

Vergleich der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen in Deutschland und dem Baltikum

Andreas Hendricks, Armands Auziņš, Marija Burinskienė und Evelin Jürgenson

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt sowohl die Methodik als auch das Ausmaß der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen in Deutschland und den Ländern des Baltikums dar. Hierzu wird zunächst eine konzeptionelle Unterteilung in fünf Kategorien eingeführt, die die Diskussion darüber erleichtert, wer welchen Teil des »unverdienten Wertzuwachses« erhalten sollte. Nachfolgend werden einige grundlegende Informationen zur Verwaltungs- bzw. Bevölkerungsstruktur sowie zum Planungssystem der einzelnen Länder gegeben. Es folgt der Kern des Artikels, der sich mit der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen beschäftigt. Als Ergebnis der Analyse werden Ähnlichkeiten und Unterschiede dargestellt, die als Ansatzpunkt für die Optimierung des bestehenden Instrumentariums dienen können.

Summary

This paper compares the methodology and the extent of public value capture in Germany and the Baltic States. Therefore is firstly established a division in five categories to facilitate the discussion who should capture which part of the »unearned increment«. Afterwards basic information is given about the population structure and the administrative structure as well as the planning system of the particular countries. The following core of the article is dedicated to public value capture. The result of this analysis is a presentation of similarities and differences that may be a starting point for an optimization of existing instruments.

Schlüsselwörter: Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen, Planungsgewinne, Refinanzierung der Infrastruktur, städtebauliche Verträge, Grundsteuer

1 Einleitung

Das Eigentum an Boden und Bodenwerte sind von großer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung. Der Zugriff auf entwicklungsbedingte Wertsteigerungen wurde und wird dabei vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit diskutiert (Alterman 2012). Historisch gesehen hat diese Diskussion zu fundamentalen Fragestellungen geführt. Ist die entwicklungsbedingte Wertsteigerung Privateigentum oder ein soziales Gut? Hat die öffentliche Hand das Recht, einen Teil oder den gesamten Wertanstieg abzuschöpfen? Wer ist verantwortlich für die Wertsteigerungen? – Dieses Thema wird aktuell international unter dem Stichwort »public value capture« sehr stark diskutiert. Darunter werden allgemein

Methoden und Strategien subsumiert, die der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen für spezielle Zwecke dienen (de Wolff 2007). Nach einer ersten vergleichenden Untersuchung in den Ländern Deutschland, Frankreich und Schweden (Hendricks et al. 2017) stellt dieser Beitrag einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Diskussion der bestehenden Verhältnisse dar.

Ein Anknüpfungspunkt für eine gerechte Verteilung der Wertsteigerungen zwischen den privaten Grundeigentümern und der öffentlichen Hand ist das Konzept des »unverdienten Zugewinns«. Dieser kann generell definiert werden als »Wertzuwachs des Eigentums ohne finanzielle oder tatsächliche Aufwendungen des Eigentümers«. Die Frage ist nun, ob bzw. wie man Bodenwerte unterschiedlichen Ursachen zuordnen kann. Offensichtlich werden Bodenwerte durch zahlreiche Faktoren bestimmt. Zur Eingrenzung der Diskussion haben Hong und Brubaker (2010) die Wurzeln der Bodenwertsteigerungen in fünf Hauptkategorien eingeteilt:

1. die ursprüngliche Produktivität/Landnutzung,
2. Änderung der planerischen Festsetzungen, Erweiterung der Eigentumsrechte,
3. öffentliche Investitionen in Bodenordnung sowie technische und soziale Infrastruktur,
4. private bodenwerterhöhende Investitionen,
5. Bevölkerungsentwicklung und allgemeine wirtschaftliche Entwicklung.

Die konzeptionelle Unterteilung in diese fünf Kategorien erleichtert die Diskussion darüber, wer welchen Teil der Wertsteigerung erhalten sollte (Ingram und Hong 2012). Eine grafische Darstellung der Systematisierung findet sich in Abb. 1.

In der »Vor-Entwicklungsphase« bemisst sich der Bodenwert nach den natürlichen Gegebenheiten, die eine Nutzung im land- bzw. forstwirtschaftlichen Bereich ermöglichen. In der eigentlichen Entwicklungsphase wird die Wertentwicklung durch drei Gruppen von Maßnahmen bzw. Aktivitäten bestimmt.

- Eine Änderung der Landnutzung erfordert im Allgemeinen eine entsprechende Erlaubnis durch die Behörden. Das entsprechende Procedere unterscheidet sich in einzelnen Ländern, aber oftmals basiert es auf einer Landnutzungsplanung und nachgeordneten Genehmigungsverfahren.
- Für die Schaffung baureifer Grundstücke muss die alte Grundstücksstruktur an die neue Planungssituation angepasst werden. Hierfür ist regelmäßig eine Bodenordnung notwendig. Zudem müssen die Grundstücke

