

Die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile – Ein Vergleich der Umsetzung in 29 europäischen Ländern (Teil 1)

Public Value Capture of Increasing Property Values – A Comparison of Implementation in 29 European Countries (Part 1)

Andreas Hendricks

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. In diesem Beitrag werden die theoretischen Grundlagen für diese Untersuchung dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der begrifflichen Eingrenzung und der Klassifizierung der Werkzeuge für die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile.

Schlüsselwörter: Definition Wertabschöpfung, unverdienter Wertzuwachs, Klassifizierung Wertabschöpfung, Bauträgerverpflichtung, Grundsteuer

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. This paper presents the theoretical basis for this research. The focus is on the conceptual delimitation and classification of tools for public value capture.

Keywords: *Definition public value capture, unearned benefit, classification public value capture, developer obligation, real estate tax*

1 Einleitung

»There is nothing more important for the progress of our economies than good regulations. By good regulations is meant the sort that serves to enhance the wellbeing of the community at large« (OECD 2015).

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 notwendigen 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). In der aktuellen Literatur herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass Wertsteigerungen aus der Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastruktur abzuschöpfen sind. Obwohl dies zum Teil auf politischen Widerstand stößt, gilt grundsätzlich das Gleiche für Wertvorteile aus Planungsentscheidungen (Fernandez Milan et al. 2016).

In den meisten Industrie- und Entwicklungsländern zielt die öffentliche Flächennutzungsplanung und Stadtentwicklung darauf ab, ein Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Interessen an Grund und Boden herzustellen. Die Regelungen in diesem Spannungsverhältnis werden dabei geprägt durch das unterschiedliche rechtliche, politische, institutionelle, wirtschaftliche und kulturelle Umfeld, das sich in den jeweiligen Ländern historisch entwickelt hat (Condessa et al. 2018). Es kann daher auch keine »one size fits all«-Lösung für alle europäischen Länder geben, sondern die Ansätze zur Wertabschöpfung sind an die nationalen Gegebenheiten anzupassen.

Der vorliegende Artikel spiegelt zusammen mit dem folgenden zweiten Teil die Ergebnisse der COST Action »Public Value Capture of Increasing Property Values« (PuVaCa) wider. Bei einer COST Action handelt es sich generell um ein europäisches Netzwerkprojekt zu einem bestimmten Thema. Der offizielle Start der oben genannten COST Action war im August 2018. Das Netzwerk der Antragsteller war recht klein. Es umfasste neun Wissenschaftler aus sieben Ländern. In den nachfolgenden Jahren ist das Netzwerk erheblich gewachsen. Es umfasste am Ende (Februar 2023) mehr als 100 Wissenschaftler aus 41 Ländern,

darunter viele Mitglieder der EALD (European Academy of Land Management and Development) und der PLPR (International Academic Association on Planning, Law and Property Rights).

Die Hauptergebnisse 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 finden. 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. Der vorliegende Beitrag (Teil 1) geht daher auf diese ersten zwei Kapitel des Buchs ein, während sich ein nachfolgender Artikel (Teil 2) der Präsentation und Diskussion der Ergebnisse widmet.

Kap. 3 des Beitrags (erstes Kapitel des Buchs) dient zur Begriffsdefinition und zur Zuordnung der Bodenwertsteigerung zu bestimmten Einflussfaktoren. Typische Faktoren sind die Erweiterung von Nutzungsrechten (Planung), Bodenordnung und die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur. Kap. 4 (zweites Kapitel des Buchs) behandelt die Klassifizierung der Werkzeuge. Dabei wird im Wesentlichen zwischen wiederkehrenden und nicht-

wiederkehrenden Werkzeugen unterschieden. Die Ergebnisse dieser theoretischen Vorarbeiten werden abschließend in Kap. 5 zusammengefasst.

3 Begriffsdefinition und Konzept der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile

3.1 Unterschiedliche Bezeichnungen unter dem Oberbegriff »Public Value Capture«

Unter dem Oberbegriff »public value capture« (hier und im Folgenden werden die Begriffe und Definitionen im englischen Original verwendet, um Ungenauigkeiten durch die Übersetzung zu vermeiden) werden in der internationalen Literatur verschiedene Konzepte und zahlreiche oftmals ähnliche und überlappende Begriffe benutzt (Munoz-Gielen 2014).

Eine erste umfassende Darstellung zu diesem Thema stammt von Alterman (2012). »Betterment« ist demnach ein Begriff, der vor allem in Großbritannien und den zugehörigen ehemaligen Kolonien verwendet wird für Bodenwertsteigerungen aufgrund von Planungsentscheidungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand. »Unearned increment« wird international allgemein für Bodenwertsteigerungen verwendet, die auf öffentlichen Maßnahmen oder der allgemeinen Wertentwicklung beruhen, aber nicht auf Maßnahmen des Grundeigentümers zurückzuführen sind. Die Bezeichnung »unearned« liefert das rechtsphilosophische Fundament zur Rechtfertigung der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile. »Plus value« (plusvalías) ist vor allem in spanischsprachigen Ländern der Oberbegriff für »betterment« und »unearned increment«. »Windfalls« und »givings« sind keine stehenden Rechtsbegriffe, werden aber in den USA häufig synonym für »unearned increment« benutzt. Andere Autoren gebrauchen auch die Bezeichnungen »added value« oder »development value« (Vejchodska et al. 2022).

