

Die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile – Ein Vergleich der Umsetzung in 29 europäischen Ländern (Teil 2)

Public Value Capture of Increasing Property Values – A Comparison of Implementation in 29 European Countries (Part 2)

Andreas Hendricks | Jean-Marie Halleux | Vida Maliene | Berit Nordahl

Zusammenfassung

Die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile zur Finanzierung von Folgekosten ist von essenzieller Bedeutung, um die notwendigen Haushaltsmittel für andere wichtige Aufgaben wie Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge bereitstellen zu können. Daher wurde in der COST Action »Public Value Capture of Increasing Property Values« die Praxis der Wertabschöpfung in 29 europäischen Ländern untersucht, um die Einführung neuer oder die Optimierung bestehender Werkzeuge zu initiieren. Nachdem in Teil 1 die theoretischen Grundlagen für diese Untersuchung dargestellt wurden, konzentriert sich der zweite Teil auf die Darstellung und Diskussion der Ergebnisse. Trotz unterschiedlicher Instrumente und Ansätze in den beteiligten Ländern zeigt die Analyse, dass sowohl die wiederkehrenden als auch die nicht wiederkehrenden Formen der Wertabschöpfung wesentlich zum Wohl der Allgemeinheit beitragen. Dabei konzentrieren sich die einmaligen Formen vor allem auf die Schaffung der entwicklungsbedingten Infrastruktur, während die wiederkehrenden Formen in der Regel einen breiteren Ansatz verfolgen und die Ausgestaltung mit einem sozialen Profil hinterlegt ist. Andererseits zeigt die Untersuchung aber auch, dass es insbesondere bei den nicht wiederkehrenden Formen der Wertabschöpfung noch viel Raum für Verbesserungen gibt.

Schlüsselwörter: Wertabschöpfung, unverdienter Wertzuwachs, Besteuerung Grundeigentum, soziales Profil, Bauträgerverpflichtung

Summary

Public value capture to finance follow-up costs is essential to provide the necessary budgetary resources for other important tasks such as education, health and social care. Therefore, the COST Action »Public Value Capture of Increasing Property Values« investigated the practice of value capture in 29 European countries in order to initiate the introduction of new tools or the optimisation of existing ones. After presenting the theoretical basis for this investigation in Part 1, this second part focuses on the presentation and discussion of the results. Despite different tools and approaches in the countries involved, the analysis shows that both recurrent and non-recurrent forms of value capture contribute significantly to the common good. In this context, the non-recurrent forms are mainly focused on the creation of development-re-

lated infrastructure, while the recurring forms usually pursue a broader approach and the design is backed by a social profile. On the other hand, the study also shows that there is still much room for improvement in both the recurring and non-recurring forms of value capture.

Keywords: public value capture, unearned benefit, taxing property, social profile, developer obligation

1 Einleitung

Die Verknappung der finanziellen Mittel ist ein europaweites Problem. Sowohl die Länder als auch die Kommunen verfügen über immer weniger Mittel, um alle ihre öffentlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Die Modernisierung der Verwaltung ist eine Möglichkeit, den wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Druck zu verringern, notwendige Strukturreformen zu konzipieren und durchzuführen, bestehende Hindernisse zu beseitigen und Innovationen zu fördern. Die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile (international unter dem Begriff »Public Value Capture« diskutiert) zur Finanzierung der benötigten öffentlichen Infrastruktur ist von essenzieller Bedeutung, um die notwendigen Haushaltsmittel für andere wichtige Aufgaben wie Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge bereitstellen zu können (Hendricks 2020). Das Interesse an diesem Thema hat in jüngster Zeit in Wissenschaft und Praxis exponentiell zugenommen (Vejchodska et al. 2022).

Der vorliegende Beitrag spiegelt zusammen mit dem vorhergehenden ersten Teil die Ergebnisse der COST Action »Public Value Capture of Increasing Property Values« (PuVaCa) wider. Die Hauptideen wurden in einem Buch zusammengetragen (PuVaCa 2022a). Darin wird zunächst die Praxis der Wertabschöpfung in 29 europäischen Ländern dargestellt, um anschließend Gemeinsamkeiten und Unterschiede in einer vergleichenden Analyse herauszuarbeiten. Die Ergebnisse ermöglichen die Verbesserung bestehender Instrumente durch detaillierte Diskussionen mit Experten aus Ländern, die über ähnliche Instrumente verfügen. Andererseits können sich Denkanstöße für Innovationen durch Länder ergeben, die ein völlig anderes Verständnis von Wertabschöpfung haben. Darüber hinaus

kann das Buch das öffentliche Bewusstsein und das Verständnis für das Thema stärken sowie die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern, Politikern, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen fördern.

Das Buch wird ergänzt durch einen Bericht über Strategien für die Einführung neuer oder die Optimierung bestehender Instrumente in 21 Ländern (PuVaCa 2022b). Während das Buch also eher auf die aktuelle Praxis eingeht, konzentriert sich der Bericht auf Vorschläge zur Verbesserung der derzeitigen Situation in der Zukunft. Er soll die Akteure in Verwaltung und Politik inspirieren sowie Chancen und Hindernisse für die Einführung neuer oder die Verbesserung bestehender Instrumente aufzeigen.

2 Methodik und Struktur der Untersuchung

Wie bereits erwähnt, zielten die Untersuchungen innerhalb der COST Action darauf ab, Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Methoden der Wertabschöpfung in den beteiligten Ländern zu ergründen. Intensive Expertenbefragungen haben eine umfassende Analyse der Werkzeuge in 29 Ländern ermöglicht. Die Befragungen wurden im Vorfeld strukturiert durch die Erarbeitung eines theoretischen und methodischen Rahmens in den ersten zwei Kapiteln des Buchs. Diese beiden Kapitel dienen zur Eingrenzung des Begriffs und des Konzepts der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile sowie der Entwicklung eines Systems zur Klassifizierung der entsprechenden Werkzeuge. Diese theoretischen Grundlagen waren Gegenstand des ersten Teils des Beitrags (Hendricks 2023). Der zweite Teil widmet sich nun der Präsentation und Diskussion der Ergebnisse. Kap. 3 fasst in aller Kürze die Ergebnisse des ersten Teils nochmals zusammen. Hierauf aufbauend erfolgt in Kap. 4 eine vergleichende Analyse der nationalen Ergebnisse, die der vorgegebenen Struktur der Länderkapitel folgt. Kap. 5 fasst anschließend die Ergebnisse zusammen.

