

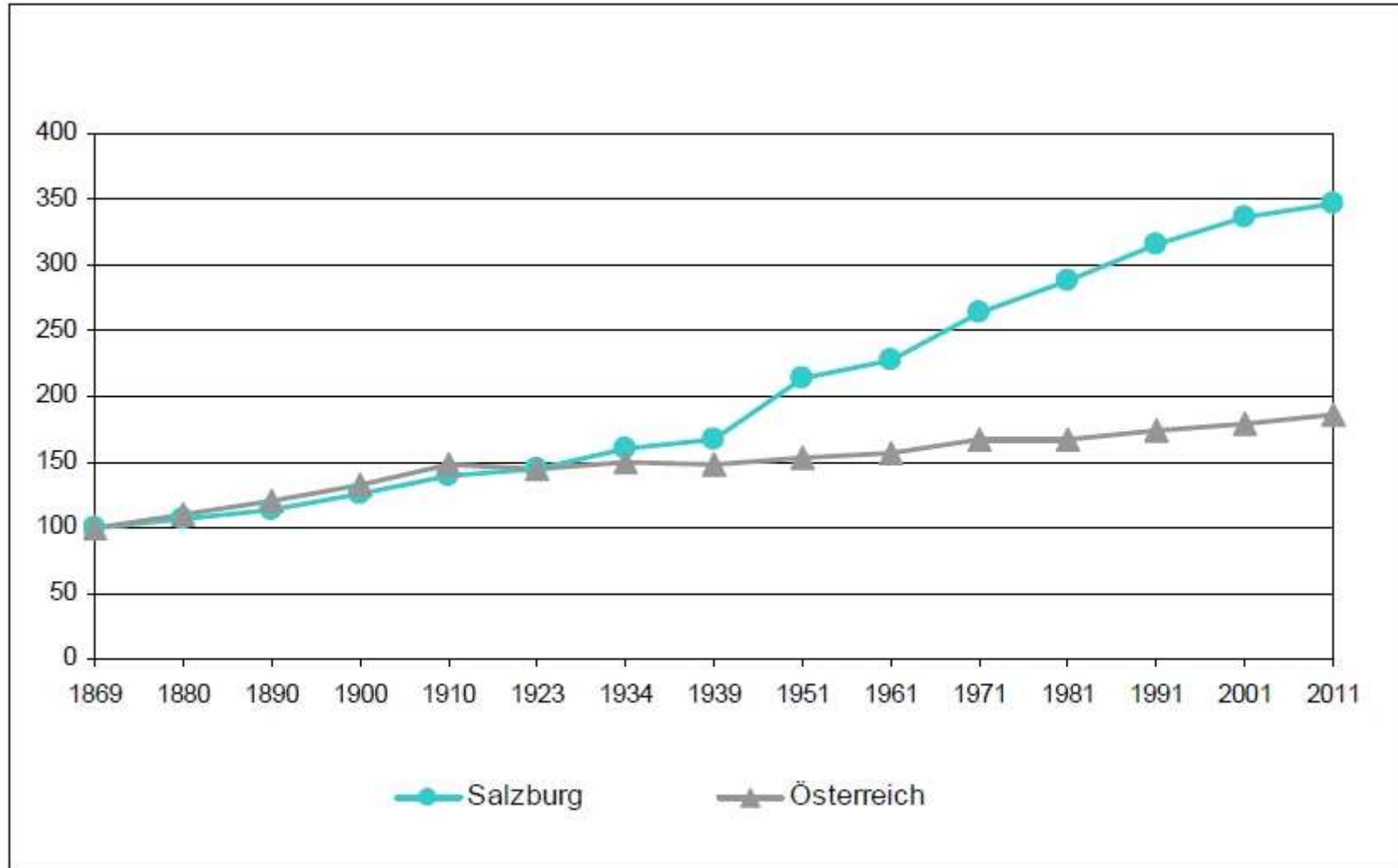
## **vwbf-FACHSYMPOSIUM**

***„Aktive Bodenpolitik als Grundlage  
leistbaren Wohnens“***

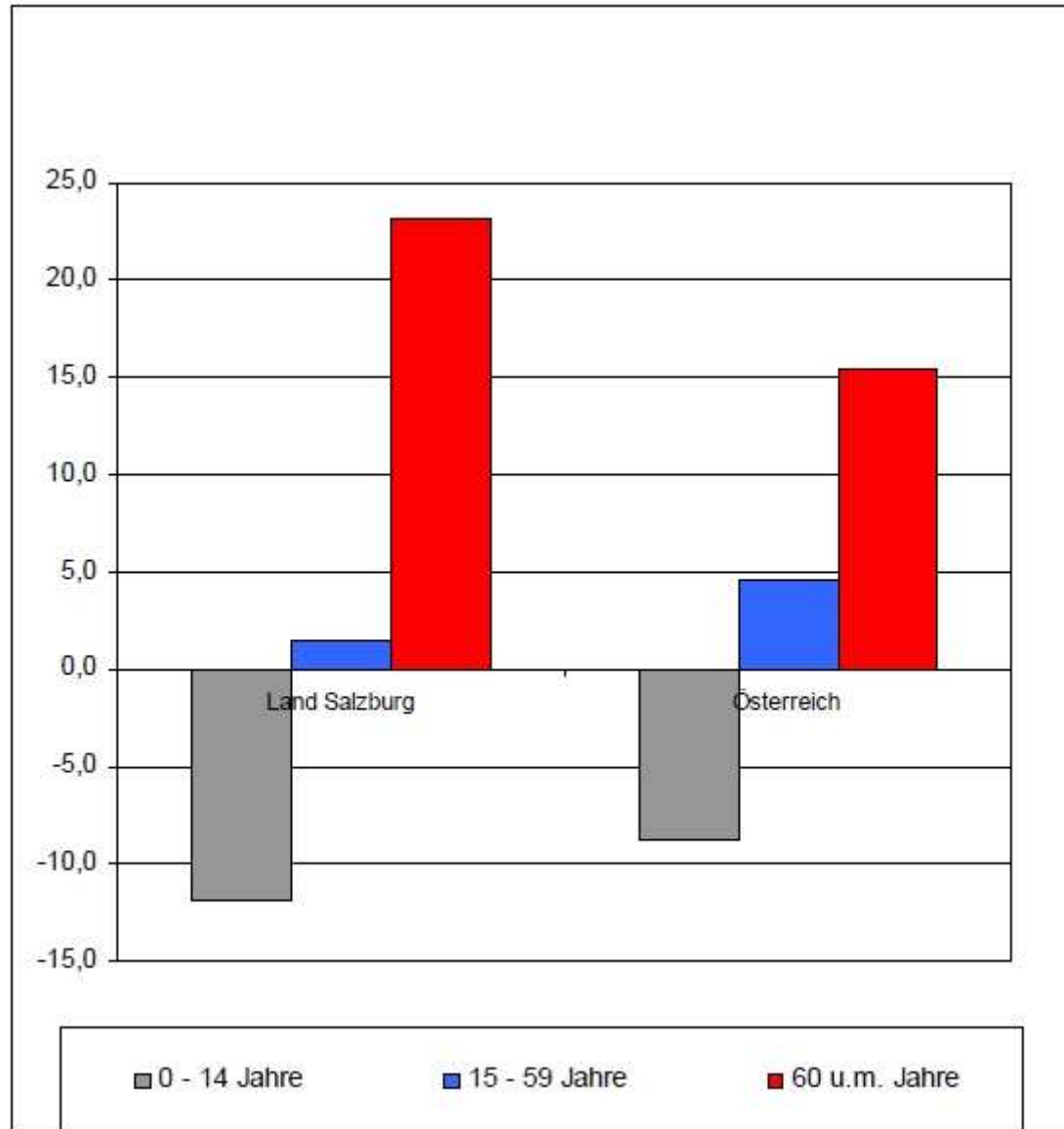
# *Einleitungsstatement*

**vwbf-Obmann Dir. Markus Sturm**

## Index der Bevölkerungsentwicklung, 1869 = 100



## Veränderung der Wohnbevölkerung 2001 - 2011 nach Altersgruppen in %



*Aktive Bodenpolitik – eine Frage  
der sozialen Gerechtigkeit*

**Landeshauptfrau  
Mag. Gabi Burgstaller**

*Raumordnung, Umwelt und Wohnen –  
Maßnahmen der Bodenpolitik*

**Mag. Christine Kubik**

*Ökonomische Überlegungen zur  
Widmungsabgabe – Erfahrungen aus  
der Schweiz*

**Dr. Daniel Müller-Jentsch**

# Die Widmungsabgabe in der Schweiz

---

- **Widmungsabgabe = «Mehrwertabgabe» (auf Planungsmehrwert)**
- **Seit 1980 im nat. Raumplanungsgesetz (RPG) vorgesehen, aber bisher nur von 4 der 26 Kantone umgesetzt (Basel, Neuenburg, Genf, Bern)**
- **In den anderen Kantonen erfolgt die Abschöpfung von Widmungsmehrwert nur indirekt über die *Grundstückgewinnsteuer*:**
  - Alle Kantone sind verpflichtet, Grundstückgewinnsteuern zu erheben
  - Steuersätze variieren stark nach Kanton und Haltedauer (schmilzt ab)
  - Nachteil: Fördert Baulandhortung, da erst bei Verkauf fällig
