausweisungen erhöht werden, andererseits kann mehr Baurecht durch Nachverdichtung geschaffen werden. Im Bereich der Nachverdichtung schafft die SoBoN höherwertige Widmungskategorien, die auch mit einer erhöhten Wertsteigerung einhergehen und das Umnutzen von Flächen wird durch das Fiktive Wohnbaurecht¹⁰⁹ zusätzlich gefördert. (Gottinger 2014, 66)

Es gibt durchaus auch Stimmen, die das Modell in München äußerst kritisch betrachten. In den ersten 20 Jahren der Anwendung sind über das Modell etwa 10.000 geförderte Wohnungen entstanden, was einem jährlichen Volumen von lediglich 500 Wohnungen entspricht. Manche sind der Meinung, dass die Einführung des Modells jedoch maßgeblich dazu beigetragen hat, dass München solch einen teuren Wohnungsmarkt hat. Manche Personen aus der Immobilienbranche sind der Meinung, dass unter anderem die SoBoN das **Bauen in München** vergleichsweise **unattraktiv und teuer** gemacht hat und deshalb zu wenig Wohnraum entsteht. Die Auflagen, etwa für die soziale Infrastruktur, würden dazu beitragen, dass sich die Mieten und Preise im freifinanzierten Wohnraum erhöhen. (tz - Tageszeitung 2013)

Problematisch ist etwa auch die **Bindung der Sozialwohnungen** für 25 Jahre, vor allem da die Stadt München nicht mehr wirklich über große Flächenreserven verfügt. Durch den Wegfall der Bindung ist eine stetige, erneute Errichtung der Sozialwohnungen erforderlich. Außerdem sollte sich die Stadt

¹⁰⁸ Die Auswirkungen der SoBoN auf die Immobilienpreise werden im Kapitel 8.8.2 „Auswirkung auf die Boden- und Immobilienpreise“ Seite 127.

¹⁰⁹ Für nähere Informationen zum Fiktiven Wohnbaurecht siehe Kapitel 8.9.1 „Fiktives Wohnbaurecht“ Seite 131.

über regionale Handlungsstrategien und andere Standorte mit den Umlandgemeinden verständigen, was im Moment noch nicht ausreichend geschieht. (Tobisch 2016, 39)

Etwas problematisch könnte die **projektbezogene Anwendung des Modells** gesehen werden. Im Moment wird es nur in größeren Stadtentwicklungsgebieten angewendet. Baulücken, untergenutzte Objekte oder ähnliches wird von dem Modell nicht berücksichtigt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 27) Es herrscht also eine gewisse **Nicht-Gleichbehandlung**, welche Grundstücke überhaupt unter die SoBoN-Richtlinien fallen. So werden auch kleinere Projekte eigentlich nicht erfasst, da das Verfahren relativ aufwendig ist und sich der Aufwand bei kleineren Projekten nicht rentiert. Dennoch ist der entstandene Wertgewinn bei kleineren Projekten für den Eigentümer oder die Eigentümerin nicht unerheblich. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Die SoBoN wird außerdem nur angewandt, wenn das Bauvorhaben einen **Bebauungsplan benötigt**. Leitet sich das Baurecht aus der umliegenden Bebauung ab, etwa bei einer Baulücke, wird kein SoBoN-Beitrag fällig. (Ottmann 2017) Bei einer Baurechtsschaffung nach §34 BauGB, der eine Bebauung „innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ ohne einen Bebauungsplan zulässt (BauGB 1960), hat die Stadt keine Möglichkeit für vertragliche Vereinbarungen, da sie durch die Bestimmungen im §11 Abs. 2. Satz 2 BauGB untersagt sind, auch wenn bei der Gemeinde durch das Vorhaben Kosten entstehen. Dieser Umstand ist jedoch nicht der SoBoN geschuldet, sondern müsste durch ein anderes Instrument oder eine Revision des BauGB behoben werden. (Gottinger 2014, 67) Ob eine Abgabe fällig wird, hängt also auch von der Lage des Grundstückes ab, was eigentlich einer gewissen Ungleichbehandlung der Eigentümer und Eigentümerinnen entspricht. So entstehen etwa die Hälfte aller Wohnungen in München nicht im Rahmen der SoBoN, da sie auf Flächen entstehen, auf denen es bereits eine Bauleitplanung gibt. (Wendrich 2017b) Dafür gibt es auf diesen Flächen meist schon eine Grundausstattung an Infrastruktur.

Auch **Planwertsteigerungen in Bestandsgebieten** sind nicht erfasst, etwa eine verbesserte Verkehrsanbindung für ein Gebiet. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2016, 12) Maßnahmen in Bestandsgebieten können aber ebenfalls zu einer erheblichen Wertsteigerung beitragen, jedoch ist es sehr schwierig hier eine Grenze zu ziehen, welche Maßnahmen hineingerechnet werden und die Auswirkungen dieser Maßnahmen auch zu quantifizieren. Deshalb beschränkt man sich eigentlich auf Maßnahmen, die konkret nur ein Grundstück betreffen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Ein weiteres Anwendungsproblem des Modells ist bei der **Umnutzung von Flächen** gegeben. Dabei gestaltet sich die Bestimmung des Anfangswertes und auch die Erfüllung des Grundsatzes der Angemessenheit als schwierig. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2015, 27)

Da München bereits sehr stark verdichtet ist, passiert die weitere Entwicklung oftmals in den äußeren Bereichen der Stadt. Dort ist allerdings die Eigentümerstruktur sehr ausdifferenziert, weshalb meistens eine große Anzahl an unterschiedlichen Eigentümern und Eigentümerinnen involviert sind. Außerdem wollen Landwirte und Landwirtinnen oftmals ihre Flächen aus **steuerrechtlichen Gründen** nicht verkaufen. Verkauft man mehr als drei Flurstücke innerhalb eines gewissen Zeitraums, fällt man nämlich in den gewerblichen Grundstückshandel, wodurch andere Steuern fällig würden. Um dies zu vermeiden, wird das Grundstück meistens einem Investor oder einer Investorin zur Verfügung gestellt, welcher dann das fremde Eigentum des Landwirtes oder der Landwirtin entwickelt. Der Investor oder die Investorin wird dann erst zu einem relativ späten

Zeitpunkt Eigentümer resp. Eigentümerin. Diese Konstellation kann in den Verhandlungen zu Problemen führen, da der Investor oder die Investorin der Stadt dingliche Sicherheiten geben muss, die er oder sie als Nicht-Eigentümer resp. Nicht-Eigentümerin eigentlich gar nicht geben kann. (Meyer 2017b)

Ein weiteres Problem ist die **Zeit**. Die Stadtverwaltung ist grundsätzlich schon stark ausgelastet, um das Modell umzusetzen. Allerdings wird sich der Druck auf den Münchner Wohnungsmarkt in den nächsten Jahren weiter erhöhen und die Wohnungen werden dringend benötigt. Insgesamt dauert das Verfahren inklusive des Bebauungsplanes und des städtebaulichen Vertrages etwa zwei bis drei Jahre. Auf Grund dieser langen Zeitdauer und der damit verbundenen Kosten, sich in dieser Zeit durch eine Anwaltskanzlei vertreten zu lassen, und der hohen Grundstückspreise ist es für Privatpersonen mittlerweile fast nicht mehr möglich, ein solches Projekt zu realisieren. (Meyer 2017b)

Manche Experten und Expertinnen sehen eine mögliche Grenze des Modells in der **Sozialquote**. Im Moment wird im Rahmen der SoBoN geförderter Wohnbau im Rahmen von 30% des neu geschaffenen Baurechts gefordert, wobei 20% als Wohnungen im EOF-Modell errichtet werden. Es gab Überlegungen diesen Satz auf 30 oder 40% anzuheben. Allerdings sollte in einem Stadtentwicklungsgebiet eine gewisse Sozialquote nicht überschritten werden, um soziale Probleme zu vermeiden. Matthias Ottmann von der Technischen Universität München hält etwa die derzeit geltenden 30% Sozialquote für das Maximum und die 50%, die auf Flächen der Stadt im Moment angewendet werden, für zu hoch. (Ottmann 2017) Auch die Bauwirtschaft wollte diese Quote nicht erhöhen und im Stadtrat konnte sich auch keine Mehrheit dafür finden. (Wendrich 2017a)

Die Grenzen des Modells und Probleme, denen es nicht begegnen kann, sind breit gestreut. Allerdings ist es auch nicht möglich, mit einem einzigen Instrument allen Problemen Herr zu werden. Bei gewissen Aspekten sollte unter Umständen eine Abänderung des Modells angedacht werden. Grundsätzlich erfüllt das Modell aber seinen Zweck, zu dem es entwickelt wurde.

8.9.1. Fiktives Wohnbaurecht

Im Moment ist **eine Veränderung am Münchner Wohnungsmarkt** zu beobachten. Der Nachfragedruck bleibt konstant oder wird in Zukunft sogar steigen, allerdings werden die Möglichkeiten für die Realisierung von Bauprojekten auf freien, unbebauten Flächen oder auf freigewordenen Flächen, wie ehemalige Flughäfen, Kasernen oder Bahnhöfe, drastisch abnehmen. Die Baurechtsschaffungen verlagern sich deshalb zunehmenden auf **Umstrukturierungsfälle**. Für diese Flächen besteht gewerbliches Bauland, das bis jetzt aber noch nicht realisiert wurde. Bei solchen Flächen besteht ein Überhang, der in den letzten Jahren konstant geblieben ist, da es den Eigentümern und Eigentümerinnen nicht gelungen ist, die Flächen erfolgreich am Markt zu platzieren. Eine Veränderung der Situation ist in der nächsten Zeit nicht wahrscheinlich. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 6–7) Deshalb besteht auch auf Investorensseite der Wunsch diese Flächen in Wohnen umzustrukturieren. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 7)

Das **Potential** dieser Flächen für Wohnraum wurde im Jahr 2012 auf 7.000 neue Wohneinheiten geschätzt. Diese Flächen können also maßgeblich zur Wohnraumversorgung beitragen. Problematisch ist jedoch, dass bei Umstrukturierungsfällen die Quote für sozial gebundenen

Wohnraum auf Grund des „fiktiven Wohnbaurechts“ deutlich niedriger ist als bei Planungen auf der grünen Wiese. Dadurch wird es zunehmend schwieriger, die angestrebten Wohnungszahlen im geförderten Bereich zu erreichen. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 2) Die Münchner Wohnungspolitik hat es sich außerdem zum Ziel gesetzt, die „**Münchner Mischung**“ zu erhalten. Basierend auf den Verfahrensgrundsätzen der SoBoN wird in Neubaugebieten ein Anteil von 30% geförderten Wohnungen errichtet. Dieser Prozentsatz entspricht in etwa der Einkommensstruktur der Münchner Bevölkerung. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 6) Die Praxis des „fiktiven Wohnbaurechts“ widerspricht auch diesem Ziel.

Die Praxis des „**fiktiven Wohnbaurechts**“ sieht vor, dass bei Umstrukturierungsfällen das bestehende Gewerbe-/Kerngebietsbaurecht in das sogenannte „fiktive Wohnbaurecht“ umgewandelt wird. Das „fiktive Wohnbaurecht“, das tatsächlich ja noch keine Wohnfläche ist, wird bei der Berechnung der Förderquote für den geförderten Wohnbau nicht berücksichtigt, sondern nur das „neue Wohnbaurecht“ wird zur Berechnung herangezogen. Folglich muss bei Umstrukturierungsprozessen ein deutlich geringerer Prozentsatz an sozial gebundenen Wohnungen errichtet werden, die durchschnittliche Quote liegt bei knapp unter 20% des gesamten neu geschaffenen Wohnbaurechts. Angestrebt werden von der Stadt München allerdings 30%, weshalb sich in diesen Fällen ein sogenanntes **Förderdelta** ergibt. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 7) Dieses Förderdelta wird, ausgehend von einem Potential von 7.000 Wohneinheiten durch Umstrukturierungen, auf insgesamt 700 Wohneinheiten geschätzt. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 16) Außerdem wirkt sich das „fiktive Wohnbaurecht“ auch negativ auf die von der Stadt angestrebte Mischung aus, da deutlich mehr freifinanzierter Wohnraum realisiert wird. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 9)

Durch das fiktive Wohnbaurecht werden de facto Flächen mit gewerblichem Baurecht **begünstigt**. Ziel dieser Praxis war, die Umstrukturierung von Flächen hin zu „Wohnen“ attraktiver zu gestalten, als Gewerbeflächen auf dem Markt noch hohe Preise erzielten. Vor allem bis zum Beginn der 2000er Jahre war die Investition in Gewerbeflächen sehr beliebt. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 8) Da mittlerweile ein Überangebot an solchen Flächen besteht und auch die Investoren und Investorinnen ihre Flächen gerne umstrukturieren möchten, besteht keine Notwendigkeit mehr, dass diese Umwandlung durch kommunale Anreize zusätzlich gefördert wird. Ganz im Gegenteil – am Wohnungsmarkt herrscht eine hohe Nachfrage, vor allem nach preisgünstigen Wohnungen, weshalb versucht werden sollten möglichst viel gefördertem Wohnungsbau zu realisieren. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 9)

Um dem Förderdelta entgegenzuwirken, wird für Umstrukturierungsprozesse eine **neue Regelung** eingeführt. Der durch die SoBoN bereitgestellte Wohnraum kommt hauptsächlich Haushalten mit geringem Einkommen (Einkommensorientierte Förderung) und mittlerem Einkommen (München Modell) zugute. Durch die drastisch gestiegenen Preise am Münchner Wohnungsmarkt haben mittlerweile vor allem Haushalte, die etwas über der Einkommensgrenze des München Modells liegen, Schwierigkeiten bei der Wohnraumsuche. Deshalb wurde die Einkommensgrenze im München Modell erhöht. Außerdem wurde für diese Zielgruppe und die Zielgruppe „Studenten und Werkswohnungen“ die sogenannte „3. Förderkomponente“ geschaffen, die das Förderdelta zwischen der üblichen 30% Förderquote und der reduzierten „fiktiven Wohnbaurecht“-Quote füllen soll. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 11) Bei solchen Fällen übernimmt die Stadt

50% der sich daraus ergebenden „SoBoN-Last“, um die Lasten für den oder die Planungsbegünstigte in Grenzen zu halten. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 12) Diese Regelung ist sicherlich ein Kompromiss, da mit Wohnungen in der „3. Förderkomponente“ noch immer höhere Gewinne erzielt werden können als mit sozial gebundenen Wohnungen.

Die Praxis des „fiktiven Wohnbaurechts“ bleibt zwar erhalten, es erfolgt dennoch eine Annäherung an die gängigen SoBoN-Fälle, da der oder die Planungsbegünstigte einer gewissen Bindung bei der Verwendung dieses Wohnbaurechts unterliegt. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung et al. 2012, 13) Die Stadt wollte und will dieses Konstrukt abschaffen, die Immobilienwirtschaft hat sich aber bisher dagegen gewehrt. (Wendrich 2017a)

8.9.2. *Rechtliche Grenzen*

Da es im Rahmen der SoBoN um wichtige Entscheidungen und große Geldsummen geht, ist es essentiell, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen unbedingt eingehalten werden.

SoBoN-Verträge sind nur unter **engen rechtlichen Voraussetzungen** zulässig. Grundsätzlich muss ein städtebaulicher Vertrag städtebaulichen Zielen dienen, dies ist ausdrücklich im Baugesetzbuch festgelegt. Mit den städtebaulichen Zielen muss der Plangeber oder die Plangeberin versuchen, negative Auswirkungen auf das zu beplanende oder angrenzende Gebiete zu verringern. Beispiele hierfür wären etwa die Verdrängung der Wohnbevölkerung oder die Bildung von sozialen Brennpunkten. Abgesehen von diesen städtebaulichen Zielen gibt es noch allgemeine, sozialpolitische Ziele. Darunter würde etwa die Herstellung von sozialer Durchmischung, die Vergrößerung des Wohnraumangebotes oder die Reduktion der durchschnittlichen Mietpreise fallen. Diese Ziele sollten versucht werden über die staatliche Wohnraumförderung nach den Wohnraumförderungsgesetzen des Bundes und der Länder erreicht zu werden. Laut Hellriegel und Teichmann kann diese soziale Aufgabe nicht über das Städtebaurecht auf die privaten Bauträger übertragen werden. Sie sehen die einzige Möglichkeit für eine solche Übertragung in städtebaulichen Fachgutachten. Diese müssten belegen, dass städtebauliche Missstände bestehen, dies nachvollziehbar darlegen und regelmäßig eingeholt werden. Je mehr Belastungen die Stadt vom Bauherren fordert, desto mehr Rechtfertigungsdruck besteht. Ihrer Meinung nach ist es nur unter diesen Voraussetzungen möglich, Bauherren überhaupt SoBoN-Maßnahmen aufzulegen. Außerdem ist es ihrer Meinung nach aus rechtlicher Sicht nicht möglich, dass Bauherren dazu verpflichtet werden, dass sie unrentablen Wohnraum errichten. (Hellriegel/Teichmann 2013)

Aktuell liegt die Grenze der Angemessenheit des Münchner Modells bei einem Drittel – mindestens ein Drittel des Wertzuwachses muss bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben. Die Akzeptanz hierzu dürfte innerhalb der Bauwirtschaft gegeben sein. Dennoch fehlt die **rechtliche Grundlage** für diese Grenze. Bis jetzt gibt es keine Entscheidung der Gerichte über die zulässige Belastungsgrenze bei städtebaulichen Verträgen mit SoBoN-Maßnahmen. Manche vertreten die Meinung, dass der „Halbteilungsgrundsatz“ anzuwenden wäre. Demnach müsste mindestens die Hälfte des Wertzuwachses bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben. (Hellriegel/Teichmann 2013)

Außerdem muss noch der **Gleichheitsgrundsatz** aus Artikel 3 Grundgesetz erfüllt werden. Demnach müssen Bauherren bei gleichen städtebaulichen Rahmenbedingungen gleich behandelt werden.

Dieser Grundsatz dürfte durch die Verfahrensgrundsätze, die einheitliche Berechnungsmethode und die festgeschriebenen Kostensätze im Rahmen der SoBoN erfüllt sein. (Hellriegel/Teichmann 2013)

8.10. Blick in die Zukunft

Die Finanzierung der Planungsmaßnahmen und der Herstellungskosten für die Infrastruktur waren auf Grund der kommunalen Finanznot eine große Herausforderung. Diese Schwierigkeit wäre unter Umständen auch in der heutigen Zeit noch gegeben. (Landeshauptstadt München 2009, 4) Durch die Entwicklung des Modells konnte den damaligen Problemen begegnet werden. Doch ist das Instrument noch zeitgemäß oder hat sich die Problemlage verändert?

Als das Modell der SoBoN im Jahr 1994 ins Leben gerufen wurde, war die Lage in München geprägt durch die schwierige **finanzielle Situation** der Stadt, weshalb die unmittelbaren Planungsbegünstigten an den ursächlichen Kosten und Lasten, die durch die Planung entstanden sind, beteiligt werden sollten. Allerdings hat sich das **Hauptproblem** der Münchner Stadtentwicklung seither **verschoben**. Zurzeit ist die Situation am Münchner Wohnungsmarkt eher auf Grund von **Flächenknappheit** problematisch, weshalb sich die Frage stellt, ob es nicht an der Zeit für eine „SoBoN-Novelle“ wäre. (Wendrich 2014b, 22)

Außerdem nehmen die Planungen, die auf der grünen Wiese stattfinden, ab und Planungen, bei denen die **Umnutzung oder Neustrukturierung** im Vordergrund steht, nehmen zu. Diese Planungen haben ihre eigenen Problemlagen, etwa die Bestimmung von Anfangswerten oder die Angemessenheitsvermutung. (Wendrich 2014b, 23) Problematisch bei den Konversionsflächen ist auch, dass durch eine Widmungsänderung unter Umständen gar nicht so viel Mehrwert wie bei Bauland-Neuwidmungen geschaffen wird und die Mittel für die Infrastrukturfinanzierung nicht ausreichend sein könnten. Ferner spielen Altlasten eine große Rolle. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Das Modell der SoBoN wird immer wieder an geänderte Rahmenbedingungen adaptiert und im Moment erfüllt es seinen Zweck noch. Es kann auch auf Umstrukturierungsfälle, unter Umständen etwas abgewandelt, angewendet werden. Allerdings eignet sich die SoBoN als Instrument nicht, um dem Problem der Flächenknappheit zu begegnen. Der Effekt der Flächenknappheit wird in Zukunft sicher ein noch dringenderes Problem werden, weshalb für München eventuell ein flankierendes Instrument zur SoBoN notwendig wird.

8.11. Zusammenfassung und Fazit zur Sozialgerechten Bodennutzung

Die **Einführung** der SoBoN in den 1990er Jahren war sicherlich einer Reihe von „richtigen“ Umständen geschuldet. Zum damaligen Zeitpunkt war das Modell für die Stadt optimal, da der drohende Planungsstopp abgewendet werden konnte. Bis heute wird das Modell erfolgreich angewendet. Dabei steht nicht nur die reine Überwälzung von Planungskosten im Vordergrund, sondern auch soziale Aspekte spielen eine wichtige Rolle, wie etwa die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum oder dessen Verteilung auf das gesamte Stadtgebiet. Ob die Einführung auch gelungen wäre, wenn München kein so stark nachgefragter Markt wäre, bleibt fraglich.

Zwei Aspekte, die sicherlich stark zum Gelingen des Modells beitragen, sind einerseits der **Konsens** und andererseits die Verfahrensgrundsätze. Es wird stets versucht, die SoBoN so auszugestalten, dass auf Seiten der Politik und der Bau- und Immobilienwirtschaft ein Einverständnis herrscht.

Außerdem sollen möglichst alle beteiligten Akteure und Akteurinnen einen Vorteil haben. Die beteiligten Parteien müssen jeweils Abstriche machen, sodass im Großen und Ganzen für alle etwas Positives herauschaut.

Der zweite große Vorteil der SoBoN sind die **Verfahrensgrundsätze** - Ursächlichkeit, Angemessenheit, Gleichbehandlung und Transparenz / Kalkulierbarkeit. Diese tragen maßgeblich zum Funktionieren des Modells bei. Da nur ursächliche Kosten dem „Auslöser“ resp. der „Auslöserin“ übertragen werden dürfen, besteht auch ein Verständnis für die Notwendigkeit. Durch die Angemessenheit besteht weiterhin ein ausreichend großer Anreiz, um auf dem Immobilienmarkt aktiv zu werden. Die Gleichbehandlung ist wiederum für die Akzeptanz entscheidend. Und die Transparenz, Kalkulierbarkeit und die Verfahrensgrundsätze in ihrer Gesamtheit tragen zur notwendigen Planungs- und Rechtssicherheit bei, die sowohl für die Stadt als auch für die Immobilienwirtschaft bedeutend sind.

Durch die klare Ausgestaltung des Modells kommt es in der Anwendung kaum zu Schwierigkeiten und es war in den letzten Jahren möglich, zahlreiche Bauprojekte mit der SoBoN zu realisieren. Dadurch kam es bei der Stadt zu finanziellen Einsparungen und die neuen Stadtviertel verfügen trotzdem über hochwertige Infrastruktur. Außerdem erfüllt die SoBoN in einem gewissen Maße ihren Auftrag der Sozialgerechtigkeit, da sie zu einer verstärkten sozialen Durchmischung der Stadt und zu einem gesteigerten Angebot an leistbarem Wohnraum beiträgt. Zusätzlich fördert die SoBoN in ihrer Anwendung das Allgemeinwohl und es wird der Sozialpflichtigkeit des Eigentums Rechnung getragen.

Trotz der jahrzehntelangen erfolgreichen Anwendung gibt es immer wieder **Kritik** an dem Modell. Einer dieser Kritikpunkte ist die weiterhin angespannte Situation am Münchner Wohnungsmarkt. Die Kosten für Wohnen sind sehr hoch und es wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren zu keiner Entspannung der Situation kommen, da die Stadt weiterhin stark wächst. Der leistbare Wohnraum, der durch die SoBoN geschaffen wird, ist nicht für die gesamte Bevölkerung zugänglich. Ob die SoBoN auf den freifinanzierten Wohnraum eine **preissteigernde Wirkung** hat und damit die Wohnkosten für gewisse Bevölkerungsschichten steigert, ist umstritten. Auch die Festlegung der **Anwendungsfälle** ist nicht optimal, da die SoBoN nur angewendet wird, wenn ein Bebauungsplan erstellt wird. Dadurch werden viele Bauprojekte von dem Modell gar nicht erfasst.

Die großen **Herausforderungen der Zukunft** der Münchner Stadtentwicklung sind einerseits Konversionsflächen, andererseits die Flächenknappheit. Das SoBoN-Modell kann sicherlich auch auf Konversionsflächen angewandt werden, unter Umständen etwas adaptiert. Dem Problem der Flächenknappheit kann mit der SoBoN allerdings nicht begegnet werden.

Durch die klaren Verfahrensrichtlinien geht allerdings eine gewisse Flexibilität verloren, die grundsätzlich dem Instrument des städtebaulichen Vertrages zugrunde liegt. Es kann unter Umständen schon passieren, dass ein durchaus sinnvolles Projekt nicht umgesetzt werden kann, weil es nicht den Bestimmungen der SoBoN entspricht. Auf welchen Aspekt, Einheitlichkeit oder Flexibilität, eine Stadt oder eine Gemeinde mehr Wert legt, muss jede Gemeinde für sich selbst entscheiden und den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort anpassen.

Im Sinne der Transparenz und Gleichbehandlung ist einem einheitlichen Modell der Vorzug zu geben. Es herrscht Klarheit über die Anforderungen, alle werden gleich behandelt und das Modell

steht rechtlich auf stabilen Beinen. Eine Planwertabschöpfung oder eine Übertragung der Folgekosten, wie sie in München passiert, ist im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu befürworten. Die Planungsgewinne kommen nicht mehr ausschließlich den Planungsbegünstigten zugute, während die Allgemeinheit die hohen, planungsbedingten Folgekosten übernimmt.

9. Vergleich der Best-Practice-Modelle

	München	Schweiz
Besteht seit...	1994	eigentlich 1980 - verbindlich 2014, Einführung bis 2019
Name	Sozialgerechte Bodennutzung	Mehrwertausgleich/Mehrwertabgabe
Grundgedanke	Beteiligung der Grundeigentümer an Folgekosten der Baurechtschaffung	Abschöpfung planungsbedingter Vorteile
Hauptziel	Schaffung leistbarer Wohnraum Entlastung Finanzhaushalt der Stadt	gerechter Ausgleich Einnahme finanzielle Mittel
Rechtliche Grundlage	BauGB + Verfahrensgrundsätze SoBoN + privatrechtliche Verträge	Bundesgesetz + Regelungen Kanton + öffentlich-rechtliche Verfügung
Anwendung	punktuell in der Stadt München	flächendeckend im gesamten Bundesgebiet
Min. Abschöpfungssatz	-	20%
Max. Abschöpfungssatz	66%	60/80%
Durchschnittlicher/tatsächlicher Abschöpfungssatz	49%	20-50%
Abgabetatbestand	Wenn durch Bebauungspläne ein erhebliches Mehr an Nutzung entsteht	mind. Einzonungen erweitert Auf- und Umzonungen
Mindestbetrag	nicht unerhebliche Bodenwertsteigerung	variiert von 10.000-30.000 Franken
Ausnahmen	keine	Gemeinwesen
Fälligkeit	Rechtskraft des Bebauungsplans	bei Überbauung oder Veräußerung
Mittelzweckbindung	vorhanden	vorhanden
Verwendung der Einnahmen	Leistbarer Wohnbau, techn., soz., grüne Infrastruktur, usw.	Entschädigungszahlungen Maßnahmen der Raumplanung
Örtliche Gebundenheit	vorhanden	optimal, aber nicht zwingend
Art der Erbringung der Leistungen	freigestellt (monetär, Flächenabtretung, Übernahme der Last)	monetäre Mittel
Erhebung der Erträge durch...	Stadt München	Kanton, Gemeinde oder beide
Verwendung der Erträge durch...	Stadt München	Kanton, Gemeinde oder beide

alle Angaben beziehen sich auf die Untersuchungsgemeinden München, Basel-Stadt, Bern resp. auf die Bundesregelung in der Schweiz

Abbildung 13: Modellvergleich der Best-Practice-Modelle; eigene Darstellung

Die beiden untersuchten Modelle, die Sozialgerechte Bodennutzung in München und der Mehrwertausgleich in der Schweiz, können als erfolgreich bewertet werden. Entsprechend ihrem Anwendungsraum und der dort vorherrschenden Bedürfnisse reagieren sie auf unterschiedliche Herausforderungen.

Bei der Einführung der **SoBoN** 1994 musste vor allem dem Planungsstopp bedingt durch die kommunale Finanznot begegnet werden, weshalb die Folgekosten der Baurechtschaffung an den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin weitergegeben werden sollte. Das Ziel des Instruments ist es leistbaren Wohnraum im gesamten Stadtgebiet zu schaffen und den Finanzhaushalt der Stadt zu entlasten.

Der Mehrwertausgleich ist bereits seit 1980 Bestandteil des RPG, die Umsetzung wurde jedoch erst 2014 verbindlich inkl. Sanktionen bis 2019 festgelegt. Mittels des **Mehrwertausgleich** soll ein Ausgleich für erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile geschaffen werden, wobei durch die Mehrwertabgabe ein Teil der planungsbedingten Vorteile abgeschöpft wird. Damit soll ein gerechter Ausgleich geschaffen werden und es sollen finanzielle Mittel eingehoben werden.

Beide Modelle haben auf Bundesebene eine **rechtliche Grundlage**, wobei die der SoBoN abstrakter ist, da es sich lediglich um die Möglichkeit des Abschlusses von privatrechtlichen Verträgen handelt. Das Bundesgesetz in der Schweiz fordert explizit die Schaffung eines Mehrwertausgleiches. Auf lokaler Ebene gibt es die Verfahrensgrundsätze der Stadt resp. die kantonale Ausführungsgesetzgebung. Die SoBoN wird mit dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin schließlich jedoch über einen privatrechtlichen Vertrag vereinbart, während die Mehrwertabgabe auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Verfügung eingefordert wird.

Die **Anwendung** der SoBoN wird punktuell in München bei großen Bauprojekten eingesetzt, es gibt in Deutschland mehrere Städte in denen ein ähnliches Modell angewendet wird. Der Mehrwertausgleich muss flächendeckend im gesamten Bundesgebiet der Schweiz angewendet werden.

Die SoBoN wird eingesetzt, wenn es durch Bebauungspläne zu einem erheblichen Mehr an Nutzungen kommt. Maximal dürfen dabei 66% des Mehrwertes abgeschöpft werden, meistens beträgt der Satz jedoch 49%. Der Mehrwertausgleich kommt mindestens bei Einzonungen mit 20% Abschöpfungssatz zum Einsatz. Der **Abgabesatz** kann jedoch auf 60% bzw. 80% erhöht werden, liegt meist jedoch zwischen 20 und 50%. Die Abgabetatbestände können auf Auf- und Umzonungen erweitert werden.

In München wird nur auf erhebliche Bodenwertsteigerungen zugegriffen und es gibt keine Ausnahmen. In der Schweiz variiert der Mindestbetrag zwischen 10.000 bis 30.000 Franken und das Gemeinwesen ist ausgenommen. Die SoBoN wird bei Rechtskraft des Bebauungsplans **fällig**, während der Mehrwertausgleich erst bei der Realisierung des Mehrwertes durch Überbauung oder Veräußerung fällig wird.

Beide Modelle verfügen über eine Zweckbindung der Mittel, wobei die **Verwendung der Einnahmen** unterschiedlich ist. In München werden damit hauptsächlich leistbarer Wohnraum und soziale, technische und grüne Infrastruktur finanziert. Es sind auch noch weitere Maßnahmen, wie Flächenabtretungen möglich. In der Schweiz müssen die Mittel prioritär für die

Entschädigungszahlungen, die durch Rückzonungen entstehen, verwendet werden. Außerdem können Maßnahmen der Raumplanung finanziert werden, wobei diese Mittelverwendung bewusst sehr breit formuliert wurde. Eine örtliche Gebundenheit ist im Rahmen der SoBoN gegeben, beim Mehrwertausgleich wird diese versucht einzuhalten, sie ist jedoch nicht zwingend.

Die **Art der Mittelherbringung** ist in München freigestellt und kann monetär, durch Flächenabtretung oder durch Übernahme der Lasten erfolgen. In der Schweiz ist die Leistung nur in monetären Mitteln möglich. Die SoBoN wird von der Stadt eingehoben und verwendet. Der Mehrwertausgleich kann von der Gemeinde, dem Kanton oder beiden eingehoben und verwendet werden.

Beide Modelle verfügen über Vorteile wurden entsprechend der erforderlichen Bedürfnisse ausgestaltet. So gibt es in München einen Bedarf an leistbarem Wohnraum und in der Schweiz einen Bedarf an finanziellen Mitteln für die Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen. Die Modelle funktionieren in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich gut. Für Österreich ist es notwendig das Instrument entsprechend den Erfordernissen auszugestalten, die Best-Practice-Modelle geben jedoch eine Orientierung und einen Überblick über die Möglichkeiten.

3. Teil

Das Modell in Österreich -

Aktuelle Situation und

ein Anwendungsmodell der Mehrwertabschöpfung

Im folgenden Kapitel wird die aktuelle Situation in allen für die Mehrwertabgabe relevanten Disziplinen in Österreich beschrieben. Dazu werden die raumplanerische Praxis, die steuerrechtliche und die rechtliche Situation analysiert. Ferner wird die Notwendigkeit der Einführung in Österreich ausgeführt und der derzeitige Umsetzungsstand resp. die aktuelle Diskussion wiedergegeben. Abschließend wird eine detaillierte Anwendungsstrategie für die Mehrwertabschöpfung entwickelt, die für alle Ausgestaltungsmöglichkeiten eine Empfehlung enthält.

10. Aktuelle Situation in Österreich

Diverse Aspekte beeinflussen eine mögliche Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich. Das Instrument müsste in das vorhandene steuerrechtliche und rechtliche System eingefügt und Teil der gängigen, österreichischen Raumplanungspraxis werden. Diese Aspekte werden im Folgenden diskutiert. Außerdem wird ein kurzer Überblick über die Diskussion des Instruments und die Entwicklung dieser Diskussion gegeben werden.

10.1. Raumplanerische Praxis in Österreich

Die Raumordnung in Österreich ist eine Querschnittsmaterie und obliegt laut Art. 15 (1) B-VG den Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung, ausgenommen sind gewisse Teilmaterien, die explizit beim Bund liegen. (Hauer 2006, 8) Die **örtliche Raumplanung**, deren Aufgabe auch die Erstellung der Flächenwidmungsplänen und Bebauungspläne ist, liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. (Hauer 2006, 11) Es obliegt also der Gemeinde wertsteigernde oder wertmindernde Raumpläne zu erstellen.

Grundsätzlich besteht kein subjektiver Rechtsanspruch der Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen auf die Änderung eines Planes. (Leitl 2006, 128)

Die Raumordnung in Österreich vergibt ausschließlich potentielle Nutzungsrechte, aus denen sich keine widmungskonforme Nutzungsverpflichtung für die Grundeigentümer oder die Grundeigentümerinnen ergibt und der Zeitpunkt der Realisierung allein vom Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin bestimmt wird. Es wird deshalb von einer **Angebotsplanung** gesprochen. (Kanonier 2014, 5)

Die österreichische Raumplanung ist durch den Ansatz der **Negativplanung** geprägt. Für die Nutzung der Flächen gab es keine Verpflichtung, sollten sie aber genutzt werden, dann nur unter den gestatteten Nutzungen. Die herkömmliche Flächenwidmungsplanung der Gemeinden entspricht der Negativplanung. Im Gegensatz dazu gibt es die **Positivplanung**, die die Eigentümer resp. Eigentümerinnen zur planlich vorgesehenen Nutzung verpflichtet (Hauer 2006, 5), etwa durch privatrechtliche Regelungen.

Entsprechend der Angebotsplanung und der Negativplanung besteht kein Realisierungszwang der gesteigerten Nutzungsmöglichkeiten, die sich durch eine Planänderung ergeben.¹¹⁰ Unter Umständen werden die durch die gesteigerten Nutzungsmöglichkeiten **entstandenen Mehrwerte** gar nicht „eingelöst“.

Bei der Diskussion der Mehrwertabgabe ist es außerdem relevant zu wissen, welche Bodenpreise und **Bodenwertsteigerungen in Österreich** überhaupt erzielt werden können, welche Kosten für die raumplanerische Entwicklung entstehen und wie diese finanziert werden.

10.1.1. Bodenpreise in Österreich

Die Bodenpreise in Österreich sind je nach Bundesland und regionaler Lage sehr unterschiedlich. Die **Grünlandpreise** liegen zwischen 0,03€/m² (Schwarzenbach an der Pielach in Niederösterreich) und

¹¹⁰ Zur näheren Erläuterung der wertsteigernden Wirkung von Planungen siehe Kapitel 2.2.3 „Wertverändernde Wirkung des Instruments der Mehrwertabgabe“ Seite 20.

99,11€/m² ¹¹¹ (Graz). Die Preise für Grünland sind in den Ballungsräumen (Zentralraum Oberösterreich, Wiener Umland) und im Westen Österreichs (Salzburg, Tirol) eher hoch. Vor allem im südlichen Burgenland und im Waldviertel sind die Preise gering. (IMMOUnited GmbH 2017)

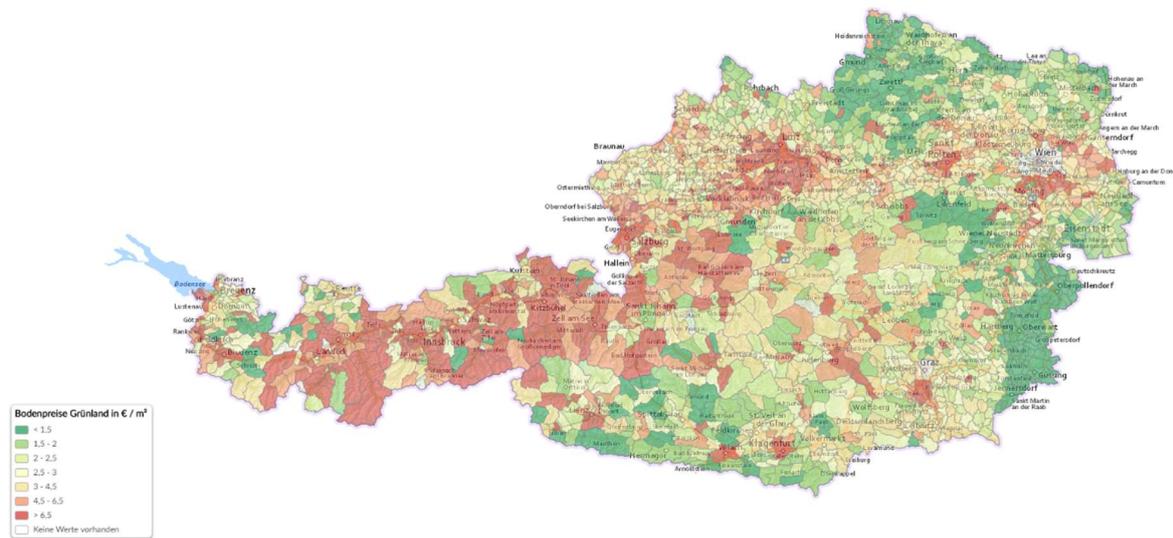


Abbildung 14: Grünlandpreise; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017

Die **Baulandpreise** liegen zwischen 10,01€/m² (Güttenbach im Burgenland) und 1093,64€/m² (Währing, Bezirk in Wien). Hier ist die räumliche Konzentration stärker ausgeprägt als bei den Grünlandpreisen. Vor allem in Vorarlberg, Tirol, Salzburg und in den Landeshauptstädten Wien, Linz und Graz und deren Umland sind die Baulandpreise besonders hoch. (IMMOUnited GmbH 2017)

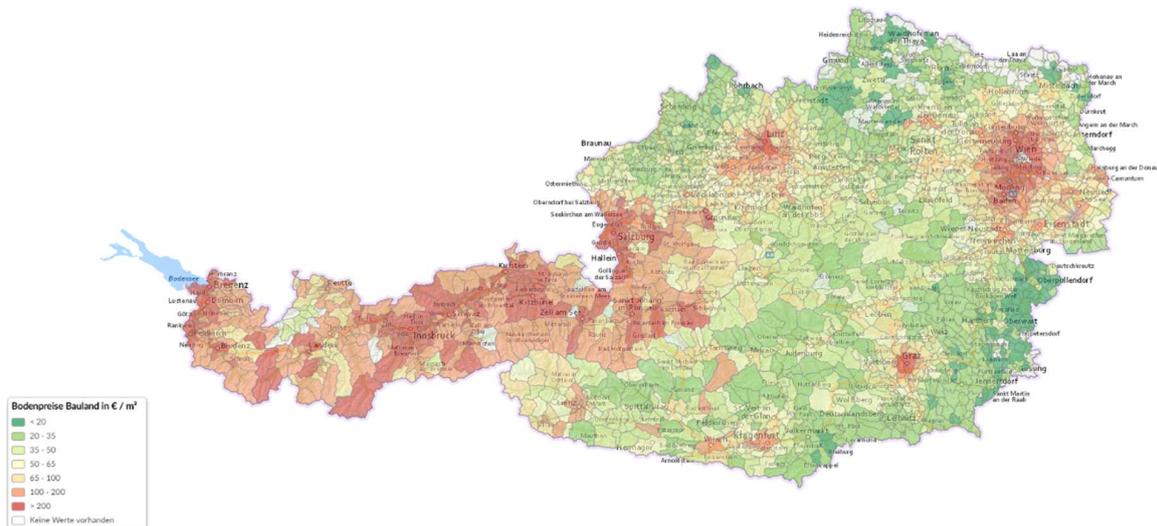


Abbildung 15: Baulandpreise; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017

Für die nachfolgende Analyse der Wertsteigerungen durch eine Umwidmung von Grün- in Bauland wurden **1.979 Gemeinden** untersucht. Für die restlichen 121 Gemeinden sind entweder keine Baulandpreise, keine Grünlandpreise oder beide Werte nicht vorhanden. Unter anderem wurde auch

¹¹¹ Die angeführten Preise sind mittlere Kaufpreise (Median) der im Grundbuch eingetragenen Kauf-Transaktionen auf Gemeindeebene von 1.1.2009 (preisvalorisiert) bis Ende 2016. Es handelt sich somit um Richtwerte. (IMMOUnited GmbH 2017)

die gesamte Gemeinde Wien ausgeklammert, da es hier keine Datengrundlage zu Grünlandpreisen gibt.

Die Wertsteigerungen von Umwidmungen von Grünland und Bauland sind je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Ausgehend von den oben genannten Minimal- und Maximalpreisen¹¹² liegt die Steigerung **zwischen 1:10 bis 1:333**. Um einen besseren Überblick über die **unterschiedlichen Wertsteigerungen** in Österreich zu bekommen, wurden die Wertsteigerungen der 1.979 Gemeinden in mehrere **Kategorien** eingeteilt:

- Eine Wertsteigerung von unter 1:10
- Eine Wertsteigerung zwischen 1:10 bis kleiner 1:40
- Eine Wertsteigerung zwischen 1:40 bis kleiner 1:70
- Eine Wertsteigerung zwischen 1:70 bis kleiner 1:100
- Eine Wertsteigerung von 1:100 und darüber

Die Verteilung der Wertsteigerung der 1.979 Gemeinden auf diese Kategorien erfolgt wie folgt:

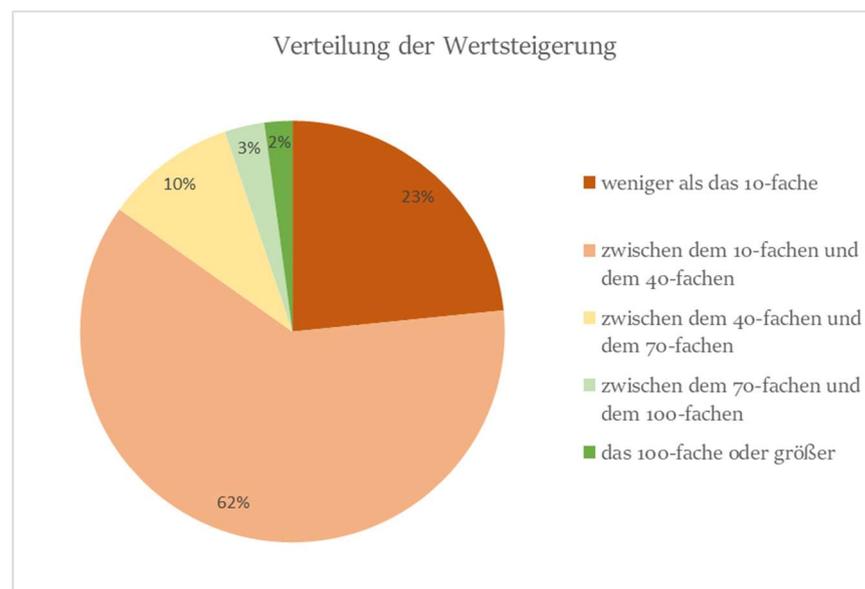


Abbildung 16: Verteilung der Wertsteigerung; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017; eigene Darstellung

In **23,4%** Gemeinden oder liegt die Wertsteigerung von Grünland auf Bauland unter dem 10-fachen Wert. Bei einem Großteil der Gemeinden, 1.216 Gemeinden oder **61,4%** steigt der Wert zwischen dem 10-fachen bis zu dem 40-fachen. Lediglich in **15%** der Gemeinden steigt der Wert um das 40-fache oder mehr an. In 10% der Gemeinden zwischen dem 40-fachen und dem 70-fachen. In 3% der Gemeinden steigt der Wert um das 70-fache bis zum 100-fachen und in etwa 2% der Gemeinden steigt der Wert um das 100-fache oder mehr. Der Mittelwert aller Wertsteigerungen liegt bei 1:26, was einer **durchschnittlichen Wertsteigerung von 2.600%** entspricht. In Einzelfällen ist die Wertsteigerung deutlich höher und beträgt 10.000% oder noch mehr. Natürlich gibt es auch auf der anderen Seite der Skala deutlich niedrigere Werte. (IMMOUnited GmbH 2017)

¹¹² Obwohl sie nicht in den gleichen Gemeinden vorkommen, werden sie trotzdem als Referenzpunkte verwendet.

Die **geringste Wertsteigerung** bei einer Umwidmung passiert in Mayrhof in Oberösterreich. Dort steigt der Wert nur um das 0,4-fache. Dafür steigt der Wert eines Grundstückes in Wiener Neudorf in Niederösterreich um das 2.141-fache. Hier sind also bundesweit sehr große Unterschiede gegeben. Dennoch wird deutlich, dass mittels einer Planänderung immer ein immenser Wertgewinn einhergeht. Selbst im geringsten Fall ist eine Wertsteigerung der Fläche von 40% noch äußerst lukrativ. (IMMOUnited GmbH 2017)

10.1.2. Umwidmungen in Zahlen in Österreich

Aus einer Untersuchung des Marktanalyse-Unternehmens Kreuzer Fischer & Partner ging hervor, dass in den Jahren 2007 bis 2011 in Österreich **pro Tag etwa 15 ha** von Grün- in Bauland **umgewidmet wurden**, was einer gesamten Fläche von 5.600 ha pro Jahr entspricht. (raumplanung.at 2012, 2) Im Vergleich dazu werden in Österreich etwa 14,7 ha pro Tag verbaut.¹¹³ Dabei entfallen 6,7 ha pro Tag auf Bau- und Verkehrsflächen und etwa 5 ha pro Tag auf Betriebsflächen. (Umweltbundesamt 2017) Pro Tag wird also circa die gleiche Fläche gewidmet wie bebaut wird.

Seit dem Jahr 2004 hat es aber einen **Rückgang** bei den Umwidmungen gegeben, da damals noch 9.000 ha pro Jahr umgewidmet wurden. Trotzdem entstanden in den Jahren 2007 bis 2011 pro Jahr eine **Wertsteigerung von 2,7 Mrd. Euro** ausgelöst durch Umwidmungen. Im Vergleich dazu lag der Wert im Jahr 2004 bei 3,3 Mrd. Euro. Der durchschnittliche Widmungsgewinn pro m² lag 2000 bei 33 Euro, 2007-2011 bei 48 Euro. (raumplanung.at 2012, 2) Trotz einem verringerten Widmungsgewinn sind die potentiellen Einnahmen noch immer sehr hoch.

Diese Analyse berücksichtigt lediglich Umwidmungen, die zwar meist höhere Wertsteigerungen zur Folge haben, jedoch ergeben sich auch durch **Bebauungsplanänderungen** Wertsteigerungen, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die potentiellen Einnahmen noch über den oben angeführten Werten liegen.

Diese Wertsteigerungen „kommen lediglich einem **kleinen Kreis an Grundstückseigentümern**, zumeist auch noch steuerfrei zugute.“ (Lechner 2006, 41)

Es gibt in Österreich bereits sehr viel gewidmetes, unbebautes Bauland, weshalb es eigentlich keine Neuwidmungen mehr in großem Umfang geben sollte. (Schremmer 2017a) Dieser Umstand und der Rückgang an Umwidmung wirft die Frage auf, ob die Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich nicht **zu spät** kommt.

10.1.3. Kosten der Siedlungsentwicklung

Das Hauptargument für die Einführung der Mehrwertabgabe ist ein Ausgleichs- und Gerechtigkeitsgedanke. Dennoch wird auch immer wieder der Beitrag zur Finanzierung der Kosten der Raumplanung als Begründung angeführt. Hier wird kurz umrissen, welche Kosten im Rahmen der Raumplanung entstehen. Bei der Planung und Realisierung von neuen Baugebieten entstehen vielfältige, hohe Kosten für die öffentliche Hand.

Einerseits bedeuten **Planungsmaßnahmen** für die Gemeinden einen **hohen Verwaltungsaufwand**. Diese Kosten muss die Gemeinde tragen. Währenddessen steigt die Komplexität von

¹¹³ Durchschnittliche Wert aus der Drei-Jahres-Periode 2014-2016. (Umweltbundesamt 2017)

Widmungsverfahren, etwa durch eine längere Verfahrensdauer oder mehr Widerstand von den Anrainern und Anrainerinnen. (raumplanung.at 2012, 2)

Die höheren Kosten für die öffentliche Hand entstehen jedoch durch die **Erschließung der neuen Gebiete** und die **Bereitstellung der Infrastrukturleistungen**. (Nakelski 1997, 240–241) Bei den Kosten für Infrastruktur muss zwischen einmaligen Investitionsausgaben für die Planung und Errichtung und den laufenden Produktionskosten für Wartung, Betrieb und Instandhaltung unterschieden werden. (Horak 2012, 46)

Die **Aufschließungskosten** sorgen dafür, dass ein Grundstück entsprechend seiner Widmung verwendet werden kann und als „baureif“ gilt. Diese Leistungen kommen alleinig dem Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin zugute, etwa der Anschluss an eine Wasser- und Abwasserversorgung. (Fröhler et al. 1977, 51) Hier gibt es je nach Bundesland unterschiedliche Regelungen zu einer (teilweisen) Übernahme dieser Kosten durch die Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerinnen.

Daneben ist noch die Schaffung von zahlreichen **Einrichtungen und Infrastrukturen** notwendig, die einem größeren Personenkreis zur Verfügung stehen. Hier muss sowohl die Errichtung, unter Umständen die Ablöse für die notwendigen Grundflächen (Fröhler et al. 1977, 45–46) und der Betrieb von der öffentlichen Hand geleistet werden. Diese Infrastrukturleistungen beinhalten etwa die **soziale Infrastruktur** wie Kindergärten und Schulen, **technische Infrastruktur** wie den öffentlicher Verkehr oder die Errichtung von **grüner Infrastrukturen** wie Parks oder Erholungsflächen. Diese Kosten werden in der Regel nicht weitergegeben, sondern vollständig von der öffentlichen Hand getragen. Für diese Infrastrukturen könnten die Mittel aus der Mehrwertabgabe herangezogen werden.¹¹⁴

Beispielhaft für die Kosten der Errichtung von Siedlungsstrukturen liegen die Kosten für den Bau eines Kilometers Gemeindestraße inklusive Gehsteig, Beleuchtung, Kanal und Wasserleitung bei etwa 1,2 Millionen Euro. Die Erhaltung wiederum kostet etwa 25.000€ pro Jahr. (Weber 2009, 13) Diese Zahlen sollen lediglich einen gewissen Maßstab liefern.

Ein **Großteil des Bodens** resp. der Grundstücke befindet sich in **privater Hand** (Güttler 1997, 87), weshalb auch die Wertsteigerungen aus Planänderungen größtenteils den Privaten zukommen, obwohl öffentliche Kosten mit diesen Planänderungen verbunden sind und die Wertsteigerung durch die Maßnahmen der öffentlichen Hand entsteht.

10.1.4. Finanzieller Aspekt der österreichischen Raumplanung

*„Eine so bedeutende gesellschaftliche Aufgabe wie die Raumordnung kann nicht billig sein.“
(Mayer-Maly 1972, 53)*

Die Aufgabe der öffentlichen Hand, und damit auch der Raumplanung, ist die Schaffung der infrastrukturellen und räumlichen Voraussetzungen, die für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft notwendig sind. Viele Aspekte unseres Gesellschaftssystems (Arbeiten, Produktion, Mobilität, etc.) und unseres alltäglichen Lebens (Wohnen, Freizeit, etc.) „basieren direkt

¹¹⁴ Möglichkeiten der Mittelverwendung aus der Mehrwertabgabe werden im Kapitel 11.9.4.1 „Inhaltliche Zweckwidmung resp. Mittelverwendung“ Seite 224 diskutiert.

und untrennbar auf öffentlicher Infrastruktur“. (Getzner 2017a, 3) Diese Infrastruktur muss finanziert werden, etwa durch Mittel aus dem **öffentlichen Haushalt**. Diese Mittel sind jedoch nur gesichert, wenn es eine Bereitschaft zur Zahlung von Steuern und Gebühren durch die Nutzer und Nutzerinnen der Infrastrukturen gibt, etwa Privatpersonen oder Unternehmen. (Getzner 2017a, 3)

Die Finanzierung der Raumplanung wird bei den österreichischen Staatsausgaben dem Wohnungswesen und den kommunalen Gemeinschaftsdiensten zugerechnet. Die Staatsausgaben steigen seit 2009 kontinuierlich an und lagen im Jahr 2016 bei 179.133 Millionen Euro. (Statistik Austria 2017)



Abbildung 17: Gesamte Staatsausgaben Österreich; Quelle: Statistik Austria, 2010 und Statistik Austria, 2017a; eigene Darstellung

Im Gegensatz dazu sinken seit 2009 sowohl die absoluten Ausgaben, als auch die Ausgaben im Verhältnis zu den absoluten Staatsausgaben in der Abteilung „Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste“. In der dazugehörigen Gruppe „Raumplanung“ stagnieren die absoluten, als auch die relativen Ausgaben. Im Jahr 2010 wurden die Ausgaben in diesen beiden Bereichen drastisch reduziert und werden seither in der Abteilung Wohnungswesen weiter reduziert, während sie in der Gruppe „Raumordnung“ fast gleich bleiben.¹¹⁵ Im Jahr 2009 wurden noch 207 Millionen Euro für die Raumplanung ausgegeben, im Jahr 2016 nur mehr 140 Millionen. In der Periode 2006-2009 lag der Anteil der Raumplanung an den gesamten Staatsausgaben kontinuierlich bei 0,14%, seit 2010 liegt der Anteil nur mehr bei 0,08% resp. bei 0,09% (2011, 2012). (Statistik Austria 2010) (Statistik Austria 2017)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. Euro										
Staatsausgaben insgesamt	126.904	131.813	137.990	143.364	156.351	157.846	163.192	167.292	174.305	175.632	179.133
Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste gesamt	1552	1609	1632	1797	1.138	1.125	1.179	1.129	1.141	1.109	1.221
Anteil Wohnungswesen an den Staatsausgaben	1,22%	1,22%	1,18%	1,25%	0,73%	0,71%	0,72%	0,67%	0,65%	0,63%	0,68%
Raumplanung gesamt	172	180	189	207	131	135	143	136	138	145	140
Anteil Raumplanung an den Staatsausgaben	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%	0,08%	0,09%	0,09%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%

Tabelle 6: : Staatsausgaben, Wohnungswesen und Raumplanung 2006-2016; Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung

¹¹⁵ Hier ist zu beachten, dass die absoluten Staatsausgaben weiterhin steigen.



Abbildung 18: Anteilige Aufgabenbereiche; Quelle: Statistik Austria, 2010 und Statistik Austria, 2017a; eigene Darstellung

Stadtwachstum und andere Phänomene der Stadtentwicklung kosten viel Geld. Dadurch wird es notwendig, dass entsprechende **Finanzierungsmechanismen** gefunden resp. zur Verfügung gestellt werden. (Rosenberger 2013, 12) Eine Möglichkeit für eine neue **Finanzierungsquelle** und damit ein höheres öffentliches Budget ist die Einhebung einer Mehrwertabgabe. (Rosenberger 2013, 13) Vor allem bei schnell wachsenden, attraktiven Städten ist dies eine Möglichkeit, da hier die Einnahmen relativ hoch sind, da die Flächen auf Grund hoher Nachfrage einen hohen Wert haben.

Eine weitere Option für **geringere staatliche Kosten** wäre die Überwälzung von Kosten, etwa durch die Einhebung von Infrastrukturbeiträgen oder durch die Bereitstellung der Infrastruktur durch den Projektträger oder die Projektträgerin. (Rosenberger 2013, 13)

Es gibt also zwei wesentliche Optionen, um die zukünftig hohen Kosten ausgleichen zu können – die Verbesserung des öffentlichen Haushalts durch die Einhebung einer Mehrwertabgabe oder aber die Reduzierung der öffentlichen Kosten durch die Überwälzung der Infrastrukturkosten. Wie oben bereits angeführt, sind die Kosten für die Infrastrukturerichtung äußerst hoch, allerdings sind auch die potentiellen Einnahmen durch die Mehrwertabgabe durchaus beachtlich. Welcher Weg schlussendlich gewählt wird ist eine politische Entscheidung.

10.1.5. Zusammenfassung und Fazit

Die Raumplanung in Österreich ist stark mit **finanziellen Aspekten** verknüpft. Durch ihre Planungen vergibt oder beschränkt die Raumplanung Nutzungsmöglichkeiten, was in der Regel wertsteigernde oder wertmindernde Auswirkungen hat. Die Preise von Grün- und Bauland unterscheiden sich deutlich. Aber auch innerhalb der Widmungskategorien gibt es, unter anderem abhängig von der Lage der Fläche, sehr große Unterschiede. Wird ganz Österreich betrachtet, steigt der Wert von einer Grünlandfläche auf eine Baulandfläche durchschnittlich um das 26-fache. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden pro Tag etwa 15ha von Grün- in Bauland umgewidmet. Hier entsteht also täglich ein immenser Wertzuwachs.

Allerdings **verursacht** diese wertsteigernde Raumplanung auch **hohe Kosten**. Einerseits fallen für die Gemeinde Planungs- und Verwaltungskosten an. Andererseits sind die neuen Bauflächen zu erschließen und die nötige Infrastruktur bereitzustellen. Die Infrastrukturkosten sind dabei deutlich

höher. Zusätzlich entstehen Kosten für die Instandhaltung und den Betrieb der Infrastrukturanlagen. Die Kostentragung ist dabei unterschiedlich aufgeteilt.

Die Aufgaben der Raumplanung werden aus Mittel des öffentlichen Haushalts finanziert. Die **Ausgaben** für die Raumplanung liegen seit 2013 bei einem Anteil von 0,08% an den gesamten Staatsausgaben und sind in den letzten Jahren relativ gleich geblieben.

10.2. Steuerrechtliche Situation in Österreich

Allgemein und unabhängig von der Mehrwertabgabe gesprochen, ist eine **Steuer** eine einmalige oder laufende Zwangsabgabe in Form einer Geldleistung. Die Zahlung erfolgt an die öffentliche Hand, wobei kein Anspruch auf eine direkte Gegenleistung besteht. Die Erhebung der Steuer erfolgt hoheitlich durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft basierend auf einem Gesetz. Mit Steuern soll auch eine gewisse Lenkungsfunction resp. eine Verhaltensbeeinflussung erfolgen. **Abgaben** sind zweckgebundene Steuern. (Getzner 2012, 148) Da das österreichische Modell der Mehrwertabgabe auf jeden Fall zweckgebunden ausgestattet sein sollte, könnte die Mehrwertabgabe in Österreich als zweckgebundene Steuer, also als Abgabe, gesehen werden.¹¹⁶

Die Besteuerung von Boden ist in Österreich sehr gering (Russo 2016, 56), unter anderem weil gewisse Berechnungsgrundlagen, etwa der **Einheitswert**, nicht regelmäßig erneuert werden. Daher liegen der Einheitswert und der Verkehrswert stark auseinander. (Stoiss 1998, 12) Für Grundvermögen und dazugehörige Betriebsgrundstücke fand die letzte Feststellung des Einheitswertes im Jahr 1973 statt. (Bundesministerium für Finanzen 2017d) In Österreich wäre die Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für gewidmetes Bauland notwendig, wobei eine **Orientierung am Verkehrswert** anzustreben ist, um die Mehrwertabgabe sinnvoll umzusetzen. (Weber 2009, 4)

Eine Studie aus dem Jahr 2004 hat erhoben, dass Grund und Boden in Österreich pro Jahr mit etwa 1,1 Milliarden Euro besteuert wurden. Das Grundvermögen in Österreich wurde in derselben Studie mit etwa 640 Milliarden Euro Verkehrswert geschätzt. Das ergibt eine Grundbesteuerung von etwa 0,2% pro Jahr. Dies stellt eine vergleichsweise sehr geringe Besteuerung dar. (Lechner 2006, 40)

Grund und Boden werden in Österreich **auf vielfache Arten besteuert**. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die derzeit fälligen Steuern und ihr zu Grunde liegendes Ziel gegeben.