3 Begriffsdefinition und Klassifizierung der Werkzeuge der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile

Der Untersuchung liegt folgende Definition der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile zugrunde, die im englischen Original verwendet wird, um Ungenauigkeiten durch die Übersetzung zu vermeiden: »The term of public value capture includes all instruments that capture all possible increases of the value of land and buildings, whether they are considered as taxes or not. It focuses primarily on capturing unearned benefits resulting from actions other than the landowner's. The resulting funds may be earmarked for specific purposes (e.g. recovery of development

costs or provision of affordable housing).« (Hendricks et al. 2022)

Die Untersuchungen wurden zudem nach dem nachfolgend dargestellten System zur Klassifizierung der Wertabschöpfungen in vier Kategorien strukturiert. Es wird grundsätzlich zwischen wiederkehrenden und nicht wiederkehrenden Formen der Wertabschöpfung durch die öffentliche Hand unterschieden. Wiederkehrende Formen werden weiter unterschieden in jährliche Zahlungen (z.B. Grundsteuer) und Zahlungen im Falle eines Kaufs/Verkaufs (z.B. Grunderwerbsteuer, Kapitalertragsteuer). Einmalige Formen werden weiter unterschieden in Instrumente, die sich auf einen Faktor der Wertsteigerung konzentrieren (z.B. Erschließungsbeiträge) und Instrumente, die sich auf mehr als einen Faktor beziehen (z.B. Bauträgerverpflichtungen, städtebauliche Verträge). Typische Faktoren der Wertsteigerung (siehe Abb. 1–3, linke Spalte) sind die Erweiterung von Eigentumsrechten (Planung), die Bodenordnung und die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur (Hendricks 2022).

4 Diskussion der Ergebnisse

4.1 Art und Ausmaß der Wertabschöpfung

Die Bewertungen in diesem Abschnitt stützen sich in erster Linie auf die nachstehend aufgeführten Tabellen und Abbildungen. Daher ist es wichtig, zunächst auf die Probleme bei deren Erstellung hinzuweisen. Grundsätzlich unterliegt die Praxis der Wertschöpfung regionalen Disparitäten. Dies kann zum einen aus einer föderalen Struktur der Verwaltungskompetenzen und -zuständigkeiten (z.B. Schweiz, Belgien) oder zum anderen aus Unterschieden in der Wirtschaftskraft resultieren. Prinzipiell korreliert das Niveau der Wertabschöpfung mit der Höhe der Immobilienwerte. Daher wurden für die Bewertungen in den Tabellen fünf Optionen eingeführt, um dem Problem regionaler Unterschiede besser Rechnung zu tragen.

Tab. 1 und Tab. 2 geben einen Überblick über die Art und Intensität der Wertabschöpfung in 29 europäischen Ländern. Die Struktur der Tabellen spiegelt die in Kap. 3 definierte Klassifizierung wider. Es gibt fünf Optionen für die jeweiligen Einträge. Eine Bewertung von 0 bedeutet, dass es keine Instrumente zur Wertabschöpfung in der besagten Kategorie gibt. Die Bewertung 1 steht für Instrumente in der jeweiligen Kategorie, die zwar vorhanden sind, aber nur in sehr geringem Umfang genutzt werden. Im Gegensatz dazu werden bei einer Bewertung mit dem Rating 2 die Instrumente zur Wertabschöpfung gelegentlich und beim Rating 3 regional regelmäßig eingesetzt. Schließlich steht eine Bewertung von 4 für den flächendeckenden und regelmäßigen Einsatz von Instrumenten zur Wertabschöpfung in der betreffenden Kategorie. Wenn es mehr als ein Instrument pro Kategorie gab, hatten die Autoren der nationalen Kapitel die Möglichkeit, durch

Tab. 1: Überblick über die Arten der Wertabschöpfung in den beteiligten Ländern (Länder 1–15)

Overview of types of public value capture in participating countries (countries 1–15)

Classification		Austria	Belgium ⁽¹⁾	Bosnia and Herzegovina	Bulgaria	Croatia ⁽²⁾	Czechia	Estonia	Finland ⁽³⁾	France ⁽⁴⁾	Germany ⁽⁵⁾	Greece ⁽⁶⁾	Hungary ⁽⁷⁾	Israel	Italy	Latvia ⁽⁸⁾
Recurring forms of public value capture	Annual payments	4	1; 2; 4	4; 1	4	1; 2; 4	4	4	4	1	4	4	3	1	3	4
	In case of sale/purchase	4	1; 4	1; 2	4	1; 4	0	4	4	1; 4	4	1; 4	4	4	3; 4	4
Non-recurring forms of public value capture	Focussing on one factor	4	1; 2	4	2	1; 2	3	3	1; 4	4	4	1	1; 4	4	0	4; 2; 3
	Focussing on more than one factor	2	3	3; 1	2	0	1	3	1; 4	4; 2	3; 4	3; 4	0	4	4	0

0 – no instrument, 1 – instrument exists, but its use is very limited, 2 – instrument exists and is used occasionally, 3 – instrument exists and is used on a regular basis at least in some regions, 4 – instrument exists and is used regularly; if there is more than one instrument per category, the range of values should be noted

(1) Annual payments: 1 for personal income tax; 2 for specific municipal taxes; 4 for property tax. In case of sale/purchase: 1 for capital gain tax; 4 for transfer tax. Focussing on one factor: 1 for taxation for rises in values due to planning regulation; 2 for refund and urbanisation taxes related to road works.