- **Verbindlichere Regelung in laufender RPG-Revision geplant:**
  - Doppeltes Minimum: mindestens 20%, mindestens auf Neuwidmungen
  - Verwendung der Mittel: Rückwidmungen und raumplanerische Massnahmen
  - Abschöpfungszeitpunkt bei Verwertung (d.h. Verkauf oder Bebauung)



# Argumente für eine Widmungsabgabe

---

- **Mehrwert entsteht durch staatlichen Planungsakt (ökon. gesehen eine «Rente» = unverdientes Einkommen)**
- **Durch Neuwidmung Preissprung von 10 CHF/m<sup>2</sup> auf 100-1000 CHF/m<sup>2</sup> (in CH besonders hoch, da Grünlandpreise reguliert)**
- **Grünland gehört vorwiegend Landwirten und somit profitiert nur ein kleiner Teil der Bevölkerung (4% der Bev.)**
- **Bei *Rückwidmung* von Bauland in Grünland muss Wertminderung vom Staat entschädigt werden (materielle Enteignung)**
- **Dadurch gibt es eine Asymmetrie zwischen *Planungsmehrwert* (wird privatisiert) und *Planungsminderwert* (wird sozialisiert)**
- **Geringere Rente heisst weniger politischer Druck auf Gemeinden neues Bauland zu widmen (haushälterischer Umgang mit Boden)**



Quelle: Salzburger  
Nachrichten

## Keine höheren Baulandpreise durch Widmungsabgabe

---

- **Schweiz: Neuwidmungen (600 ha/Jahr) machen nur ca. 2% der vorhandenen Baulandreserven aus (30-40'000 ha)**
