

Der Planungswertausgleich

Theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung

Julia Lechner

Die Ressource Boden ist ein komplementäres Gut für die Wohnraumproduktion. Allokation und Verteilung von Boden und die damit verbundenen Preisprozesse am Bodenmarkt wirken sich demzufolge unmittelbar auf das Wohnungsangebot aus. Nun ist ein wesentliches Merkmal des Bodens seine prinzipielle Unvermehrbarkeit, sodass die traditionelle ökonomische Theorie bei der Bodenpreisbildung üblicherweise eine Angebotsstarrheit des Bodenangebotes unterstellt. Dies hat zur Folge, dass bei steigender Nachfrage nach Boden zwangsläufig auch die Preise für Grundflächen steigen. Für gewöhnlich sind städtische Ballungsräume von im Zeitablauf steigenden Bodenpreisen besonders stark betroffen: In der Stadt Wien haben sich beispielsweise die Bodenpreise, alleine im geförderten Wohnbau, zwischen 1986 und 1991, also in einem Zeitraum von nicht mehr als fünf Jahren, nahezu verdoppelt (Köppl 1992, 15). Eine ähnliche Tendenz, allerdings in einem Zeitraum von zehn Jahren, lässt sich auch bei der Preisentwicklung für das gesamte Wiener Bauland zwischen 1990 und 2000 feststellen (siehe Tabelle 1).

Aufgrund des steigenden Bevölkerungs- und Produktivitätswachstums sowie des Einkommenswachstums der privaten Haushalte, ist anzunehmen, dass die Nachfrage nach Siedlungsflächen auch in Zukunft steigen wird¹: Erstens gehen steigende Bevölkerungszahlen mit einer erhöhten Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsflächen einher. Zweitens zeichnet sich infolge von sozio-ökonomischen Transformationsprozessen ein gesteigertes Freizeitverhalten ab, das ebenfalls eine erhöhte Inanspruchnahme von Boden erkennen lässt. Und drittens führen steigende verfügbare Einkommen sowohl zu einer Ausweitung der Wohnflächennachfrage als auch zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Verkehrsfläche (Spars 2000, 16).

Die zunehmende Nachfrage nach Grundflächen wird schließlich auch noch auf das Motiv der Kapitalanlage zurückgeführt, das sowohl institutionelle Anleger, wie Banken, Versicherungen und Pensionskassen als auch Privatpersonen verfolgen. Immerhin zeichnet sich der Boden – insbesondere der besiedelte und kultivierte Boden – durch eine weitgehende Wertbeständigkeit aus und stellt seinem Eigentümer gleichzeitig relativ sichere Erträge in Aussicht (Spars 2000, 16). Weiters unterliegen Grundflächen in mehreren Ländern, darunter auch Österreich, einer verhältnismäßig geringen Besteuerung, sodass auch dieser Umstand Boden zu einer interessanten Vermögensanlage macht.²

Den obigen Ausführungen folgend, kann somit angenommen werden, dass die Preise für Grundflächen im Allgemeinen, und die Preise für städtische Grundflächen im Besonderen, auch in Zukunft nahezu »gesetzmäßig« steigen werden. Wird berücksichtigt, dass Bodenpreise in der Regel mit einem Anteil von ca. 10-15% (Heuer/Nordalm 2001, 23) in die Gesamtherstellungskosten eines Baukörpers einfließen, so ist einsichtig, dass mit Bodenpreissteigerungen unweigerlich auch eine Verteuerung des Wohnbaus einhergeht.

Nun fördert Österreich, um die Wohnungskosten gering zu halten, den Wohnbau mit rd. 1,8 Mrd. Euro jährlich. In Zeiten knapper Staatsressourcen sorgt der Budgetposten »Wohnbauförderung« jedoch immer wieder für heftige politische Diskussionen. Während kritische Stimmen für eine Kürzung der Mittel plädieren bzw. eine Verlagerung von Teilen der Objektförderung in den Bereich der Subjektförderung fordern, betonen die Befürworter, dass der Fehlbetrag zwischen fertig gestellten geförderten Wohnungen und dem tatsächlichen Bedarf pro Jahr 5.000 Einheiten beträgt (Immobilien Standard vom 17./18. Juni 2006), somit keinesfalls eine Kürzung oder Verlagerung der Mittel erfolgen dürfe.

Wird davon ausgegangen, dass die Wohnbauförderung bereits heute dem Wohnbau in zu geringem Ausmaß zugute kommt³ und wird der infolge dessen entstehende Wohnungsmangel um die Bodenpreisfrage erweitert, stellt sich für die öffentliche Hand, deren Ziel die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an (Wohn-)Bauland ist, die Frage, wie der Erwerb von Grundflächen in Zukunft finanziert werden kann. Eine besondere Brisanz erhält diese Fragestellung zudem vor dem Hintergrund, staatlich herbeigeführter Bodenpreissteigerung. Denn Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa der Ausbau des öffentlichen Verkehrsmittelnetzes, oder Planungsleistungen, die beispielsweise bei der Umwidmung landwirtschaftlichen Bodens in Bauland erbracht werden, schlagen sich unmittelbar in den Bodenpreisen nieder.

Die scheinbare Widersinnigkeit, dass durch staatliche Maßnahmen zwar Bodenpreissteigerungen bewirkt werden, die öffentliche Hand jedoch quasi »Opfer« ihrer eigenen Aktivitäten ist, hat zur intensiven wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Systemen der Bodenwertabschöpfung geführt. Darin nimmt der Planungswertausgleich eine bedeutende Stellung ein. Wodurch sich dieses Instrument der Bodenwertabschöpfung prinzipiell begründen lässt und inwieweit mit dem Planungswertausgleich eine realistische Abschöpfung von staatlich bedingten Bodenpreissteigerungen gelingt, wird im vorliegenden Beitrag analysiert.