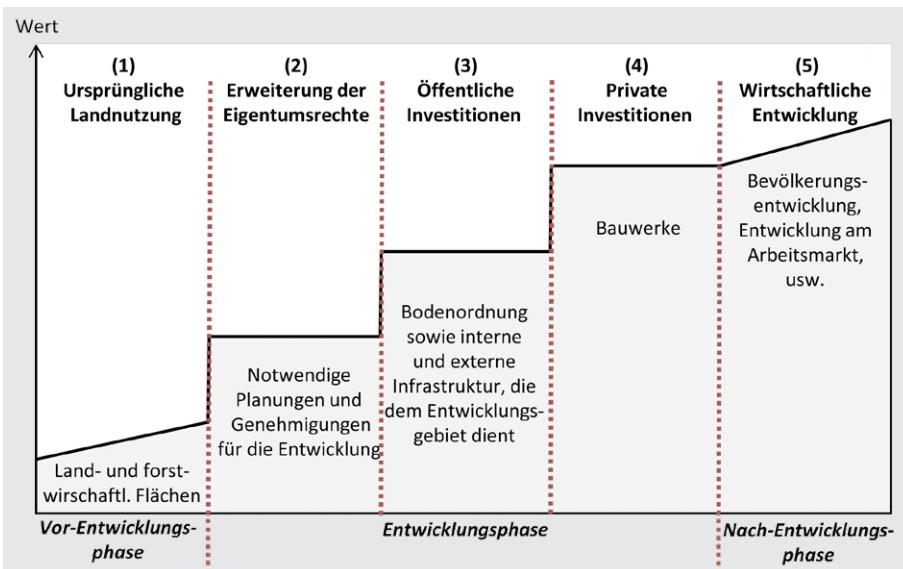


Abb. 1: Entwicklungsschritte und zugehörige Entwicklung der Bodenwerte

mit öffentlicher Infrastruktur ausgestattet werden. Hierbei kann man unterscheiden zwischen der inneren Infrastruktur, die ausschließlich dem Entwicklungsgebiet dient (z.B. Straßen und Wasserversorgung), und der äußeren oder externen Infrastruktur, die nicht ausschließlich dem Entwicklungsgebiet dient (z.B. Erschließungsstraßen, Parks, Schulen).

- Auf der anderen Seite führen private Investitionen (z.B. in die Errichtung von Gebäuden) zur Wertsteigerung der Immobilien.

Anschließend beginnt die »Nach-Entwicklungsphase«. In dieser Phase wird die Wertentwicklung durch allgemeine Parameter der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Dazu gehören lokale Aspekte wie die Bevölkerungsentwicklung und die Beschäftigungszahlen, aber auch großräumigere Einflüsse wie die Finanzkrise.

Dabei müssen die einzelnen Schritte nicht unbedingt in dieser Reihenfolge stattfinden. So kann es zu Überschneidungen der einzelnen Aktivitäten kommen oder auch zu einem Tausch in der Handlungsabfolge. Beispielsweise können landwirtschaftliche Flächen, für die eine neue Planung bereits vorliegt, weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden und aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung im Wert steigen, wenn der Eigentümer aus privaten Gründen die bauliche Entwicklung erst zu einem späteren Zeitpunkt vorantreiben möchte.

Das Ziel dieses Beitrags ist, sowohl die Methodik als auch das Ausmaß der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen in Deutschland und den Ländern des Baltikums zu vergleichen. Als Ergebnis der Analyse werden Ähnlichkeiten und Unterschiede dargestellt, die als Ansatzpunkt für die Optimierung des bestehenden Instrumentariums dienen können. Hierzu werden zunächst kurz die Verwaltungsstruktur und das Planungssystem der einzelnen Länder vorgestellt, bevor sich der Kern des Artikels mit der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen beschäftigt.

2 Allgemeine Länderinformationen

Zur besseren Orientierung über die Bevölkerungsdichte und die Verwaltungsstruktur werden nachfolgend einige Informationen zu den zu vergleichenden Ländern gegenübergestellt.

Mit einer Fläche von ca. 357.400 km² und mehr als 82 Mio. Einwohnern ist Deutschland erheblich größer und bevölkerungsreicher als die baltischen Republiken. Als bevölkerungsreichstes von 16 Bundesländern verfügt Nordrhein-Westfalen über 17.866 Mio. Einwohner bei einer Fläche von 34.113 km² (Stand: 31.12.2015). Demgegenüber verfügt Bremen mit 0,671 Mio. Einwohnern

über die geringste Bevölkerung (bei einer Fläche von 420 km²). Auf der kommunalen Ebene liegt Berlin mit einer Fläche von 892 km² und 3.520 Mio. Einwohnern an der Spitze. Demgegenüber ist die Gemeinde Gröde (eine der zehn Halligen in Nordfriesland) mit lediglich neun Einwohnern (bei einer Fläche von 2,52 km²) die bevölkerungsärmste der 11.092 Gemeinden in Deutschland.

Die baltischen Staaten liegen an der Ostsee und grenzen an Russland, Weißrussland und Polen (vgl. Abb. 2). Die Entfernung Berlin–Riga beträgt 843 km (Luftlinie).

Lettland gliedert sich in neun Republik-Städte und 110 Bezirke, die zum Teil aus mehreren Kommunen (Städte, Gemeinden) bestehen. Daneben gibt es fünf Planungsregionen. Das Land weist insgesamt eine Fläche von 64.589 km² auf und verfügt über knapp 2 Mio. Einwohner (Stand: 31.12.2015). Die größte Planungsregion ist Riga mit einer Fläche von 10.439 km² und knapp über 1 Mio. Einwohnern. Demgegenüber ist die Planungsregion Vidzeme zwar flächenmäßig größer (15.245 km²), verfügt aber mit knapp 200.000 Einwohnern über die geringste Bevölkerung. Auf kommunaler Ebene sticht die Hauptstadt Riga hervor (Fläche 304 km², 640.000 Einwohner). Die kleinste Gemeinde Baltinava verfügt über 1.054 Einwohner (bei einer Fläche von 186 km²).

Estland verfügt über drei Verwaltungsebenen. Unterhalb der staatlichen Ebene finden sich 15 Kreise und auf der untersten Ebene 213 Stadt- bzw. Landgemeinden. Als kleinste baltische Republik verfügt Estland über eine Fläche von ca. 45.300 km². Die Einwohnerzahl liegt bei 1,316 Mio. (Stand: 31.12.2015). Der größte Bezirk heißt Harju und verfügt durch die Einbeziehung der Hauptstadt Tallinn über 575.691 Einwohner. Demgegenüber weist der kleinste Bezirk Hiiu gerade einmal 8.582 Einwohner auf. Bei den Kommunen liegt erwartungsgemäß die Hauptstadt mit 413.782 Einwohnern vorne. Die kleinste Gemeinde Püri sah verfügt demgegenüber lediglich 63 Einwohner auf.