Munoz-Gielen (2014) unterscheidet zwischen »cost recovery«, »value capturing« und »creaming off plus values«. Der erstgenannte Begriff bezieht sich auf die Refinanzierung der öffentlichen Infrastruktur (einschließlich der Schaffung bezahlbaren Wohnraums). Der zweite Begriff bezieht sich demgegenüber auf die Abschöpfung von Wertvorteilen, die sich aus öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur ergeben. Der dritte Begriff wird verwendet, wenn die Wertabschöpfung ohne Bezug zu den Kosten bzw. Investitionen erfolgt.

»Land value capture« ist ein anderer oft gebrauchter Begriff. Er bezieht sich auf den bodenpolitischen Ansatz, dass Bodenwertsteigerungen aufgrund öffentlicher Investitionen oder anderer hoheitlicher Handlungen abgeschöpft werden sollten, um sie der Gemeinde zur Refinanzierung oder für Investitionen bereitzustellen. Diese Ansatz, der auch unter »value sharing« bekannt ist, beruht auf dem

Gedanken, dass Wertsteigerungen aufgrund von Aktionen der öffentlichen Hand der Allgemeinheit zur Verfügung stehen sollten (Land Portal 2020). Dabei werden die Bezeichnungen »site value«, »location value« und »land value« in der diesbezüglichen Literatur nebeneinander verwendet (Fernandez-Milan et al. 2016). Es besteht allgemeine Einigkeit in der Literatur, dass »land value capture« nicht die Bodenwertsteigerungen durch Maßnahmen des Grundeigentümers einschließt. Zum Teil wird in der Literatur diskutiert, ob Bodenwertsteigerungen durch Maßnahmen Dritter (weder öffentliche Hand noch Grundeigentümer) oder durch die allgemeine Wertsteigerung einbezogen werden sollten. Zudem wird diskutiert, inwiefern Ansätze der Besteuerung unter den Begriff »land value capture« fallen (Munoz-Gielen und van der Krabben 2019).

In den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird häufig der Begriff »land rent« verwendet. Es handelt sich dabei um einen Zahlungsstrom, der mit der Verpachtung oder dem Verkauf von Grund und Boden verbunden ist und nicht durch den Einsatz von Arbeit oder Kapital bedingt ist. Die Literatur in den Wirtschaftswissenschaften befasst sich generell mit Themen wie der Effizienz der Bodenwertbesteuerung (z. B. Preisneutralität, Optimierung der Bodennutzung) und Verteilungseffekten (Vejchodska et al. 2022).

Generell kann man sagen, dass die Bezeichnung »public value capture« über den Begriff »land value capture« hinausgeht und auch allgemein breiter interpretiert wird als in dem Konzept von Munoz-Gielen (2014). Dieses weitere Verständnis wird im folgenden Abschnitt auf der Basis bestehender Begriffsdefinitionen konkretisiert.

3.2 Definition des Begriffs »Public Value Capture«

In der Literatur ist der Begriff »public value capture« nach wie vor ein offener Begriff, der auf unterschiedliche Weise definiert und verwendet wird.

Nach Ansicht von Offermans und van de Velde (2004) ist »value capturing« ein Sammelbegriff für Instrumente zur direkten oder indirekten Abschöpfung von steigenden Boden- oder Immobilienwerten, sofern die Wertsteigerung auf öffentlichen Maßnahmen beruht. Die somit gewonnenen finanziellen Mittel können zur Refinanzierung der öffentlichen Maßnahmen genutzt werden (z. B. notwendige Infrastruktur; Slegtenhorst 2013, van der Krabben und Needham 2008).

Laut Huisman (2006) zielt »value capturing« darauf ab, die Begünstigten dazu zu bringen, einen Beitrag zu Maßnahmen zu leisten, von denen sie später profitieren. Das bedeutet, dass der künftige Nutzen/Gewinn eines Projekts erfasst wird, um die aktuellen Kosten zu decken (z. B. ein neuer Tunnel oder eine U-Bahn-Linie, Slegtenhorst 2013).

Slegtenhorst (2013) nutzt beide Konzepte, um ihre eigene Definition abzuleiten: »Value capturing is a set of instruments. It targets creation of value for different parties, caused by a measure of public action. The increase in value

can be captured with these instruments to cover costs.« In ähnlicher Weise assoziieren Valtonen et al. (2018) »public value capturing« mit einer breiten Palette von Werkzeugen, die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen, um einen Teil des Bodenwertzuwachses abzuschöpfen.

Es sollte betont werden, dass sich die Arbeit von Slegtenhorst (2013) auf Instrumente der indirekten Wertabschöpfung zur Finanzierung von Investitionen in Straßeninfrastrukturprojekte bezieht. Dies könnte der Grund dafür sein, dass sich alle von der Autorin verwendeten Definitionen auf die Kostendeckung dieser Projekte konzentrieren. Für eine umfassende Diskussion und Analyse ist dies jedoch ein zu begrenztes Verständnis von »public value capture«.