Zur Relevanz staatlicher Einriffe am Bodenmarkt

Der Bodenpreis bildet sich nach den Grundsätzen von Angebot und Nachfrage. Wie bereits erwähnt, sind Bodenpreissteigerungen aufgrund des knappen Angebotes und der ungebremsten Nachfrage nahezu zwangsläufig »vorprogrammiert«. Der Bodenmarkt kann demzufolge als beschränkt funktionsfähig bezeichnet werden, wodurch sich die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe am Bodenmarkt ableitet. Der Deutsche Bundesverfassungsgerichtshof begründet staatliche Eingriffe am Bodenmarkt zudem durch die »Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums«:

»Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen. Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung dient vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.«
(Köpl 1992, 20)

Im Rahmen der zum Einsatz kommenden Interventionen der öffentlichen Hand stellt das Abgaben- bzw. Steuerrecht ein wesentliches bodenpolitisches Instrument dar. Nicht zuletzt deswegen, weil Maßnahmen der Besteuerung, der Steuerbegünstigung

und der Nichtbesteuerung bzw. Nichterfassung sich unmittelbar auf das Bodenangebot und die –nachfrage auswirken.

Werden die in Österreich zur Anwendung kommenden abgabenrechtlichen Regelungen genauer betrachtet, so dürften die geltenden Bestimmungen die Fehlentwicklung am Bodenmarkt begünstigen. Die Kritik betrifft zunächst die *steuerliche Unterbewertung von Grundeigentum*, denn während Geldvermögen und Wertpapiere für steuerliche Zwecke mit zeitnahen Werten angesetzt werden müssen, erfolgt die Bewertung von Grundbesitz mit zeitfernen Einheitswerten nach den Wertverhältnissen von 1973 (bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen nach den Wertverhältnissen von 1988) (BewG §§ 37 bis 21 BewG). Zwar sind diese Werte seit dem Abgabenänderungsgesetz 1982 pauschal um 35% zu erhöhen, es ist jedoch anzunehmen, dass sie dennoch deutlich hinter den Verkehrswerten zurück bleiben.

Bis auf die Grunderwerbsteuer, die am »Wert der Gegenleistung«, in der Regel dem Kaufpreis, ansetzt und im Allgemeinen 3,5% beträgt, bemessen sich alle im Zusammenhang mit Grundeigentum zur Anwendung kommenden Abgaben auf den Einheitswert. Zu diesen Abgaben zählen die Grundsteuer, die Bodenwertabgabe sowie die Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Was die einzelnen Steuersätze betrifft, so liegt die Grundsteuer, die auf inländischen Grundbesitz Anwendung findet, bei rund 0,8% des Einheitswertes pro Jahr (unter Berücksichtigung von Steuermesszahlen und Hebesätzen). Die Bodenwertabgabe, mit welcher unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen, besteuert werden, wird in Höhe von 1% des den Betrag von 14.600 Euro übersteigenden Einheitswertes eingehoben. Die Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben orientiert sich ebenfalls am Messbetrag für die Grundsteuer sowie ähnlichen Hebesätzen (Höferl/ Pöchhacker 2004, 64).

Aus einem im Jahr 2004 veröffentlichten Bericht der Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung geht hervor, dass, unter Einrechnung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Ertrag aus der Besteuerung von Grund und Boden in Österreich jährlich etwa 1,1 Mrd. Euro beträgt. Gemessen am Grundvermögen in Österreich, welches in selbigem Bericht mit rd. 640 Mrd. (Verkehrswert) Euro beziffert wird, errechnet sich daraus eine jährliche Grundbesteuerung von knapp 0,2% (Höferl/ Pöchhacker 2004, 65). Wird berücksichtigt, dass die Erwerbseinkommen deutlich höher besteuert werden und somit in weitaus höherem Maße zum Allgemeinwohl beitragen, kann durchaus von einer steuerlichen Privilegierung von Grund und Boden gesprochen werden. Angesichts einer Geldvermögensbesteuerung (Kapitalertragsteuer) von ebenfalls rund 0,2% (Höferl/ Pöchhacker 2004, 63), muss, in Bezug auf oben angeführtes Zitat des Deutschen Bundesverfassungsgerichtshofes, zudem bezweifelt werden, dass die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung gebracht werden als bei anderen Vermögensgütern.

Während die steuerliche Unterbewertung von Grundeigentum die Nachfrage noch zusätzlich anheizt, fehlt es auf der anderen Seite an steuerlichen Vorschriften, die die Mobilität des Angebotes erhöhen. Aus diesem Grund werden Grundstücke nicht selten ihrer bestmöglichen Verwendung entzogen. Dieses auch als Bodenhortung bezeichnete reale Phänomen hat zur Folge, dass Grundstückseigentümer, in Erwartung zukünftiger Wertsteigerungen, keine längerfristigen Nutzungsverträge abschließen, das ohnehin beschränkte Angebot weiter verknappen und es in Folge erneut zu Preissteigerungen kommt. Im Wert gestiegene Grundstücke können so-

dann verkauft werden, wobei die erzielten Wertsteigerungen privaten Eigentümern, so zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht weniger als 10 Jahre liegen, steuerfrei zufließen.⁴ Eine Studie des Marktforschungsinstitutes Kreutzer, Fischer und Partner stellt dazu fest, dass sich die meisten Liegenschaften seit mehr als 10 Jahren im Besitz der Verkäufer befinden (Kreutzer 2004, Pressemeldung). Unternehmen wiederum, können die Wertsteigerungen steuerbefreit reinvestieren (EStG § 12). Genau genommen handelt es sich dabei allerdings nicht um eine dauerhafte Steuerersparnis, sondern lediglich um eine Steuerstundung, deren Vorteil in der Vermeidung von Progressionssprüngen liegt.