- **Keine Auswirkung auf *Nachfrage*: Zahlungsbereitschaft der Käufer für Boden wird vom Nutzwert abgeleitet (ändert sich nicht)**
- **Bei Teilabschöpfung (20-30%) kein Effekt auf Widmungsbereitschaft und *Angebot* zu erwarten: reduziert nur die Rente des Verkäufers**
- **Preiseffekte nur über Einfluss auf Baulandhortung. Daher Abgabe so ausgestalten, dass Baulandhortung entgegengewirkt wird, z.B.:**
  - Bereits gewidmetes Bauland: Baurechts verfällt bei Nichtnutzung (z.B. 10 Jahre)
  - Neu zu widmendes Bauland: Zeitnahe Abschöpfung (2-3 Jahre nach Widmung)

# Die Widmungsabgabe in Österreich: Eine Bewertung

---

**Hybrid zwischen Widmungsabgabe und Grundstückgewinnsteuer (eine Grundstückgewinnsteuer auf gewidmetes Grünland).**

- ✘ Zeitpunkt: Bei Verkauf des Grundstücks und nicht nach Widmung; schafft zusätzlichen Anreiz zur Baulandhortung**
- ✘ Höhe: Nur 15% des Planungsgewinns sollen abgeschöpft werden, was ein geringen Satz wäre (30-40 % scheinen legitim)**
- ✓ Verwaltungsaufwand: Kopplung mit Grundstückgewinnsteuer minimiert Kosten und ist steuersystematisch sinnvoll**
- ✘ Raumplanerische Wirkung: Fiskalischer Anreiz für Gemeinden und Länder mehr zu widmen («Widmung nach Kassenlage»). Langfristiger Effekt könnte eine Zunahme der Zersiedlung sein.**