Einen umfassenderen Ansatz verfolgt Havel (2017) basierend auf Alterman (2012): »The term value capture is used to cover any type of policy or legal instrument whose purpose is to tap any form of unearned increment, regardless of the cause of value rise.«

Eine ähnliche Definition findet sich bei Ingram und Hong (2012a): »Privately funded improvements by landowners increase the value of their land and property, as do other changes such as growth of the surrounding population and neighbourhood economic activity, public investments in infrastructure, the provision of public services and planning and land use regulations. Value capture focuses on realizing as public revenue (through taxes, fees, or in-kind services) some portion of the increase in land value that stems from these latter changes.«

Eine dritte vergleichbare Definition findet sich bei Smolka (2013): »The notion of value capture is to mobilize for the benefit of the community at large some or all of the land value increments (unearned income or plusvalias) by actions other than the landowner's, such as public investments in infrastructure or administrative changes in land use norms and regulations.«

Alle oben genannten Definitionen konzentrieren sich auf den Kerngedanken der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile: die Abschöpfung unverdienter Wertzuwächse, die auf (insbesondere öffentlichen) Maßnahmen beruhen und nicht auf Maßnahmen privater Akteure (Grundstückseigentümer oder Immobilienentwickler). Sie sind vor allem nützlich, um einmalige, direkte Formen der Wertabschöpfung zu diskutieren (z. B. durch städtebauliche Verträge; international diskutiert unter dem Stichwort »developer obligations«). Will man allerdings die verschiedenen Formen der Besteuerung in die Diskussion einbeziehen, so sind in den Basiswerten der Berechnung häufig die baulichen Anlagen enthalten, die dem privaten Umfeld zuzurechnen sind.

Aus diesem Grund ist es wichtig, die umfassendere Definition von Munoz-Gielen und van der Krabben (2019) hervorzuheben, die eine breitere vergleichende Analyse der europäischen Instrumente zur Wertabschöpfung ermöglicht. »The generic term public value capture includes all instruments that capture all possible increases of the value of land and buildings, whether they are considered

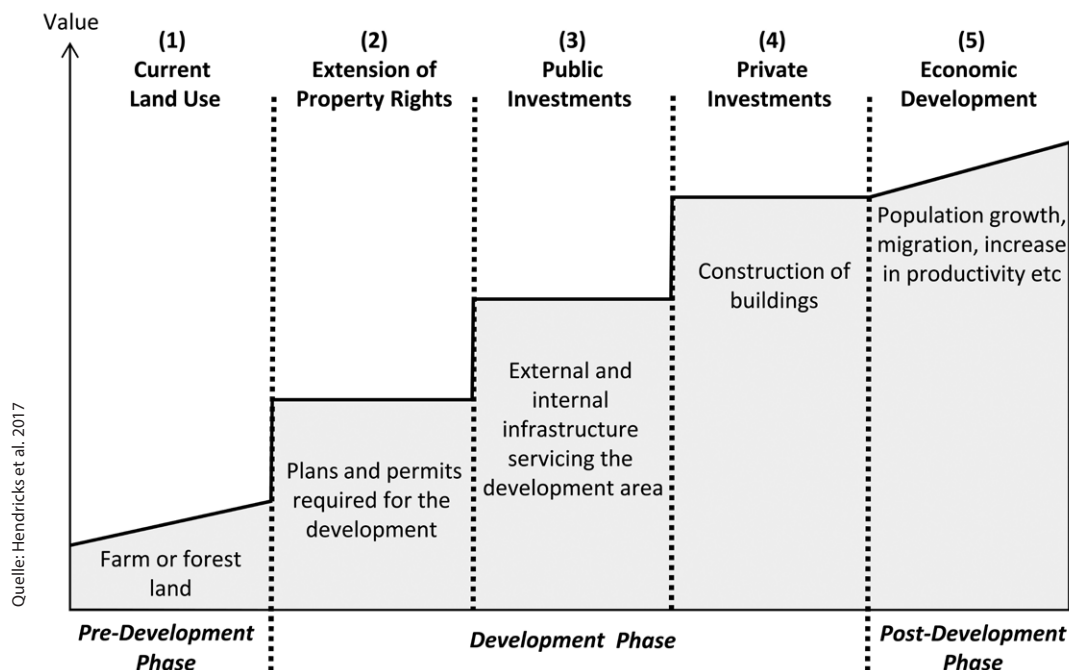


Abb. 1:
Wertstufen bei der
Entwicklung einer
Immobilie

taxes or not.« Allerdings ist es darüber hinaus wichtig, den Kerngedanken der Wertabschöpfung zu betonen und auf die mögliche Zweckbindung der gewonnenen öffentlichen Mittel Bezug zu nehmen.