(2) Annual payments: 1 for personal income tax; 2 for specific municipal taxes; 4 for real estate taxation. In case of sale/purchase: 1 for capital gain tax; 4 for transfer tax. Focussing on one factor: 1 for taxation for rises in values due to planning regulation; 2 for refund and urbanisation taxes related to road works.

(3) For non-recurring forms of value capture: the instruments are typically optional, one of them is used. Focussing on one factor: 1 for development charge, 4 for land use agreement, assignment and expropriation of land designated as road areas, expropriation and acquisition of areas designated for public purposes and connection charges. Focussing on more than one factor: 1 for special development areas and urban land readjustment, 4 for PLD.

(4) In case of sale: 1 for municipal capital gain tax; 4 for transfer tax. Focussing on more than one factor: 4 social mix obligations; 2 Interim landownership.

(5) Focussing on more than one factor: 3 for cooperative developments by urban contracts; 4 for developments according to the German federal building code.

(6) In case of sale/purchase: 1 for Capital Gains Tax and VAT; 4 for Real Estate Transfer Tax. Focussing on more than one factor: 3 for private planning; 4 for public regulatory planning according to the Greek planning legislation.

(7) Focussing on one factor: 1 for general infrastructure; 4 for water infrastructure.

(8) Focussing on one factor: 4 for implementation of detailed plans concluding "Implementation agreement"; 2 for implementation of public projects, because often it requires covering only development (including administrative) costs; 3 for development fee as it is used in Riga City, and in some other municipalities it appears as comparatively small/insignificant payment. This instrument is not typical in Latvia as only in the capital city of Latvia it is applied for public value capture.

Quelle: Halleux et al. 2022

Fußnoten eine Aufschlüsselung vorzunehmen. In Belgien gab es beispielsweise drei Instrumente in der ersten Kategorie (wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung; jährliche Zahlungen) mit unterschiedlichen Bewertungen. Aus diesem Grund wurde näher angegeben, dass die Bewertung 1 der Einkommensteuer zukommt, während sich die Bewertung 2 auf spezifische kommunale Steuern bezieht und die Bewertung 4 auf die Grundsteuer.

Die Abb. 1 bis 3 geben für die einzelnen Länder an, welche faktorbedingten Wertsteigerungen (Entwicklungspro-

zesse) durch einmalige Instrumente abgeschöpft werden. Bei der Zusammenstellung der Angaben ergab sich allerdings das Problem, dass der Begriff »Public Value Capture« in vielen Ländern nicht definiert ist und in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle spielt. Daher wurden die verschiedenen Instrumente bisher keinem Faktor der Wertsteigerung zugeordnet. Das vorliegende Buch ist der erste Versuch, diese Zuordnung für alle Länder vorzunehmen. Die Bewertung bezieht sich dabei auf den »nationalen Durchschnitt«. Um trotzdem regionale Abweichungen auf-

Tab. 2: Überblick über die Arten der Wertabschöpfung in den beteiligten Ländern (Länder 16–29)

Overview of types of public value capture in participating countries (countries 16–29)

Classification		Lithuania	Malta	North Macedonia	Norway	Poland	Portugal	Serbia	Slovakia	Slovenia	Sweden ⁽⁹⁾	Switzerland	Turkey ⁽¹⁰⁾	Ukraine	UK
Recurring forms of public value capture	Annual payments	2	0	4	3; 4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	In case of sale/purchase	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3-4	4	4	4
Non-recurring forms of public value capture	Focussing on one factor	2	4	4	3; 4	2	2	4	3; 4	4	1; 4	4	3; 4; 4; 2	0	4
	Focussing on more than one factor	3	2	2	0	1	1	1	1; 3	2	3-4	3-4	3	0	3; 4

0 – no instrument, 1 – instrument exists, but its use is very limited, 2 – instrument exists and is used occasionally, 3 – instrument exists and is used on a regular basis at least in some regions, 4 – instrument exists and is used regularly; if there is more than one instrument per category, the range of values should be noted

(9) Focussing on one factor: 1 for public spaces in detailed development plans and national roads; 4 for water and sewage, power supply and district heating.

(10) Focussing on one factor: 3 for Infrastructure fees; 4 for Development Related Fees; 4 for Plan Amendment Charges; 2 for Plan Notes.

Quelle: Halleux et al. 2022

zeigen zu können, wurde die Kategorie »abhängig von der Art der Entwicklung« eingeführt. Dennoch kann es einzelne Entwicklungsprojekte geben, die von dieser pauschalen Darstellung abweichen.

Trotz dieser Einschränkungen bieten die Tab. 1 und Tab. 2 sowie die Abb. 1 bis Abb. 3 sehr interessante Einblicke.

23 von 29 Ländern führen in der ersten Kategorie (wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung; jährliche Zahlungen) Instrumente mit der Höchstnote 4 auf. In der zweiten Kategorie (wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung; bei Verkauf/Kauf) sind es sogar 26 Länder. Demgegenüber sind es in der dritten Kategorie (nicht wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung; bezogen auf einen Faktor) nur 18 und in der vierten Kategorie (nicht wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung; bezogen auf mehr als einen Faktor) nur 9 Länder. Die Durchschnittswerte für die Kategorien sind (basierend auf den höchsten nationalen Rankings für die entsprechenden Kategorien; z.B. 4 für Belgien in Kategorie 1): 3,52 in Kategorie 1, 3,76 in Kategorie 2, 3,14 in Kategorie 3 und 2,34 in Kategorie 4. Die Ergebnisse sind etwas anders, wenn die Berechnung auf dem nationalen Durchschnitt basiert (z.B. 2,3 für Belgien in Kategorie 1): 3,39 in Kategorie 1, 3,50 in Kategorie 2, 2,85 in Kategorie 3 und 2,10 für Kategorie 4.

Dementsprechend lassen sich aus Tab. 1 und Tab. 2 zwei erste wichtige Erkenntnisse ableiten: Die wiederkehrenden

Instrumente der Wertabschöpfung sind weit stärker verbreitet als die nicht wiederkehrenden und die nicht wiederkehrenden Formen beziehen sich häufig auf nur einen Faktor der Wertschöpfung, wie z.B. die technische Infrastruktur. Im Folgenden werden die einzelnen Kategorien einer genaueren Analyse unterzogen.