# Wie sich das österreichische Modell optimieren liesse

---

- **Ziele: (1) Baulandmobilisierung & geringere Immobilienpreise, (2) Eindämmung der Zersiedlung, (3) Einnahme von Mitteln**
  - **Bisher hat man nur eine neue Steuer (Ziel 3). Was fehlt ist die Einbettung in ein raumplanerisches Gesamtkonzept:**
    - Regeln wo und wie viel gewidmet werden darf (Berechnungsgrundlagen zur Bauzonendimensionierung, verkehrsgünstige und zentrale Lagen bevorzugen)
    - Eventuell zusätzliche Widmungssteuer (z.B. 10-15% zeitnah zur Widmung, zweckgebunden), aber nur bei geringem Verwaltungsaufwand sinnvoll
    - Zusätzliche Massnahmen zur Baulandmobilisierung: Inventarisierung von Baulandreserven, Besteuerung unbebauter Grundstücke, befristetes Baurecht
    - Anreize zur inneren Verdichtung (auch dies mobilisiert Baulandreserven!)
- Bundesländer sind gefordert, flankierende Massnahmen zu ergreifen**

# Schlussfolgerungen

---

- **Widmungsabgabe ökonomisch und planerisch sinnvoll.**
- **Genauere Wirkung hängt stark von der Ausgestaltung ab.**
- **Kein treibender Effekt auf Baulandpreise. Wenn Anreize gegen Baulandhortung eingebaut werden, sogar preisdämpfend.**
- **Debatte in Österreich: Fokus auf Steuereinnahmen und zu wenig auf die raumplanerischen Effekte («Widmung nach Kassenlage»?)**
- **Österreichisches Modell: Hybrid zwischen Widmungsabgabe und Grundstücksgewinnsteuer mit teils problematischen Effekten.**
- **Widmungsabgabe einbetten in ein raumplanerisches Gesamtkonzept.**
- **Bundesländer sind nun diesbezüglich gefordert.**

---

# ZUSATZFOLIEN

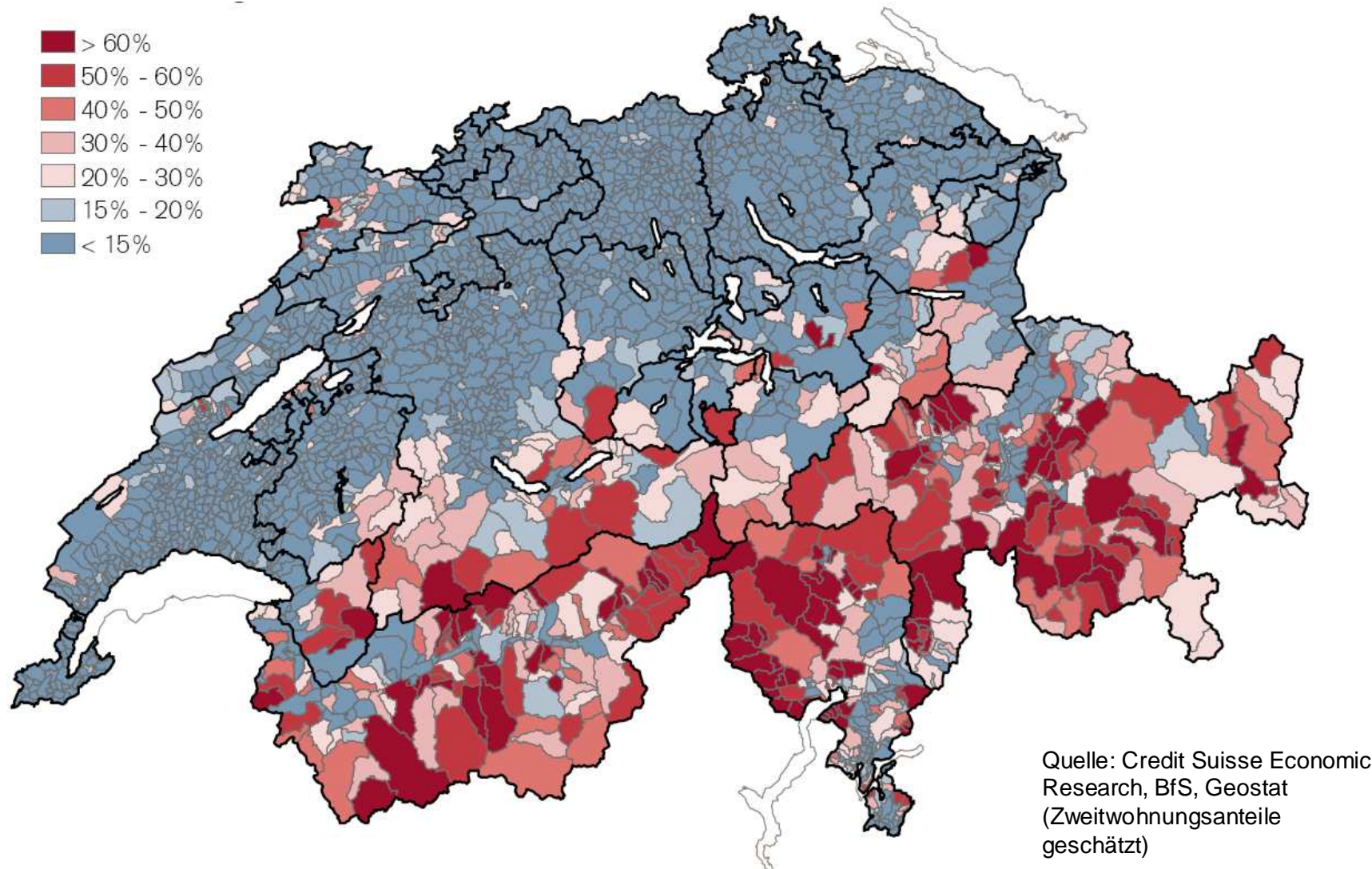
# Zweitwohnungsinitiative in der Schweiz