Den weiteren Ausführungen liegt daher die folgende Definition der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile zugrunde (Hendricks et al. 2022): »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).«

3.3 Gründe für Bodenwertsteigerungen und unterschiedliche Bodenwertniveaus

3.3.1 Gründe für Bodenwertsteigerungen

Offensichtlich hängen Bodenwerte von einer Reihe von Faktoren ab, d.h. sie sind das Resultat von öffentlichen und privaten Investitionen und Maßnahmen. Ein häufig in der Literatur genannter Faktor ist die Planung (auch Regulierung der Bodennutzung; z.B. McAllister et al. 2018, Wu et al. 2019). Viallon (2018), Smolka (2013) und Nguyen et al. (2017) betonen die Bereitstellung der technischen Infrastruktur als wertstiftende Maßnahme. Fernandez Milan et al. (2016), Rebelo (2017) und Vejchodska et al. (2022) stellen heraus, dass auch die Bereitstellung von sozialer und grüner Infrastruktur zur Preisbildung beiträgt (z.B. Parks, Schulen oder Sportstätten). Schließlich betonen Ingram und Hong (2012a), Rebelo (2017), Heeres et al. (2016), Wang et al. (2015) und Wu et al. (2018) den Einfluss weiterer externer Faktoren wie allgemeines Wirt-

schaftswachstum oder kommunale oder private Anstrengungen (z.B. Bereitstellung von kultureller Infrastruktur wie Oper oder Theater oder Schaffung von Arbeitsplätzen). Daran anlehnend schlagen Hong und Brubaker (2010) fünf Hauptkategorien für die Strukturierung der wertsteigernden Faktoren vor:

1. die ursprüngliche Landnutzung vor der Entwicklung zu Bauland,
2. Planung (Erweiterung der Rechte der Bodennutzung),
3. öffentliche Investitionen in technische und soziale Infrastruktur,
4. private Investitionen, die zu Werterhöhungen führen,
5. Bevölkerungsentwicklung und allgemeines Wirtschaftswachstum.

Ingram und Hong (2012b) argumentieren, dass die konzeptionelle Abgrenzung dieser fünf Elemente die Diskussion darüber erleichtern kann, wer von welchem Teil der Wertsteigerung profitieren sollte (»who should capture what?«). Wenn man dieses Schema auf die Entwicklung einer Immobilie anwendet, ergibt sich Abb. 1.

Vor der Entwicklung richtet sich der Bodenwert nach der momentanen Nutzung (z.B. Flächen der Land- und Forstwirtschaft).

In der Entwicklungsphase haben drei Hauptmaßnahmen Einfluss auf den Bodenwert. Zum einen führt die Überplanung (oder äquivalente Änderungen der Bodennutzungs- und somit Eigentumsrechte) zu einer Erhöhung der Bodenwerte. Eine weitere Steigerung erfahren die Grundstückswerte durch die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur. Das gilt sowohl für die direkte Erschließung der Grundstücke (z.B. Erschließungsstraßen, Wasser, Abwasser) als auch die Erschließungsmaßnahmen für das gesamte Gebiet (z.B. Sammelstraßen, Grünanlagen, Schulen). Grundsätzlich gehört auch die Bodenordnung zu den öffentlichen Maßnahmen, die zu Bodenwertsteigerungen

führen, sofern sie von der öffentlichen Hand durchgeführt wird (z. B. die Baulandumlegung in Deutschland). Schließlich können auch private Investitionen in die Errichtung von Bauwerken auf dem eigenen Grundstück zur Wertsteigerung der Immobilien beitragen.

Im Anschluss an die Entwicklung wird die weitere Wertentwicklung durch sozioökonomische Bedingungen bestimmt, z. B. Bevölkerungsentwicklung, Migration, allgemeine wirtschaftliche Entwicklung.

Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Werterhöhungen aufgrund der Bereitstellung von technischer, grüner und sozialer Infrastruktur sowie begünstigender Planungsentscheidungen abgeschöpft werden sollten (Fernandez Milan et al. 2016). Auf der anderen Seite werden in vielen Ländern die baulichen Anlagen in die Berechnung von Verbesserungsabgaben (»betterment levy«) und Steuern einbezogen. Zudem wird in einigen Ländern auch die Wertsteigerung aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung besteuert. Insgesamt obliegt die Entscheidung den jeweiligen Nationen, ob sie die komplette Wertsteigerung abschöpfen oder die Abschöpfung auf bestimmte Faktoren und daraus resultierende Wertvorteile beschränken (Hendricks et al. 2017).

3.3.2 Gründe für unterschiedliche Bodenwertniveaus

Im vorangegangenen Kap. 3.3.1 wurde eine relative Beziehung zwischen dem Anstieg des Bodenwerts und den ursächlichen Faktoren hergestellt. Diese Korrelation enthält jedoch keine Informationen über das absolute Potenzial der Wertabschöpfung. Wenn beispielsweise 50 % der entwicklungsbedingten Wertsteigerung durch die Planung verursacht werden und der Wert des Baulandes 1000 €/m² beträgt, dann würde die Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerung 500 €/m² ergeben. Bei einem Bodenwert von 30 €/m² würde die Abschöpfung demgegenüber nur 15 €/m² ergeben. Daher ist das Instrument der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile insbesondere in Regionen hoher Bodenpreise von Bedeutung. Da das Preisniveau in der Regel innerhalb der europäischen Länder sehr unterschiedlich ist, bieten sich vor allem lokal anpassbare Lösungen (z. B. städtebauliche Verträge) an Stelle von starren gesetzlichen Regelungen auf nationaler Ebene an (PuVaCa 2022b).