4.2 Wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung

Instrumente der einmaligen Wertabschöpfung beziehen sich in der Regel auf Bodenwerterhöhungen aufgrund spezifischer Eingriffe (Planung, Bodenordnung, Bereitstellung von Infrastruktur usw.). Demgegenüber beziehen sich wiederkehrende Instrumente häufig auf den Wert der Immobilie insgesamt. Gemäß der vorgegebenen Strukturierung wird zwischen jährlich zu zahlenden Steuern und Abgaben sowie Steuern und Abgaben im Falle eines Verkaufs/Kaufs unterschieden. Was die jährlichen Steuern betrifft, so zeigt die vergleichende Analyse der Länder, dass eine weitere Verfeinerung erforderlich ist. Einerseits gibt es Ansätze, bei denen die Besteuerung über das Mieteinkommen als Teil des persönlichen Einkommens erfolgt. Auf der anderen Seite gibt es Ansätze, bei denen die Besteuerung über das Eigentum an bzw. den Wert der Immobilie erfolgt (Grundsteuer). Die beiden Steueransätze beruhen auf unterschiedlichen Überlegungen:

- **Die Besteuerung von Einkommen aus Immobilien:** Die Besteuerung von Einkünften, die direkt aus einer Immobilie erwirtschaftet werden, hat starke Ähnlichkeiten mit jeder anderen Einkommensteuer: Die Steuer zielt auf den Nettoertrag ab, den eine Immobilie dem Eigentümer erbringt. Der Ertrag kann mit dem Einkommen aus Aktien verglichen werden. Wenn die Immobilie vermietet wird, meldet der Eigentümer den Nettoertrag an die Steuerbehörde, ähnlich wie er das Einkommen aus einer Beschäftigung meldet. Es ist diskutabel, diese Art von Steuer als ein Instrument der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile zu betrachten, weil durch den Bezug auf das Einkommen eine andere Motivation zugrunde liegt als bei den Instrumenten, die sich auf die Wertschöpfung durch Entwicklungsprozesse beziehen. Da diese Form der Besteuerung jedoch von vielen Nationen als Teil der Wertabschöpfung betrachtet wurde, wurde sie auch in die Analyse einbezogen.
- **Die Besteuerung von Eigentum:** Dabei handelt es sich um eine Steuer auf immobiles Vermögen. Wirtschaftlich gesehen handelt es sich um eine Besteuerung des Eigenkapitals, d. h. um eine Steuer, bei der nicht berücksichtigt wird, ob die Immobilie ihrem Eigentümer wiederkehrende Einnahmen erbringt. Diese Form der Besteuerung ist zum Teil umstritten. Auf der einen Seite kann es als ungerecht betrachtet werden, wenn das reine Eigentum besteuert wird, ohne dass daraus Einnahmen generiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Eigentümer eine natürliche Person und reich an Eigenkapital, aber arm an Einkommen ist. Andererseits wird häufig die Anhäufung von Eigentum in wenigen Händen als ungerecht angesehen und diese Form der Besteuerung kann zu einer Umverteilung des Vermögens zu Gunsten der Allgemeinheit beitragen.

Die Wertabschöpfung bei Grundstücks- und Immobilien-transaktionen manifestiert sich ebenfalls in zwei unterschiedlichen Besteuerungsansätzen. Einerseits kann es darum gehen, die Handelstätigkeit als solche zu besteuern. Andererseits kann der Fokus aber auch darauf liegen, einen Teil des Überschusses abzuschöpfen, den der Verkauf einer Immobilie dem Eigentümer erbringt. Der erste Ansatz spiegelt sich in der Grunderwerbssteuer wider. Bei dieser Steuer wird die Immobilie als Ware betrachtet, die wie jede andere Ware gekauft und verkauft wird. Der Steuersatz kann dabei von der üblichen Mehrwertsteuer abweichen und es kann nach Arten von Händlern (z. B. Privater oder Gewerbetreibender) und Immobilien (z. B. Erstwohnsitz oder Zweitimmobilie) differenziert werden. Folglich ist es möglich, der Steuer ein »soziales Profil« zu geben, d. h. sie so zu gestalten, dass beispielsweise eigengenutzte Immobilien bis zu einem bestimmten Grenzwert von der Besteuerung ausgenommen werden, wenn es politisch gewünscht ist. Der zweite Ansatz entspricht in Deutschland der Kapitalertragssteuer. Auch hier können Ausnahmen in Abhängigkeit von der Art des Händlers und der Länge des Behaltezeitraums der Immobilie gemacht werden.

Im Gegensatz zu vielen Steuern, die von übergeordneten Verwaltungsebenen bestimmt und verwaltet werden, hat die kommunale Ebene in der Regel einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Besteuerung von Immobilien. Sie kann daher (einige) dieser Steuern so gestalten, dass sie lokalen Prioritäten dienen. Zudem fließt ein Großteil der Einnahmen aus der Grundsteuer der lokalen Ebene zu. Daher ist sie für die Kommunen von besonderem Interesse.

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Besonderheiten in den teilnehmenden Ländern. Er zeigt, wie verbreitet die verschiedenen Steuern sind, wie sie sich zusammensetzen und ob die Steuern so gestaltet sind, dass sie soziale Aspekte berücksichtigen.

4.2.1 Besteuerung von immobilem Kapital – Grundsteuer

Wie beschrieben, kann bei der Besteuerung von Immobilien zwischen der Besteuerung des Eigentums und der Besteuerung erzielter Erträge differenziert werden. Mit Ausnahme von Kroatien, Malta und teilweise der Schweiz wenden alle Länder in der Untersuchung eine der zwei Besteuerungsformen an. Bei der Grundsteuer unterscheiden einige wenige Länder zwischen Grund und Boden und den Gebäuden, während die meisten Länder die Immobilie als Ganzes besteuern.