Im Rahmen fehlender abgabenrechtlicher Regelungen sei insbesondere auf jene Preissteigerungen hingewiesen, die im Zusammenhang mit öffentlichen *Infrastruktur- und Planungsleistungen* entstehen. So schlagen sich staatliche Infrastrukturleistungen, wie etwa der Ausbau des öffentlichen Verkehrsmittelnetzes, in den Bodenpreisen nieder. Das Ausmaß des Niederschlags nimmt dabei mit zunehmender Entfernung zu der entsprechenden staatlichen Leistung ab, sodass Grundstückseigentümer, je nach Lage ihrer Grundstücke, mehr oder weniger von der staatlich initiierten Bodenwertsteigerung direkt profitieren (Leutner 1977, 24). Finanziert werden Infrastrukturmaßnahmen mithilfe des allgemeinen Steueraufkommens, eine adäquate Gegenleistung für die zum Teil erheblichen Wertzuwächse, müssen von den »betroffenen« Grundstückseigentümern jedoch nicht erbracht werden.

Ähnlich verhält es sich bei Bodenpreissteigerungen, die auf Planungsleistungen der öffentlichen Hand zurückzuführen sind. Da der Bodenmarkt durch unterschiedliche Nutzungsbestimmungen gekennzeichnet ist und unterschiedliche Nutzungskategorien grundsätzlich verschiedene Erträge ermöglichen, gilt dies im besonderen Maße für die Umwidmung landwirtschaftlich genutzten Bodens in Bauland. In oben erwähnter Studie des Marktforschungsinstitutes Kreutzer, Fischer und Partner (Kreutzer 2004) heißt es dazu:

»In den letzten Jahren wurden lt. Grundstücksdatenbank des Amtes für Eich- und Vermessungswesen jährlich etwa 100 Mio. m² landwirtschaftliche Fläche in Bauland umgewidmet, davon etwa 50% für Strassen und öffentliche Flächen. Der m²-Preis für landwirtschaftliche Flächen liegt bei € 2,2,- der für Bauland bei € 35,-. Allein durch den Verwaltungsakt wird eine Wertsteigerung von durchschnittlich 1.500% ausgelöst. In Einzelfällen beträgt die Wertsteigerung bis zu 10.000%. So kann der Grundstückspreis durch die Bauklassen-Widmung (>max. Bauhöhe) noch weiter gesteigert werden. In Wien wuchs so der m²-Preis für die Wienerberggründe auf € 2.000/m². ... In den Genuss dieser Erträge kommt nur ein kleiner Teil der Bevölkerung. Hauptsächlich sind es landwirtschaftliche Betriebe und die Kirche, lt. Statistik Austria etwa 3% der Bevölkerung.«

Die Wertzuwächse, die alleine durch Umwidmungen der Gemeinden bewirkt und ebenfalls durch allgemeine Steuermittel finanziert werden, betragen demnach rund 3,3 Mrd. € jährlich und kommen lediglich einem kleinen Kreis an Grundstückseigentümern, zumeist auch noch steuerfrei zugute.

Solcherart »unverdiente«, weil leistungslose Einkommen sind seit über einem Jahrhundert Gegenstand reformerischer Bemühungen, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland. So soll etwa Adolf Wagner im Oktober 1877 in der Versammlung des Vereins für Sozialpolitik folgendes geäußert haben:

»Ich bin keiner Art von Grundeigentum gegenüber hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Funktion so skeptisch wie in Bezug auf das Großstädtische. Aber die mindeste Forderung ist jedenfalls eine angemessene Besteuerung der Baustellen wie der Häuser. Ich vermag es wenigstens nicht zu rechtfertigen, dass jemand, der ein Grundstück wohlfeil erwirbt, es jahrelang ruhig liegen lässt, es zu nichts nutzt, wohl aber es der Benutzung anderer und der Gemeinschaft entzieht, mithin ohne jede entsprechende persönliche Leistung, riesige Konjunkturgewinne für diesen Boden als Baustelle einstreicht.«
(Kantzow 1995, 27)

Entsteht dagegen umgekehrt den Eigentümern infrastruktur- und planungsbenachteiligter Grundstücke ein Wertverlust (z. B. weil ein Grundstück durch eine neu angelegte Straße geteilt wird oder weil auf eine höherwertige Nutzung des Grundstücks verzichtet werden muss), ist dieser Schaden von der öffentlichen Hand, also wiederum von der Allgemeinheit, im Wege der Entschädigung abzugelten.⁵

Während sich also die Allgemeinheit an der Finanzierung öffentlicher Leistungen beteiligt, ziehen einige wenige daraus einen persönlichen Vermögensvorteil. Unter Hinweis auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz des B-VG (Art. 7 B-VG) sowie das Postulat der Steuergerechtigkeit und -gleichheit, erscheint eine Abschöpfung staatlich bedingter Wertzuwächse zugunsten der breiten Öffentlichkeit – sei dies nun in Form des Planungswertausgleiches oder eines anderen Systems der Bodenwertabschöpfung – jedenfalls mehr als gerechtfertigt.