Wirtschaftswissenschaftler betonen, dass der Preis durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt wird. Die Bestimmungsfaktoren für steigende Grundstückspreise wirken entweder als Treiber auf der Nachfrageseite oder als Hindernisse auf der Angebotsseite. Die wichtigsten Beschränkungen auf der Angebotsseite sind ein Mangel an verfügbarem Bauland aufgrund einer zu restriktiven Flächennutzungsplanung (Vejchodska et al. 2022) und eine unzureichende Bautätigkeit. Veränderungen wie der Bevölkerungszuwachs und das lokale Wirtschaftswachstum sind wichtige Treiber auf der Nachfrageseite (Rebelo 2017, Ingram und Hong 2012a). Auch

öffentliche Dienstleistungen (insbesondere technische Infrastruktur) und Ausgaben der öffentlichen Hand, die die Lebensqualität in der Stadt fördern, spiegeln sich in den Immobilienwerten wider. Darüber hinaus können umweltbezogene Faktoren wie ein mildes Klima oder die Lage in der Nähe von Gewässern oder Bergen einen Einfluss haben. Diese Faktoren, die auch in der Immobilienbewertung bekannt sind, werden allgemein unter dem Stichwort »Makrolage« diskutiert (Belke und Keil 2017). Schließlich ist auch die Geldpolitik ein wirtschaftlicher Treiber. Wird eine hohe Inflation erwartet, flüchten viele Anleger in »Betongold«, da Immobilien als ein wertstabiles Investment gelten (Vejchodska et al. 2022).

Die genannten wirtschaftlichen Faktoren haben daher einen erheblichen Einfluss auf die Durchführbarkeit der Wertabschöpfung an sich und auf die daraus resultierenden finanziellen Mittel. Sie können daher herangezogen werden, um die Frage zu beantworten, wie viel abgeschöpft werden kann (»how much can be captured?«). Demgegenüber liefern die in Kap. 3.3.1 diskutierten Faktoren Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage, wer von welchem Teil der Wertsteigerung profitieren sollte (»who should capture what?«).

4 Klassifizierung der Werkzeuge für die Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile

In der Literatur finden sich verschiedene Klassifizierungen der Wertabschöpfung auf der Grundlage ihres Zwecks oder ihrer Ergebnisse.

Eine der ersten systematischen Analysen wurde von Needham und Verhage im Jahr 1998 veröffentlicht. Sie stützt sich auf die Theorien von David Ricardo aus dem Jahr 1817 zur Besteuerung der Bodenrenten und baut auf eine vergleichende Studie von Dransfeld und Voss aus dem Jahr 1993 auf. Das Kriterium ist das Eigentum während des Entwicklungsprozesses. Zunächst wird grundsätzlich zwischen der Entwicklung durch einen zeitweiligen Eigentümer (Zwischenerwerb) und der Entwicklung durch mehrere verschiedene Grundeigentümer unterschieden. Die erste Option wird weiter unterschieden in Zwischenerwerb durch die Gemeinde, eine Körperschaft des öffentlichen oder privaten Rechts, die für die Baulandentwicklung gegründet wurde, oder einen privaten Bauträger. Die notwendige Infrastruktur ist dann von dem Zwischenerwerber bereitzustellen. Im Fall der zweiten Option muss die Gemeinde (oder eine andere öffentliche Einrichtung) die erforderliche Infrastruktur bereitstellen. Dabei wird unterschieden, ob die Gemeinde die Regelungen zur notwendigen Landbereitstellung und Übernahme der Kosten auf hoheitlichem Weg oder vertraglich regelt (Needham und Verhage 1998).

Es handelt sich grundsätzlich um eine interessante Art der Klassifizierung, die sehr nützlich ist, um insbeson-

dere den großen Einfluss des öffentlichen oder privaten Eigentums an Grund und Boden auf die Entwicklung und die Wertabschöpfung aufzuzeigen. Sie eignet sich jedoch nicht für eine tiefgehende Analyse der Instrumente der Wertabschöpfung, da vor allem die unterschiedlichen Formen der Besteuerung nicht in diesem System enthalten sind.

Ein weiteres Klassifizierungssystem wurde 2013 von Smolka vorgeschlagen, der zwischen Grundsteuer und Verbesserungsbeiträgen, Abgaben und Gebühren für Baurechte sowie Konzepten für Großprojekte unterscheidet. »Property taxes, contributions, and fees are typically levied on existing land values or on increments to those values due to changed conditions or land uses. Revenues tend to be used to defray investment or maintenance costs for public works, transportation, and other infrastructure« (Kategorie 1; Smolka 2013, S. 21). »Actions taken by local planning authorities regarding urban norms and regulations often affect land uses or users, and in turn create direct or indirect land value increments for a single plot or a group of plots. Capturing that increment to benefit society is accomplished through the use of cash or in-kind exactions and other types of charges for the use of building rights« (Kategorie 2; Smolka 2013, S. 32). »Large-scale redevelopment projects in newly incorporated yet nonurbanized peripheral areas or in abandoned or vacant sections of older neighbourhoods [...] typically involve rezoning and updating the urban infrastructure and services, often resulting in significant benefits for the original landowners« (Kategorie 3; Smolka 2013, S. 45).