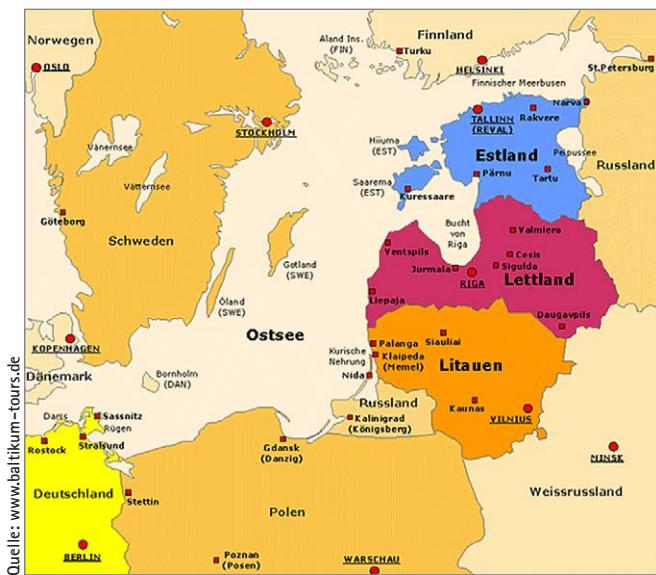


Abb. 2: Übersichtskarte über die baltischen Republiken

In Litauen gibt es seit 2010 keine mittlere Verwaltungs-ebene mehr. Das Land erstreckt sich über 65.286 km² und besitzt 2,848 Mio. Einwohner (Stand: 01.01.2017). Es gibt 60 Gemeinden. Die größte ist die Hauptstadt Vilnius mit 543.207 Einwohnern. Die kleinste trägt den Namen Neringa-Curonian Spit und verfügt über 30.240 Einwohner.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verwaltungsgliederung – wie in den deutschen Ländern – unterschiedlich ist. Im kommunalen Bereich fällt auf, dass die baltischen Republiken über deutlich weniger Gemeinden verfügen. Dadurch ergeben sich trotz der geringeren Landesfläche erheblich größere Gemeindeflächen. Die Durchschnittsfläche pro Gemeinde liegt in Deutschland bei 32 km^2 , in Lettland bei 543 km^2 , in Estland bei 213 km^2 und in Litauen bei 1.088 km^2 . Die größeren Flächen sind sicherlich der geringeren Bevölkerungsdichte geschuldet. Berechnet man die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde, so erhält man für Deutschland ca. 7.400 Einwohner, für Lettland 16.800, für Estland 6.178 Einwohner und für Litauen 47.467 Einwohner. Berücksichtigt man beide Parameter, so weichen vor allem die Zahlen in Litauen deutlich von den deutschen Verhältnissen ab.

3 Planungssystem

Da die planungsbedingten Wertsteigerungen einen erheblichen Anteil an dem entwicklungsbedingten Anstieg der Bodenpreise haben, wird ein kurzer Überblick über die jeweiligen Planungssysteme gegeben.

In Deutschland orientiert sich das Planungssystem grundsätzlich an der Verwaltungsstruktur. Der Bund definiert über die Bundesraumordnung die großräumigen räumlichen Ordnungs- bzw. Entwicklungsgrundsätze. Die Landesentwicklungsprogramme und -pläne stellen die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche

Planung der raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung für das Gebiet eines Bundeslands dar. Diese Planung kann in Regionalplänen entsprechend den spezifischen regionalen Planungsaufgaben konkretisiert werden. Entscheidend für die Entstehung der Wertsteigerungen ist jedoch die kommunale Ebene. Deren Bauleitplanung ist zweistufig. Der Flächennutzungsplan stellt als vorbereitender Bauleitplan die Grundzüge der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet dar. Er dient im Wesentlichen der Integration der unterschiedlichen Planungsinteressen, entfaltet aber noch keine Rechtswirkung gegenüber Privaten. Hierfür bedarf es eines Bebauungsplans, der als verbindlicher Bauleitplan die städtebauliche Ordnung für einzelne Gemeindeteile festsetzt.

Die baltischen Republiken haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten zahlreiche Strukturreformen durchlaufen. Danach obliegt in allen drei Staaten den Kommunen ähnlich dem deutschen Selbstverwaltungsprinzip die Bauleitplanung. Diese umfasst auch regelmäßig eine vorbereitende und eine konkretisierende verbindliche Bauleitplanung. Zudem sind die Gemeinden im Allgemeinen für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur verantwortlich (Jürgenson et al. 2017).

In Lettland gibt es drei Planungsstufen. Die Raumordnung zeigt auf nationaler Ebene räumliche Entwicklungsperspektiven auf, die in die Planungen der nachfolgenden Ebenen mit einbezogen werden müssen. Auf regionaler Ebene werden Leitlinien für die räumliche Entwicklung in Form von Regionalplänen erarbeitet und bewilligt (Warncke 2011). Auf der lokalen Ebene gibt es seit der Novellierung des nationalen Raumordnungsrechts im Jahr 2011 drei unterschiedliche Pläne. Der »comprehensive plan« entspricht im Wesentlichen dem deutschen Flächennutzungsplan. Er spiegelt die langfristige räumliche Entwicklungsplanung für das gesamte Gemeindegebiet wider. Allerdings legt er genau wie der »local plan« die zulässige Nutzung allgemein fest. Der local plan ist eine Zwischenstufe zwischen dem comprehensive plan und dem »detailed plan« und konkretisiert bzw. ergänzt die Planung der obersten Stufe für einzelne Gemeindeteile. Der detailed plan regelt die konkrete Bebaubarkeit der einzelnen Grundstücke und ähnelt daher grundsätzlich dem deutschen Bebauungsplan. Er muss dabei im Einklang mit den Festsetzungen des comprehensive plan bzw. local plan stehen. Er ist die Grundlage für die Entscheidung über Baugenehmigungen und die Genehmigung von Grundstücksteilungen.