Eine Frage, die sich immer wieder stellt, ist, ob es sich bei der Mehrwertabgabe um eine Steuer handelt. Diesbezüglich gibt es in der Fachwelt unterschiedliche Auffassungen.

„Die Planungswertabgabe stellt von ihrer Konzeption her eine **einmalige Abgabe** dar.“ (Lechner 2006, 42) Maßnahmen der Abschöpfung haben, sofern sie in Geldwerten zu leisten sind und der öffentlichen Hand zukommen, einen abgaberechtlichen Charakter. (Fröhler et al. 1977, 40) Da die Mehrwertabgabe auf unrealisierte Wertsteigerungen zugreift, „besteuert sie letztlich das Vorhandensein von Vermögen“ und ist daher einer Vermögenssteuer ähnlich. (Akyürek/Urtz 2012, 74)

¹¹⁶ Hier besteht eine Begriffsgleichheit. Deshalb muss aber nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Mehrwertabgabe eine Abgabe im finanzwissenschaftlichen Sinne ist.

In der Schweiz gibt es eher die Auffassung, dass es sich bei der Abschöpfung von Planungsmehrwert genau genommen nicht um eine Steuer, sondern um eine **Abgabe auf eine private Rente**, dem sogenannten Windfall Gain, handelt. (Müller-Jentsch 2010) Der Windfall Gain beschreibt eine unerwartete und plötzliche Zunahme im Einkommen. (The Economic Times 2018)

Im Moment wird in Österreich die **Umwidmung eines Grundstücks nicht besteuert**. Bei der Veräußerung von Grundstücken werden jedoch Steuern fällig, die oftmals den Widmungsgewinn widerspiegeln, und daher als eine „Art versteckter bzw. nicht direkt ausgewiesene Mehrwertabgabe“ gelten. (Russo 2016, 56)

10.2.1. Immobilienbewertung in Österreich

Die Bewertung von Immobilien erfolgt in Österreich anhand des **Liegenschaftsbewertungsgesetzes (LBG)** aus dem Jahr 1992. Dieses Gesetz kommt vor allem in gerichtlichen Verfahren und Verwaltungsverfahren zur Anwendung. Für private Wertermittlungen wird meist die **Ö-Norm B 1802 – Liegenschaftsbewertung – Grundlagen** herangezogen. (Schiller 2004, 349) Die Ö-Norm B 1802 orientiert sich am Liegenschaftsbewertungsgesetz. (Schiller 2004, 351)

Laut Liegenschaftsbewertungsgesetz ist grundsätzlich der **Verkehrswert** für Bewertungen maßgeblich. (Schiller 2004, 349) Der Verkehrswert wird entsprechend §2 Abs. 2 und Abs. 3 LBG folgendermaßen definiert: „Verkehrswert ist der Preis, der bei einer Veräußerung der Sache üblicherweise im redlichen Geschäftsverkehr für sie erzielt werden kann. Die besondere Vorliebe und andere ideelle Wertzumessungen einzelner Personen haben bei der Ermittlung des Verkehrswertes außer Betracht zu bleiben.“ (LBG 1992) Der redliche Geschäftsverkehr meint den gewöhnlichen Geschäftsverkehr und geht davon aus, dass die Liegenschaft auf einem freien Markt gehandelt wird und keine der beteiligten Personen unter Zeitdruck, Zwang oder Not steht. Das Ziel ist die **Ermittlung eines Liegenschaftswertes, der für eine größere Menge an Personen Gültigkeit hat**. Trotz verschiedener Verfahren spielt das Element der Schätzung keine unwesentliche Rolle, weshalb auch unterschiedliche Ergebnisse, abhängig von der schätzenden Person, entstehen können. (Schiller 2004, 355)

Folgende **Wertermittlungsmethoden** werden im Liegenschaftsbewertungsgesetz beschrieben und geregelt. (Schiller 2004, 349) Ihr Anwendungsziel ist die Ermittlung des Verkehrswertes. (Schiller 2004, 358)

- Im **Vergleichswertverfahren (§4 LBG)** werden die Kaufpreise vergleichbarer Grundstücke ausgewertet. (Schiller 2004, 358) Grundstücke sind vergleichbar, wenn die Aspekte, die den Wert beeinflussen in etwa gleich sind. Die Verkäufe sollten in zeitlicher Nähe und in vergleichbaren Gebieten erfolgt sein. Es sollten nur Kaufpreise herangezogen werden, die nicht durch ungewöhnliche Verhältnisse oder persönliche Umstände verzerrt wurden. (LBG 1992) Dieses Verfahren wird etwa bei unbebauten Grundstücken oder Eigentumswohnungen angewendet, wenn sich der Grundstücksmarkt an Vergleichswerten orientieren kann. (Schiller 2004, 359) Problematisch kann hier unter Umständen sein, dass es zu wenig geeignete Vergleichsgrundstücke gibt, wodurch die Anwendung der Methode verhindert werden kann. (Hattinger 2004, 78)
- Im **Ertragswertverfahren (§5 LBG)** wird der Wert anhand des zu erwartenden oder erzielten Reinertrags und der zu erwartenden Nutzungsdauer berechnet. Die Erträge

ergeben sich aus der Bewirtschaftung der Sache, abzüglich des Aufwands für Betrieb, Instandhaltung und Verwaltung. (LBG 1992) Der Wert wird hauptsächlich vom Nutzen bestimmt, vor allem bei bebauten Liegenschaften. (Schiller 2004, 363) Diese Verfahren wird bei Immobilien, mit denen ein Ertrag erzielt werden soll, angewendet. (Schiller 2004, 359)

- Im **Sachwertverfahren (§6 LBG)** erfolgt die Ermittlung anhand der Summe von Zeitwerten der baulichen Anlagen und des Bodenwertes.¹¹⁷ (Schiller 2004, 358) Diese Verfahren wird eher selten angewendet, z.B. dann, wenn das Bewertungsobjekt der Eigennutzung dient, etwa bei Schulen, Einfamilienhäusern, Krankenhäusern oder ähnlichem. (Schiller 2004, 359) Das Sachwertverfahren wird immer mehr vom Ertragswertverfahren verdrängt, da die Renditeüberlegungen an Bedeutung gewinnen. (Schiller 2004, 362)

Das Vergleichswertverfahren und Ertragswertverfahren sind zukunftsorientiert, das Sachwertverfahren basiert auf den vergangenen Herstellungskosten. (Schiller 2004, 363)

Das Liegenschaftsbewertungsgesetz ist relativ kurz, da es den Sachverständigen möglichst viel Spielraum einräumen will. (Schiller 2004, 349) Es wird auch bei der Festsetzung der Enteignungsentschädigung angewendet. Grundsätzlich ist das **Ziel die Wertermittlung der Verkehrswert**. Die Verfahrensauswahl für die Wertbestimmung des Verkehrswertes liegt beim Sachverständigen, das Gesetz gibt nur Beispiele vor. Unter bestimmten Umständen können auch mehrere Verfahren angewendet werden. (Schiller 2004, 350) Für die Bewertung ist ein gerichtlich beideter Sachverständiger oder eine gerichtlich beidete Sachverständige heranzuziehen. (Schiller 2004, 351)

Daneben gibt es noch das **Bewertungsgesetz (BewG) 1995**. Dieses Gesetz gilt unter anderem zur Wertermittlung von unbeweglichen Sachen, wie Liegenschaften. (Schiller 2004, 352) §10 BewG legt fest, dass zu Bewertungen der gemeine Wert heranzuziehen ist. Dieser ergibt sich aus dem Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bei Veräußerung erzielt werden könnte. (BewG 1955) Dies entspricht in etwa der Definition des Verkehrswerts entsprechend dem Liegenschaftsbewertungsgesetzes. Die Bewertungen von Grundbesitz entsprechend dem BewG werden als **Einheitswert** bezeichnet. Im Vergleich zu den Verkehrswerten unterliegen die Berechnungen der Einheitswerte Vereinfachungen. (Schiller 2004, 352)

10.2.2. Immobilienertragssteuer

Im April 2012 ist das **1. Stabilitätsgesetz 2012** als Novelle des Einkommensteuergesetzes 1988 in Kraft getreten. Dadurch war zum ersten Mal die Besteuerung von Widmungsgewinnen in Österreich zulässig. (raumplanung.at 2012, 1)

Seitdem unterliegen „grundsätzlich **sämtliche Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken** der Einkommensteuerpflicht“. (Bundeskanzleramt 2017) Grundstücke sind dabei Grund und Boden, Gebäude und Eigentumswohnungen und grundstücksgleiche Rechte wie etwa Baurechte. Allerdings sind für die Immobilienertragssteuer nur entgeltliche Erwerbs- resp. Veräußerungsvorgänge von Relevanz. Bei Schenkungen und Erbschaften kommt sie nicht zum Einsatz. Von der Erbringung der

¹¹⁷ Der Bodenwert eines bebauten Grundstückes wird mittels des Vergleichswertverfahrens ermittelt. Er findet Anwendung im Ertragswert- und Sachwertverfahren und wird getrennt ermittelt. (Schiller 2004, 358)

Immobilienvertragssteuer ausgenommen ist der Hauptwohnsitz des Verkäufers resp. der Verkäuferin und selbst hergestellte Gebäude. (Bundeskanzleramt 2017)

Die **Höhe der Besteuerung** der Einkünfte durch den Verkauf eines Grundstückes liegt seit 2016 bei 30% des Veräußerungsgewinns. Zwischen dem 1. April 2012 bis 31. Dezember 2015 lag der Satz bei 25%. (Bundesministerium für Finanzen 2017f)

Als **Veräußerungsgewinn** gilt die Differenz zwischen dem Veräußerungserlös und den Anschaffungskosten. Der Veräußerungserlös entspricht der tatsächlich erzielten Summe. Bei den Anschaffungskosten wird unterschieden zwischen „Neu-Grundstücken“ und „Alt-Grundstücken“. Bei „**Neu-Grundstücken**“, das sind Grundstücke, die nach dem 31. März 2002 gekauft wurden, werden die tatsächlichen Anschaffungskosten herangezogen. Bei „**Alt-Grundstücken**“, also Grundstücken, die vor dem 31. März 2002 gekauft wurden, wird für die Anschaffungskosten ein pauschaler Wert, der als großzügig betrachtet werden kann, herangezogen. Die Anschaffungskosten werden pauschal mit 86% des Veräußerungserlöses angenommen, weshalb nur 14% des Veräußerungserlöses als Veräußerungsgewinn versteuert werden müssen. Von diesem werden 30% fällig, „effektiv heißt das, dass die Steuerbelastung 4,2% vom Veräußerungserlös beträgt.“ Der Veräußerungsgewinn ist die Differenz zwischen dem Veräußerungserlös und den Anschaffungskosten. (Bundesministerium für Finanzen 2017f)

Wurde das Grundstück nach dem 31. Dezember 1987 von **Grünland in Bauland umgewidmet**, „werden die Anschaffungskosten pauschal statt mit 86% nur mit 40% des Veräußerungserlöses angesetzt“. Dadurch soll die Wertsteigerung, die durch die Umwidmung entstanden ist, pauschal miterfasst werden. (Bundesministerium für Finanzen 2017f)

Zusammengefasst bedeutet das, dass für umgewidmete Grundstücke 30% Immobilienvertragssteuer von 60% des Gewinns fällig werden, also eine effektive Steuerbelastung von 18% für den Veräußerer resp. die Veräußerin besteht. Erfolgte keine Umwidmung, sind 30% Immobilienvertragssteuer von 14% Gewinn fällig werden, also eine effektive Steuerbelastung von 4,2%.

Dies wird als eine Art **Mehrwertabgabe** gesehen (Russo 2016, 56–57) und in der Öffentlichkeit oft als „**Umwidmungssteuer**“ bezeichnet. Diese Bezeichnung ist jedoch missverständlich, da in der österreichischen Praxis eine reine Umwidmung eines Grundstückes noch keine Besteuerung verursacht, sondern nur der Verkauf des umgewidmeten Grundstückes. (Bundesministerium für Finanzen 2017f) Das Umweltbundesamt sieht die Einführung der Mehrwertabgabe nicht mehr als möglich an, da die seit 2012 geltende Immobilienvertragssteuer und eine Einführung der Mehrwertabgabe einer **Doppelbesteuerung** entsprechen würde. (Umweltbundesamt 2013, 251) Eine Doppelbesteuerung ist in Österreich nicht zulässig.

Ob dies wirklich einer Doppelbesteuerung entsprechen würde, ist jedoch fraglich. In der Berechnung des Steuersatzes der Immobilienvertragssteuer wird zwar die Umwidmung, sofern sie stattgefunden hat, berücksichtigt. Die Immobilienvertragssteuer wird aber auch fällig wenn keine Umwidmung stattgefunden hat. Auch der **Auslöser für die Abführung** wäre bei der Immobilienvertragssteuer und bei der Mehrwertabgabe ein anderer – einerseits die Veräußerung, andererseits die Umwidmung. Hier kann es natürlich zu Überschneidungen kommen, dies muss aber nicht der Fall sein. Selbst wenn es zu Überschneidungen kommt, kann der Fälligkeitszeitpunkt auseinander liegen. Außerdem

verbleiben viele umgewidmete Fläche bei dem Eigentümer resp. der Eigentümerin, weshalb viele Umwidmungen von der Immobilienertragssteuer gar nicht erfasst werden.

Die **Einführung einer Mehrwertabgabe** auf Landesebene wäre **zulässig**, wenn sie an den Widmungsakt anknüpft, da die Immobilienertragssteuer an den Erwerbsvorgang anknüpft (Kleewein 2014, 100), da das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) in §8 Abs. 3 vorschreibt, dass Abgaben der Länder resp. der Gemeinden neben den Bundesabgaben „von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden“. (F-VG 1948) Die Bemessungsgrundlage der Immobilienertragssteuer und der Mehrwertabgabe ist auch insofern unterschiedlich, dass die Besteuerung von realisierten und unrealisierten Wertsteigerungen einen großen Unterschied darstellt. (Akyürek/Urtz 2012, 74) Wenn die Mehrwertabgabe an den Widmungsakt, optimalerweise zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmaßnahmen, anknüpft, ist nicht derselbe Besteuerungsgegenstand gegeben, weshalb kein Widerspruch zum Finanz-Verfassungsgesetz entsteht.

Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, müsste die Widmungsabgabe bei einem Verkauf einer umgewidmeten Fläche auf die Immobilienertragssteuer angerechnet werden. (Kleewein 2014, 100)

Die Steuersätze bei Veräußerungen steigen zwar kontinuierlich, dennoch sind Umwidmungen noch nicht (wirklich) berücksichtigt. (Russo 2016, 57)

Die Immobilienertragssteuer ist eine reine Kapitalertragssteuer des Bundes und verfügt über keinerlei Lenkungseffekte. (Umweltbundesamt 2013, 251-252)

10.2.3. Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine **Sachsteuer**, die auf **inländischen Grundbesitz** erhoben wird und bundesgesetzlich geregelt ist. (Bundeskanzleramt 2016) Da es sich um eine Sachsteuer handelt, steht das Grundstück als Steuergegenstand im Fokus. (Stoiss 1998, 11) Die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners resp. der Steuerschuldnerin sind nicht von Bedeutung. (Wirtschaftskammer 2017)

Die Einhebung erfolgt durch die **Gemeinden**, denen die Steuer auch zur Gänze zugutekommt. Die Bemessung erfolgt anhand des Grundsteuermessbetrages¹¹⁸, der aus dem Einheitswert¹¹⁹ des Grundstückes, basierend auf dem Grundsteuergesetz (GrStG) 1955, errechnet wird. Grundsätzlich ist die Grundsteuer von den Eigentümern resp. Eigentümerinnen des Grundstückes zu leisten, kann jedoch anteilig an die Mieter resp. Mieterinnen des Hauses weitergegeben werden. (Bundeskanzleramt 2016)

Es wird zwischen der Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und der Grundsteuer für Grundvermögen unterschieden. Für gewisse Nutzungen ist **keine Grundsteuer** zu entrichten, etwa für öffentliche Verkehrswege oder Grundstücke, die dem öffentlichen Gebrauch dienen. (Bundeskanzleramt 2016)

¹¹⁸ Der Grundsteuermessbetrag wird durch die Anwendung der Steuermesszahl auf den Einheitswert errechnet. Die Steuermesszahl ist dabei je nach Nutzung und Höhe des Wertes unterschiedlich und bewegt sich zwischen 0,5% - und 2%. (Wirtschaftskammer 2017)

¹¹⁹ Die Einheitswerte in Österreich liegen meist drastisch unter den tatsächlichen Verkehrswerten. (Bundesministerium für Finanzen 2017c)

Den Gemeinden steht es zu, „bei der Steuerfestsetzung einen einheitlichen Hebesatz von bis zu 500% auf den Grundsteuermessbetrag anzuwenden“. ¹²⁰ Die **Höhe der Grundsteuer** ist also abhängig von dem Grundsteuermessbetrag und dem Hebesatz der Gemeinde. (Bundeskanzleramt 2016)

Die Grundsteuer stellt keinen Zusammenhang zu **Widmungsgewinnen** her und die Mehrwertabgabe ist ihr nicht gleichartig. (Wieser/Schönbäck 2011, 278) Grundsätzlich wäre die Grundsteuer zur **Mobilisierung von Bauland** einsetzbar. (Stoiss 1998, 11)

10.2.4. Bodenwertabgabe

Die Bodenwertabgabe ist eine Sachsteuer, die auf **unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen**, eingehoben wird. Sie ist bundesrechtlich auf Basis des Bodenwertabgabegesetz (BWAG) 1960 geregelt. (Bundesministerium für Finanzen 2017b) Genau wie die Grundsteuer steht bei der Bodenwertabgabe das Grundstück als Steuergegenstand im Fokus. (Stoiss 1998, 11)

Besteuert werden Grundstücke, deren Einheitswert 14.600€ übersteigt. Der Steuersatz liegt bei **1% des Einheitswertes**. (Bundesministerium für Finanzen 2017b) Die Abgabe wird vom Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin entrichtet. (Stoiss 1998, 13) Die Einhebung der Abgabe erfolgt jährlich durch die Gemeinden und verbleibt zu 96% bei ihnen. Die restlichen 4% gehen an den Bund. (Umweltbundesamt 2017, 31)

Von der Bodenwertabgabe sind unter anderem Grundstücke **befreit**, die einer Bausperre oder einem Bauverbot unterliegen oder die nachhaltig landwirtschaftlich genutzt werden. Wenn auf dem besteuerten Grundstück ein Einfamilienhaus errichtet wird, wird die bezahlte Bodenwertabgabe der letzten fünf Jahre rückerstattet. (Bundesministerium für Finanzen 2017b)

Der Zweck dieser Abgabe wäre die erhöhte Belastung von Bauland und Bauerwartungsland, dadurch soll ein Angebotsdruck entstehen, der wiederum zur Bekämpfung der Bodenspekulation beiträgt. (Akyürek/Urtz 2012, 74) Grundsätzlich ist diese Abgabe auch so konzipiert, dass sie einen **mobilisierenden Effekte** hätte, da man ihr nur durch widmungskonforme Bebauung des Grundstücks entgehen kann. Allerdings ist die Belastung so gering, dass der mobilisierende Effekt ausbleibt. (Wieser/Schönbäck 2011, 278) Außerdem wird die Abgabe im Moment nicht eingehoben. Die Einnahmen lagen im Jahr 2001 bundesweit bei nur 5 Mio. € (Umweltbundesamt 2017, 31), im Jahr 2010 bei 6 Mio. €. (Umweltbundesamt 2017, 31) Zusätzlich gibt es mehrere Gründe zur Abgabebefreiung resp. sind die Schwellenwerte zur Befreiung sehr großzügig bemessen. Durch die **richtige Ausgestaltung** könnte die Abgabe eine zusätzliche Einnahmequelle für die Gemeinden bedeuten und würde den Nutzungsdruck auf unbebaute, gewidmete Grundstücke erhöhen. (Umweltbundesamt 2017, 31)

Die Bodenwertabgabe stellt keinen Zusammenhang zu **Widmungsgewinnen** her (Wieser/Schönbäck 2011, 278), hat eine andere Bemessungsgrundlage, den Einheitswert, als die Mehrwertabgabe und verfügt nur über einen sehr niedrigen Tarif. (Akyürek/Urtz 2012, 75) Deshalb ist sie der Mehrwertabgabe **nicht gleichartig**. (Wieser/Schönbäck 2011, 278)

¹²⁰ Beispiel: Der Grundsteuermessbetrag liegt bei 50 Euro, der Hebesatz bei 500% – es sind 250€ an jährlicher Grundsteuer abzuführen. (Bundeskanzleramt 2016)

10.2.5. Grunderwerbssteuer

Die Grunderwerbssteuer erfasst den **Erwerb von inländischen Grundstücken** und ist eine Verkehrssteuer. (Bundesministerium für Finanzen 2017e) Damit die Abgabe der Steuer notwendig wird, muss ein rechtsgültiges Verpflichtungsgeschäft zustande kommen, wie ein Kaufvertrag oder ein Tauschvertrag. (Bundesministerium für Finanzen 2017g)

Die Grunderwerbssteuer muss bei **Kaufverträgen** oder anderen Rechtsgeschäfte, die die Übereignung eines Grundstückes zur Folge haben und bei Eigentumserwerb an einem Grundstück, ohne dass ein Verpflichtungsgeschäft stattgefunden hat, wie etwa ein **Erbe**, geleistet werden. Daneben gibt es noch weitere Fälle, die eine Grunderwerbssteuer fällig machen. Grund wird gleich definiert wie bei der Immobilienertragssteuer. (Bundesministerium für Finanzen 2017g)

Die **Bemessung der Höhe** erfolgt grundsätzlich an der Gegenleistung, die für das Grundstück zu leisten ist. In gewissen Fällen kann auch der Grundstückswert¹²¹ oder der Einheitswert verwendet werden. (Bundesministerium für Finanzen 2017a) Die Grunderwerbssteuer liegt bei 3,5% der Bemessungsgrundlage. (Bundesministerium für Finanzen 2017h)

10.2.6. Zusammenfassung und Fazit

Höhere Steuern können in der Regel dazu beitragen, dass die Spekulation uninteressanter wird, da die Renditen sinken. Auch eine bodenpolitische Lenkungswirkung kann erzielt werden. Im Moment ist diese durch das österreichische Steuersystem nicht wirklich gegeben. (Stoiss 1998, 13)

Für die Einhebung einiger Steuern, aber auch für andere Zwecke, ist die **Immobilienbewertung** von Bedeutung. Dazu gibt es in Österreich das Liegenschaftsbewertungsgesetz, das die Ermittlung des Verkehrswertes entweder mittels Vergleichswertverfahren, Ertragswertverfahren oder Sachwertverfahren zum Ziel hat. Daneben gibt es noch das Bewertungsgesetz, das den Einheitswert definiert.

Im Kontext der Mehrwertabgabe ist sicherlich die **Immobilienvertragssteuer** von der größten Bedeutung. Die Steuer ist relativ neu, da sie erst 2012 eingeführt wurde. Sie besteuert die Gewinne aus Grundstücksveräußerungen. Als Veräußerungsgewinn gilt die Differenz zwischen dem Veräußerungserlös und den Anschaffungskosten. Seit 2016 liegt der Besteuerungssatz bei 30%. Ziel der Steuer ist es, auch Wertsteigerungen durch Umwidmungen zu erfassen. Deshalb wird sie oftmals als eine Art Mehrwertabgabe gesehen. Dies ist aber nicht wirklich zutreffend, da sich die Fälligkeit der Immobilienertragssteuer aus dem Verkauf und nicht der Umwidmung ergibt und eine reine Umwidmung keine Abführung der Immobilienertragssteuer auslöst.

Die ebenfalls behandelten Steuern Bodenwertabgabe, Grund- und Grunderwerbssteuer haben keinen Zusammenhang zu Widmungsgewinnen und sind deshalb der **Mehrwertabgabe nicht gleichartig**.

¹²¹ Der Grundstückswert kann entweder anhand eines Pauschalwertmodells (setzt sich zusammen aus Grundfläche, Bodenwert/m², Lagewert, Nutzfläche, Bruttogrundrissfläche, Baukostenfaktor, Abschlag für Alter und Art des Gebäudes) oder einem geeigneten Immobilienpreisspiegel ermittelt werden. (Bundesministerium für Finanzen 2017a)

10.3. Rechtliche Situation in Österreich

Im Moment fehlt in Österreich die **Rechtsgrundlage** für die Einhebung einer Mehrwertabgabe, diese müsste erst geschaffen werden. Sollte dies geschehen, gibt es einige verfassungsrechtliche Grundsätze, die erfüllt sein müssen. (Russo 2016, 63) Diese Regelungen sollen die Bürger und Bürgerinnen schützen, da die Gebietskörperschaften rechtlich und faktisch überlegen sind. (Stoiss 1998, 36)

Neben den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, hätte die Einführung einer Mehrwertabgabe auch Berührungspunkte mit anderen Rechtsmaterien, etwa die das Eigentum regelnden Bestimmungen. Die bestehenden rechtlichen Regelungen geben den **Rahmen für die Ausgestaltung** der Mehrwertabgabe innerhalb des österreichischen Systems vor und werden daher hier kurz diskutiert.

Neben der fehlenden rechtlichen Grundlage gibt es in Österreich im Moment zur Mehrwertabgabe auch **keine konsolidierte Rechtsmeinung**. (plattform baukultur 2011, 15)

10.3.1. Bundesverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe muss der **Gleichheitsgrundsatz**¹²² eingehalten werden (Stoiss 1998, 39), der einen „sachlichen, objektiven ... oder ... einen vernünftigen Grund für die Differenzierung“ verlangt. (Akyürek/Urtz 2012, 75) Um die Gleichbehandlung aller Bürger und Bürgerinnen zu gewährleisten, wären Richtlinien sinnvoll, die die Rahmenbedingungen des Instruments vorgeben und von der öffentlichen Hand, etwa dem Gemeinderat, beschlossen wurden. (Stoiss 1998, 39) Eine flächendeckende Anwendung wäre im Sinne der Gleichbehandlung am gesetzeskonformsten.

Dennoch ist es aus rechtlicher Sicht möglich, dass sich die Richtlinien lokal unterscheiden. (Stoiss 1998, 39) Die unterschiedliche Behandlung von Personen darf nur insoweit erfolgen, als unterschiedliche tatsächliche Verhältnisse vorliegen, etwa in Form von Grundstücksmerkmalen oder ähnlichem. (K-GplG 1995) Die Anforderungen an die Richtlinie sind wahrscheinlich in einer ländlichen Gemeinde andere als im Ballungsraum. (Stoiss 1998, 39)

Grundsätzlich widerspricht die Einführung einer Mehrwertabgabe nicht dem Gleichheitsgrundsatz, da die unterschiedliche Behandlung von Eigentumsbeschränkungen durch raumordnerische Maßnahmen und von Planungsgewinnen nicht unlogisch ist. (Korinek 1977, 71)

Planungen der öffentlichen Hand und gesetzliche Regelungen, die diese Planungen vorsehen, müssen sachgerecht ausgestaltet sein und auch so erfolgen, dies besagt das **Sachlichkeitsgebot**. Planänderungen dürfen auch nicht durch unsachgerechte Motive, etwa eine einseitige Begünstigung von Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen, geschehen. (Hauer 2006, 13) Außerdem muss die Belastungswirkung, die sich daraus ergibt, dass es mehrere Abgaben für den gleichen Gegenstand, Grund und Boden, gibt, „sachlich zu rechtfertigen sein.“ Diese Problematik kann dadurch umgegangen werden, dass es eine Anrechnungsmöglichkeit gibt.¹²³ (Akyürek/Urtz 2012, 76-77)

¹²² Festgelegt im Art. 7 B-VG (B-VG 1945) und im Art. 2 StGG (StGG 1867)

¹²³ Eine mögliche Anrechnung wird im Kapitel 11.11.2 „Anrechnung der Immobilienertragssteuer“ Seite 237 behandelt.

Außerdem muss das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** eingehalten werden. Da die Gemeinde beim Abschluss von privatrechtlichen Regelungen unter Umständen eine stärkere Verhandlungsposition hat, darf sie keine unsachlichen oder unangemessenen Forderungen stellen. Das ergibt sich durch das Verbot des Machtmissbrauchs. (Stoiss 1998, 39) Deshalb ist es notwendig, dass es einen maximalen Satz gibt, der abgeschöpft wird.

Das **Legalitätsprinzip** legt fest, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur basierend auf Gesetzen ausgeübt werden darf. (Stoiss 1998, 35) Außerdem darf jede Verwaltungsbehörde innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen auf Basis der Gesetze erlassen.¹²⁴ Deshalb ist für die Einführung und Einhebung einer Mehrwertabgabe vorher unbedingt eine belastbare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Auf Basis derer ist es möglich lokal differenzierte Regelungen als Verordnung zu erlassen. Auch die Kompetenzverteilung ist vorher klar zu regeln.

Die öffentliche Hand hat bei ihren Planungen entsprechend dem **Rechtsstaatsgebot** die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. (Hauer 2006, 18) Das Rechtsstaatgebot sichert auch, dass Verträge mit der öffentlichen Hand oder raumordnerische Pläne rechtlich anfechtbar sind. (Gamsjäger 2015, 10)

10.3.2. Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Eine weitere rechtliche Rahmenbedingung bildet das **Finanz-Verfassungsgesetz 1948**.

Die Kompetenz-Kompetenz für **Besteuerungsrechte** liegt entsprechend §3 F-VG beim **Bund**. Er kann aber entsprechend § 7 Abs. 2 F-VG Abgaben auch ausschließlich den Ländern überlassen. Der Bund verfügt also zur Deckung des Finanzbedarfs über ein Abgabenerfindungs- und Abgabenerfindungsrecht¹²⁵. Entsprechend §8 F-VG haben aber auch die Länder ein Abgabenerfindungsrecht, sie können also eigene Abgaben einführen. (Akyürek/Urtz 2012, 72) Da die Mehrwertabgabe am wahrscheinlichsten auf Landesebene etabliert werden sollte, ist dieses Recht für das Entstehen der Mehrwertabgabe von großer Bedeutung.

Der Bundesgesetzgeber verfügt laut F-VG auch über das Recht, die **Art der Mehrwertabgabe** zu definieren, etwa als ausschließliche Bundesabgabe, oder zu einer Abgabe, die zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird, oder aber auch zu einer ausschließlichen Gemeindeabgabe. In diesem Fall könnten die Gemeinden „allein über den Ertrag dieser Abgabe verfügen“. (Akyürek/Urtz 2012, 72-73) Entsprechend § 8 Abs. 2 F-VG kann die Abgabe auch zwischen Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden.

Wird die Mehrwertabgabe nicht als Bundesabgabe ausgestaltet, ist vor allem das **Verbot der Gleichartigkeit** in § 8 Abs. 3 F-VG zu beachten. Dieser Paragraph legt fest, dass bei einer Einführung zu überprüfen ist, ob die Mehrwertabgabe „einer bestehenden Bundesabgabe „von demselben Besteuerungsgegenstand ... gleichartig“ ist“. (Akyürek/Urtz 2012, 73) Relevant ist dabei der tatsächliche Besteuerungsgegenstand, ob der Steuerschuldner resp. die Steuerschuldnerin dieselbe Person ist und die Bemessungsgrundlage. Dabei ist zu beachten, dass zwei Abgaben grundsätzlich

¹²⁴ Festgelegt in Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG (B-VG 1945)

¹²⁵ „Arrogation ist die gesetzlich vorgesehene Zulässigkeit des An-sich-Ziehens einer Zuständigkeit durch einen Willensakt des damit zuständig werdenden Organs, womit das ursprünglich zuständige Organ seine Zuständigkeit verliert.“ (Verfassungsdienst - Land Steiermark 2014, 8)

nicht gleich sein können, wenn sie auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen basieren. (Akyürek/Urtz 2012, 73) Dies ist bei einer entsprechenden Ausgestaltung in Österreich nicht der Fall.¹²⁶

Daneben gibt es noch die **Bundesabgabenordnung** (BAO), die eine wichtige Rahmenbedingung bei der Ausgestaltung einer Abgabe darstellt.

10.3.3. Raumplanung und Eigentum resp. Eigentumsbeschränkungen

„Die Hauptschwierigkeit der Raumplanung ist, das muss bei diesem Anlass offen ausgesprochen werden, die Fragen des Privateigentums und seiner Beschränkung“.

(Mayer-Maly 1972, 52)

Die Grundlage für die **verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie** liefert **Art 5 Staatsgrundgesetz (StGG)**: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigenthümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt.“ (StGG 1867) Durch den ersten Satz kommt zum Ausdruck, dass die Verfassung grundsätzlich das Privateigentum an Grund und Boden anerkennt. (Korinek 1977, 19) Im zweiten Satz wird dieser Schutz wiederum relativiert und festgelegt, wann der Staat berechtigt ist, in das Eigentum einzugreifen. (Korinek 1977, 20) Diese Relativierung wird auch als **Gesetzesvorbehalt** bezeichnet, und ermöglicht es dem (einfachen) Gesetzgeber in das Eigentumsrecht hoheitlich einzugreifen. Allerdings bedeutet er auch einen Schutz vor gesetzeswidrigen Eingriffen durch die Verwaltungsbehörde oder Eingriffen, denen eine gesetzliche Grundlage fehlt. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 22)

Außerdem hat laut Art. 1 des **1. Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention** „jede natürliche oder juristische Person ein Recht auf die Achtung ihres Eigentums.“ Diese Regelung hat in Österreich Verfassungsrang. (EMRK 1958) Der Verfassungsgerichtshof legte im Jahr 1963 in einem Erkenntnis¹²⁷ fest: „Es ist ein Grundgedanke der österreichischen Rechtsordnung, dass Eigentümer in jeder Beziehung frei verfügen kann, soweit nicht gesetzliche Beschränkungen vorliegen.“ (Korinek 1977, 47)

Durch die **Einhebung einer Mehrwertabgabe** würde der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums nicht gestört werden, da „die faktisch bestehenden Besitzstände gewahrt bleiben.“ (Nakelski 1997, 243) Die Mehrwertabgabe greift nicht auf das Eigentum an Grund und Boden zu, sondern lediglich den zusätzlichen Wert, der durch die Planung entsteht.

Nach dem **Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB)** wird als Eigentum ein subjektives Recht des oder der einzelnen verstanden, welches wiederum aus einer umfassenden Dispositionsbefugnis des Eigentümers resp. der Eigentümerin und der Möglichkeit der Beschränkung dieser Befugnis besteht. (Korinek 1977, 21–22) §354 ABGB gibt dem Eigentümer resp. der Eigentümerin das Recht, mit seinem resp. ihrem Eigentum „nach Willkür zu schalten, und jeden Anderen davon auszuschließen.“ §362 ABGB spricht dem Eigentümer resp. der Eigentümerin das Recht zu „seine Sache nach Willkühr benützen oder unbenützt lassen; er kann sie vertilgen, ganz oder zum Theile auf Andere übertragen, oder unbedingt sich derselben begeben, das ist, sie verlassen.“ (ABGB 1811)

¹²⁶ Für nähere Informationen siehe Kapitel 10.2 „Steuerrechtliche Situation in Österreich“ Seite 150.

¹²⁷ Erk. VfSlg. 4500/1963

Das **willkürliche Handeln** des Grundeigentümers resp. der Grundeigentümerin wird jedoch vom Gesetzgeber **eingeschränkt**, da sie nur auf Grundlage und innerhalb der Grenzen des Rechts zulässig ist. Laut §364 ABGB wird die Ausübung des Eigentumsrecht durch die Rechte Dritter und durch Gesetze zugunsten des allgemeinen Wohls beschränkt. (Korinek 1977, 22) Eigentum darf in Österreich außerdem nur so genutzt werden, dass es keine negativen Auswirkungen auf das allgemeine Wohl gibt. (Stoiss 1998, 32) Zivilrechtliches Eigentum ist also trotz seiner „rechtstechnischen Konstruktion als Vollrecht als **pflichtgebundenes, sozialverhaftetes Recht** zu verstehen“. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 50)

Das private Eigentumsrecht ordnet eine Sache einem Eigentümer oder einer Eigentümerin zu. Außerdem hat er oder sie das Recht sein oder ihr Eigentum auf jegliche Art und Weise zu nutzen, insofern keine hoheitlichen Einschränkungen bestehen. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 54) Es gibt die objektive Möglichkeit, sein Eigentum zu nutzen, aber der Staat kann durch normative Maßnahmen die **konkrete Funktion des Grundstückes** festlegen. Hoheitliche Maßnahmen gestalten also das private Eigentumsrecht, vor allem durch die Festlegung der Nutzung resp. der Nicht-Nutzung. Diese Gestaltung beschränkt das Eigentümerrecht grundsätzlich nicht. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 53)

Die Verwendung einer Liegenschaft ist nur dann **eigentumsrechtlich geschützt**, wenn die Liegenschaft entweder tatsächlich in dieser Art und Weise genutzt wird oder wenn es „eine ausdrückliche funktionelle Widmung durch einen hoheitlichen Rechtsakt“ gibt, der diese Verwendung bestimmt. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 55) Dadurch lässt sich das Vollrecht Eigentum auf eine **umfassende Verwendungschance reduzieren**. Durch diese Sichtweise würde auch die generelle Annahme der Baufreiheit nach dem Grundsatz „in dubio pro libertate“ als falsch widerlegt werden. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 55)

Das Eigentum wird durch raumordnerische Maßnahmen in seiner **Nutzbarkeit funktionell** geformt wird. Die Planung „veredelt“ also das Grundstück, da durch die Planung die Nachfrage erhöht wird. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 57) Die planerische Widmung eines Grundstückes sollte also nicht ausschließlich als Eigentumsbeschränkung gesehen werden, da sich durch sie oftmals die Nutzbarkeit und damit der Wert der Liegenschaft erhöht. Es ist aber genauso gut eine Reduzierung der Nutzbarkeit und des Wertes möglich.

10.3.3.1. Eigentum als Vollrecht vs. die funktionelle Eigentumssicht

Hinsichtlich des Rechtscharakters des Eigentums gibt es in der Rechtsehre zwei Meinungen: Manche sehen es als Vollrecht, andere vertreten die funktionelle Eigentumssicht.

§§ 354, 362 ABGB¹²⁸ führen zu dem Verständnis, dass es sich bei Eigentum um ein **Vollrecht** handelt. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 49) Das Eigentum wurde als Vollrecht konzipiert, unterliegt aber **zahlreichen Einschränkungen**¹²⁹. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 50) Eine Beschränkung besteht etwa dadurch, dass man sein Grundstück nicht willkürlich hoch und dicht bebauen kann (Fröhler/Oberndorfer 1975, 52), also etwa durch den Bebauungsplan.

¹²⁸ §362 ABGB „Kraft des Rechtes, frey über sein Eigenthum zu verfügen, kann der vollständige Eigenthümer in der Regel seine Sache nach Willkühr benützen oder unbenützt lassen; er kann sie vertilgen, ganz oder zum Theile auf Andere übertragen, oder unbedingt sich derselben begeben, das ist, sie verlassen.“ (ABGB 1811)

¹²⁹ Bereits im §364 ABGB ist die Einschränkung des Eigentums vorgesehen.

In Österreich gibt es **keine verfassungsrechtliche Verpflichtung** der Abschöpfung von Widmungsgewinnen, die mit der verfassungsrechtlichen Entschädigungspflicht korrespondiert. (Korinek 1977, 46) Es gibt aber auch **kein verfassungsrechtliches Verbot** einer solchen Regelung. (Korinek 1977, 47) Im Sinne des Eigentumsrechts ist dies auch logisch. Fallen Eigentumsbeschränkungen durch die Änderung von raumordnerischen Plänen weg, so entsteht für den Eigentümer oder die Eigentümerin entsprechend dem österreichischen Konzept des Eigentumsrechts kein neues Nutzungsrecht. Es werden lediglich **belastende Beschränkungen des Eigentums** reduziert. In dieser Auslegung entspricht die Einhebung einer Mehrwertabgabe nicht der Struktur des Eigentumsbegriffs der österreichischen Verfassung. Die ungleiche Behandlung von werterhöhenden und wertmindernden Maßnahmen ist daher nicht unlogisch, sondern ergibt sich daraus, dass Eigentum ein Vollrecht ist, dass nur im Rahmen des öffentlichen Interesses beschränkt werden darf. (Korinek 1977, 46–47) Dementsprechend gewährt das Eigentumsrecht die uneingeschränkte Nutzung einer Liegenschaft, weshalb eine Baulandneuwidmung nur den Wegfall von vorher bestehenden Nutzungsbeschränkungen bedeutet, „wodurch die ursprüngliche Baufreiheit (zumindest teilweise) wieder hergestellt wird. So gesehen muss jede Wertsteigerung dem Rechtsinhaber zu Gute kommen“. (Kleewein 2014, 99)

Fehlt jegliche hoheitliche Funktionsbestimmung, kann argumentiert werden, dass aus dem Umstand, dass das Eigentum ein Vollrecht ist, **jegliche Nutzung der Liegenschaft** zulässig ist. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 54) Gibt es also für eine Fläche keine konkrete Grünlandwidmung oder eine sonstige Widmung, die das Bauen untersagt, kann das Grundstück in jeglicher Art und Weise bebaut werden.

Allerdings werden die Flächen, für die es keine hoheitliche Planung zur Verwendung gibt, immer seltener (Fröhler/Oberndorfer 1975, 54) und sind mittlerweile fast nicht mehr vorhanden.

Dieses Verständnis von Eigentum **entspricht nicht dem Ansatz der Mehrwertabgabe**. Die Mehrwertabgabe verfolgt den Ansatz, dass jede Fläche zunächst Grünland ist, und erst durch hoheitliche Maßnahmen Bauland wird und eine Wertsteigerung erfährt.

Entsprechend dieser Sichtweise und im Gegensatz zu dem Ansatz das Eigentum ein Vollrecht ist, gibt es auch die **funktionelle Eigentumssicht**. Diese Sichtweise differenziert die „Substanz des Rechtes an Grund und Boden von vornherein ... nach Maßgabe raumordnerischer Festlegungen“. (Korinek 1977, 48) Bei der funktionellen Eigentumssicht wird also das Eigentum an Grund und Boden nicht mehr so verstanden, dass man grundsätzlich alles damit machen darf, sondern die planlich festgelegten Nutzbarkeiten sind Teil des Eigentums an der Liegenschaft. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 58) Eine Umwidmung in Bauland bedeutet deshalb eine staatliche „Erweiterung der Nutzungsbefugnisse, weshalb eine Abschöpfung von Planungsgewinnen gerechtfertigt wäre.“ (Kleewein 2014, 99)

Im Verständnis der funktionellen Eigentumssicht haben „Plan- und somit Funktionsänderungen einen Einfluss auf den Inhalt des Eigentumsrechts selber“. Diese Funktionsänderungen beeinflussen also die Privatnützigkeit des Liegenschaftseigentums positiv oder negativ, was einer **Wertsteigerung** resp. Wertminderung entspricht. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 58) In diesem Verständnis von Eigentum wäre auch die Einführung einer Mehrwertabgabe zulässig.

Für diese Planänderung und die damit einhergehende Wertsteigerung ist „ausschließlich die vom **Gemeinwesen getragene Raumordnung** verantwortlich.“ (Fröhler/Oberndorfer 1975, 59) Daher wäre es erforderlich, dass die Differenz des Wertes zwischen der früheren und der neuen Nutzungsmöglichkeit, also der Widmungsgewinn, dem Planträger zukommt. Durch die Abschöpfung eines Mehrwertes von staatlicher Seite kommt es nicht zu einer Berührung der Privatnützigkeit des Liegenschaftseigentums. (Fröhler/Oberndorfer 1975, 59) Bei einem solchen Eigentumsverständnis kann die Sache vom Eigentümer resp. der Eigentümerin weiterhin innerhalb der raumplanerischen Grenzen unbeschränkt genutzt werden. Sie unterliegen der Verfügungsmacht des privaten Eigentümers resp. der privaten Eigentümerin. (Fröhler et al. 1977, 14)

Die funktionelle Eigentumsicht erweitert außerdem das **Entschädigungsgebot**, so werden in diesem Verständnis alle wertmindernden Planungen entschädigungspflichtig, da die planerischen Nutzungsfestlegungen maßgeblich für Inhalt und Umfang des Eigentumsrechts sind. Dies umfasst auch Maßnahmen der „Herabzonung“. Der oder die Einzelne hat Vertrauen auf die plangemäße Nutzung seines oder ihres Grundstückes, weshalb eine Änderung eigentumsrechtlich geschützt ist und daher entschädigt werden muss. (Fröhler et al. 1977, 15–16) Dadurch schließt sich der geforderte Kreis aus Abschöpfung und Entschädigung des Planwertausgleichs weiter.

Insgesamt gibt es also selbst in der Rechtslehre keine einheitliche Meinung, da das Zusammenspiel von Eigentumsrecht und Raumordnung äußerst komplex ist und ein gewisser Interpretationsspielraum vorhanden ist.

10.3.3.2. Enteignung und Eigentumsbeschränkungen

Die **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** ist in Österreich nicht so stark verankert wie in Deutschland. Die Thematik findet sich jedoch im ABGB, das festlegt, dass „Wenn es das allgemeine Beste erheischt, muß ein Mitglied des Staates gegen eine angemessene Schadloshaltung selbst das vollständige Eigentum einer Sache abtreten.“ Hier wird also das Allgemeinwohl über das Einzelinteresse am (Grundstücks-)Eigentum festgelegt. (Stoiss 1998, 32) Entsprechend dem ABGB ist aber auch eine Entschädigung (angemessene Schadloshaltung) bei einer Enteignung zu leisten.

Da die Raumordnung in die Rechtssphäre vieler Einzelner eingreift, ist es notwendig, dass die Raumordnung über Instrumente verfügt, die den **Eingriff in subjektive Rechtspositionen** ermöglichen. Dabei handelt es sich oftmals um inhaltliche Eigentumsbeschränkungen, teilweise auch um Eigentumsentziehungen. (Mayer-Maly 1972, 52) In das Eigentum wird immer dann eingegriffen, „wenn ein privates Vermögensrecht entzogen oder beschränkt wird.“ (Sadjadi 2004, 11)

Enteignungen sind zwar in Österreich rechtlich gesehen möglich, jedoch nur in einem sehr engen Rahmen. (Stoiss 1998, 32) So muss eine gesetzliche Grundlage vorliegen, die Enteignung muss im öffentlichen Interesse liegen und muss verhältnismäßig sein. (Sadjadi 2004, 11)

Bei **Einschränkungen des Eigentumsrechts**, die durch die Raumplanung entstehen, etwa bei Flächenwidmungsplänen, handelt es sich formell nicht um Enteignungen, da nicht das vollständige Recht an einer Sache entzogen wird. Sie wirken jedoch materiell wie eine Enteignung, da dem Eigentümer resp. der Eigentümerin wesentliche Nutzungsrechte entzogen werden. Grundsätzlich lässt das österreichische Verfassungsrecht eine entschädigungslose Einschränkung des Eigentums zu. (Korinek 1977, 36–37) Eine **Rückwidmung** oder Umwidmung als Eingriff ins Eigentum ist

verfassungsmäßig zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind und im öffentlichen Interesse liegen. (Hauer 2006, 12–13)

Raumordnerische **Widmungen können erhebliche Eingriffe** in das Privateigentum bewirken. So bedeutet beispielsweise eine Umwidmung von Bauland zu Grünland eine Wertminderung und eine faktische **Beschränkung des Verfügungsbefugnisses** des Eigentümers oder der Eigentümerin. (Lienbacher 2016, 494) Sie sind allerdings nicht so weitreichend wie eine tatsächliche Enteignung.

Es stellt sich die Frage wie Beschränkungen durch die Raumplanung mit dem Eigentumsschutz entsprechend Art 5 StGG iVm Art. 1 1. ZPEMRK vereinbar sind. Gesetzliche Einschränkungen des Eigentums sind nur zulässig sofern sie im **öffentlichen Interesse** liegen und **verhältnismäßig** sind. (Lienbacher 2016, 494) Änderungen der Raumpläne, etwa eine Umwidmung oder Rückwidmung, sind grundsätzlich möglich. Allerdings müssen sich die Planungsgrundlagen wesentlich geändert haben. Dass eine andere Widmung zweckmäßiger wäre, reicht als Begründung für die Zulässigkeit der Umwidmung nicht aus. (Leitl 2006, 125) Auch der Wunsch, den Baulandüberhang in einer Gemeinde zu reduzieren, ist keine ausreichende sachliche Rechtfertigung für eine Rückwidmung. (Leitl 2006, 126) Im Fall von Umwidmungen oder Rückwidmungen ist es notwendig, eine dokumentierte Interessensabwägung durchzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob ausreichend Maßnahmen getroffen wurden, die Benachteiligungen des oder der Einzelnen zugunsten der Allgemeinheit aufzufangen. Vielfach geht es dabei um **Entschädigungsbestimmungen**. Wenn das Einzelinteresse bei Eingriffen in das Eigentum nicht ausreichend berücksichtigt wird, etwa durch Entschädigungen oder ähnliches, sind diese Eingriffe verfassungswidrig und verstoßen gegen den Eigentumsschutz. Die Ziele der Raumordnung alleine sind keine ausreichende Begründung für das überwiegende öffentliche Interesse bei der Festlegung von flächenbezogenen Nutzungsverböten (Widmung) und können dadurch auch nicht die Rechtmäßigkeit des Grundrechtseingriffs liefern. Um die Positivplanung¹³⁰ anwenden zu können, ist es notwendig, dass der Gesetzgeber zusätzlich deutliche Kriterien nennt, die für eine beschränkte Widmung erfüllt sein müssen. (Lienbacher 2016, 494)

„Der Verfassungsgerichtshof ist bei der Beurteilung der Frage des Verstoßes gegen das Grundrecht auf Eigentum immer zurückhaltend“. So sah er etwa auch bei Eigentumsbeschränkungen, wie **Umwidmungen**, selbst bei fehlenden Entschädigungsregelungen, keinen Verstoß gegen Art 5 StGG. (Lienbacher 2016, 495) Bisher hat der VfGH weder die Zulässigkeit von Eigentumsbeschränkungen, noch von Enteignungen fix an das Erfordernis einer Entschädigung gebunden. (Hauer 2006, 13) Entsprechend der Rechtsprechung des VfGH „verpflichtet die Verfassungsordnung nicht zwangsläufig zur Entschädigung bei Enteignungen und daher umso weniger bei bloßen Eigentumsbeschränkungen.“ Deshalb ist eine **Entschädigung bei Vermögensnachteilen**, etwa bei Rückwidmungen, nicht verfassungsrechtlich gegeben. (Hauer 2006, 27) Ob nun eine Entschädigung bei Rückwidmung oder Umwidmung fällig wird, ist daher von Fall zu Fall unterschiedlich.

Daher hat der Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum. (Hauer 2006, 28) In den verschiedenen Landesgesetzen sind **Entschädigungen** für Wertverluste, die durch **Umwidmungen** entstehen, vorgesehen. Die Höhe und die Bemessungsgrundlage der Entschädigung variieren aber je

¹³⁰ Positivplanung beschreibt den hoheitlichen Zwang eine vorgesehene Nutzung auch tatsächlich ausüben zu müssen. (Lienbacher 2016, 494)

nach Bundesland. Teilweise werden für alle durch die Umwidmung verursachten vermögensrechtlichen Nachteile eine angemessene Entschädigung gewährt¹³¹, teilweise werden nur tatsächlich getätigte Leistungen zur Baureifmachung entschädigt¹³². Allerdings ist nicht klar, ob die zweite Herangehensweise dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz resp. dem Gleichheitssatz entspricht. (Lienbacher 2016, 509)

Bei Nutzungsbeschränkungen im Rahmen der **Änderungen des Bebauungsplanes**, etwa durch eine geringere Dichte oder niedrigere Bauklasse, ist grundsätzlich kein Ausgleich vorgesehen. Allerdings erfolgt auch in die andere Richtung keine Abschöpfung bei höheren Nutzungsmöglichkeiten. (Kanonier 2013, 25)

Die Entschädigung wird jedoch zukünftig auf allgemeine Verhältnismäßigkeit und Sachlichkeitskriterien im Rahmen des Gleichheitssatzes geprüft. Es geht dabei unter anderem darum, ob eine Entschädigung bei sachlich gerechtfertigten Eigentumseingriffen überhaupt notwendig ist, wobei die wirtschaftlichen Interessen der Planungsbetroffenen zu beachten sind. Eine entschädigungslose Umwidmung stellt für den OGH einen **Verstoß gegen den Gleichheitssatz** dar. (Lienbacher 2016, 495)

Bei der Entschädigung, ihrer Notwendigkeit resp. ihrem Umfang gibt es einige Details zu beachten. Laut VfGH ist eine Entschädigung bei Enteignungen verfassungsrechtlich nicht garantiert, laut OGH muss selbst bei Umwidmungen eine Entschädigung erfolgen, da dies sonst einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellen würde. Hier gibt es also keine einheitliche Rechtsprechung der Höchstgerichte. De facto gibt es in Österreich allerdings keine Enteignung ohne Entschädigungszahlungen. Bei einer reinen Eigentumsbeschränkung ist laut VfGH eine Entschädigung nicht zwingend. Allerdings müssen für die Rechtmäßigkeit des Planungsaktes, der die Eigentumsbeschränkung bewirkt, gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. So muss etwa das Einzelinteresse berücksichtigt werden, etwa durch eine Entschädigung. Außerdem ist eine Unterscheidung je nach **Ausmaß der Eigentumsbeschränkung** notwendig. Ist das Ausmaß so groß, dass es eine materiellen Enteignung gleichkommt, ist eine Entschädigung notwendig. In den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer werden Entschädigungen in unterschiedlichem Umfang berücksichtigt.

Würde es zu einer vollständigen Entschädigung von jeglichen Eigentumsbeschränkungen, die durch die Raumordnung entstehen, kommen, würde dies auch zu einer **vollkommenen Sozialisierung der Risiken**, die mit dem Eigentum verbunden sind, führen, wodurch das Eigentum seine wesentliche Funktion im Rahmen des österreichischen Wirtschaftsverfassungsrecht verlieren würde, das sich unter anderem daraus definiert, dass mit dem Eigentum Chancen und Risiken verbunden sind. Dieser Logik folgend müssten auch jegliche Chancen, die sich durch das Eigentum ergeben, sozialisiert werden. Grundsätzlich wäre es sinnvoll, nur jene raumplanerische Maßnahmen zu entschädigen, die für den Eigentümer oder die Eigentümerin ein über das übliche Ausmaß hinausgehendes Risiko bedeuten. (Korinek 1977, 39) Der Staat ist jedenfalls zu einer Entschädigung verpflichtet, wenn die Beschränkung des Eigentums so weitreichend ist, dass sie als materielle Enteignung gewertet werden kann. Dieser Logik folgen, würde daher für Planänderungen, die zu

¹³¹ Etwa in Salzburg, Vorarlberg, Kärnten, Niederösterreich oder Steiermark. (Leitl 2006, 127)

¹³² Etwa in Tirol, Burgenland oder Oberösterreich. (Leitl 2006, 127)

einer erheblichen Wertsteigerung führen, die Leistungen eines Ausgleiches durch den oder die Planungsbegünstigte fällig. In Österreich wurde basierend auf diesen Überlegungen bereits in den 70er Jahren die **Forderung nach einem Planwertausgleich** laut. (Korinek 1977, 46)

10.3.4. *Entscheid des Verfassungsgerichtshof 1999 resp. Koppelungsverbot*

Bis zur **Aufhebung durch den VfGH** war gemäß §14 Salzburger Raumordnungsgesetz 1992 jede Gemeinde verpflichtet, privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Entwicklungsziele zu setzen. Die Gemeinde konnte mit den Eigentümern und Eigentümerinnen der Flächen vereinbaren, dass die Verwendung der Flächen entsprechend der Planungen innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen musste. Außerdem war es möglich, dass bis zur Hälfte der betroffenen Grundstücke für den geförderten Wohnbau herangezogen wurden. Die Mobilisierung sollte durch einen Vertragsabschluss zwischen Gemeinde und Grundeigentümer resp. Grundeigentümerin erfolgen, in dem einerseits die Hälfte der umzuwidmenden Fläche an die Gemeinde verkauft wird und für die andere Hälfte eine Verpflichtung zur baulichen Nutzung festgeschrieben wird. Dieser **Vertragsabschluss war die Voraussetzung** für die vom Eigentümer resp. der Eigentümerin angestrebte Widmung. Auf Grund dieser Voraussetzung wurde die Regelung vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehoben. (Lienbacher 2016, 512)

„Dieses Modell, das eine sehr weitgehende zwangsweise Verknüpfung zwischen privatrechtlichem Vertrag und öffentlich-rechtlichem Widmungsakt vorsah, wurde vom VfGH wegen **Verstoßes gegen das Legalitätsprinzip¹³³, das Rechtsstaatsprinzip, den Eigentumsschutz, den Gleichheitssatz und die Kompetenzbestimmungen als verfassungswidrig** aufgehoben (VfSlg 15.625/1999).“ (Lienbacher 2016, 512–513) Als problematisch galt vor allem die **direkte Verknüpfung** einer privatwirtschaftlichen Maßnahme der Gemeinde mit einem hoheitlichen Akt. Widmungen, unabhängig von Baulandwidmungen oder Rückwidmungen, dürfen nicht basierend auf der Zustimmung oder Ablehnungen eines Vertrags erfolgen. Problematisch ist außerdem, dass nähere Bestimmungen zu Vertragsinhalt oder Bedingungen für den Vertragsabschluss fehlen. Zusätzlich haben die Betroffenen, im Vergleich zu den Gemeinden, einen geringeren Rechtsschutz, da die Gemeinden mehr Handlungsspielraum haben, weil sie über das öffentlich-rechtliche Instrument der Widmung verfügen. (Lienbacher 2016, 512–513)

Als **Koppelungsverbot** gilt die „zwingende Verknüpfung einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung mit hoheitlichen Maßnahmen der Raumordnung der Gemeinde“. Dieses Vorgehen ist laut dem VfGH nicht zulässig. (Hecht 2017, 7) Dies wurde in einigen Landesgesetzen zur Vertragsraumordnung auch explizit niedergeschrieben. Dies ist zum Beispiel in der Wiener Bauordnung (BO) §1a Abs. 3 geregelt.¹³⁴

Im Regierungsprogramm der letzten Regierung vom Jänner 2017 wurde als Ziel definiert, dass das **Koppelungsverbot aufgehoben** wird. Das sollte die Stellung von Städten und Gemeinden gegenüber privaten Investoren resp. Investorinnen verbessern und die Rechtssicherheit erhöhen, um unter

¹³³ Das Legalitätsprinzip basiert auf Art. 18 B-VG der besagt, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf. (Bachmann et al. 2016, 632)

¹³⁴ Konkret besagt §1a Abs. 3 BO für Wien: (3) Beim Abschluss und der inhaltlichen Gestaltung von Vereinbarungen sind die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der Vertragspartner der Gemeinde zu wahren. Insbesondere darf die Festsetzung oder Abänderung eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes nicht vom Abschluss einer solchen Vereinbarung abhängig gemacht werden. (BO für Wien 1930)

Umständen bestehende rechtliche Schwierigkeiten, die bis jetzt noch nicht schlagend geworden sind, da keine Klagen eingereicht wurden, auszuräumen. (Getzner 2017a, 5) Im Regierungsprogramm der aktuellen Regierung¹³⁵ findet sich keine Erwähnung der Vertragsraumordnung resp. der Aufhebung des Koppelungsverbots. (Neue Volkspartei/Freiheitliche Partei Österreichs 2017)

10.3.5. Privatrechtliche Vereinbarungen in den einzelnen Bundesländern

Die Vertragsraumordnung ist in mehreren Raumordnungsgesetzen der einzelnen Bundesländer geregelt und gibt den Gemeinden die Möglichkeit von **privatrechtlichen Vereinbarungen**. (Lienbacher 2016, 511)

Art. 17 B-VG legt fest, dass Bund und Länder auch als Träger von Privatrechten handeln können. Dieses Recht wird Gemeinden in Art. 11 (2) B-VG zugestanden. (Stoiss 1998, 8)

Ein **privatrechtlicher Vertrag** ist ein zwei- oder mehrseitiges Rechtsgeschäft, das eine übereinstimmende Willenserklärung und die Findung eines Konsens zwischen den Vertragspartnern und Vertragspartnerinnen erfordert. Grundsätzlich ist der privatrechtliche Vertrag für alle Parteien verbindlich und wird von ihnen zusammen in Geltung gesetzt. Meist ist darin der Austausch von Verpflichtungen vorgesehen, die zuvor in Verhandlungen erarbeitet werden. Der privatrechtliche Vertrag kommt nur dann zustande, wenn die vereinbarten Verpflichtungen von beiden Seiten als fair empfunden werden. (Stoiss 1998, 30) Deshalb ist es unerlässlich, den Verhandlungspartnern und Verhandlungspartnerinnen die Wichtigkeit ihrer Beteiligung für eine qualitätsvolle Stadtentwicklung aufzuzeigen.