Der größte Nachteil dieses Systems ist die Überschneidung zwischen Kategorie 1 und 3 sowie zwischen 2 und 3. Es ist schwer nachzuvollziehen, warum eine eigene Kategorie für Großprojekte erforderlich sein soll.

Slegtenhort (2013) schlägt eine Unterteilung in zwei Kategorien von politischen Instrumenten vor. Die erste Kategorie ist die direkte Wertabschöpfung. Sie bezieht sich auf die Nutzer, die direkt zu den Investitionen beitragen, beispielsweise durch einen Nutzungsbeitrag (z. B. Straßenbenutzungsgebühren). Die zweite Kategorie ist die indirekte Wertabschöpfung, die sich auf die Nutznießer von neuen Straßen konzentriert (z. B. Grundstückseigentümer oder Anwohner). Typische Strategien für diese Art der öffentlichen Wertschöpfung sind aktive Bodenpolitik, Kooperationsvereinbarungen und Beiträge/Steuern.

Diese Klassifizierung wurde für die Finanzierung von Investitionen in Straßeninfrastrukturprojekte entwickelt. Sie eignet sich nicht für eine allgemeine Analyse der Instrumente zur Wertabschöpfung. Einerseits ist das zugrunde liegende Verständnis von »Public Value Capture« zu weit gefasst (es schließt Instrumente wie Straßenbenutzungsgebühren mit ein). Andererseits würden fast alle Instrumente der bodenbezogenen Wertschöpfung in die zweite Gruppe fallen. Aus diesem Grund wäre es nutzlos, diese Art der Klassifizierung vorzunehmen.

Eine in der internationalen Literatur häufig verwendete Klassifizierung für eine theoretische oder philosophi-

sche Analyse wurde von Alterman (2012) entwickelt. Sie schlägt eine Unterscheidung zwischen makroökonomischen, direkten und indirekten Wertabschöpfungsinstrumenten vor. Macro instruments »are embedded in some overarching land policy regime, motivated by some broader rationale and ideology (e. g. Nationalization of all land and direct government control over its use, substitution of private property by long term public leaseholds, land banking or land readjustment).« »Direct instruments for value capture are policies that seek to capture all or some of the value rise in real property under the explicit rationale that it is a legal or moral obligation for landowners to contribute a share of their community-derived wealth to the public pocket.« »On the other hand, indirect instruments do not seek to capture the added value for its own sake, because it is »unearned«, but in order to generate revenues (or in-kind substitutes) for specific public services. [...] The objectives behind the indirect tools are usually more pragmatic and less ideological than the objective behind either the macro or the direct value capture instruments.«

Diese Kategorisierung auf der Basis der Motivation der Wertabschöpfung wurde von mehreren Autoren adaptiert (z. B. Havel 2016, Munoz-Gielen et al. 2017). Der Vorteil ist der philosophische Hintergrund und sie eignet sich daher hervorragend für diesbezügliche Analysen. Die Herausforderung besteht allerdings darin, dass die direkten Instrumente leicht mit den indirekten zu verwechseln sind. Die Klassifizierung konzentriert sich auf die Motivation der Wertabschöpfung, und die Motivation der rechtlichen Beschränkungen ist oft nicht offensichtlich. Darüber hinaus beruhen die Instrumente oft auf einer Mischung von Gründen (z. B. Ermöglichung der Refinanzierung von Kosten durch die Abschöpfung unverdienter Wertzuwächse; Munoz-Gielen und van der Krabben 2019). Aus diesem Grund ist es besonders schwierig, dieses System für eine vergleichende Analyse mit sehr vielen verschiedenen Experten zu verwenden, die möglicherweise eine unterschiedliche Interpretation der Beweggründe haben.

Das System nach Alterman (2012) wurde von Munoz Gielen und van der Krabben (2019) weiterentwickelt. Deren Form der Klassifizierung basiert auf drei verschiedenen Arten von Instrumenten: Bauträgerverpflichtungen (»developer obligations«), öffentliche sowie öffentlich-private Bodenordnung und andere Instrumente der Wertabschöpfung. Bauträgerverpflichtungen werden dabei weiter in verhandelbare und nicht verhandelbare Verpflichtungen unterteilt. Diese Arten von Instrumenten werden zunächst weiter nach dem Kriterium unterschieden, ob es sich um direkte oder indirekte Instrumente gemäß der Definition von Alterman (2012) handelt. Im Anschluss erfolgt eine weitere Unterscheidung, die darauf beruht, ob die Wertabschöpfung mit einer Änderung der Vorschriften zur Flächennutzung (Planung) verbunden ist oder nicht.

Dieses komplexe System eignet sich besonders für eine vertiefte Analyse der Verpflichtungen von Bauträgern. Es beinhaltet jedoch die Unsicherheiten des Systems von

Alterman (2012) und die große Anzahl von Klassifizierungsmöglichkeiten erschwert die Anwendung für einen größeren Kreis von Experten.