---

- **Am 11.03.12 wurde Zweitwohnungsinitiative angenommen**
- **Das heisst: Keine neuen Zweitwohnungen in Gemeinden mit > 20% Zweitwohnungen (d.h. kein Neubau, keine Umwandlungen)**
- **Beschränkungen greifen quasi im gesamten Schweizer Berggebiet**
- **Aber: nicht restriktiver als in Österreich (Tirol, Salzburg, Vorarlberg)**
- **Zu erwartende Auswirkungen:**
  - Zahlreiche Umsetzungsdetails noch unklar (Ausführungsgesetz fehlt noch)
  - Weniger Neubautätigkeit und Zersiedlung in den Tourismuszentren
  - Segmentierung der Märkte für 1. und 2.-Whgen. mit wachsendem Preisgefälle (Markt für 1.Whgen. wird vom Preisdruck aus 2.Whgsmarkt abgeschirmt)
  - Verfall der Baulandpreise im Berggebiet, da keine Nachfrage nach neuen Zweitwohnungen und da Bauzonen in Bergkantonen eh überdimensioniert



# Landschaftsinitiative: In jeder 4. Gemeinde Bauverbot für neue Zweitwohnungen (bei >20% Zweitwohnungsanteil)

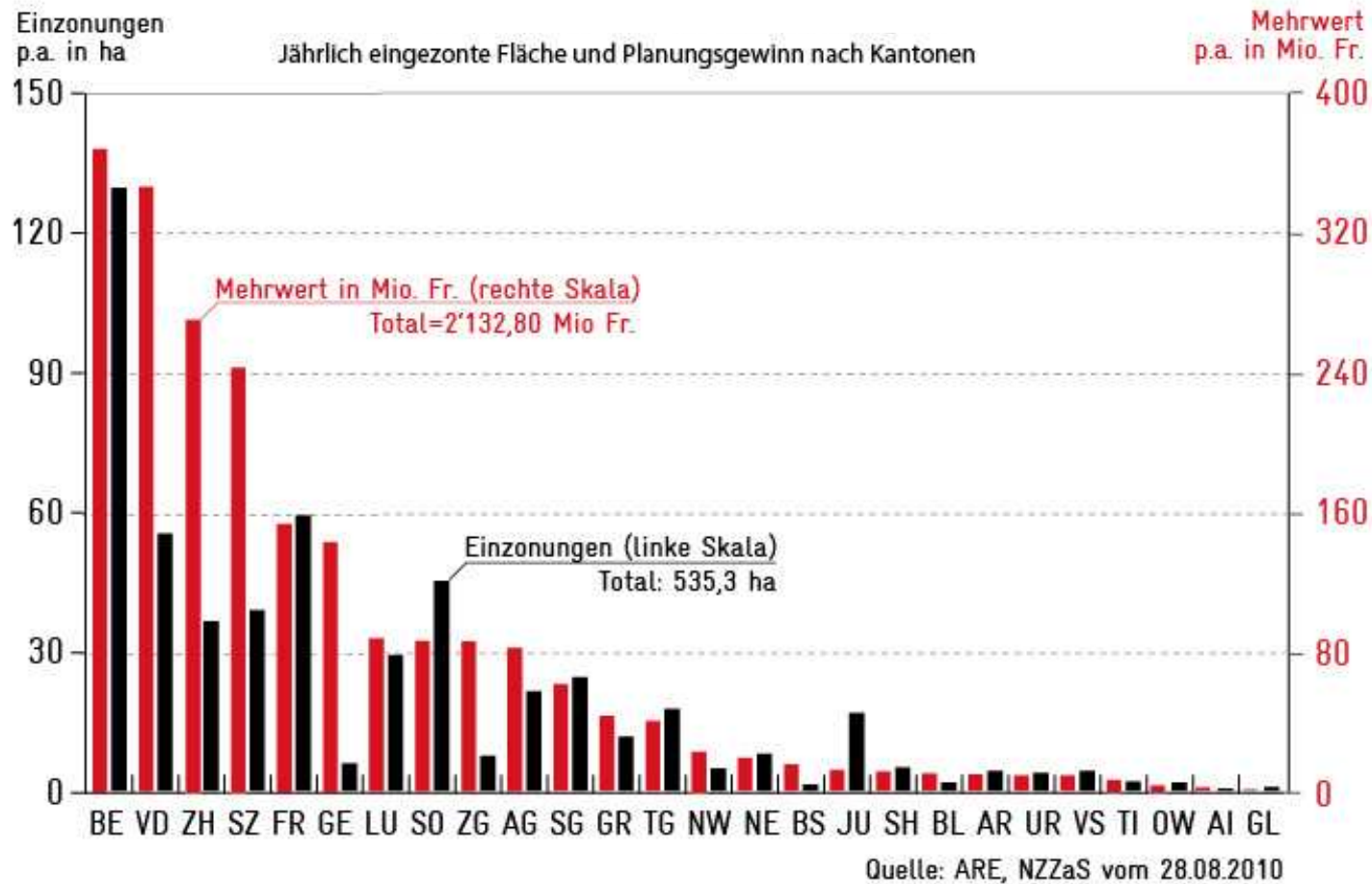


## Mögliche Einnahmen aus Widmungsabgabe in der Schweiz

---

- **Ca. 600 ha Neuwidmungen pro Jahr in der Schweiz**
  - **Durchschnittlich 300 Franken/m<sup>2</sup> (konservativ geschätzt)**
  - **Entspricht Widmungsmehrwert von ca. 1,8 Mrd. Franken/Jahr**
- **Bei 20% Abschöpfung Einnahmen von ca. 360 Mio. Franken/Jahr**  
**(wenn Kantone höhere Sätze wählen vielleicht auch 500 Mio.)**
- **Aber verzögerter/diffundierter Mittelfluss:**
    - Gilt nur für künftig neu gewidmetes Land (nicht rückwirkend wie in AU)
    - Abschöpfung erst bei Verwertung des Baulands (Bebauung/Verkauf)
    - Unklar, wofür die Kantone die Mittel genau verwenden werden