Der Planungswertausgleich

Aus den vorhergehenden Ausführungen lässt sich erkennen, dass infolge von öffentlich finanzierten Maßnahmen, einzelne Grundstückseigentümer gegenüber der breiten Öffentlichkeit besonders begünstigt werden. Folglich kann dieser Sondergruppe auch eine besondere Abgabenlast zugemutet werden (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 47). In der wissenschaftlichen Literatur wird diese Abgabe als *Planungswertausgleich bzw. Planungswertabgabe* bezeichnet (Heier 1973, 10). Die Planungswertabgabe stellt von ihrer Konzeption her eine einmalige Abgabe dar und kann als Gegenstück zu den Entschädigungszahlungen bei Planungsschäden verstanden werden (Groth/ v. Feldmann 2004, 13; Heier 1973, 10). Ihre Höhe bemisst sich entweder an den tatsächlich entstandenen und nachzuweisenden Kosten der jeweiligen staatlichen Maßnahme (sog. Beitragslösung), oder an den Wertzuwächsen der einzelnen Grundstücke (sog. Werlösung) (Heier 1973, 13). Aus theoretisch-finanzpolitischer Sicht wird die Werlösung favorisiert, weil ihr das Prinzip der marktwirtschaftlichen Äquivalenz zugrunde liegt, das als wesentliche Voraussetzung für die Erreichung allokativer Vorteile bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben gilt (Spars 2000, 107). Aus diesem Grund wird auch in diesem Beitrag eine wertorientierte Abgabe unterstellt.

Das vorrangige Ziel der Planungswertabgabe besteht in der Abschöpfung des durch die staatliche Maßnahme leistungslos von dem Grundeigentümer erlangten Wertzuwachses (Heier 1973, 10; Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 11; Groth/ Feldmann 2004, 13). Demnach kann der Planungswertausgleich auch als Bestreben eines sachgerechten Ausgleichs zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer und jenen der Allgemeinheit interpretiert werden. Angesichts der Tatsache, dass die öffentliche Hand zunehmend unter Kostendruck gerät, (Heier 1973, 10;

Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 11) ist mit der Einführung einer Planungswertabgabe zweifelsohne aber auch die Zielsetzung einer Stärkung der Finanzkraft der öffentlichen Hand, vornehmlich der Gemeinden, verbunden (Heier 1973, 10; Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 11). Ferner wird mit der Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen grundsätzlich das Ziel verfolgt, die Spekulation einzudämmen, der Bodenhortung entgegen zu wirken und auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes zu erhöhen. Das zugrunde liegende Argument besteht im Falle des Planungswertausgleichs darin, dass mithilfe einer Planungswertabgabe Erwartungen über mögliche Bodenpreissteigerungen, die bereits bei der Erörterung von staatlichen Maßnahmen erzeugt werden, als bodenpreisbildende Faktoren ausscheiden (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 11). Da der Erwartungswert nicht nur als wesentliches Element des Preisauftriebs und der Bodenhortung betrachtet wird, sondern auch als Ursache gesellschaftlich unerwünschten Rent-Seeking-Verhaltens⁶ gilt, soll durch das Ausscheiden des Erwartungswerts schließlich auch verhindert werden, dass Grundstückseigentümer Einfluss auf Entscheidungen der öffentlichen Hand nehmen (Hilber 1998, 132).

In einigen westeuropäischen Ländern, darunter vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, ist die Diskussion um die Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen infolge staatlicher Maßnahmen relativ weit fortgeschritten. Aus diesem Grund wird im Folgenden kurz auf die jeweiligen landesspezifischen Entwicklungen eingegangen.

Das Schlagwort »Privatisierung der Bodengewinne und Sozialisierung der Verluste« hat vor allem die deutsche Bodenreformdiskussion der 60er Jahre geprägt und im Jahre 1971 zunächst zur Einführung eines Ausgleichsbetrages im Städtebauförderungsgesetz (§ 41) geführt. Später wurde dieser, sich auf Sanierungs- und Entwicklungsgebiete des Besonderen Städtebaurechts beziehende, Ausgleichsbetrag ins Baugesetzbuch (§ 154) übernommen. Um eine breitere, also eine über Sanierungs- und Entwicklungsgebiete hinausgehende, Anwendung dieser städtebaulichen Ausgleichsabgabe zu ermöglichen, werden in der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der 70er Jahre Vorschläge zur Einführung eines allgemeinen Planungswertausgleiches entwickelt (Spars 2000, 101).

Auch in der Schweiz wird seit Anfang der 70er Jahre über die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen von Grundflächen diskutiert. Im Jahre 1976 wurde das der Öffentlichkeit vorgelegte erste Raumplanungsgesetz, dessen Art. 37 eine sog. »Mehrwertabschöpfung« vorsah, im Wege der Volksabstimmung abgelehnt. Nach Überarbeitung dieses Raumplanungsgesetzes, im Zuge derer auch Veränderungen an der Mehrwertabschöpfung vorgenommen wurden, sieht das nun seit 1979 in Kraft befindliche Raumordnungsgesetz in Art. 5 Abs. 1 Ausgleich und Entschädigung infolge von Planungsleistungen vor, allerdings nicht zwingend.⁷

Diese Entwicklungen sind an Österreich nicht spurlos vorübergegangen, wie eine im Jahre 2002 abgehaltene Fachenquete zum Thema »Zeitgemäße Planungsinstrumente – Modell Planwertabgabe« beweist.⁸ Eine gesetzliche Verankerung einer Mehrwertabschöpfung, wie dies in der Schweiz der Fall ist, bzw. konkrete Vorschläge zur Einführung einer Planungswertabgabe, wie sie in Deutschland bereits vorliegen,⁹ existieren hierzulande bisher nicht. Zurückgeführt wird dies vor allem auf methodische und verfahrenstechnische Schwierigkeiten der Ausgestaltung, die Gegenstand folgender Ausführungen sind.