Eine praxisnähere Klassifizierung von direkten und indirekten Modellen für die Werterfassung wurde von Hendricks et al. (2017) vorgenommen. Diese zielt auf den Gegenstand des Instruments der Wertabschöpfung ab. Nach dieser Klassifizierung beziehen sich indirekte Instrumente auf den Wert der Immobilie insgesamt (z. B. die Grundsteuer), während sich die direkten Modelle auf einen bestimmten Teil der Bodenwertsteigerung beziehen. Dazu gehören einmalige hoheitliche oder freiwillige Maßnahmen zur Wertabschöpfung (z. B. Erschließungsbeiträge oder Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertvorteile) sowie Steuern, die sich auf einen bestimmten Teil des Mehrwerts beziehen (z. B. Kapitalertragssteuer).

Der Vorteil dieses Systems ist die einfache Anwendung. Es ist jedoch eine recht grobe Differenzierung, die für eine tiefgehende Analyse verfeinert werden kann.

Die Untersuchungen innerhalb der COST Action wurden daher nach dem folgenden modifizierten System nach Hendricks et al. (2022) strukturiert. Es wird grundsätzlich zwischen wiederkehrenden und nicht wiederkehrenden Formen der Wertabschöpfung durch die öffentliche Hand unterschieden. Eine ähnliche Klassifizierung wurde auch von Viallon (2018) vorgenommen (»durative and punctual value capture instruments«). Wiederkehrende Formen werden weiter unterschieden in jährliche Zahlungen (z. B. Grundsteuer) und Zahlungen im Falle eines Kaufs/Verkaufs (z. B. Grunderwerbsteuer, Kapitalertragssteuer). Einmalige Formen werden weiter unterschieden in Instrumente, die sich auf einen Faktor der Wertsteigerung beziehen (z. B. Erschließungsbeiträge) und Instrumente, die sich auf mehr als einen Faktor konzentrieren (z. B. Bau-trägerspflichtungen, städtebauliche Verträge). Typische Faktoren der Wertsteigerung sind die Erweiterung von Eigentumsrechten (Planung), die Bodenordnung und die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur (vgl. Kap. 3.3.1).

5 Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden wichtige Grundlagen für die Diskussion der Werkzeuge der Wertabschöpfung abgeleitet. Ein zentrales Ergebnis ist dabei die Begriffsbestimmung. Der Autor plädiert für ein weites Verständnis der Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertvorteile durch die öffentliche Hand. Der Begriff umfasst demnach grundsätzlich alle Instrumente, die Wertsteigerungen von Grundstücken und Gebäuden abschöpfen. Darin ist auch die Besteuerung einbezogen. Nichtsdestotrotz geht es in erster Linie darum, unverdiente Wertvorteile abzuschöpfen, die sich nicht aus Maßnahmen des Grundstückseigentümers ergeben. Für die Verwendung der daraus resultierenden Mittel kann eine Zweckbindung festgesetzt werden.

Die zweite wichtige Vorarbeit ist die Entwicklung einer Klassifizierung, um die nationalen Analysen der Instrumente der Wertabschöpfung zu strukturieren. Es wird grundsätzlich zwischen wiederkehrenden und nicht wiederkehrenden Formen der Wertabschöpfung durch die öffentliche Hand unterschieden. Wiederkehrende Formen werden weiter unterschieden in jährliche Zahlungen und Zahlungen im Falle eines Kaufs/Verkaufs. Einmalige Formen werden weiter unterschieden in Instrumente, die sich auf einen Faktor der Wertsteigerung beziehen, und Instrumente, die sich auf mehr als einen Faktor konzentrieren.

In einem nachfolgenden Beitrag werden diese Grundlagen genutzt, um die Praxis der Wertabschöpfung in 29 europäischen Ländern einer vergleichenden Analyse zu unterziehen.

Literatur

- Alterman, R. (2012): Land Use Regulations and Property Values: The »Windfalls Capture« Idea Revisited. In: Brooks, N., Donangy, K., Knapp, G. J. (eds.): *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*. Oxford University Press, 755–786.
- Belke, A., Keil, J. (2017). Fundamental determinants of real estate prices – A panel study of German regions. Working Paper, Ruhr Economic Papers No. 731. www.econstor.eu/bitstream/10419/173207/1/1011197987.pdf, letzter Zugriff 02/2023.
- Condessa, B., et al. (2018): Land readjustment in Portugal – Theoretically attractive but eternally postponed in practice. In: Gerber, J.-D., Hartmann, T., Hengstermann, A. (eds.): *Instruments of Land Policy – Dealing with the Scarcity of Land*. Routledge, 146–163.
- Dransfeld, E., Voß, W. (1993): Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – Ein Systemvergleich. Dissertation, TU Dortmund.
- Fernandez Milan, B., et al. (2016): A systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. In: *Land Use Policy*, Vol. 51, 335–349. DOI: 10.1016/j.landusepol.2015.11.022.
- Havel, B. (2016): Unlock the lock-in! Balance of rights in relation to betterment and compensation in Poland (Centre of Land Tenure Studies, Working Paper 2/16, Norwegian University of Life Sciences). www.researchgate.net/publication/295010692_Unlock_the_lock-in_Balance_of_rights_in_relation_to_betterment_and_compensation_in_Poland, letzter Zugriff 02/2023.
- Havel, B. (2017): How the distribution of rights and liabilities in relation to betterment and compensation links with planning and the nature or property rights: Reflections on the Polish experience. In: *Land Use Policy*, Vol. 67, 508–516. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.06.032.
- Heeres, N., et al. (2016): Beyond financial value capturing? Interactions between value capturing and cooperation at the interface of road infrastructure and land use planning. In: *Town Planning Review*, Vol. 87 (2), 179–204. DOI: 10.3828/tpr.2016.14.
- 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., et al. (2017): Public value capture of increasing property values – What are unearned increments? In: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J., Kalbro, T. (eds.): *Land Ownership and Land Use Development – The Integration of Past, Present and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*. vdf Hochschulverlag, Zürich, 257–282.