# Neuwidmungen und geschätzter Mehrwert nach Kanton



# **Baulandmobilisierung durch eine Widmungsabgabe – Allheilmittel?**

Robert Wieser

Volkswirt

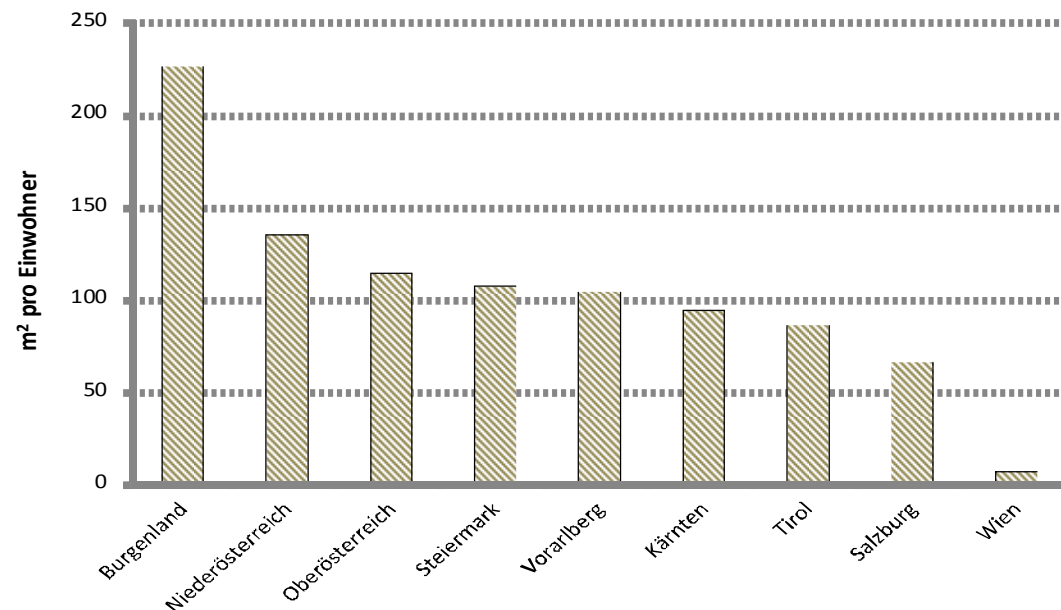
# Bodenverbrauch und Baulandreserven

## ➤ (1) Flächenverbrauch in Ö

- 6 m<sup>2</sup> pro EW und Jahr (Spitze in Europa)
- 50 km<sup>2</sup> Freiland/Jahr für Bau- und Verkehrsflächen genutzt; Skigebiete, Golfplätze etc. nicht eingerechnet
- 2003 – 2010: Bevölkerungswachstum 3,6%; Zunahme von Bauflächen, Verkehrsflächen u. sonstigen Flächen 10%
- Zielwert von 3 km<sup>2</sup> Versiegelung bei weitem noch nicht erreicht; derzeit 14 km<sup>2</sup>/Jahr

## ➤ (2) Baulandreserven in Ö

- 26% des gewidmeten Baulands derzeit nicht genutzt



## Problem Baulandhortung

- *“Boden ist eine gute Investition. Den macht heute keiner mehr”* (Samuelson zitiert Rogers)
  - Einwand: Für die tatsächliche Angebotsfunktion am Bodenmarkt ist die absolute Begrenztheit an Boden nicht relevant.
  - Angebotsfunktionen (für unterschiedliche Nutzungen) sind vielmehr durch das Zusammenspiel von staatlicher Planung (v.a. Flächenwidmung) und privatwirtschaftlichem Kalkül bestimmt
    - durch Flächenwidmung wird Angebot „künstlich“ begrenzt => erhöht die Anbieterrenten!
    - Höhere Renten setzen Anreize für privatwirtschaftliche Angebotsverknappungen (Leerstände, Bodenspekulationen, Baulücken und Brachen) und führen daher zu suboptimaler Nutzung
    - Der Grund: Kauf von Grund und Boden kann mit der Zahlung einer Optionsprämie verglichen werden; je höher die Flexibilität für den Bodeneigentümer, desto höher der Wert der Option!