Die Struktur in Estland ist ähnlich. Auf den oberen Verwaltungsebenen gibt es einen nationalen Raumordnungsplan und darunter die Bezirkspläne. Auf der kommunalen Ebene unterscheidet man comprehensive plans, »designated spatial plans« und detailed plans. Die comprehensive plans definieren analog zum deutschen Flächennutzungsplan die Grundsätze der räumlichen Entwicklung der Gemeinde. Sie können sowohl für das gesamte Gemeindegebiet als auch für Teile davon verabschiedet werden. Designated spatial plans sind als Er-

gänzung erforderlich, wenn Einrichtungen mit einem signifikanten Umwelteinfluss errichtet werden sollen, die nicht im comprehensive plan vorgesehen sind (z. B. Flughafen, Windpark, Chemiebetrieb). Der detailed plan weist auch in Estland starke Ähnlichkeiten zum deutschen Bebauungsplan auf. Er dient der Konkretisierung des Flächennutzungsplans und als Basis für die Erstellung von Bauplänen.

Wie bereits erwähnt wurde in Litauen die mittlere Verwaltungsebene 2010 abgeschafft. Begrifflich unterscheidet man in Litauen zwischen comprehensive plans, »special plans« und detailed plans. Die beiden erstgenannten Begriffe können sich dabei sowohl auf den nationalen als auch den kommunalen Maßstab beziehen. Der comprehensive plan bestimmt die allgemeine Grundausrichtung der territorialen Entwicklung. Demgegenüber dient der special plan vor allem zur planerischen Vorbereitung von Infrastrukturprojekten und zur Festsetzung von Schutzgebieten. Im Gegensatz zum deutschen Flächennutzungsplan trifft der comprehensive plan bereits alle planerischen Festsetzungen bezüglich der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Bauvorhaben. Daher sind seit der Novellierung des Planungsrechts im Jahr 2014 detailed plans nur noch im urbanen Bereich notwendig, wenn die Festsetzungen des comprehensive plan für ein Bauvorhaben geändert werden müssen.

Insgesamt betrachtet weisen die Planungssysteme vor allem auf der kommunalen Ebene große Ähnlichkeiten auf. Da in den baltischen Republiken zudem die Werkzeuge für die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Wertzuwächse ähnlich ausgestaltet sind, werden diese im folgenden Kapitel gemeinsam betrachtet. Gegebenenfalls wird auf abweichende Regelungen in einzelnen Ländern hingewiesen.

4 Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen

In der Literatur finden sich unterschiedliche Klassifizierungen der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen, die entweder auf dem Zweck der Abschöpfung beruhen oder auf deren Ergebnis. Ein sehr interessantes Einordnungsschema für eine theoretische oder philosophische Analyse wurde von Alterman (2012) entwickelt. Demnach zielen direkte Methoden der Wertabschöpfung darauf ab, einen Teil oder die gesamte Wertsteigerung abzuschöpfen, unter der Prämisse, dass eine rechtliche oder moralische Verpflichtung der Bodeneigentümer existiert, einen Teil der durch öffentliche Investitionen herbeigeführten Wertsteigerungen an die öffentliche Hand zurückzugeben. Demgegenüber haben die indirekten Methoden nicht das Ziel der Abschöpfung »unverdienter Wertsteigerungen«, sondern dienen der Refinanzierung der Entwicklungskosten, d.h. die Ziele hinter den indirekten Maßnahmen sind eher pragmatisch und weniger

ideologisch. Das Problem dieser Klassifizierung liegt darin, dass sich die Einordnung sehr schwierig gestaltet, da die Motivation für die Entstehung von rechtlichen Bestimmungen oftmals unbekannt ist.

Aus diesem Grund wird im Rahmen dieses Artikels die Klassifizierung verwendet, die bereits im Vergleich mit Frankreich und Schweden Anwendung gefunden hat (Hendricks et al. 2017) und die auf das Subjekt der Instrumente abstellt. Diese Klassifizierung fasst die Steuermodelle, die sich auf die gesamte Immobilie beziehen, als indirekte Modelle zusammen. Demgegenüber fallen unter die direkten Modelle alle hoheitlichen und freiwilligen Verfahren, die zur Abschöpfung von Teilen der Wertsteigerungen dienen, sowie die Steuerformen, die sich auf einen spezifischen Teil der Wertsteigerung beziehen (z. B. Versteuerung von Zugewinnen). Generell weisen Länder mit wenigen direkten Modellen höhere Steuersätze bei den indirekten Modellen auf als die Länder, die vor allem direkte Modelle nutzen, um Wertsteigerungen abzuschöpfen.

4.1 Situation in Deutschland

4.1.1 Direkte Methoden

Bezüglich der »unverdienten Wertsteigerungen« konzentrieren sich die deutschen Modelle auf die Bodenwertsteigerungen und lassen private Bautätigkeiten außen vor. Generell ist die Refinanzierung von spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Hand möglich (z. B. Ausbau der lokalen Infrastruktur, Bodenordnung). Andererseits verbleiben planungsbedingte Bodenwerterhöhungen beim Grundstückseigentümer, sofern bei der Baulandentwicklung der klassische hoheitliche Weg über Bauleitplanung und Baulandumlegung beschritten wird. Auf diesen Teil der Wertsteigerung erhalten die Kommunen lediglich über vertragliche Lösungen Zugriff. Dabei ist es von großer Bedeutung, dass die Verträge vor dem Inkrafttreten des Bebauungsplans geschlossen werden, weil die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen sonst bereits Teil des Privateigentums des Grundstückseigentümers geworden sind.

a) Entwicklung gemäß dem Allgemeinen Städtebaurecht des BauGB

Das Baugesetzbuch (BauGB) stellt zahlreiche Instrumente für die Baulandentwicklung bereit. Im Bereich des Allgemeinen Städtebaurechts zählen dazu vor allem die Bodenordnung durch die Umlegung bzw. Vereinfachte Umlegung sowie die Regelungen zur Erschließung des Baulands.