Im Falle von einem **Vertrag zwischen der Gemeinde und Grundstückseigentümern** resp. Grundstückseigentümerinnen ist es auch möglich, dass nur den Grundstückseigentümern resp. Grundstückseigentümerinnen Verpflichtungen auferlegt werden. Dies ist notwendig, da sich die Gemeinde durch privatrechtliche Verträge nicht zu hoheitlichem Handeln verpflichten darf. (Stoiss 1998, 30) Die Raumplanung wird der Gemeinde explizit in den **eigenen Wirkungsbereich** übertragen und ist damit eine hoheitliche Aufgabe. Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne können nur als Verordnungen erlassen werden, auf welche kein Rechtsanspruch besteht. Daher ist es rechtlich nicht möglich Vollzugsaufgaben der Raumplanung, wie etwa Widmungen, durch eine privatrechtliche Vereinbarung zu vergeben, da eine Widmung keine Gegenleistung in einem privatrechtlichen Vertrag sein kann. Es ist allerdings möglich, dass eine Widmung die Grundlage eines privatrechtlichen Vertrags darstellt. Würde sich die Gemeinde zivilrechtlich zu einer hoheitlichen Aufgabe verpflichten, würde sie sich in ihrer **Planungsfreiheit einschränken**. (Stoiss 1998, 36)

Es ist jedoch möglich, dass sie hoheitliches Handeln **in Aussicht stellt**. Der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin hat jedoch keinen subjektiven Anspruch auf eine Umwidmung der Fläche (Stoiss 1998, 30) resp. andere hoheitliche Handlungen. Ohne jegliche Gegenleistung der Gemeinde, etwa das Versprechen, das Verfahren innerhalb eines gewissen Zeitraums abzuwickeln oder eine gewisse hoheitliche Handlung in Aussicht zu stellen, wird es schwer, den Eigentümer oder

¹³⁵ Stand Jänner 2018

die Eigentümerin zu überzeugen, zu einem privatrechtlichen Vertrag zuzustimmen. Ein gewisses Gleichgewicht sollte gegeben sein.

In der Theorie sind die Umwidmung oder die Aufzoning mit einer Kostenübernahme oder ähnlichem zwar eng verknüpft, es besteht jedoch kein Austauschverhältnis. In der Praxis ist die Widmung oder Aufzoning allerdings sehr wohl eine Gegenleistung, da die Zustimmung zur Übernahme von Kosten immer zu der gewünschten Planmaßnahme führen wird. (Stoiss 1998, 31) Es ist jedoch wichtig, dass sich die Planungsbehörde nicht auf Maßnahmen einlässt, die nicht im Interesse der Allgemeinheit liegen. Trotz der Übernahme von Leistungen muss die **Planungshoheit gewahrt bleiben**.

Privatrechtliche Vereinbarungen dürfen entsprechend der verfassungsrechtlichen Regelungen die Grundlage für die Erlassung oder Änderungen von Raumplänen sein, jedoch keine zwingende Voraussetzung. (Gamsjäger 2015, 8)

Bei privatrechtlichen Vereinbarungen besteht zu einem Teil immer die **Gefahr des Ausverkaufs der hoheitlichen Rechte**. Manche sehen darin ein erpresserisches Element. Auch die starken Eingriffe in die Grundrechte, etwa das Recht auf Eigentum und den Gleichheitsgrundsatz, werden als problematisch angesehen. (Stoiss 1998, 31)

Als in den **1990er Jahren** in mehreren Bundesländern die **Vertragsraumordnung** eingeführt wurde, ging es vor allem darum, dass gewidmetes Bauland auch innerhalb eines angemessenen Zeitraums bebaut wird. (Stoiss 1998, 4) Außerdem sollte es durch eine aktive Bodenpolitik der Gemeinden zu einer Baulandmobilisierung kommen. (Stoiss 1998, 51)

Ohne eine gesetzliche Regelung, die die Grundlage bilden würde, sind in Österreich keine öffentlich-rechtlichen Verträge für die Zwecke der Raumplanung möglich. Eine Regelung über privatrechtliche Verträge ist aber zum jetzigen Zeitpunkt möglich. (Stoiss 1998, 109) Diese können auch noch für andere Zwecke als die bisherigen erweitert werden.

Alle Bundesländer kennen die **Vertragsraumordnung** resp. privatrechtliche Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und den Grundeigentümern resp. Grundeigentümerinnen und haben sie in unterschiedlicher Intensität in ihren Raumordnungsgesetzen aufgenommen. Die Hauptziele sind weiterhin eine baulandmobilisierende Wirkung mittels einer befristeten Baulandwidmung, die Verpflichtung zur Bebauung oder ein Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde.

Manche haben außerdem eine **gewisse Kostenübernahme** geregelt, etwa die Übertragung der Planungskosten oder die Beteiligung der Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerinnen an den Erschließungskosten. Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz (NÖ ROG) wird etwa auch festgeschrieben, dass ein gewisser Grundstücksanteil unentgeltlich, etwa für die Verkehrserschließung, abzutreten ist.

In Teilen werden die Erschließungsbeiträge in Form von **Interessentenbeiträgen** von den Eigentümern und Eigentümerinnen bereits übernommen. Die Höhe des Beitrags ist abhängig vom Ausmaß der Wohnnutzfläche resp. von der Art des Betriebes. Der **Lage des Grundstückes** kommt bei der Berechnung keine Berücksichtigung zu. Die Kostenwahrheit ist dadurch nicht gegeben, da sich vor allem die Leitungslänge erheblich auf die Kosten auswirkt. (Stoiss 1998, 18)

In manchen Bundesländern ist es etwa möglich, die **Kosten der Flächenwidmungsplanänderung** mittels einer privatrechtlichen Vereinbarung an den Grundstückseigentümer resp. die Grundstückseigentümerin zu übertragen, sofern die Umwidmung im privaten Interesse liegt. Ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist, bleibt umstritten, da die Nutzung des Grundeigentums nur aus öffentlichem Interessen eingeschränkt werden kann. In diesem Fall liegt kein öffentliches Interesse vor und die Fläche ist für eine Baulandnutzung geeignet, weshalb es wohl nicht möglich wäre allfällige Kosten auf den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin zu übertragen. (Lienbacher 2016, 513)

Wenn eine Mehrwertabgabe in Österreich eingeführt wird, müssen die gegebenen rechtlichen Bestimmungen, vor allem die Erschließungsbeiträge, überprüft werden, damit es nicht zu einer doppelten Abschöpfung von finanziellen Mitteln für Infrastrukturerrichtungen kommt. (Stoiss 1998, 120) Im Folgenden wird der Status Quo der Länderregelungen wiedergegeben.¹³⁶ Die Einhebung von Erschließungsbeiträgen sollte auf jeden Fall beibehalten werden, es gilt jedoch die Mehrwertabgabe so auszugestalten, dass es hier zu keiner doppelten Belastung kommt.

Unter Umständen könnte durch die mittlerweile flächendeckende Anwendung der Vertragsraumordnung eine Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich sogar erschwert werden, da es schwierig werden könnte, die beiden Instrumente in Kombination miteinander auszuführen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Bei der Vertragsraumordnung handelt es sich allerdings um ein privatrechtliches Instrument, während die Mehrwertabgabe wahrscheinlich öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden würde.¹³⁷ Hier herrscht also jeweils ein anderes Verständnis bezüglich der besseren rechtlichen Verankerung vor.

10.3.5.1. Burgenland

Im Burgenländischen Raumplanungsgesetz (Bgl. RPG) sind in Abschnitt II – Örtliche Raumplanung unter **§11a Maßnahmen zur Baulandmobilisierung** festgehalten. Diese ermöglichen eine befristete Widmung inklusiver einer entschädigungslosen Rückwidmung, Zusammenlegungsübereinkommen und unter anderem die Übernahme der Kosten für die Zusammenlegungsmaßnahmen und die Erschließungskosten, sowie den Abschluss von privatwirtschaftlichen Maßnahmen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern oder Grundeigentümerinnen. Diese privatwirtschaftlichen Maßnahmen können den Grundstückserwerb durch die Gemeinde betreffen, eine Bebauungsverpflichtung durch den Eigentümer resp. die Eigentümerin, und Vereinbarungen über die Tragung von Erschließungskosten. (§11a Abs. 3 Bgl. RPG 1969)

Laut §19 Abs. 5 Bgl. RPG kann im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Vereinbarungen die Gemeinde die **Planungskosten**, die durch die Änderungen des Flächenwidmungsplanes entstehen, an den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin weitergeben, sofern die Umwidmung im privaten Interesse gelegen ist. (Bgl. RPG 1969)

¹³⁶ Der Stand der Landesgesetze ist der 2. Jänner 2018. Spätere Änderungen wurden nicht mehr berücksichtigt.

¹³⁷ Für nähere Informationen zur rechtlichen Verankerung des Instruments siehe Kapitel 11.6.1 „Rechtliche Verankerung des Modells“ Seite 206.

10.3.5.2. Kärnten

Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (K-GplG) regelt im **§22 privatwirtschaftliche Maßnahmen**, die zur Erreichung der Ziele im örtlichen Entwicklungskonzept beitragen sollen. Unter anderem soll so die Verfügbarkeit von Baugrundstücken zu angemessenen Preisen sichergestellt werden, ferner die widmungsgemäße Verwendung von unbebauten Flächen innerhalb einer angemessenen Frist und die Beteiligung der Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen an den **Aufschließungskosten** für Bauland. (§22 Abs. 1 und Abs. 2 K-GplG 1995)

10.3.5.3. Niederösterreich

Das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz regelt in **§17 Befristetes Bauland, Vertragsraumordnung** die Vertragsraumordnung. Im Rahmen des §17 Abs. 1 kann die Gemeinde befristete Baulandneuwidmungen festlegen, für deren Rückwidmung kein Entschädigungsanspruch entsteht. Außerdem können zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin laut §17 Abs. 2 Verträge geschlossen werden, die unter anderem eine Bebauungspflicht innerhalb einer Frist festlegen oder Maßnahmen, die zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität beitragen. (NÖ ROG 2014)

In der Niederösterreichischen Bauordnung (NÖ BO) ist im **§38 Aufschließungsabgabe** vorgesehen, dass die Gemeinde eine Aufschließungsabgabe vom Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin verlangen kann, wenn ein Grundstück zum Bauplatz (§11 NÖ BO) erklärt wird oder erstmals eine Baubewilligung erteilt wird. Die Aufschließungsabgabe ist einmalig zu entrichten und eine ausschließliche Gemeindeabgabe. Sie ist für alle von der Gemeindefraße aufgeschlossenen Grundstücke zu leisten. Die Höhe der Abgabe ist unterschiedlich – eine Höhe von 20% bis 80% wird verrechnet, wenn die Straße erst gebaut wird, eine Höhe von 10% bis 40%, wenn mit dem Bau bereits begonnen wurde. Die Berechnung der Abgabe erfolgt anhand der berechneten Länge, dem Bauklassenkoeffizient und dem Einheitssatz, der sich aus den durchschnittlichen Herstellungskosten für die Fahrbahnhälfte, den Gehsteig, die Oberflächenentwässerung und die Beleuchtung ergibt. Die Abgabe ist als Vorauszahlung zu leisten. (NÖ BO 2014)

10.3.5.4. Oberösterreich

Im Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz (Oö. ROG) ist in §15 Abs. 2 geregelt, dass die Gemeinde durch privatwirtschaftliche Maßnahmen die Aufgaben der örtlichen Raumordnung unterstützen kann. Sie soll also aktive Bodenpolitik betreiben, wobei der Fokus auf der Vorsorge für Wohnraum und der Ansiedelung von Betrieben liegt. Im **§16 sind privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandsicherung** geregelt. Die Gemeinde kann mit dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin Vereinbarung bzgl. der zeitgerechten und widmungsentsprechenden Nutzung der Flächen treffen und die Übernahme der betreffenden **Infrastrukturkosten** regeln (§16, Abs. 1 Z. 1 Oö. ROG). Die Gemeinde kann selbst aktiv werden und Grundstücke erwerben (§16, Abs. 1 Z. 2 Oö. ROG). Schließlich gibt es noch Maßnahmen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus. Bis zur Hälfte der umzuwidmenden Fläche muss der Gemeinde für eine Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau angeboten werden. (§16, Abs. 1 Z. 3 Oö. ROG)

Aufschließungsbeitrag im Bauland nach §25 Oö. ROG: Dem Eigentümer resp. der Eigentümerin eines als Bauland gewidmeten, aber unbebauten Grundstückes ist von der Gemeinde je nach

Aufschließung des Grundstückes durch gemeindeeigene Infrastruktur¹³⁸ ein Aufschließungsbeitrag vorzuschreiben. Der Aufschließungsbeitrag ist nur solange zu entrichten, bis die Kostenbeiträge zur Errichtung resp. Herstellung für die vorhandene Infrastrukturen oder die privatrechtliche Anschlussgebühr bezahlt wurden¹³⁹, insgesamt aber maximal fünf Jahre. Privatrechtliche Maßnahmen zur Übernahme von Infrastrukturkosten sind zu berücksichtigen. (Oö. ROG 1994) In §26 Oö. ROG ist die Höhe, Berechnung und Anrechnung des Aufschließungsbeitrags definiert. Die Berechnung erfolgt anhand von Einheitssätzen¹⁴⁰ und der Fläche des Grundstückes, bei Verkehrsflächen wird die Verkehrsfläche ebenfalls berücksichtigt. (Oö. ROG 1994)

Erhaltungsbeitrag im Bauland nach §28 Oö. ROG: Dem Eigentümer resp. der Eigentümerin eines als Bauland gewidmeten, aber unbebauten Grundstückes, ist von der Gemeinde je nach Aufschließung des Grundstückes durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage oder Wasserversorgungsanlage ein Erhaltungsbeitrag vorzuschreiben. Der Erhaltungsbeitrag ist ab dem fünften Jahr nach der Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags zu entrichten. Auch der Erhaltungsbeitrag ist nicht mehr zu entrichten wenn die entsprechenden Kostenbeiträge¹⁴¹ geleistet sind. Die Beiträge sind deutlich niedriger als die des Aufschließungsbeitrages.¹⁴² Bei den Erhaltungsbeiträgen handelt es sich um eine ausschließliche Gemeindeabgabe. (Oö. ROG 1994)

Entsprechend **§35** Oö. ROG kann die Gemeinde die **Planungskosten** für die Ausarbeitung der Pläne, die nachweislich durch eine Planänderung entstehen, als Teil der privatrechtlichen Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerin aufgenommen werden. (Oö. ROG 1994)

10.3.5.5. Salzburg

Das Salzburger Raumordnungsgesetz berechtigt die Gemeinden über **§18 Ermächtigung zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen** Verträge zur Sicherung der Entwicklungsziele abzuschließen. Die Vereinbarungen betreffen etwa die Verwendung von Grundstücken oder die Tragung von Infrastrukturkosten. (ROG 2009)

§77a Planungskostenbeitrag ermächtigt die Gemeinden einen Planungskostenbeitrag als ausschließliche Gemeindeabgabe einzuheben. Seit dem 1. Jänner 2018 kann diese Abgabe bei Baulandneuausweisungen von unbebauten Grundflächen verlangt werden. Die Abgabe ist entweder durch die Eigentümer resp. Eigentümerinnen des Grundstückes, oder im Falle eines Baurechtes durch die Bauberechtigten zu leisten. Pro Quadratmeter Bauland wird ein Abgabesatz durch die Gemeinde festgelegt, wobei es einen Tarif für Flächenwidmungspläne und einen für Bebauungspläne geben soll. Hinsichtlich Staffelung der Tarife nach Flächenausmaß oder Zu- und Abschlägen ist die

¹³⁸ Es wird unterschieden zwischen Abwasserentsorgungsanlage, Wasserversorgungsanlage und öffentliche Verkehrsflächen. (Oö. ROG 1994)

¹³⁹ Entsprechend dem Interessentenbeiträge-Gesetz 1958 (LGBL. Nr 28/1958)

¹⁴⁰ Einheitssatz für die Aufschließung mit einer Abwasserentsorgungsanlage: 1,45 Euro/m². Einheitssatz für die Aufschließung mit einer Wasserversorgungsanlage: 73 Cent/m². Reduktion auf je 73 Cent resp. 36 Cent entsprechend der Widmung möglich, hauptsächlich wenn Wohnnutzung eingeschränkt oder ausgeschlossen ist. (§26 Abs. 1 und Abs. 2 Oö. ROG 1994)

¹⁴¹ Die gleichen wie für den Aufschließungsbeitrag. (Oö. ROG 1994)

¹⁴² Einheitssatz für die Aufschließung mit einer Abwasserentsorgungsanlage: 24 Cent/m². Einheitssatz für die Aufschließung mit einer Wasserversorgungsanlage: 11 Cent/m².

Gemeinde in ihren Festlegungen frei. Die Höhe liegt bei maximal der Hälfte der durchschnittlichen Planungskosten. Die Fälligkeit ist gegeben, wenn der Plan Rechtswirksamkeit erlangt. (ROG 2009)

Unter **§77b** ist außerdem noch der **Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag** geregelt. Diese Abgabe wird als ausschließliche Gemeindeabgabe auf Baulandgrundstücke, die unbefristet gewidmet und unbebaut sind und die ab dem 1. Jänner 2018 länger als fünf Jahre als Bauland gewidmet sind, erhoben. Die Abgabeschuldner resp. Abgabeschuldnerin ist gleich geregelt wie beim Planungskostenbeitrag. Von der Abgabe befreit ist die Gemeinde selbst und die Baulandsicherungsgesellschaft gemäß §77 ROG. Die Höhe der Abgabe ist anhand der Fläche des Grundstückes, der Dauer der Nichtnutzung der Widmung und der Lage des Grundstückes¹⁴³ zu berechnen. Die Erträge aus diesem Beitrag kommen der Gemeinde zugute und sind für die aktive Bodenpolitik der Gemeinde und die Erhaltung, Erweiterung und Verbesserung von infrastrukturellen Einrichtungen zu nützen. (ROG 2009)

Im Salzburger Raumordnungsgesetz 1992 war noch die Möglichkeit vorgesehen, dass der Grundstückseigentümer oder Grundstückseigentümerin bis zu 50% seines oder ihres Grundstückes für den geförderten Wohnbau zur Verfügung stellen muss, sofern es geeignet ist. Die genaue Festlegungen zu Prozentsatz und Wohnform sollte die Gemeinde individuell je nach Bedarf im räumlichen Entwicklungskonzept festlegen. (Stoiss 1998, 52) Diese Festlegung, die dem Münchner Modell der SoBoN durchaus ähnlich ist, findet sich mittlerweile nicht mehr im Salzburger Raumordnungsgesetz.

Weitere Methoden, die in Salzburg bereits angewendet wurden, sind die Abtretung für Erschließungsflächen durch den Grundeigentümer oder die -eigentümerin. Auch die Abtretung von Flächen für Gemeindeeinrichtungen und deren Ausstattung wurde vereinbart. (Stoiss 1998, 64)

10.3.5.6. Steiermark

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz (StROG) legt in **§35 privatwirtschaftliche Maßnahmen** fest. Diese Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin legen etwa die Nutzung der Fläche innerhalb einer gewissen Frist fest. (StROG 2010)

Laut **§36** können **Bebauungsfristen** festgelegt werden. Wenn diese Bebauungsfrist nicht eingehalten wird, kann unter anderem laut §36 Abs. 2 c eine **Investitionsabgabe** durch den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin verlangt werden. Die Ausgestaltung dieser Abgabe ist unter §36 Abs. 3 geregelt. Diese Abgabe ist eine ausschließliche Gemeindeabgabe und soll zur Baulandbeschaffung, zur Erstellung von Bebauungsplänen und -richtlinien oder zur Verbesserung der Nahversorgung genützt werden. Ihre Höhe liegt bei 1€/m² der Grundfläche. Sobald der Rohbau fertig gestellt wurde, muss der Beitrag nicht mehr geleistet werden. (StROG 2010)

Unter **§43** sind die **Planungskosten und Aufschließungskostenverträge** geregelt. Die Vertragsraumordnung lässt Vereinbarungen, die die Tragung von maximal der Hälfte der konkret

¹⁴³ Die jährlichen Abgabesätze bewegen sich dabei zwischen 860€ für Grundstücke zwischen 501m² bis 1.000m² in der Lage 4 (Sonstige Gemeinden des Pinzgau, Pongaus und Lungaus) bis 5.600€ für Grundstücke zwischen 2.401m² bis 3.100m² in der Stadt Salzburg, wobei der Abgabesatz für größere Grundstücke noch weiter steigen kann. (ROG 2009)

zurechenbaren Planungskosten durch den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin oder durch den oder die Bauberechtigten, zu. Dies kann bei Änderungen des Flächenwidmungsplans, die außerhalb der Revision angeregt wurden, angewendet werden. Die Fälligkeit entsteht mit dem Inkrafttreten des geänderten Plans. Diese Vereinbarungen sind auch für die Übernahme der Planungskosten in der tatsächlichen Höhe möglich. (StROG 2010)

10.3.5.7. Tirol

Unter **§29a** des Tiroler Raumordnungsgesetzes (TROG) werden die **Kostenbeiträge** geregelt. Die Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerinnen haben einen Beitrag zu den Änderungskosten des **Flächenwidmungsplanes** zu leisten, sofern diese Änderung keine erheblichen Einschränkungen bedeutet. Die Höhe der Kostenbeiträge berechnet sich aus der Größe der als Bauland oder Sonderwidmung gewidmeten Fläche und einem Beitragssatz. Der Beitragssatz wird von der Landesregierung festgelegt und spiegelt die durchschnittlichen Kosten für eine Planänderung in der jeweiligen Gemeinde wider, darf jedoch nicht höher als 50% sein. Eine Staffelung, abhängig unter anderem nach Art der Widmung, ist möglich. Laut §29a Abs. 2 ist auch ein Kostenbeitrag bei der Änderung des **Bebauungsplanes** durch die gleichen Personen wie der Kostenbeitrag des Flächenwidmungsplanes zu entrichten. Dies gilt nur, wenn durch die Änderung des BBP eine höhere Dichte oder Intensität der Nutzung ermöglicht wird. Der Betrag ist einheitlich für alle Gemeinden, gestaffelt nach der Bauweise, durch die Landesregierung als fester Betrag zu erlassen. Auch hier sind wiederum die durchschnittlichen Kosten zu berücksichtigen. Der Beitrag darf 50% der Kosten nicht übersteigen. (TROG 2016)

§33 Maßnahmen der Gemeinde als Träger von Privatrechten ermöglicht den Gemeinden etwa den Abschluss von Verträgen mit Grundeigentümern resp. Grundeigentümerinnen. Diese Verträge sollen etwa zu einer fristgerechten Nutzung der Flächen beitragen, die Überlassung von Flächen an die Gemeinde oder den Tiroler Bodenfonds, für den geförderten Wohnbau oder den Infrastrukturbau, wie etwa Straßen. (TROG 2016)

10.3.5.8. Vorarlberg

Nach **§38a Privatwirtschaftliche Maßnahmen** Vorarlberger Raumplanungsgesetz (Vlbg RPG) kann die Gemeinde privatwirtschaftliche Maßnahmen einsetzen, um die Raumplanungsziele zu erreichen. Diese Maßnahmen sind etwa Vereinbarungen zu einer widmungsgemäßen Nutzung der Flächen oder den Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde. (Vlbg RPG 1996)

10.3.5.9. Wien

§1a Maßnahmen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten Abs. 1 der Bauordnung für Wien berechtigt die Gemeinde, privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen. Diese Vereinbarungen sollen zur Erreichung der Planungsziele beitragen, zur ausreichenden Flächenversorgung für den Wohnbau, „Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art“ und die Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerinnen an den Kosten, die durch die Umwidmung in Bauland entstehen, beteiligen. (BO für Wien 1930) Die Vereinbarungen haben unter anderem die übernommenen Leistungspflichten durch den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin und deren Fälligkeit und die mit dem Abschluss

verbunden Kosten zu enthalten. (BO für Wien 1930) Landläufig werden diese Vereinbarungen in Wien als städtebauliche Verträge bezeichnet.¹⁴⁴

Laut **§51 Beitrag zu den Kosten der Herstellung von Verkehrsflächen** ist die Gemeinde dazu berechtigt, einen Kostenbeitrag zu den Herstellungskosten für die erstmalige Verkehrsflächenerschließung von den Anliegern resp. den Anliegerinnen zu verlangen. Die Höhe des Beitrages hängt von der gebauten Verkehrsfläche, der Größe des Grundstückes und einem Einheitssatz ab. Außerdem können die Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerinnen unter bestimmten Voraussetzungen zur Herstellung und Erhaltung von Straßen (§53) und zur Herstellung von Gehsteigen (§54) verpflichtet werden. (BO für Wien 1930)

10.3.6. Städtebauliche Verträge in Wien

2014 wurde in Wien die Bauordnung novelliert. Damit war es erstmals möglich, dass die Stadt **privatrechtliche Verträge** mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen abschließt. (Russo 2016, 57) Diese Verträge werden oftmals als städtebauliche Verträge bezeichnet.

Die **rechtliche Grundlage** dafür liefert §1a Abs. 1 BO für Wien, die die Stadt zum Abschluss von privatrechtlichen Verträgen ermächtigt.¹⁴⁵ Bei der Ausgestaltung der Verträge ist laut §1a Abs. 2 BO für Wien die Gleichbehandlung aller Vertragspartner resp. Vertragspartnerinnen, die in Betracht kommen, zu beachten. Für eine unterschiedliche Behandlung muss eine konkrete Grundlage vorhanden sein, etwa die Grundstücksmerkmale oder die bisherige oder zukünftige Verwendung. Außerdem müssen entsprechend §1a Abs. 3 BO für Wien die verfassungsgesetzlich gewährten Rechte der Vertragspartner resp. der Vertragspartnerinnen gewahrt werden. Eine Planänderung darf nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen wird. (BO für Wien 1930)

§1a Abs. 1 BO für Wien definiert, dass die Verträge zur Erreichung der Planungsziele, zur Flächenversorgung und zur Infrastrukturkostenweitergabe genutzt werden sollen. (BO für Wien 1930) Diese Einsatzbereiche sind sehr weit und offen formuliert und lassen daher viel Auslegungsspielraum und ein **breites Feld an Anwendungsmöglichkeiten** zu.

Rechtlich gesehen sind die Vereinbarungen, die im Rahmen der städtebaulichen Verträge getroffen werden, Beiträge zu Infrastrukturkosten. Diese Beiträge entsprechen **freiwilligen Zahlungen**, da sie keinen Gebührencharakter aufweisen.¹⁴⁶ Sonst würde ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot¹⁴⁷ bestehen. Faktisch handelt es sich aber durchaus um die **Abschöpfung von Renten** des Projektentwicklers resp. der Projektentwicklerin, der oder die eine durchaus hohe Vermögensteigerung durch eine Bodenwertsteigerung erwarten kann. (Getzner 2017a, 6)

¹⁴⁴ Auf die städtebaulichen Verträge wird im folgenden Kapitel 10.3.6 „Städtebauliche Verträge in Wien“ Seite 173 nochmals näher eingegangen, da sie in der derzeitigen Raumplanungspraxis der Mehrwertabgabe am nächsten kommen.

¹⁴⁵ Für nähere Informationen zu den Regelungen in der Bauordnung siehe Kapitel 10.3.5.9 „Wien“ Seite 172.

¹⁴⁶ Es würde sich um eine Gebühr handeln, wenn die Zahlung eines Preises für eine direkt damit verbundene öffentliche Dienstleistung erfolgt. (Getzner 2017a, 6)

¹⁴⁷ Für nähere Informationen zum Koppelungsverbot siehe Kapitel 10.3.4 „Entscheid des Verfassungsgerichtshof 1999 resp. Koppelungsverbot“ Seite 165.

Das **Ziel des Instruments** ist, dass in Zukunft nur noch städtebauliche Entwicklungen stattfinden, wenn die geforderten Rahmenbedingungen und Qualitäten eingehalten werden und dass, falls erforderlich, die Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen oder die Projektwerber resp. Projektwerberinnen in einem angemessenen Umfang an deren Herstellung beteiligt werden. (Strassl 2017b, 4) Obwohl es nicht explizit in der Bauordnung festgeschrieben ist, ist es wahrscheinlich erforderlich, dass bei den geforderten Infrastrukturleistungen „ein Zusammenhang mit der konkret betroffenen Grundfläche bzw. deren Nutzung“ besteht. (Strassl 2017b, 5)

Hauptsächlich sollen die Verträge dazu eingesetzt werden, dass die Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen an den **Kosten für die Infrastruktur beteiligt** werden. Durch die Umwidmungen werden neue Infrastrukturen erforderlich, die Umwidmung bedeutet gleichzeitig aber auch einen Wertzuwachs für die Eigentümer resp. Eigentümerinnen. Durch die städtebaulichen Verträge soll ein Teil dieses Wertzuwachses an die Stadt zurückgegeben werden. (Kerschbaumer 2015, 24) Es wird aber nicht geregelt, dass von privater Seite eine bestimmte Summe zu bezahlen ist, sondern es werden konkrete Leistungen wie Straßenüberplattungen oder die Errichtung von Fahrradwegen vereinbart. (Putschögl 2017b)

Der **Ablauf** bei städtebaulichen Verträgen ist folgendermaßen: Zuerst teilt die MA21 Stadtteilplanung und Flächennutzung dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin die Erfordernisse für die geplante Entwicklung mit. Dann ist von Seiten des Grundeigentümers resp. der Grundeigentümerin oder des Projektwerbers resp. der Projektwerberin die schriftliche Bestätigung erforderlich, dass er oder sie grundsätzlich bereit ist eine Vereinbarung abzuschließen. Danach übermittelt er oder sie einen ersten Vertragsentwurf, der sich an den bekanntgegebenen Erfordernissen der Stadt orientiert. Dieser Vertrag wird in Zusammenarbeit von den beteiligten Dienststellen und der privaten Seite abgestimmt und konkretisiert. Schlussendlich wird der Vertrag als Anbot an die Stadt Wien unterfertigt übergeben. Das zuständige Organ muss den Vertragsabschluss bewilligen, um schließlich final von der Stadt Wien unterfertigt zu werden. Die Widmung ist die „aufschiebende Bedingung für das Wirksamwerden der Leistungspflichten“. (Strassl 2017b, 10–12) Sie wird im Gemeinderat beschlossen. Die Kundmachung der Flächenwidmung wird dem Grundeigentümer resp. der Grundeigentümerin mitgeteilt. Das Projekt wird unter den vertraglichen Vereinbarungen umgesetzt. (Strassl 2017b, 10–12)

Grundsätzlich gibt es zwei **Voraussetzungen für die Anwendung** von städtebaulichen Verträgen. Einerseits muss notwendige Infrastruktur fehlen, andererseits muss die zukünftige Nutzung den „großen“ Plan der Stadt unterstützen. (Strassl 2017b) Das Instrument wird angewendet, wenn es bei dem Projekt Aspekte gibt, die die Stadt vorgeben will. (Strassl 2017a) Allerdings sind diese Voraussetzungen nirgends festgeschrieben und ermöglichen keine konkrete Auswahl der Projekte, bei denen ein städtebaulicher Vertrag notwendig wird.

Inhalt der Verträge sollten die **transparente Festlegungen** zur Schaffung von Infrastruktur sein. Dadurch ist ein relativ großer Spielraum bei den Umwidmungen und bei der vertraglichen Sicherung von Kompensationsleistungen gegeben. (Russo 2016, 57) Vor der Einführung der städtebaulichen Verträge war die Beteiligung von Planungsbegünstigten nur über informelle Verhandlungen möglich. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2016, 23)

Allerdings erfolgt die Beteiligung der Stadt an den Widmungsgewinnen nicht anhand einer einheitlichen Regelung und es gibt **kein standardisiertes Verfahren**. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2016, 23) Das Ausmaß der Beteiligung, welche Kosten genau übernommen werden und welche Infrastruktur durch den Planungsbegünstigten resp. die Planungsbegünstigte hergestellt werden, ist **Verhandlungssache** zwischen den Projektwerber resp. Projektwerberinnen und der Stadt. (Kerschbaumer 2015, 24) Im Rahmen der städtebaulichen Verträge ist es möglich, dass die private Seite selbst Sachleistungen erbringt, aber auch Zahlungen für Infrastrukturleistungen sind eine Option. (Getzner 2017a, 1) Grundsätzlich sind viele Beteiligungen möglich, etwa die Kostenübernahme für Verkehrsmaßnahmen, für soziale Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten oder für die Freiraumversorgung mit Parks oder öffentlichen Plätzen. Auch eine Grundstücksüberlassung an die Stadt für die Errichtung von öffentlichen Infrastrukturen ist möglich. (Kerschbaumer 2015, 24) Auch eine bestimmte Verwendung der Flächen kann vorgeschrieben werden, etwa für leistbaren Wohnraum. Nicht zulässig sind allerdings Gewinnausgleichs- resp. Gewinnabschöpfungsverträge. (Strassl 2017b, 6)

Da die städtebaulichen Verträge auf einem Verhandlungsprozess basieren, gibt es zahlreiche Aspekte, die diesen Prozess beeinflussen. Es herrscht etwa **Informationsasymmetrie**, da grundsätzlich die Projektentwickler resp. Projektentwicklerinnen über eine große Menge an internen Informationen verfügen, die aber für die Verhandlungen relevant sind. So ist etwa der Wert, den das Grundstück für den Projektentwickler resp. die Projektentwicklerin hat, nicht öffentlich bekannt, auch wenn unter Umständen der Kaufpreis offen liegt. Auch Aspekte wie Renditeerwartung oder kalkulierte projektbezogene Kosten für Errichtung und Vermarktung sind der Stadt nicht bekannt. Diese Informationsasymmetrie besteht eher zum Nachteil der öffentlichen Hand. (Getzner 2017a, 5)

Dagegen hat die Stadt mehr **Verhandlungsmacht** gegenüber dem Projektentwickler resp. der Projektentwicklerin, da sie die notwendige Widmung oder Bebauungsplanänderung für das Projekt verweigern kann. Hier ist jedoch, das Koppelungsverbot¹⁴⁸ zu beachten. Allerdings hat die Stadt auch oftmals den Wunsch, dass die Flächen, die Verhandlungsgegenstand sind, (besser) genutzt werden. Sie muss hier also zwischen einem möglichst hohen Infrastrukturkostenbeitrag und den Stadtentwicklungszielen abwägen, um zu verhindern, dass das Projekt auf Grund der zu hohen geforderten privaten Beteiligung scheitert. Dies könnte zu untergenutzten Flächen oder ähnlichem führen. Die Position der Stadt ist vor allem dann geschwächt, wenn sie selbst ein wie auch immer geartetes Interesse an der Realisierung des Projektes hat. (Getzner 2017a, 5) Diese Verhandlungsmacht nützt die Stadt auch, indem sie suggeriert, dass im Umfeld des betroffenen Grundstückes Infrastruktur notwendig wird, die die Stadt nicht leisten kann. Bei einem solchen Fall kann die Stadt beim Investor resp. der Investorin darauf hinweisen, dass sie die nötige Infrastruktur nicht leisten kann, mit etwas Unterstützung wäre das allerdings schon möglich. Eine private Unterstützung der Infrastruktur bedeutet allerdings nicht, dass eine Widmung gewährt wird. (Strassl 2017a) Dadurch nützt sie ihre abschließende Genehmigungsposition für planliche Änderungen um eine Beteiligung der privaten Seite zu erreichen. Natürlich hat auch die Verhandlungsstärke und das Verhandlungsgeschick der Vertragspartner und Vertragspartnerinnen Einfluss auf die finale

¹⁴⁸ Für nähere Informationen zum Koppelungsverbot siehe Kapitel 10.3.4 „Entscheid des Verfassungsgerichtshof 1999 resp. Koppelungsverbot“ Seite 165.

Ausgestaltung des städtebaulichen Vertrags, wodurch eine gewisse Ungleichheit in der Vertragsausgestaltung entstehen kann.

Da das Instrument noch **vergleichsweise neu** ist, gibt es auch noch wenig Projekte, bei denen ein städtebaulicher Vertrag angewendet wurde. 2015 wurden **drei Verträge** abgeschlossen. Es handelt sich dabei um „große“ Projekte mit einer überwiegenden Wohnnutzung. Hier wurden die Vertragspartner resp. Vertragspartnerinnen hauptsächlich zur Herstellung von technischer und sozialer Infrastruktur oder zur Kostentragung verpflichtet. 2016 wurde **zwei Verträge** abgeschlossen. Bei diesen Verträgen wurde erstmals eine Parkausgestaltung und ein gewisser Anteil an leistbarem Wohnraum gefordert. (Strassl 2017b, 8) Aktuell¹⁴⁹ sind sechs Verträge in Verhandlung, wobei es sich bei vier um Wohnprojekte und bei zwei um Projekte mit betrieblicher Nutzung handelt. (Strassl 2017b, 9)

Außerdem sind die Informationen über die ausgehandelten Verträge eher gering. Bis jetzt wurde lediglich der Vertrag zum **Projekt „Heumarkt“** veröffentlicht (Schremmer 2017b) und dies geschah auf Grund großen öffentlichen und medialen Drucks.

Der Vertrag zum Projekt „Heumarkt“ definiert unter anderem die erforderlichen Leistungen, deren Errichtung und Erhaltung, die Fälligkeit der Leistungspflichten, die potentiellen Vertragsstrafen und diverse andere Aspekte. Der Vertragsgegenstand ist „die Sicherstellung und Umsetzung von Mehrwerten für die Öffentlichkeit“, die Herstellung von gewissen vereinbarten Infrastrukturen und die Gewährleistung der bestmöglichen Nutzbarkeit der Flächen. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 7) Außerdem verpflichten sich die Projektwerber zur Tragung der Errichtungskosten. Die **vereinbarten Leistungen** im Heumarkt-Projekt sind in aller Kürze die Erneuerung der Freifläche für den Eislaufsport, die bauliche Herstellung eines zentralen Platzes und die Sicherstellung dessen öffentlicher Zugänglichkeit, die Übernahme des Straßenprojektes Lothringerstraße / Johannesgasse / Am Heumarkt und die Übernahme sämtlicher Kosten, die Schaffung eines öffentlichen Durchgangs entlang des Wiener Konzerthauses sowie eines Durchgangs auf Höhe Lagergasse, die Herstellung einer Stadtterasse und die Errichtung einer Turnhalle für öffentliche Schulen. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 7–15) Diese Leistungspflichten entstehen, sobald die Planungsakte der Stadt Wien kundgemacht werden. Die Leistungspflichten werden fällig, sobald die erste Fertigstellungsanzeige erfolgt ist, „spätestens jedoch fünf Jahre ab der ersten Baubeginnsanzeige“. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 15) Werden die vereinbarten Leistungspflichten nicht fristgerecht erfüllt, ist eine Vertragsstrafe vorgesehen. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 17) Der Projektwerber hat eine Erfüllungsgarantie, eine sogenannter Mindestsicherungsbetrag, in der **Höhe von mindestens 10.730.000€** zu hinterlassen. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 19) Die Planungsakte der Stadt Wien sind die Voraussetzung für die Projektumsetzung. Werden diese nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Vertragsunterfertigung kundgemacht, kann der Projektwerber vom Vertrag zurücktreten. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 21) Wenn eine Rückwidmung der Fläche erfolgt und der Projektwerber die planlichen Änderungen innerhalb bestimmter Fristen nicht genutzt hat resp. die Voraussetzungen für die Planänderungen nicht geschaffen wurden, entfallen die Entschädigungsansprüche. (WertInvest Hotelbetriebs GmbH et al. 2017, 22)

¹⁴⁹ Stand Jänner 2017

Die anderen bisherigen Verträge enthalten eine Klausel, dass beide Seiten der Veröffentlichung zustimmen müssen. (Putschögl 2017b) Andere Projekte, bei denen ein städtebaulicher Vertrag zum Einsatz kam und über deren Vereinbarungen etwas mehr bekannt ist, sind die Projekte „Triiiple“ und die „Danube Flats“.

Die „**Danube Flats**“ sind das erste Projekt in Wien, das mittels eines städtebaulichen Vertrags realisiert wurde. Im Uferbereich der Donau entsteht ein Wohnturm mit 520 frei finanzierten Wohnungen. Projektträger ist die Danube Flats GmbH, hinter dieser GmbH stehen die Soravia Group und die S+B Gruppe. Teil des städtebaulichen Vertrags war die Übernahme der Neugestaltung des Donau-Uferbereichs, die Neugestaltung des U1-Stationsvorplatzes, der Bau eines Kindergartens und finanzielle Mittel für eine Volksschule. Außerdem werden 40 Smart-Wohnungen (7,7% der gesamten Wohnungen) mit gedeckelter Miete gebaut. Insgesamt hat sich der Investor dazu verpflichtet Kosten in der Höhe von **10 Millionen Euro** zu übernehmen. Manche sehen diese Kostenbeteiligung als zu niedrig an, da der Wertgewinn mindestens 100 Millionen Euro beträgt. Es wurden also circa 10% des Wertgewinns an die Allgemeinheit rückübertragen. (Kruzler 2015)

Beim Projekt „**Triiiple**“ entstehen 480 Eigentumswohnungen, 670 kleine Apartments für Studierende und Young Professionals und etwa 11.000 m² Bürofläche am Wiener Donaukanal. Die Bauherren sind die Soravia Group und ARE Development (Tochter der BIG). Im Rahmen des städtebaulichen Vertrags werden etwa **10 Millionen Euro** von privater Seite übernommen. Das Geld soll in Infrastrukturprojekte, etwa die Überplattung der A4, und die Errichtung eines Kindergartens fließen. (Putschögl 2017a) Zusätzlich werden 30 Wohnungen mit gedeckelter Miete errichtet werden, was einem Anteil von 6,25% an den Eigentumswohnungen entspricht. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2016, 24)

Bisher wurde im Rahmen der städtebaulichen Verträge der Bodenwert circa mit einem **einstelligen Prozentsatz besteuert**. (Getzner 2017a, 7) Vergleicht man dies mit den Abschöpfungssätzen in München oder der Schweiz, ist hier noch deutlich mehr Abschöpfungspotential für die öffentliche Hand vorhanden.

Obwohl das Instrument des städtebaulichen Vertrags ein Schritt in die richtige Richtung ist, hat es noch Verbesserungspotential. Dies ist sicherlich auch dem Umstand geschuldet, dass es ein relativ neues Instrument ist und noch nicht viel Erfahrung in der Anwendung vorhanden ist. Dennoch gibt es mehrere Aspekte des Instruments, die immer wieder kritisiert werden, sowohl von fachlicher Seite, als auch von Seite der Investoren und Investorinnen.

In Österreich hat man sich für den **Verhandlungsweg** entschieden. (Strassl 2017a) Grundsätzlich hat das **flexible Format** der städtebaulichen Verträge sicherlich den Vorteil, dass ein Anpassen der Verträge an die projektgegebenen Situation flexibler ist und dadurch auf spezielle Problemstellungen oder Notwendigkeiten eingegangen werden kann.

Dennoch fordern immer mehr Bauträger eine **bessere Kalkulierbarkeit**, weshalb die Stadt Wien hier eine Adaptierung im Moment überlegt. Allerdings würde diese Änderung die Flexibilität des Instruments einschränken. Bei der Einführung des Instruments war in Wien der politische Mut zu klaren Regeln nicht vorhanden. Bei einer Änderung wäre es notwendig, dass das Grundziel resp. die Grundargumentation auch etwas geändert werden. (Strassl 2017a)

Klare Prinzipien für die Erstellung der städtebaulichen Verträge sind notwendig. Eine komplette Offenlegung der Vertragsinhalte im Aushandlungsprozess würde das Verfahren aber stark verzögern. (Hecht 2017) Die nötige Transparenz im Prozess muss aber nicht automatisch die Veröffentlichung der Verträge bedeuten. Auch durch einen **nachvollziehbaren, berechenbaren Katalog**, der öffentlich ist, kann die nötige Transparenz geschaffen werden. (Putschögl 2017b) Im Moment sind aber einerseits noch zu wenige Projekte im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags durchgeführt worden, andererseits weisen diese Projekte eine solche Bandbreite auf, dass es schwierig wird, einen gemeinsamen Raster zu finden. (Strassl 2017b) Falls kein Katalog möglich ist, würden die städtebaulichen Verträge zumindest eine gewisse **Standardisierung** benötigen, die eine Vergleichbarkeit ermöglicht. (Schremmer 2017b)

Für die **Investorensseite** wäre eine klare Regelung der Rahmenbedingungen von Wichtigkeit. (Schertler 2017, 8) Für sie wäre es wichtig zu wissen, wann was zu bezahlen ist. (Schertler 2017) Auch die Bereitstellung eines **Berechnungsmodells** bezüglich der Infrastrukturbeiträge würde die Transparenz erhöhen. (Schremmer 2017b) Die Investoren und Investorinnen können schwer abschätzen, was auf sie zukommt, bevor die Verhandlungen abgeschlossen sind.

Außerdem sollte das Instrument immer eingesetzt werden. (Schertler 2017, 8) Klare Regelungen, bei welchen Projektfällen resp. Projektgrößen das Instrument zum Einsatz kommt, würden es nachvollziehbarer machen und sicherstellen, dass die Projektwerber resp. Projektwerberinnen gleich behandelt werden.

Eine **Offenlegung der Wertsteigerungen**, die durch die Planänderung erzielt werden konnten und welcher Anteil davon in welcher Form auch immer an die Allgemeinheit rückgeführt wird, würde sicherlich die breite Akzeptanz des Instruments erhöhen. Da die Abschlüsse in Form privatrechtlicher Verträge, die oftmals eine Verschwiegenheitsklausel enthalten, erfolgen, ist oftmals schwer nachvollziehbar, welche Infrastrukturen genau vom Investor resp. der Investorin geschaffen werden.

Außerdem stellt sich auch oft die Frage, welche Infrastrukturen davon nicht ohnehin notwendig gewesen wären oder durch den Investor resp. die Investorin vorgenommen worden wären, etwa als Aufwertung für das eigene Projekt oder auf Grund gesetzlicher Bestimmungen, die aber vom Investor resp. der Investorin als zusätzliche Leistung dargestellt werden. Manche Aspekte, wie etwa Durchgänge, die in städtebaulichen Verträgen ausgehandelt werden, könnten auch hoheitlich vorgegeben werden. Es ist derzeit nicht immer klar ersichtlich, welche Leistungen durch öffentliche Vorgaben und welche durch private Initiative entstanden sind. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Hinsichtlich der Infrastrukturkostenbeteiligung wurden in der Bauordnung **unbestimmte Begriffe** verwendet. Es ist auch nicht klar definiert, welche Infrastrukturen durch die Festsetzung einer Baulandwidmung entstehen. Betrifft dies lediglich die Infrastrukturen, die für die Erschließung resp. die sinnvolle Nutzung des Grundstückes notwendig sind, wie Straße, Kanal, Leitungen etc.? Oder sind damit auch soziale Infrastrukturen wie Kindergärten, Schulen oder leistbares Wohnen gemeint? Im Moment wird eine Kostenbeteiligung bei beiden Kategorien eingefordert. (Hecht 2017, 5)

Die unbestimmten Bestimmungen im Gesetz und der große Spielraum verringern den **Rechtsschutz** und die Absicherungsmöglichkeiten auf Seiten des Investors resp. der Investorin. Die Gemeinde hat eine gewisse Übermachtstellung und auch das „Kräfteverhältnis“ kann unter Umständen sehr

unterschiedlich sein. Es ist jedoch erforderlich, dass die Verträge und die daran vereinbarten Leistungen „geeignet, erforderlich und verhältnismäßig“ sind. (Hecht 2017, 8)

Für die Investorensseite kann eine gewisse Benachteiligung darin bestehen, dass sie Infrastrukturkosten übernehmen müssen. (Hecht 2017, 9) Andererseits erfährt sie auch einen großen Wertgewinn durch die Planänderung.¹⁵⁰

Auch für die Stadt ist ein **nachvollziehbares, transparentes, stabiles und wenig angreifbares Modell** von Vorteil, um eventuell auftretenden Rechtsstreitigkeiten bestmöglich vorzubeugen. (Hecht 2017)

Dadurch, dass es kein einfaches, standardisiertes Verfahren gibt, kann das Instrument auch nur bei großen Projekten angewendet werden, wenn sich dieser aufwendige, lange Aushandlungsprozess auszahlt. (Schremmer 2017a)

Generell sollte die Kommunikation an die Bevölkerung verbessert werden, da öffentliche Gelder involviert sind und daher die Bevölkerung ein gewisses Anrecht darauf hat, zu erfahren, was damit passiert.

Ein erster Schritt wäre die generelle Veröffentlichung der städtebaulichen Verträge, da deren Inhalte auch von öffentlichem Interesse sind. Der Verhandlungsprozess an sich müsste nicht transparent gestaltet werden, da es da auch vielfach um strategisches Handeln der Vertragspartner und Vertragspartnerinnen geht. (Getzner 2017b)

Fraglich ist, ob neben der Anwendung von städtebaulichen Verträgen eine Mehrwertabgabe in Wien sinnvoll und möglich wäre. Eine gute Möglichkeit wäre wahrscheinlich, das aktuelle System transparenter und fairer, mehr in Richtung SoBoN in München, zu gestalten. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Allerdings gibt es auch in der Schweiz neben der formalisierten Mehrwertabgabe das Instrument der Verträge. Dort werden neben der Mehrwertabgabe weiterhin öffentlich-rechtliche Verträge¹⁵¹ zwischen Investor resp. Investorin und Gemeinde, etwa über die Übernahme von Erschließungsanlagen, vereinbart. (Hunyady 2017b)

Insgesamt ist es notwendig, dass die Rechts- und Planungssicherheit für beide Seiten verbessert wird, um so große Projekte besser abwickeln zu können und ein nachvollziehbares, transparentes Modell zu etablieren, das möglichst einheitlich ist und alle Projektwerber resp. Projektwerberinnen gleich behandelt.

10.3.7. Zusammenfassung und Fazit

Im Moment fehlt in Österreich die rechtliche Grundlage für die Einhebung einer Mehrwertabgabe. Bei der Ausgestaltung dieser Grundlage müssten die **verfassungsrechtlichen Grundsätze** der Gleichheit, das Sachlichkeitsgebot, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das Legalitätsprinzip sowie das Finanz-Verfassungsgesetz berücksichtigt werden.

Die **Unverletzlichkeit des Eigentums** hat in Österreich Verfassungsrang. Dieser Grundsatz unterliegt jedoch einem Gesetzesvorbehalt, durch den es möglich wird, durch einfache Gesetze, wie

¹⁵⁰ Siehe hierzu Kapitel 2.2.3 „Wertverändernde Wirkung des Instruments der Mehrwertabgabe“ Seite 20.

¹⁵¹ In Österreich wären es privatrechtliche Verträge.

etwa die Raumordnungsrechte, in dieses Eigentum einzugreifen. Durch die Einhebung einer Mehrwertabgabe würde der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums nicht gestört werden, da die Besitzverhältnisse nicht verändert werden würden.

Es gibt eine Diskussion, ob das Eigentum als Vollrecht verstanden werden soll oder ob die funktionelle Eigentumssicht die richtige ist. Handelt es sich bei Eigentum um ein **Vollrecht**, bedeuten raumordnerische Maßnahmen eine Einschränkung dieses Vollrechts. Werden die raumordnerischen Maßnahmen geändert resp. erweitert, bedeutet dies lediglich eine Reduzierung von belastenden Eigentumsbeschränkungen. Dementsprechend muss jede Wertsteigerung dem Eigentümer resp. der Eigentümerin zugutekommen. In diesem Rechtsverständnis wäre die Einhebung einer Mehrwertabgabe nicht möglich. Daneben gibt es noch die **funktionelle Eigentumssicht**, die raumordnerische Festlegungen als Teil des Liegenschaftseigentums versteht. Eine Änderung resp. Erweiterung dieser Festlegung bedeutet daher eine Erweiterung der Nutzungsbefugnisse, für die die Raumordnung verantwortlich ist. Deshalb ist die Einhebung einer Mehrwertabgabe auch gerechtfertigt.

Die **Umwidmung** von Bauland in Grünland bedeutet eine Wertminderung und eine Einschränkung des Eigentums. Dies ist zulässig, sofern sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismäßig ist. Es gibt allerdings verfassungsmäßig keine Verpflichtung zur Leistung einer Entschädigung. In den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer werden Vermögensnachteile aber durchaus entschädigt, der Umfang variiert jedoch. Für erhebliche Eigentumsbeschränkungen ist sicher eine Entschädigung fällig. Dieser Logik folgend wäre für eine erhebliche Planungsbegünstigung auch eine Abgabe notwendig.

Privatrechtliche Vereinbarungen im Bereich der Raumplanung sind mittlerweile in allen österreichischen Bundesländern zulässig. Sie unterliegen jedoch dem **Koppelungsverbot**, das heißt es darf keine zwingende Verknüpfung zwischen privatrechtlicher Vereinbarung und Erstellung resp. Änderung eines raumordnerischen Plans geben. Bei diesen Vereinbarungen muss unbedingt die Planungshoheit der Gemeinde gewahrt bleiben. Hauptsächlich wird die Vertragsraumordnung zur Baulandmobilisierung eingesetzt. Aber auch die Kostenübertragung, etwa für die Planung oder die Erschließung, wird in manchen Bundesländern geregelt.

Wien kennt seit 2014 **städtebauliche Verträge**. Ihre rechtliche Ausgestaltung erlaubt ein breites Feld der Anwendungen. Sie können unter anderem zur Infrastrukturkostenweitergabe genutzt werden. Im Moment gibt es bei diesem Instrument kein standardisiertes Verfahren und es beruht ausschließlich auf Verhandlungen. Auch ist bis jetzt nur ein solcher Vertrag veröffentlicht worden. Deshalb steht das Instrument immer wieder von Seiten der Fachwelt und den Immobilienträger in der Kritik, keine ausreichende Rechts- und Planungssicherheit zu geben und nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar zu sein. Das Instrument ist definitiv ein Schritt in die richtige Richtung, hat jedoch noch Adaptierungsbedarf.

Grundsätzlich stehen die rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich der Einführung einer Mehrwertabgabe nicht entgegen. Die verfassungsrechtlichen Regelungen würden den nötigen Rahmen vorgeben. Daneben gäbe es einige Regelungen in den Bundesländern, die berücksichtigt werden müssten, damit es beispielsweise nicht zur doppelten Einhebung von Infrastrukturkosten kommt.

10.4. Notwendigkeit der Einführung in Österreich

*„Eine Widmungsabgabe ist ökonomisch und planerisch sinnvoll.“
(Müller-Jentsch 2012, 14)*

Im Moment gibt es noch keine Mehrwertabgabe in Österreich. (Akyürek/Urtz 2012, 71) Für die Einführung einer Mehrwertabgabe sprechen aus österreichischer Sicht mehrere Umstände.

Im Moment werden in Österreich die Chancen, die sich durch eine Wertsteigerung ergeben, bei dem oder der Planungsbegünstigten belassen, während ihnen die eintretenden Werterhöhungen vollumfänglich zukommen. (Fröhler et al. 1977, 11) Es werden also die **Planungskosten sozialisiert**, während die **Planungsgewinne privatisiert** werden. Da die Planungsmehrwerte ein sogenannter „unverdienter Verdienst“ ist, da der Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin keinen Beitrag zur Schaffung des Mehrwertes geleistet hat, wird es als oftmals als ungerecht empfunden, dass ihnen der gesamte Widmungsgewinn zugutekommt. Durch die Mehrwertabgabe könnte eine gerechtere Verteilung erzielt werden.

Vor allem in der Planungspraxis gewinnen finanzielle Aspekte, etwa Widmungsgewinne, an Bedeutung. Grundsätzlich sind die Regelungen des **österreichischen Raumordnungsrechts** weitgehend **„finanzblind“**, da vermögensverändernde Wirkungen nur eingeschränkt berücksichtigt werden. Es findet keine Belastung der Vorteile resp. Gewinne statt. (Kanonier 2014, 16) Die Nachteile werden, je nach Bundesland, in unterschiedlichem Maße entschädigt.¹⁵²

Die Planwertabgabe stellt das Gegenstück zum **Planentschädigungsanspruch** dar. Die Entschädigung von Vermögensverlusten, die durch eine Planänderung entstehen, sind in der österreichischen Rechtslage grundsätzlich¹⁵³ vorgesehen. Eine Abführung von Widmungsgewinnen an die öffentliche Hand ist im Gegenteil dazu nicht vorgesehen. (Getzner 2017a, 6) „Die Reaktion auf Eigentums- und Eigentumswertveränderungen durch Maßnahmen der öffentlichen Hand, insbesondere durch Planungsmaßnahmen, muss kongruent sein.“ (Fröhler et al. 1977, 10) Es gilt „Wer Entschädigungen fordert, muß die Mehrwertabschöpfung bejahen.“ (Fröhler et al. 1977, 11) Der Planwertausgleich ist ein Kennzeichen dafür, ob sich ein Staat um eine **wirksame Raumordnung** bemüht, da der Planwertausgleich versucht „die durch Planung bedingten funktionellen Eigentumsveränderungen zu harmonisieren.“ (Fröhler et al. 1977, 17) Dies ist im Moment in Österreich nicht der Fall. Hier ist also ein **Ungleichgewicht** zwischen der Entschädigung von Planungsminderwerten und der Abschöpfung von Planungsmehrwerten gegeben.

Raumplanung erfüllt eine bedeutende Aufgabe für die Öffentlichkeit. Deshalb wäre eine breitere Finanzierungsbasis zu empfehlen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Durch die Einführung einer Mehrwertabgabe könnte eine **zusätzliche Einnahmenquelle** geschaffen werden.

¹⁵² Für eine nähere Erläuterung zu Entschädigungen siehe Kapitel 10.3.3.2 „Enteignung und Eigentumsbeschränkungen“ Seite 162.

¹⁵³ Für eine nähere Erläuterung zu Entschädigungen siehe Kapitel 10.3.3.2 „Enteignung und Eigentumsbeschränkungen“ Seite 162.

Die Gemeinden sind durch die **Tragung der Aufschließungs- und Infrastrukturkosten** immer höheren finanziellen Belastungen ausgesetzt, die vor allem in Hinblick der öffentlichen Finanzsituation als kaum mehr finanzierbar erscheinen.¹⁵⁴ (Fröhler et al. 1977, 9)

Um Flächen als Bauland widmen zu können, müssen **gewisse Infrastrukturen vorhanden** sein. Die Schaffung dieser Infrastrukturen wird als Aufgabe der Allgemeinheit gesehen. (Fröhler et al. 1977, 9) Laut Niederösterreichischem Raumordnungsgesetz §14 Abs. 2 Z. 6 muss „eine ordnungsgemäße Wasserversorgung und eine ordnungsgemäße Abwasserentsorgung als Grundausrüstung“ vorhanden sein. Außerdem müssen neugewidmete Baulandflächen laut §14 Abs. 2 Z. 4 NÖ ROG durch funktionsgerechte öffentliche Verkehrsflächen erschlossen sein. Außerdem soll bei Wohnbauland eine ausreichende Versorgung mit Freizeit- und Erholungseinrichtungen gegeben sein. (§14 Abs. 2 Z 9 NÖ ROG) Die Herstellung dieser Infrastrukturen kostet den Gemeinden viel Geld.

Auch in Österreich gab es auf kommunaler Ebene, ähnlich wie bereits am Beispiel München dargelegt, Fälle, dass die Gemeinde **nicht über ausreichende finanzielle Mittel** verfügen konnte, um notwendige Infrastrukturen wie etwa Schulen oder Kindergärten zu errichten. Eine Möglichkeit ist dann, dass das Land einspringt oder dass in Kooperation mit einer gemeinnützigen Bauvereinigung die öffentlichen Infrastrukturen errichtet werden. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Die Einnahmen durch die Mehrwertabgabe könnten zur Finanzierung für diese öffentlichen Infrastrukturen herangezogen werden.

Der örtlichen Raumplanung in Österreich kommen **zwei Hauptaufgaben** zu. Einerseits eine Ordnungsfunktion, die die zukünftige Art und Weise der Nutzung von Grundstücken festlegt. Andererseits eine Leistungsfunktion, der sie durch die Bereitstellung von Infrastrukturen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge nachkommen muss. (Stoiss 1998, 8) Vor allem die Leistungsfunktion wird auf Grund geringerer kommunaler Finanzmittel immer mehr zur Herausforderung für die Gemeinden. Die Zweckbindung der Mittel aus der Mehrwertabgabe könnte hier Abhilfe schaffen.

Im Bereich des **leistbaren Wohnraums** sind im Moment die hohen Grundstückspreise die größte Herausforderung. Um die Lücke von etwa 7.000 geförderten Wohnungen pro Jahr schließen zu können, müssten billigere Grundstücke zur Verfügung stehen. (Zoidl 2017) Durch die Einführung der Mehrwertabgabe könnten einerseits die Grundstücke etwas billiger werden¹⁵⁵, andererseits wäre es möglich die eingenommenen Mittel für den Grundstücksankauf einzusetzen.

Das Instrument der **städtebaulichen Verträge** in Wien kommt dem Instrument einer Mehrwertabgabe in Österreich am nächsten. Allerdings wird die angewandte Praxis des Instruments oft als **intransparent** bezeichnet.

So wurden etwa die Verträge bei den Projekten „Danube Flats“ und beim Heumarkt von der Volksanwaltschaft als „Gefälligkeitswidmungen für Investoren“ bezeichnet. Der Anwalt Hecht, der

¹⁵⁴ Obwohl diese Aussage aus den 70er Jahren stammt, hat sie nichts an ihrer Aktualität verloren und trifft noch immer zu. Dadurch wird auch deutlich, dass ein Handeln der öffentlichen Hand dringend nötig ist.