Der Steuersatz variiert erheblich zwischen den Ländern, wobei einige Länder die Steuer in Promille bemessen, während andere eine jährliche Steuer von 1 bis 3 % des Wertes der Immobilie erheben. Die baltischen Länder (Lettland, Estland und Litauen) erheben den höchsten Steuersatz. Der Höchstsatz in Lettland beträgt 3 % und in Estland 2,5 %. Litauen erhebt bis zu 4 % für Grundstücke und bezieht auch Straßen und Parks in die Bemessungsgrundlage mit ein.

Wie weiterhin aus der Analyse hervorgeht, ist es üblich, die Steuersätze nach der Nutzung der Immobilie, dem Wert und der Lage zu differenzieren. Es ist jedoch zu beachten, dass der Steuersatz allein eine unzureichende Informationsquelle für die Höhe der Steuer ist. Die Bemessungsgrundlage kann von Land zu Land sehr unterschiedlich sein. In einigen Ländern wird der Marktwert zugrunde gelegt, während andere standardisierte Werte verwenden.

Höhere Besteuerung von ungenutzten Grundstücken

Viele Länder erheben für ungenutztes Land einen höheren Steuersatz. In Nordmazedonien, wo der durchschnittliche Satz niedrig ist (0,1 bis 0,2 % des Immobilienwerts), wird für ungenutztes Ackerland bis zu fünfmal mehr erhoben als für bewirtschaftetes Ackerland. Ähnliche Regelungen gibt es in Finnland, Frankreich, Ungarn, Portugal und Slowenien. In Österreich wird diese spezifische Steuer derzeit nicht erhoben. Andere Länder nutzen die Grundsteuer, um die Nutzung städtischer Grundstücke durch die Eigentümer zu beeinflussen. Sie erhöhen den Steuersatz für unbebaute städtische Grundstücke, um Bodenspekulationen

und eine Unternutzung der Infrastruktur zu verhindern und die Innenentwicklung zu fördern. In beiden Fällen wird die Grundsteuer eingesetzt, um das Verhalten der Grundstückseigentümer im Hinblick auf bodenpolitische Ziele zu beeinflussen.

Soziales Profil

In vielen Ländern beinhaltet das Steuersystem eine soziale Dimension (soziales Profil). Häufig wird unterschieden zwischen eigengenutzten Immobilien und Immobilien, die entweder als Zweitwohnsitz dienen oder vermietet werden. Die Praktiken reichen von einer vollständigen Steuerbefreiung für eigengenutzte Immobilien bis hin zu einer reduzierten Besteuerung (häufig 50 %). Einige Länder gewähren nur dann eine Steuerbefreiung, wenn der Eigentümer die Immobilie sowohl als Hauptwohnsitz nutzt als auch ein gewisses Lebensalter überschritten hat. Andere Länder befreien die Eigentümer von der Grundsteuer, wenn sie das Haus mehr als fünf Jahre lang bewohnt haben. Wieder andere befreien sehr kleine Häuser (weniger als 50 m² Nutzfläche). Slowenien hebt sich durch einen anderen Ansatz in dieser Frage ab. Neben großen Häusern (über 160 m² Nutzfläche) sind auch Neubauten und vollständig renovierte Gebäude von der Steuer befreit. Das Ziel liegt hier allerdings eher in der Ankurbelung der Bautätigkeit als dem Schutz sozial Schwacher. Trotz der unterschiedlichen Regelungen besteht die Gemeinsamkeit darin, dass die Grundsteuer dazu beitragen soll, Einnahmen der Kommunen auf sozialverträgliche Weise zu sichern.

Bedeutung für die kommunalen Einnahmen

Die Grundsteuer ist in den meisten Teilnehmerländern eine willkommene Einnahmequelle für die Kommunen. Zehn der neunundzwanzig Länder erwähnen ausdrücklich, dass diese Steuer in vollem Umfang der Gemeinde zufließt, oder sie verwenden leicht abweichende Formulierungen, um aufzuzeigen, dass die Grundsteuer eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden ist. Nur drei Länder teilen explizit mit, dass die Einnahmen aus dieser Steuer zwischen den Kommunen und höheren Regierungsebenen (regional oder national) aufgeteilt werden.

4.2.2 Besteuerung von Einkünften aus Immobilien

Im Allgemeinen hat die Steuer auf wiederkehrende Einkünfte aus Immobilien Ähnlichkeit mit der Steuer auf Arbeitseinkommen oder Finanzeinkommen: Es handelt sich um Einkünfte des Eigentümers aus Kapital, das er in Immobilien investiert hat. In den meisten Ländern kann der Eigentümer dabei anrechenbare Ausgaben in Abzug bringen. Bei den Steuersätzen liegt Bosnien-Herzegowina mit 10 % des Einkommens am unteren Ende, während Tschechien, Norwegen, Italien und Israel mit Steuersätzen von 15 %, 22 %, 23 bis 26 % bzw. 25 % am anderen Ende der Skala liegen. Die italienische (23 bis 26 %) und die tür-

kische Systematik (15 % für die ersten 24.000 TL Mieteinnahmen, ansteigend auf bis zu 40 % für Mieteinnahmen über 650.000 TL) zeigen eine Differenzierung der Steuersätze auf, die wiederum einem sozialen Profil folgt. Der progressive Steuersatz in der Türkei führt ebenso zu einer höheren Besteuerung hoher Einkommen wie in Italien, wo Haushalte in den unteren Einkommensklassen weniger Steuern auf Einkünfte aus der Vermietung einer Immobilie zahlen als Haushalte in den höheren Klassen.