- => erfolgversprechende Instrumente setzen am Wert der Option an!

# Instrumente des Flächenmanagements

Die Raumordnungsgesetze der Länder enthalten Instrumente, welche den Wert der Option verringern, aber auch solche, welche ihn erhöhen:

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Bebauungsfristen	■		■		■	■	■		
Vertragsraumordnung	■	■	■	■	■	■	■	■	
Grundstückszusammenlegung	■				■	■		■	
Aufschließungsbeiträge	■			■	■	■			
Bodenbeschaffungsfonds		■			■		■	■	■
Freiraumschutz	■	■	■	■	■			■	■

Quelle: Umweltbundesamt (2011)

## Steuern und Abgaben zur Lenkung?

- Derzeit unterschiedliche Zielsetzungen; überwiegend fiskalisch motiviert; Lenkungseffekte im Hintergrund;
  - Grunderwerbssteuer (Teil der Transaktionskosten; hoch im internationalen Vergleich; mobilisierungshemmend)
  - Grundsteuer (niedrig; betrifft auch Gebäude; Problematik der Einheitswerte)
  - Einkommensteuer (10-Jahres-Frist bisher mobilisierungshemmend; Abgeltungssteuer und Gleichstellung mit Kapitalerträgen richtiger Weg; aber Inflationsabschlag ab 11.Jahr beinhaltet weiterhin Verzerrungen; kein Mobilisierungsbeitrag durch Anfall zum Zeitpunkt der Veräußerung)
  - Bodenwertsteuer (nur für Bauland; theoretisch taugliches steuerliches Instrument zur Baulandmobilisierung; derzeit viel zu niedrig; an Einheitswerten orientiert; müsste Ausgleich zw. Baulandpreiserwartung und Opportunitätskosten schaffen, um Hortung unattraktiv zu machen)
  
- Steuern mit falschen Bemessungsgrundlagen oder zu wenig stark dosiert sind nicht in der Lage, die Baulandmobilität zu fördern !