Da die Planungswertabgabe dazu dient, überdurchschnittliche Wertsteigerungen, die auf Maßnahmen der öffentlichen Hand zurückzuführen sind, abzuschöpfen, steht die öffentliche Hand zunächst vor der Herausforderung, die Planungswertabgabe so auszugestalten, dass diese Preiseffekte möglichst realistisch erfasst werden können. Welche Schwierigkeiten hierbei auftreten, wird anhand der für eine Planungswertabgabe maßgeblichen *qualitativen und quantitativen Abgabedimensionen* aufgezeigt.

Qualitative Abgabedimensionen

Qualitative Abgabedimensionen umfassen den *sachlichen*, den *räumlichen* und den *zeitlichen* Anwendungsbereich einer Abgabe. In Bezug auf den Planungswertausgleich werden diese im Folgenden kurz skizziert und Problembereiche identifiziert.

Durch Bestimmung des *sachlichen Anwendungsbereiches* wird festgelegt, auf welche staatlichen Maßnahmen die Planungswertabgabe Anwendung finden soll. Nun wird in der wissenschaftlichen Literatur häufig der Eindruck vermittelt, dass der Planungswertausgleich lediglich »planungsbedingte« Wertsteigerungen (d. h. Umwidmungen, Bauklassen-Widmungen und dgl.) erfassen soll. Da staatliche Infrastrukturmaßnahmen jedoch ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf Grundstückspreise haben, somit auch hier ein Abschöpfungstatbestand gegeben ist, erscheint eine Berücksichtigung »infrastrukturbedingter« Wertsteigerung nicht nur zweckmäßig sondern, der Steuergerechtigkeit und -gleichheit wegen, nahezu geboten. In diesem Zusammenhang muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass planungs- und infrastrukturbedingte Maßnahmen nicht als »Gesamtmaßnahmen« durchgeführt werden und somit einer unterschiedlichen Wertermittlung unterliegen (Spars 2000, 108). Inwieweit eine aufgespaltete Wertermittlung für Planungsleistungen und Maßnahmen der Infrastruktur möglich ist, zeigt die Darstellung im Rahmen der unten stehenden quantitativen Abgabedimensionen.

Bei der Bestimmung des *räumlichen Anwendungsbereiches* stellt sich die Frage, ob eine Planungswertabgabe regional differenziert oder räumlich uneingeschränkt eingehoben werden soll. Im Hinblick darauf, dass überdurchschnittliche Wertsteigerungen infolge von staatlichen Maßnahmen tendenziell in einzelnen Schwerpunktbereichen auftreten, ist einer regional eingeschränkten Planungswertabgabe der Vorzug zu geben. Zum einen wäre damit der Vorteil eines geringeren bürokratischen Aufwands verbunden, zum anderen müsste kein unangemessenes Verhältnis zwischen bürokratischem Aufwand und Steuerertrag befürchtet werden. Um eine unerwünschte Einflussnahme Dritter zu vermeiden, ist allerdings bei einer räumlich differenzierten Planungswertabgabe darauf zu achten, dass die Festsetzung von »Abschöpfungszonen« nicht durch regionale Verwaltungsbehörden vorgenommen wird (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1997, 71).

Auch die Bestimmung des *zeitlichen Anwendungsbereiches* ist bei der Einführung einer Planungswertabgabe von Bedeutung. Ob eine Planungswertabgabe innerhalb bestimmter Abschöpfungsperioden oder zeitlich unbeschränkt eingehoben werden soll, wird wohl in den meisten Fällen wesentlich von der Bestimmung des räumlichen Anwendungsbereiches abhängen, d. h. entweder die Planungswertabgabe wird räumlich und zeitlich beschränkt angewendet oder alle Grundstücke werden ohne zeitliche Beschränkung mit der Planungswertabgabe belastet (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1997, 71). Auf zeitliche Aspekte, die im Zusammenhang mit der Werterfas-

sung Probleme aufwerfen, wird ebenfalls im Rahmen der unten stehenden quantitativen Abgabendimensionen eingegangen.

Quantitative Abgabendimensionen

Im Zentrum quantitativer Abgabendimensionen stehen die *Werterfassung* bzw. die Wertdifferenz, die die Bemessungsgrundlage für den Abschöpfungsbetrag darstellt, sowie die *Steuerermittlung*. Korrespondierend zu den qualitativen Abgabedimensionen werden nun auch die Abgabendimensionen quantitativer Natur kurz skizziert. Problembereiche werden ebenfalls aufgezeigt.