4.2.3 Besteuerung von Transaktionen von Immobilien

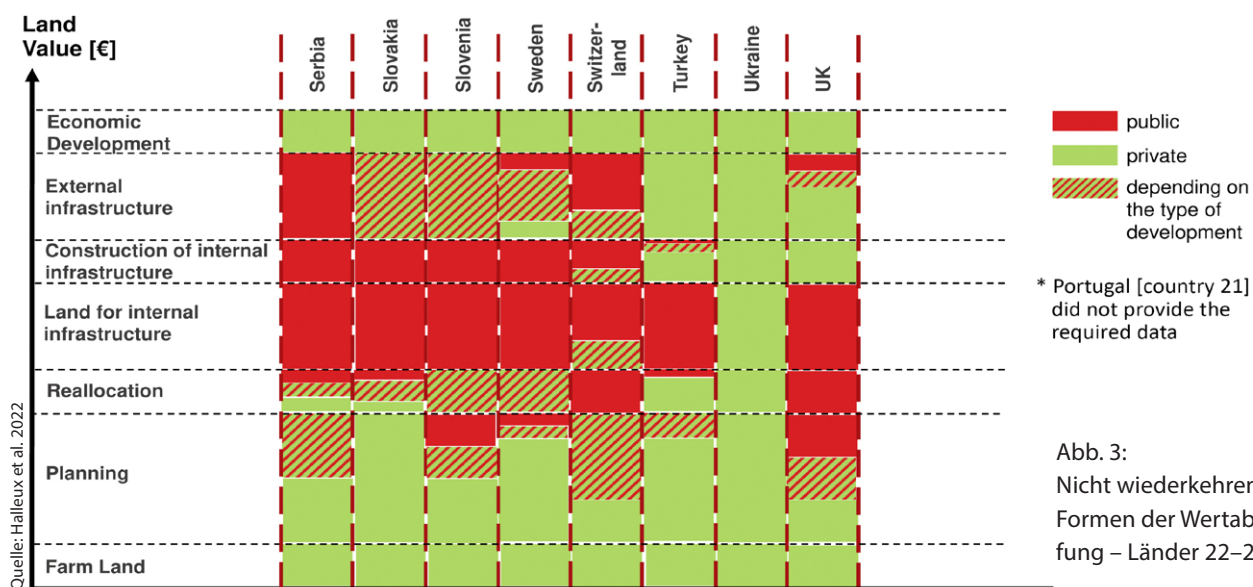
Besteuerung des Wertzuwachses

In fast allen Ländern in der Untersuchung wird der Zugewinn beim Verkauf von Immobilien grundsätzlich besteuert. Dabei hat der Verkäufer in mehr oder weniger allen Fällen die Möglichkeit, die mit dem Verkauf verbundenen Kosten abzuziehen. Kroatien ist das einzige Land, das keine Steuern auf Zugewinne erhebt. Fünf Länder haben keine Angabe zur Höhe des Steuersatzes gemacht. In den übrigen 24 Ländern schwankt der Steuersatz zwischen unter 10 % und bis zu 30 bis 40 % des Mehrerlöses. Häufig sind aber Ausnahmen von der Steuererhebung vorgesehen. In Nordmazedonien gilt die Steuer nur für Haushalte, die vor dem Verkauf weniger als drei Jahre in dem Haus gewohnt haben. In Österreich wird keine Steuer erhoben, wenn der Verkäufer mehr als acht Jahre in dem Haus gewohnt hat. Deutschland hingegen erhebt einen höheren Steuersatz, wenn der Verkäufer innerhalb der letzten fünf Jahre mehr als drei Immobilien verkauft hat. Offensichtlich gestalten die Länder die Steuern so, dass sie Verkäufer von Eigenheimen (Privatverkäufer) schützen und demgegenüber die Steuern für professionelle Händler erhöhen.

Besteuerung des Erwerbs

Die Tschechische Republik ist das einzige Land in der Studie, das diese Steuer nicht erhebt. Sie wurde offenbar abgeschafft, um die Immobilienmärkte während der Covid-19-Krise zu stimulieren. Bei den anderen Ländern kann man unterscheiden zwischen Ländern mit einem einheitlichen Steuersatz und solchen, die den Steuersatz aus sozialen oder regionalen Erwägungen heraus differenzieren. Zur ersten Gruppe gehören Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Norwegen, Polen, Slowenien, die Türkei und die Ukraine. Der Steuersatz variiert erheblich. Der Medianwert liegt bei knapp über 2 % der Verkaufssumme. Am unteren Ende liegt die Ukraine mit 1 %. Im oberen Bereich finden wir Griechenland (3 %) und Bosnien-Herzegowina (5 %). Belgien sticht mit 12,5 % in Wallonien und Brüssel sowie 6 % in Flandern hervor.

Die Mehrheit der Länder (16) gehört zu der Gruppe, die unterschiedliche Steuersätze verwendet. Österreich wendet zum Beispiel einen progressiven Satz an, der von 0,5 bis 3 % reicht. Im Vereinigten Königreich gilt die gleiche



Praxis. Dort wird der höchste Satz für die teuersten Objekte angewandt. Das Gleiche gilt für Italien, wo Luxusimmobilien mit einem Satz von 9 % besteuert werden, während die preiswerteren Objekte mit 2 % belastet werden. Einige Länder differenzieren die Steuer nicht nur nach dem Preisniveau, sondern auch nach der Art des Käufers der Immobilie. Serbien befreit 40 m² der Nutzfläche einer Immobilie und weitere 15 m² für jedes Haushaltsmitglied von der Transaktionssteuer. Schweden unterscheidet zwischen natürlichen Personen und Unternehmen und erhebt 1,5 % der Verkaufssumme von Käufern, die natürliche Personen sind, und 4,25 % von gewerblichen Händlern.

4.3 Nicht wiederkehrende Formen der Wertabschöpfung

Gemäß der vorgegebenen Klassifizierung können einmalige Formen weiter unterschieden werden in Instrumente, die sich auf einen Faktor der Wertsteigerung konzentrieren, und Instrumente, die sich auf mehr als einen Faktor beziehen (s. Kap. 3). Es ist augenfällig, dass der Schwerpunkt der teilnehmenden Länder auf der Refinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Entwicklungsgebiet liegt (vgl. Abb. 1–3). Diese Form der Wertabschöpfung kann somit als Herzstück der wiederkehrenden Formen betrachtet werden und sie diene in einigen Ländern auch als Keimzelle für die Einführung weiterer Instrumente.