¹⁵⁵ Siehe hierzu Kapitel 11.5.2 „Auswirkungen auf die Bodenpreise“ Seite 199.

maßgeblich an den Verhandlungen beteiligt war, sieht das nicht so. Laut ihm haben intensive Vertragsverhandlungen, die auch lange gedauert haben, stattgefunden. (Putschögl 2017b)

Die **Rechtssicherheit an Grund** und Boden ist für viele Aspekte von großer Bedeutung und Voraussetzung für diese, etwa das wirtschaftliche Wachstum, Beschäftigung, soziale Gerechtigkeit, Demokratie und den Schutz der Umwelt. Eine Investition in die Zukunft ist nur möglich, wenn es möglich ist mit Grund und Boden langfristig und berechenbar zu planen. Herrscht eine Rechtsunsicherheit vor, kann das zu großen, wirtschaftlichen Nachteilen führen. (Sadjadi 2004, 7) Deswegen ist es von essentieller Bedeutung ein Modell zu etablieren, dass Rechtssicherheit garantiert und nach transparenten Rahmenbedingungen funktioniert.

Bei einem solchen Modell ist es auf jeden Fall wichtig, dass eine gerechte Behandlung aller Planungsbegünstigten erfolgt und alle gleich behandelt werden. Daher ist ein einheitliches, gerechtes Modell der Mehrwertabgabe wichtig, dass diese Behandlung sicherstellt. (Schremmer 2017a)

Dass die Wertsteigerungen aus Planungen komplett den begünstigten Eigentümern resp. Eigentümerinnen zufallen, bringt mit sich, dass die Raumplanung überdurchschnittlich **korruptionsanfällig** ist. Durch die Einführung und Durchführung eines Planwertausgleiches wären die Raumordnungspläne stärker am Gemeinwohl und den Planungszielen orientiert, da das private Interesse an Planungsmaßnahmen reduziert werden würde. (Hauer 2006, 29–30)

Durch die erste **Flächenwidmung wurde Vermögen** von Eigentümer resp. Eigentümerinnen von Grünland zu Eigentümer resp. Eigentümerinnen von Bauland **verschoben**. Die Öffentlichkeit hat ein Interesse an der Ordnung des Staatsgebiets, wodurch die Flächenwidmung gerechtfertigt wird. Ob dies allerdings auch die Umverteilung von Vermögen rechtfertigt, ist fraglich. Die erste Flächennutzungsregulierung, die ohne einen flankierenden Planwertausgleich durchgeführt wurde, hat „zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden, also gleichheitswidrigen, staatlich verursachten Vermögensverschiebung geführt“. (Hauer 2006, 29)

Die Preise für **Grund und Boden steigen** in Österreich, vor allem in den Ballungsräumen, sehr stark. Dadurch entsteht der Eindruck, dass der Bodenmarkt nicht mehr richtig funktioniert und hier ein staatlicher Eingriff notwendig wäre.¹⁵⁶ (Fröhler et al. 1977, 9) Boden ist weiterhin ein beliebtes Anlageobjekt. Durch Renditeüberlegungen und Spekulationen mit Grund und Boden steigt die Nachfrage nach dem unvermehrbares Gut weiter. Dadurch sind teilweise immense Bodengewinne möglich, die zu hohen Preisen führen. (Fröhler et al. 1977, 47) Grund und Boden ist in Österreich verhältnismäßig gering besteuert, wodurch seine Attraktivität als Vermögensanlage weiter steigt. (Lechner 2006, 38) Die Mehrwertabgabe kann durch die richtige Ausgestaltung eine **preisdämpfende und baulandmobilisierende Wirkung** haben und ihre Einführung würde eine zusätzliche Abgabenlast auf Grund und Boden bedeuten.¹⁵⁷

In mehreren **Fachdokumenten**, beauftragt von der öffentlichen Hand, wird zum Ausdruck gebracht, dass das Instrument einer Mehrwertabgabe diskutiert werden soll.

¹⁵⁶ Obwohl diese Aussage aus den 70er Jahren stammt, hat sie nichts an ihrer Aktualität verloren und trifft noch immer zu. Dadurch wird auch deutlich, dass ein Handeln der öffentlichen Hand dringend nötig ist.

¹⁵⁷ Für eine nähere Erläuterung siehe Kapitel 11.5 „Auswirkungen des Modells“ Seite 199.

Im derzeit gültigen **Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011)** steht, dass „Finanzierungen aus dem Planungsmehrwert zu diskutieren“ sind. (ÖROK 2011, 57) Auch im **Baukulturreport 2011** wird die Abschöpfung von Widmungsgewinnen diskutiert und es wird festgehalten, dass „eine Grundlagenstudie über die rechtlichen Möglichkeiten und mögliche Modelle für Österreich ... jedoch wichtige Voraussetzungen für eine politische Bewertung“ sind. (plattform baukultur 2011, 15–16) Hier wird deutlich, dass im Moment eine Grundlage für eine fundierte öffentliche Diskussion fehlt.

Um die Ziele der Raumordnung in Österreich zu verwirklichen, wurden in den einzelnen **Raumordnungsgesetzen Grundsätze** definiert, die zur Zielerreichung beitragen sollen. Dazu zählt auch eine aktive Bodenpolitik der Gemeinden. (Lienbacher 2016, 491) Die Einführung einer Mehrwertabgabe würde einer solchen aktiven Bodenpolitik entsprechen¹⁵⁸ und ist daher für die Verwirklichung der raumordnerischen Zielsetzungen in Österreich zu empfehlen.

Außerdem kann die Mehrwertabgabe durch die Generierung von monetären Mitteln auch zu diversen Raumordnungszielen beitragen, etwa „die Verbesserung einer funktionsfähigen Infrastruktur“ (Oö. ROG 1994)

Diverse Aspekte belegen also die Notwendigkeit einer Einführung der Mehrwertabgabe in Österreich.

10.5. Umsetzungsstand in Österreich

In Österreich und dem deutschsprachigen Raum gab es vor allem in den **70er Jahren** eine ausgeprägte Diskussion über das **Verhältnis zwischen Raumplanung und Eigentum**. Dabei wurden vor allem die Fragen diskutiert, ob es sich bei Eigentum um ein Vollrecht handelt und inwieweit die Raumplanung in das Eigentum eingreifen darf.

Auch die Einführung eines Planwertausgleiches wurde diskutiert. Diese Diskussion zog eine **beachtliche wissenschaftliche, aber vor allem politische Resonanz** nach sich (Korinek 1977, 72), verebte jedoch wieder. Zu diesem Themenkomplex wurden damals zahlreiche Publikationen veröffentlicht. So stellte etwa Oswald von Nell-Breuning in „**Gerechter Bodenpreis**“ aus dem Jahr 1970 fest, dass „die unverdienten Gewinne voll den Bodenverkäufern überlassen bleiben müssen, insbesondere dann nicht, wenn die Wertsteigerungen nicht zufällig, sondern durch Erschließungsmaßnahmen der Gemeinde bewirkt werden. Es muß also überdacht werden, ob die Gewinne aus Wertsteigerungen nicht zumindest zum Teil auf die Allgemeinheit übertragen...“. (von Nell-Breuning 1970, 7) Auch Karl Korinek stellt im dem Buch „**Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz und Raumplanung**“ aus dem Jahr 1977 Überlegungen zur Mehrwertabgabe an, kam aber zum Schluss, dass die Adaptierung der Grundsteuer zur Einhebung von Widmungsgewinnen im Gegensatz zur Etablierung eines neuen Instruments des Planwertausgleichs zu empfehlen ist. (Korinek 1977, 75–77)

In den **90er Jahren** gab es erneut eine rechtspolitische Diskussion über das Instrument der Mehrwertabgabe. (Ginzinger 2011, 1) **In jüngster Zeit** ist die Diskussion in Österreich wieder verstärkt aufgeflammt. Bisher gab es jedoch nur einmal den **Versuch, eine Mehrwertabgabe auf**

¹⁵⁸ Nähere Informationen zur aktiven Bodenpolitik im 2.2.1 „Die Mehrwertabgabe als bodenpolitisches Instrument“ Seite 17.

Landesebene einzuführen, nämlich in Tirol. In anderen Bundesländern wurde das Modell diskutiert oder von relevanten politischen Vertretern und Vertreterinnen gefordert. Bisher kam es jedoch noch nie zu einer Realisierung dieser Forderungen. Ob der politische Wille zur Einführung eines solchen Modells gegeben ist, bleibt fraglich.

Von der **Raumplanungsfachwelt** wird das Instrument schon lange gefordert und grundsätzlich auch befürwortet. Aus politischer Sicht ist es ein Aushandlungsprozess und da es in gewisser Form auch um Eigentumseingriffe geht, ist dieser Prozess in Österreich relativ schwierig. Unter anderem auch weil die Sozialpflichtigkeit in Österreich gesetzlich nicht so dezidiert verankert ist, wie etwa in Deutschland. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Diese rege Diskussion, die immer wieder aufkommt, zeigt durchaus, dass zumindest ein gewisses Interesse besteht und von gewissen Akteuren und Akteurinnen auch eine Notwendigkeit der Einführung in Österreich empfunden wird. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die bisherigen Entwicklungen gegeben.

10.5.1. Tiroler Modell

2010 enthielt der Entwurf zur Novelle des **Tiroler Raumordnungsgesetzes** einen Vorschlag zur **Einführung der Mehrwertabgabe**. Die Abgabe sah einen Abschöpfungssatz von 10% des Widmungsgewinnes bei aufwertenden Widmungen vor und war als ausschließliche Landesabgabe gedacht. 6% der eingehobenen Abgabe sollte dabei dem **Land** zur Deckung der Verwaltungskosten zukommen. Die restlichen Einnahmen sollten dem **Tiroler Bodenfonds** zugutekommen, um so einen vermehrten Kauf von Grundstücken zu ermöglichen. Mittels dieser Grundstücke sollte der soziale Wohnungsbau unterstützt werden. (Wieser/Schönbäck 2011, 269–270) Das Ziel der Einführung der Mehrwertabgabe wäre also die Umverteilung von privaten Grundeigentümern und Grundeigentümerin zum öffentlichen Sektor und im weiteren an Anspruchsberechtigte im sozialen Wohnbau gewesen. (Wieser/Schönbäck 2011, 276)

Die **Wertsteigerung** sollte durch ein Sachverständigengutachten für Liegenschaftsbewertung ermittelt werden. Die Abgabe wäre vom Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin oder dem oder der Bauberechtigten zu leisten. Lediglich der Tiroler Bodenfonds wäre von der Leistung dieser Abgabe ausgenommen worden. (Wieser/Schönbäck 2011, 270)

Als **Bemessungsgrundlage** sollte die gesamte Wertsteigerung, ausgelöst durch eine Umwidmung, anhand von Schätzwerten und „nicht durch Transaktionen objektivierte Grundstückswerte (Marktwerte)“ herangezogen werden. (Wieser/Schönbäck 2011, 275) Bei den umwidmungsbedingten Wertsteigerungen wurde nicht zwischen staatlichen Maßnahmen, etwa die Bereitstellung von Infrastruktur, und privaten Maßnahmen, etwa Hangverflachungen, unterschieden. Da der Abgabesatz aber mit 10% ohnehin sehr niedrig war und die meisten wertsteigernden Maßnahmen von der öffentlichen Hand ausgingen, sah man darin kein großes Problem. Um die **Baulandmobilität** zu erhöhen, sollten ortsübliche Schätzwerte nach Wirksamwerden der Widmung zur Berechnung verwendet werden. Wäre die Abgabe erst bei Übertragung resp. Transaktion des Grundstückes fällig geworden, wäre keine mobilisierende Wirkung vorhanden gewesen. Die Verwendung von Schätzwerten bietet aber eine rechtliche Angriffsfläche und hätte unter Umständen zu rechtlichen Anfechtungen der Werte geführt. Allerdings können auch Transaktionspreise Verzerrungen

unterliegen. (Wieser/Schönböck 2011, 275) Die Fälligkeit der Abgabe wäre mit dem Inkrafttreten der jeweiligen Widmung gegeben gewesen. (Ginzinger 2011, 1)

Sollte die Fläche rückgewidmet oder in eine Widmung mit niederem Wert geändert werden, so wäre auf Antrag des resp. der ehemals Planungsbegünstigten die geleistete Mehrwertabgabe (anteilig) zurückzuzahlen. (Ginzinger 2011, 2)

Die **Einnahmen durch die Mehrwertabgabe** würden stark schwanken, da die Preise für Grundstücke abhängig von der Lage im Bundesland stark unterschiedlich sind und die zukünftigen Widmungen nicht vorhersagbar sind. Durchschnittlich gibt es in Tirol im Jahr etwa 1.200 Widmungsfälle. Für das Jahr 2008 ergab eine Schätzung einen widmungsbedingten Wertgewinn im Bereich des Baulandes von etwa **104 Mio. €**. Davon wären dann 10%, also etwa 10,4 Mio. €, an die öffentliche Hand fällig geworden. (Wieser/Schönböck 2011, 270)

Das Tiroler Modell hätte mehrere **Verteilungswirkungen** gehabt. Einerseits natürlich eine direkte Umverteilung der finanziellen Mittel von den Privaten zum Tiroler Bodenfonds, einer privatrechtlichen Einrichtung der öffentlichen Hand, und in weiterer Folge eine indirekte Umverteilung vom Bodenfonds zu den Privaten durch die Abgabe von Grundstücken zu angemessenen Preisen. Auch zwischen den Gemeinden wäre es zu einer Umverteilung hin zu den Gemeinden, in denen der Bodenfonds aktiv ist, gekommen. In der Regel wäre das eine Umverteilung von reicheren zu ärmeren Gemeinden gewesen. (Wieser 2012, 26)

Vor allem in **Tirol** wäre die Einführung einer Mehrwertabgabe von großem Interesse gewesen, da die Baulandpreise vergleichsweise hoch sind, die Bevölkerung in den letzten Jahren stark gewachsen ist und der Tourismus, Hand in Hand mit einem hohen Platzverbrauch, eine große Rolle spielt. Durch die Topographie Tirols ist der Dauersiedlungsraum vergleichsweise klein. (Wieser/Schönböck 2011, 271)

Vor allem von Seiten der Gemeinden gab es großen Widerstand, weshalb der Entwurf schlussendlich **nicht umgesetzt** wurde. (Wieser/Schönböck 2011, 269–270) Der **Gemeindeverband Tirol** vertrat die Meinung, dass die eingenommen Abgaben den Gemeinden zugutekommen sollten (Tiroler Gemeindeverband 2010, 3), da bei ihnen auch die hohen finanziellen Aufwendungen der Erschließung entstehen. Außerdem wäre die Verwaltung zweckmäßiger und einfacher, wenn die Einnahmen direkt an die Gemeinden kommen und nicht erst über Umwege durch den Bodenfonds. Sie sehen die Mehrwertabgabe als zu starken Eingriff in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, da diese nicht über die Verwendung und Vorschreibung der Abgabe entscheiden könnten. Anstatt der Widmungsabgabe wurde ein vorgezogener Erschließungsbeitrag vorgeschlagen. (Tiroler Gemeindeverband 2010, 15)

Sonderfall Kitzbühel: Da in Kitzbühel eine hohe Nachfrage nach Flächen von Nicht-Einheimischen ausgeht, die Baulandpreise sehr hoch sind und Einheimische Probleme haben, leistbares Bauland zu bekommen, wurde eine Sonderregelung eingeführt. Die Umwidmung einer Fläche geschieht nur, wenn ein Teil dieser Fläche der Stadt zu einem Preis von 50€/m² verkauft wird. Ähnliche Modelle gibt es auch im Wiener Umland. (raumplanung.at 2012, 5)

10.5.2. Diskussion in weiteren Bundesländern

Auch in **anderen Bundesländern** gab es von politischer Seite, etwa im Jahr 2012 durch den Wiener Stadtrat Ludwig, die Forderung der Einführung einer Mehrwertabgabe. Laut einer Kalkulation entstehen in **Wien** durchschnittlich etwa 80 Millionen Euro Widmungsgewinne. Die damalige Stellungnahme schlug eine Abschöpfung von 25% vor, was eine hohe Zusatzeinnahme, nämlich 20 Millionen Euro, für die Gemeinde bedeuten würde. Nach Abzug der Verwaltungskosten von 6% wären noch immer 18,8 Millionen Euro verfügbar. Diese sollten für die Stadtentwicklung und den öffentlichen Wohnbau zweckgewidmet werden. Schlussendlich wurde der Vorschlag bei der Änderung der Wiener Bauordnung nicht berücksichtigt, unter anderem möglicherweise wegen der zu optimistisch eingeschätzten Ertragslage. (Russo 2016, 57) Auch die NEOS-Politikerin Beate Meinl-Reisinger spricht sich für fixe Prozentsätze der Umwidmungsgewinne, die der Stadt zukommen sollen, aus. (Krutzler 2015)

Auch in der **Steiermark** gab es vor dem Entwurf zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes 2010 eine Diskussion über die Einführung einer Planungsmehrwertabgabe in der Höhe von 15-25%. Da keine politische Einigung erzielt werden konnte wurde der Vorschlag nicht in den Entwurf aufgenommen. (raumplanung.at 2012, 4)

Die ehemalige **Salzburger** Landeshauptfrau Gabi Burgstaller von der SPÖ forderte über längere Zeit eine Mehrwertabgabe, die sie bis 2014 einführen wollte. Die Abgabe sollte eine Höhe von 25% haben und den Gemeinden für Wohnbau und für Betriebsansiedelungen zur Verfügung stehen. (salzburg.ORF.at 2012) Durch die Mehrwertabgabe wurde im Bundesland Salzburg ein zweistelliger Millionenbetrag pro Jahr erwartet. (raumplanung.at 2012, 5) Schlussendlich kam es auch hier nicht zu einer Einführung.

10.6. Zusammenfassung und Fazit der aktuellen Situation

Um ein **Modell der Mehrwertabgabe für Österreich** zu entwerfen, ist es zuvor notwendig die exakten Gegebenheiten zu kennen. Dazu wurde im vorliegenden Kapitel die raumplanerische Praxis und ihre Verstrickungen mit finanziellen Aspekten analysiert.

Die **Raumplanung in Österreich** vergibt oder beschränkt Nutzungsmöglichkeiten, was im Regelfall wertsteigernde oder wertmindernde Auswirkungen hat. Die Raumplanung verursacht aber auch hohe Kosten. Einerseits fallen für die Gemeinde Planungs- und Verwaltungskosten an. Andererseits sind die neuen Bauflächen zu erschließen und die nötige Infrastruktur bereitzustellen.

Auf Grund und Boden gibt es in Österreich zahlreiche **Steuern**. Neben der Grundsteuer, der Bodenwertabgabe und der Grunderwerbssteuer ist vor allem die Immobilienertragssteuer bei der Diskussion der Mehrwertabgabe von Interesse. Diese wird oftmals als eine Art Mehrwertabgabe bezeichnet und manche gehen davon aus, dass durch ihre Einführung im Jahr 2012 die Etablierung einer Mehrwertabgabe unmöglich geworden ist. Die Einführung einer Mehrwertabgabe auf Landesebene wäre aber trotzdem möglich, da die Immobilienertragssteuer bei der Veräußerung von Flächen anknüpft, während die Mehrwertabgabe bei einer Planänderung fällig werden würde. In Österreich gibt es im Moment keine Steuer, die bei der Umwidmung oder Aufzoning von Flächen anknüpft, weshalb der Einführung einer Mehrwertabgabe aus steuerrechtlicher Sicht nichts im Wege stehen würde.

Bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe wären mehrere **rechtliche Gegebenheiten** zu berücksichtigen, nämlich die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit, das Sachlichkeitsgebot, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das Legalitätsprinzip, sowie das Finanz-Verfassungsgesetz.

Die Mehrwertabgabe wird auf Basis einer **funktionellen Eigentumssicht**, die besagt, dass die Nutzungsmöglichkeiten einer Fläche werden durch die Raumordnung der öffentlichen Hand geschaffen werden, argumentiert. Da im Moment in Österreich wertmindernde Planungen je nach Bundesland zumindest in einem gewissen Umfang abgegolten werden, gibt es ein **Ungleichgewicht** zwischen der Entschädigung von Planungsminderwerten und der Abschöpfung von Planungsmehrwerten. Dieser Aspekt würde für die Einführung einer Mehrwertabgabe sprechen.

Aus **rechtlicher Sicht** gäbe es keine aktuell geltende Regelung, die diesem Vorhaben entgegenstehen würde. Es gilt nur landesrechtliche Bestimmungen zu beachten resp. bei der Berechnung der Abgabe zu berücksichtigen, um eine doppelte Kostenabschöpfung zu verhindern.

Insgesamt sprechen diverse Aspekte für die Einführung einer Mehrwertabgabe in Österreich. Die drei wichtigsten Argumente sind einerseits die **Herstellung des Planungsausgleichs** wie bereits oben beschrieben. Außerdem werden im Moment die Kosten für die Planung sozialisiert, während die Gewinne aus wertsteigernde Planungen zu 100% bei dem Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin verbleiben. Da es sich dabei um unverdiente Profite handelt, könnte die Mehrwertabgabe dieser **Ungerechtigkeit** entgegen wirken. Abschließend gibt es derzeit **kein Instrument**, das die Aufgaben der Mehrwertabgabe erfüllt. Lediglich in Wien gibt es ein ähnliches Instrument, welches aber immer wieder wegen **Intransparenz** in Kritik steht.

Deshalb wäre es für Österreich von großer Bedeutung, ein nachvollziehbares, transparentes System, das für die nötige Rechts- und Planungssicherheit aller Beteiligten sorgt, zu etablieren.

11. Anwendungsmodell der Mehrwertabschöpfung für Österreich

Die Mehrwertabschöpfung ist ein **komplexes Instrument** mit vielen Aspekten in der detaillierten Ausgestaltung. (Lechner 2006, 47) Die genaue Wirkung des Instruments ist stark von dieser Ausgestaltung abhängig. (Müller-Jentsch 2012, 13) Deshalb ist eine adäquate Ausgestaltung von großer Bedeutung, damit die Abgabe praktikabel ist und keine Mängel aufweist, um so auch wirklich angewendet werden zu können. (Lechner 2006, 47)

Die Etablierung einer Mehrwertabschöpfung bedarf einer **inhaltlichen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung**. (Eberle 2007, 73) Die Mehrwertabschöpfung verfügt über qualitative Abgabedimensionen, die den sachlichen, räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereich umfassen. (Lechner 2006, 44) Die quantitativen Abgabedimensionen umfassen die Werterfassung und die Berechnung der Wertdifferenz und des Abgabesatzes. (Lechner 2006, 45)

Im Folgenden werden für die unterschiedlichsten Aspekte die möglichen Optionen aufgezeigt. Für jeden der Aspekte wird ausgehend von den vorher geschilderten Anwendungsbeispielen aus der Praxis und der aktuell bestehenden Situation in Österreich aus der fachlichen Perspektive der Raumplanung eine Empfehlung für die geeignetste Lösung für Österreich gegeben. Das Ziel dieses Textes ist es, ein **einheitliches, faires, transparentes und nachvollziehbares Modell** für Österreich zu entwickeln, dass die bestehenden Bedingungen beachtet und dessen Anwendung prinzipiell möglich wäre.

Grundsätzlich ist das hier vorgestellte Anwendungsmodell eine Empfehlung und ein grober Vorschlag. Die erarbeitete Ausgestaltung sollte für **alle Bundesländer Österreichs** als Grundlage dienen können, die jedoch auf die örtlichen Gegebenheiten und Herausforderungen anzupassen ist. Diese Anpassung ist natürlich auch ein (politischer) Aushandlungsprozess.

11.1. Notwendigkeiten bei der Einführung des Instruments

Vor resp. bei der Einführung der Mehrwertabschöpfung sind einige Aspekte zu beachten, damit das Vorhaben gelingen kann.

Problematisch bei der Diskussion resp. Einführung des Modells ist, dass es für viele, auch auf politischer Seite, noch immer ein sehr abstraktes Modell ist. Es handelt sich um ein komplexes Instrument, dessen Grundgedanke unter Umständen nicht so leicht zu verstehen ist. (Lähns Hänggi 2017) Deshalb ist es wichtig, dass bei einer Einführung eine klar **nachvollziehbare, transparente Diskussion** zu den Vor- und Nachteilen und der Notwendigkeit des Instruments, auch in der Öffentlichkeit, geführt wird. Vor allem da keine reellen Geldwerte fließen und es dadurch unter Umständen schwierig ist, nachzuvollziehen woher der Mehrwert kommt, ist diese Argumentation notwendig.

Um die Planungsbetroffenen und die Öffentlichkeit hinsichtlich der gegebenen Problemstellungen zu sensibilisieren ist eine laufende und umfassende Information notwendig. Dadurch kann auch eine **höhere Akzeptanz** des Instruments und ein Problemverständnis erreicht werden. (Stoiss 1998, 70) Durch ein breites Verständnis für die Notwendigkeit des Instruments, kann dieses ein Erfolg werden und auch längerfristig durchgesetzt werden. (Stoiss 1998, 121)

Durch die Einführung einer Mehrwertabschöpfung ergeben sich auch **neue Anforderungen an die Verwaltung**. Daher ist es notwendig die erforderlichen Kenntnisse an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu vermitteln. (Stoiss 1998, 121) Die Einführung einer Mehrwertabschöpfung in Österreich wäre nur sinnvoll, wenn der Verwaltungsaufwand überschaubar wäre. (Müller-Jentsch 2012, 13) Da alle Gebietskörperschaften in Österreich eine langjährige Erfahrung bzgl. der Einnahme von Abgaben resp. Steuern haben, sollte der Verwaltungsaufwand überschaubar sein.

Bei der Einführung einer Mehrwertabschöpfung wäre eine **große Transparenz** und sehr **klare Verfahrensgrundsätze** des Modells, ähnlich wie bei dem Münchner Modell der SoBoN, notwendig. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Eine weitere Herausforderung ist sicherlich, die Abgabe so auszugestalten, dass sie die Mehrwerte, die durch Planänderungen entstehen, möglichst realistisch erfassen kann. (Lechner 2006, 44) Außerdem ist die **Wahrung von Grundrechten** ebenso wichtig, wie die Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. (Stoiss 1998, 113)

Je nach rechtlicher Verankerung des Modells kann es erforderlich sein sich zu überlegen, wie die letztendlich verantwortlichen Stellen davon überzeugt werden können, das Modell umzusetzen. Hier ist empfehlenswert auf eine schlüssige Argumentation zu setzen.

11.1.1. Akteure und Akteurinnen im Prozess

Unterschiedliche Akteure und Akteurinnen haben ein Interesse daran, die Erträge aus der Mehrwertabgabe zu nutzen resp. zu bekommen. Auf der einen Seite die **Privaten**, die das Eigentum an Flächen haben oder Flächen baulich realisieren wollen, auf der anderen Seite die **öffentliche Hand**, die durch ihre Planungen die Mehrwerte erzeugt und dadurch auch Kosten hat.

Die eine Gruppe ist die **öffentliche Hand**, falls ihnen einen Teil des gesteigerten Wertes zukommt. Dies können sowohl der **Bund**, die Länder als auch die Gemeinden sein. (Wieser 2011, 2) Vor allem für die **Gemeinden** bedeutet eine größere bauliche Entwicklung, verbunden mit der nötigen Umwidmung, meistens, dass auch die Nachfrage nach öffentlichen Gütern, wie öffentlicher Verkehr, Straßen, Schulen, Krankenhäuser oder ähnliches, deutlich steigt. Die Entwicklung der Gemeinden ist in Österreich stark mit dem **Finanzausgleich** verbunden. Die Gemeinden wollen mehr Bevölkerung anziehen, da sie dadurch mehr finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich¹⁵⁹ bekommen, auf der anderen Seite haben sie dadurch höhere Kosten für die Infrastruktur. Diese Kosten könnten sie mit den Mitteln aus der Mehrwertabgabe decken, weshalb ihr Interesse an der Teilhabe an einer solchen Abgabe sehr verständlich ist. (Wieser 2011, 3)

Auf der privaten Seite finden sich mehrere Akteure und Akteurinnen. Einerseits die bisherigen Eigentümer und **Eigentümerinnen von Agrarland**. Ferner profitieren **Wohnbauträger und -entwickler** von einer Planänderung, wenn sie das Grundstück vor der Änderung zu einem günstigeren Preis gekauft haben. Schlussendlich gibt es noch die bisherigen **Grundeigentümer** und Grundeigentümerinnen. (Wieser 2011, 2) Die private Seite ist jedoch in ihren Zielen sehr heterogen. Manche wollen lediglich zur eigenen Wohnraumversorgung ein Einfamilienhaus bauen, andere betreiben im großen Stil Siedlungsentwicklung.

¹⁵⁹ Wobei die hauptsächliche Zuteilung von Mitteln aus dem Finanzausgleich basierend auf der Bevölkerungszahl zu diskutieren wäre, was den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen würde.

11.2. Ausgestaltung des Instruments

Die Ausgestaltung des Modells kann, in Anlehnung an die zwei vorgestellten Praxismodelle München und Schweiz und die aktuelle Situation in Wien, grundsätzlich auf drei Arten erfolgen. Alle drei zielen zwar prinzipiell auf die Abschöpfung der Mehrwerte, die durch die Planung entstehen ab, haben aber dennoch eine andere Form der Abschöpfung resp. des Ausgleichs gewählt.¹⁶⁰ Alle Modelle verfügen über Vor- und Nachteile. Die drei Formen sind:

1. **Infrastrukturkostenweitergabe:** Entsprechend dem Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung würde es zu einer klar geregelten, ausschließlichen Kostenüberwälzung kommen, deren Fokus eher auf den Infrastrukturkosten und nicht so sehr auf den planungsbedingten Mehrwerten liegt.
2. **Mehrwertabgabe:** Entsprechend dem Schweizer Modell der Mehrwertabgabe würde es zu einer einheitlichen prozentuellen Wertabschöpfung der Planungsmehrwerte kommen.
3. **Privatrechtliche Verträge:** Die städtebaulichen Verträge in Wien als individuelle, projektbezogene, privatrechtliche Verträge verfolgen einen gemischten Ansatz. Sie überwälzen die Infrastrukturkosten nicht vollumfänglich, allerdings ist eine Übertragung von einer breiteren Palette an Infrastrukturkosten zulässig als in München. Die Leistung der privaten Seite erfolgt außerdem nicht in finanziellen Mitteln, sondern ausschließlich in Sachleistungen oder der Einräumung von gewissen Rechten. Auch gibt es keine klaren Regelungen zum Umfang der zu tragenden Kosten oder deren Art.

Grundsätzlich ist es so, dass die öffentliche Hand über eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber dem Immobilienentwickler resp. der Immobilienentwicklerin verfügt, wenn die gewünschte Widmung resp. Planänderung noch nicht umgesetzt wurde. Sobald diese Planänderung rechtskräftig ist, sinkt die Bereitschaft der privaten Seite Kosten zu übernehmen. (Meyer 2017b) Dieser Aspekt sollte in der Ausgestaltung des Instruments berücksichtigt werden.

11.2.1. Ausgestaltung als Infrastrukturkostenweitergabe

Das Modell der Infrastrukturkostenweitergabe entspricht der Überwälzung von ursächlichen Planungskosten an die Verursacher resp. Verursacherinnen, wie es in München gehandhabt wird.¹⁶¹

Dabei ist es nur möglich eine Übernahme von Kosten zu verlangen, die durch die bauliche Entwicklung ausgelöst worden sind, sogenannte **ursächliche Kosten**. (Meyer 2017b) Die Einführung eines solchen Modells würde in Österreich Vor- und Nachteile mit sich bringen.

Unter Umständen wäre ein solches Modell **leichter umzusetzen**. Da wirklich ausschließlich ursächliche Kosten weitergegeben werden, ist es für die abgabepflichtigen Personen leichter zu fassen und zu verstehen, wofür sie diese Abgabe leisten müssen. Dadurch wäre es wahrscheinlich auch leichter möglich, sie davon zu überzeugen, diese Abgabe zu leisten. Auch auf Grund seiner konkreten und exakten Berechnung wäre das Modell wahrscheinlich leichter durchsetzbar. Gibt es

¹⁶⁰ Hier soll differenziert werden zwischen der Tätigkeit Mehrwerte abzuschöpfen – Mehrwertabschöpfung – und dem Instrument/Modell der Mehrwertabgabe.

¹⁶¹ In München wird zusätzlich noch ein Beitrag zu leistbarem Wohnraum in der Stadt verlangt. Für nähere Informationen zum Modell siehe Kapitel 8 „Städtische Ebene – Sozialgerechte Bodennutzung in München“ Seite 85.

für das Modell klare Verfahrensgrundsätze ist für alle Seiten eine ausreichende Rechts- und Planungssicherheit gegeben.

Außerdem wäre die Infrastrukturkostenweitergabe leichter verständlich und besser argumentierbar, auch weil die Mehrwertabgabe etwas sehr Neues in Österreich wäre, was für viele sicherlich schwierig wäre nachzuvollziehen. (Schremmer 2017a)

Das Instrument der Infrastrukturkostenüberwälzung hätte eine bessere **juridische Deckung** als eine Widmungsabgabe und könnte daher geeigneter sein. Außerdem berührt die Infrastrukturabgabe den heiklen Bereich der **Eigentumsrechte** nicht. (Russo 2016, 61) Dennoch ist es möglich eine Mehrwertabgabe so auszugestalten, dass sie rechtlich eine sichere Grundlage hat.

Problematisch ist, dass es in Österreich in vielen Bundesländern bereits einen Beitrag zu den Erschließungskosten für das Grundstück gibt. Dieser ist jedoch in jedem Bundesland unterschiedlich geregelt, auch die Höhe des notwendigen Beitrags ist verschieden. Es handelt es sich dabei oftmals nur um Beiträge für Kanal, Wasser¹⁶² oder öffentliche Verkehrsflächen.¹⁶³ Notwendige soziale Infrastrukturen oder Grünräume werden nicht berücksichtigt.

Es ist außerdem nicht immer klar, welche Beiträge von den Grundeigentümern resp. Grundeigentümerinnen, der Gemeinde oder dem Bund geleistet werden. Viele Gemeinden wissen auch nicht genau, welche Kosten durch Neuaufschließungen von Bauland entstehen. Deshalb hat die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) im ÖREK 2011 gefordert, dass hier die notwendigen Informationen eingeholt werden müssen und so eine Kostenwahrheit bei den Aufschließungskosten erreicht wird. (ÖROK 2011, 57) Bei der Einführung eines Modells zur Infrastrukturkostenweitergabe gäbe es sehr viele potentielle **Überschneidungen**. Eine Anpassung des Instruments der Mehrwertabgabe an die bestehende, sehr unterschiedliche Rechtslage in den einzelnen Bundesländern erscheint schwierig und auch nicht unbedingt zielführend, da hier die Kosten bereits zu einem Teil weitergegeben werden. Die Adaptierung der bestehenden Rechtsnormen um eine vollumfänglichere Kostenüberwälzung zu erreichen, erscheint sinnvoller.

Problematisch könnte außerdem sein, dass die Infrastrukturfolgekostenüberwälzung wahrscheinlich mittels gewisser **Kostensätze** arbeiten würde. Um hier keine ungerechtfertigten Belastungen auszulösen wäre eine Anwendung von eher niedrigen Kostensätzen denkbar. Dadurch würden noch immer sehr hohe Kosten bei der öffentlichen Hand verbleiben.

Außerdem sollte bei einem solchen Modell auch die **Lage der Grundstücke** berücksichtigt werden, sodass für zentrale Grundstücke ein niedriger Beitrag fällig wird, als für Grundstücke, die weiter von anderen Siedlungsstrukturen und damit bestehender Infrastruktur entfernt liegen, sodass nicht die Zersiedelung gefördert wird. Die Errichtung von Infrastrukturen in periphereren Lagen ist überdies deutlich teurer.

Manche vertreten die Meinung, dass die Überwälzung von Kosten für die soziale Infrastruktur nur bei großen Projekten im Sinne der Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte. (Stoiss 1998, 120) Sollte es zur Etablierung eines solchen Modells kommen, ist im Sinne einer

¹⁶² Beispielsweise festgeschrieben im Oberösterreichischen Interessentenbeiträge-Gesetz §1 Abs. 1a und Abs. 1b (Interessentenbeiträge-Gesetz 1958)

¹⁶³ Beispielsweise festgeschrieben im Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz §25 Abs. 2 Z 3

Gleichbehandlung, die nach der Meinung der Autorin über den Prinzipien Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit steht, eine einheitliche Überwälzung von Kosten anzustreben.

11.2.2. Ausgestaltung als Mehrwertabgabe

Mit der Mehrwertabgabe soll die **Wertsteigerung**, die bei Grundstücken infolge von Planänderungen entsteht, **besteuert** werden. (Akyürek/Urtz 2012, 79) Diese Wertzuwächse entstehen durch Handlungen der öffentlichen Hand und ohne ein Zutun des Eigentümers resp. der Eigentümerin. Wertsteigerungen, die durch private Investitionen oder Änderungen der Nachfrage entstehen, werden bei der Mehrwertabgabe nicht berücksichtigt. Liegenschaften können also, selbst wenn es zur Einführung einer Mehrwertabgabe kommt, weiterhin als Einnahmequelle oder Kapitalanlage dienen. **Unverhältnismäßige Wertsteigerungen** auf Kosten der Allgemeinheit sollen jedoch unterbunden werden. (Fröhler et al. 1977, 58)

Für manche ist die Ausgestaltung der **idealen Mehrwertabgabe** aus ökonomischer, bodenordnungs- und gerechtigkeitspolitischer Sicht relativ klar. Sie wird möglichst früh abgeschöpft, umfasst alle planungs- und ausstattungsbedingte Vorteile und die Abschöpfung erfolgt vollumfänglich. Hier sind allerdings Abstriche notwendig, da durch eine Mehrwertabgabe so viele Disziplinen und ihre unterschiedlichen Interessen betroffen sind. (Locher 1992, 9–10)

Die Mehrwertabgabe verfolgt „in erster Linie **fiskalische Zwecke**“. Durch eine entsprechende baulandmobilisierende Ausgestaltung kann sie aber auch „materiell auf das Raumordnungsrecht einwirken“. (Akyürek/Urtz 2012, 75)

Die Mehrwertabgabe sollte **als Steuer ausgestaltet** werden und nicht als Gebühr, da sie zur Abschöpfung von Wertsteigerungen verwendet wird und nicht als Gegenleistung für die Widmungsänderung gedacht ist, was wäre bei einer Gebühr der Fall wäre. (Akyürek/Urtz 2012, 72) **Steuersysteme** müssen unter anderem transparent sein. Es müssen Informationen über die Regelungen und die bezahlten Steuern verfügbar sein und das System muss gerecht sein. (Getzner 2012, 151) Wenn die Grundsätze der Besteuerung und ihre Ziele offengelegt sind, ist auch die Akzeptanz der Bevölkerung dafür deutlich höher.

Die **prozentuelle Abschöpfung** von einem Teil der Widmungsgewinne wäre **leichter handhabbar** als die Infrastrukturkostenüberwälzung. (Fröhler et al. 1977, 63) Die Mehrwertabgabe wäre einfacher administrierbar und auch fairer. (Schremmer 2017a)

Aus **Gerechtigkeitsüberlegungen** wäre jedenfalls die Mehrwertabgabe zu befürworten, da sie auf jenen Teil des Planungswertgewinnes zugreift, der einerseits sehr hoch sein kann und ohne eine besondere Leistung des Eigentümers resp. der Eigentümerin entsteht, für dessen Entstehen jedoch Kosten¹⁶⁴ für die Allgemeinheit entstehen. Außerdem wird es oftmals auch als **unfair** angesehen, dass in gewissen Fällen eine Entschädigung fällig wird, die Mehrwerte aber nicht abgeschöpft werden.

¹⁶⁴ Diese Kosten beinhalten die Planänderungs-, Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten, wobei aktuell die (teilweise) Überwälzung der ersten beiden Kostenarten in manchen Bundesländern zulässig ist.

Außerdem wäre es durch die eingenommenen **finanziellen Mittel** aus der Mehrwertabgabe der öffentlichen Hand möglich, die Ziele der Raumordnung zu verfolgen, aktivere Bodenpolitik zu betreiben, die öffentliche Infrastruktur zu verbessern oder weitere Maßnahmen vorzunehmen.

Problematisch bei einer Einführung der Mehrwertabgabe wäre sicherlich, dass die **Abgaben- und Steuerquote** in Österreich jetzt schon **relativ hoch** ist. Deshalb sollte unter Umständen ein Gesamtpakt ausgestaltet werden, von dem die Mehrwertabgabe ein Teil ist, in dem auch andere Steuern reduziert werden. Durch die Mehrwertabgabe könnten zwar einige Millionen Einnahmen generiert werden, ob sich dadurch aber wirklich große Finanzierungsprobleme lösen lassen, ist fraglich. (Getzner 2012, 141–159)

Bei der Einführung der Mehrwertabgabe ist zu prüfen, ob gewisse Anschlussgebühren, Erschließungsbeiträge und ähnliches, um die Verwaltung zu vereinfachen, nicht Teil der Mehrwertabgabe sein sollten. (Fröhler et al. 1977, 41)

11.2.3. Ausgestaltung als privatrechtliche Vereinbarungen

Beruhet die Mehrwertabschöpfung auf einem **Aushandlungsprozess**, wie etwa die derzeitige Praxis in Wien mit den städtebaulichen Verträgen, sollte die Gemeinde wissen, welche Leistungen von ihr für den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin von großer wirtschaftlicher Bedeutung sind. Weiß die Gemeinde ob ihrer Stärken und Schwächen, kann sie diese gut in einem Verhandlungsprozess einsetzen. Für den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin sind Aspekte wie die Bewilligung von zusätzlichen, baulichen Nutzungsmöglichkeiten, die verbindliche Zusicherung des Erschließungszeitpunktes oder die Erstellung der baureifen Erschließung interessant, da diese Aspekte wirtschaftliche Vorteile und damit auch einen erhöhten Wert der Liegenschaft mit sich bringen. (Stirnemann 1992, 63)

Ein Vorteil, den die städtebaulichen Verträge gegenüber der Mehrwertabgabe haben, ist sicherlich, dass sie besser auf lokale Defizite reagieren können, da bei ihnen auch die Vorschreibung von gewissen Leistungen möglich ist. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Sie sind dadurch als Instrument **flexibler**.

Trotzdem mangelt es dem Modell auf Grund der fehlenden Verfahrensgrundsätze an **Rechts- und Planungssicherheit**. Es gibt wenig Informationen zu den Regelungen und den Leistungen und bis jetzt wurde in Österreich nur ein Vertrag öffentlich gemacht.¹⁶⁵ Im Sinne einer transparenten Stadtentwicklung sollte das Instrument also zumindest überarbeitet werden.

*Im Sinne eines möglichst transparenten und einheitlichen Modells ist die Ausgestaltung als ein **öffentlich-rechtliches Instrument** gegenüber einem privatrechtlichen Instrument zu bevorzugen. Mittels eines öffentlich-rechtlichen Instruments ist es leichter Grundsätze wie Gleichbehandlung, Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu wahren. Die Rechtssicherheit ist für den oder die Planungsbegünstigte außerdem höher, da es leichter möglich ist gegen ein öffentlich-rechtliches Instrument vorzugehen. Deshalb ist von einer Ausgestaltung über privatrechtliche Verträge eher Abstand zu nehmen.*

¹⁶⁵ Eine Ausnahme bildet hier der städtebauliche Vertrag zum Heumarkt-Projekt, der auf Grund hohen öffentlichen Drucks veröffentlicht wurde.

*Beim Vergleich zwischen der Infrastrukturkostenüberwälzung und der Mehrwertabgabe ist anzumerken, dass der gewählte Fokus ein anderer ist. Um auf die unverhältnismäßigen Planwertsteigerungen, die ohne großes Zutun des Eigentümers resp. der Eigentümerin entstanden sind, zugunsten der Allgemeinheit zuzugreifen, eignet sich nur die prozentuelle Abschöpfung von Mehrwerten durch die **Mehrwertabgabe**. Sie ist auch das geeignetste Instrument um einen Planwertausgleich herzustellen. Ferner sind bei der Einführung der Mehrwertabgabe keine Überschneidungen mit anderen Abgaben zu befürchten. Deshalb ist die Ausgestaltung des Instruments in Form der Mehrwertabgabe zu empfehlen.*

11.3. Ziele des Modells der Mehrwertabgabe

Das Schweizer Bundesamt für Raumplanung hat einen **Zielkatalog für die Mehrwertabgabe**¹⁶⁶ entworfen, der auch auf Österreich übertragbar ist. Dabei wurden die Ziele prioritär gereiht: (Eberle 2007, 88–89)

1. Milderung der Planungsungerechtigkeiten – Abschöpfung von leistungslosen Wertsteigerungen und die Abgeltung schwerwiegender Nachteile
2. Förderung der Grundsätze und Ziele der Planung – im Besonderen die planungskonforme Nutzung und die Raumentwicklung
3. Grundeigentum soll allen sozialen Schichten zur Verfügung stehen - Verhinderung von steigenden Baulandpreisen
4. Sicherstellung eines funktionierenden Bodenmarkts – Baulandhortung minimieren und eine verminderte Nachfrage nach Flächen

In erster Linie zielt die Mehrwertabgabe also darauf ab, Planungsmehrwerte abzuschöpfen und so eine **bessere Umverteilung der Mehrwerte**, die durch Planungen entstehen, zu ermöglichen. Diese Forderung basiert auf Gerechtigkeitsüberlegungen, da die, teilweise sehr hohen, Planungsmehrwerte einigen Wenigen zugutekommen, während die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden. Um einen diesbezüglichen Ausgleich zu schaffen stellt die partielle Nutzung der aus der Planänderung entstehenden Mittel für öffentliche Belange wie die Raumplanung eine Option dar. Dieser Ausgleich ist im Moment in Österreich noch nicht gegeben.

Die Mehrwertabgabe ist also auch eine Möglichkeit **finanzielle Mittel** für die öffentliche Hand zu generieren und so etwa den Gemeinden finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen um die Ziele der Raumplanung realisieren zu können. Die finanziellen Mittel sollen auch einen gewissen Ausgleich für die hohen Kosten der öffentlichen Infrastruktur darstellen. Dieser **Ausgleich** bezieht sich vor allem auf Infrastrukturen, wie Kindergärten, Krankenhäuser, etc. die von den im Moment bestehenden Abgaben nicht erfasst sind.

Im Sinne des Planwertausgleichs sind die Minderwertentschädigung und die Mehrwertabgabe gemeinsam als vollständiges System zu behandeln. Dementsprechend „müssen Mehrwerte in gleichem Maße abgegolten werden wie Minderwerte entschädigt“ werden. (Eberle 2007, 21) Dies ist

¹⁶⁶ Die Ziele der Mehrwertgabe wurden im Kapitel 2.2.2 „Grundgedanke und Ziele des Instruments der Mehrwertabgabe“ Seite 18 bereits theoretisch erläutert und sind im Großen und Ganzen in dieser Erläuterung auch auf die Situation in Österreich anwendbar.

im Moment in Österreich nicht der Fall, da Minderwerte teilweise entschädigt werden, Mehrwerte jedoch gar nicht eingehoben werden.¹⁶⁷

Mit der Einführung einer Mehrwertabgabe wird „das Ziel verfolgt, die **Spekulation einzudämmen**, der **Bodenhortung entgegen zu wirken**“ und dadurch die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes zu verbessern. (Lechner 2006, 43) Die Abschöpfung einer Mehrwertabgabe kann dazu führen, dass die Erwartungen von potentiellen Bodenpreissteigerungen als Aspekt, der die Bildung des Bodenpreises beeinflusst, wegfällt und dadurch Bodenspekulationen unattraktiver werden. In weiterer Folge würden die Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen auch weniger Einfluss auf die öffentliche Hand nehmen um eine Planänderung zu erzielen. (Lechner 2006, 43) Die Bodenspekulation kann auch dadurch eingedämmt werden, dass durch die erhöhte Belastung von Bau- und Bauerwartungsland ein Angebotsdruck entsteht. (Akyürek/Urtz 2012, 74)

Dieses einheitliche Modell soll vor allem die Anforderungen an **Gleichbehandlung und Gerechtigkeit** erfüllen. Dadurch ist es auch leichter möglich Akzeptanz für das Modell zu schaffen und den Verdacht von Absprachen zu unterbinden. Außerdem sind Planungsbegünstigte leichter zu überzeugen, dass sie einen Beitrag leisten müssen, wenn von allen anderen der gleiche Beitrag verlangt wird. (Meyer 2017b)

Die Einführung eines Planwertausgleiches würde verhindern, „daß einzelne Grundeigentümer aus Zufall oder gar aus Absicht zu Sonderbegünstigten von Planungsmaßnahmen werden. Denn dies widerspräche dem Privilegierungsverbot der Verfassung“ und würde daher dem Gleichheitssatz im B-VG entgegen stehen. (Fröhler et al. 1977, 17)

Das Instrument kann außerdem für die notwendige **Rechtsgleichheit** sorgen. Ein weiterer Vorteil ist, dass durch den Wegfall der Verhandlungen, die bei privatrechtlichen Instrumenten notwendig sind, viel Zeit gespart werden kann. Vor allem kleinere Gemeinden, in denen privatrechtliche Verträge nicht oft ausgehandelt werden, könnten durch die Verhandlungen überfordert sein und deshalb am kürzeren Hebel sitzen. (Giller 2017) Durch klare Verfahrensgrundsätze und Rahmenbedingungen des Modells ist die nötige Transparenz und Anwendungssicherheit gegeben.

Die Mehrwertabgabe verfolgt also **verschiedene Ziele** mit durchaus unterschiedlichen Auswirkungen. So soll einem Verteilungsanspruch gerecht werden, bodenpolitische Wirkungen erzielt werden und durch finanzielle Mittel ein Beitrag zu den Raumordnungszielen geleistet werden.

¹⁶⁷ Sollte die Mehrwertabgabe in einem Bundesland Österreichs eingeführt werden, ist es im Sinne der Planungsgerechtigkeit auf jeden Fall notwendig, dass zeitgleich die Entschädigungsregelungen im dortigen Raumplanungsrecht angepasst werden.

11.4. Nachteile und Grenzen des Modells der Mehrwertabgabe

Wie jedes Instrument verfügt natürlich auch die Mehrwertabgabe über Grenzen in der Anwendung resp. Nachteile, die durch die Einführung entstehen würden. Um die Abgabe in ihrer Vollständigkeit zu diskutieren, werden diese kurz erläutert.

11.4.1. Nachteile des Modells

Es ist ein systemimmanentes Problem der Mehrwertabgabe, dass durch die Bebauung und Nutzung eines Grundstückes in gewissen Fällen¹⁶⁸ ein Mehrwert für mehrere Personen entsteht. Dennoch wird nur von den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen eine Abgabe verlangt. Der Hauptnutzen liegt dennoch bei ihnen, weshalb dieser Umstand zulässig ist.

Die Mehrwertabgabe hat unter Umständen eine **selbstverstärkende Wirkung**. Voraussetzung dafür ist, dass die Mehrwertabgabe flächendeckend angewendet wird und die finanziellen Mittel gesamt oder zum Großteil in den Gemeinden bleiben. Wachsende Gemeinden werden mehr finanzielle Mittel einnehmen, da dort die der Berechnung zu Grunde liegenden Bodenpreise höher sind. Auf Grund des Wachstums werden generell mehr Planänderungen notwendig, wodurch es mehr Abschöpfungsfälle gibt. Die eingenommenen finanziellen Mittel werden wiederum investiert. Durch diese Investitionen wird die Gemeinde attraktiver, was wiederum zu einem vermehrten Zuzug und Wachstum führt. Die Mehrwertabgabe verstärkt also Wachstums- resp. Schrumpfungstendenzen.

Im Gegensatz dazu führt die Mehrwertabgabe in **schrumpfenden Räumen zu geringeren positiven Effekten**. Dort findet kein Zuzug und damit keine Planänderungen, die eine Mehrwertabschöpfung zur Folge haben, statt. Sollte es doch zu einer Planänderung kommen, fällt die Mehrwertabgabe in schrumpfenden Räumen meist geringer aus, da dort die Bodenpreis nicht so hoch sind.

Ein weiteres Problem könnte der **Ausverkauf von hoheitlichen Rechten** darstellen. Gemeinden, die finanzielle Probleme haben, könnten Planänderungen vornehmen um so Einnahmen zu generieren und dadurch den Finanzhaushalt aufzubessern, obwohl diese Änderungen weder raumplanerisch sinnvoll noch von den Entwicklungstendenzen her notwendig wären.

Durch die starren Rahmenbedingungen wird dem Instrument eine **gewisse Flexibilität genommen** und es ist nicht so leicht möglich, das Modell auf unterschiedliche Gegebenheiten anzupassen.

Ein Argument, das bei einer Diskussion des Instruments sicherlich fallen wird, ist dass es sich bei der Mehrwertabgabe um einen **Eingriff in das private Eigentum** handelt.¹⁶⁹ (Getzner 2017b) Ob es sich tatsächlich um einen Eingriff handelt, ist abhängig von der Eigentumssicht. Da der allgemeine Nutzen durch die Einführung jedoch sehr hoch ist, sollte dieser Eingriff hingenommen werden.

Oftmals wird befürchtet, dass die Mehrwertabgabe einen **hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwand** mit sich bringt. Dies ist aus mehreren Gründen nicht zu befürchten. Einerseits haben die Gemeinden eine jahrelange Erfahrung in der Schätzung von Grundstücken und der Einhebung von Abgaben. Außerdem wird auch seit Jahren in Teilen der Schweiz ein Mehrwertabgabemodell

¹⁶⁸ Etwa im Falle von der Errichtung von sozialer Infrastruktur.

¹⁶⁹ Siehe hierzu Kapitel 10.3.3 „Raumplanung und Eigentum resp. Eigentumsbeschränkungen“ Seite 159.

angewendet. Würde der Verwaltungsaufwand die Einnahmen überschreiten, würde dieses Instrument in der Zwischenzeit nicht mehr genutzt werden.

Wird die Schätzung der Anfangs- und Endwerte einem resp. einer Sachverständigen für Liegenschaftsbewertung überlassen, ist selbst dieser Zeitaufwand überschaubar. Im Entwurf des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2010 wurde der **Zeitaufwand** für ein solches Gutachten auf sechs Stunden geschätzt. Für das Abgabeverfahren in erster Instanz sind nochmals etwa vier Stunden anzunehmen. In Tirol liegt der Durchschnitt der Widmungsfälle bei etwa 1.200 Fällen pro Jahr. Bei einer solchen Anzahl wären für die gesamte Abwicklung der Mehrwertabgabe acht neue Stellen zu schaffen.¹⁷⁰ (Ginzinger 2011, 3)

Es ist durchaus vorstellbar, dass viele Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerinnen eine Umwidmung resp. Aufzoning ihrer Fläche anstreben, wenn die Einführung der Mehrwertabgabe fix ist, sie aber noch nicht eingehoben wird. Hier darf die öffentliche Hand, die ja schlussendlich die Planänderung durchführt, im **Vorfeld der Einführung** nicht zahlreiche Planänderungen durchführen.

11.4.2. Grenzen des Modells

Problematisch bei der Einführung einer Mehrwertabgabe wäre, dass nur Planungsbegünstigte zur Abführung einer solchen Abgabe angehalten werden, die eine neue Widmung oder Aufzoning bekommen. **Alte, bestehende Widmungen** wären davon nicht betroffen. Dies bedeutet ein **gewisses Ungleichgewicht** in der Behandlung von Grundstückseigentümern resp. Grundstückseigentümerinnen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013, 15) Es sollte also angedacht werden, wie mit Widmungsgewinnen umgegangen wird, die in der Vergangenheit liegen.

Die Anwendung der Mehrwertabgabe als **Lenkungsinstrument der Siedlungsentwicklung** ist nur bedingt möglich. Durch die Mehrwertabgabe werden hauptsächlich finanzielle Mittel eingenommen. Diese können natürlich für eine flächensparende Steuerungswirkung, etwa für Entschädigungszahlungen für Rückwidmungen, eingesetzt werden. Einen direkten Effekt hat die Mehrwertabgabe aber nicht. (Schöpp 2014, 70) Ein ähnliches Problem stellt sich bei der Bereitstellung von **leistbarem Wohnraum**. Das Instrument selbst führt nicht zu einem erhöhten Angebot, sondern kann nur indirekt durch die Mittelverwendung einen Beitrag leisten.

Es ist nicht möglich das Modell der Mehrwertabgabe so auszugestalten, dass es keine negativen Auswirkungen in der Anwendung hat. Wie jedes Modell weist auch dieses Modell (in der Anwendung) Grenzen und Nachteile auf. Trotzdem sind die in der Anwendung zu erwartenden Effekte so positiv, dass diese im Vergleich zu den Grenzen und Nachteilen überwiegen.

¹⁷⁰ Eine A-wertige Planstelle (rechtskundiger Verwaltungsdienst), sechs B-wertige Planstellen (vier Sachverständige für Liegenschaftsbewertungen und zwei Sachbearbeiter im gehobenen Rechnungsdienst) Sollen Berufungsverfahren vermehrt auftreten wären hier nochmals zwei Stellen zu schaffen. Zusätzlich wäre noch eine D-wertige Stelle für Schreibearbeiten erforderlich. (Ginzinger 2011, 3)

11.5. Auswirkungen des Modells der Mehrwertabgabe

Das Instrument der Mehrwertabgabe hätte vielfältige Auswirkungen zur Folge. Diese werden hier kurz umrissen.

11.5.1. Potentielle Einnahmen

Eine der Hauptwirkungen der Mehrwertabgabe ist die **Generierung von finanziellen Mitteln**. Die Höhe dieser finanziellen Mittel ist von mehreren Faktoren abhängig, wie der Höhe des Abschöpfungssatzes, den Anwendungsfällen, der räumlichen Anwendung und schließlich davon, in wie vielen und welchen Bundesländern es zu einer Einführung kommen würde. Daher ist es nicht möglich abschließende Aussagen zu den potentiellen Einnahmen zu tätigen.

Schätzungsweise entstanden in den Jahren 2007 bis 2011 pro Jahr eine Wertsteigerung von 2,7 Mrd. Euro ausgelöst durch Neuwidmungen. (raumplanung.at 2012, 2) Da sich diese Schätzung lediglich auf Neuwidmungen bezieht, wäre die Wertsteigerung wie hier vorgesehen bei der Berücksichtigung von Umwidmungen und Bebauungsplänen deutlich höher. Dennoch wird eine kurze Abschätzung der potentiellen Einnahmen vorgenommen unter der Annahme, dass die Abgabe flächendeckend für ganz Österreich eingeführt wird, lediglich Neuwidmungen berücksichtigt werden, die Wertsteigerung jetzt circa gleich hoch ist wie in den Jahren 2007-2011 und ein Abschöpfungssatz von 30% festgelegt wird. Dadurch würde ein **jährliches Einnahmepotential von 810 Millionen Euro** für ganz Österreich entstehen.

11.5.2. Auswirkungen auf die Bodenpreise

Wie sich die Mehrwertabgabe auf den Bodenpreis auswirkt, ist umstritten. Manche sind der Meinung, dass sich die Mehrwertabgabe in Kauf- und Mietpreise niederschlägt, anderer sind der Meinung, dass sich die Preise ohnehin nur in einem vom Bodenmarkt bestimmten Rahmen bewegen können. (Parrino 1992, 42)

11.5.2.1. Keine preistreibenden Effekte

Preise für Bauland, Mietwohnungen und Eigentumswohnungen werden am **Boden- resp. am Mietmarkt gebildet**, weshalb der Preis durch Angebot und Nachfrage bestimmt wird. Deshalb haben der Kaufpreis des Grundstückes, die Steuerbelastung, Erschließungs- oder Mehrwertabgaben keinen Einfluss auf den Preis des Baulandes oder die Mietpreise. Die Abschöpfung von Planungsmehrwerten hat also **keine preistreibenden Effekte** zur Folge, führt nicht zur Erhöhung von Mieten oder Wohnkosten und hat keinen Einfluss auf den Marktmechanismus. (Stirnemann 1992, 66)

Die **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung** geht davon aus, dass die Mehrwertabgabe zu keiner nennenswerten Bodenpreissteigerung führt, da der Bodenpreis sich durch Angebot und Nachfrage bildet. Hier muss der Einfluss der Mehrwertabgabe unterschieden werden. Die Mehrwertabgabe beeinflusst die Nachfrage nicht, da sich die Zahlungsbereitschaft für Bauland aus dem erzielbaren Gewinn resp. Nutzen des Bauherrn oder der Bauherrin ergibt. Die Rendite, die ein Grundstückseigentümer oder eine Grundstückseigentümerin mit dem Verkauf des Grundstückes erzielt, ist dabei nicht relevant. Auf Seite des Angebots könnte es durch die Mehrwertabgabe hingegen zu einer Preissteigerung kommen, sollte sich diese auf die Einzonungsbereitschaft auswirken. In diesem Szenario würde sich die Menge des angebotenen Baulandes wegen der Mehrwertabgabe

reduzieren. Diese Entwicklung ist jedoch nicht zu erwarten, da trotz der teilweisen Abführung einer Mehrwertabgabe noch immer ein großer Gewinnsprung für den Eigentümer oder die Eigentümerin gegeben ist und somit ein ausreichender finanzieller Anreiz besteht einer Einzonung zuzustimmen. (Bühlmann et al. 2013, 3) Die Mehrwertabgabe wird vom Grundeigentümer resp. der **Grundeigentümerin getragen** werden. (Giller 2017)

Dadurch, dass es sich bei dem planlichen Mehrwert eigentlich um ein **Geschenk** handelt und von diesem Geschenk etwas abzugeben ist, kann das gar keine Auswirkungen auf den Preis haben. (Giller 2017)

Allerdings führt die Mehrwertabgabe dazu, dass sich die Eigentümer oder Eigentümerinnen geringere Renditen erwarten und die Mehrwertabgabe eventuell sogar eine **stabilisierende Wirkung auf das Preisniveau** hat, da ja ein Teil der Widmungsgewinne abzugeben ist. (Stirnemann 1992, 66) Entsteht die Fälligkeit beim Inkrafttreten der Planungsmaßnahme stellt die Mehrwertabgabe ein gewisses Druckmittel gegen spekulative Baulandhortung da. Kommt es so zu einem vermehrten Angebot auf dem Bodenmarkt, kann es auch zu **preisdämpfenden Auswirkungen** kommen. (Fröhler et al. 1977, 66) Die Einführung einer Mehrwertabgabe allein sollte sich also nicht negativ auf Mieten oder Bodenpreise auswirken. (Parrino 1992, 43).