Die Bereitstellung der lokalen Infrastruktur obliegt der Gemeinde. Dazu gehören neben Straßen, Wegen und Plätzen auch Parkflächen und Grünanlagen. Für den nicht anderweitig gedeckten Erschließungsaufwand

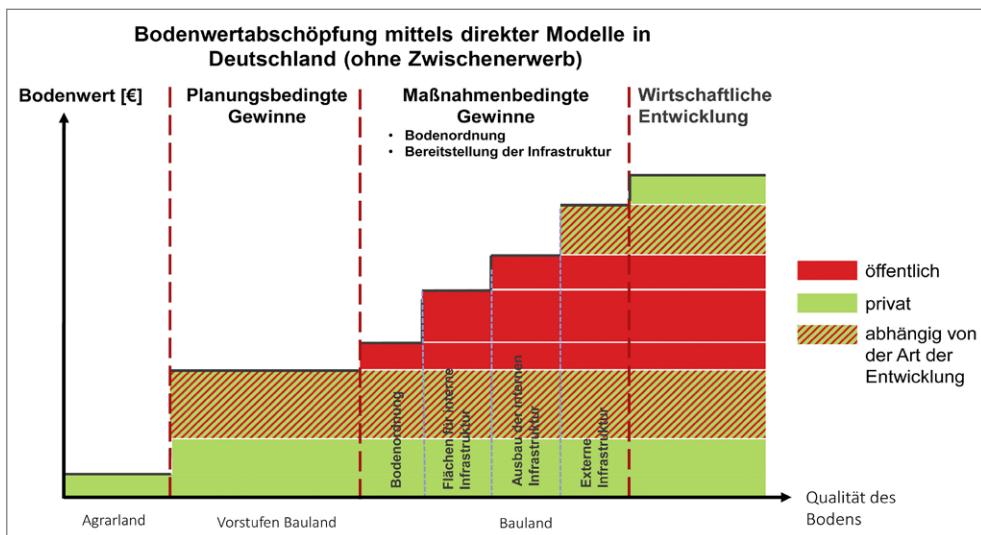


Abb. 3:
Übersicht über die
direkten Modelle zur
Bodenwertabschöpfung
in Deutschland

können Beiträge erhoben werden, wobei die Gemeinde mindestens 10 % des beitragsfähigen Erschließungsaufwands selbst zu tragen hat, sofern sie keine abweichende vertragliche Regelung trifft. Zu den beitragsfähigen Kosten gehören insbesondere der Erwerb und die Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlagen sowie deren erstmalige Herstellung. Die Verteilung der Kosten wird durch die Gemeinde in einer Satzung geregelt (§§ 127 ff. BauGB).

Der klassische Weg der Bodenordnung zur Umsetzung des Bebauungsplans ist die Umlegung. Das zentrale Ziel ist die Bildung von Grundstücken, die nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltet sind. Zudem können der Gemeinde die Flächen für den Ausbau der Infrastruktur bereitgestellt werden. Im Rahmen des Verfahrens wird der sogenannte umlegungsbedingte Wertvorteil abgeschöpft. Dieser setzt sich zusammen aus den Vorteilen der Erschließungs- bzw. Ausgleichsflächenbeitragsfreiheit, der bereits erfolgten Freilegung von Nutzungseinrichtungen und der Freistellung von Rechten, der Verkürzung der Aufschließungszeit sowie der Ersparnis von Nebenkosten des Grundstücksverkehrs. Die besagten Vorteile werden bei der deduktiven Bemessung der Einwurfwerte berücksichtigt. Der Wertausgleich zwischen den Einwurfs- und Zuteilungswerten erfolgt dann entweder in Form einer Baulandzuteilung an die Gemeinde oder in Geld (§§ 45 ff. BauGB).

Somit werden auf diesem Wege 90 % der erschließungsbedingten Bodenwertsteigerungen und 100 % der Werterhöhungen aufgrund der Bodenordnung abgeschöpft.

b) Entwicklung gemäß dem Besonderen Städtebaurecht des BauGB

Das Besondere Städtebaurecht stellt mit der Städtebaulichen Entwicklungs- und der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zwei Instrumente zur Verfügung, deren Anwendung jedoch eng an die gesetzlichen Zulässig-

keitsvoraussetzungen geknüpft ist. Unter anderem muss zunächst geprüft werden, ob sich die Ziele nicht durch »mildere Mittel« erreichen lassen (z.B. Umlegung oder vertragliche Lösungen). Ist die Zulässigkeit gegeben, so wird die gesamte verfahrensbedingte Wertsteigerung abgeschöpft. In der Sanierungsmaßnahme sieht das bodenpolitische Konzept hierfür die Erhebung eines Ausgleichsbetrags vor, während in der Entwicklungsmaßnahme die Bodenwertsteigerung über den Zwischenerwerb der Flächen durch den Entwicklungsträger abgeschöpft wird (§§ 136 ff. BauGB).

c) Kooperative Entwicklung durch Städtebauliche Verträge

Zwischenerwerb

Viele Gemeinden bauen Bodenfonds auf, um für die städtebauliche Entwicklung eine ausreichende Menge Land zur Verfügung zu haben. Die Hauptvorteile dieses Modells sind die absolute Kontrolle über den Kreis der zukünftigen Grundstückseigentümer und die vollständige Abschöpfung des Wertunterschieds zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis. Die Hauptprobleme bestehen demgegenüber in der notwendigen Zwischenfinanzierung und dem Vermarktungsrisiko, d.h. die Gemeinde muss Käufer für die entwickelten Flächen finden. Hinsichtlich der Wahl des optimalen Ankaufszeitpunkts ist zwischen verschiedenen Kriterien abzuwegen. Ein früher Ankauf vor Beginn der Bauleitplanung eröffnet die Möglichkeit, die Flächen zu sehr geringen Preisen zu erwerben. Dafür sind in diesem Fall der Zeitraum der Zwischenfinanzierung und das Vermarktungsrisiko sehr hoch. Kauft man die Flächen hingegen kurz vor dem Beschluss des Bebauungsplans, so sind die Bodenpreise höher, aber dafür der Zeitraum der Zwischenfinanzierung und das Vermarktungsrisiko kleiner.