Im Rahmen des Planungswertausgleichs gilt es bei der *Werterfassung* jene Preise bzw. Werte simultan zu ermitteln, die Grundstücke vor (Anfangswert) und nach (Endwert) einer Infrastruktur- oder Planungsmaßnahme aufweisen, sodass die auf diese Weise ermittelte Wertdifferenz als Grundlage für die Berechnung des Abschöpfungsbetrages herangezogen werden kann. Daraus folgt, dass jedes Grundstück, das mit einer Planungswertabgabe belastet werden soll, einer zweifachen Verkehrswertermittlung unterzogen werden muss. Das erscheint äußerst verwaltungsaufwändig, mitunter auch deswegen, weil dies eine Ermittlung zeitnaher Wertansätze voraussetzt (Heier 1973, 13). Allerdings könnte der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert werden, indem die derzeitige Einheitsbewertung für Zwecke eines räumlich und zeitlich eingeschränkten Planungswertausgleichs entsprechend wertrealistisch umgestellt wird (ohne dass davon die übrigen, auf der Einheitsbewertung aufbauenden, Steuern und Abgaben betroffen wären) (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 62). Problematisch ist auch, dass Ungenauigkeiten aus den Bewertungsverfahren selbst, die insbesondere bei der Wertermittlung langjähriger Stadterweiterungs- oder Sanierungsprojekte eine Rolle spielen, nicht ausgeschlossen werden können (Spars 2000, 110). Das wohl größte Problem im Zusammenhang mit der Werterfassung dürfte aber darin zu sehen sein, dass gemäß dem Äquivalenzprinzip¹⁰ und dem sich daraus ableitenden Kausalitätsbezug zwischen staatlicher Maßnahme und Bodenpreissteigerung nur jene Wertdifferenz als Bemessungsgrundlage für eine Planungswertabgabe herangezogen werden darf, die eindeutig auf die staatliche Maßnahme zurückgeführt werden kann. Das bedeutet, dass die Wertdifferenz, die sich aus der Subtraktion des Anfangswerts vom Endwert ergibt, um etwaige andere Einflussgrößen zu bereinigen ist bzw. dass planungs- und infrastrukturbedingte Wertsteigerungen von den sonstigen Wertsteigerungen getrennt zu erfassen sind. Während dies bei planungsbedingten Wertsteigerungen noch annähernd machbar sein dürfte, erscheint eine Abgrenzung infrastrukturbedingter Wertsteigerungen für einzelne Grundstücke nahezu unmöglich (Spars 2000, 108). Eine Abhilfe könnten in diesem Zusammenhang »Intensitäts- bzw. Wertzonen« bieten, die eine Mehrzahl an Grundstücken etwa in den Kategorien »mittel-« »stark-« und »schwachbetroffen« zusammenfassen (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 63). Ob die auf diese Weise ermittelten Werte dann jedoch noch als »realistische« Werte bezeichnet werden können, ist fraglich.

Die im Wege der Werterfassung ermittelte Wertdifferenz bildet die Bemessungsgrundlage für den *Abschöpfungsbetrag*. Hierbei ist festzulegen, ob der Wertzuwachs in voller Höhe oder nur zum Teil abgeschöpft werden soll. Als problembehaftet können beide Varianten bezeichnet werden. Eine 100%ige Abschöpfung wird aus der Sicht von Experten abgelehnt weil sie juristisch »klageanfällig« ist und daher hohe Kosten aus Rechtsstreitigkeiten verursachen kann. Bei einer teilweisen Abschöpfung

des Wertzuwachses wiederum, wird das Ziel einer äquivalenten Abschöpfung nicht erreicht (Spars 2000, 114).

In Bezug darauf, dass mit einer Planungswertabgabe nicht nur staatlich bedingte Bodenwertzuwächse abgeschöpft werden sollen, sondern auch eine Stärkung der Finanzkraft der öffentlichen Hand bezweckt wird, erscheint es zweckmäßig, die Erträge aus der Planungswertabgabe mit den für ihre Einführung und Durchführung notwendigen Aufwendungen zu vergleichen. Da mangels praktischer Erfahrungen jedoch nicht auf entsprechende Werte zurückgegriffen werden kann, werden im Folgenden lediglich Aspekte angeführt, die für das Verhältnis von Aufwand und Ertrag von Bedeutung sein dürften.

Aspekte der Aufwand-Ertrag-Relation

Wie soeben erwähnt, wird die Aufwand-Ertrag-Relation der Planungswertabgabe wesentlich von der Bestimmung der qualitativen und quantitativen Abgabedimensionen abhängen. Wird die Aufwandsseite betrachtet, so wird etwa eine regional und zeitlich beschränkte Planungswertabgabe mit einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand einhergehen, als eine Planungswertabgabe, die auf alle im Bundesgebiet befindlichen Grundflächen ohne zeitliche Einschränkung angewandt wird. Umgekehrt ist im Falle der Abschöpfung von planungs- und infrastrukturbedingten Wertsteigerungen von einem höheren Abschöpfungsbetrag auszugehen, als wenn lediglich planungsbedingte Wertsteigerungen abgeschöpft werden. Über die qualitativen und quantitativen Abgabedimensionen hinaus, dürften allerdings noch zwei weitere Aspekte die Aufwand-Ertrag-Relation wesentlich beeinflussen. Zum einen handelt es sich dabei um den Aspekt der *Neubemessung im Realisierungsfall*, zum anderen um den Aspekt der *Ausnahmeregelungen*.