Die Einführung einer Mehrwertabgabe könnte dazu führen, dass freifinanzierte Wohnungsprojekte weniger attraktiv werden, wodurch sich die Nachfrage nach entsprechenden Flächen reduziert. Dies könnte wiederum etwas Druck vom Bodenmarkt nehmen und zumindest kurzfristig den Preisanstieg reduzieren. (Getzner 2017a, 7)

Generell kann die Einführung einer Mehrwertabgabe durchaus dazu beitragen, dass spekulativer Bodenkauf abnimmt. Beim Kauf einer Grünfläche muss der Käufer resp. die Käuferin damit rechnen, dass bei einer Umwidmung die Mehrwertabgabe fällig wird. Dadurch ist der Boden als **Vermögensanlageobjekt nicht mehr so attraktiv**. Für wirklich kapitalkräftige Anleger und Anlegerinnen hätte dies aber keine Auswirkungen. Aber selbst eine etwas reduzierte Nachfrage kann auch zu einer leichten Preissenkung führen. (Hansen 1975, 101)

11.5.2.2. Preistreibende Effekte

Unter Umständen kann es durch die Einführung einer Mehrwertabgabe dazu kommen, dass der Eigentümer oder die Eigentümerin das Grundstück nach der Umwidmung verkaufen und die Höhe der Mehrwertabgabe auf den Verkaufspreis aufschlagen. Ob dies möglich ist, hängt jedoch von der **Marktlage** ab. In Regionen mit einer gleichbleibenden Nachfrage nach Bauland wird eine Überwälzung der Mehrwertabgabe eher gelingen, wodurch sich die Preise weiter erhöhen würden. Grundsätzlich ist aber nicht davon auszugehen, dass die Einführung einer Mehrwertabgabe zu verstärkten Verkäufen führt. (Wieser/Schönbäck 2011, 275)

Sowohl im Bereich Gewerbe und Industrie, aber auch im Bereich Wohnen kann es auf Grund der **schwächeren Stellung der Nachfragerseite** zu einer Überwälzung der meisten Kosten der Mehrwertabgabe an die zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen kommen. (Wieser/Schönbäck 2011, 277)

Der Tiroler Gemeindeverband ist der Meinung, dass die Mehrwertabgabe auf den Verkehrswert aufgeschlagen wird und es dadurch zu einer Verteuerung der Grundstücke und einer **Verknappung des Angebots** kommt. (Tiroler Gemeindeverband 2010, 15)

Wird die Mehrwertabgabe auf den Bodenpreis überwält, hätte dies einen negativen Effekt auf die Förderung des privaten Wohnungseigentums. (Eberle 2007, 73)

Die **zusätzlichen Kosten** der Mehrwertabgabe würden wahrscheinlich **aufgeteilt werden**. Die Immobilienentwickler resp. die Immobilienentwicklerinnen hätten geringere Renditen und auf Nachfrageseite würden die Wohnungspreise leicht steigen. (Getzner 2017a, 8)

Die Entstehung der Bodenpreise ist durch viele Faktoren bestimmt, die Mehrwertabgabe stellt dabei nur einen Teilaspekt dar. Um wirklich eine treffsichere Aussage zur Auswirkung auf den Bodenpreis machen zu können, wäre eine tiefergehende Analyse notwendig.

11.5.3. Auswirkungen auf das leistbare Wohnen

Unabhängig von der Einführung einer Mehrwertabgabe wird sich der **Wohnbau weiter verteuern**. Die Bodenpreise werden in Zukunft weiter steigen, da Boden nicht vermehrbar ist, das heißt das Angebot bleibt grundsätzlich gleich. Die Nachfrage nach Boden wird sich, zumindest in wachsenden Gebieten, weiter erhöhen, da die Bevölkerung wächst, das Freizeitverhalten braucht immer mehr Boden und durch steigende Einkommen steigt auch die Nachfrage nach der Wohnfläche pro Person und der Verkehrsfläche. Boden ist außerdem relativ wertbeständig, weshalb auch das Interesse an Boden als Kapitalanlage nicht abnehmen wird. Die Bodenpreise machen in etwa 10-15% der Gesamtherstellungskosten eines Gebäudes aus. Wenn die Bodenpreise weiter steigen, verteuert sich damit auch der Wohnbau. (Lechner 2006, 38) Die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf das leistbare Wohnen ist natürlich eng mit ihrem Einfluss auf die Bodenpreise verbunden.

Generell wird der Eigentümer resp. die Eigentümerin versuchen **marktkonforme Mieten** einzuheben, unabhängig davon, ob eine Mehrwertabgabe eingehoben wird oder nicht. Aber natürlich wird er oder sie zum Zwecke der Rentabilität versuchen, die zusätzlichen Kosten weiterzugeben. (Bischoff-Stettler 2017a)

Inwieweit die Mehrwertabgabe eine zusätzliche verteuernde Wirkung auf den Wohnbau resp. die Bodenpreise hat, ist fraglich. Die Frage ist natürlich, **wer im Endeffekt die Mehrwertabgabe trägt**. Dies hängt sehr stark von den Marktverhältnissen, Angebot und Nachfrage und den Konkurrenzprodukten ab. Die Mehrwertabgabe kann sich in den Verkaufspreisen von Wohnungen oder den Mietpreisen niederschlagen. Die zusätzlichen Kosten werden dann an den Käufer resp. die Käuferin oder den Mieter resp. die Mieterin überwält. Die Mehrwertabgabe ist wahrscheinlich bei frei finanziertem Wohnbau in guten Lagen oder großen modernen Bürogebäuden am höchsten, weshalb die Überwältung dann auch wieder wohlhabendere Käufer resp. Käuferinnen oder Mieter resp. Mieterinnen trifft. (Getzner 2017b)

Laut der **finanzwissenschaftlichen Abgabenzinzenanalyse** trägt jene Seite des Marktes den größeren Anteil der Abgabenlast, die weniger Alternativen hat. Im Bereich Wohnen trifft dies auf die Nachfrageseite zu, die Mieter und Mieterin resp. Personen, die eine Eigentumswohnung kaufen

wollen. Die Eigentümer und Eigentümerinnen der Grundstücke würden wahrscheinlich versuchen einen Großteil der Kosten der Mehrwertabgabe an die zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen weiterzugeben. (Wieser/Schönbäck 2011, 277)

Die Wahrscheinlichkeit der Überwälzung ist aber auch von der **Lage der Grundstücke** abhängig. So wird die Überwälzung vor allem in Gebieten, in denen die Nachfrage hoch und das Angebot knapp ist, passieren. In solchen Gebieten kann es zu Preissteigerungen durch die Widmungsabgabe kommen und eine Umverteilung der Abgabenlasten bewirken, vor allem hin zu Bewohnern und Bewohnerinnen im sozialen Wohnbau. In strukturschwächeren Gebieten mit geringerer Nachfrage wird die Abgabe hauptsächlich vom Bodenanbieter resp. der Bodenanbieterin getragen werden. (Wieser 2012, 27)

Eine Verteuerung des Wohnens, vor allem im Bereich des leistbaren Wohnens, durch die Einführung einer Mehrwertabgabe ist eine **sehr realistische Gefahr**. Deswegen ist es notwendig, für den sozialen Wohnbau flankierende Maßnahmen zu schaffen, um diese Effekte abzufangen. Dies könnte etwa durch Sozialwohnungsquoten im gewerblichen Wohnbau sowie durch Kostengrenzen oder generelle Ausnahmebestimmungen für den gemeinnützigen Wohnbau erfolgen, da dieser aufgrund des im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz verankerten Prinzips der „Kostenmiete“ die Kosten der Projektentwicklung auf die Mieten überwälzen muss. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Selbst bei einer kompletten Überwälzung der Kosten der Mehrwertabgabe, machen die Preise für den Grund bei einem Geschossbau nur etwa 20%¹⁷¹ aus. Bei einem Abgabesatz von 10%, wie im Tiroler Modell vorgeschlagen, würde das eine **Steigerung der Gesamtbaukosten von lediglich 2%** bedeuten. Im Einfamilienhausbereich wäre dieser Anteil höher, da dort die Grundkosten einen größeren Anteil an den Gesamtbaukosten ausmachen. Diese systemimmanente Regulierung ist sozial- und wohnungspolitisch durchaus akzeptabel. (Wieser/Schönbäck 2011, 277) Die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Wohnungspreise würden **relativ gering** ausfallen. (Getzner 2017a, 7)

Ein **Beispiel** dafür, dass sich die Mehrwertabgabe nicht verteuern auf die Miet- oder Bodenpreise auswirkt, ist die **Stadt Basel**. Obwohl das Modell dort schon länger im Vergleich zur übrigen Schweiz angewendet wurde, hat es nicht zu erhöhten Mieten oder Bodenpreise geführt. Sogar im Gegenteil hat Basel im Vergleich zu ähnlichen Städten eher geringe Mieten. (Giller 2017)

Eine indirekte Abfederung von negativen Effekten auf den Sektor des leistbaren Wohnens ist die Bereitstellung von finanziellen Mitteln aus der Mehrwertabgabe für Zwecke des leistbaren Wohnens.¹⁷²

Insgesamt wird wahrscheinlich tendenziell versucht werden, die Kosten der Mehrwertabgabe weiterzugeben. Inwieweit das gelingt ist jedoch fraglich resp. wie hoch die Auswirkungen auf die Leistbarkeit des Wohnens wirklich sind. Es sollte jedoch auf jeden Fall darauf geachtet und falls notwendig flankierende Maßnahmen ergriffen werden.

¹⁷¹ Diese Zahl bezieht sich auf den durchschnittlichen Preis in Tirol. (Wieser/Schönbäck 2011, 277)

¹⁷² Für nähere Informationen siehe Kapitel 11.5.3 „Auswirkungen auf das leistbare Wohnen“ Seite 201.

11.5.4. Auswirkungen auf die Bodenmobilisierung

*„Widmungsabgabe selbst ist kein Instrument der Baulandmobilisierung.“
(Wieser 2012, 28)*

Die bodenmobilisierende Wirkung der Mehrwertabgabe hängt mit der **Fälligkeit der Abgabe** zusammen. (Bischoff-Stettler 2017a) Generell ist der mobilisierende Effekt in der Fachwelt aber umstritten.

Es ist auf jeden Fall empfehlenswert die Mehrwertabgabe bodenmobilisierend auszugestalten, da einer Umwidmung in Bauland ja der tatsächliche **Bedarf nach Bauland** zu Grunde liegt. (Parrino 1992, 42)

Eine Möglichkeit um eine baulandmobilisierende Wirkung zu erzielen ist die Festsetzung der Fälligkeit der Abgabe auf den Zeitpunkt, an dem die **Planungsmaßnahme in Kraft** tritt. (Parrino 1992, 41) Je früher die Mehrwertabgabe fällig wird, desto mobilisierender wirkt sie. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Entsteht die Fälligkeit beim Inkrafttreten der Planungsmaßnahme stellt die Mehrwertabgabe ein gewisses Druckmittel gegen spekulative Baulandhortung dar. (Fröhler et al. 1977, 66) Es entsteht außerdem ein Anreiz für eine **zeitnahe Bebauung**, da die Abgabe bereits geleistet wurde (Weber 2009, 4) ohne die entstanden Vorteile zu nutzen. Dadurch könnte zwar nicht auf bestehendes gewidmetes unbebautes Bauland zugegriffen werden, allerdings wird eine zeitnahe Bebauung bei neuen Widmungen gefördert.

Die Mehrwertabgabe könnte insofern eine bodenmobilisierende resp. angebotserhöhende Wirkung haben, wenn die Fälligkeit bei Planänderung eintritt. Gewisse Grundstückseigentümer oder Grundstückseigentümerinnen verfügen **nicht über die ausreichend finanziellen Mittel** um die Abgabe zu leisten und sind deshalb zu einem Verkauf gezwungen. Dies erhöht das Angebot resp. hat einen mobilisierenden Effekt. Dieser Effekt tritt jedoch nur ein, wenn die Eigentümer und Eigentümerinnen ertragsorientiert handeln. Haben sie noch außerökonomische Motive wird der Effekt anders ausfallen. Dies ist vor allem bei Personen mit nur einem Grundstück oder kleinem Grundbesitz zu erwarten. (Hansen 1975, 98)

Eine Ausgestaltung der Fälligkeit mit der Realisierung der Nutzungsmöglichkeiten hat keinen mobilisierenden Effekt. Allerdings gibt es auch noch andere Anreize, die zu einer Mobilisierung führen können. (Bischoff-Stettler 2017a) Eine Ausgestaltungsoption um einen baulandmobilisierenden Effekt zu erhalten, ist, dass die **Höhe der abzuführenden Mehrwertabgabe** ansteigt, je länger die eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Die Abgabe für unbebautes resp. untergenutztes Bauland steigt unverhältnismäßig an, sodass der Druck, es widmungskonform zu verwenden, steigt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Bei einer solchen Ausgestaltung würde die Mehrwertabgabe fällig werden, sobald die Fläche genutzt wird. Hier müsste jedoch eine Datenbank geführt werden, seit wann die Widmung besteht um die schlussendliche Höhe der Mehrwertabgabe bestimmen zu können. Dies würde die Komplexität des Instruments deutlich erhöhen. Außerdem ist das primäre Ziel der Mehrwertabgabe nicht einen baulandmobilisierenden Effekt zu erzielen, weshalb von dieser Ausgestaltung eher Abstand genommen werden sollte.

Eine weitere Möglichkeit zu einer baulandmobilisierenden Ausgestaltung wäre, wenn die öffentliche Hand mit dem Eigentümer resp. der Eigentümerin eine Vereinbarung trifft, dass die **Mehrwertabgabe entfällt, sofern die Liegenschaft innerhalb einer gewissen Frist bebaut wird**. Grundsätzlich müssen abgaberechtliche Regelungen neutral ausgestaltet sein. Greift die Abgabe aber auf Grund ihrer Ausgestaltung umfassend in eine andere Materie ein, muss sie „auch als Regelung der Materie selbst gewertet werden“. Deshalb wäre eine solche Ausgestaltung der Mehrwertabgabe zulässig. (Akyürek/Urtz 2012, 75)

Ein **indirekt baulandmobilisierender Effekt** wäre gegeben, wenn bei der Umwidmung von Grünland zu Bauland ein Teil des Wertgewinns abgeschöpft werden würde und dieser einem Baulandfonds der Gemeinde zugutekommen würde. (Russo 2016, 61) Durch diese finanziellen Mittel wäre es der Gemeinde möglich, Grundstücke zu erwerben und diese auf den Markt zu bringen oder auch für leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Ein gewisser baulandmobilisierender Effekt kann dadurch erzielt werden, dass dem Grundstückseigentümer resp. der Grundstückseigentümerin die Kosten für die Erschließung anteilig übertragen werden und diese sofort zu entrichten sind. (von Nell-Breuning 1970, 12) Dies würde aber eher einer ergänzenden Ausgestaltung der Mehrwertabgabe resp. einer eigenen Maßnahme entsprechen.

Der Tiroler Gemeindeverband geht davon aus, dass die Mehrwertabgabe keine mobilisierende Wirkung hat. (Tiroler Gemeindeverband 2010, 15) Die Widmungsabgabe hat vor allem in zentralen und deshalb teuren Lagen **keine baulandmobilisierende Wirkung**. Hierfür wären ergänzende Maßnahmen notwendig. (Wieser/Schönbäck 2011, 272) Die Mobilisierung bleibt in solchen Lagen aus, da hier die erwarteten Gewinne sehr hoch sind, die Nachfrage weiterhin gegeben ist und die Preise weiter steigen werden, weshalb eine spekulative Hortung attraktiv ist. (Wieser/Schönbäck 2011, 276) Lediglich eine Abschöpfung von 100% der Widmungsgewinne könnte hier eine Änderung herbeiführen. (Wieser 2012, 28) Durch eine einmalige Leistung der Mehrwertabgabe entstehen keine Auswirkung auf die spekulativen Absichten von Grundstückseigentümer resp. Grundstückseigentümerinnen hat. Solange die erwarteten Gewinne aus Umwidmungen so hoch sind, werden Grundstücke gehortet werden. (Wieser/Schönbäck 2011, 276)

Dagegen ist eine mobilisierende Wirkung in strukturschwachen Regionen durchaus denkbar, da hier die Grundstückspreise eher stabil resp. moderat sind und Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen unter Umständen in einer finanziellen Schieflage sind. Hier wären begleitende raumplanerische Maßnahmen notwendig, um so eine mögliche Zersiedelung als Folge zu verhindern. (Wieser/Schönbäck 2011, 279)

Durch eine zeitnahe Einhebung der Mehrwertabgabe, etwa zwei bis drei Jahre nach der Widmung, kann der **Baulandhortung** entgegengewirkt werden. (Müller-Jentsch 2012, 11) Die Mehrwertabgabe vermindert die Gesamtrentabilität der Bodenhortung, außer sie kann bei einem Verkauf komplett an den Käufer oder die Käuferin überwältzt werden. (Wieser/Schönbäck 2011, 275)

Es ist davon auszugehen, dass die Mehrwertabgabe durch eine entsprechende Fälligkeit zumindest in manchen Fällen einen mobilisierenden Effekt erzeugt. Dies ist von der Lage des Grundstückes und dem Eigentümer resp. der Eigentümerin abhängig. Dennoch sollte versucht werden, die Mehrwertabgabe möglichst mobilisierend zu konzipieren.

11.5.5. Auswirkungen auf die Bautätigkeit

Oftmals herrscht, vor allem bei Politikern und Politikerinnen, die Angst, dass sich die Einführung einer Mehrwertabgabe **negativ auf die Bautätigkeit** auswirken würde. (Giller 2017) Diese Angst ist jedoch unbegründet. (Dannenberger 2017)

Die Mehrwertabgabe kann sowohl die Bautätigkeit anregen oder reduzieren. (Hansen 1975, 103)

Die Bautätigkeit kann erhöht werden, durch den erhöhten Druck der Mehrwertabgabe. Dieser Druck kann dazu führen, dass die Grundstücke an bauwillige Personen verkauft werden oder durch die Eigentümer resp. Eigentümerinnen selbst bebaut wird. Die Preissenkungen am Bodenmarkt kann neue Käufer resp. Käuferinnen aktivieren und zu Investitionen veranlassen. (Hansen 1975, 103)

Eine Reduzierung der Bautätigkeit kann wiederum entstehen, falls die Bauträger resp. Bauträgerinnen die zusätzlichen Kosten nicht überwälzen können und daher geringere Gewinne einfahren. Die dadurch reduzierte Bautätigkeit, etwa im Bereich der Wohnbautätigkeit, würde zu einem verknüpften Angebot bei gleichbleibender Nachfrage führen, wodurch die Mieten steigen. Ab einem gewissen Punkt hätten sie einen Punkt erreicht ab dem sich die Investition in Wohnhäuser wieder lohnt. Außerdem müssten die Bauträger resp. Bauträgerinnen eine bessere Alternative für den Einsatz ihres Kapitals haben, da sie nicht ihr Kapital und ihr Grundstück brachliegen lassen würden, da dieses Verhalten nicht rational wäre. Es wäre wahrscheinlich schwierig andere Anlageformen zu finden, weshalb sie sich „mit der verminderten Ertragsfähigkeit abfinden und trotzdem bauen“ würden. (Hansen 1975, 103-104) Grundsätzlich ist also davon auszugehen, dass sich die Mehrwertabgabe nicht negativ auf die Bautätigkeit auswirkt.

11.5.6. Auswirkungen auf die Zersiedelungsabwehr

Durch eine richtige Ausgestaltung der Mehrwertabgabe kann auch ein Beitrag dazu geleistet werden, dass das Bauen auf der grünen Wiese nicht mehr so attraktiv ist resp., dass die Zersiedelung etwas gebremst wird. Dazu muss der Abgabensatz auf Neuwidmungen deutlich höher sein als jener auf Aufzonungen und Umwidmungen. (Schneider 2017) Da auf Grund der Komplexität von einer gestaffelten Ausgestaltung der Mehrwertabgabe jedoch eher Abstand zu nehmen ist, wird die Mehrwertabgabe eher **keinen Einfluss auf die Zersiedelung**, weder im positiven, noch im negativen Sinne haben. Lediglich eine Bereitstellung der Mittel zur Zersiedelungsabwehr könnte angedacht werden.

Die Mehrwertabgabe kann auf mehrere raumordnungsrelevante Aspekte einen Einfluss haben. Dieser Einfluss ist stark mit der detaillierten Ausgestaltung verknüpft. Daher ist es von großer Bedeutung, dass sich die öffentliche Hand darüber im Klaren ist, welche Effekte sie mit der Einführung einer Mehrwertabgabe erreichen will und das Modell dann entsprechend konzipiert. Fraglich ist jedoch wie weitreichend der Einfluss der Abgabe wirklich ist. Das Hauptaugenmerk des Instruments liegt auf dem Ausgleich der Planungsgerechtigkeit und der Einnahme von finanziellen Mitteln. Positive Lenkungswirkungen oder ähnliches sind zu begrüßen, stehen jedoch nicht im Vordergrund.

11.6. Verankerung des Modells der Mehrwertabgabe

Um die Mehrwertabgabe in Österreich zu etablieren müssen einerseits die bestehenden rechtlichen und steuerrechtlichen Gegebenheiten analysiert werden¹⁷³. Andererseits muss untersucht werden, welche rechtlichen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen es zur Verankerung des Modells gibt. Rahmenbedingungen stellen die verfassungsrechtlichen Regelungen der Bundesverfassung und des Finanz-Verfassungsgesetzes dar.

Soll ein Modell der Mehrwertabgabe wirklich eingeführt werden, ist es wichtig, dass im Vorfeld **einheitliche, gesetzliche Regelungen** erlassen werden und nicht erst durch Urteile der Höchstgerichte ein rechtlicher Rahmen geschaffen wird. Dabei sollten auch diverse Details ausgestaltet werden um so eine größtmögliche Standardisierung zu erreichen. Diese Standardisierung leistet einen wichtigen Beitrag, um alle Planungsbegünstigten möglichst gleich zu behandeln. Durch klare, rechtliche Regelungen ist es für die Investoren und Investorinnen resp. die Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen leichter abzuschätzen welchen Beitrag sie leisten müssen. (Stoiss 1998, 120) Wenn Planungs- und Rechtssicherheit gegeben ist, ist es auch leichter möglich auf der privaten Seite eine Akzeptanz für das Modell zu erreichen.

11.6.1. Rechtliche Verankerung des Modells

Da die Mehrwertabgabe, als ein Zusammenspiel der Vergabe von Nutzungsmöglichkeiten und der Einnahme von finanziellen Mitteln, ein sehr komplexes Thema ist, sollte die rechtliche Absicherung des Instruments auf einer **möglichst hochrangigen gesetzlichen Ebene** passieren. In den Augen mancher Experten und Expertinnen wäre dies optimalerweise in einem Bundesgesetz. Das Bundesgesetz kann aber auch nur die Grundlage liefern, aus der die Möglichkeit einer Mehrwertabgabe abgeleitet werden kann. (Ottmann 2017)

Ob die Verankerung in einem Bundesgesetz in Österreich möglich und zielführend wäre, ist fraglich. Einerseits liegen laut Art. 15 B-VG (1) alle Kompetenzen, wenn sie nicht explizit dem Bund zugeteilt sind, bei den Ländern. Auch die Raumordnung liegt in Österreich in **Gesetzgebung und Vollzug im Kompetenzbereich der Länder**. Die Mehrwertabgabe schließt in ihrer Logik an die Folgen der Raumplanung an und sollte daher als Teil der Raumordnung geregelt werden. Deshalb wäre es sinnvoller, wenn die Rahmenbedingungen auf Landesebene verankert sind.

Die Länder verfügen außerdem über ein **Steuerfindungsrecht** und dürfen ein Abgabengesetzgebungsrecht ausüben, solange der Bund dieses nicht in Anspruch genommen hat. Deshalb sind die Länder auch ermächtigt neue Steuern zu finden, (Fröhler et al. 1977, 77) entsprechend §8 F-VG.

Je größer die Unterschiede des Anwendungsraumes sind, desto schwieriger ist die Abstrahierung der Abgabe bei einem Erhalt der Zielkonformität. (Eberle 2007, 75) Da diese Unterschiede etwa durch Faktoren wie Topographie, Wachstum, Wohnraumnachfrage, etc. gegeben sind, sollte eine Verankerung auf Landesebene vorgenommen werden. Optimalerweise wären die **Landesbestimmungen**, angepasst an die jeweilige Situation, in allen Bundesländern ähnlich.

¹⁷³ Diese Analyse wurde in den Kapiteln 10.2 „Steuerrechtliche Situation in Österreich“ Seite 150 und 10.3 „Rechtliche Situation in Österreich“ Seite 157 vorgenommen.

Eine Unterscheidung, auch innerhalb von Bundesländern, ist auf Grund der lokalen Unterschiede notwendig. Es sollte die Verpflichtung der Einhebung der Mehrwertabgabe für die Gemeinden geben und einen Mindestrahmen für die Abschöpfungshöhe inkl. der Möglichkeit, dass sie darüber hinausgehen und auch die unterschiedliche Anwendung von Abschöpfungsfällen. (Kissling 2017) Diese **Landesbestimmungen** würden dann die **Rahmenbedingungen** oder gewisse Mindest- resp. Maximalstandards der Mehrwertabgabe definieren, in diesen können sich dann lokalspezifischen Bestimmungen der Gemeinden bewegen. Optimalerweise sind die Landesbestimmungen so ausgestaltet, dass die Mehrwertabgabe auch ohne eine ortsspezifische Ausgestaltung, falls diese nicht erforderlich ist, eingehoben werden kann.

Auf kommunaler Ebene sollte es dann jeweils eine **ortsspezifische Verordnung** geben, die für die Gemeinde gilt und unter Umständen individuelle Abweichungen haben, entsprechend den Zielen, welche die Gemeinde verfolgen will. (Ottmann 2017) Diese Verordnungen könnten im Gemeinderat beschlossen werden. Damit wären bei jedem Projekt Rahmenbedingungen gegeben, die eine Rechtssicherheit garantieren und es kann sehr genau auf die unterschiedlichen kommunalen Herausforderungen eingegangen werden, da es selbst innerhalb der Bundesländer nochmals große Unterschiede gibt¹⁷⁴. Die ortsspezifisch unterschiedlichen Regelungen könnten etwa die Anwendungsfälle, die Höhe des Abgabensatzes, die Bagatellgrenze oder die Mittelverwendung näher definieren.

Abschließend wird die Einforderung der Mehrwertabgabe mittels **Bescheid** dem oder der Planungsbegünstigten zum Zeitpunkt der Fälligkeit zugestellt werden. Die Zahlungspflicht wäre einen Monat nach der Bekanntgabe des Bescheids angesetzt. (Nakelski 1997, 245) Dadurch hat der oder die Planungsbegünstigte die Möglichkeit Einspruch zu erheben und etwa die Wertfeststellungen prüfen zu lassen. (Fröhler et al. 1977, 66)

Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Mehrwertabgabe nicht bei den Raumordnungsgesetzen der Länder anschließt, sondern über ein **eigenes Steuergesetz** geregelt wird. Durch den Erlass eines entsprechenden Steuergesetzes durch den Bund würde eine einheitliche Steuer geschaffen werden. (Fröhler et al. 1977, 78) Diese Variante erscheint nicht zielführend.

In der rechtlichen Verankerung des Modells wären folgende Aspekte zu definieren: Abgabentatbestand (wodurch wird die Abführung einer Mehrwertabgabe erforderlich), örtliche/räumliche Anwendung, Höhe und Berechnung der Abgabe, Abgabenvorschreibung (Einhebung erfolgt durch welche Gebietskörperschaft), Abgabenschuldner resp. Abgabenschuldnerin, Fälligkeit der Abgabe und Sicherstellung. (Fröhler et al. 1977, 87–90)

*Die **rechtliche Verankerung** der Mehrwertabgabe auf Landesebene als Teil der Raumordnungsgesetze erscheint am sinnvollsten und logischsten, um so die unterschiedlichen Situationen in den Bundesländern zu berücksichtigen. Für die Gemeinden sollte eine Einhebungspflicht bestehen. Die weitere Ausgestaltung auf Gemeindeebene ist zu empfehlen, sollten die landesrechtlichen Regelungen nicht der Situation in der Gemeinde entsprechen. Die Gemeinden legen sich durch eine im Gemeinderat beschlossene Verordnung eigene Rahmenbedingungen auf. Die Mehrwertabgabe wird schließlich von den Planungsbegünstigten mittels Bescheid eingefordert.*

¹⁷⁴ Beispielsweise in Niederösterreich – einerseits das Umland von Wien, andererseits das Waldviertel.

Graphisch lässt sich die empfohlene, rechtliche Verankerung folgendermaßen darstellen:

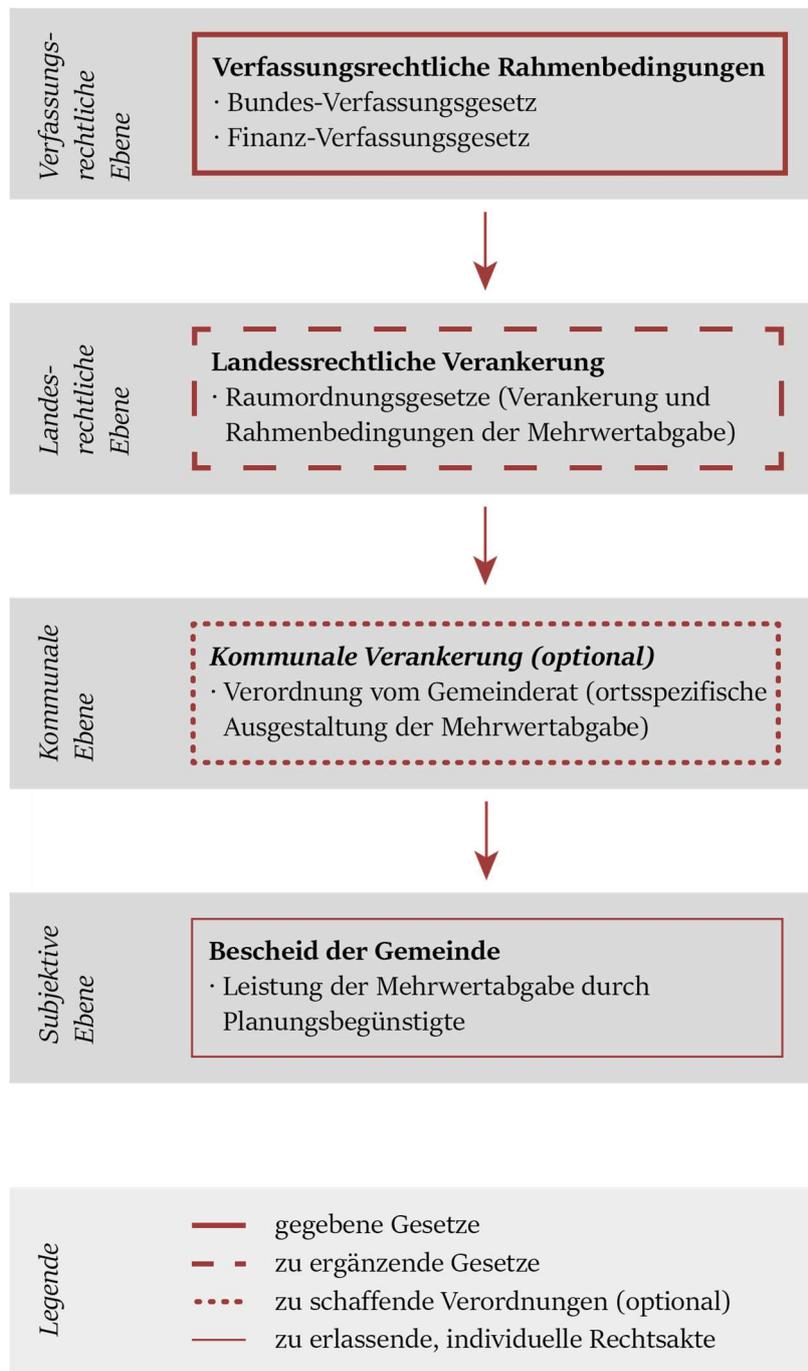


Abbildung 19: Empfohlene rechtliche Verankerung; eigene Darstellung

11.6.2. Kompetenzrechtliche Einordnung des Modells

Für die Realisierung des Planwertausgleichs gäbe es zwei Möglichkeiten. Entweder zahlen die Begünstigten direkt an die Benachteiligten eine Wertausgleichszahlung und der zuständigen Verwaltungsbehörde kommt nur eine Vermittlungsfunktion zu, oder die Mehrwertabschöpfung „erfolgt durch eine **Institution der öffentlichen Verwaltung**“, die auch für die Entschädigungszahlungen verantwortlich ist. (Fröhler et al. 1977, 17) Die zweite Variante erscheint sinnvoller, da Planungsmehr- und Planungsminderwerte nicht immer zur selben Zeit und am selben Ort auftreten werden resp. auch eine erweiterte Mittelverwendung zielführend ist.

Fraglich ist ob die Mehrwertabgabe vom Bund, den Ländern oder der Gemeinde eingehoben und verwendet werden sollte. Die Einhebung und Verwendung könnte grundsätzlich auch auf mehreren Ebenen angesiedelt sein. Die eingehobenen Mittel könnten in einem **Fonds** angelegt werden und über diesen verwaltet und verwendet werden, unabhängig davon welche Gebietskörperschaft welche Aufgabe übernimmt.

Allen drei Gebietskörperschaften, **Bund, Länder, Gemeinde**, entstehen durch raumordnerische Maßnahmen, wie die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen, erhebliche Kosten. Deshalb wäre es durchaus denkbar, dass die Einnahmen einer solchen Abgabe auf die drei Ebene verteilt werden würden. Dies wäre nur möglich, wenn der Bund eine entsprechende steuerrechtliche Regelung verabschiedet. Hier wäre klar zu definieren, wie hoch die Anteile sind, die jede Gebietskörperschaft erhält. Hierbei müssen die wertsteigernden Maßnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft berücksichtigt werden. Dies ist vor allem im Sinne des Sachlichkeitsgebotes von Relevanz. (Fröhler et al. 1977, 79–80) Da die Mehrwertabgabe aber über ein landesrechtliches Gesetz ausgestaltet werden sollte, fällt die Einhebung und Verwendung durch den Bund weg. Eine Einhebung ist sowohl durch die Länder¹⁷⁵, als auch die Gemeinden¹⁷⁶ denkbar, da beide Gebietskörperschaften Abgaben einheben. Dementsprechend gibt es grob zwei Möglichkeiten der kompetenzrechtlichen Ausgestaltung, die sinnvoll erscheinen. Bezüglich der optimalen Ausgestaltung gehen die Meinungen der Experten und Expertinnen jedoch auseinander.

1. Einhebung und Verwendung durch **Länder und Gemeinden**. (Fröhler et al. 1977, 80), entsprechend § 8 Abs. 2 F-VG.
2. Einhebung und Verwendung **ausschließlich durch die Gemeinden** (Fröhler et al. 1977, 80), entsprechend § 8 Abs. 2 F-VG.

Dazwischen gibt es noch viele weitere Abstufungsmöglichkeiten, wie etwa die Berechnung und / oder die Einhebung an die Länder auszulagern. Deshalb werden im Folgenden kurz die Vor- und Nachteile der einzelnen Ausgestaltungsvarianten umrissen.

Bei der Mehrwertabgabe sollte es sich um eine **Gemeindesteuer** handeln. (Getzner 2017b) Die Gemeinden leisten den größten Beitrag zur Bodenproduktion und sind auch für die Bereitstellung der meisten Infrastruktur verantwortlich. (Russo 2016, 61) Die Gemeinde ist in Österreich außerdem

¹⁷⁵ Einige Bundesländer heben über eine eigene landesrechtliche Regelung die sogenannte Landschaftsabgabe ein. (Land Niederösterreich 2018) Dieses Konstrukt ist dem hier vorgestellten der Mehrwertabgabe nicht so unähnlich.

¹⁷⁶ Die Gemeinden heben etwa die Grundsteuer ein. Für nähere Informationen siehe Kapitel 10.2.3 „Grundsteuer“ Seite 154.

für die bodenpreisberührenden Planungsakte verantwortlich. (Fröhler et al. 1977, 76) Eine weitere Möglichkeit ist, dass die Abschöpfung zwar nicht bei den Gemeinden liegt, ihnen aber die Erträge vollumfänglich zukommen (Fröhler et al. 1977, 40), da ein Großteil der Ausgaben im Zusammenhang der Mehrwertabgabe den Gemeinden entsteht. (Fröhler et al. 1977, 80) Ein Teil der eingenommenen Abgabe wäre entsprechend an das Land für die Verwaltungstätigkeit abzugeben.

Durch die Realisierung der Mehrwertabgabe als reine Gemeindesteuer würden sich jedoch einige Probleme ergeben. Fraglich ist, ob vor allem kleineren Gemeinden der **Verwaltungsaufwand**¹⁷⁷ der Einhebung einer Mehrwertabgabe zugemutet werden kann. Unter Umständen muss die Abgabe von den **Ländern** eingehoben werden. Allerdings würden dann die Planungskosten bei der Gemeinde entstehen, während die Abschöpfung durch die Länder erfolgt. Hier fehlt die Übereinstimmung zwischen Kosten- und Abschöpfungsträger. (Fröhler et al. 1977, 40)

Zumindest die **Berechnung** der Anfangs- und Endwerte könnte bei den **Ländern** liegen. Dies wäre sinnvoll, da es sich dabei um eine komplexere Angelegenheit handelt und kleinere Gemeindeverwaltungen unter Umständen nicht über das notwendige Know-How resp. die Ressourcen verfügen. Bei einer solchen Ausgestaltung wäre es denkbar, dass ein Teil der eingehobenen Mittel von den Gemeinden an die Länder als Entschädigung für den Verwaltungsaufwand weitergegeben wird.

Eine Selbstberechnung durch den Abgabepflichtigen resp. die Abgabepflichtige sollte nicht festgelegt werden. (Akyürek/Urtz 2012, 79)

Die Ausgestaltung als Gemeindesteuer könnte außerdem dazu führen, dass **Ab sprachen** bzgl. der Anfangs- und Endwerte getroffen werden. Diese Problematik könnte mit der Verlagerung der Berechnung zu den Ländern umgangen werden. Auch würde durch den vollumfänglichen Verbleib der Einnahmen bei der Gemeinde die Gefahr steigen, dass Planänderung hauptsächlich zur Einnahme von finanziellen Mitteln getätigt werden.

Werden die Mittel der Mehrwertabgabe von den Ländern eingehoben und an die Gemeinden verteilt, könnte dies zu einem **regionalen Ausgleich** beitragen. Ein reines Belassen bei den einhebenden Gemeinden würde aufstrebende Gemeinden im Vergleich zu den anderen bevorzugen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Es kann dadurch zu einem selbstverstärkenden Effekt¹⁷⁸ kommen, durch welchen die wachsenden Gemeinden weiter wachsen. Wenn auch eine überörtliche Ebene über finanzielle Mittel verfügt, kann eine gewisse Ausgleichsfunktion erreicht werden.

Eine 100% Zuteilung der zweckgebundenen Mehrwertabgabe an die Gemeinden schmälert sicherlich die **Akzeptanz**, da es dadurch zu sehr unterschiedlichen Einnahmen der Gemeinden kommen würde und so ein finanzielles Ungleichgewicht entstehen würde. Eine Aufteilung zwischen Länder und Gemeinden, wobei der Landesteil (teilweise) wiederum an die Gemeinden umverteilt wird¹⁷⁹, die über nicht so große Einnahmen verfügen, würde die politische Bereitschaft, vor allem von Vertretern und Vertreterinnen von kleineren Gemeinden oder dem ländlichen Raum, etwa dem Gemeindebund,

¹⁷⁷ Allerdings verfügen die Gemeinden über eine langjährige Verwaltungspraxis bezüglich der Einhebung von Steuern oder Abgaben. Deshalb sollte die Einhebung der Mehrwertabgabe keinen allzu großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erzeugen. (Nakelski 1997, 244)

¹⁷⁸ Dieser Effekt wird im Kapitel 11.4 „Nachteile und Grenzen des Modells“ Seite 197 genauer ausgeführt.

¹⁷⁹ Ähnlich dem Finanzausgleich.

deutlich erhöhen. Dadurch könnte dem selbstverstärkenden Effekt entgegengewirkt werden, allerdings wäre dadurch auch der Verwaltungsaufwand deutlich höher.

Die Aufteilung der Einnahmen zwischen Ländern und Gemeinden Hälfte/Hälfte erscheint am sinnvollsten. Den Gemeinden muss unbedingt ein Teil der Mehrwerte zugutekommen, da die Mehrwerte auf Gemeindeebene entstehen und auch die Folgekosten der Planung zum Großteil bei der Gemeinde liegen. Die Gemeinde erstellt außerdem den Bescheid, durch welchen die Mehrwertabgabe fällig wird. Die Zahlung an die selbe Gebietskörperschaft ist daher nur konsequent. Da die Einhebung und Berechnung unter Umständen für kleinere Gemeinden zu komplex ist, könnte dieser Teil an die Landesbehörde ausgelagert werden. Deshalb sollte ihnen auch ein Teil der eingenommenen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen zusätzlichen Mitteln könnte auch ein Beitrag zum regionalen Ausgleich und eine Verhinderung des selbstverstärkenden Effekts geleistet werden. Durch die Aufteilung der Mittel kann die Akzeptanz für das Instrument erhöht werden und es besteht nicht die Gefahr, dass Planänderungen nur vorgenommen werden, um finanzielle Mittel einzunehmen.

11.7. Rechtliche Ausgestaltung der Mehrwertabgabe

Gewisse Aspekte müssen im Rahmen einer rechtlichen Regelung der Mehrwertabgabe auf jeden Fall definiert werden. Das gesamte folgende Kapitel stellt eine Empfehlung bezüglich dieser rechtlichen Regelungen der Mehrwertabgabe dar.

11.7.1. Beschreibung des Steuertatbestandes

Zunächst muss definiert werden, auf welche Grundstücke überhaupt die Einhebung einer Abgabe fällig wird. Bei dieser Definition ist eine Anlehnung an §30 Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) zielführend. (Akyürek/Urtz 2012, 71) Der genaue Wortlaut gemäß §30 Abs. 1 EStG lautet: „**Der Begriff des Grundstückes** umfasst Grund und Boden, Gebäude und Rechte, die den Vorschriften des bürgerlichen Rechts über Grundstücke unterliegen (grundstücksgleiche Rechte).“ (EStG 1988)

Diese grundstücksgleichen Rechte sind unter anderem **Baurechte**. Ein Superädifikat zählt nicht zu diesen Rechten, da es sich um einen zivilrechtlichen Grundstücksbegriff handelt. (Akyürek/Urtz 2012, 77) Die explizite Erwähnung der Gebäude ist insofern zielführend, da auch Wertsteigerungen durch Aufzonen von der Mehrwertabgabe erfasst werden sollen.

Außerdem sollte festgehalten werden, dass nur inländische Grundstücke unter die Mehrwertabgabe fallen. (Akyürek/Urtz 2012, 77)

Die Entscheidung sollte auf den Grundstücksbegriff aus dem EStG fallen, da er umfassender ist, als etwa der Begriff im Bewertungsgesetz und explizit Gebäude erwähnt. (Akyürek/Urtz 2012, 78)

Im Tatbestand der Steuer sollte „ein Zusammenhang zwischen Wertsteigerung und Widmungsänderung hergestellt werden.“ Eine Möglichkeit wäre, „dass auf den Hoheitsakt der **Widmungsänderung** abgestellt wird.“ (Akyürek/Urtz 2012, 79) Aber auch ein bloßer zeitlicher Zusammenhang ist ausreichend. Es sollte deshalb im Steuertatbestand festgehalten werden, dass die Mehrwertabgabe auf Grundstücke angewendet wird, bei denen eine Planänderung durchgeführt wurde und der Wert, der zeitlich nach der Planänderung liegt, als Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe dient. (Akyürek/Urtz 2012, 79)

Auch die **Formen der Planänderung**, welche die Abführung einer Mehrwertabgabe auslösen, sollten klar im Gesetz definiert sein. Dies sollte Neuwidmungen und Umwidmungen zu einer ertragsreicheren Widmung im Flächenwidmungsplan und Nutzungserhöhungen resp. Aufzonungen im Bebauungsplan enthalten. Es sollte rechtlich festgeschrieben sein, dass die Mehrwertabgabe nur fällig wird, wenn es zu einer Wertsteigerung durch eine Planänderung kommt.

11.7.2. Steuerschuldner resp. Steuerschuldnerin

Bei dem oben genannten Grundstücksbegriff nach §30 Abs. 1 Z 1 EStG handelt es sich um einen zivilrechtlichen Grundstücksbegriff, weshalb die Abgabe dann auch von dem zivilrechtlichen **Eigentümer** resp. der zivilrechtlichen Eigentümerin oder dem resp. der **Bauberechtigten**¹⁸⁰ zu leisten ist. (Akyürek/Urtz 2012, 71) Miteigentümer resp. Miteigentümerinnen „sollten zur ungeteilten Hand haften“. (Akyürek/Urtz 2012, 72)

11.7.3. Verbindlichkeiten

Bei der Mehrwertabgabe sollte es möglich sein, dass Verbindlichkeiten von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. (Akyürek/Urtz 2012, 78) **Schulden und Lasten**, die in einer wirtschaftlichen Beziehung zu dem Grundstück stehen, sollten abgezogen werden können, wie etwa Hypothekarkredite. (Akyürek/Urtz 2012, 71)

11.7.4. Einforderung der Mehrwertabgabe

Der Zeitpunkt der **Fälligkeit** muss in der rechtlichen Ausgestaltung festgelegt werden. Sobald die Mehrwertabgabe fällig wird, sollte sie mittels **Bescheid** eingefordert werden. Einen Monat nach der Zustellung des Bescheides ist die geforderte Mehrwertabgabe, entsprechend §210 BAO, zu entrichten. (Akyürek/Urtz 2012, 79)

Der Vorteil der rechtlichen Ausgestaltung mittels Bescheid ist, dass der Rechtsschutz für den Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin besser ist. Wenn die Einforderung der Mehrwertabgabe auf einem privatrechtlichen Vertrag basiert, gestaltet sich die Vertragsanfechtung im Nachhinein oftmals schwierig. Bei einem Bescheid besteht hingegen der übliche Rechtsschutz des Verwaltungsverfahrens. (Hunyady 2017b)

11.7.5. Berechnungsweise

Die gesetzliche Grundlage sollte eine Festlegung dazu enthalten, wie der **Anfangs- und der Endwert** als Marktwert zu berechnen sind und eine Empfehlung zum **Bewertungsverfahren** enthalten. (Akyürek/Urtz 2012, 80) Auch die **Höhe** resp. eine mögliche Bandbreite des **Abschöpfungssatzes** sollte enthalten sein.

Eine mögliche Formulierung könnte dabei sein: „Die Bewertung hat nach den allgemein anerkannten Bewertungsgrundsätzen [allenfalls Bewertungsverfahren präzisieren] durch einen fachlich geeigneten Sachverständigen zu erfolgen“. (Akyürek/Urtz 2012, 80)

¹⁸⁰ Person, die das Baurechte inne hat. (Akyürek/Urtz 2012, 77)

11.7.6. Weitere Aspekte der rechtlichen Ausgestaltung

Die folgenden Aspekte sollten ebenfalls in der rechtlichen Ausgestaltung der Mehrwertabgabe enthalten sein. Bis auf den Aspekt der Sanktionen werden sie in den nachfolgenden Kapiteln nochmals näher behandelt, aus Gründen der Vollständigkeit werden sie aber bereits hier angeführt.

Die landesrechtliche Regelung sollte beinhalten, dass auf **Gemeindeebene** eine weitere detaillierte Ausgestaltung möglich, aber nicht zwingend ist. Auch Bestimmungen zu den **Gebietskörperschaften**, die die Abgabe einheben und verwenden, sollten vorhanden sein. Die **Verwendung** der Abgabe sollte ebenfalls genauer ausgestaltet sein, mittels einer definierten Mittelverwendung und einer Zweckbindung. Die rechtliche Ausgestaltung sollte außerdem Bestimmungen zur **räumlichen Anwendung**, entweder im gesamten Landesgebiet oder nur auf Entwicklungsschwerpunkte, enthalten. Auch die rechtlichen Möglichkeiten für Planungsbegünstigte sollten definiert werden. Ferner sollten die erforderlichen Ausnahmen von der Leistung der Mehrwertabgabe bestimmt werden resp. die Definition einer Bagatellgrenze vorgenommen werden.

Unter Umständen könnten **Sanktionen** durch das Land festgelegt werden, die wirksam werden, wenn die Gemeinden der Aufforderung der ortsspezifischen Ausgestaltung nicht nachkommen oder die Mehrwertabgabe entsprechend der landesrechtlichen Regelungen nicht einheben. Mögliche Sanktionen wären zu diskutieren. Grundsätzlich sollte aber versucht werden, die Gemeinden basierend auf den Vorteilen und der Notwendigkeit einer Mehrwertabgabe von der Einführung zu überzeugen.

11.8. Voraussetzungen für die Abschöpfung der Mehrwertabgabe

Das Eintreten einer **grundstücksbezogenen Wertsteigerung** ist die primäre Voraussetzung für das Entstehen der Abgabepflicht. (Akyürek/Urtz 2012, 79)

11.8.1. Anwendungsfälle resp. Abschöpfungsfälle

Eine Voraussetzung für die Abschöpfung der Mehrwertabgabe ist, dass es sich überhaupt um einen Fall handelt, der rechtlich als Anwendungsfall definiert wurde.

Eine Möglichkeit zur Abgrenzung liefert das Schweizer Raumplanungsgesetz, das festlegt, dass „erhebliche Vor- und Nachteile“, die durch „**Planungen nach diesem Gesetz entstehen**“ ausgeglichen werden müssen. (Eberle 2007, 74) Dies liefert vor allem für die Abgrenzung der zu berücksichtigenden Planungen einen Grundsatz. In Österreich wären dies auf der örtlichen Ebene das örtliche Entwicklungskonzept, der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan. Da das örtliche Entwicklungskonzept keine parzellenscharfe Abgrenzung enthält, wäre hier eine Zuordnung der wertsteigernden Planungen deutlich schwieriger. Dennoch hat auch dieses Instrument einen wertsteigernden resp. wertmindernden Aspekt. Da die Handhabung von **parzellenscharfen Wertsteigerungen** aber praktikabler und fairer ist, soll sich in Österreich auf diese fokussiert werden.

Als Teil der qualitativen Abgabedimension umfasst der sachliche Anwendungsbereich, auf welche staatliche Maßnahmen eine Mehrwertabgabe abzuführen ist. Hier gibt es einerseits die **planungsbedingten Wertänderungen** und andererseits die **infrastrukturbedingten Wertänderungen**, die durch die Errichtung staatlicher Infrastruktur herbeigeführt werden. Im

Sinne der Steuergerechtigkeit und -gleichheit sollten auch die infrastrukturbedingten Wertsteigerungen berücksichtigt werden. Da sie nicht als „Gesamtmaßnahme“ durchgeführt werden, wäre jedoch eine unterschiedliche Wertermittlung notwendig. (Lechner 2006, 44) Problematisch ist hier, dass es in Österreich auf gewisse Infrastrukturleistungen, in unterschiedlichem Umfang und auch differenziert je Bundesland, bereits erforderliche Abgaben gibt. Bei den Abgaben handelt es sich zwar streng genommen um eine Übertragung der Herstellungskosten und nicht eine Abschöpfung der wertsteigernden Auswirkungen. Dennoch ist hier die Gefahr einer Überschneidung, vor allem bei dem ersten Anwendungsfall, gegeben.

Grob gesprochen können **drei Anwendungsfälle**, mit jeweils detaillierteren Ausformungen, unterschieden werden, die eine bodenwertsteigernde Wirkung haben, ausgelöst durch die öffentliche Hand ohne nennenswertes Zutun des Eigentümers resp. der Eigentümerin. (Fröhler et al. 1977, 51-57) Diese sind:

- 1. Infrastruktur zur Baureifmachung:** Hier werden die wertsteigernden Maßnahmen entsprechend ihrem Nutznießerkreis unterschieden. So wären etwa Kosten für die Infrastruktur zur Baureifmachung eines Grundstückes ausschließlich den Personen in kostendeckender Höhe weiterzugeben, die von diesen Infrastrukturen profitieren. Dieser Nutzen ist klar einem Grundstück zuordenbar und wäre etwa der Fall bei Abwasser- und Wasseranschlüssen eines Grundstücks. Es handelt sich also um eine Form der **Anliegerbeiträge als Gebühr**, die Bodenwertveränderungen blieben weitgehend unberücksichtigt. (Fröhler et al. 1977, 51-52)
- 2. Öffentliche Investitionen in Infrastrukturen**, die der Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen unter anderem Schulen, Parks, Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen. Es ist durchaus gewollt, dass „die begünstigte Allgemeinheit aus der Möglichkeit, die öffentlichen Investitionen zu benützen, einen Vermögensvorteil zieht.“ (Fröhler et al. 1977, 52-53) Ein unbeabsichtigter Nebeneffekt dieser Investitionen ist, dass es im Nahbereich der Infrastrukturen zu einer erheblichen Wertsteigerung der Bodenpreise kommt. Diese Preissteigerung bedeutet für einige wenige Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen einen deutlichen Wertzuwachs. Dieser Effekt kann allerdings nicht vermieden werden und wird oftmals als ungerechtfertigt und als unverhältnismäßiger Nutzen wahrgenommen. In solchen Fällen kann auf den entstandenen Nutzen eine Mehrwertabschöpfung vollzogen werden. (Fröhler et al. 1977, 52-53) Diese Wertsteigerungen können zur Gänze abgeschöpft werden. (Fröhler et al. 1977, 54) Bei der Abschöpfung von Wertsteigerungen durch öffentliche Investitionen ist die Anwendung allerdings äußerst schwierig, da eine Abgrenzung, welche Investitionen noch berücksichtigt werden und welche nicht mehr, fast unmöglich erscheint. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)
- 3. Planungsbedingte Wertsteigerungen** sind Wertsteigerung, die im Vergleich zu den beiden anderen Fällen nicht durch Infrastrukturinvestitionen ausgelöst wurden. Sie entstehen durch eine abstrakte **Rechtssetzung**, deren Kosten für die öffentliche Hand überschaubar sind und zu den staatlichen Ordnungsaufgaben zählt. Deshalb wäre bei diesen Wertsteigerungen eine geringere Höhe angemessen. Bei der Höhe der Abschöpfung der Planungsmehrwerte kann eine Verbindung mit der Höhe der Entschädigung von Planungsminderwerten hergestellt werden. Eine Entschädigung wird auf jeden Fall fällig, wenn die Vermögensnachteile unzumutbar sind. Eine Unzumutbarkeit wäre erreicht, wenn

die wertmindernden Planungsmaßnahmen 20% des Liegenschaftswertes übersteigen. In der Umkehr würde das bedeuten, dass die Abschöpfung von maximal 80% der Wertsteigerung verfassungsrechtlich zulässig wäre, da mindestens 20% der Wertsteigerung bei dem oder der Planungsbegünstigten verbleiben müssen. Natürlich kann der Satz auch deutlich darunter liegen. Die Festsetzung des Abschöpfungssatz hängt stark mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zusammen. Dies ergibt unter Umständen eine gewisse Bandbreite an planunbedingten Effekten, bei denen weder eine Entschädigung fällig wird, noch eine Mehrwertabgabe eingenommen wird. (Fröhler et al. 1977, 56–57)

Würden sowohl planungsbedingte Mehrwerte, als auch investitionsbedingte Mehrwerte durch die öffentliche Hand abgeschöpft werden, vor allem mit einem unterschiedlichen Prozentsatz, wäre es notwendig, dass jede Planungs- und Investitionsmaßnahme der öffentlichen Hand genau festgehalten und erhoben wird. Diese Erhebungen wären einem zentralen Evidenzorgan auf Bundes- oder Landesebene zu melden und alle Informationen in einen **Kataster** einzutragen. (Fröhler et al. 1977, 63) Der Aufwand für diese Maßnahme wäre sehr hoch und in der Praxis wahrscheinlich auch nur schwer umzusetzen.

Die Erhebung von öffentlichen Investitionen heruntergebrochen auf eine **parzellenscharfe Abgrenzung** erscheint eigentlich nicht möglich. Die Auswirkungen der Investitionen ist auch nicht auf jede Parzelle gleich, für manche sind die Auswirkungen stärker oder schwächer (Fröhler et al. 1977, 63), gewisse Maßnahmen haben nicht ausschließlich einen positiven oder negativen Nutzen haben. Dies hängt stark von der betroffenen Person ab (Eberle 2007, 74) oder von der Nutzung der Grundstücke. Beispielhaft soll hier der Bau eines Autobahnanschlusses beschrieben werden. Für direkt angrenzende Wohngrundstücke wird es auf Grund des Lärms eher zu negativen Auswirkungen kommen, für direkt angrenzende Betriebsgrundstücke zu positiven Effekten, da sie einen verbesserten Autobahnanschluss haben. Wohngrundstücke, die etwas weiter weg sind, profitieren ebenfalls von dem verbesserten Autobahnanschluss, haben aber geringere negative Auswirkungen durch das vermehrte Verkehrsaufkommen.

*Das österreichische Modell der Mehrwertabgabe sollte sich auf Wertsteigerungen konzentrieren, die durch Rechtssetzungen der Planung entstehen und deren auslösende Maßnahmen konkret einer Liegenschaft zuordenbar sind. Infrastrukturbedingte Wertsteigerungen sollen nicht berücksichtigt werden, da diese entweder bereits teilweise durch Landesabgaben erfasst sind oder die Abgrenzung zu komplex ist. Der Fokus soll auf **wertsteigernde, raumplanerische Maßnahmen** im engeren Sinne gelegt werden. Dies sollte Neuwidmungen und Umwidmungen zu einer ertragsreicheren Widmung im Flächenwidmungsplan und Nutzungserhöhungen resp. Aufzonungen im Bebauungsplan enthalten. Es sollte rechtlich festgeschrieben sein, dass die Mehrwertabgabe nur fällig wird, wenn es zu einer Wertsteigerung durch eine Planänderung kommt.¹⁸¹*

Bei der Abschöpfung von Widmungsgewinnen, die durch Umwidmungen oder Bebauungsplanänderungen entstehen, muss im Besonderen darauf geachtet werden, dass nur **erhebliche Mehrwerte** erfasst werden. Dadurch soll erreicht werden, dass die mögliche Mehrnutzung, die planerisch gewollt ist, auch wirklich realisiert wird. (Bühlmann et al. 2013, 3)

¹⁸¹ Eine genauere Beschreibung der raumplanerischen Abschöpfungsfälle findet sich im Kapitel 2.2.4 „Wertverändernde Planungsakte und Abschöpfungsfälle“ Seite 22.

Grundsätzlich wäre es auch möglich, für die jeweiligen Abschöpfungstatbestände unterschiedlich hohe Abschöpfungssätze festzulegen. So könnten etwa die Sätze bei Umwidmungen oder Aufzonungen niedriger sein als bei Neuwidmungen, um eine Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern.¹⁸² (AGR 2017, 4)

Etwas problematisch bei dieser Abgrenzung ist allerdings, dass selbst **grundstücksbezogene Planungen Auswirkungen auf die umliegenden Flächen** haben können. Wird etwa eine Grünfläche in Bauland umgewidmet, rechnen viele damit, dass die umliegenden Grünlandflächen über kurz oder lang ebenfalls in Bauland umgewidmet werden und gelten damit als „Bauerwartungsland“. Allein durch diese Vermutung steigt der potentielle Verkaufswert der Flächen. Ein weiteres Beispiel ist, dass in einem gewidmeten Baulandgebiet eine Fläche in eine Grünfläche rückgewidmet wird. Durch diese nahe Erholungsfläche steigt der Wert der umliegenden Flächen. (Fröhler et al. 1977, 63) Da die wertsteigernden Effekte sehr vielfältig und teilweise schwer abgrenzbar ausfallen, ist es nicht möglich im Rahmen des Instruments der Mehrwertabgabe alle Optionen zu erfassen.

11.8.2. Bagatellgrenze

Eine weitere Voraussetzung ist, dass der Anwendungsfall eine erhebliche Wertsteigerung auslöst und damit über einer vorher definierten **Bagatellgrenze**¹⁸³ liegt.