Zur Entlastung des kommunalen Haushalts setzen einige Gemeinden sogenannte »revolvierende Bodenfonds« ein, d.h. sie verkaufen einen Teil der Grundstücke in öffentlicher Hand, um neue zu erwerben. Aber auch in diesem Fall sind umfangreiche Finanzmittel für die An-

schubfinanzierung notwendig. Der Zwischenerwerb bietet sich daher nur für Gemeinden an, die über die entsprechenden Ressourcen verfügen.

Vertragsmodelle

Eine Alternative zum Zwischenerwerb stellt der Einsatz von städtebaulichen Verträgen im Rahmen der Baulandentwicklung dar. Mögliche Vertragsarten sind in Deutschland in § 11 BauGB geregelt. Unter die Maßnahmenverträge fallen sowohl die Vereinbarung von Planungsleistungen (z.B. Entwurf des Bebauungsplans) als auch die Bodenordnung und die Vorbereitung des Grundstücks für Baumaßnahmen (z.B. Freilegung oder Altlastenentsorgung). Zu den Inhalten von Zielbindungs- bzw. Baurealisierungsverträgen gehören die Regelung der Grundstücksnutzung (z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung), Bestimmungen zur Energieversorgung bzw. zur energetischen Qualität von zu errichtenden Gebäuden, der naturschutzrechtliche Ausgleich und die Deckung des Wohnflächenbedarfs förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen (z.B. die ortsansässige Bevölkerung oder Gruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen). Eine weitere wichtige Art von Verträgen sind die Folgekostenverträge. Sie dienen der Gemeinde zur Deckung von Kosten, die ihr für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind (z.B. Infrastruktureinrichtungen, die nicht nach BauGB refinanzierbar sind).

Bei der Vertragsgestaltung ist sowohl das Koppelungsverbot als auch das Gebot der Angemessenheit zu beachten. Der letztgenannte Rechtmäßigkeitsgrundsatz beschränkt auch die Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Eine prozentuale Festsetzung wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Aus der Literatur, der Rechtsprechung und aus existierenden »Baulandmodellen« lässt sich aber ableiten, dass nach ganz herrschender Meinung eine Abschöpfung von zwei Dritteln der Wertsteigerungen allgemein als zulässig angesehen wird. Darüber hinausgehende Abschöpfungen sind für den Einzelfall zu prüfen (Hendricks 2006).

4.1.2 Indirekte Methoden

In Deutschland lassen sich bei den indirekten Modellen die Grundsteuer und die Grunderwerbsteuer unterscheiden.

a) Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer auf das Eigentum an Grundstücken und deren Bebauung. Die Festsetzung beruht (noch) auf der Grundlage des sogenannten Einheitswerts der Immobilie (Boden- und Gebäudewert). Dieser Wert ist zunächst mit der Steuermesszahl zu multiplizieren, die von der Grundstücksart abhängig ist und im Grundsteuergesetz festgesetzt wird. Daraus ergibt sich

der Grundsteuermessbetrag. Dieser ist im letzten Schritt mit dem Hebesatz zu multiplizieren, der kommunal festgelegt wird. In seiner Entscheidung vom 10.04.2018 hat das Bundesverfassungsgericht diese Form der Berechnung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt. Sie ist bis Ende 2019 neu zu regeln. Als Alternative werden beispielsweise ein Entwurf des Bundesrats aus dem Jahr 2016 diskutiert, der als Basis den Bodenrichtwert und den Kostenwert der Bebauung heranzieht, oder eine reine Bodenwertsteuer, die unter anderem vom Deutschen Mieterbund favorisiert wird. In Bezug auf das hier behandelte Thema ist aber festzuhalten, dass zwar die Ermittlung des Steuerbetrags neu zu regeln ist, am Grundsatz der Besteuerung des Grundeigentums jedoch keine Zweifel bestehen. Zudem soll das Steueraufkommen bei der Neuregelung insgesamt gleich bleiben.

b) Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer, die beim Erwerb eines inländischen Grundstücks oder Grundstückanteils anfällt. Der Steuersatz wird von den Bundesländern festgesetzt und bewegt sich zwischen 3,5 % (in Bayern und Sachsen) und 6,5 % (z.B. in Nordrhein-Westfalen) des Kaufpreises.

4.1.3 Zwischenfazit für Deutschland

In Bezug auf »unverdiente Wertsteigerungen« liegt der Fokus der deutschen direkten Modelle auf der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Außer Betracht bleiben in der Regel sowohl private Bauvorhaben als auch der Anschluss an die Ver- und Entsorgungsnetze (z.B. Gas, Strom, Wasser, Telekommunikation). Diese Vorhaben werden außerhalb des Entwicklungsprozesses durch Verträge des Grundstückseigentümers mit privaten oder öffentlichen Partnern geregelt.

Im Allgemeinen ist die Refinanzierung konkreter Aktivitäten der öffentlichen Hand zur Unterstützung des Entwicklungsprozesses möglich (z.B. Bodenordnung, Bereitstellung der Infrastruktur im Sinne des BauGB). Auf der anderen Seite verbleiben die Planungsgewinne beim Grundstückseigentümer, wenn der hoheitliche Weg der Baulandentwicklung über die Umlegung beschritten wird. Die Kommunen haben daher nur Zugriff auf einen Teil dieser Wertsteigerung, wenn kooperative Vorhaben zur Baulandentwicklung eingesetzt werden. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass die entsprechenden Verträge vor dem Abschluss des Bebauungsplans geschlossen werden. In diesem Fall können bis zu zwei Dritteln der planungsbedingten Wertzuwächse abgeschöpft werden, um weitere entwicklungsbedingte Kosten zu refinanzieren (z.B. Infrastruktur im weiteren Sinne oder Bereitstellung von Wohnflächen für förderungswürdige Bevölkerungsgruppen; Hendricks et al. 2017).