Eine Planungsleistung, wie etwa die Umwidmung landwirtschaftlich genutzten Bodens in Bauland, bewirkt nicht an sich eine Wertsteigerung, sondern nur deswegen, weil die Nachfrage nach Bauland größer als die Nachfrage nach landwirtschaftlichem Boden ist. Da der Stichtag für den Endwert willkürlich, d. h. unabhängig von der jeweiligen Nachfragesituation, erfolgt, spiegelt die Wertdifferenz lediglich jene Wertsteigerung, die ein Grundstückseigentümer im Fall der Veräußerung seines Grundstücks zu diesem einen Zeitpunkt erzielen würde. Wird das Grundstück nicht zu diesem einen Zeitpunkt, sondern später veräußert, hat der Grundstückseigentümer zwar die Abgabe bezahlt, diese reflektiert jedoch nun nicht notwendigerweise mehr den tatsächlichen Wertzuwachs, da sich ja in der Zwischenzeit die Nachfrageverhältnisse geändert haben könnten. Aus diesem Grund muss bei Einführung einer Planungswertabgabe dem Grundstückseigentümer das Recht eingeräumt werden, dass *im Realisierungsfall eine Neubemessung des Abschöpfungsbetrages* verlangt werden kann (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 69). Da sich schwer abschätzen lässt, in welchem Ausmaß solche Neubemessungen erforderlich sein werden, ist vorsichtshalber von einem erheblichen Verwaltungsaufwand auszugehen.

Da durch die Vorschreibung einer Planungswertabgabe die Vermögenssituation einzelner Grundstückseigentümer belastet wird, kann dies unverhältnismäßige Härten, im Fall sozial schwacher Haushalte sogar die Gefährdung der Wohnsituation bedeuten. Diesem Problem kann nur durch die Schaffung von *Ausnahmeregelungen*, beispielsweise in Form von Freibeträgen oder Härtefallklauseln entgegen gewirkt werden. Eine hohe Anzahl von Fällen, in denen Regelungen dieser Art zur

Anwendung kommen, wirken sich jedoch negativ auf die Ertragssituation aus (Groth/ v. Feldmann 2004, 34). Um diese Wirkung abzumildern, könnte zwar die Einhebung der Abgabe in diesen besonderen Fällen an die tatsächliche Realisierung gekoppelt werden, d. h. der Grundstückseigentümer bezahlt die Planungswertabgabe nur im Fall der Veräußerung (Fröhler/ Oberndorfer/ Binder 1977, 67). Vorsichtshalber sollte der Ertrag aus der Planungswertabgabe jedoch deutlich geringer angesetzt werden.

Fazit

Aus dem Postulat der Steuergerechtigkeit und -gleichheit leitet sich die Notwendigkeit einer Abschöpfung staatlich bedingter Bodenpreissteigerungen ab, denn es ist sachlich nicht zu rechtfertigen, dass staatliche Maßnahmen, die von der Allgemeinheit finanziert werden, die Vermögensposition einzelner Grundstückseigentümer unverhältnismäßig verbessern.

So sachlich gerechtfertigt ein System der Bodenwertabschöpfung jedoch ist, so muss dennoch bezweifelt werden, dass der Planungswert seiner Zielsetzungen einer realistischen Abschöpfung staatlich bedingter Bodenpreissteigerungen in befriedigender Art und Weise gerecht wird. Abgesehen von der Technik der Wertermittlung selbst, dürfte insbesondere die Abgrenzung planungs- und infrastrukturbedingter Wertsteigerungen von den sonstigen Wertsteigerungen die Zielerreichung erheblich einschränken. Aufgrund der daraus entstehenden Ungenauigkeiten stellt eine wertorientierte Planungswertabgabe keinen Ausdruck einer äquivalenten Gegenleistung des Grundstückseigentümers für die öffentliche Aktivität dar. Folglich kann das marktwirtschaftliche Äquivalenzprinzip nicht als erfüllt angesehen werden und der Ausgleich zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer und jenen der Allgemeinheit nicht als sachgerecht bezeichnet werden.

Auch die Effektivität der Planungswertabgabe als Instrument zur Erschließung zusätzlicher finanzieller Mittel für die öffentliche Hand muss in Frage gestellt werden. Eine sachgerecht angewendete Planungswertabgabe ist an laufend vorzunehmende Bodenwertschätzungen gebunden. Selbst im Fall einer regional und zeitlich eingeschränkten Abschöpfung ist damit ein enormer Verwaltungsaufwand verbunden, bevor überhaupt von einer Erschließung zusätzlicher finanzieller Mittel die Rede sein kann. Wie gering das entsprechende Aufkommen eingeschätzt wird, zeigen die Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Aus der Befürchtung heraus, dass die städtische Ausgleichsabgabe, die als eine Art regional beschränkte Planungswertabgabe aufgefasst werden kann, noch nicht einmal zur Erschließung der betroffenen Gebiete ausreicht, wurde das Erschließungsbeitragsrecht beibehalten (Groth/ v. Feldmann 2004, 34).

Aufgrund der angeführten Mängel und der eingeschränkten Praktikabilität erscheint die Einführung einer Planungswertabgabe daher nicht sinnvoll. Diese Ansicht dürfte zunehmend auch in der Bundesrepublik Deutschland geteilt werden, wo sich gegenwärtig die Auffassung durchsetzt, dass eine sachgerechte Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen an eine Reform der Grundsteuer gebunden ist. Inwieweit dies letztendlich gelingen wird bleibt offen, die Wiederbelebung der Diskussion um eine Reform der Bodenbesteuerung zeigt eines jedoch ganz deutlich: *»Gewinne, die durch die Wertsteigerung von Grund und Boden entstehen und durch Veräußerung realisiert werden, waren immer ein großes Thema und werden es wohl auch bleiben und zwar deshalb, weil sie eigentlich unverdient erscheinen.«* (Kantzow 1995, 100)