Die Bestimmung der Höhe ist wichtig um nicht wieder zu viele Anwendungsfälle zu verlieren. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Diese Bagatellgrenze sollte ein absoluter Geldbetrag sein und nicht etwa eine bestimmte Anzahl von errichteten Wohnungen, Grundstücksfläche oder ähnlichem oder ein prozentueller Anteil des Mehrwertes.

Auf jeden Fall sollten alle Fälle ausgenommen werden, bei denen der abzuführende Mehrwert unter den **entstehenden Verwaltungskosten** liegt. Andernfalls wäre die Einhebung der Mehrwertabgabe nicht sinnvoll.

Die Einführung einer Bagatellgrenze ist sinnvoll, damit kleinere Planänderungen ausgenommen werden. Grundsätzlich könnte hinterfragt werden, ob die **Deckung des privaten Wohnbedarfes** ausgenommen werden soll. Dies könnte vor allem zu einer erhöhten Akzeptanz der Abgabe im ländlichen Raum führen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Durch ein Ansetzen des Schwellenwertes in einer solchen Höhe, würden natürlich viele potentielle Abschöpfungsfälle verloren gehen. Außerdem würden dadurch Möglichkeiten eröffnet, welche die Umgehung der Leistung einer Mehrwertabgabe vereinfachen würden und es könnte unter Umständen den Einfamilienhausbau fördern. Es sollte daher also nicht zu einer Ausnahme des privaten Wohnbedarfs kommen.

Wird die Mehrwertabgabe erst fällig, sobald ein gewisser **Schwellenwert des Wertzuwachses** überschritten wurde (Getzner 2017b), bedeutet dies einen gewissen Vorteil für strukturschwächere Gegenden, da hier der Schwellenwert auf Grund der niedrigeren Bodenwerte erst später erreicht

¹⁸² Neben einer Unterscheidung der Abschöpfungssätze nach Abschöpfungstatbestand kann auch eine Unterscheidung je nach räumlicher Lage des Grundstückes angedacht werden. Dieser Aspekt wird im Kapitel 11.9.2 „Differenzierte Ausgestaltung des Modells nach Anwendungsraum“ Seite 221 diskutiert.

¹⁸³ Im Schweizer Modell auch als Freibetrag oder Mindestbetrag bezeichnet.

wird. Dadurch würde es ausschließlich zu wirklich erheblichen Abschöpfungen in strukturschwächeren Gebieten kommen.

Bei der Berechnung der Mehrwertabgabe würde der Schwellenwert von dem entstandenen Mehrwert abgezogen werden, falls ein Betrag verbleibt, ist dieser als Mehrwertabgabe zu leisten.

In der **Schweiz** wurde im Ständerat ein **Mindestbetrag** von 30.000 Franken diskutiert. In den meisten kantonalen Bestimmungen liegt der Schwellenwert zwischen 10.000 – 30.000 Franken. Manche Kantone haben jedoch keinen Freibetrag definiert, in drei Kantonen liegt der Mindestbetrag bei 100.000 Franken. (VLP-ASPAN 2018c)

11.8.3. Ausnahmen resp. Abgabebefreiung

Die Bestimmung der Ausnahmen hängt mit den steuerpolitischen Zielsetzungen zusammen. Die Befreiungen müssen allerdings dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen, weshalb es nicht zulässig ist, dass etwa der Bund, nicht aber die Gemeinden ausgenommen werden. (Akyürek/Urtz 2012, 79) Grundsätzlich ist es von Bedeutung die Ausnahmen mit Vorsicht zu definieren, da es dadurch leichter möglich wird die Leistung der Abgabe zu umgehen.

In besonderen Fällen sind Ausnahmen von der Leistung der Mehrwertabgabe einzuräumen. So kann sie teilweise oder komplett erlassen werden, sollte dies im **öffentlichen Interesse** liegen. „Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Fläche als Baugrundstück für den Gemeindebedarf, Verkehrs-, Versorgungs- oder Grünfläche festgesetzt wird.“ Auch wenn die Fläche für sonstige öffentliche Zwecke benötigt wird oder die Gemeinde auf der Fläche Wohnbau für breite Schichten der Bevölkerung realisieren will, ist eine Erlassung denkbar. (Nakelski 1997, 246) Da die Nutzung der Fläche zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht immer feststeht, ist diese Ausnahme nur möglich, wenn die Fläche etwa die **Widmung „Förderbarer Wohnbau“** hat oder über eine **vertragliche Vereinbarung** die zukünftige Nutzung sichergestellt ist.

Auch Projekte, die mit **Hilfe der Wohnbauförderung** errichtet werden, unterliegen einem bewussten Förderungsgedanken. (Fröhler et al. 1977, 57) Um diese Vorhaben nicht zu stören, sollten Gebietskörperschaften, die geförderten Wohnbau errichten, etwa gemeinnützige Bauträger, von der Leistung der Mehrwertabgabe ausgenommen werden. (Getzner 2017b) Entsprechend dem §3 Abs. 2 Z 2 lit. B des Bodenwertabgabegesetzes sind auch von dieser Abgabe „unbebaute Grundstücke, die im Eigentum von gemeinnützigen Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigungen stehen“ von der Abgabe ausgenommen. (BWAG 1960)

Außerdem sollten die Grundstücke der **öffentliche Hand** resp. die öffentliche Hand selbst von der Leistung der Mehrwertabgabe entbunden sein, sofern öffentliche Aufgaben erfüllt werden oder die Grundstücke für den öffentlichen Dienst oder Gebrauch verwendet werden. Dies findet sich so auch im §2 Z 1 des österreichischen Grundsteuergesetz (GrStG 1955). (Akyürek/Urtz 2012, 71) Beispiele wären etwa die Errichtung von Schulen oder Krankenhäusern. Sobald die öffentliche Hand jedoch privatwirtschaftlich tätig wird, muss sie genauso eine Mehrwertabgabe leisten, damit es nicht zu Wettbewerbsvorteilen kommt. (Giller 2017) Auch hier stellt sich wieder das Problem, dass Zeitpunkt der Fälligkeit und Zeitpunkt der Festlegung der exakten Nutzung auseinanderfallen.

Personen, welche die umgewidmete Liegenschaft für ihre eigenen Wohnzwecke nutzen wollen, sind gezwungen die Mehrwertabgabe zu leisten ohne die Möglichkeit durch den Verkauf der Liegenschaft

den potentiellen Mehrwert zu realisieren. Sie erleiden dadurch zwar keine Vermögenseinbußen, da die Liegenschaft eine Wertsteigerung erfahren hat. Dennoch ist der Liegenschaftseigentümer resp. die Liegenschaftseigentümerin gezwungen einen größeren Teil des eigenen Vermögens in die Liegenschaft zu investieren. Problematisch wird dieser Umstand, wenn sich der oder die Planungsbegünstigte die Mehrwertabgabe nicht leisten kann. Diesen Fall gilt es zu berücksichtigen, damit Personen, die ihr eigenes Wohnbedürfnis decken wollen, nicht zur Aufgabe ihres Eigentums mangels Realisierbarkeit des Mehrwertes gezwungen werden. Dies würde vor allem **sozial schwächere Haushalte** treffen und ist daher durch eine entsprechende Ausgestaltung zu verhindern. Hier wäre eine denkbare Möglichkeit, dass die Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Veräußerung der Liegenschaft verschoben wird. (Fröhler et al. 1977, 67) In diesem Fall könnte die säumige Mehrwertabgabe im Grundbuch sichergestellt werden. (Fröhler et al. 1977, 68)

Es könnten jedoch auch die **Instrumente der Stundung und Ratenzahlung** gemäß §212 BAO angewendet werden. (Akyürek/Urtz 2012, 72) Die Abgabenbehörde hat laut §212 BAO die Möglichkeit einen Aufschub zu gewähren, was einer Stundung entspricht oder eine Bezahlung per Raten zu gestatten. Diese Maßnahmen dienen der Zahlungserleichterung. Voraussetzung für diese Vorgangsweise ist, dass es sich bei der sofortigen, kompletten Leistung der Abgabe um eine „**erhebliche Härte**“ für den oder die Planungsbegünstigte handelt und dass der Erhalt der Abgabe nicht gefährdet wird. (Akyürek/Urtz 2012, 81) Eine „erhebliche Härte“ ist dann gegeben, wenn es zu einer **wirtschaftlichen Notlage** oder einer finanziellen Bedrängnis des oder der Abgabepflichtigen kommt. Es ist nicht zulässig, dass der oder die Abgabepflichtige dazu gezwungen wird, Vermögen oder das Grundstück zu verschleudern um die Mehrwertabgabe leisten zu können. Sind keine ausreichend finanziellen Mittel vorhanden um die Abgabe zu zahlen, ist §212 BAO anzuwenden. Hier sind also Möglichkeiten gegeben, um auf Härtefälle zu reagieren. Diese sollten in der rechtlichen Ausgestaltung aber auch so benannt werden. (Akyürek/Urtz 2012, 81)

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der Planänderung ohne, dass die Wertsteigerung und der Marktwert des Grundstückes realisiert wurden und die damit unter Umständen einhergehenden fehlenden liquiden Mittel für die Zahlung der Abgabe, „ist per se nicht verfassungsrechtlich bedenklich“. (Akyürek/Urtz 2012, 71) Der Erhalt der Abgabe für die öffentliche Hand ist alleine dadurch gesichert, dass die Abgabenbehörde im Exekutionswege auf das Grundstück zugreifen kann. Um ganz sicher zu gehen, kann sie sich auch ein Pfandrecht am Grundstück einräumen lassen. (Akyürek/Urtz 2012, 81)

*Es gilt also einerseits eine **Bagatellgrenze** einzuführen, um so den Verwaltungsapparat nur in Betrieb zu setzen, wenn die eingenommene Mehrwertabgabe die Verwaltungskosten übersteigt. Außerdem bedarf es gewisser **Ausnahmefälle**, die jedoch sorgfältig abzuwägen sind. Ausgenommen werden können Bauprojekte oder Eigentümer resp. Eigentümerinnen, sofern die zukünftige Nutzung im **öffentlichen Interesse** liegt und diese bereits bei der Abschöpfung durch eine Widmung oder einen Vertrag sichergestellt ist. Auch eine Stundung oder Ratenzahlung der Abgabe ist möglich, wenn es durch die Leistung der Abgabe zu einer **wirtschaftlichen Notlage** der Planungsbegünstigten kommen sollte.*

11.9. Abgrenzung der Anwendung des Modells der Mehrwertabgabe

Das Modell der Mehrwertabgabe muss in mehreren Dimensionen abgegrenzt werden, um so eine bestmögliche Umsetzung zu erreichen.

11.9.1. Räumliche Anwendung des Modells

Eine der entscheidendsten Fragen bei der Einführung der Mehrwertabgabe ist die **räumliche Anwendung** des Modells. Dabei stellt sich die Frage, ob das Modell **flächendeckend** für das gesamte Bundesgebiet, nur in manchen Bundesländern oder nur in **Entwicklungsschwerpunkten** eingeführt wird. Diese Entwicklungsschwerpunkte wären schnell wachsende Städte resp. Stadtregionen oder stark nachgefragte Lagen, wie in Tourismusorten oder in landschaftlichen Gunstlagen, etwa an Seen. Diese Frage hängt natürlich stark mit der rechtlichen Verankerung des Modells zusammen. Da eine rechtliche Verankerung auf Landesebene am zielführendsten erscheint, fällt die Option der bundesweiten Anwendung, zumindest über ein Bundesgesetz, weg. Möglich wäre natürlich die bundesweite Anwendung, wenn alle Bundesländer die Mehrwertabgabe einführen.

11.9.1.1. Flächendeckende Anwendung

Die flächendeckende Anwendung wäre für das gesamte Landesgebiet angedacht.

Eine flächendeckende Anwendung wäre deutlich einfacher zu handhaben. Im Sinne des **Gleichheitsgrundsatzes** ist ihr der Vorzug zu geben, da alle Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen den gleichen Anteil leisten müssen. Durch die Berechnung anhand der Verkehrswerte und einer prozentuellen Abschöpfung wäre auch eine gewisse faire Staffelung gegeben, da die absoluten Abschöpfungswerte pro Quadratmeter in wachsenden Regionen deutlich höher sein werden, als im ländlichen Raum. Das Modell verfügt also über eine gewisse **systeminterne Staffelung**.

Eine mögliche Ausgestaltung wäre auch eine **grundsätzlich flächendeckende Anwendung**, die jedoch Ausnahmen zulässt. Ausnahmen könnten etwa Abwanderungsregionen sein. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Auch die Einführung einer Bagatellgrenze¹⁸⁴ würde so einer Unterscheidung grundsätzlich möglich machen. Diese Lösung scheint zielführend, da die Bagatellgrenze überall gleich hoch ist und dadurch nicht so komplex in der Definition ist.

Problematisch ist, dass es durch eine flächendeckende Anwendung eher zu dem selbstverstärkenden Effekt kommt, der wachsende Gebiete weiter bevorzugt.¹⁸⁵

11.9.1.2. Punktuelle Anwendung

Für die Auswahl von Regionen gegenüber dem Gesamtgebiet spricht, dass Wertsteigerungen meist regional gebündelt auftreten und dadurch eine **höhere Treffsicherheit** erreicht wird. (Russo 2016, 59) Überdurchschnittliche Wertsteigerungen als Folge von staatlichem Handeln treten meistens in einzelnen Schwerpunktgebieten auf. (Lechner 2006, 44) Die Einhebung der Mehrwertabgabe erscheint dort am plausibelsten, wo die Unterschiede zwischen öffentlichen Investitionen und

¹⁸⁴ Die Bagatellgrenze wird im Kapitel 11.8.2 „Bagatellgrenze“ Seite 216 näher erläutert.

¹⁸⁵ Für eine nähere Erläuterung siehe Kapitel 11.4 „Nachteile und Grenzen des Modells“ Seite 197.

Planungen und privaten Wertgewinnen besonders groß sind. Dort wäre auch die Berechnung der Wertzuwächse einfacher. (Fröhler et al. 1977, 40)

Wären ausreichende Daten über die getätigten öffentlichen Planungsmaßnahmen und ihre wertsteigernden Wirkungen vorhanden, könnte festgestellt werden in welchen Regionen die Wertsteigerungen besonders hoch sind. Diese Gebiete könnten mittels einer Verordnung der Landesregierung zu einer **Abschöpfungszone** erklärt werden. In der Verordnung müsste ein Stichtag festgelegt werden, zu dessen Startpunkt die Anfangswerte der Liegenschaften definiert werden. (Fröhler et al. 1977, 64) Die Anwendung der Mehrwertabgabe in einzelnen Gemeinden, ausgehend vom Gleichheitsgrundsatz der österreichischen Verfassung, scheint möglich, sofern klare Parameter zur Auswahl der Anwendungsgebiete festgelegt werden. Eine unterschiedliche Behandlung basierend auf unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist verfassungsrechtlich zulässig. Inwieweit eine solche Definition von Abschöpfungszone jedoch auf Akzeptanz stoßen würde ist fraglich. Die Definition der Parameter zur Festlegung der Abschöpfungszone erscheint komplex, wodurch es leichter möglich wäre rechtlich gegen das Modell vorzugehen.

Durch eine punktuelle Anwendung wäre der **Verwaltungsaufwand geringer** und es kann nicht zu einem unangemessenen Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und den eingenommenen Mitteln kommen (Lechner 2006, 44), da die punktuelle Anwendung in Gebieten passieren wird, in denen es viele Anwendungsfälle gibt und hohe Mehrwerte generiert werden. Dieser Umstand kann aber auch durch eine Bagatellgrenze sichergestellt werden.

Es ist auch fraglich wie die Einführung der Mehrwertabgabe im **ländlichen resp. schrumpfenden Raum** aufgenommen werden würde. Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen werden im schrumpfenden Raum, wenn die Nachfrage eher gering ist, ihre Entwicklungsmöglichkeiten eher schwer realisieren können, da sie keine potentiellen Käufer oder Käuferinnen finden resp. die Fläche nicht selbst brauchen, weshalb sie wahrscheinlich ungern eine Mehrwertabgabe leisten würden. In diesem Hinblick wäre eine punktuelle Anwendung sinnvoller. Andererseits ist fraglich, wie oft dort die Abgabe überhaupt zur Anwendung kommt, da sie ja nur bei Neuwidmungen, Umwidmungen oder Aufzonungen fällig wird. Aus raumordnerischer Perspektive sollten Neuwidmungen in schrumpfenden Regionen, die unter Umständen zusätzlich noch über ausreichende Baulandreserven verfügen, ohnehin nicht stattfinden. Bei einer Anwendung der Mehrwertabgabe, die bei Planänderung fällig wird, könnte wiederum ein positiver Effekt auf die Gemeindeplanung erreicht werden, da sie keine Neuwidmungen mehr vornehmen, sofern diese nicht gebraucht werden resp. noch Baulandreserven vorhanden sind, da sie sich sonst dem Druck von Grundstückseigentümern resp. Grundstückseigentümerinnen ausgesetzt sehen. Außerdem wären die finanziellen Mittel, die durch die Mehrwertabgabe eingenommen werden könnten, für kleinere Gemeinden durchaus von Bedeutung.

Eine punktuelle Anwendung resp. ein Verzicht auf gewisse Anwendungsfälle könnte für schrumpfende Gegenden ein gewisser **Standortvorteil** sein (Ghilodi 2017) und dazu führen, dass Flächen im ländlichen, abgabenbefreiten Raum stärker nachgefragt werden, was wiederum Zersiedlung fördern kann. (Eberle 2007, 73) Dies könnte eventuell in einem kleinen Rahmen zu einer Abschwächung des Urbanisierungstrends beitragen resp. den Effekt nicht noch zusätzlich zu verstärken.

Die Frage ist inwieweit das wiederum raumplanerisch gewollt ist. (Bischoff-Stettler 2017a)

Allerdings wäre die Mehrwertabgabe wahrscheinlich im Vergleich zu anderen Standortfaktoren auf die Standortwahl eher unbedeutend, dass sie zu keiner nennenswerten Verlagerung führen würde. (Ottmann 2017) Der Anteil der Mehrwertabgabe macht in Basel-Stadt bei den Bauprojekten etwa 1-4% des Gesamtvolumens aus und ist damit sehr klein, weshalb er auf die Standortwahl eigentlich keinen Einfluss hat. (Kissling 2017) Ob die Standortentscheidung beeinflusst wird hängt natürlich auch stark von der Höhe der Mehrwertabgabe ab resp. ihrem Anteil an den Gesamtherstellungskosten.

*Es gibt zwar mehrere Aspekte, die für die punktuelle Anwendung der Mehrwertabgabe sprechen, dennoch wird eine Empfehlung für eine **flächendeckende Anwendung** gegeben. Diese Form der Anwendung ist leichter umzusetzen und durch das Wegfallen der Definition von Abschöpfungsgebieten verfügt diese Anwendung über mehr Rechtssicherheit und sorgt für eine ausgeprägtere Gleichbehandlung der Planungsbegünstigten. Durch die systemimmanente Staffelung der Abschöpfungshöhe und die Einführung einer Bagatellgrenze ist eine ausreichende „Andersbehandlung“ der unterschiedlichen Räume gegeben.*

11.9.2. Differenzierte Ausgestaltung des Modells nach Anwendungsraum

Fraglich ist, ob die Mehrwertabgabe anders ausgestaltet werden soll entsprechend dem Raum in dem sie zur Anwendung kommt. Hier stellt sich nicht die Frage, ob die Mehrwertabgabe in ländlichen Räumen überhaupt zur Anwendung kommt, sondern ob **bei einer flächendeckenden Anwendung eine differenzierte Ausgestaltung je nach Anwendungsraum** auf Grund der unterschiedlichen Gegebenheiten sinnvoll ist. Dadurch könnte auch eine gewisse Lenkungswirkung erzielt werden. In einem gewissen Maße wird das über die gemeindespezifischen Festlegungen ohnehin passieren. Inwieweit hier Vorgaben im Rahmen des Landesgesetzes gegeben werden sollen, ist fraglich. Hier spielt auch der Aspekt eine Rolle, dass die Mehrwertabgabe im städtischen und ländlichen Raum unterschiedliche Wirkungen entfalten wird. Unter Experten und Expertinnen herrscht diesbezüglich keine Einigkeit.

Wenn es einen unterschiedlichen hohen Abgabensatz in wachsenden, städtischen Gebieten und schrumpfenden resp. stagnierenden ländlichen Räumen gibt, dann kann dieser zu einer gewissen **Lenkungswirkung** beitragen. Dementsprechend muss man sich überlegen, welche Wirkungen damit erzielt werden sollen. Grundsätzlich wäre so eine **Ausgestaltung möglich**, allerdings würde das Instrument damit sehr an Komplexität gewinnen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Folgende Optionen wären denkbar:

- **Der Abgabensatz ist im ländlichen Raum niedriger als im städtischen Raum:** Dies kann dazu führen, dass es einen Trend nach außen gibt. (Schneider 2017) Unter Umständen wäre das ein leichter Standortvorteil für ländliche Gebiete.
- **Der Abgabensatz ist im ländlichen Raum höher als im städtischen Raum:** Dadurch wären die Einnahmen im Vergleich zu städtischen Bereichen in etwa gleich hoch, da dort die Bodenpreise und damit der Ausgangswert niedriger ist.
- **Der Abgabensatz steigt je weiter man nach außen kommt** bei Neuwidmungen und sinkt bei Aufzonungen je weiter man nach innen kommt: Wird eine Innenentwicklung angestrebt, dann wäre die ökonomisch sinnvolle, steuernde Ausgestaltung, dass der Abgabensatz bei Neuwidmungen höher wird, je weiter man nach außen kommt. Im Umkehrschluss müsste

der Abgabesatz auf Aufzonungen niedriger werden, je weiter man nach innen kommt. (Schneider 2017) Dadurch könnte das verdichtete Bauen gefördert werden (Eberle 2007, 90) und der Anreiz zum Bauen auf der grünen Wiese reduziert werden. (Eberle 2007, 67) Allerdings verkompliziert dieser Regelungsmechanismus die Abgabe ungemein, da eine Einstufung der Räume und eine Definition der Abgabesätze notwendig wäre. (Schneider 2017) Um mit dem Instrument eine weitere Zersiedelung zu verhindern, könnten die Abgabenhöhe sehr gering oder nicht vorhanden sein, wenn die fragliche Fläche an bereits bebautem Land anknüpft. Je weiter draußen sich die Fläche befindet, desto höher ist der Abgabesatz.

Wie stark sich jedoch die Höhe der Mehrwertabgabe wirklich auf die **Standortwahl** auswirkt, ist fraglich. Auch die Definition und **Abgrenzung der unterschiedlichen Einhebungssätze** könnte zu weiteren Schwierigkeiten führen und das Modell rechtlich angreifbarer machen. Der Verwaltungsaufwand bei einer solchen Ausgestaltung wäre ebenfalls deutlich höher.

Die Staffelung der Sätze je nach Lage um eine Lenkungswirkung zu bekommen, würde außerdem eine gewisse **Kompetenzvermischung**, zwischen einem verteilungspolitischen Instrument und einer raumordnerischen Funktion bedeuten und mit der jeweiligen Funktion werden wiederum auch unterschiedliche Ziele verfolgt. Deshalb sollte es hier keine Vermischung dieser beiden Aspekte geben. (Ottmann 2017)

In ländlichen resp. stagnierenden Räumen wären die dort zu leistenden Sätze bei einer prozentuellen Berechnung niedriger, da die Ausgangswerte, sofern sie sich an den Verkehrswerten orientieren, ohnehin geringer wären als in wachsenden Gebieten und damit auch die planungsbedingten Mehrwerte niedriger sind. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Dadurch ist auch eine gewisse **systeminterne Regelung** gegeben, die die Mehrwertabgabe im ländlichen und städtischen Raum unterschiedlich hoch ausfallen lässt. (Bischoff-Stettler 2017a)

*Trotz der unterschiedlichen Situation in ländlichen und städtischen Gebieten sollte **keine differenzierte Ausgestaltung** im Landesgesetz vorgenommen werden. Die Differenzierung und Festlegung der einzelnen Bereiche erscheint zu komplex. Die zu erwartende Steuerungswirkung ist einerseits zu gering, andererseits liegt das Hauptaugenmerk der Mehrwertabgabe auch nicht darauf ein Steuerungsinstrument zu sein. Durch die Berechnung anhand der Marktwerte ist ohnehin eine systeminterne Regelung gegeben.*

11.9.3. Zeitliche Einschränkung des Modells

Eine weitere qualitative Abgabedimension ist der zeitliche Anwendungsbereich der Mehrwertabgabe. Hier stellt sich die Frage, ob die Mehrwertabgabe nur in bestimmten Abschöpfungsperioden eingehoben wird oder zeitlich uneingeschränkt ausgestaltet wird. (Lechner 2006, 44)

Diese zeitliche Einschränkung ist stark mit der räumlichen Ausgestaltung verknüpft. Es ist wahrscheinlich sinnvoll, die Mehrwertabgabe entweder zeitlich und räumlich uneingeschränkt anzuwenden oder sowohl eine Abschöpfungsperiode, als auch eine Abschöpfungszone zu definieren. (Lechner 2006, 44)

*Da die Mehrwertabgabe langfristig Missständen in der österreichischen Raumplanungspraxis entgegenwirken und nicht etwa kurzfristig zu einer Budgetsanierung herangezogen werden sollte und auch räumlich uneingeschränkt angewendet wird, erscheint die **Definition einer Abschöpfungsperiode nicht als zielführend.***

Bei einer zeitlichen Komponente stellt sich außerdem die Frage, wie oft vom selben Grundstück eine Abgabe eingehoben werden kann. Im Sinne der Mehrwertabgabe wäre eine Abschöpfung bei jeder neuen Planänderung am konsequentesten. Fraglich ist, wie oft dieser Fall überhaupt eintritt.

11.9.4. Zweckwidmung der Abgabe

Der **schlussendliche Einsatz der Abgabe** ist äußerst relevant für das Vorhaben eine Mehrwertabgabe einzuführen. Wird aus Sicht von relevanten Akteuren resp. Akteurinnen eine „falsche“ Zweckwidmung gewählt, kann dies im Endeffekt zum Scheitern des Vorhabens beitragen, wie es auch in Tirol geschehen ist.¹⁸⁶

Eine Zweckbindung wird meistens eingefordert, wenn ein bestimmtes Anliegen verfolgt wird. Besonders bei der Mehrwertabgabe, die einen räumlichen Aspekt hat, lässt sich ein **Bezug zum Raum** herstellen. Außerdem wird die Mehrwertabgabe in einem gewissen Maße als Gegenleistungen für die Planungen der öffentlichen Hand gesehen, die ja wiederum auch einen räumlichen Bezug haben. Deshalb wäre die Zweckbindung hier durchaus argumentierbar. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Das System hätte eine **innere Logik**, wenn die Abgabe von Personen geleistet würde, die von Planungs- und Investitionsmaßnahmen der öffentlichen Hand profitiert haben und die Abgabe wiederum in **Planungs- und Investitionsmaßnahmen** fließen würde. (Fröhler et al. 1977, 82) Durch die Zweckbindung kann sichergestellt werden, dass der **ursächliche Bezug** zwischen den wertauslösenden Maßnahmen und einer Reinvestierung in solche oder ähnliche Maßnahmen bestehen bleibt. Diese Investitionen tragen dann wiederum zur Generierung eines Mehrwertes bei, der wiederum zum Teil eine Mehrwertabschöpfung auslösen kann. Dies würde eine gewisse **Form von Kreislauf** darstellen.

Für eine Zweckbindung der Abgabe würde sprechen, dass es dann weniger wahrscheinlich zu **Widmungen nach der Finanzlage** kommen würde. Eine Mehrwertabgabe ohne jegliche Zweckbindung könnte dazu führen, dass die Gemeinde Flächen widmet um durch die Einnahme der Mehrwertabgabe finanzielle Engpässe auszugleichen. Dies wiederum kann langfristig zu einer verstärkten Zersiedelung führen. (Müller-Jentsch 2012, 12) Die Mittel, die aus der Mehrwertabgabe generiert werden, sollen **zweckgebunden** von den Gemeinden eingesetzt werden und nicht zur allgemeinen Sanierung des Haushaltes fungieren. (Nakelski 1997, 244)

Wird die Abgabe für bestimmte Infrastrukturprojekte verwendet, die schlussendlich auch dem **Planungsbegünstigten**, der oder die die finanziellen Mittel geleistet hat, direkt zukommen, ist das eine der transparentesten und dadurch am besten akzeptiertesten Formen der Mehrwertabgabe. (Muggli 1992, 6)

¹⁸⁶ Für nähere Informationen siehe Kapitel 10.5.1 „Tiroler Modell“ Seite 185.

Mit einer Zweckbindung der Abgabe ist es außerdem möglich, die **Akzeptanz zu erhöhen**, da dadurch ersichtlich wird, wofür diese verwendet wird und nicht in einem allgemeinen Topf „verschwindet“. Eine weitere Steigerung der Akzeptanz kann dadurch erreicht werden, dass bekannt gegeben wird, für was die finanziellen Mittel gebraucht (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) und schlussendlich eingesetzt werden.

Die Zweckbindung ermöglicht es außerdem, dass das Instrument besser an die Öffentlichkeit kommuniziert und „verkauft“ werden kann. (Getzner 2017b)

Damit ein Lenkungseffekt der Siedlungsentwicklung erzielt werden kann, müssen die Einnahmen aus Widmungsgewinnen zweckgebunden sein und ganz gezielt der Innenentwicklung zur Verfügung stehen. Außerdem sollten sie in den betroffenen Regionen eingesetzt werden. (Schöpp 2014, 122)

Gegen die Zweckbindung spricht, dass dadurch natürlich die **Flexibilität der öffentlichen Hand eingeschränkt** wird und es, wenn in vielen Bereichen Zweckbindungen vorhanden sind, schwieriger wird eine regionale oder inhaltliche Schwerpunktsetzung zu vollziehen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Außerdem ist auch fraglich, inwieweit die Zweckbindung durchgesetzt werden kann, wenn sich die Gebietskörperschaft nicht daran hält und die **Einnahmen anders verwendet**. Normalerweise sind hier keine Sanktionen vorgesehen, deshalb wurden einige Zweckbindungen in Österreich, wie etwa die Wohnbauförderung, wieder aufgehoben. (Getzner 2017b)

*Auf Grund des starken räumlichen Bezugs der Mehrwertabgabe und der generellen Logik des Instruments ist eine **Zweckbindung auf jeden Fall zu empfehlen**. Dadurch lässt sich auch die Akzeptanz für das Instrument deutlich steigern. Die geschilderten Nachteile sind im Vergleich zu den Vorteilen zu vernachlässigen.*

11.9.4.1. Inhaltliche Zweckwidmung resp. Mittelverwendung

Die Mittelverwendung muss auf die **lokalen Gegebenheiten** und die dortigen Herausforderungen und Probleme abgestimmt werden. Die **inhaltliche Zweckbindung** sollte relativ offen formuliert sein. Ein **möglicher Wortlaut** könnte etwa sein: „Die Mittel aus der Mehrwertabgabe sollen zur Erreichung der Ziele der Raumordnung und für Maßnahmen des leistbaren Wohnens herangezogen werden.“ Die Ziele der Raumordnung werden in den Landesgesetzen definiert und geben einen möglichen Rahmen vor.

Im Folgenden werden nun einige Vorschläge gegeben, für die der Einsatz der Mehrwertabgabe sinnvoll erscheint. In erster Linie beinhalten die Vorschläge Maßnahmen der Raumplanung resp. Siedlungsentwicklung. Auch die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum wird thematisiert. Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschließend. Die landesspezifische Ausgestaltung der Mittelverwendung könnte an die in den Raumordnungsgesetzen definierten Ziele anknüpfen. Maßnahmen, die zu dieser Zielerreichung beitragen, könnten durch einen Fonds finanziert werden. Hier stellt sich außerdem die Frage wie lange es möglich ist die Mittel in einem Fonds für bestimmte Maßnahmen aufzubewahren, bevor sie anderen dringlichen Maßnahmen zugeführt werden müssen. (Eberle 2007, 76)

Folgende **Mittelverwendungen** wären denkbar:

- Entschädigungszahlungen für raumplanerische Minderwerte
- Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik, wie Bodenbeschaffung
- Unterstützung des leistbaren Wohnraums
- Soziale Infrastruktur
- Grüne Infrastruktur
- Technische Infrastruktur
- Maßnahmen des Bodenschutzes und der Umwelt

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sollten dazu verwendet werden, die „planende und investierende Tätigkeit der öffentlichen Hand im **Interesse der Bodenordnung** zu finanzieren.“ Beispiel hierfür wären Grundablösen oder die Entschädigung bei Planungsminderwerten. (Fröhler et al. 1977, 81–82)

Der Grundsatz der Eigentumswertneutralität staatlicher Planungen besagt, dass der Staat Planungsschäden zu ersetzen hat und „zur Finanzierung seiner Entschädigungspflichten die entstandenen Planungsmehrwerte“ abgeschöpft werden sollen. Dieser Zusammenhang wird als **Planungswertausgleich** beschrieben. (Fröhler et al. 1977, 55) Auch in Österreich wäre die Verwendung der Mehrwertabgabe in einem Schweizer Sinne denkbar. Dementsprechend würden die abgeschöpften Planungsmehrwerte verwendet werden um Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen zu **entschädigen**, die durch die Rückwidmung in Grünland Planungswertverluste erfahren. (Weber 2009, 2) Durch den Einsatz der Mehrwertabgabe für Rückwidmungen kann einer weiteren Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt werden. (Schöpp 2014, 127) Diese Anwendung wäre durchaus zu befürworten, da es in Teilen Österreichs sehr große Baulandreserven gibt. Etwa 26% der gewidmeten Baulandflächen sind nicht bebaut. Hier gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern, die Reserven liegen zwischen 6 und 34%. (Kanonier 2014, 4) Diese großen Reserven sind durchaus auch in Räumen vorhanden, in denen zukünftig nicht mit einem angebotsdeckenden Zuzug zu rechnen ist, weshalb hier eine Rückwidmung sinnvoll erscheint.

Problematisch ist diesbezüglich die Verteilung der überdimensionierten Bauzonen. Außerdem werden die Mehrwerte möglicherweise zum größeren Teil in anderen Gemeinden entstehen, als die Rückwidmungen notwendig werden. Auch zwischen den Ländern wird es große Unterschiede geben. Es wäre also notwendig einen Fonds auf Landes- oder Bundesebene einzurichten, aus dem die Rückwidmungen finanziert werden. Schwierig wäre hier, da Gemeinden resp. Länder mit einer „guten“ Raumordnung bestraft werden, weil sie die Mittel an die anderen Gebietskörperschaften abtreten müssen.

Grundsätzlich muss die Mittelverwendung auf jeden Fall weiter gefasst werden, als die reine Minderwertentschädigung, „**da die Raumplanung mehr Vor- als Nachteile schafft.**“ (Eberle 2007, 71)

„Menschen brauchen Wohnungen – Wohnungen brauchen Bauland.“ (Nakelski 1997, 240) Diese Aussage hebt die Bedeutung von (leistbarem) Wohnraum hervor, weshalb auch eine Inkludierung der Unterstützung von (leistbarem) Wohnraum durch die eingehobenen Mittel aus der Mehrwertabgabe befürwortet werden sollte.

Eine Möglichkeit der Mittelverwendung wäre demnach die **Bodenbeschaffung**, auch für den sozialen Wohnbau. (Schremmer 2017a) Einen Teil der eingenommen finanziellen Mittel kann für den **sozialen Wohnbau** zweckgebunden werden, um so zu vermeiden, dass negative Verteilungswirkungen entstehen und sicherzustellen, dass das Grundbedürfnis Wohnen für alle zur Verfügung steht. Dies wäre etwa durch die Bereitstellung der Mittel für Bodenfonds der öffentlichen Hand möglich.

Zwei Trends, eine Abkehr von der De-Kommodifizierung der Wohnungspolitik und die Zunahmen von prekären Arbeitsverhältnissen, führen zu einer steigenden Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen in der Stadt. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 17) In Wien geht der Trend vor allem in die Richtung, dass wenig zahlungskräftige Gruppen, die einen stark steigenden Bedarf an Wohnraum haben, einem sinkenden Angebot an preisgünstigen Wohnungen gegenüberstehen. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 20) Daran ist klar erkennbar, dass ein vermehrtes Angebot an leistbarem Wohnraum notwendig ist. Durch einen Einsatz der Mittel aus der Mehrwertabgabe kann ein Beitrag zu einem erhöhten Angebot an leistbarem Wohnraum gemacht werden.

Auch kommt es in Wien immer stärker zu einer Konzentration einkommensschwacher Haushalte auf das Gemeindewohnungssegment. Die Wiener Stadtpolitik hat es sich allerdings zum Ziel gesetzt, die soziale Durchmischung in den Gemeindebauten aufrecht zu erhalten. Im Moment gibt es zwar eine Überrepräsentanz von einkommensschwachen Haushalten, aber noch keine völlige Konzentration. (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014, 22) Durch eine gleichmäßige Verteilung von gefördertem Wohnraum auf Neubauprojekte wäre das Aufrechterhalten der sozialen Durchmischung gegeben.

Die Bereitstellung **sozialer Infrastruktur** kann ein Anwendungsbereich sein. Eine mögliche Maßnahmen wären etwa öffentliche Kinderspielplätze, Kindergärten, Schulen, Sportflächen (Schremmer 2017a), Altersheime (Dannenberger 2017) oder die Unterstützung von Grünflächenmanagements. Auch die Bereitstellung von **grüner Infrastruktur**, etwa von Grün- und Freiflächen, wäre eine Anwendungsmöglichkeit. (Lähns Hänggi 2017)

Maßnahmen der **technischen Infrastruktur**, wie Infrastrukturanlagen oder Erschließungsanlagen, können ebenfalls gefördert werden. (Hunyady 2017b) Die Gemeinde ist für den Betrieb und die Instandhaltung der Infrastrukturen verantwortlich. Es ist notwendig, dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu haben. Auch ein gewisser „Polster“ sollte vorhanden sein, falls aus irgendwelchen Umständen die Gemeinde in einem höheren Umfang als geplant für die Herstellungskosten aufkommen muss, damit auf jeden Fall ausreichend, qualitativ hochwertige Infrastruktur vorhanden ist. (Stoiss 1998, 121)

Auch **Maßnahmen zum Schutz des Bodens** sind eine Option, etwa die Aufwertung von Böden, deren Qualität nicht mehr so gut ist. (Hunyady 2017b)

*Die möglichen Anwendungsbereiche der Mehrwertabgabe sind vielfältig. Entsprechend den **regionalen Herausforderungen** sollte die Gemeinde die Verwendung der Mittel genauer definieren, die landesrechtliche Ausgestaltung sollte genügend **Spielraum** bieten. Eine Verwendung im Bereich der Raumordnungsziele, der Infrastrukturherstellung oder der Schaffung von leistbarem Wohnraum erscheint jedoch zielführend.*

11.9.4.2. Umfeldbezogene Zweckwidmung

Auch eine örtliche, nicht nur eine inhaltliche Zweckwidmung der Mehrwertabgabe wird immer wieder diskutiert.

Diese könnte einerseits so ausgestaltet sein, dass die eingehobenen Mittel im **nahen Umfeld** des wertauslösenden Projektes angesiedelt werden. Dies ist vor allem dann notwendig, wenn, wie in München, ein Anteil sozialen Wohnbaus gefordert wird, dass man sich nicht „freikaufen“ kann und den Wohnbau am anderen Ende der Stadt errichtet. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017) Dadurch soll auch eine Durchmischung in der Stadt erreicht werden.

Die örtliche Zweckwidmung würde auch dazu beitragen, dass die Abführung der Mehrwertabgabe durch den Immobilienentwickler resp. die Immobilienentwicklerin **besser akzeptiert** werden würde. Zusätzliche, qualitätsvolle Infrastruktur im direkten Umfeld ihres Projektes würde sich auch positiv und wertsteigernd auf ihr Projekt auswirken.

Wird diese örtliche Zweckwidmung rigoros umgesetzt, entsteht natürlich ein **zusätzlicher Verwaltungsaufwand** um sicherzustellen, dass die Mittel an den richtigen Orten eingesetzt werden. Hier sollte allerdings ein gewisser Spielraum vorhanden sein, damit auch auf Notwendigkeiten reagiert werden kann.

Die andere Ausgestaltungsmöglichkeit wäre, dass die eingehobene Mehrwertabgabe im Besonderen für **benachteiligte Regionen oder Stadtteile** genutzt wird. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

*Die Mehrwertabgabe sollte grundsätzlich einer inhaltlichen und örtlichen Bindung unterliegen, sofern dies möglich und sinnvoll ist, wobei lediglich die Mittel der Gemeinde dieser örtlichen Bindung unterstellt werden können. Werden die Mittel wo anders dringender gebraucht kann davon auch Abstand genommen werden. Diese **Bindung ist als prioritär** zu erachten, aber die Abgabe unterliegt nicht ausschließlich dieser Bindung. Eine Möglichkeit dies zu regeln, wäre die Einrichtung eines Fonds für ein Entwicklungsgebiet mit der Zuführung aller Mittel aus der Mehrwertabschöpfung für dieses Gebiet. Sollte der Fonds nicht aufgebraucht werden, gehen die restlichen Mittel an einen allgemeinen Fonds.*

11.10. Finanzielle Aspekte der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe

Da die Mehrwertabgabe eine ausgeprägte finanzielle Komponente hat, gibt es auch diverse finanzielle Aspekte, die im Rahmen der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe zu definieren sind. Grundsätzlich kommt es zuerst zu einer Werterfassung des Grundstückes vor und nach der Planänderung. Aus dieser Differenz kann der Mehrwert bestimmt werden. Anhand dessen kann die Mehrwertabgabe entsprechend des festgelegten Abschöpfungssatzes berechnet werden. Es kommt also zu einer prozentuellen Abschöpfung eines Teils des planungsbedingten Mehrwertes. Die Mehrwertabgabe ist in monetären Mitteln zu leisten. Eine Erbringung in Kombination Sachleistungen würde die Vergleichbarkeit verkomplizieren, obwohl es teilweise sinnvoll wäre.

11.10.1. Berechnung der Wertsteigerung und der Mehrwertabgabe

Als Teil der quantitativen Abgabedimension (Lechner 2006, 45) muss zuerst die **planungsbedingte Werterhöhung auf der Ebene der Grundstücke** festgestellt werden. Dies bildet die Grundlage für die Berechnung der Höhe der Mehrwertabgabe (Fröhler et al. 1977, 61) und stellt eine der größten Schwierigkeiten bei der Einführung der Mehrwertabgabe dar, da sie praktikabel und zugleich zutreffend sein muss. (Fröhler et al. 1977, 39–40)

Zur Bewertung dieses Wertzuwachses gibt es **zahlreiche Modelle**, die angewendet werden können. Die Frage ist also nicht, ob der Wertzuwachs bestimmt werden kann, sondern ob er so exakt bestimmt werden kann, dass daraus aus rechtlicher Sicht eine Abgabe abgeleitet werden kann. (Getzner 2017b) Da dies in der Schweiz in einzelnen Kantonen seit mehreren Jahrzehnten erfolgreich durchgeführt wird, sollte eine rechtssichere Werterfassung auch in Österreich möglich sein.

Das **Bewertungsverfahren** kann entweder das Ertragswertverfahren oder eine Mischung aus Ertrags- und Substanzwertverfahren sein.¹⁸⁷ (Akyürek/Urtz 2012, 80) Die Werterfassung könnte durch eine Gutachterkommission vorgenommen werden (Fröhler et al. 1977, 62) oder durch einen Sachverständigen oder eine Sachverständige. (Akyürek/Urtz 2012, 80) Um die Mehrwertabgabe möglichst sachgerecht auszugestalten, ist es notwendig, dass laufend Bodenwertschätzungen vorgenommen werden. (Lechner 2006, 47)

Zur Berechnung kann entweder der gesamte Marktwert des Grundstückes nach der Planänderung oder die reine Wertsteigerung durch die Planänderung herangezogen werden. Die Wertsteigerung wird anhand der Differenz zwischen dem Anfangs- und Endwert berechnet. (Akyürek/Urtz 2012, 79) Für das Anwendungsmodell in Österreich soll zur Berechnung die **reine Wertsteigerung** herangezogen werden.

Grundsätzlich sollte kein fixer Betrag vereinbart werden (Kyrein 2000, 126), sondern ein Prozentsatz der Wertsteigerung. Dadurch ist die Abgabe leichter adaptierbar, kommt es zu (weiteren) Planänderungen.

Im Kanton Neuenburg etwa wurde festgestellt, dass die Anwendung eines einheitlichen Prozentsystems sinnvoller ist als eine Quadratmetertaxe. Diese müsste regelmäßig angepasst werden und eine einheitliche Festlegung für das gesamte Kantonsgebiet ist auf Grund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Bezirken äußerst schwierig. (Parrino 1992, 45)

Der **Anfangswert** ist der Wert des Grundstückes vor einer Planungsmaßnahme und der **Endwert** ist der Wert des Grundstückes nach dieser Maßnahme. Die Differenz zwischen diesen Werten ist die Grundlage zur Berechnung der Höhe der Mehrwertabgabe. Für jedes Grundstück, für das eine Mehrwertabgabe abgeführt werden soll, muss also **zweimal** der Verkehrswert errechnet werden, was natürlich einen eher großen Verwaltungsaufwand bedeutet. Die Schwierigkeit dabei ist, dass nur jene Wertdifferenz zur Mehrwertabgabenberechnung verwendet werden darf, die sich auf die staatlichen Maßnahmen zurückführen lässt. (Lechner 2006, 45) Da bei der Bewertung von Grundstücken resp. dem Verkehrswert von Grundstücken zur Einhebung von Steuern oder Abgaben

¹⁸⁷ Die Bewertungsverfahren werden im Kapitel 10.2.1 „Immobilienbewertung in Österreich“ Seite 151 näher erläutert.

etc. eine langjährige Praxis besteht, dürfte die Wertberechnung im Rahmen der Mehrwertabgabe keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten. (Nakelski 1997, 244)

Entsprechend der Baulandtreppe nach Weber¹⁸⁸ wäre in Österreich das Bauerwartungsland das Stadium der Baulandentwicklung, das dem Anfangswert bei der Berechnung entspricht. Das Stadium, das dem Endwert des Grundstückes entspricht, ist das gewidmete, aber noch unerschlossene Bauland.

Das Ziel der Mehrwertabgabe ist es, „den tatsächlichen Wert von Grundstücken zu besteuern“, weshalb der **Marktwert** verwendet werden sollte. Außerdem ist der Marktwert dem Einheitswert vorzuziehen, um finanzverfassungsrechtliche Probleme mit anderen Steuern, die anhand des Einheitswertes berechnet werden, zu vermeiden. (Akyürek/Urtz 2012, 79)

Problematisch bei der Berechnung des Endwertes ist, dass es nicht zwingend zu einem Realisationsvorgang, wie Verkauf oder Tausch, des Mehrwertes kommen muss und dass die Berechnung nicht anhand des Einheitswertes vorgenommen wird. Deshalb gibt es aktuell **kaum ein Vorbild** zur Berechnung in den österreichischen Steuergesetzen. (Akyürek/Urtz 2012, 80)

Die einzige Parallele kann im **Immobilien-Investmentfondsgesetz** (ImmoInvFG) gefunden werden. (Akyürek/Urtz 2012, 80) Dort wird festgelegt, dass auch die Aufwertungsgewinne aus Immobilien, entsprechend §14 Abs. 2 Z 2 ImmoInvFG, ein Teil des steuerpflichtigen Jahresgewinnes ist. (ImmoInvFG 2003) Die Aufwertungsgewinne entsprechen in dieser Regelung 80% der Wertsteigerung (Bewertungsdifferenzen). Die Wertsteigerungen müssen laut dem Immobilien-Investmentfondsgesetz von mindestens zwei fachlich geeigneten Sachverständigen nach den allgemein anerkannten Bewertungsgrundsätzen ermittelt werden. Dies bietet etwas Spielraum für Auslegungen, allerdings wird bei Immobilien normalerweise das Ertragswertverfahren angewendet. Eine weitere Option wäre eine Mischung aus Ertrags- und Substanzwertverfahren. Dieses Mischverfahren ergibt sich aus dem „arithmetischen Mittel von Ertragswert und Substanzwert des Grundstückes, berechnet nach der Formel $[\text{Ertragswert} + \text{Substanzwert}]/2$ “. (Akyürek/Urtz 2012, 80)

Die Vorgehensweise bei der Berechnung ist abhängig vom **Abschöpfungsfall**.

Bei einer **Neuwidmung**, also einer erstmaligen Baulandwidmung, ist die Vorgehensweise vergleichsweise einfach. Zuerst wird der aktuelle Quadratmeterpreis als Grünland geschätzt und dann der aktuelle Quadratmeterpreis für Flächen mit der Widmung entsprechend der Planänderung. Anhand dessen kann dann der Liegenschaftswert vor und nach der Widmung errechnet werden. Die Differenz zwischen den beiden Werten bildet den entstandenen Mehrwert. Davon ist als Mehrwertabgabe ein gewisser Teil abzuführen. (Eberle 2007, 52)

Bei **Umwidmungen** kann nur dann ein Mehrwert berechnet werden, wenn die neue Widmungskategorie wertschöpfungsintensiver ist als die vorangegangene. Der Mehrwert entsteht anhand der Preisdifferenz zwischen den beiden Widmungskategorien. Von dieser Differenz ist dann wiederum ein gewisser Teil als Mehrwertabgabe abzuführen. (Eberle 2007, 55) Die Berechnung des Mehrwertes einer Parzelle bei einer Nutzungsänderung ist komplexer. Der Bodenwert kann je nach Nutzungsmöglichkeit stark variieren. Die höchsten Erträge, bedingt etwa durch eine

¹⁸⁸ Für nähere Informationen siehe Kapitel 2.1.2 „Grundstückswerte“ Seite 12.

wertschöpfungsstarke Nutzungsart, bringen meistens Wohnnutzungen oder Dienstleistungsnutzungen. (Stirnemann 1992, 66)

Bei **Aufzonungen**, also Änderungen des Bebauungsplanes, wodurch eine erhöhte Ausnutzbarkeit des Grundstückes entsteht, erfolgt die Berechnung anhand der Bruttogeschossflächen. In einem ersten Schritt wird der Wert des Quadratmeters Bruttogeschossfläche geschätzt. (Eberle 2007, 54) Die Berechnung erfolgt unter der Annahme eines aktuellen Quadratmeterpreises, mit dem dann der „Wert des Bruttogeschossquadratmeters vor der Planungsmaßnahme“ berechnet wird. Der Mehrwert ergibt sich dann aus der Multiplikation des Bruttogeschossquadratmeterpreises mit der Anzahl der Bruttogeschossquadratmetern, die durch die Neuplanung zulässig wurden. (Stirnemann 1992, 65) Hierbei ist die höchstmögliche, planlich zulässige Bruttogeschossfläche für die Berechnung heranzuziehen. (Stirnemann 1992, 65)

Eine **weitere Berechnungsmöglichkeit** besteht darin, festzustellen, wie viel Bauland der betroffene Grundstückseigentümer oder die betroffene Grundstückseigentümerin zusätzlich kaufen müsste, um die Nutzung, die nun auf seiner oder ihrer Parzelle möglich ist, umzusetzen. (Stirnemann 1992, 65)

Die Planungen der öffentlichen Hand legen das **maximale Maß der Bebauung** fest. Dieses wird aber nicht immer erfüllt, etwa bei Wohnnutzungen, und im Besonderen bei Ein- und Zweifamilienhäusern, da bei Wohnnutzungen andere Aspekte bedeutend sind, als bei einer gewerblichen Nutzung oder bei Renditeobjekten. (Güttler 1997, 84) Hier stellt sich dann die Frage, welcher Parameter zur Berechnung der Mehrwertabgabe herangezogen wird – die tatsächliche Ausnützung oder die planlich vorgegebene maximale Ausnützung. Dies hängt natürlich auch stark mit dem Zeitpunkt der Abschöpfung zusammen. Bei einer Abschöpfung anhand der tatsächlichen Ausnützung wäre der Zugriff erst nach Abschluss der Bauarbeiten möglich.

Wenn man die Möglichkeit hat ein zum Beispiel fünfstöckiges Wohnhaus zu errichten und nur ein dreistöckiges baut, ist das natürlich eine andere Wertsteigerung. Hier sollte aber auf die potentielle Wertsteigerung zugegriffen werden, da es dem Eigentümer resp. der Eigentümerin ja freisteht, in welche Ausmaße er oder sie die Nutzung realisiert. Außerdem wäre dadurch ein Anreiz zur vollständigen Ausnutzung gegeben, was unter raumplanerischen Gesichtspunkten ebenfalls sinnvoll ist, da die Planung ja grundsätzlich eine vollständige Ausnutzung vorsieht.

Die schlussendliche **Berechnung der Mehrwertabgabe** lässt sich wie folgt darstellen und zusammenfassen¹⁸⁹:

¹⁸⁹ Die Höhe des Abschöpfungssatzes wird erst im nächsten Kapitel definiert, wird hier aber zu Verständniszwecken vorweg genommen.

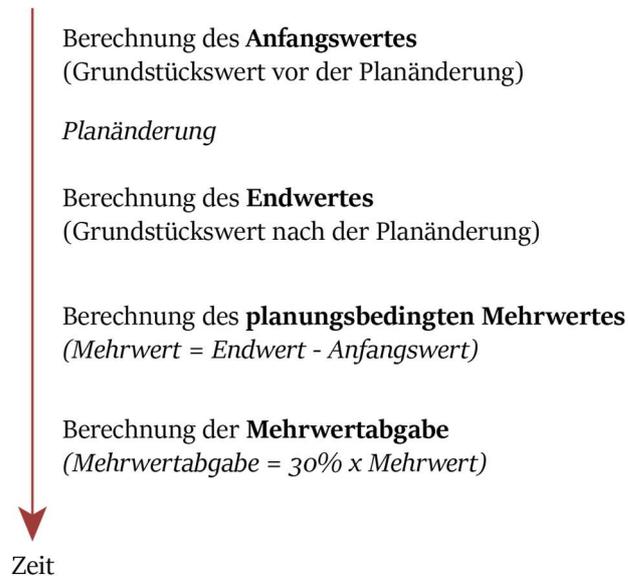


Abbildung 20: Berechnung der Mehrwertabgabe; eigene Darstellung

11.10.2. Höhe des Abschöpfungssatzes

Die Höhe der Mehrwertabgabe kann sich an zwei Aspekten orientieren. Entweder es handelt sich um eine **Beitragslösung** und die Bemessung erfolgt anhand der tatsächlichen Kosten der jeweiligen staatlichen Maßnahmen oder es handelt sich um eine **Wertlösung** und die Bemessung orientiert sich an dem Wertzuwachs des betreffenden Grundstückes. (Wieser/Schönbäck 2011, 274) Das hier vorgeschlagene Modell entspricht einer Wertlösung.

Basierend auf der Wertdifferenz zwischen Anfangs- und Endwert wird der Abschöpfungsbetrag errechnet. Hier stellt sich die Frage, ob der Wertzuwachs **vollständig** zu 100% oder nur **teilweise** abgeschöpft wird. (Lechner 2006, 45)

Allerdings enthält das Verfassungsrecht gewisse Vorgaben in Bezug auf die Höhe des Abgabensatzes. Entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz darf die Abgabe **nicht unsachlich hoch** sein. Die Höhe der Abgabe darf aber auch nicht unverhältnismäßig sein.¹⁹⁰ (Akyürek/Urtz 2012, 82)

Eine Möglichkeit der Ausgestaltung wäre, dass die Mehrwertabgabe sich erhöhen kann, wenn der Eigentümer oder die Eigentümerin die Abgabe nicht an der gesetzlich festgelegten Frist entrichtet, sondern eine längere Zahlungsfrist beantragt. (Parrino 1992, 48)

Grundsätzlich kann durch die Höhe der Mehrwertabgabe immer eine gewisse Lenkungsfunktion erreicht werden. Dies kann entweder die Siedlungsbewegungen betreffen oder die Planungsmaßnahmen, die eher realisiert werden sollen. Dieser Effekt wird durch einen unterschiedliche hohen Abgabesatz nach Grundstückslage oder Abschöpfungstatbestand erreicht.

¹⁹⁰ Für nähere Informationen zu den rechtlichen Vorgaben siehe Kapitel 10.3 "Rechtliche Situation in Österreich" Seite 157.

11.10.2.1. Vollständige Abschöpfung

Die **vollständige Abschöpfung** des Wertzuwachses gilt deshalb als schwierig, da sie als „**klageanfällig**“ bewertet wird. Dadurch können hohe Kosten aus Rechtsstreitigkeiten entstehen. (Lechner 2006, 45)

Es sollte nicht Zweck der Mehrwerteabgabe sein, die komplette Wertsteigerung wegzusteuern, sondern „die planungsbedingten Grundstücksmehrwerte teilweise für die Erfüllung öffentlicher Ausgaben heranzuziehen“. Zum Zwecke der unternehmerischen Initiative sollte die Möglichkeit weiterhin bestehen, durch Grundstücksgeschäfte Gewinne zu erzielen. (Muggli 1992, 6)

Eine vollständige Abschöpfung wird auf vergleichsweise geringe Akzeptanz stoßen und politisch kaum durchsetzbar sein. Auch ist hier die Frage, ob die Abgabe nicht unsachlich hoch wäre.

11.10.2.2. Teilweise Abschöpfung

Eine denkbare **Obergrenze** für die Mehrwertabgabe in **Österreich** könnte ein **Satz von 50%** sein. Erst wenn der Satz höher liegt, könnte es verfassungsrechtlich problematisch sein. Liegt der Abgabensatz zwischen 10-25%¹⁹¹ ist dies verfassungsrechtlich sicher zulässig. Dies lässt sich auch aus dem Immobilien-Investmentfondsgesetz ableiten, da „die Wertsteigerung der Immobilien eines Immobilieninvestmentfonds jedenfalls mit 20% besteuert wird.“ Dieser Satz wurde bisher nicht kritisiert. Aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen einer Vermeidung der Gleichartigkeit mit der Bodenwertabgabe sollte der Satz auf jeden Fall deutlich höher als 1% sein. (Akyürek/Urtz 2012, 82) In Österreich scheint eine Höhe von 30 bis 40% des Abschöpfungssatzes legitim. (Müller-Jentsch 2012, 12) Auch eine Orientierung an dem Satz der Immobilienertragssteuer von 30% scheint denkbar oder eine Aufteilung von je 50% zwischen den Privaten und der öffentlichen Hand. (Getzner 2017b) Die Hälfte-Hälfte Aufteilung erscheint vor allem unter dem Aspekt der Fairness als logisch.

In der **Schweiz** hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Abschöpfung von **bis zu 60%** der Planungsmehrwerte durch das Gemeinwesen die Eigentumsgarantie nicht verletzt (Stirnemann 1992, 65) und somit zulässig ist. Laut dem Bundesgericht ist es allerdings notwendig, dass eine gesetzliche Festlegung der Mehrwertabschöpfung eindeutig und transparent ausgestaltet sein muss. (Stirnemann 1992, 65) Dieser Bundesgerichtentscheid definiert die 60% jedoch nicht als Obergrenze, rein theoretisch könnte also auch ein höherer Abgabensatz, etwa bis 80% zulässig sein.¹⁹² (Kissling 2017) In München können bis zu 2/3 des Planungsmehrwertes abgeschöpft werden.

Durch eine teilweise Abschöpfung ist aber auch eine gewisse Rechtssicherheit gegeben, da Schätzungenungenauigkeiten abgefangen werden können. Wird die Wertsteigerung durch öffentliche Maßnahmen auf einen gewissen Wert beziffert und von diesem Wert dann nur ein Teil abgeschöpft, kann man sich sicher sein, dass dieser Wert wirklich vollständig durch öffentliche Maßnahmen entstanden ist.

Eine Bodennutzung ist nur dann sozialgerecht, wenn sie auch mit den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Einklang gebracht werden kann. Dies ist erreicht, wenn sowohl der

¹⁹¹ Die geplante Mehrwertabgabe in Tirol sollte einen Satz von 10% haben.

¹⁹² Für nähere Informationen zur Höhe der Abgabe in der Schweiz siehe Kapitel 7.8.1 „Höhe des Abgabensatzes“ Seite 74.

Eigentümer oder die Eigentümerin des Grundstückes und die Gebietskörperschaft, die die Planungshoheit über hat, zu einem **Interessenausgleich** gelangen. Dieser Interessenausgleich gelingt dadurch, dass beide am planungsbedingten Wertzuwachs beteiligt werden. (Kyrein 2000, 113) Der Verbleib des gesamten planungsbedingten Wertzuwachses bei einer der beiden Akteure ist also nicht zu empfehlen.

*Je niedriger der Abschöpfungssatz ist, desto höher wird die Akzeptanz bei den Grundstückseigentümern und Grundstückseigentümerinnen sein. Von einer vollständigen Abschöpfung ist Abstand zu nehmen, da dies politisch de facto nicht realisierbar wäre und auch unter den Gesichtspunkten der Sachlichkeit schwierig wäre zu argumentieren. Die Anforderungen an die Höhe der Mehrwertabgabe unterscheiden sich aus politischer und raumplanerisch-fachlicher Sicht. Aus raumplanerischer Sicht sollte der Wert möglichst hoch sein. Der Abschöpfungssatz wird sich in Österreich wahrscheinlich irgendwo zwischen 10 und 50% bewegen. Die landesrechtliche Ausgestaltung könnte eine gewisse Bandbreite vorgeben, die die Gemeinden dann entsprechend ihrer Bedürfnisse spezifizieren. In Anlehnung an die Immobilienertragssteuer wird ein **Abschöpfungssatz von 30%** empfohlen. Der Mindestsatz bei der Ausgestaltung sollte, in Anlehnung an die Schweiz, 20% betragen.*

11.10.3. Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Auch bei der Fälligkeit der Mehrwertabgabe gibt es unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten. Diese beeinflussen hauptsächlich die **baulandmobilisierende Wirkung** der Mehrwertabgabe, können aber auch die Akzeptanz für das Instrument beeinflussen.