4.2 Situation in den baltischen Republiken

4.2.1 Direkte Methoden

In den baltischen Republiken sind die direkten Methoden von dem Aspekt geprägt, dass die bauliche Entwicklung in der Regel von einem privaten Entwickler initiiert wird, der das komplette zu entwickelnde Gebiet erworben hat (entspricht in etwa dem deutschen Vorhaben- und Erschließungsplan). Die bestehenden gesetzlichen Regelungen erlauben dabei zumindest eine Refinanzierung der Kerninvestitionen (lokale Infrastruktur im engeren Sinne).

Grundsätzlich ist es so, dass die Verantwortung für die Herstellung und den Unterhalt der internen Infrastruktur davon abhängt, wer Eigentümer der entsprechenden Flächen ist. Stehen die Flächen in Eigentum des privaten Entwicklers, so trägt er die Verantwortung für die Realisierung und Kostentragung, andernfalls die Gemeinde. In Estland bedarf es hierfür allerdings einer vertraglichen Regelung. Hier liegt die Erschließungspflicht zur Realisierung des »detailed plan« zunächst bei der Gemeinde. Sie hat hierfür auch grundsätzlich die Kosten zu tragen. Sie kann aber über einen Vertrag sowohl die Realisierung als auch die Kostentragung auf den Investor übertragen. Bezuglich der Unterhaltskosten können ebenfalls Verträge geschlossen werden. Alternativ übertragen die Entwickler in Litauen regelmäßig das Eigentum an den Infrastrukturanlagen an die Gemeinde, die dafür die Unterhaltung übernimmt. Im Falle mehrerer privater Beteiligter ist eine vertragliche Vereinbarung über die Aufteilung der Kosten zu treffen.

Unter den Begriff »externe Infrastruktur« fallen sowohl überörtliche Anlagen wie Hauptstraßen oder größere Parkanlagen als auch die soziale Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten. Diese liegen grundsätzlich im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand. Es gibt jedoch ähnlich wie in Deutschland eine steigende Tendenz, die Investoren an den entwicklungsbedingten Kosten zu beteiligen. Dabei wird teilweise auch auf die planungs-

bedingten Wertsteigerungen zugegriffen. Hierfür werden entsprechende Verträge mit den Investoren geschlossen, auch wenn es an konkreten rechtlichen Regelungen für diese Art von Verträgen mangelt. Es handelt sich daher noch um eine rechtliche Grauzone. In Litauen soll diese Lücke in der Gesetzgebung durch ein neues Infrastrukturgesetz 2019 behoben werden. Im Prinzip ist die Situation mit der Lage in Deutschland vor Einführung der Regelungen zu den städtebaulichen Verträgen in § 11 BauGB vergleichbar. Auch in jener Situation waren vertragliche Regelungen grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln für öffentlich-rechtliche Verträge nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz möglich, aber zur Beseitigung von bestehenden Unsicherheiten über die Grenzen der Zulässigkeit wurden klarstellende Festsetzungen in das BauGB aufgenommen.

Die Bebauung der einzelnen Grundstücke und der Anschluss an die Versorgungsnetze obliegen wie in Deutschland dem Investor bzw. Grundstückseigentümer.

Zugewinne aus Immobilienverkäufen werden in den baltischen Republiken teilweise über eine Kapitalertragsteuer abgeschöpft. Besteuert wird dabei die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis, wobei nachgewiesene Investitionen in werterhöhende Maßnahmen zum Abzug gebracht werden können, d.h. Gegenstand der Besteuerung sind allein die Zugewinne durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Der Steuersatz liegt dabei in Estland bei 20 %, in Lettland bei 15 % und in Litauen bei 21 %. In Estland sind Garten- und Ferienhäuser davon ausgenommen.

4.2.2 Indirekte Methoden

Im Baltikum lassen sich bei den indirekten Modellen die Immobiliensteuer in Lettland und die Grundsteuer in Estland und Litauen unterscheiden. Die Steuereinnahmen fließen komplett in das kommunale Budget.

Die Basis der Besteuerung in Estland und Litauen ist der Bodenwert. Der communal festgelegte Steuersatz variiert im Allgemeinen zwischen 0,1 und 2,5 %. In Litauen

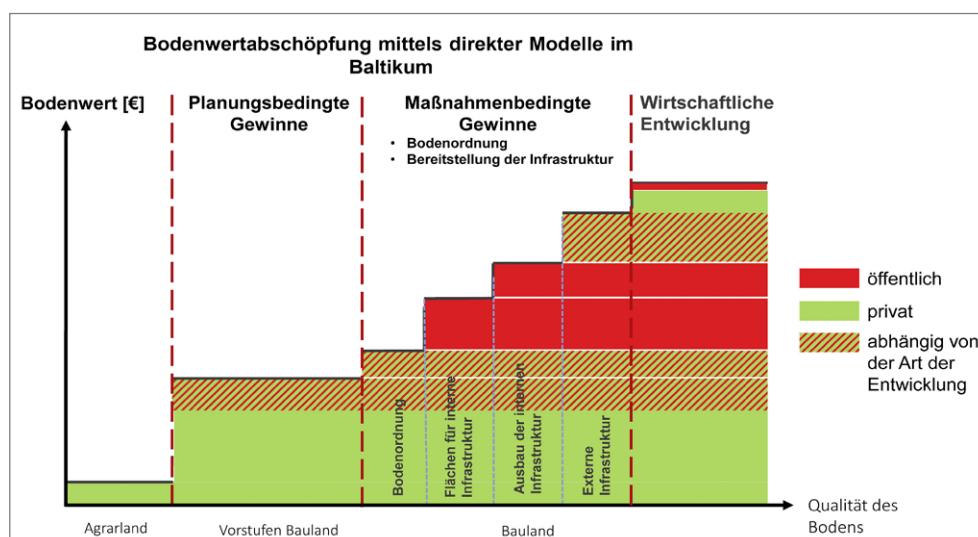


Abb. 4:
Übersicht über die
direkten Modelle zur
Bodenwertabschöpfung
im Baltikum

werden darüber hinaus Steuersätze bis zu 4 % für ungenutzte Grundstücke erhoben. Steuerpflichtig ist grundsätzlich der Eigentümer, in Einzelfällen können aber auch die Besitzer zur Zahlung herangezogen werden.