Literatur

- Fröhler, Ludwig/ Oberndorfer, Peter/ Binder, Bruno (1977) Der Planwertausgleich als Instrument der Bodenordnung, in: Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz (Hrsg.) Kommunale Forschung in Österreich, Linz
- Groth, Klaus-Martin/ v. Feldmann, Peter (2004) Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer, Forschungsvorhaben im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, [downloadable unter: www.ggsc.de](http://downloadable.unter:www.ggsc.de)
- Heier, Hans-Bernd (1973) Bodenwertzuwachssteuer – kein Allheilmittel, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) Beiträge, Köln
- Heuer, Jürgen/ Nordalm, Volker (2001) Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge in: Jenkis, Helmut (Hrsg.) Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., München
- Hilber, Christian (1998) Auswirkungen staatlicher Maßnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung. Diss., Basel
- Höferl, Andreas/ Pöchhacker, Paul (2004): Armuts- und Reichtumsbericht für Österreich, Wien
- Immobilienpreisspiegel 1990 und 2000, Fachverbandes der Immobilientreuhänder (Hrsg.), Wien, verfügbar unter: www.wkimmo.at
- Immobilien Standard vom 17./18. Juni 2006: Die Wohnbauförderung hat Reformbedarf: Die Gelder fließen in den Straßenbau, dabei fehlen 5000 neue Wohnungen
- Kantzow, Wolfgang (1995) Grundrente und Bodenpolitik. Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden, 1. Aufl., Berlin
- Köppel, Franz (1992) Sozialer Wohnbau und Instrumente der Bodenpolitik in Wien, in: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hrsg.): Stadtpunkte – Kommunale Bodenpolitik in Wien, Wien
- Kreutzer, Andreas (2004) Die Umwidmung von Grünland in Bauland bringt Bauern im Jahr Euro 3,3 Mrd. Pressemeldung einer Studie zum Thema Umwidmungen des Marktforschungsinstitutes Kreutzer, Fischer und Partner, verfügbar über das Mediacenter der Homepage unter www.kfp.at
- Leutner, Bernd (1977) Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, in: Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (Hrsg.) Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Hamburg
- Liner, Marcel (2004) Die Bodenbesteuerung in der Schweiz. Studie im Auftrag der Initiative für Natürliche Wirtschaftsordnung INWO, Aarau, [downloadable unter www.inwo.ch](http://downloadable.unter:www.inwo.ch)
- Spars, Guido (2000) Berücksichtigung öffentlicher Planungs- und Infrastrukturleistungen auf dem Markt für Bodenverfügungsrechte. Theoretische und finanzpolitische Implikationen von Abgabenlösungen. Diss., Berlin
- Statistisches Jahrbuch Österreichs 2006, Statistik Austria (Hrsg.), Wien

Anmerkungen

- 1 So weist etwa Tabelle 2.02 des Statistischen Jahrbuchs Österreichs 2006 im Jahre 1840 eine Bevölkerungsanzahl von 4.520.000 und im Jahre 2004 eine Bevölkerungsanzahl von 8.175.000 aus. Aus Tabelle 9.02 des Statistischen Jahrbuchs Österreichs 2006 geht zudem hervor, dass das arithmetische Mittel der Nettojahreseinkommen der unselbstständigen Erwerbstätigen im Jahre 1997 bei € 15.754,00 und im Jahre 2003 bei € 17.148,00 lag.
- 2 Näheres dazu unter dem Punkt »Zur Relevanz staatlicher Eingriffe«.
- 3 Seit Aufhebung der Zweckbindung können Wohnbauförderungsgelder auch zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Infrastruktur verwendet werden (BGBl. Nr. 3/2001 Art. 3 § 1).
- 4 Innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren unterliegen Veräußerungen von Grundstücken des Privatvermögens der Einkommensteuer und werden von § 30 EStG als Spekulationsgeschäfte erfasst. Bei Wertpapieren liegt dieser Zeitraum bei weniger als einem Jahr.
- 5 In Österreich sind die entsprechenden Entschädigungsbestimmungen in den jeweiligen Landesgesetzen geregelt. Für das Land Wien vgl. etwa VI Abschnitt § 59 BO.

- 6 Rent-Seeking bezeichnet ein Verhalten bei dem Grundstückseigentümer (finanzielle) Mittel einsetzen um staatlich bedingte Bodenwertsteigerungen (Renten) herbeizuführen (Hilber 1998, 132).
- 7 Die Kompetenz zur Mehrwertabschöpfung wurde den Kantonen übertragen. Bisher führen nur zwei Kantone, nämlich Base-Stadt und Neuenburg einen Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte durch. Vgl. Liner 2004: 32.
- 8 Fachenquete am 2. Juni 2002 im Auftrag der MA 50 – Magistrat der Stadt Wien
- 9 Bundesratsantrag des Landes Nordrhein-Westfalen von 1996 (PWA 96) auf Basis des Regierungsentwurfes aus 1974/75 (PWA 74/75) zitiert in Spars 2000, 106.
- 10 Nach dem Äquivalenzprinzip soll die Leistung des Staates der als Gegenleistung verstandenen Abgabe der Bürger entsprechen (Spars 2000, 72).

Anhang

Tabelle 1: Verkaufspreise von Wiener Baugründen (Freiland) in den Jahren 1990 und 2000

	Verkaufspreis von Wiener Baugründen (Freiland) in Euro/m ²		
	Mäßige Lage	Gute Lage	Sehr gute Lage
1990	68,39 – 101,89	121,95 – 208,06	248,18 – 403,77
2000	147,45 – 198,98	270,78 – 397,81	509,22 – 752,67

Quelle: Immobilienpreisspiegel 1990 und 2000 des Fachverbandes der Immobilienreuhänder