Die **Fälligkeit** der Abgabe definiert den **Zeitpunkt der Abgabeschuld** nach §4 BAO. (Akyürek/Urtz 2012, 79) §4 Abs. 1 BAO legt fest, dass der „Abgabenanspruch entsteht, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Abgabepflicht knüpft.“ (BAO 1961) Der Tatbestand im Falle der Mehrwertabgabe ist folglich zu definieren, als entweder die Rechtskraft der Planänderung oder die Realisierung der Planänderung.

Der Kanton Neuenburg in der Schweiz berücksichtigt bei der Fälligkeit der Abgabe den Baulandbedarf innerhalb der Gemeinde. Außerdem besteht die Möglichkeit die Fälligkeit aufzuschieben, aber nur auf Ersuchen des Eigentümers oder der Eigentümerinnen. (Parrino 1992, 52) Wichtig ist, dass die Mehrwertabgabe spätestens bei der Nutzung der baulichen Möglichkeiten fällig wird und nicht erst bei dem Verkauf eines Grundstückes. (Locher 1992, 20) Fraglich ist auch, ob die Mehrwertabgabe auf einmal oder in **Teilzahlungen** fällig wird. Bei Teilzahlungen wäre wahrscheinlich eine gewisse Verzinsung notwendig. Dann könnte die Wahl grundsätzlich dem Schuldner oder der Schuldnerin überlassen werden. (Fröhler et al. 1977, 66)

11.10.3.1. Bei Rechtskraft der Planänderung

In diesem Fall entsteht die Fälligkeit der Abgabe, sobald die wertverändernden Planänderungen Rechtskraft besitzen.

Liegt die Fälligkeit zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung, ist der Endwert des Grundstückes auch zu diesem Zeitpunkt zu berechnen. (Akyürek/Urtz 2012, 79) Zu diesem Zeitpunkt ist auch eine klarere Trennung zur infrastrukturbedingten Wertsteigerung möglich.

Ein etwas späterer Zeitpunkt könnte sein, sobald das Bauvorhaben tatsächlich zulässig ist, also zu dem Zeitpunkt an dem die Erschließung gesichert ist. (Nakelski 1997, 244)

Die Einhebung der Mehrwertabgabe bei Rechtskraft der Planänderung wäre **raumplanungspolitischen** am sinnvollsten (Giller 2017), wird die Widmungsabgabe erst beim Verkauf fällig und nicht bei der Widmung, fördert das die **Baulandhortung**. (Müller-Jentsch 2012, 12)

Die **Einführung einer Mehrwertabgabe** auf Landesebene wäre **zulässig**, wenn sie an den Widmungsakt anknüpft, da die Immobilienertragssteuer an den Erwerbsvorgang anknüpft. (Kleewein 2014, 100) Wird die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung fällig, gibt es keinesfalls eine finanzverfassungsrechtliche Gleichheit mit der Immobilienertragssteuer, da diese erst bei Veräußerungen fällig wird. (Akyürek/Urtz 2012, 80)

Bei einer Fälligkeit bei der Planfestlegung bedeutet aus wirtschaftlicher Sicht jeder Tag an dem die „gekauften“ Nutzungsmöglichkeiten nicht realisiert werden, einen Verlust. Daher wird der Eigentümer resp. die Eigentümerin versuchen die Möglichkeiten entweder schnellstmöglich selbst zu nutzen und damit der gewünschten planungskonformen Nutzung nachkommen oder die Nutzungsmöglichkeiten veräußern und damit das Angebot und unter Umständen die Bodenmobilisierung anzukurbeln. (Hansen 1975, 87)

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei der Planänderung kann zu einem **Investitionszwang**¹⁹³ führen. Da die Realisierung der Planungsmaßnahmen gesamtgesellschaftlich allerdings erwünscht sind und auch an der Planwertabschöpfung ein gesellschaftliches Interesse besteht, kann dieser leichte Zwang gerechtfertigt werden. (Fröhler et al. 1977, 67–68)

Problematisch kann die Abschöpfung von Mehrwerte sein, da sie unter Umständen den Planungsbegünstigten oder die Planungsbegünstigte in **finanzielle Schwierigkeiten** bringt, wenn er oder sie eine Abgabe leisten muss für einen Wert, der noch nicht realisiert wurde. Hier müsste es eine Ausnahmeregelung geben.¹⁹⁴

Ein weiteres Problem kann entstehen, wenn der Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin die entstandenen Nutzungsmöglichkeiten und damit den Mehrwert gar nicht realisieren möchte und trotzdem eine Abgabe bei Planänderung fällig wird. (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2017)

Bei einer Fälligkeit mit Planänderung ist mit **höheren Widerständen** von Seiten der Grundeigentümer resp. Grundeigentümerinnen zu rechnen, da sie zu einem Zeitpunkt bezahlen müssen, zu dem sie den Mehrwert noch nicht realisiert resp. eigentlich auch nicht noch realisiert haben können. (Giller 2017)

Eine weitere Möglichkeit ist die Koppelung des Mehrwertes an die Einheitswertfeststellung. Hier sollten die Feststellungsperioden aber kürzer sein und in etwa fünf Jahre betragen. Am Beginn der Periode wird der Anfangswert festgelegt, am Ende der Ausgangswert. Hat dazwischen eine Wertsteigerung stattgefunden wird diese zum jeweiligen Abschöpfungssatz eingehoben. (Fröhler et

¹⁹³ Unter Umständen Notwendigkeit der Realisierung des Planungsmehrwertes um Mehrwertabschöpfung leisten zu können – siehe dazu auch Punkt 11.8.3 „Ausnahmen resp. Abgabebefreiung“ Seite 217.

¹⁹⁴ Für die nähere Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelung siehe Kapitel 11.8.3 „Ausnahmen resp. Abgabebefreiung“ Seite 217.

al. 1977, 65) Dieses System wäre deutlich aufwendiger, da alle fünf Jahre eine gesamte Erhebung der Liegenschaftswerte erforderlich wäre. Wird die Fälligkeit an eine Planänderung gekoppelt, ist eine Datengrundlage vorhanden, auf welchen Grundstücken relevante Planungsmaßnahmen stattgefunden haben und die Berechnung kann fokussiert auf diese Bereiche stattfinden. Von dieser Ausgestaltung ist daher Abstand zu nehmen.

11.10.3.2. Bei Realisierung der zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten

Hier wird die Fälligkeit an die Nutzung der zusätzlichen Möglichkeiten, die sich durch die Planänderung ergeben, gekoppelt. Dies kann entweder durch die **Überbauung** oder den **Verkauf des Grundstücks** erreicht werden. Wird die erhöhte Nutzbarkeit nicht vom Eigentümer oder der Eigentümerin realisiert, sondern verkauft, dann wird auch ein Nutzen daraus gezogen resp. die Abgabenlast wahrscheinlich an den Käufer oder die Käuferin weitergegeben. Insofern ist die Abschöpfung beim Eigentümer oder der Eigentümerin zum Zeitpunkt der Realisierung gerechtfertigt.

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe erst bei der Projektrealisierung oder wenn etwa ein gewisser Teil der Wohnungen verkauft resp. vermietet ist, würde dem Investor resp. der **Investorin entgegenkommen**, da die Mehrwertabgabe, je nach Ausgestaltung, schon eine finanzielle Belastung darstellen kann. (Getzner 2017b)

Dieser Zeitpunkt der Abschöpfung des Mehrwertes weist gewisse **Nachteile** auf, da die Abgabe genau dann fällig wird, wenn ohnehin schon in einem großen Maße investiert wird und obwohl **keine liquiden Mittel** anfallen. Aus Sicht der Bodenpolitik ist dies nicht optimal, weil dadurch die bauliche Nutzung hinausgezögert wird und die Baulandhortung tendenziell begünstigt wird. (Locher 1992, 20)

Die Mehrwertabgabe darf in Österreich keinesfalls an die Realisierung des Widmungsgewinnes anknüpfen, um eine Gleichartigkeit mit der **Immobilienvertragssteuer** entsprechend dem § 8 Abs. 3 F-VG zu vermeiden und damit finanzverfassungsrechtliche Probleme erst gar nicht entstehen lassen. (Akyürek/Urtz 2012, 74) Wird der Zeitpunkt auf die Realisierung der Planungsmehrwerte, also etwa Baubeginn oder Verkauf, festgelegt, müsste wahrscheinlich die Immobilienvertragssteuer von der Mehrwertabgabe abgezogen werden.

Sollte die Mehrwertabgabe erst bei der Realisierung der Planungsmöglichkeiten fällig werden, dann müsste es eine Meldepflicht an die Behörde geben, wenn die Fläche bebaut ist¹⁹⁵ oder veräußert wird, damit die Behörde den notwendigen Bescheid stellen kann.

11.10.3.3. Staffelung der Fälligkeit

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die **Fälligkeit der Mehrwertabgabe zu staffeln**, dass sie in 5-Jahres-Beträgen abgezahlt werden kann, mit einer Reduzierung, wenn sie auf einmal geleistet wird. (Getzner 2017b)

Eine **Möglichkeit der Aufteilung** wäre den ersten Teil bei der Planänderung abzuschöpfen, den zweiten Teil bei der Realisierung der Nutzungsmöglichkeiten. Zum Zwecke der Mobilisierung sollte

¹⁹⁵ Unter Umständen im Rahmen der Anzeige zur Bauvollendung entsprechend der jeweiligen Bauordnung.

zumindest ein Teil der Mehrwertabgabe bei der Planänderung fällig werden, auch als Anstoß um die Fläche zu realisieren. (Schremmer 2017a)

Eine weitere Option zur Ausgestaltung der Fälligkeit ist, dass die Einhebung in **drei Tranchen** passiert. Die erste wird fällig, wenn der Plan Rechtskraft erreicht, die zweite nach fünf Jahren und die letzte nach 10 Jahren, außer die Planänderung wird vorher schon vollständig realisiert. (Bischoff-Stettler 2017a)

*Die Mehrwertabgabe sollte zum **Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung** fällig werden. Für diese Empfehlung gibt es zwei Hauptgründe. Einerseits verfügt die Mehrwertabgabe damit über eine baulandmobilisierende Wirkung, die unter raumordnerischen Gesichtspunkten jedenfalls erstrebenswert ist. Andererseits können damit jegliche Bedenken bezüglich einer Überschneidung mit der Immobilienertragssteuer ausgeräumt werden. Im Gegensatz zu einer gestaffelten Ausgestaltung bedeutet diese Lösung einen geringeren Verwaltungsaufwand. Um die Planungsbegünstigten nicht in eine finanzielle Notlage zu bringen, sind Ausnahmeregelungen und mögliche Aufschiebungen der Leistungserbringung vorzusehen.*

Es gibt also immer einen hoheitlichen Akt der Planung, der die Fälligkeit auslöst. Bei einer erneuten, wertsteigernden Planänderung könnte jedoch wieder eine Mehrwertabgabe fällig werden.

11.11. Rechte des resp. der Planungsbegünstigten

Um das Modell der Mehrwertabgabe möglichst fair für alle Beteiligten auszugestalten, ist es von Bedeutung, dass dem oder der Planungsbegünstigten gewisse Rechte eingeräumt werden. Dazu zählt unter anderem auch die Einforderung der Mehrwertabgabe mittels Bescheid, sodass es Möglichkeiten gibt dagegen rechtlich vorzugehen und so einen Rechtsschutz zu gewährleisten. Diese hier vorgestellten Rechte sollten bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe für ein möglichst gerechtes Modell berücksichtigt werden.

11.11.1. Rückerstattung der Mehrwertabgabe

Die Regelung der Mehrwertabgabe sollte eine Symmetrieregung enthalten. Der Grundstückseigentümer resp. die Grundstückseigentümerin muss die Möglichkeit haben, dass er oder sie mittels Antrag bei einer wertmindernden Rückwidmung oder Umwidmung die bereits geleistete Mehrwertabgabe komplett oder anteilmäßig rückerstattet bekommt. (Wieser/Schönbäck 2011, 270) Dieses „**Rückerstattungsrecht**“ sollte jedoch eine zeitliche Beschränkung enthalten, sodass Widmungen nicht auf ewig in Stein gemeißelt sind und auf die aktuellen Anforderungen reagieren können. Eine Rückerstattung 50 Jahre nachdem die Mehrwertabgabe fällig geworden ist, erscheint nicht sinnvoll. Der Frist könnte etwa auf 10 bis 20 Jahre nach der Leistung der Mehrwertabgabe festgelegt werden, (Akyürek/Urtz 2012, 81) oder sogar noch kürzer.

Die Regelung zur Rückerstattung könnte wie folgt formuliert werden: „Die Widmungsabgabe ist rückzuerstatten, falls innerhalb von 10 Jahren [oder 20 Jahren] nach Entstehen der Abgabenschuld eine erneute Änderung der Widmung vorgenommen wird. In besonderen Härtefällen kann die Abgabe auch dann rückerstattet werden (Ermessensentscheidung), falls die erneute Widmungsänderung nach dem genannten Zeitraum erfolgt.“ (Akyürek/Urtz 2012, 81) Diese Formulierung sollte generell auf Planänderung erweitert werden. Außerdem muss noch darauf hingewiesen werden, dass die Rückerstattung nur erfolgt, wenn die Planänderung einen

wertmindernden Effekt nach sich zieht. Der exakte Zeitraum ist genau abzuwägen, damit keine übermäßigen Rückzahlungsleistungen entstehen.

11.11.2. Anrechnung der Immobilienertragssteuer

Außerdem sollte im Falle eines Verkaufs des Grundstückes innerhalb einer gewissen Frist die Immobilienertragssteuer beachtet werden. Die Mehrwertabgabe ist darauf anzurechnen, damit es nicht zu einer Doppelbesteuerung kommt. Die **Doppelbesteuerung** könnte unter Umständen entstehen, wenn die Mehrwertabgabe zur Planrechtskraft fällig wird und das Grundstück verkauft wird und dafür Einkommenssteuer abzuführen ist. Hier dürfte der Umstand der Doppelbesteuerung allerdings nicht erfüllt sein, weshalb eine Anrechnung nicht zwingend notwendig ist. Steuerpolitisch könnte es jedoch sinnvoll sein, hier eine Rückerstattung vorzunehmen. (Akyürek/Urtz 2012, 76–77) Leichter in der Umsetzung ist eine nachträgliche Rückerstattung der Mehrwertabgabe. Die komplette Rückerstattung wird nur dann möglich sein, wenn eine gewisse Abgabenhöhe nicht überschritten wird. Ab einem gewissen Punkt wird aus Verhältnismäßigkeitsaspekten wiederum eine Anrechnung der Immobilienertragssteuer notwendig sein. Die Rückerstattung wird außerdem nur möglich sein, wenn der Verkauf zu marktüblichen Preisen stattgefunden hat, um so die Rückerstattung durch Scheinverkäufe zu vermeiden. (Akyürek/Urtz 2012, 82)

Auch diese Rückerstattung sollte mit einer zeitlichen Frist erfolgen, um so die Baulandhortung und die Spekulation mit Grundstücken zu verringern. Die Rückerstattung könnte etwa „nur dann erfolgen, wenn ein einkommensteuerpflichtiger Verkauf innerhalb von 3 Jahren nach rechtskräftiger Widmungsänderung erfolgt.“ Diese Frist könnte auch noch kürzer angesetzt werden. (Akyürek/Urtz 2012, 82)

11.11.3. Neubemessung im Realisierungsfall

Die wertsteigernde Auswirkung einer Planänderung ist stark verknüpft mit der Nachfrage nach der erlaubten Nutzung. Die Planänderung an sich führt nicht zu einer Wertsteigerung, sondern nur deshalb, weil zum Beispiel eine Wohnnutzung stärker nachgefragt wird als eine landwirtschaftliche Nutzung. Die Höhe des Endwertes hängt also stark mit dem Zeitpunkt der Wertermittlung zusammen. Die Wertdifferenz entspricht jenem Wert, den der Eigentümer resp. die Eigentümerin bei der Veräußerung des Grundstückes zum Zeitpunkt der Wertberechnung erzielen könnte. Wenn der Eigentümer resp. die Eigentümerin das Grundstück später verkauft, kann es sein, dass sich die Nachfrage und damit auch die Wertberechnung geändert hat, die Abführung der Mehrwertabgabe aber bereits erfolgt ist und deren Höhe nicht mehr den tatsächlichen Wertzuwachs widerspiegelt. Deshalb sollte der Grundstückseigentümer resp. die Grundstückseigentümerin das Recht haben, dass der Wertzuwachs bei einer Veräußerung neuerlich bemessen wird. (Lechner 2006, 46) Dieses Recht sollte jedoch nur über einen Antrag in Anspruch genommen werden können, damit die Bearbeitungsfälle nicht über Hand nehmen. Auch eine zeitliche Befristung auf wenige Jahre erscheint sinnvoll. Sollte dieses Recht in Anspruch genommen werden, kann es sein, dass ein Teil der Mehrwertabgabe rückerstattet werden muss. Es kann aber auch sein, dass eine Nachzahlung fällig wird. Dieses Risiko sollte dem Eigentümer resp. der Eigentümerin bewusst sein. Ob dieses Ausgestaltung wirklich zielführend ist, ist zu diskutieren, da die Mehrwertabgabe bei ihrer Fälligkeit exakt berechnet wurde.

11.12. Inhaltliche Erweiterungen der Mehrwertabgabe

Es gäbe mehrere Möglichkeiten um die Mehrwertabgabe inhaltlich zu erweitern und so noch mehr Anwendungsbereiche zu definieren und eine erweiterte Auswirkung des Instruments erzielt wird. Hier muss vor allem darauf geachtet werden, dass das Instrument nicht zu komplex wird und es nicht zu einem Zielkonflikt kommt. Daher ist von inhaltlichen Erweiterungen eher Abstand zu nehmen und die gewünschten Effekte über eigene, dafür vorgesehene Instrumente detaillierter auszugestalten. Der Vollständigkeit halber sollen sie dennoch erwähnt werden, würden jedoch bei einer möglichen Implementierung im Rahmen der Mehrwertabgabe einer vertiefenden Forschung resp. Analyse bedürfen.

- Ein Gesamtkonzept, wo überhaupt noch Flächen ausgewiesen werden und in welcher Dimension diese benötigt werden. (Müller-Jentsch 2012, 13) Bei überdimensionierten Bauzonen wäre entsprechend eine Rückwidmung anzuwenden, die bei vorgesehener Anwendung aus der Mehrwertabgabe finanziert werden kann.
- Weitere Maßnahmen zur Baulandmobilisierung wie das Anlegen eines Katasters für Baulandreserven oder die Besteuerung unbebauter Grundstücke¹⁹⁶. (Müller-Jentsch 2012, 13)
- Eine weitere Möglichkeit wäre die Knüpfung des Planungsmehrwertes an eine Verpflichtung, die der oder die Planungsbegünstigte zu erfüllen hat. Diese Verpflichtung könnte etwa eine fristgerechte, planungskonforme Nutzung des Grundstückes sein. (Weber 2009, 4)
- Die infrastrukturtechnische Erschließung eines Grundstückes, die oftmals mit einer Neuwidmung einhergeht, lässt immer den Wert des Grundstückes stark steigen. Dies kann auch leichter zu einer spekulativen Baulandhortung führen. Deshalb wäre es sinnvoll die Mehrwertabgabe mit einer befristeten Baulandwidmung zu verknüpfen. (Russo 2016, 61)
- Die Mehrwertabgabe greift nur auf den planungsbedingten Mehrwert zu, diese geht jedoch meist auch mit einer infrastrukturtechnischen Erschließung einher, welche wiederum den Wert des Grundstückes erhöht. Die Überwälzung dieser infrastrukturbedingten Kosten ist in Österreich nicht einheitlich geregelt und unterscheidet sich etwa durch den Umfang der überwälzten Kosten. Hier sollte eine Vereinheitlichung der rechtlichen Bestimmungen und eine komplette Überwälzung der Infrastrukturkosten angedacht werden.
- Für eine optimale Ausgestaltung im Sinne eines möglichst großen Abschöpfungspotentials und einer baulandmobilisierenden Wirkung, wäre ein Zugriff auf bereits gewidmete und unbebaute Grundstücke sinnvoll. Hier wäre die rechtliche Zulässigkeit und die Feststellung der Bemessungsgrundlagen zu prüfen.

Grundsätzlich ist die Rückwirkung eines Gesetzes möglich, sofern es dadurch nicht zu einem unzumutbaren Überraschungsmoment für die Bürger und Bürgerinnen kommt. Ob eine Rückwirkung zulässig ist, ist vor allem unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu prüfen. Im Sinne des Rechtsstaatsgebotes¹⁹⁷ sind Rückwirkungen maximal für einen Zeitraum von zwei Jahren zulässig. Eine Rückwirkung ist nur möglich,

¹⁹⁶ In einem höheren und damit mobilisierenderem Ausmaß als die Bodenwertabgabe. Diese wird im Moment in Österreich ohnehin nicht eingehoben wird.

¹⁹⁷ Das Staatshandeln muss für den Bürger resp. die Bürgerin in einem gewissen Maße vorhersehbar und berechenbar sein. (Fröhler et al. 1977, 73)

wenn zum damaligen Zeitpunkt schon mit der Einführung einer solchen Regelung gerechnet werden konnte. Eine rückwirkende Anwendung, innerhalb des Zeitraums während dem die Abgabe öffentlich ernsthaft diskutiert wurde, hätte den Vorteil, dass auf „in letzter Minute“ realisierte Mehrwerte dennoch zugegriffen werden könnte. (Fröhler et al. 1977, 73-74) Auf Grund des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots kann auf Werterhöhungen, die nicht innerhalb der ersten beiden Jahre ihres Entstehens abgeschöpft wurden, nicht mehr zugegriffen werden. (Fröhler et al. 1977, 65) Die rückwirkende Einführung hätte dementsprechend relativ geringe mobilisierende Auswirkungen, da bei vielen unbebauten Grundstücken die Widmung schon länger besteht.

- Eine weitere inhaltliche Erweiterung wäre die Verpflichtung zur Errichtung eines gewissen Anteils an leistbaren Wohnungen bei größeren Wohnbauprojekten. Dies wäre eine Option um den leistbaren Wohnraum zu fördern, etwa durch die Festschreibung von einem gewissen Prozentsatz an Wohnungen, der mit gedeckelten Mieten errichtet werden muss. Im Münchner Modell der SoBoN beträgt dieser Anteil mindestens 30%. (Meyer 2017b)

11.13. Zusammenfassung und Fazit des Anwendungsmodells für Österreich

Das Modell der Mehrwertabgabe hat mehrere „Stellschrauben“, die entsprechend der gewünschten Auswirkungen oder im Rahmen des politischen Aushandlungsprozesses unterschiedlich ausgestaltet werden können. Unter raumordnungsfachlichen Gesichtspunkten wäre die folgende Ausgestaltung der Mehrwertabgabe zu empfehlen:

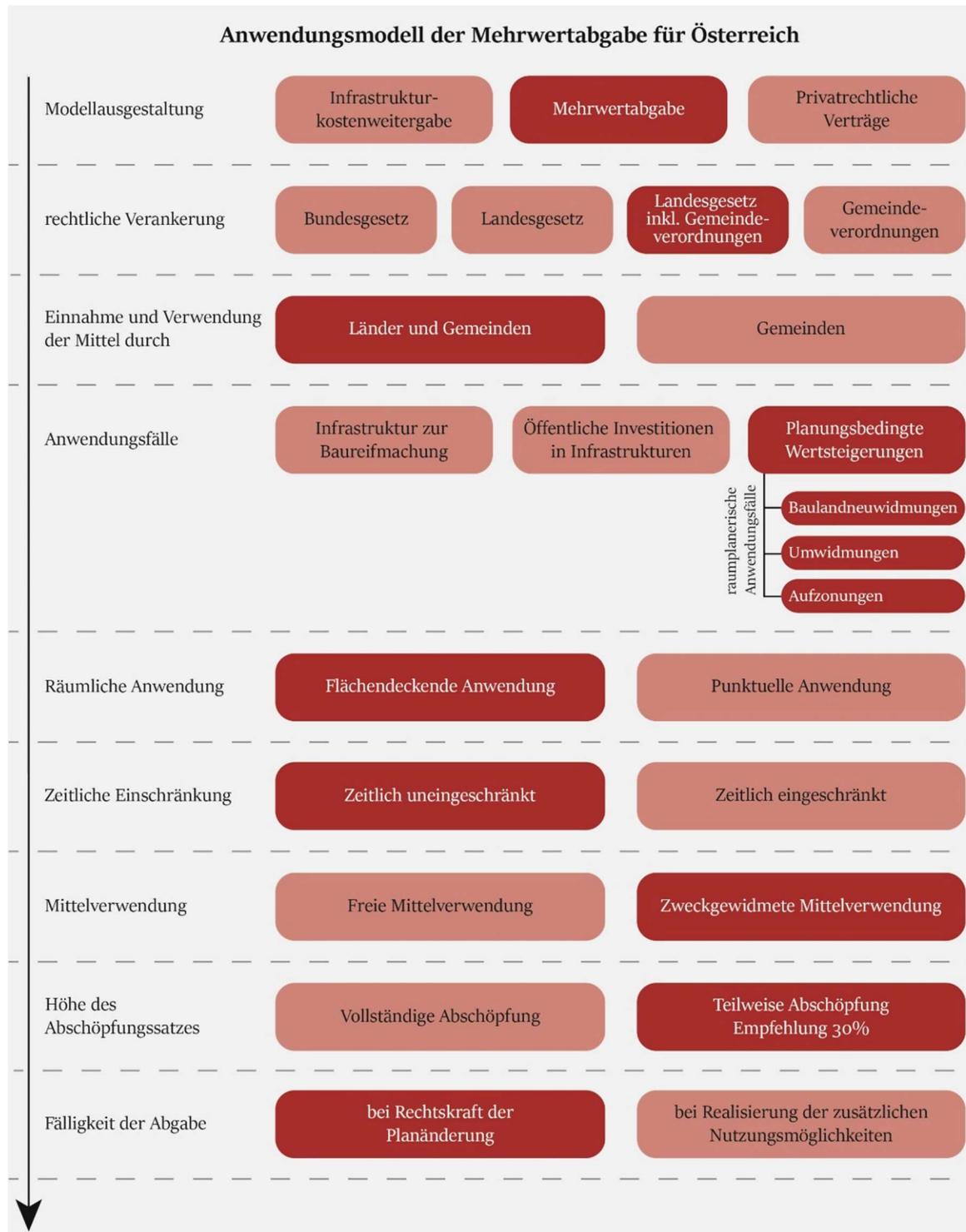


Abbildung 21: Anwendungsmodell der Mehrwertabgabe für Österreich; eigene Darstellung

Das Modell der Mehrwertabgabe sollte sich auf **planungsbedingte Wertsteigerungen** fokussieren und nicht auf die Infrastrukturkostenweitergabe, da es hier eine zu unterschiedliche Praxis gibt. Wichtig ist, dass die Abgabe in einem **landesrechtlichen Gesetz** verankert wird. Dieses Gesetz muss die verpflichtende Einführung und die notwendigen Rahmenbedingungen vorgeben und sollte in seiner Ausformulierung für die Anwendung auf der örtlichen Ebene ausreichend sein. Falls notwendig kann die Gemeinde über eine Verordnung ortsspezifische Regelungen erlassen.

Die Mehrwertabgabe wird durch die **Länder und Gemeinden** eingenommen. Die Länder bekommen die Hälfte der eingenommenen Mittel, um dadurch einen gewissen Ausgleich zwischen den Gemeinden zu erreichen und um zu verhindern, dass Planänderungen nur durchgeführt werden um finanzielle Mittel einzunehmen. Die Gemeinden bekommen die zweite Hälfte, da bei ihnen die meisten planungsbedingten Kosten entstehen und sie auch für die wertsteigernden Planungsakte verantwortlich sind. Angewendet wird die Mehrwertabgabe ausschließlich bei planungsbedingten Wertsteigerungen, genauer gesagt bei Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanänderungen.

Es sollte eine **flächendeckende Anwendung** der Mehrwertabgabe geben. Dadurch gewinnt das Modell an Rechtssicherheit und die Einwohner und Einwohnerinnen werden möglichst gleichbehandelt. Durch die Festlegung einer **Bagatellgrenze** kann erreicht werden, dass nicht jede kleine Änderung abgabepflichtig wird und dass strukturschwächere Gebiete einen gewissen Vorteil haben, da dort die Bagatellgrenze erst später erreicht wird. Da die Abgabe flächendeckend uneingeschränkt angewendet wird, sollte sie auch zeitlich uneingeschränkt angewandt werden. Die Mehrwertabgabe verfügt über eine ausgeprägte räumliche Komponente, da die Mehrwerte erst durch Maßnahmen der Raumordnung entstehen. Sie sollte daher **zweckgewidmet** eingesetzt werden. Die konkrete Mittelverwendung sollte für die Zielerreichung der Raumordnung und die Zwecke des leistbaren Wohnens ausgestaltet sein.

Da eine vollständige Abschöpfung der Mehrwerte politisch nicht durchsetzbar scheint und unter Umständen nicht sachgerecht wäre, sollte eine **teilweise Abschöpfung** vorgenommen werden. Die Empfehlung für den Abschöpfungssatz liegt bei 30%. Um eine mögliche Gleichheit mit der Immobilienertragssteuer auszuschließen und das Instrument möglichst bodenmobilisierend auszugestalten, sollte die Abgabe zum **Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung** fällig werden.

Bei einer tatsächlichen Einführung der Mehrwertabgabe müssten die hier andiskutierten Aspekte natürlich in einem politischen Aushandlungsprozess, der alle relevanten Akteure resp. Akteurinnen einbindet, ausdiskutiert werden. Da die Mehrwertabgabe wahrscheinlich nicht von allen Seiten positiv aufgenommen werden wird, sollte das Modell so ausgestaltet werden, dass die Akzeptanz möglich hoch ist. Eine gewisse Zeit nach der Einführung wäre es auf jeden Fall notwendig, dass die Abgabe und ihre **Auswirkungen evaluiert** werden und es unter Umständen eine Anpassung des Modells gibt. Das hier vorgestellte Modell ist ein Vorschlag, das auch über ausreichend Stellschrauben verfügt, falls eine Anpassung notwendig wird.

Die Mehrwertabgabe könnte einen wertvollen Beitrag für die aktuelle Situation in Österreich leisten. Ihre Einführung würde bedeuten, dass ein Teil der widmungsbedingten Mehrwerte an die Allgemeinheit zurückgeführt wird und dadurch ein gewisser Ausgleich erzielt wird. Mit den eingenommenen finanziellen Mitteln könnten sinnvolle Projekte realisiert werden, die der Allgemeinheit zugutekommen.

12. Zusammenfassung und Empfehlungen

Das Zusammenspiel aus Eigentumsrechten, werterhöhenden Planungsmaßnahmen der Raumplanung und der Abschöpfung von Widmungsgewinnen ist ein äußerst **komplexes Thema**. Das Ziel der Mehrwertabgabe ist es, einen **Ausgleich für planungsbedingte Wertsteigerungen** zu schaffen, welche etwa durch die Änderung des Flächenwidmungs- oder Bebauungsplans entstehen. Im Moment herrscht ein gewisses Ungleichgewicht in Bezug auf die Planungsvorteile. Die teils hohen Gewinne entstehen durch die öffentliche Hand und sind auch mit Kosten für diese verbunden, während der Grundeigentümer resp. die Grundeigentümerin ohne Zutun zu diesen Mehrwerten kommt. Die Abschöpfung von Mehrwerten erscheint daher fair und durch die Rückführung eines Teil der planungsbedingten Wertsteigerung an die Allgemeinheit kann in einem gewissen Maße ein Ausgleich erreicht werden. Dieser Ausgleich wird im Moment in Österreich nicht vorgenommen, weshalb das Instrument in der vorliegenden Diplomarbeit mit besonderem Fokus auf Österreich untersucht wurde.

Trotz der Komplexität gibt es viele Argumente, die für die Einführung des Instruments sprechen. Wie jedes Modell bringt eine Einführung natürlich Vorteile und Nachteile mit sich. Die **größten Vorteile** des Instruments sind:

- die Schaffung eines Ausgleichs der unverdienten Planungsvorteile, da die Mehrwerte erst durch Maßnahmen der öffentlichen Hand entstehen
- die Einnahme und Weiterverwendung (teils sehr hoher) finanzieller Mittel
- durch die richtige Ausgestaltung bodenpolitisch sinnvolle Effekte

Bei der Ausgestaltung müssen gewisse Aspekte beachtet werden, um die **negativen Auswirkungen** möglichst gering zu halten. So braucht das Instrument eine klare gesetzliche Grundlage, die die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, unter anderem das Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums, beachtet und den Ausverkauf von hoheitlichen Rechten unterbindet. Auch eine nachvollziehbare Berechnung des Mehrwertes ist überaus wichtig. Grundsätzlich werden nicht alle Personen im Planungsprozess von dem Instrument überzeugt sein, dennoch überwiegen die positiven Effekten gegenüber den negativen.

In anderen Disziplinen gibt es ebenfalls Theorien, die im Kontext der Mehrwertabgabe relevant sind. Bei einer **ethischen Betrachtung** des Instruments sind vor allem Aspekte wie Gleichbehandlung, Transparenz, Ausgleich, Gemeinwohl und Gerechtigkeit von Bedeutung. So würde etwa die utilitaristische Gerechtigkeit, also die Verteilung durch staatliche Eingriffe auf die gesamte Gesellschaft, der Logik der Mehrwertabgabe entsprechen. Da planungsbedingte Mehrwerte nur einer kleinen Anzahl von Personen zugutekommen, erscheint eine teilweise Verteilung davon auf die Allgemeinheit und der Einsatz der Mittel im Sinne des Gemeinwohls als sinnvoll. Dies würde auch der Sozialpflichtigkeit des (Boden-)eigentums und einem gewissen sozialen Ausgleich entsprechen. Die Einführung einer Mehrwertabgabe kann also aus ethisch-theoretischer Sicht befürwortet werden.

Auch bei einer **wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung** des Instruments gibt es Aspekte, die von Bedeutung sind. Die Mehrwertabgabe ist ein fiskalisches Instrument und hat durch die Generierung von hohen finanziellen Mitteln einen großen ökonomischen Effekt. So haben etwa die Verfügungsrechte über ein Grundstück einen großen Einfluss auf den Wert des Grundstückes. Die

Raumplanung kann diese Verfügungsrechte einschränken oder ausweiten. Die Mehrwertabgabe greift auf einen Teil dieser Wertsteigerung zu, die durch eine Erweiterung der Verfügungsrechte entsteht. Planungen der öffentlichen Hand haben meist positive externe Effekte zur Folge, die soziale Kosten verursachen. Durch die Mehrwertabgabe könnte ein Teil davon aus privaten Mitteln finanziert werden. Durch die Einführung der Mehrwertabgabe kommt es zu einer effizienteren Nutzung des Bodens. Dementsprechend kann die Einführung einer Mehrwertabgabe auch aus wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten befürwortet werden.

Die Best-Practice-Modelle wurden ausgewählt, da sie zwar beide grundsätzlich auf die Abschöpfung von Widmungsgewinnen abzielen, jedoch eine unterschiedliche Herangehensweise wählen. Das Modell des Mehrwertausgleichs in der Schweiz schöpft einen Teil der **planungsbedingten Gewinne**, die durch Ein-, Um- oder Aufzonungen entstanden sind, ab. Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung in München fokussiert sich hingegen auf die **Infrastrukturkostenüberwälzung** und schließt damit in seine Wertberechnung sowohl planungsbedingte, als auch infrastrukturbedingte Wertsteigerung ein. Beide Modelle verfügen jedoch über eine gesetzliche Grundlage und klare Anwendungsrichtlinien.

Das **Schweizer Modell des Mehrwertausgleichs** besteht im Grunde schon seit 1980, wurde jedoch trotz Gesetzgebungsauftrag nicht flächendeckend umgesetzt. Mit einer Revision des Raumplanungsgesetzes 2014 müssen nun alle Kantone bis 2019 eine kantonale Regelung für die Mehrwertabgabe schaffen. Die Mindestregelung des Bundes beinhaltet die Abschöpfung von 20% des planungsbedingten Mehrwertes bei Einzonungen. Diese Regelung kann durch die Kantone resp. die Gemeinden durch die Abgabetatbestände oder die Abschöpfungshöhe erweitert werden. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sind in erster Linie für den Ausgleich von Planungsminderwerten, die durch die Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen entstehen, zu verwenden. Ferner können Maßnahmen der Raumplanung finanziert werden.

Das **Münchener Modell der Sozialgerechten Bodennutzung** wird seit mehr als 25 Jahren erfolgreich angewendet. Zur Einführung kam es durch einen finanziellen Engpass der Stadt, der eine weitere Siedlungsentwicklung unmöglich machte. Das Modell funktioniert gut, da es auf Konsens setzt und über klare Verfahrensgrundsätze verfügt. Diese sollen das Verständnis für das Modell erhöhen, die Gleichbehandlung sicherstellen und die notwendige Rechts- und Planungssicherheit garantieren. Für die öffentliche Hand bedeutet die SoBoN eine finanzielle Entlastung, für die privaten Akteure und Akteurinnen ein schnelles, klares Verfahren und für die Bewohner und Bewohnerinnen ein Angebot an leistbarem Wohnraum und hochwertiger Infrastruktur. Im Rahmen der SoBoN werden maximal 2/3 der Wertsteigerung für die Deckung der Infrastruktur- und Folgekosten herangezogen, meist ist der Wert jedoch deutlich geringer.

Bodenpreise haben in Österreich je nach Lage eine sehr große Bandbreite. Dennoch sind die Grünlandpreise deutlich niedriger als die Baulandpreise. Die Preise pro Quadratmeter steigen etwa um das 30-fache bei einer Umwidmung. Pro Tag werden in Österreich etwa 15 ha umgewidmet. Hier gibt es also ein großes Einnahmepotential.

Da die Mehrwertabgabe eine Abgabe ist, muss die **steuerrechtliche Situation** bei der Konzeption eines Anwendungsmodells berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist Boden in Österreich bereits vielfältig besteuert, etwa durch die Immobilienertragssteuer, die Grundsteuer, die Bodenwertabgabe

oder die Grunderwerbssteuer. Dennoch sind die Einnahmen aus diesen Besteuerungen eher gering, da manche Steuern gar nicht eingehoben werden oder anhand des viel zu niedrigen Einheitswertes, der nicht dem Marktwert entspricht, berechnet werden. Im Moment wird in Österreich die Umwidmung eines Grundstücks nicht besteuert. Oftmals wird die Immobilienertragssteuer als der Mehrwertabgabe ähnlich angesehen, allerdings ist der Auslöser für die Abführung, Planänderung im Gegensatz zu Verkauf, und je nach Ausgestaltung der Fälligkeitszeitpunkt anders. Alle im Moment in Österreich eingehobenen Steuern sind der Mehrwertabgabe nicht gleichwertig, weshalb steuerrechtlich gesehen nichts gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe spricht.

Auch in der österreichischen **Rechtsordnung** gibt es einige Regelungen, die bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe zu berücksichtigen sind. Dabei gilt es die verfassungsrechtlichen Bestimmungen wie Gleichheitsgrundsatz, Sachlichkeitsgebot oder Legalitätsprinzip zu berücksichtigen. Weitere Rahmenbedingungen geben das Finanz-Verfassungsgesetz und die Bundesabgabenordnung vor. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Mehrwertgabe sind eigentumsrechtliche Bestimmungen. Die Mehrwertabgabe basiert auf einer funktionellen Eigentumsicht – die Raumordnung definiert die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstückes und die Planänderungen erweitern das Eigentum. In Österreich gibt es keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Entschädigung von wertmindernden Planungen, in der Praxis werden zumindest erhebliche Einschränkungen entschädigt. Dementsprechend müsste es auch eine Abgabe bei erheblichen Planungsbegünstigungen geben. Außerdem ist das Koppelungsverbot zu beachten und die Regelungen der Vertragsraumordnung auf Landesebene, insbesondere die städtebaulichen Verträge in Wien. Grundsätzlich widerspricht die österreichische Rechtsordnung der Einführung einer Mehrwertabgabe nicht, gibt jedoch wichtige Rahmenbedingungen vor.

Für die Einführung der **Mehrwertabgabe in Österreich** sprechen mehrere Aspekte, etwa die Schaffung eines Planungsausgleichs und einer gerechteren Verteilung der Planungsvorteile. Auch das Ungleichgewicht in der Berücksichtigung von Planungsminder- und Planungsmehrwerten würde durch eine Einführung beseitigt werden. Durch die Mehrwertabgabe könnten zusätzliche öffentliche Finanzmittel eingenommen werden und so die Finanzierung der Raumplanung auf eine breitere Basis gestellt werden. Im Gegensatz zu den aktuellen privatrechtlichen Vereinbarungen wäre die Mehrwertabgabe transparenter und nachvollziehbarer.

Aus der Analyse der theoretischen Aspekte des Instruments, der praktischen Anwendung der Best-Practice-Modelle und der aktuellen Situation in Österreich in Bezug auf die raumplanerische Praxis und die steuerrechtlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen **kann die Einführung einer Mehrwertabgabe in Österreich empfohlen werden.**

Basierend auf dieser ersten Handlungsempfehlung wurde ein **konkretes Modell zur Anwendung** des Instruments für Österreich entwickelt. Dieses entwickelte Modell stellt gleichzeitig die Beantwortung der Forschungsfrage dar. Das Modell hat den Anspruch möglichst transparent und nachvollziehbar zu sein und somit die Rechtsgleichheit aller Planungsbegünstigten zu gewährleisten. Durch eine gesetzliche Grundlage ist außerdem eine Rechts- und Planungssicherheit für die öffentliche Hand und die privaten Akteure und Akteurinnen gegeben. Grundsätzlich ist das Modell eine Empfehlung und ein grober Rahmen, sollte in dieser Form jedoch für alle neun Bundesländer anwendbar sein. Die detaillierte Ausgestaltung muss aber noch an die örtlichen Gegebenheiten

angepasst werden. Hier spielt natürlich auch der politische Aushandlungsprozess eine entscheidende Rolle.

Nachteile des österreichischen Anwendungsmodells wären etwa der selbstverstärkende Effekt, wodurch wachsende Gebiet zusätzlich bevorzugt werden würden, die Gefahr des Ausverkaufs der hoheitlichen Rechte oder die ungleiche Behandlung von Alt- und Neuwidmungen sowie der zusätzliche Verwaltungsaufwand. Die Grenzen der Anwendung des Instruments werden erreicht, wenn es um eine Steuerung der Siedlungsentwicklung oder die Schaffung von leistbarem Wohnraum geht.

Die Einführung des Instruments hätte Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen, die Wohn- und Bodenpreise und die Bodenmobilisierung. In einem gewissen Maße kann durch eine entsprechende Ausgestaltung eine raumplanerisch gewünschte Wirkung erzielt werden.

Das Modell verfügt über viele Aspekte, die unterschiedlich ausgestaltet werden können und dadurch das Instrument und seine Auswirkungen beeinflussen. Für Österreich erscheint ein **öffentlich-rechtliches Modell der Mehrwertabgabe** mit einer klaren gesetzlichen Grundlage am sinnvollsten. Diese Ausgestaltung sorgt für die notwendige Transparenz, Einheitlichkeit und Rechtssicherheit. Das Modell sollte ausschließlich auf planungsbedingte Mehrwerte, die durch Baulandneuwidmungen, Umwidmungen oder Aufzonungen entstehen, zugreifen, um so den notwendigen Ausgleich für unverhältnismäßig hohe Wertsteigerungen zu erreichen. Durch eine Infrastrukturkostenüberwälzung könnte es unter Umständen zu Überschneidungen mit landesrechtlichen Regelungen kommen. Die rechtliche Grundlage wäre auf Landesebene als Teil der Raumordnungsgesetze zu schaffen. Sofern notwendig sollte es auf Gemeindeebene die Möglichkeit einer spezifischeren Ausgestaltung durch eine Verordnung geben.

Die Abgabe wird durch die Gemeinden eingenommen, jedoch durch Länder und Gemeinde verwendet. Dadurch kann ein gewisser regionaler Ausgleich geschaffen werden und der Gefahr des Ausverkaufs der hoheitlichen Rechte wird begegnet. Die Gemeinden bekommen einen gewissen Anteil, da sie für die wertverändernde Planung verantwortlich sind.

Damit die Mehrwertabgabe eingehoben wird, muss sie über einem gewissen **Mindestbetrag** liegen. Dadurch steht der Verwaltungsaufwand nicht in einem ineffizienten Verhältnis zu den eingenommenen Mitteln und es kommt zu einer leichten Bevorzugung des ländlichen Raums, da dort die Bodenpreise und somit die Mehrwerte niedriger sind. Durch diesen Mindestbetrag kann das Modell auch flächendeckend sinnvoll angewendet werden. Diese Anwendung sorgt dafür, dass es in der Handhabung und Ausgestaltung leichter wird. Von einem lageabhängig unterschiedlich hohen Satz und einer zeitlichen Einschränkung der Anwendung des Modells soll Abstand genommen werden, um die Komplexität nicht unnötig zu erhöhen und das Modell rechtlich nicht angreifbar zu machen.

Durch den starken räumlichen Aspekt und die enge Verknüpfung mit der Raumordnung sollte die Mehrwertabgabe über eine **Zweckbindung** für Maßnahmen der Raumordnung und des leistbaren Wohnens verfügen. Für die Berechnung und die Wertermittlung der Mehrwertabgabe braucht es klare Verfahrensgrundsätze. Die Höhe des Abschöpfungssatzes sollte bei 30% liegen. Die Mehrwertabgabe sollte zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung fällig sein, um so einen möglichst hohen baulandmobilisierenden Effekt zu erzielen und etwaige Überschneidungen mit der

Immobilienertragssteuer zu vermeiden. Im Sinne einer fairen Behandlung aller Beteiligten müssen dem oder der Planungsbegünstigten bei der Ausgestaltung gewisse Rechte eingeräumt werden.

Die Einführung einer Mehrwertabgabe könnte den fehlenden Ausgleich der Planungsvorteile leisten. Durch die eingenommenen Mittel könnte Projekte und Maßnahmen realisiert werden, die der Allgemeinheit zugutekommen. Das **Ergebnis der Diplomarbeit** ist die umfassende Analyse des Modells der Mehrwertabgabe und die Empfehlung der Einführung eines solchen Instruments inklusive des Modellvorschlags für Österreich.

Weiterer Forschungsbedarf wäre bezüglich der Minderwertentschädigung und seine zukünftige Regelung im österreichischen Raumordnungsrecht notwendig. Ferner wäre die Analyse der Situation in Österreich bezüglich der Infrastrukturkostenüberwälzung sinnvoll. Die diesbezüglichen Instrumente sind in Österreich vor allem hinsichtlich der berücksichtigten Infrastrukturarten und der Verteilung der Kosten sehr unterschiedlich. Eine exakte Erfassung der Regelungen der Aufschließungskosten wäre eine wichtige Grundlage für die Erweiterung des Instruments resp. die Etablierung eines neuen Instruments.

13. Anhang

13.1. Interviewte Personen

Mit folgenden Personen wurden im Rahmen der Diplomarbeit ein Interview geführt.

Interview 1 mit DI Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald
zum Zeitpunkt des Interviews: Universitätsassistentin am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien, mittlerweile Mitarbeiterin Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wohnwirtschaftliches Referat
Datum: 24.04.2017, etwa von 15:00-16:15
Ort: Fachbereich Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik, Alte WU, Augasse 2-6, 1090 Wien, Österreich

Interview 2 mit Norbert Wendrich
Jurist, Leiter der Abteilung für Grundsatzangelegenheiten, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München
Datum: 15.05.2017, etwa von 16:15-17:30
Ort: Technologiezentrum Seestadt, Seestadtstraße 27, 1220 Wien, Österreich

Interview 3 mit Dominic Meyer
Jurist beim Kommunalreferat der Landeshauptstadt München
Datum: 22.05.2017, etwa von 14:00-15:00
Ort: Kommunalreferat der Stadt München, Zimmer 121, Roßmarkt 3, 80333 München, Deutschland

Interview 4 mit Prof. Dr. rer. pol. MRICS Matthias Ottmann
Volkswirt, Honorarprofessor an der Technischen Universität München, Fachgebiet Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft und Eigentümer der Firma Urban Progress GmbH
Datum: 23.05.2017, etwa von 14:30-15:00
Ort: Urban Progress GmbH, Maximiliansplatz 12b, 80333 München, Deutschland

Interview 5 mit
Miriam Lähns Hänggi (Leiterin Bodenbewertungsstelle, Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt)
lic. iur. Patrick Giller (Rechtsanwalt, Generalsekretariat, Rechtsabteilung, Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt)
Christiane Dannenberger (Stv. Amtsleitung, Betriebswirtschaft, Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt)
Datum: 13.06.2017, etwa von 10:30 - 12:00
Ort: Stadt Basel, Bodenbewertungsstelle und Bauinspektorat, Münsterplatz 11, 4001 Basel

Interview 6 mit Nadja Bischoff-Stettler, lic. iur.
Rechtsanwältin, LL.M., Wissenschaftliche Mitarbeiterin / Adjunktin, Präsidialdirektion, Generalsekretariat, Stadt Bern
Datum: 14.06.2017, etwa von 15:00 – 16:00
Ort: Stadt Bern, Stadtplanung, Junkerngasse 47, 3000 Bern

Interview 7 mit
Katalin Hunyady (lic.iur. Fürsprecherin, Stabsjuristin, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern
Stefan Ghilodi (Leiter Fachbereich Recht Orts- und Regionalplanung, Kanton Bern)
Datum: 14.06.2017, etwa von 15:00 – 16:00
Ort: Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Nydegasse 11/13, 3011 Bern, Schweiz

Interview 8 mit Samuel Kissling, MLaw
Mitarbeiter Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
Datum: 15.06.2017, etwa von 09:00-10:30
Ort: VLP Aspan, Sulgenrain 20, 3007 Bern, Schweiz

Interview 9 mit Prof. Andreas Schneider
Institutsleiter IRAP Institut für Raumentwicklung HSR Hochschule für Technik Rapperswil
Datum: 15.06.2017, etwa von 12:15-13:30
Ort: Cafe, Elisabethenstrasse 59, 4051 Basel, Schweiz

Interview 10 mit Univ.-Prof. Mag. Dr. Michael Getzner
Universitätsprofessor am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien
Datum: 27.06.2017, etwa von 09:00-10:00
Ort: Fachbereich Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik, Alte WU, Augasse 2-6, 1090 Wien, Österreich

Interview 11 mit DI Christof Schremmer, M.C.P.
Selbstständiger Partner am ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung
Datum: 27.06.2017, etwa von 13:00-14:00
Ort: ÖIR GmbH, Franz-Josefs-Kai 27, 1010 Wien, Österreich

13.2. Fragebogen der qualitativen Interviews

Im Folgenden wird eine Zusammenfassung der Fragebögen für die durchgeführten qualitativen Interviews gegeben werden. Es wurde versucht möglichst dieselben Fragen an alle interviewten Personen zu stellen. Die Fragebögen gliederten sich in drei Abschnitte. Der erste Abschnitt behandelt die theoretische Untersuchung des Instruments der Mehrwertabgabe. Der zweite Abschnitt beinhaltet Fragen zum Modell, in München oder der Schweiz, je nach Interviewpartner resp. Interviewpartnerin. Im dritten Teil wurden Fragen zur Situation in Österreich und einer Anwendung des Instruments der Mehrwertabgabe in Österreich gestellt. Die Fragen aus dem ersten und dritten Teil (in unterschiedlichem Umfang) wurden allen interviewten Personen gestellt.

Der Fragebogen:

Teil 1 – Mehrwertabgabe allgemein

1. Welche Vorteile und Nachteile hat das Instrument der Mehrwertabgabe? (Abschöpfung von Planmehrwerten allgemein – nicht konkret auf ein Modell bezogen)
2. Welche theoretischen Argumente gibt es für das Instrument? Welche ethischen? Womit lässt sich das Instrument rechtfertigen? Was spricht gegen eine Rückführung von Planmehrwerten an die Allgemeinheit?
3. Zu welchen raumplanerischen Herausforderung kann das Instrument der Mehrwertabgabe einen Beitrag leisten? Welche Ziele der Bodenpolitik können mit dem Instrument der Mehrwertabgabe erreicht werden?
4. In welchem Maße hat die Mehrwertabgabe eine bodenmobilisierende Wirkung? Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Abschöpfung? Sollte die Abschöpfung bereits bei der Widmungsänderung und nicht erst bei Bebauung erfolgen? Dann könnte eher mobilisierende Wirkung erzielt werden; oder soll die Abgabe erst bei Bebauung fällig werden und je länger die Fläche nicht bebaut wird, desto höher ist die Abgabe?
5. Welche Auswirkungen hat die Abgabe auf die Bodenpreise? Erhöht die Mehrwertabgabe nicht die Kosten für Bauprojekte durch eine zusätzliche Belastung und widerspricht damit dem raumplanerischen Ziel des „leistbaren Wohnens“? Kann das Instrument der Mehrwertabgabe zu leistbarem Wohnen beitragen bzw. wie würde ein solcher Beitrag aussehen?
6. Besteht bei der Mehrwertabgabe die Gefahr des Ausverkaufs hoheitlicher Rechte?

Teil 2a – Sozialgerechte Bodennutzung

7. Welche Ziele verfolgt die SoBon? Was soll damit erreicht werden?
8. Was bedeutet sozialgerechte Bodennutzung?
9. Welche Probleme bei der Einführung des Instruments gab es in München? Wie konnten die Gegner überzeugt werden? Welche Aspekte aus der ersten Version wurden geändert?
10. Welche Grenzen oder Probleme hat das Modell in der Anwendung?
11. Welche Möglichkeiten für die Stadtentwicklung in München hat es ermöglicht?
12. Inwiefern mobilisiert die SoBon Bauland? Nur durch die vertraglich festgelegte zeitnahe Realisierung? Inwiefern würden Sie das Instrument der Mehrwertabgabe generell als bodenmobilisierend einschätzen?
13. Zu welchem Zeitpunkt erfolgt die Abschöpfung bei der SoBon meist?
14. Wie hoch ist der durchschnittliche abgeschöpfte Mehrwert?
15. Unter welchen Rahmenbedingungen werden die Bauprojekte ausgewählt auf die die SoBon angewendet wird? Anwendung erfolgt wenn Vorteile „in nicht unerheblichem Umfang“ entstehen – was genau heißt das bzw. wo liegt hier die Grenze? Zurzeit Anwendung eher auf große Stadtentwicklungsprojekte – warum nicht auch bei kleineren Projekten oder unternutzten

- Grundstücken/Gebäuden? Gibt es einen Mindestbetrag, der erreicht werden muss? Oder eine Befreiung?
16. Bei welchen raumplanerischen Anwendungsfällen wird die SoBoN angewendet? Bei Umwidmungen? Bei Aufzonierungen? Anwendung einmalig oder bei jeder Planänderung?
 17. Abgaben können fiskalisch und non-fiskalisch erfolgen – Gibt es hier Probleme in der Vergleichbarkeit bzw. diese Aspekte in Verhältnis zueinander zu setzen?
 18. Kosten für soziale Infrastruktur – nur Herstellungskosten oder auch Betreiberkosten umgewälzt?
 19. Gemeindebedarfsflächen und soziale Infrastruktur – was genau fällt darunter? Wie weitreichend wird hier gedacht? Altersheime, Universitäten, etc. Warum nur bis zum Alter von 10 Jahren?
 20. Unterschied ob Widmung Wohnen oder Gewerbe? Anteil an Wohnungen auch bei Gewerbe? Bzw. Äquivalent für die Wohnungserrichtung?
 21. Sind die Mietkosten der 30% der Wohnungen zeitlich gebunden?
 22. Wie oft scheitern die Verfahren, wenn sich Eigentümer weigern die Grundzustimmung zu erbringen oder aus anderen Gründen?
 23. Welche Auswirkungen hat die Abgabe auf die Bodenpreise? Erhöht die Mehrwertabgabe nicht die Kosten für Bauprojekte durch eine zusätzliche Belastung und widerspricht damit dem raumplanerischen Ziel des „leistbaren Wohnens“?
 24. Gibt es Tendenzen das Instrument zu ändern/anzupassen? Etwa die örtliche Bindung aufzuheben um so mehr Handlungsspielraum zu haben? Warum wird die Mehrwertabschöpfung in München nur kostendeckend angewendet? Prinzip der Ursächlichkeit überdenkbar für aktivere Raumplanung?
 25. Hat die Anzahl der Abschlüsse abgenommen durch vermehrte Brown-Field-Developments?
 26. Aktuelle Zahlen zu den Ergebnissen des Modells – Errichtete Wohnungen, übertragene Geldbeträge, etc.
 27. Wie sieht die Akteursstruktur hinter dem Modell aus?
 28. Würden Sie das Modell als erfolgreich bewerten? Lage am Münchner Wohnungsmarkt trotzdem noch angespannt
 29. Gibt es einen Bodenpreiskataster? Bzw. sind die Anfangspreise öffentlich einsehbar oder ähnliches?
 30. Würden Sie die Behauptung, dass durch den Einsatz des Instruments der SoBoN eine win-win-Situation für die Investoren und die Gemeinde entsteht bekräftigen?

Teil 2b - Mehrwertabgabe in der Schweiz

31. Warum wird die Mehrwertabgabe in Basel bereits seit 1977 angewendet? Warum haben das andere Kantone nicht ebenfalls gemacht?
32. Wie wurde der Aspekt der Mehrwertabgabe vor dem revidierten Baugesetz in Bern gehandhabt?
33. Welche Probleme bei der Einführung in Basel resp. Bern gab es?
34. Welche Probleme bei der Durchsetzung der aktuellen Regelung gab es? Weigerten sich gewisse Kantone oder Gemeinden das aktuelle, revidierte RPG umzusetzen? Warum? Gab es eine Vorlage des Bundes, der von den Kantonen nicht akzeptiert werden konnte? Wollte der Bund rigorosere vorgehen?
35. Welches Hauptziel soll mit der Mehrwertabgabe realisiert werden? Die Reduzierung von Bauzonen? Welche anderen Ziele verfolgt das Instrument?
36. Welchen Problemen sollte mit dem Instrument begegnet werden?
37. Gewisse Aspekte in die Kompetenz der Gemeinde und manche in die Kompetenz der Kantone übertragen – warum und wer übernimmt was? Sehr ausdifferenziert – damit reagieren auf unterschiedliche Rahmenbedingungen/Gegebenheiten? Verkompliziert diese Ausdifferenzierung nicht das Prozedere?
38. Welche Vorteile bestehen bei der Verwendung auf kommunaler bzw. kantonaler Ebene? Welche Art von Projekten wird auf der kommunalen und welche auf der kantonalen Ebene umgesetzt?

39. Werden im gesamten Kanton Bern die gleichen Regelungen angewendet oder gibt es eigene Regelungen auf Gemeindeebene? Wo sind diese geregelt?
40. Gibt es eine spezielle Regelung in der Stadt Basel oder werden die Regelungen des Kantons Basel-Stadt angewendet?
41. Gibt es eine Differenzierung bei Bauland-Wohngebiet oder Bauland-Betriebsgebiet?
42. Wurde die Einführung eines gewissen Satzes an mietpreisgebundenen Wohnungen bei Wohnprojekten überlegt? Bzw. werden Mittel des Fonds zur Erreichung des Ziels „Leistbares Wohnen“ verwendet?
43. Warum sind Neueinzonungen kein Abgabetatbestand in Basel?
44. Warum wurde der Verwendungszweck in Basel verändert? In der Vernehmlassungsvorlage nicht mehr ausschließlich Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume.
45. Wie oft kann der Mehrwert von einem Grundstück abgeschöpft werden? Nur einmal oder bei jeder wertsteigernden Maßnahme?
46. Welche Grenzen oder Probleme hat das Modell in der Anwendung?
47. Zu welchem Zeitpunkt erfolgt die Abschöpfung? Zeitpunkt der Abschöpfung erst bei Nutzung der Bewilligung? Warum nicht bereits bei Erteilung? Dadurch könnte man leichter sicherstellen, dass die Bewilligung auch entsprechend verwendet wird; Welcher Zeitpunkt der Abschöpfung wird meist gewählt? Welche Auswirkungen hat dies?
48. Gewisse Akteure befreit - Warum wurden diese Institutionen für eine Befreiung ausgewählt? Warum der Bund nicht befreit?
49. Soll durch den Mindestbetrag verhindert werden, dass Bauprojekte für den Eigenbedarf von der Abgabe erfasst werden? Satz je nach Kanton sehr unterschiedlich hoch - welche Motivation steckt dahinter?
50. Ausgleich bei Auf- und Umzonierungen über Mehrwertausgleich und über städtebauliche Verträge möglich. Was genau der Unterschied? Welche Vor- und Nachteile birgt das jeweilige Instrument?
51. Problem, dass sich gewisse Tendenz verstärken? Einnahmen bleiben bei der Gemeinde, sich stark entwickelnde Gemeinden haben mehr Einnahmen, außerdem sind diese meist höher, da dort auch die Bodenpreise höher sind; Kommt es dadurch nicht zu einer weiteren Verstärkung dieser Aspekte? Die sich entwickelnden Gemeinden profitieren deutlich stärker vom Mehrwertausgleich
52. Warum sind in manchen Kantonen Neueinzonungen nicht enthalten bzw. die Abgabetatbestände unterschiedlich? Welche Motivation steckt dahinter?
53. Was ist der Unterschied bei Kommunal mit Reglement und bei Kommunal mit Verträgen?
54. Welches Ziel verfolgt die Frist von zwei Jahren zur Kürzung des Mehrwertes?
55. Wer schätzt die Grundstücke? Ist diese Schätzung öffentlich einsehbar? Wie kommt diese Schätzung zustande?
56. Wer hebt die Mehrwerte ein und verwaltet diese?
57. Werden die eingenommenen Mittel in einem Fonds angelegt? Für was werden die Mittel des Fonds vorrangig verwendet?
58. Muss ein örtlicher Zusammenhang zwischen den Einnahmen und Ausgaben bestehen? Falls nicht mehr Flexibilität gegeben, falls schon Pro-Argument für die Investoren, da durch die zusätzliche Infrastruktur auch ihr Projekt aufgewertet wird (win-win-Situation entsteht)
59. Würden Sie die Behauptung, dass durch den Einsatz des Instruments der Mehrwertabgabe eine win-win-Situation für die Investoren und die Gemeinde entsteht bekräftigen?
60. Kann die Abgabe auch non-fiskalisch erfolgen? Etwa durch die Errichtung eines Kindergartens o.ä.? Abgabe eines bestimmten Flächenanteils im Rahmen der Mehrwertabgabe (zB in der Schweiz) möglich? Welche Vorteile bringen eine rein fiskalische Einhebung und welche eine Mischung? Vergleichbarkeit?