Finanzierung der technischen Infrastruktur

Grundsätzlich können sowohl Bauträger als auch die ursprünglichen Grundeigentümer mit jeweils definierten Verantwortlichkeiten an der Herstellung bzw. der Finanzierung der Infrastrukturanlagen beteiligt werden.

Nach der durchgeführten Analyse können die untersuchten Länder in Abhängigkeit von der Finanzierungsverantwortung in zwei Gruppen eingeteilt werden. In den folgenden Ländern ist grundsätzlich der Grundstückseigentümer für die Finanzierung der gesamten oder nahezu der gesamten technischen Infrastruktur im Entwicklungsgebiet verantwortlich: Österreich, Belgien, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Israel, Norwegen, Schweden, Schweiz und Lettland (Gruppe 1). Der Beitrag wird in der Regel in Form von Gebühren gezahlt, die sich an den Kosten für die Bereitstellung der technischen Infrastruktur orientieren. Es ist hervorzuheben, dass diese Länder über gut etablierte Planungstraditionen verfügen.

Auf der anderen Seite gibt es Länder, in denen grundsätzlich der Bauträger zum Grundstückseigentümer wird und für die Herstellung bzw. Finanzierung der technischen Infrastruktur verantwortlich ist. Diese Verpflichtung wird in der Phase der Planung bzw. Baugenehmigungserteilung vereinbart. Zu den Ländern, in denen diese Praxis weit verbreitet ist, gehören Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Malta, Nordmazedonien, Polen, Serbien, die Slowakei, Slowe-

nien, die Tschechische Republik, die Türkei und das Vereinigte Königreich (Gruppe 2).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Länder der Gruppe 1 die Entwicklung eher über die kommunale Planung steuern, während die Entwicklung in den Ländern der Gruppe 2 eher »reaktiv« auf von (privaten) Bauträgern initiierte Projekte erfolgt.

Bauträgerverpflichtungen

Das bedeutendste Instrument, das sich regelmäßig auf mehr als einen Faktor der Wertschöpfung bezieht, sind Bauträgerverpflichtungen (»developer obligations«). Diese schöpfen in der Regel eine Kombination der Gewinne aus Planung, Bodenordnung und Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur ab, um damit entwicklungsbedingte Kosten zu refinanzieren (z.B. technische, grüne und soziale Infrastruktur oder Schaffung von bezahlbarem Wohnraum). Dieses Instrument findet Anwendung in Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Israel, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Nordmazedonien, Norwegen, der Slowakei, Slowenien, Schweden, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich. Die Anwendung erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Obwohl die Details von Land zu Land unterschiedlich sind, lassen sich einige Allgemeinheiten finden. Die Bauträgerverpflichtungen beruhen in der Regel auf Verhandlungen zwischen der öffentlichen Hand und dem Bauträger und die entsprechenden Verträge werden vor der notwendigen Schaffung des Baurechts geschlossen. Der Bauträger kann dabei oftmals wählen, ob er verpflichtende Bauleistungen selbst erbringt oder ob er seinen Verpflichtungen in Geldform nachkommt.

Zudem haben die Fallstudien gezeigt, dass sich ein stringent Planungs- und Finanzierungssystem und alternative hoheitliche Mittel der Wertabschöpfung förderlich auf den Abschluss von Verträgen über Bauträgerverpflichtungen auswirken. So verfügt beispielsweise Finnland über einige Möglichkeiten des öffentlichen Zwangs, die zwar selten zum Einsatz kommen, aber als Drohkulisse die Verhandlungsbereitschaft der Bauträger erhöhen.

Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, war die Erstellung der Abb. 1–3 für viele Länder problematisch. Das liegt daran, dass die Wertabschöpfung nur in wenigen Ländern (z.B. Deutschland, England und Israel) mit einer durchgreifenden Berechnung der Wertsteigerung hinterlegt ist. In den meisten Ländern knüpfen die Bauträgerverpflichtungen an die geschaffene Wohn- bzw. Nutzfläche an und es ist eine Pauschale pro Quadratmeter zu bezahlen. Die Wertabschöpfung findet somit in einer Art »black box« statt, wodurch sich zwei Nachteile ergeben. Zum einen kann die Angemessenheit der Verpflichtungen nicht beurteilt werden. Dementsprechend kann der Investor über Gebühr oder unzureichend belastet werden. Die Gefahr des Überstrapazierens des Instruments ist insbesondere dann gegeben, wenn sich das Anwendungsspektrum laufend erweitert. So dienen die Bauträgerverpflichtungen

zunächst vor allem der Refinanzierung von Infrastruktur, dann kam die Schaffung bezahlbaren Wohnraums hinzu und momentan wird häufig über die Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel diskutiert. Zum anderen ist die Anwendung der gleichen Pauschale pro Quadratmeter auf verschiedene Entwicklungsprojekte zwar auch eine Form von Gleichbehandlung, aber gerechter ist die Abschöpfung des gleichen Prozentsatzes der Gewinne. Daher stellt die Einführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eine wesentliche Option für die Verbesserung der Wertabschöpfung in vielen Ländern dar.

Abschöpfung Planungsgewinne

Eine weitere Auffälligkeit in den Abb. 1–3 ist die internationale Zurückhaltung bei der Abschöpfung der Planungsgewinne. Hier gibt es kaum durchgreifende Regelungen auf nationaler Ebene und auch die regionalen Anwendungsfälle belassen den Grundstückseigentümern häufig mehr als die Hälfte der Planungsgewinne. Dementsprechend liegt besonderes in diesem Bereich eine Optimierungsmöglichkeit der Wertabschöpfung für viele Länder.

5 Zusammenfassung und Fazit

Vergleicht man die Ansätze und Praktiken der Wertabschöpfung in den einzelnen Ländern, so kann man zunächst feststellen, dass diese sehr unterschiedlich sind. Andererseits lässt sich grundsätzlich festhalten, dass in den meisten Ländern sowohl die wiederkehrenden als auch die nicht wiederkehrenden Instrumente der Wertabschöpfung einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben leisten.