- Hendricks, A., et al. (2022): 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.
- 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*. Lincoln Institute of Land Policy, 165–190.
- Huisman, J. (2006): *Value capturing toepassing bij gebiedsontwikkeling in Nederland*. Publikatieburo Bouwkunde, TU Delft, Nederland.
- Ingram, G.K., Hong, Y.-H. (2012a): Preface. In: Ingram, G.K., Hong, Y.-H. (eds.): *Value Capture and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, XIII–XIV.
- Ingram, G.K., Hong, Y.-H. (2012b): Land Value Capture: Types and Outcomes. In: Ingram, G.K., Hong, Y.-H. (eds.): *Value Capture and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, 3–18.
- Land Portal (2020): Land value capture (Lincoln Institute of Land Policy). www.landportal.info/voc/landvoc/concept/land-value-capture, letzter Zugriff: 01/2023.
- Mcallister, P., et al. (2018): Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. In: *Land Use Policy*, Vol. 78, 316–326. DOI: 10.1016/j.landusepol.2018.06.047.
- Munoz-Gielen, D. (2014): Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, 60–78. DOI: 10.1177/0969776412440543.
- Munoz-Gielen, D., et al. (2017): International Comparison of the Changing Dynamics of Governance Approaches to Land Development and Their Results for Public Value Capture. In: *Cities*, Vol. 71, 123–134. DOI: 10.1016/j.cities.2017.05.012.
- Munoz-Gielen, D., van der Krabben, E. (2019): Introduction. In: Munoz-Gielen, D., van der Krabben, E. (eds.): *Public Infrastructure, Private Finance – Developer Obligations and Responsibilities*. Routledge Research in Planning and Urban Design, 1–23.
- Needham, B., Verhage, R. (1998): The Effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is important. In: *Urban Studies*, Vol. 35 (1), 25–44. DOI: 10.1080/0042098985050.
- Nguyen, T.B., et al. (2017): Collaborative development: Capturing the public value in private real estate development projects in Ho Chi Minh City, Vietnam. In: *Cities*, Vol. 68, 104–118. DOI: 10.1016/j.cities.2017.06.006.
- OECD (2015): *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264238770-en, letzter Zugriff 02/2023.
- Offermans, R. N., van de Velde, D. M. (2004): *Value Capturing – Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?* Erasmus Universiteit Rotterdam, www.rli.nl/sites/default/files/Ieder%20zijn%20deel%206-2004%20achtergrondstudie.pdf, letzter Zugriff 02/2023.
- 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: 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.
- Rebello, E.M. (2017): Land betterment capture revisited: A methodology for territorial plans. In: *Land Use Policy*, Vol. 69, 392–407. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.08.015.
- Slegtenhorst, I. (2013): *From value creation to value capture – Instruments of indirect value capture to fund investments in road infrastructure*. Master thesis, Delft University of Technology.
- Smolka, M. (2013): *Implementing Value Capture in Latin America – Policies and Tools for Urban Development*. www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf, letzter Zugriff 02/2023.)
- Valtonen, E., et al. (2018): Securing public objectives in large-scale urban development: Comparison of public and private land development. In: *Land Use Policy*, Vol. 78, 481–492. DOI: 10.1016/j.landusepol.2018.07.023.
- Van der Krabben, E., Needham, B. (2008): Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment. In: *Town Planning Review*, Vol. 79 (6), 651–672. DOI: 10.3828/tpr.79.6.4.
- 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.
- Viallon, F.-X. (2018): Added value capturing in Switzerland – How much is enough? In: Gerber, J.-D., Hartmann, Th. and Hengstermann, A. (eds.): *Instruments of Land Policy – Dealing with the Scarcity of Land*. Routledge, 57–69.
- Wang, Y., et al. (2015): Bus stop, property price and land value tax: A multilevel hedonic analysis with quantile calibration. In: *Land Use Policy*, Vol. 42, 381–391. DOI: 10.1016/j.landusepol.2014.07.017.
- Wu, J., et al. (2018): Value capture in protected areas from the perspective of common-pool resource governance: A case study of Jiuzhai Valley National Park, China. In: *Land Use Policy*, Vol. 79, 452–462. DOI: 10.1016/j.landusepol.2018.08.047.
- Wu, J., et al. (2019): Exploring value capture mechanisms for heritage protection under public leasehold systems: A case study of West Lake Cultural Landscape. In: *Cities*, Vol. 86, 198–209. DOI: 10.1016/j.cities.2018.09.014.

Kontakt

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

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