Die Immobiliensteuer in Lettland wird auf unbewegliche Dinge erhoben, die sich auf lettischem Territorium befinden und nicht ohne Beschädigung transportiert werden können (z. B. Grundstücke und Gebäude). Die Basis der Besteuerung ist der Katasterwert. Die kommunal definierten Steuersätze liegen in einer Spanne von 0,2 bis 3,0 %, wobei der durchschnittliche Wert bei 1,5 % liegt. Die Steuersätze für Wohnbebauung schwanken je nach Wert der Immobilie zwischen 0,2 und 0,6 %. Auch in Lettland werden die höchsten Steuersätze für ungenutzte Grundstücke erhoben. Zur Begleichung der Steuerschuld können sowohl der Eigentümer als auch der Besitzer herangezogen werden (Jürgenson et al. 2017).

4.2.3 Zwischenfazit für das Baltikum

In Bezug auf »unverdiente Wertsteigerungen« liegt der Fokus der baltischen direkten Modelle auf der Refinanzierung der Infrastrukturkosten. Dabei befinden sich die vertraglichen Lösungen im Bereich der externen Infrastruktur weitestgehend in einer rechtlichen Grauzone. Die Wertanteile durch private Bauvorhaben und den Anschluss an die Ver- und Entsorgungsnetze (z. B. Gas, Strom, Wasser, Telekommunikation) werden nur mittelbar bei der Erhebung der Kapitalertragsteuer berücksichtigt.

Im Allgemeinen ist die Refinanzierung konkreter Aktivitäten der öffentlichen Hand zur Unterstützung des Entwicklungsprozesses möglich (Bereitstellung der Infrastruktur im engeren Sinne). Auf der anderen Seite verbleiben die Planungsgewinne regelmäßig beim Grundstückseigentümer bzw. Investor, wobei eine Tendenz besteht, Teile davon zur Refinanzierung der externen Infrastruktur heranzuziehen.

5 Schlussfolgerung und Ausblick

Grundsätzlich sind die Vorgehensweisen zur Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen in Deutschland und dem Baltikum ähnlich. In beiden Fällen ist die Möglichkeit der Refinanzierung der internen Infrastruktur unstrittig. Die Bodenordnungsproblematik stellt sich in den baltischen Republiken häufig nicht, da der Investor vor der Entwicklung sämtliche Grundstücke erwirbt. Die weitere Abschöpfung von Wertvorteilen zur Refinanzierung entwicklungsbedingter Kosten hängt sowohl in Deutschland als auch den baltischen Republiken von vertraglichen Lösungen ab. Deutschland hat diesbezüglich allerdings weit mehr Erfahrung. Die gesammelten Erkenntnisse aus nunmehr fast 30 Jahren beim Einsatz von städtebaulichen Verträgen können für die baltischen

Republiken sehr hilfreich bei der Entwicklung neuer Rechtsvorschriften sein, um diese Art von Verträgen aus der Grauzone herauszuführen und eine rechtssichere Vertragsgestaltung zu gewährleisten.

Andererseits sind in Bezug auf die indirekten Modelle vor dem Hintergrund der anstehenden Neuregelung der Grundsteuer in Deutschland die Erfahrungen von Estland und Litauen mit einer reinen Bodenwertsteuer sehr interessant. Auch hier könnte somit der wissenschaftliche Austausch zu einer Weiterentwicklung der Abschöpfungsmethoden und der zugehörigen Rechtsvorschriften beitragen.

Literatur

- Alterman, R. (2012): Land-Use Regulations and Property Values: The »Windfalls Capture« Idea Revisited. In: Brooks, N., Donaghy, K., Knaap, G.-J. (eds.): The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning. Oxford: Oxford University Press, pp. 755–786.
- De Wolff, H. (2007): The New Dutch Land Development Act as a Tool for Value Capturing. International Conference in Sustainable Urban Areas, 25–28 June in Rotterdam, 2007.
- Hendricks, A. (2006): Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis. Dissertation, TU Darmstadt.
- Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T., Weitkamp, A. (2017): Public Value Capture of Increasing Property Values – What are »Unearned Increments? In: Heppeler, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J. and Kalbro, Th. (eds.): Land Ownership and Land Use Development. Zürich: vdf Hochschulverlag, pp. 257–281.
- Hong, Y.H., Brubaker, D. (2010): Integrating the proposed property tax with the public leasehold system. In: Man, J.Y., Hong, Y.H. (eds.): China's local public finance in transition. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G.K., Hong, Y.H. (2012): Value Capture and Land Policies. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jürgenson, E., Auziņš, A., Burinskienė, M. (2017): Land Value Capture to Promote Local Development in Baltics: A Comparative Study of Estonia, Latvia and Lithuania. Environmental Engineering 10th International Conference, 27–28 of April at Vilnius Gediminas Technical University (Lithuania), 2017.
- Warncke, K. (2011): Die Raumordnung und Landesplanung in Lettland. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 36.

Kontakt

PD Dr.-Ing. Andreas Hendricks
Universität der Bundeswehr München
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg
andreas.hendricks@unibw.de

Dr. Armands Auziņš
Technische Universität Riga, Institut für Bauingenieurwesen und
Immobilienwirtschaft
armands.azins@rtu.lv

Prof. Dr. Marija Burinskienė
Technische Universität Vilnius Gediminas, Fakultät für Städtebau
marija.burinskiene@vgtu.lt

Dr. Evelin Jürgenson
Estnische Universität für Lebenswissenschaften, Fakultät für Geomatik
evelin.jyrgenson@emu.ee