61. Wurde die Einführung eines gewissen Satzes an mietpreisgebundenen Wohnungen bei Wohnprojekten überlegt? Bzw. werden Mittel des Fonds zur Erreichung des Ziels „Leistbares Wohnen“ verwendet?
62. Welche Vorteile der Zweckbindung sehen Sie? Welche Nachteile?
63. Würden Sie ein gestaffeltes Modell sinnvoll finden? Nach Lage zb? Steuerungsfunktion des Instrumentes erhöhen
64. Welche Unterschiede müssen bei einer Umsetzung im städtischen und ländlichen Raum bedacht werden? Gab es im Kanton Bern Probleme, da die Gemeinden so unterschiedlich sind?
65. Wie wird das Instrument in schrumpfenden Regionen aufgenommen? Was spricht für eine flächendeckende Anwendung? Was dagegen? Welche Unterschiede müssen bei einer Umsetzung im städtischen und ländlichen Raum bedacht werden? Gab es in der Schweiz Probleme, da die Kantone so unterschiedlich sind bzw. innerhalb der Kantone, wenn die Gemeindestruktur sehr unterschiedlich ist?
66. Gibt es spezielle Gemeinderegelungen im Kanton Bern? Falls ja, was haben die Gemeinden angepasst? Bzw. wo sind diese geregelt?
67. Würden Sie das Modell als erfolgreich bewerten?
68. Grundstückgewinnsteuer und Mehrwertsteuer – warum beides nebeneinander möglich? Teilweise keine Doppelbesteuerung? (eventuell weil die Ziele anders sind?)
69. Welche Vorteile sehen Sie bei einem Modell, (wie in der Schweiz) das Gewinne einnehmen kann und einem Modell, (wie in München) das kostendeckend funktioniert?
70. Erachten Sie einen örtlichen Zusammenhang zwischen den Einnahmen und Ausgaben als sinnvoll? Falls nicht mehr Flexibilität gegeben, falls schon Pro-Argument für die Investoren, da durch die zusätzliche Infrastruktur auch ihr Projekt aufgewertet wird (win-win-Situation entsteht)

Teil 3 – Umsetzung in Österreich

71. Sehen Sie eine Notwendigkeit für die Einführung des Modells in Österreich? Weshalb?
72. Welche positiven Effekte hätte eine Einführung? Welche Auswirkungen auf die österreichische Raumplanungspraxis?
73. Welche negativen Effekte hätte eine Einführung?
74. Welche Probleme oder Herausforderungen bei der Einführung bzw. in der Anwendung könnte es geben?
75. Wie sehen Sie die Diskrepanz in Österreich zwischen den Ausgleichszahlungen für Enteignungen und der fehlenden Abschöpfung von Planungsmehrwerten?
76. Sehen Sie eine Diskrepanz gegeben, dass Gewinne durch Widmungsakte fast ausschließlich privatisiert werden, obwohl die Kosten für die Planung sozialisiert werden?
77. Wäre eine Widmungsabgabe sinnvoll in Österreich? Politischer Wille vorhanden? Fachwelt?
78. Würden Sie die Raumplanung in Österreich als finanzblind bewerten?
79. Gewinnen finanzielle Aspekte in der Raumplanung an Bedeutung? Welche finanziellen Aspekte sind das?
80. Verfügt die Raumplanung in Österreich über zu geringe finanzielle Mittel?
81. Können größere finanzielle Mittel zu einer besseren Raumplanung beitragen? Durch die Realisierung welcher Aufgaben oder welcher Projekte?
82. Ist die Vertragsraumordnung in Österreich bzw. die städtebaulichen Verträge in Wien zu intransparent? Birgt diese Intransparenz auch Vorteile für die Verhandlungsposition?
83. Standardisiertes Verfahren wie in München oder individuelles Instrument wie in Wien besser?
84. Welche Ausgleichsinstrumente gibt es in der österreichischen Raumplanung bzw. fehlt ein solches?
85. Was wären die Hemmnisse bei einer Umsetzung bzw Anwendung in Österreich?

86. Konkreter Unterschied zwischen Steuer und Abgabe? Warum gilt die Mehrwertabschöpfung als Abgabe und nicht als Steuer?
87. Sehen Sie bei der Einführung einer Mehrwertabgabe ein Problem wegen der Immobilienertragssteuer?
88. Abgabe zu starker Eingriff in das Eigentum bzw. in Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums?
89. In Österreich Fälle, dass Bautätigkeiten auf Grund eines schlechten öffentlichen Finanzhaushaltes nicht erfolgen konnten? Wie in München?
90. Wie sollte die Anwendung in Österreich aussehen? Auf jedes Bauprojekt? Nur ab bestimmter Größe (5WE oder überbaute Fläche)? Bestimmte Gebietskörperschaften (Gemeinde etc.) ausgenommen?
91. Sollte die Mehrwertabgabe für Gesamtösterreich eingeführt werden? Oder nur in Gemeinden mit hohem Entwicklungsdruck? Beeinflusst das die Standortentscheidungen? Wären schrumpfende Regionen überhaupt von einer Einführung zu überzeugen?
92. Welche Unterschiede müssten in wachsenden und schrumpfenden Regionen bei einer Einführung beachtet werden?
93. Welche Art der Abschöpfung? Fiskalisch? Sozusagen als Steuer? Oder non-fiskalisch durch Infrastrukturerrichtungen? Mischung sinnvoll?
94. Abgabe eines bestimmten Flächenanteils im Rahmen der Mehrwertabgabe (zB in der Schweiz) möglich bzw. sinnvoll? Bzw. Einführung eines gewissen Satzes an geförderten Wohnungen?
95. Welche Höhe sollte die Abgabe haben? Bemessung aus den Erschließungskosten, den Folgekosten, der Nähe zu bestehenden BL und die allgemeine Lage der Gemeinde? Gestaffeltes Modell sinnvoll? Nach Lage zb? Steuerungsfunktion des Instrumentes erhöhen
96. Welcher Zeitpunkt zur Abschöpfung wäre sinnvoll?
97. Auf welcher Ebene sollte die Einhebung und die Verwendung der Abgabe liegen? Bei den Gemeinden? Örtlich gebunden? Dadurch Gemeinden, die sich ohnehin gut entwickeln, wiederum mehr Einnahmen? Auf Landesebene und Verteilung? Aufteilung der Mitteln zwischen Gemeinden und Land?
98. Wer definiert die Höhe? Durch Landesregelung? Oder gesetzlichen Rahmen in dem sich die Gemeinde bewegen kann, genauen Rahmen legt sie selbst fest?
99. Umsetzungsstand in Österreich – gibt es ernsthafte Überlegungen ein solches Instrument einzuführen?
100. Welche Unterschiede bringen eine standortgebundene Zweckbindung und eine freie Verwendung?
101. Sollte die Mehrwertabgabe zweckgebunden realisiert werden? Welche Ziele sollten mit den finanziellen Mitteln verfolgt werden? Wo liegen die größten Probleme? Beitrag zu leistbarem Wohnraum?
102. Rückwidmungen werden in Österreich kaum durchgeführt – für was Zweckbindung? Wie könnte man sonst noch für das Instrument argumentieren?
103. Welche Argumente würden für eine flächendeckende Anwendung sprechen? Welche für eine punktuelle?
104. Würden Sie ein gestaffeltes Modell sinnvoll finden? Nach Lage zb? Steuerungsfunktion des Instrumentes erhöhen
105. Welcher Zeitpunkt zur Abschöpfung wäre sinnvoll?

13.3. Widmungskategorien in Österreich

BL	Gesetz	Wohnen	Mischnutzung	Geschäfte	Gewerbe	Betriebe	Industrie	Verkehr	keine Bebauung	Sonstiges	Stand
Burgenland	Raumordnungsgesetz	Bauland- Wohngebiet (§14 Abs. 3 lit.a) Baugebiet für förderbaren Wohnbau (§14 Abs. 3 lit.i) Dorfgebiet (§14 Abs. 3 lit.b)	Bauland- gemischtes Baugebiet (§14 Abs. 3 lit.f)	Bauland- Geschäftsgebiet (§14 Abs. 3 lit.c)	-	Bauland- Betriebsgebiet (§14 Abs. 3 lit.e)	Bauland- Industriegebiet (§14 Abs. 3 lit.d)	Verkehrsflächen (§15)	Grünflächen (§16)	Vorbehaltsflächen (§17) Bauland Baugebiete für Erholungs- oder Fremdenverkehrseinrichtungen (§14 Abs. 3 lit.g) Sondergebiet (§14 Abs. 3 lit.h)	27.11.2017
		Bauland- Dorfgebiet (§3 Abs. 4) Wohngebiet (§3 Abs. 5)	Orts- und Stadtkerne (§9a)	Bauland- Geschäftsgebiet (§3 Abs. 8) Verkaufsflächen (§9)	Bauland- Gewerbegebiet (§3 Abs. 7)	-	Bauland- Industriegebiet (§3 Abs. 9)	Verkehrsflächen (§6)	Grünland (§5)	Bauland Kurgebiet (§ 3 Abs. 6) Bauland Sondergebiet (§ 3 Abs 10) Aufschließungsgebiete (§4) Vorbehaltsflächen (§7) Sonderwidmung	01.01.2018
Niederösterreich	Raumordnungsgesetz	Bauland- Wohngebiet (§16 Abs. 1 Z 1) Kerngebiet (§16 Abs. 1 Z 2)	Bauland- Agrargebiet (§16 Abs. 1 Z 5) Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen (§16 Abs. 1 Z 7)			Bauland- Betriebsgebiet (§16 Abs. 1 Z 3)	Bauland- Industriegebiet (§16 Abs. 1 Z 4)	Verkehrsflächen (§19)	Grünland (§20)	Bauland Sondergebiet (§16 Abs. 1 Z. 6) Vorbehaltsflächen (§22)	01.01.2018

BL	Gesetz	Wohnen	Mischnutzung	Geschäfte	Gewerbe	Betriebe	Industrie	Verkehr	keine Bebauung	Sonstiges	Stand
Oberösterreich	Raumordnungsgesetz	Bauland- Wohngebiete (§ 22 Abs. 1) Dorfgebiete (§ 22 Abs. 2) Kurgebiete (§ 22 Abs. 3) Kerngebiete (§ 22 Abs. 4) Zweitwohnungsgebiete (§ 23 Abs. 2)	Bauland- gemischte Baugebiete (§ 22 Abs. 5)	Bauland- Gebiete für Geschäftsbauten (§ 23 Abs. 3)		Bauland- Betriebsbaugebiet (§ 22 Abs. 6)	Bauland- Industriegebiete (§ 22 Abs. 7)	Verkehrsflächen (§29)	Grünland (§30)	Vorbehaltsflächen (§19) Bauland Sondergebiete (§ 23 Abs. 4) Bauland Ländeflächen (§ 23 Abs. 1) Sonderausweisung für Funk-, Photovoltaik- und Windkraftanlagen (§30a)	01.01.2018
		Bauland- Reines Wohngebiet (§30 Abs. 1) Erweitertes Wohngebiet (§30 Abs. 2) Gebiete für den förderbaren Wohnbau (§30 Abs. 2a) Kerngebiet (§30 Abs. 3) Dorfgebiet (§30 Abs. 5) Zweitwohnungsgebiet (§30 Abs. 9)	Bauland- Ländliches Kerngebiet (§30 Abs. 4)		Bauland- Gewerbegebiet (§30 Abs. 7) Gebiete für Handelsgroßbetriebe (§30 Abs. 10)	Bauland- Betriebsgebiet (§30 Abs. 6)	Bauland- Industriegebiet (§30 Abs. 8)	Verkehrsflächen (§35)	Grünland (§36)	Bauland Gebiete für Beherbergungsgroßbetriebe (§30 Abs. 11) Sonderfläche (§30 Abs. 12)	02.01.2018

BL	Gesetz	Wohnen	Mischnutzung	Geschäfte	Gewerbe	Betriebe	Industrie	Verkehr	keine Bebauung	Sonstiges	Stand
Tirol	Raum- ordnungs- gesetz	Bauland-	Bauland-	Sonderflächen-	Bauland-		Bauland-	Verkehrsflächen	Freiland	Sonderflächen	02.01.2018
		Wohngebiet (§38) Vorbehaltsflächen f. d. geförderten Wohnbau (§52a)	Mischgebiet (§40)	f.Handelsbetriebe (§48a) f. Einkaufszentren (§49)	Gewerbe- und Industriegebiet (§39)	Gewerbe- und Industriegebiet (§39)			(§53)	(§41)	

BL	Gesetz	Wohnen	Mischnutzung	Geschäfte	Gewerbe	Betriebe	Industrie	Verkehr	keine Bebauung	Sonstiges	Stand
Steiermark	Raumordnungsgesetz	Baugebiet- vollwertiges Bauland (§29 Abs 2) reines Wohngebiet (§ 30 Abs 1 Z 1) allgemeines Wohngebiet (§ 30 Abs 1 Z 2) Kerngebiet (§ 30 Abs 1 Z 3) Ferienwohngebiet (§ 30 Abs 1 Z 10)	Baugebiet- Dorfgebiet (§30 Abs 1 Z 7)	Baugebiet- Gebiete für Einkaufszentren (§ 30 Abs 1 Z 6)	Baugebiet- Gewerbegebiet (§ 30 Abs 1 Z 4)		Baugebiet - Industriegebiet (§ 30 Abs 1 Z 5)	Verkehrsflächen (§32)	Freiland (§33)	Bauland Aufschließungsgebiete (§29 Abs 3) Bauland Sanierungsgebiete (§29 Abs 4) Baugebiet - Kurgebiet (§ 30 Abs 1 Z 8) Baugebiet - Erholungsgebiet (§ 30 Abs 1 Z 9) Vorbehaltsflächen (§37)	02.01.2018
		Bauflächen- Kerngebiet (§ 14 Abs. 2) Wohngebiet (§ 14 Abs. 3) Ferienwohnungen (§ 16)	Bauflächen- Mischgebiet (§ 14 Abs. 4)	Bauflächen- Einkaufszentren (§15) Sonstige Handelsbetriebe (§15a)		Bauflächen- Betriebsgebiet (§ 14 Abs. 5 u. 6)		Verkehrsflächen (§ 19)	Freiflächen (§ 18)	Vorbehaltsflächen (§ 20) Bauerwartungsfläche (§ 17)	02.01.2018
Wien	Bauordnung	Bauland- Wohngebiete (§4 Z. 2 Ca) Gartensiedlungsgebiete (§4 Z. 2 Cb)	Bauland- gemischte Baugebiete (§4 Z. 2 Cc)				Bauland- Industriegebiete (§4 Z. 2 Cd)	Verkehrsbänder (§4 Z. 2 B)	Grünland (§4 Z. 2 A)	Sondergebiete (§4 Z. 2 D)	02.01.2018

14. Verzeichnisse

14.1. Quellenverzeichnis

- Aemisegger, Heinz (2016): Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1sexies RPG - Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton – Gemeinden. In: AJP/PJA, 5.
- AGR, Amt für Gemeinden und Raumordnung (2017): Erläuterungen zum Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR). Online im Internet unter: http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/mehrwertabschoepfung.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Raumplanung/baugesetzgebung/agr_raumplanung_arbeitshilfen_mehrwertabschoepfung_muster-reglement_erlaeuterung_de.pdf (Stand: 2017; Abfrage: 02.09.2018).
- AGR, Amt für Gemeinden und Raumordnung (2016): Baugesetz (BauG) des Kanton Berns (Änderung).
- AGR, Amt für Gemeinden und Raumordnung/VBG, Verband Bernischer Gemeinden (2017a): Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) - Stand August 2017. Online im Internet unter: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/mehrwertabschoepfung.html> (Stand: 2017; Abfrage: 13.02.2018).
- AGR, Amt für Gemeinden und Raumordnung/VBG, Verband Bernischer Gemeinden (2017b): Muster-Verfügung zur Mehrwertabgabe. Online im Internet unter: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/mehrwertabschoepfung.html> (Stand: 2017; Abfrage: 13.02.2018).
- Akyürek, Metin/Urtz, Christoph (2012): Wie könnte eine „Widmungsabgabe“ aussehen? In: ÖStZ 2012/133, Nr. 4.
- Atteslander, Peter/Cromm, Jürgen/Grabow, Busso/Klein, Harald/Maurer, Andrea/Siegert, Gabriele (2010): Methoden der empirischen Sozialforschung. 13., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. ESV basics, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bachmann, Susanne/Baumgartner, Gerhard/Feik, Rudolf/Fuchs, Claudia/Giese, Karim/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg (Hrsg.) (2016): Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Wien: Verlag Österreich.
- Besecke, Anja/Henckel, Dietrich/Klinge, Werner/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Rütenik, Benjamin/Zwicker-Schwarm, Daniel (2017a): 1.2 Die Grundprinzipien des Planungssystems. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online im Internet unter: <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssystemes> (Stand: 2017; Abfrage: 05.12.2017).
- Besecke, Anja/Henckel, Dietrich/Klinge, Werner/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Rütenik, Benjamin/Zwicker-Schwarm, Daniel (2017b): 1.3 Zielsetzung, Geltungsbereich und Funktionen des Planungssystems. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online im Internet unter: <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/13-zielsetzung-geltungsbereich-und-funktionen-des-planungssystemes> (Stand: 2017; Abfrage: 05.12.2017).

- Besecke, Anja/Henckel, Dietrich/Klinge, Werner/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Rütenik, Benjamin/Zwicker-Schwarm, Daniel (2017c): 1.4 Hauptinstrumente des Planungssystems. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online im Internet unter: <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystems> (Stand: 2017; Abfrage: 05.12.2017).
- Besecke, Anja/Henckel, Dietrich/Klinge, Werner/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Rütenik, Benjamin/Zwicker-Schwarm, Daniel (2017d): 1.5 Hauptelemente der räumlichen Planung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online im Internet unter: <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/15-hauptelemente-der-r%C3%A4umlichen-planung> (Stand: 2017; Abfrage: 05.12.2017).
- Besecke, Anja/Henckel, Dietrich/Klinge, Werner/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Rütenik, Benjamin/Zwicker-Schwarm, Daniel (2017e): 3.2 Kommunale Bauleitplanung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online im Internet unter: <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/32-kommunale-bauleitplanung> (Stand: 2017; Abfrage: 05.12.2017).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045. Online im Internet unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukuenftige-entwicklung/schweiz-szenarien.assetdetail.350324.html> (Stand: 2015; Abfrage: 15.02.2018).
- Bischoff-Stettler, Nadja (2017a): Interview mit Nadja Bischoff-Stettler geführt am 14.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Bern.
- Bischoff-Stettler, Nadja (2017b): Rückfrage zur Mittelverwendung in der Stadt Basel per E-Mail.
- Blaas, Wolfgang (2011): Einführung in die Volkswirtschaftslehre - Vorlesungsunterlagen; Vorlesung gehalten an der Technischen Universität Wien.
- BMUB, Internetseite des Bundesumweltministeriums (2017): Baugesetzbuch. Online im Internet unter: <http://www.bmub.bund.de/P2966/> (Stand: 2017; Abfrage: 10.08.2017).
- Bodenbewertungsstelle Basel (2017): Praxis der Bodenbewertungsstelle bei der Berechnung von Mehrwertabgaben.
- Bühlmann, Lukas/Perregaux DuPasquier, Christa/Kissling, Samuel; VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.) (2013): Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz - Die Ausgestaltung von Artikel 5 Absatz 1bis - 1sexies RPG im kantonalen Recht. In: Raum & Umwelt, 4/13.
- Bundeskanzleramt (2017): Allgemeines zur Immobilienertragsteuer. HELP.gv.at. Online im Internet unter: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/242/Seite.2420001.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundeskanzleramt (2016): Grundsteuer. HELP.gv.at. Online im Internet unter: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/229/Seite.2290000.html> (Stand: 2016; Abfrage: 30.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017a): Bemessungsgrundlage. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/stuern/immobilien-grundstuecke/grunderwerbsteuer/bemessungsgrundlage.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017b): Bodenwertabgabe. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/stuern/immobilien-grundstuecke/Bodenwertabgabe.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).

- Bundesministerium für Finanzen (2017c): Einheitsbewertung. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/einheitsbewertung.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017d): Einheitsbewertung - allgemeine Bestimmungen. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/einheitsbewertung/einheitsbewertung-startseite.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017e): Grunderwerbsteuer. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/grunderwerbsteuer-startseite.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017f): Private Grundstücksveräußerungen (ImmoESt). Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/private-grundstuecksveraeusserungen.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017g): Steuergegenstand. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/grunderwerbsteuer/steuergegenstand.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Finanzen (2017h): Steuersatz. Online im Internet unter: <https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/grunderwerbsteuer/steuersatz.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2011): Grund genug? Flächenmanagement in Österreich - Fortschritte und Perspektiven. Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017): Immobilienwertermittlungsverordnung. Online im Internet unter: <http://www.bmub.bund.de/P2968/> (Stand: 2017; Abfrage: 03.09.2017).
- Bundesrat (2017): Vernehmlassungen. Online im Internet unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html> (Stand: 2017; Abfrage: 09.02.2018).
- Dallhammer, Erich/Neugebauer, Wolfgang (2017): Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik - Ausgangslage und Rahmen. In: Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik, ÖROK-Empfehlung Nr. 56. Wien.
- Dannenberger, Christiane (2017): Interview mit Christiane Dannenberger geführt am 13.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Basel.
- Davy, Benjamin (1997): Essential injustice: when legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes. Wien ; New York: Springer.
- de Vries, Walter (2016): Bodenordnung und Stadtentwicklung - Städtebauliche Verträge nach §11 BauGB - Vorlesungsunterlagen; Vorlesung gehalten an der Technischen Universität München am 16.06.2016.
- derStandard.at (2011): Grundstücksumwidmung bringt jährlich 2,7 Milliarden Euro Gewinn. Online im Internet unter: <https://derstandard.at/1317019815089/Bauland-Grundstuecksumwidmung-bringt-jaehrlich-27-Milliarden-Euro-Gewinn> (Stand: 2011; Abfrage: 02.04.2018).
- Duden (2018): Konfiskation. Online im Internet unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Konfiskation> (Stand: 2018; Abfrage: 10.02.2018).
- Eberle, Christian (2007): Planungswertausgleich in der Nutzungsplanung. 1. Aufl. Zürich: vdf Hochschulverlag.

- Egloff, Dieter; VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.) (2008): Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. In: Raum & Umwelt, 3/08.
- Eymann, Urs (2016): Texer la plus-value par voie contractuelle, la success-story d'une pratique bernoise. In: Collage - Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau, 03/16.
- Eymann, Urs (2015): Die Umsetzung der Vorschriften über den Mehrwertausgleich in ausgewählten Kantonen – Beurteilung der Lösungsansätze; Vortrag bei der Veranstaltung „Aktuelle Rechtsfragen im Bau-, Planungs- und Umweltrecht“ am 25.11.2015 im Grand Casino Luzern. Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/referat_urs_eymann_tagung_uni_st_gallen_27.11.2015.pdf (Stand: 2015; Abfrage: 02.10.2018).
- Fainstein, Susan S. (2010): The just city. Ithaca London: Cornell University Press.
- Fröhler, Ludwig/Oberndorfer, Peter (1975): Bodenordnung und Eigentumsgarantie. Institut für Kommunalwissenschaften - Kommunale Forschung in Österreich, Nr. 19. Wien: Jugend und Volk Verlags-GesmbH.
- Fröhler, Ludwig/Oberndorfer, Peter/Binder, Bruno (1977): Der Planwertausgleich als Instrument der Bodenordnung. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz - Kommunale Forschung in Österreich, Nr. 27. Wien: Jugend und Volk Verlags-GesmbH.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017a): Äquivalenzprinzip. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/aequivalenzprinzip.html> (Stand: 2017; Abfrage: 18.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017b): externer Effekt. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/externer-effekt.html> (Stand: 2017; Abfrage: 12.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017c): Gemeinwohl. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/gemeinwohl.html> (Stand: 2017; Abfrage: 11.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017d): Gerechtigkeit. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/gerechtigkeit.html> (Stand: 2017; Abfrage: 09.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017e): Leistungsfähigkeitsprinzip. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/leistungsfahigkeitsprinzip.html> (Stand: 2017; Abfrage: 16.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017f): Steuergerechtigkeit. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/steuergerechtigkeit.html> (Stand: 2017; Abfrage: 16.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017g): Verteilungsgerechtigkeit. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/verteilungsgerechtigkeit.html> (Stand: 2017; Abfrage: 19.11.2017).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017h): Verursacherprinzip. Online im Internet unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/verursacherprinzip.html> (Stand: 2017; Abfrage: 18.11.2017).

- Gamsjäger, Stefan (2015): Vertragsraumordnung - Die Zulässigkeit von zivilrechtlichen Verträgen in der örtlichen Raumplanung; Vortrag für den Verband der leitenden Gemeindebediensteten Tirols am 19.03.2015. Online im Internet unter: <https://www.law-experts.at/daten/Publikationen/Vertragsraumordnung-Law-Experts.pdf> (Stand: 2015; Abfrage: 01.08.2018).
- Getzner, Michael (2017a): Innovative vertragliche Instrumente der Stadtentwicklungs- und Wohnpolitik aus ökonomischer Sicht; Entwurf vom 15.5.2017, unveröffentlicht. Wien.
- Getzner, Michael (2017b): Interview mit Michael Getzner geführt am 27.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Wien.
- Getzner, Michael (2012): Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie - Vorlesungsunterlagen; Vorlesung gehalten an der Technischen Universität Wien.
- Ghilodi, Stefan (2017): Interview mit Stefan Ghilodi geführt am 14.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Bern.
- Gilgen, Kurt (Hrsg.) (2012): Kommunale Raumplanung in der Schweiz. 3., vollständig überarbeitete Auflage. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Giller, Patrick (2017): Interview mit Patrick Giller geführt am 13.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Basel.
- Ginzinger, Winfried (2011): Der Tiroler Entwurf zur Widmungsabgabe ; Vortrag gehalten bei den „Salzburger Sommergespräche“ 2011 in Salzburg.
- Glaser, Daniel/Mörkl, Verena/Smetana, Kurt/Brand, Florian (2013): Wien wächst auch nach innen Wachstumspotentiale gründerzeitlicher Stadtquartiere. Wien: MA 50 Wohnbauforschung.
- Gottinger, Florian (2014): Die Novelle der Wiener Bauordnung im Kontext einer sozialgerechten Bodenordnung - Städtebauliche Verträge in München und Wien. Wien: Diplomarbeit Technische Universität Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2018): Auskunft per E-Mail.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2017): Interview mit Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald geführt am 24.04.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2016): Wohnbaupolitik als Motor der Stadtentwicklung - Vorlesungsunterlagen; Vorlesung im Rahmen der Vorlesung „Perspektiven der Stadterneuerung und Stadtentwicklung“ gehalten am 01.12.2016 an der Technischen Universität Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2015): Internationale Modelle der Bodenpolitik im Vergleich (Südtirol, Basel, München) - unveröffentlichte Vortragsunterlagen; Vortrag im Rahmen der „ÖVI Winterseminarwoche 2015“ gehalten am 12.03.2015 in Kitzbühel.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2013): Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik. In: Der öffentliche Sektor, (Vol. 39 (3) 2013).
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2010): Familiengerechte Wohnungspolitik im urbanen Raum - Modellgestützte Evaluierung und Politikvorschläge für die Stadtregionen Wien und München. Wien: Dissertation Technische Universität Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde/Kadi, Justin (2014): Gerechte Stadt - gerechte Wohnungspolitik? In: Der öffentliche Sektor, Vol. 40 (3-4).
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde/Svanda, Nina/Zech, Sibylla/Plank, Leonhard (2015): Einführung Planungsethik - Vorlesungsunterlagen; Vorlesung im Rahmen der Vorlesung „Planungsethik“ gehalten am 09.10.2015 an der Technischen Universität Wien.

- Güttler, Helmut (1997): Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik. In: BODEN - Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Bauwelt Fundamente. Braunschweig/Wiesbaden: Vieweg.
- Hansen, Jürgen Rolf (1975): Der Planungswertausgleich - Zur Problematik einer Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen. Frankfurt am Main, Zürich: Verlag Harri Deutsch.
- Hattinger, Hubert (2004): Immobilienbewertung - Bodenwertermittlung. In: Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 8 Boden-Markierungen.
- Hauer, Andreas (2006): Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Engerwitzdorf: Pro Libris Verlagsgesellschaft mbH.
- Hecht, Michael (2017): Städtebauliche Verträge in Wien; Vortrag bei der Veranstaltung „Expertenforum Städtebauliche Verträge“ am 24.01.2017 in Wien.
- Hellriegel, Mathias/Teichmann, Lisa (2013): Städtebauliche Verträge - Die Grenzen sozialgerechter Bodennutzung. In: Immobilien Zeitung, 15.
- Höntzsch, Frauke (2011): Was ist Gemeinwohl? Uni Augsburg. Online im Internet unter: https://www.uni-augsburg.de/akademische_frage/35_Gemeinwohl___Hoentzsch.html (Stand: 2011; Abfrage: 11.11.2017).
- Horak, Clemens (2012): Erschließungskosten von Wohngebieten. In: RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, 85.
- Hunyady, Katalin (2017a): Baugesetzrevision 2016: Ein Gesetz - zwei Revisionen. In: KPG Bulletin, 1/2017 März.
- Hunyady, Katalin (2017b): Interview mit Katalin Hunyady geführt am 14.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Bern.
- IMMOUnited GmbH (2017): bodenpreise.at. Online im Internet unter: <https://www.bodenpreise.at/> (Stand: 2017; Abfrage: 26.12.2017).
- Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016): Steuerungsinstrumente der Bodennutzung - Faktenblätter. durabilitas.doc N°3.
- Jung, Alexander (2012): IMMOBILIEN: Münchner Modell. In: Der Spiegel Nr. 49. Online im Internet unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-89932560.html> (Stand: 03122012).
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2018): Muster-Unterlagen Mehrwertabschöpfung. Online im Internet unter: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/mehrwertabschoepfung.html> (Stand: 2018; Abfrage: 14.02.2018).
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2015): Baugesetz (Änderung), Dekret über das Baubewilligungsverfahren (Änderung) - Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission.
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2012): Revision Raumplanungsgesetz - Argumente gegen ein Referendum. Online im Internet unter: <http://www.be.ch/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2012/07/2012-07-19-argumentarium-kanton-be-zu-rpg-rev-de.pdf> (Stand: 2012; Abfrage: 02.11.2018).
- Kanonier, Arthur (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ - Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele.

- Kanonier, Arthur (2014): Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumordnungsrecht; Vortrag bei der gbv-Enquete am 10. November 2014 in Wien. Online im Internet unter: <https://www.gbv.at/Document/View/4451> (Stand: 2014; Abfrage: 07.07.2017).
- Kanonier, Arthur (2013): Darstellung der divergierenden Raumplanungshandhabungen in den einzelnen Bundesländern; Vortrag bei dem Österreichischen Planerinnentag 2013 am 6. Juni 2013 in Graz.
- Kanton Basel-Stadt (2018): Basel: ein Kanton, drei Gemeinden. Online im Internet unter: <http://www.bs.ch/Portrait/einleitung-weltstadt/Kanton-Basel-Stadt.html> (Stand: 2018; Abfrage: 07.02.2018).
- Kerschbaumer, Stefanie (2015): Umsetzung von strategischer Planung – Entwicklungssteuerung europäischer Großstädte im Vergleich. Diplomarbeit FH Wien.
- Kissling, Samuel (2017): Interview mit Samuel Kissling geführt am 15.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Bern.
- Kleewein, Wolfgang (2014): Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. In: Baurechtliche Blätter, 17. Jahrgang, Heft 3.
- Korinek, Karl (1977): Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz und Raumplanung. Linz: Österreichisches Wirtschaftsinstitut für Strukturforchung und Strukturpolitik.
- Krutzler, David (2015): Wohnturmprojekt Danube Flats: Wien ließ Millionen liegen. derstandard.at. Online im Internet unter: <http://derstandard.at/2000020976707/Wohnturmprojekt-Danube-Flats-Wien-liess-Millionen-liegen> (Stand: 2015; Abfrage: 01.06.2018).
- Kubenska, Andreas (2009): Das Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung - Zum Stand der aktuellen Diskussion. München: Diplomarbeit Technische Universität München.
- Kyrein, Rolf (2000): Baulandentwicklung in Public Private Partnership. München: C.H. Beck.
- Lähns Hänggi, Miriam (2017): Interview mit Miriam Lähns Hänggi geführt am 13.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Basel.
- Land Niederösterreich (2018): Landschaftsabgabe. Online im Internet unter: <http://www.noe.gv.at/noe/LaendlicheEntwicklung/Landschaftsabgabe.html> (Stand: 2018; Abfrage: 28.01.2018).
- Land Oberösterreich (2017): Baulandsicherung. Online im Internet unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/60043.htm> (Stand: 2017; Abfrage: 28.11.2017).
- Landeshauptstadt München (2017a): Bevölkerung. Online im Internet unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bev-lkerung.html> (Stand: 2017; Abfrage: 04.08.2017).
- Landeshauptstadt München (2017b): Das Programm „München Modell“ für Käufer zur Selbstnutzung. Online im Internet unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Eigentum.html> (Stand: 2017; Abfrage: 07.07.2017).
- Landeshauptstadt München (2017c): Sozialgerechte Bodennutzung - Eigentumswohnungen mit Grundstücksermäßigung. Online im Internet unter: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Sozialgerechte-Bodennutzung_Eigentum.html (Stand: 2017; Abfrage: 06.07.2017).

- Landeshauptstadt München (2017d): Sozialgerechte Bodennutzung - Ein Erfolgsmodell wird 20 Jahre alt. Online im Internet unter:
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html> (Stand: 2017; Abfrage: 06.07.2017).
- Landeshauptstadt München (2017e): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Online im Internet unter:
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html> (Stand: 2017; Abfrage: 30.06.2017).
- Landeshauptstadt München (2017f): Voraussetzungen für Selbstnutzer. Online im Internet unter:
https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Sozialgerechte-Bodennutzung_Eigentum/SoBoN-Voraussetzungen-Selbstnutzer.html (Stand: 2017; Abfrage: 06.07.2017).
- Landeshauptstadt München (2017g): Wohnungsbaupolitik. Online im Internet unter:
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungspolitik.html> (Stand: 2017; Abfrage: 08.07.2017).
- Landeshauptstadt München (2017h): Wohnungsbauprogramm „Wohnen in München VI“ beschlossen. Online im Internet unter: <http://www.muenchen.de/aktuell/2016-11/wohnungsbauprogramm-wohnen-in-muenchen-vi.html> (Stand: 2017; Abfrage: 08.07.2017).
- Landeshauptstadt München (2017i): Wohnungsmarktbeobachtung. Online im Internet unter:
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungsmarkt.html> (Stand: 2017; Abfrage: 08.07.2017).
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2017): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm - „Wohnen in München VI“ 2017-2021. Weber Offset GmbH München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.) (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung - Der Münchner Weg.
- Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung (Hrsg.) (2016): Wohnungsmarktdaten München 2015. Weber Offset GmbH München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung - Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2015 bis 2035. Ortmaier Druck GmbH.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung - Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie (Hrsg.) (2016): Bericht zur Wohnungssituation in München 2014-2015.
- Landeshauptstadt München, Referatsübergreifende Arbeitsgruppe Sozialgerechte Bodennutzung (Hrsg.) (2006): Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung - Neufassung vom 26.07.2006.
- Lechner, Julia (2006): Der Planungswertausgleich - Theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung. In: Kurswechsel, 3.
- Leitl, Barbara (2006): Überörtliche und örtliche Raumplanung. In: Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Engerwitzdorf: Pro Libris Verlagsgesellschaft mbH.

- Lezzi, Maria (2014): Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz. Online im Internet unter:
https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/mehrwertabgabe_gemaess_artikel5raumplanungsgesetz.pdf.download.pdf/mehrwertabgabe_gemaessartikel5raumplanungsgesetz.pdf (Stand: 2014; Abfrage: 02.11.2018).
- Lienbacher, Georg (2016): Raumordnungsrecht. In: Besonderes Verwaltungsrecht. Wien: Verlag Österreich.
- Locher, Peter (1992): Die Probleme mit dem Mehrwertausgleich - gibt es neue Erkenntnisse? In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung - Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge Nr. 57. Bern.
- Mayer-Maly, Theo (1972): Rechtsfragen der Raumordnung. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung. Band 17. Wien: Springer Verlag.
- Meyer, Dominic (2017a): Frage SoBoN per E-Mail.
- Meyer, Dominic (2017b): Interview mit Dominic Meyer geführt am 22.05.2017 durch Laura Sidonie Mayr in München.
- Muggli, Rudolf (1992): Zum Zwecke dieser Schrift: Ueberblick im Bereich der „Mehrwertabschöpfung“. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung - Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge Nr. 57. Bern.
- Müller-Jentsch, Daniel (2012): Ökonomische Überlegungen zur Widmungsabgabe – Erfahrungen aus der Schweiz; Vortrag im Rahmen des vwbf-FACHSYMPOSIUM „Aktive Bodenpolitik als Grundlage leistbaren Wohnens“ am 08.05.2012. Online im Internet unter:
http://www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Fachsymposium_20120508.pdf (Stand: 05.08.2012; Abfrage: 19.11.2017).
- Müller-Jentsch, Daniel (2011): Warum eine Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sinnvoll wäre. Avenir Suisse. Online im Internet unter: <https://www.avenir-suisse.ch/warum-eine-mehrwertabgabe-bei-neueinzonungen-sinnvoll-ware/> (Stand: 2011; Abfrage: 23.01.2018).
- Müller-Jentsch, Daniel (2010): Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung. avenir suisse. Online im Internet unter:
<http://www.avenir-suisse.ch/2643/das-problem-der-uberdimensionierten-bauzonen-und-die-mehrwertabgabe-als-mogliche-losung/> (Stand: 2010; Abfrage: 03.04.2017).
- Nakelski, Sabine (1997): Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. In: BODEN - Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Bauwelt Fundamente. Braunschweig/Wiesbaden: Vieweg.
- Neue Volkspartei/Freiheitliche Partei Österreichs (2017): Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. Online im Internet unter:
https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%E2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 (Stand: 2017; Abfrage: 01.06.2018).
- Neuhaus, Christoph (2015): Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung (Änderung BauG und BewD) - Medienkonferenz vom 18. September 2015 der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern. Online im Internet unter:
<http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/ueber-die-direktion/aktuell.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2015/09/2018-09-18-baugesetz-folienreferat-rr-neuhaus-de.pdf> (Stand: 2015; Abfrage: 13.02.2018).

- ÖROK, Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. ÖROK Schriftenreihe Nr. 185. Wien: Rema Print Druck- und Verlagsgesellschaft m.b.H.
- Ottmann, Matthias (2017): Interview mit Matthias Ottmann geführt am 23.05.2017 durch Laura Sidonie Mayr in München.
- Parrino, Francesco (1992): Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung - Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge Nr. 57. Bern.
- plattform baukultur (2011): Baukultur Report im Auftrag vom Bundeskanzleramt Österreich. Wien.
- Plattner, Rolf M. (1992): Das Stadtbasler Modell der Mehrwertabschöpfung. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung - Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge Nr. 57. Bern.
- Poldervaart, Pieter (2016): Abgabe schafft grünen Mehrwert für alle. In: Collage - Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau, 3/16.
- Putschögl, Martin (2017a): Großprojekt „Triiiple“: Vertrieb und Bau starten. derstandard.at. Online im Internet unter: <https://derstandard.at/2000059811039/Grossprojekt-Triiiple-am-Donaukanal-Vertrieb-und-Bau-starten> (Stand: 2017; Abfrage: 01.06.2018).
- Putschögl, Martin (2017b): Städtebauliche Verträge: „Sinnvolles Instrument“, dem aber „Maßstab fehlt“. derstandard.at. Online im Internet unter: <http://derstandard.at/2000063804454/Staedtebauliche-Vertraege-Sinnvolles-Instrumentdem-aber-Masstab-fehlt> (Stand: 2017; Abfrage: 01.06.2018).
- raumplanung.at, Kooperation für Planung, Forschung und Entwicklung (2012): Widmungsabgabe - Eine Information (No. Band 2). Schriftenreihe Band 2. Wien.
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung/Kommunalreferat/Referat für Arbeit und Wirtschaft/Stadtkämmerei (2012): Sozialgerechte Bodennutzung - Der Münchner Weg - Fortschreibung der Stadtratsbeschlüsse.
- Regionalplanungsgruppe Nordschweiz (1959): Richtlinien für kommunale Bodenpolitik. Baden.
- Ritter, Ernst-Hasso/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Rosenberger, Michael (2013): Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik. In: Der öffentliche Sektor, Vol. 39 (3).
- Russo, Manfred (2016): Widmungsabgaben und Erbbaurecht als Instrumente des Baulandmanagements und der Planung. In: Österreichische Gesellschaft für Architektur (Hrsg.): Das Geschäft mit der Stadt: zum Verhältnis von Ökonomie, Architektur und Stadtplanung, UmBau Nr. 28. Basel: Birkhäuser.
- Sadjadi, Ninel Jasmine (2004): Teil 1: Bodenrecht und Bodenordnung. In: Bodenrecht in Österreich, Schriftenreihe Nr. 6 des Center of Legal Competence. Wien: Manz.
- salzburg.ORF.at (2012): Abgabe bei Flächenumwidmung bis 2014 fix? -. Online im Internet unter: <http://salzburg.orf.at/news/stories/2515630/> (Stand: 2012; Abfrage: 02.01.2018).
- Sauer, Florian/Sauer, Frank H. (2017): Transparenz. Werte Wörterbuch. Online im Internet unter: <http://www.wertesysteme.de/transparenz/> (Stand: 2017; Abfrage: 11.11.2017).
- Schertler, Günter (2017): Von der Idee zur perfekten Immobilie; Vortrag bei der Veranstaltung „Expertenforum Städtebauliche Verträge“ am 24.01.2017 in Wien.

- Scheuven, Rudolf (2017): Feedback im Rahmen des Diplomseminar am 04. 05.2017 an der Technischen Universität Wien.
- Schiller, Jürgen (2004): Teil 12: Immobilienbewertung. In: Bodenrecht in Österreich, Schriftenreihe Nr. 6 des Center of Legal Competence. Wien: Manz.
- Schneider, Andreas (2017): Interview mit Andreas Schneider geführt am 15.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Basel.
- Schöpp, Wolfgang Erasmus (2014): Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen: eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven ; Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg; Wien: Masterarbeit Universität Wien.
- Schremmer, Christof (2017a): Interview mit Christof Schremmer geführt am 27.06.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Wien.
- Schremmer, Christof (2017b): Vortrag bei der Veranstaltung „Expertenforum Städtebauliche Verträge“ am 24.01.2017 in Wien.
- Schwarz, Karsten (2015): Mehrwertabschöpfung, rechtliche Grundlagen und Schranken - Stadt Zürich Hochbaudepartement; Vortrag im Rahmen der Bausekretärenkonferenz 2015 in Zürich.
- Stadt Bern (2010): Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmehöherwerten (Planungsmehrwertrichtlinien; PMRL).
- Statistik Austria (2017): Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG) 2010-2016, ESVG 2010, Staat, konsolidiert. Wien.
- Statistik Austria (2010): Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG) 2006-2009, ESVG 1995, Staat, konsolidiert. Wien.
- Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt (2018): Mehrwertabgabe. Online im Internet unter: <http://www.steuerverwaltung.bs.ch/steuersystem/steuerarten/kantonale-steuern/mehrwertabgabe.html> (Stand: 2018; Abfrage: 08.02.2018).
- Stirnemann, Egon (1992): Die Einzonung mit Auflagen und Infrastrukturverträgen im Kanton Bern. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung - Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge Nr. 57. Bern.
- Stoiss, Claudia (1998): Vereinbarungen zwischen Gemeinden und privaten Grundeigentümern zur Mobilisierung von Bauland und zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur in Österreich, Deutschland und den USA. Wien: Diplomarbeit Technische Universität Wien.
- Strassl, Daniela (2017a): Immobilienstrategie und Koordination von Infrastrukturvereinbarungen; Vortrag im Rahmen der IBA-Talks am 15.05.2017 in Wien.
- Strassl, Daniela (2017b): Städtebauliche Verträge in der Praxis - Der Status Quo; Vortrag bei der Veranstaltung „Expertenforum Städtebauliche Verträge“ am 24.01.2017 in Wien.
- Straubinger, Tobias (2013): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – ein Münchner Weg | Immobilien | Haufe. Haufe.de News und Fachwissen. Online im Internet unter: https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/sozialgerechte-bodennutzung-sobon-ein-muenchner-weg_260_188134.html (Stand: 2013; Abfrage: 08.07.2017).
- The Economic Times (2018): Definition of Windfall Gains. Online im Internet unter: <https://economictimes.indiatimes.com/definition/windfall-gains> (Stand: 2018; Abfrage: 18.01.2018).

- Tiroler Gemeindeverband (2010): Tiroler Gemeindezeitung - offizielle Zeitschrift des Tiroler Gemeindeverbands. In: Tiroler Gemeindezeitung, 09/10 2010.
- Tobisch, Maximilian (2016): Eine Evaluierung des Einflusses der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) nach dem „Münchner Modell“ und des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM) auf leistbares Wohnen; unveröffentlicht. Bachelorarbeit Technische Universität Wien.
- tz - Tageszeitung (2013): „Sozialgerechte Bodennutzung“ verteuert den Wohnraum für Normalverdiener. <https://www.tz.de>. Online im Internet unter: <https://www.tz.de/welt/sozialgerechte-bodennutzung-verteuert-wohnraum-normalverdiener-3292183.html> (Stand: 2013; Abfrage: 07.07.2017).
- Umweltbundesamt (2017): Flächeninanspruchnahme. Online im Internet unter: http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/ (Stand: 2017; Abfrage: 28.12.2017).
- Umweltbundesamt (2013): Zehnter Umweltkontrollbericht. Online im Internet unter: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltkontrolle/2013/ukb2013_16_raum.pdf (Stand: 2013; Abfrage: 28.12.2017).
- Vasari, Bernd (2013): Geldregen nach Umwidmung. Wiener Zeitung. Online im Internet unter: http://www.muerysalzmann.at/shop_webfiles/1/content/352/wiener_zeitung.pdf (Stand: 2013; Abfrage: 01.06.2018).
- Verfassungsdienst - Land Steiermark (2014): Legistisches Handbuch - Abschnitt B: Grundsätzliches zum Inhalt von Rechtsvorschriften. Online im Internet unter: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11682114_74838392/e432fac2/B_Grundsatzliches.pdf (Stand: 2014; Abfrage: 26.01.2018).
- Viallon, Francois-Xavier/Nahrath, Stéphane (2016): La taxe sur la plus-value: l’outil manquant de l’aménagement du territoire? In: Collage - Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau, 3/16.
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2018a): Mehrwertausgleich. Online im Internet unter: <http://www.vlp-aspan.ch/de/themen/mehrwertabgabe> (Stand: 2018; Abfrage: 07.02.2018).
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2018b): Mehrwertausgleich in den Kantonen Stand 24.01.2018 - Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 5 Absatz 1bis bis 1sexies im Wortlaut. Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regelungen_mehrwertausgleich_180124.pdf (Stand: 2018; Abfrage: 02.07.2018).
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2018c): Tabelle: Vergleich der kantonalen Bestimmungen (Stand 24. Januar 2018). Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/tabelle_vergleich_kantone_mwa_a3_180124.pdf (Stand: 2018; Abfrage: 28.01.2018).
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2017a): Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung. Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/at_de_1.pdf (Stand: 2017; Abfrage: 12.05.2017).
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2017b): Tabelle: Vergleich der kantonalen Bestimmungen (Stand 8. November 2017). Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/tabelle_vergleich_kantone_mwa_a3_171108_o.pdf (Stand: 2017; Abfrage: 26.12.2017).

- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2013): Antworten zu den Ergänzungsfragen in Sachen Mehrwertausgleich. Online im Internet unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/mehrwertausgleich_fragen_kpk.pdf (Stand: 2013; Abfrage: 02.10.2018).
- VLP-ASPAN, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung/Bühlmann, Lukas/Kissling, Samuel (2013): Grundlagenbericht - Mehrwertausgleich im Kanton Bern.
- von Nell-Breuning, Oswald (1970): Gerechter Bodenpreis. Freiheit und Ordnung - Soziale Fragen der Gegenwart 72. Mannheim-Ludwigshafen: Pesch-Haus.
- Weber, Gerlind (2016): Raumordnung – Lehren aus der Vergangenheit und sinnvolle Weichenstellungen; Vortrag im Rahmen des Symposiums „Zukunft Wohnen“ am 9.11.2016 in Graz. Online im Internet unter: http://naturschutzbund-ooe.at/files/ooe_homepage/bilder/news/tagung_verschandelt_oesterreich2016/Vortrag_Prof.Gerlind%20Weber%202016.pdf (Stand: 11092016; Abfrage: 27.11.2017).
- Weber, Gerlind (2009): Raumplanerische Interventionen - Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. In: Wissenschaft & Umwelt, Interdisziplinär 12.
- Wendrich, Norbert (2017a): Interview mit Norbert Wendrich geführt am 15.05.2017 durch Laura Sidonie Mayr in Wien.
- Wendrich, Norbert (2017b): Sozialverträgliche Bodennutzung; Vortrag im Rahmen der IBA Talks am 15.05.2017 in Wien.
- Wendrich, Norbert (2014a): Erfahrungsbericht zum Münchener Weg der sozialgerechten Bodennutzung. In: Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung (Hrsg.): Arbeitskreis „Wohnen in Münster“.
- Wendrich, Norbert (2014b): Sozialgerechte Bodennutzung - Der Münchner Weg; Vortrag gehalten am 31.10.2014. Online im Internet unter: <https://www.gbv.at/Document/View/4458> (Stand: 2014).
- WertInvest Hotelbetriebs GmbH/Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH/Stadt Wien (2017): VERTRAG gemäß § 1a der Bauordnung für Wien über die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturmaßnahmen und sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „InterContinental Wien“. Online im Internet unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/wev/pdf/vertrag-heumarkt.pdf> (Stand: 2017; Abfrage: 01.06.2018).
- Wieser, Robert (2012): Baulandmobilisierung durch eine Widmungsabgabe - Allheilmittel?; Vortrag im Rahmen des vwbf-Fachsymposiums „Aktive Bodenpolitik als Grundlage leistbaren Wohnens“ am 08. Mai 2012. Online im Internet unter: http://www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Fachsymposium_20120508.pdf (Stand: 05082012; Abfrage: 19.11.2017).
- Wieser, Robert (2011): Rent-Seeking und Widmungsgewinne; Studienblatt zur Vorlesung „Bodenpolitik“ gehalten an der Technischen Universität Wien.
- Wieser, Robert/Schönböck, Wilfried (2011): Volkswirtschaftliche und raumordnungspolitische Aspekte der Widmungsabgabe nach dem Entwurf zur Novelle zum Tiroler Raumordnungsgesetz. In: Raumforschung Raumordnung, Volume 69.
- Wirtschaftskammer (2017): Grundsteuer. Online im Internet unter: <https://www.wko.at/service/steuern/Grundsteuer.html> (Stand: 2017; Abfrage: 31.12.2017).

Zoidl, Franziska (2017): Mehr leistbares Wohnen: Wenig Hoffnung vor der Wahl. *derstandard.at*.
Online im Internet unter: <http://derstandard.at/2000058221675/Mehr-leistbares-Wohnen-Wenig-Hoffnung-vor-der-Wahl> (Stand: 2017; Abfrage: 01.06.2018).

14.2. Rechtsquellenverzeichnis

- ABGB (1811): Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie. JGS Nr. 946/1811 idF BGBl. I Nr. 161/2017.
- BAO (1961): Bundesabgabenordnung, Bundesgesetz über allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden verwalteten Abgaben. BGBl. Nr. 194/1961 idF BGBl. I Nr. 3/2018 (VfGH).
- BauG (1985): Baugesetz des Kantons Bern. BSG 721.0 vom 09.06.1985 (Stand 01.04.2017).
- BauGB (1960): Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist. Bek. v. 23.9.2004 I 2414 idF Art. 6 G v. 20.10.2015 I 1722.
- BewD (1995): Baubewilligungsdekret des Kantons Bern, Dekret über das Baubewilligungsverfahren. BSG 725.1 vom 22.03.1994 (Stand 01.04.2017).
- BewG (1955): Bewertungsgesetz, Bundesgesetz vom 13. Juli 1955 über die Bewertung von Vermögensschaften. BGBl. Nr. 148/1955 idF BGBl. Nr. 231/1955 (DFB) idF BGBl. I Nr. 77/2016.
- Bgld. RPG (1969): Burgenländisches Raumplanungsgesetz, Gesetz über die Raumplanung im Burgenland. LGBL. Nr. 18/1969 LGBL. Nr. 48/1969 (DFB) idF LGBL. Nr. 44/2015.
- BO für Wien (1930): Bauordnung für Wien, Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch. LGBL. Nr. 11/1930 idF LGBL. Nr. 27/2016.
- BPG (1999): Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt. 730.100 vom 17.11.1999 (Stand 26.02.2017).
- BPV (2000): Bau- und Planungsverordnung des Kantons Basel-Stadt. 730.110 vom 19.12.2000 (Stand 26.02.2017).
- B-VG (1945): Bundes-Verfassungsgesetz. BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) idF BGBl. I Nr. 138/2017.
- BWAG (1960): Bodenwertabgabegesetz, Bundesgesetz vom 15. Dezember 1960 über eine Abgabe vom Bodenwert bei unbebauten Grundstücken und über eine Änderung des Einkommensteuergesetzes 1953 zur stärkeren Erfassung des Wertzuwachses bei Grundstücksveräußerungen. BGBl. Nr. 285/1960 idF BGBl. I Nr. 34/2010.
- EMRK (1958): Europäische Menschenrechtskonvention, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. BGBl. Nr. 210/1958 idF BGBl. III Nr. 144/2016.
- EStG (1988): Einkommensteuergesetz, Bundesgesetz vom 7. Juli 1988 über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen. BGBl. Nr. 400/1988 idF BGBl. I Nr. 4/2018 (VfGH).
- F-VG (1948): Finanz-Verfassungsgesetz, Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften. BGBl. Nr. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- GG (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.
- GrStG (1955): Grundsteuergesetz, Bundesgesetz vom 13. Juli 1955 über die Grundsteuer. BGBl. Nr. 149/1955 idF BGBl. I Nr. 34/2010.
- ImmoInvFG (2003): Immobilien-Investmentfondsgesetz, Bundesgesetz über Immobilienfonds. BGBl. I Nr. 80/2003 idF BGBl. I Nr. 107/2017.

- ImmoWertV (2010): Immobilienwertermittlungsverordnung vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639), Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken. BGBl. I S. 639.
- Interessentenbeiträge-Gesetz (1958): Interessentenbeiträge-Gesetz, Gesetz vom 12. Juli 1958, womit die Gemeinden zur Erhebung bestimmter Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern ermächtigt werden. LGBL.Nr. 28/1958 idF LGBL.Nr. 57/1973.
- K-GplG (1995): Kärntner Gemeindeplanungsgesetz. LGBL Nr 23/1995 (WV) idF LGBL Nr 24/2016.
- LBG (1992): Liegenschaftsbewertungsgesetz, Bundesgesetz über die gerichtliche Bewertung von Liegenschaften. BGBl. Nr. 150/1992.
- NÖ BO (2014): Niederösterreichische Bauordnung. LGBL. Nr. 1/2015 idF LGBL. Nr. 50/2017 (idF LGBL. Nr. 52/2017) (VFB).
- NÖ ROG (2014): Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz. LGBL. Nr. 3/2015 idF LGBL. Nr. 65/2017.
- Oö. ROG (1994): Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz, Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich. LGBL.Nr. 114/1993 idF LGBL.Nr. 69/2015.
- ROG (2009): Salzburger Raumordnungsgesetz, Gesetz vom 17. Dezember 2008 über die Raumordnung im Land Salzburg. LGBL Nr 30/2009 idF LGBL Nr 96/2017.
- RPG (1980): Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz über die Raumplanung. 700 vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2018).
- StG (2000): Steuergesetz des Kanton Berns. BSG 661.11 vom 21.05.2000 (Stand 01.01.2018).
- StGG (1867): Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.
- StROG (2010): Steiermärkisches Raumordnungsgesetz, Gesetz vom 23. März 2010 über die Raumordnung in der Steiermark. LGBL. Nr. 49/2010 idF LGBL. Nr. 117/2017.
- TROG (2016): Tiroler Raumordnungsgesetz, Kundmachung der Landesregierung vom 20. September 2016 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2011 als Tiroler Raumordnungsgesetz 2016. LGBL. Nr. 101/2016.
- Vlbg RPG (1996): Raumplanungsgesetz, Gesetz über die Raumplanung Vorarlberg. LGBL.Nr. 39/1996 idF LGBL.Nr. 78/2017.
- VwVG (1968): Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. 172.021 vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2018).

14.3. **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit; eigene Darstellung.....	4
Abbildung 2: Baulandtreppe nach Gerlind Weber; Quelle: Weber 2009, S. 128	13
Abbildung 3: Umverteilung; eigene Darstellung.....	19
Abbildung 4: Planungsgerechtigkeit; eigene Darstellung; nach Eberle 2007, 21	20
Abbildung 5: Wertsteigerungen im Mehrwertabgabeprozess; eigene Darstellung	21
Abbildung 6: Abschöpfungsfälle; eigene Darstellung	24
Abbildung 7: Jährlich eingezonte Fläche und Planungsgewinn nach Kantonen; Quelle: Müller-Jentsch 2012, 19	79
Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung München; Quelle: Landeshauptstadt München 2017b, 2; eigene Darstellung.....	88
Abbildung 9: Bevölkerungsprognose München; Quelle: Landeshauptstadt München 2017b, 2; eigene Darstellung	88

Abbildung 10: Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne nach den Vorgaben der SoBoN; Quelle: Wendrich 2014b, 7.....	102
Abbildung 11: Bodenwertsteigerung und Kosten der Planung; Quelle: Wendrich 2014b, 8; eigene Darstellung	112
Abbildung 12: Bodenwertzuwächse nach ImmoWertV; Quelle: Bundesrepublik Deutschland 2010, 3; eigene Darstellung.....	114
Abbildung 13: Modellvergleich der Best-Practice-Modelle; eigene Darstellung.....	137
Abbildung 14: Grünlandpreise; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017.....	144
Abbildung 15: Baulandpreise; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017	144
Abbildung 16: Verteilung der Wertsteigerung; Quelle: IMMOUnited GmbH 2017; eigene Darstellung	145
Abbildung 17: Gesamte Staatsausgaben Österreich; Quelle: Statistik Austria, 2010 und Statistik Austria, 2017a; eigene Darstellung	148
Abbildung 18: Anteilige Aufgabenbereiche; Quelle: Statistik Austria, 2010 und Statistik Austria, 2017a; eigene Darstellung.....	149
Abbildung 19: Empfohlene rechtliche Verankerung; eigene Darstellung	208
Abbildung 20: Berechnung der Mehrwertabgabe; eigene Darstellung	231
Abbildung 21: Anwendungsmodell der Mehrwertabgabe für Österreich; eigene Darstellung.....	240

14.4. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: SoBoN-Berechnung, erster Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 10; eigene Darstellung	121
Tabelle 2: SoBoN-Berechnung, zweiter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 10; eigene Darstellung.....	122
Tabelle 3: SoBoN-Berechnung, dritter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung	123
Tabelle 4: SoBoN-Berechnung, vierter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung	124
Tabelle 5: SoBoN-Berechnung, fünfter Schritt - Quelle: Landeshauptstadt München 2009, 11; eigene Darstellung	125
Tabelle 6: : Staatsausgaben, Wohnungswesen und Raumplanung 2006-2016; Quelle: Statistik Austria; eigene Darstellung.....	148

Kontakt Daten

Laura Sidonie Mayr, BSc

mayr.laura@yahoo.de