Weiter verbreitet sind dabei die wiederkehrenden Instrumente. Bei ihnen stehen die Grundsteuer und die Besteuerung der Transaktion von Immobilien im Vordergrund. Die Praxis der Länder zeigt, dass beide Steuerarten weiter differenziert werden können: Bei der Grundsteuer ist es sinnvoll, zwischen der Grundsteuer als Steuer auf das Eigenkapital (oder das Vermögen) einerseits und der Steuer auf das (Netto-)Einkommen aus einer Immobilie andererseits zu unterscheiden. Bei der Besteuerung der Transaktion kann differenziert werden zwischen Besteuerung des Wertzuwachses und Besteuerung des Erwerbs. Die Stichprobe hat gezeigt, dass diese Steuern in mehr oder weniger allen 29 Ländern dieser Studie eine Umverteilungsfunktion haben und der Ausgestaltung regelmäßig ein soziales Profil zugrunde liegt, wodurch bestimmte Eigentümergruppen steuerlich entlastet bzw. von der Steuer befreit werden. Trotz dieser Ausnahmen bildet die Grundsteuer eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen.

Die einmaligen Instrumente sind vor allem für die Schaffung einer qualitativ hochwertigen technischen Infrastruktur von großer Bedeutung. Mehr oder weniger alle Länder erwarten von den Bauträgern und/oder Grund-

eigentümern die Finanzierung der entwicklungsbedingten technischen Infrastruktur und viele Länder in dieser Stichprobe verlangen zudem einen Beitrag zur grünen und sozialen Infrastruktur. Die vorherrschende Logik ist dabei die Kostendeckung, die durch Sachleistungen oder finanzielle Beiträge erfolgen kann.

Die Abschöpfung »unverdienter Wertzuwächse« ist grundsätzlich ein wichtiger Motivationsfaktor für die Wertabschöpfung und dient der rechtsphilosophischen Rechtfertigung (Hendricks 2023). Der Gedanke tritt allerdings in vielen Ländern nicht zutage. Das zeigt sich in der Seltenheit von Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Damit einher geht auch der Sachverhalt, dass der kommunale Zwischenerwerb selten als Instrument der Wertabschöpfung eingesetzt wird. Die Verbesserung der Wissensbasis als auch des Instrumentariums kann daher erheblich zu einer Optimierung der Wertabschöpfung und damit zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen. Das gilt insbesondere für eine Verbesserung der Abschöpfung planungsbedingter Wertvorteile, die momentan in den meisten Ländern komplett oder zum großen Teil den Grundeigentümern verbleiben. Im Ergebnis würden den Gemeinden damit mehr finanzielle Mittel für andere wichtige Aufgaben wie Bildung, Kultur und Gesundheit verbleiben.

Der von der COST Action PuVaCa angeregte öffentliche Diskurs kann die Weiterentwicklung der nicht wiederkehrenden Instrumente der Wertabschöpfung befruchten. Diese sind relativ neu und könnten davon profitieren, besser auf die Idee einer sozial gerechten Stadt zugeschnitten zu werden. In Bezug auf das Ziel 11 für nachhaltige Entwicklung der UN (nachhaltige Städte und Gemeinden) haben die Länderkapitel gezeigt, dass es durchaus Raum für eine Verfeinerung dieser Instrumente gibt.

Literatur

- Halleux, J.-M., et al.(2022): Conclusion. In: Halleux, J.M., Hendricks, A., Nordahl, B., Maliene, V. (eds.): Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe. vdf Hochschulverlag, Zürich, 267–285.
- Hendricks, A. (2020): Public Value Capture – An Opportunity to Improve the Economic Situation of African Municipalities. In: De Vries, W.T., Bugri, J.T., Mandhu, F. (eds.): Responsible and Smart Land Management Interventions: An African Context. CRC Press – Taylor & Francis Group, 251–262.
- Hendricks, A. (2022a): Classification of Tools for the Capture of the Surplus Value of Developed Building Land. In: Halleux, J.M., Hendricks, A., Nordahl, B., Maliene, V. (eds.): Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe. vdf Hochschulverlag, Zürich, 25–33.
- Hendricks, A., et al.(2022b): Terminology and Concept Clarification. In: Halleux, J.M., Hendricks, A., Nordahl, B., Maliene, V. (eds.): Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe. vdf Hochschulverlag, Zürich, 17–24.
- Hendricks, A. (2023): Die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile – Ein Vergleich der Umsetzung in 29 europäischen Ländern (Teil 1). In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2023, 148. Jg., 108–115. DOI: 10.12902/zfv-0423-2023.

- PuVaCa (2022a): Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe. vdf Hochschulverlag, Zürich. Printversion: ISBN 978-3-7281-4146-0. Frei verfügbarer Download: DOI: <https://doi.org/10.3218/4147-7>.
- PuVaCa (2022b): Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe – Report on strategies for the implementation of new tools of public value capture or the optimization of existing tools. https://puvaca.eu/wp-content/uploads/2022/12/Implementation_Report_complete.pdf, letzter Zugriff 02/2023.
- Vejchodska, E., et al. (2022): Bridging land value capture with land rent narratives. In: Land Use Policy, Vol. 114, DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105956.

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.

Kontakt

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

Jean-Marie Halleux
University of Liege
Department of Geography
Quartier Village, clos Mercator 3, 4000 Liège 1, Belgium
jean-marie.halleux@uliege.be

Vida Maliene
Liverpool John Moores University
School of Civil Engineering and Built Environment
Faculty of Engineering and Technology
Byrom Street, Liverpool, L3 3AF, United Kingdom
v.maliene@ljmu.ac.uk
und
Vytautas Magnus University Agriculture Academy
Department of Land Management and Geomatics
Faculty of Engineering
Studentu 11, Akademija, LT-53361, Kaunas distr, Lithuania

Berit Nordahl
Oslo Metropolitan University
Institute for Urban and Regional Research
Postboks 4 St. Olavs plass, 0130 Oslo, Norway
beriir@oslomet.no