# Das Tiroler Modell einer Widmungsabgabe

Entwurf zur TROG-Novelle vom Sommer 2010

## Modell

- Abgabensatz: 10% (niedrig im Vergleich zu angedachten Modellen anderswo)
- Bemessungsgrundlage: positive Differenz aus Verkehrswert nach Umwidmung und Verkehrswert vor Umwidmung (Widmungsgewinn)
- Nur für Neuwidmungen
- Rückzahlungen bei Rückwidmungen (Symmetrieregelung)
- Zeitpunkt der Abgabepflicht: nicht erst bei Veräußerung, sondern schon bei (Um)widmung (=> nicht Marktwerte, sondern Verkehrswerte!)
- Berechnung der Verkehrswerte durch Sachverständige
- Abgabeneempfänger: 94% Tiroler Bodenfonds; 6% für Aufwand beim Land

# Das Tiroler Modell einer Widmungsabgabe – Verteilungswirkungen

- Direkt: Umverteilung von Privaten zu privatrechtlicher Einrichtung des öffentlichen Sektors (Tiroler Bodenfonds)
  
- Indirekt: Umverteilung durch Bodenfonds zu Privaten
  - Abgabe von Grundstücken zu “angemessenen Preisen”
  - Schwerpunkt: Schaffung von Wohnraum zu “leistbaren, sozial verträglichen Preisen”
  
- Indirekt: Umverteilung zu Gemeinden, in denen Bodenfonds aktiv (räumliche Umverteilung zw. Gemeinden)
  - i.d.R. von reichen zu armen Gemeinden

# Das Tiroler Modell einer Widmungsabgabe – Verteilungswirkungen

- Verteilung der Abgabenlast (Inzidenz):
  - von örtlichen Bodenmarktbedingungen abhängig
  - “schwächere” (preisunelastischere) Marktseite trägt Großteil der Abgabenlast
  
- Überwälzung der Abgabe auf Endnachfrager/Endnutzer in Gegenden mit hoher Nachfrage und knappem Angebot:
  - d.h. auf Mieter, Pächter, Eigentumswohnungskäufer, Eigenheimbauer

=> Widmungsabgabe bewirkt dort Preissteigerungen und eine Umverteilung zw. Baulandnutzern; v.a. hin zu Bewohnern im sozialen Wohnbau
  
- Aufteilung der Abgabenlast zw. Anbietern und Nachfragern von Bauland in strukturschwächeren Gebieten
  - Träger der Abgabenlast in peripheren Gebieten mit schwacher Nachfrage vor allem Bodenanbieter

# Das Tiroler Modell einer Widmungsabgabe – Baulandmobilisierung?

- Widmungsabgabe selbst ist kein Instrument der Baulandmobilisierung
  - Grund: Widmungsabgabe verändert als einmalige Abgabe Kalkül “spekulativ” denkender Grundstückseigentümer nicht! Sie verändert nicht den Wert der Option!
  
- D.h. keine Mobilisierungseffekte gerade in Gegenden, wo Baulandhortung aufgrund (prognostiziert) anhaltend hoher Nachfrage attraktiv
  - solange erwartete Bodenpreissteigerungen über dem Zinssatz alternativer Veranlagungen liegen, werden Grundstücke gehortet
  - nur wenn Widmungsabgabe 100%, würde sich das ändern!
  
- Direkte Mobilisierungseffekte allenfalls in strukturschwachen Regionen;
  - dort ev. sogar Forcierung der Zersiedelung

## Das Tiroler Modell einer Widmungsabgabe – Baulandmobilisierung?

- Zweckgebundene Zuweisung der Mittel aus der Widmungsabgabe an den Tiroler Bodenfonds hätte seine Rolle in der aktiven Bodenpolitik gestärkt (Schätzungen gingen von einem Aufkommen von ca. 20 Mill €/Jahr aus)
- durch jährliche Zuweisung der Widmungsabgabe wäre sein Eigenkapital theoretisch binnen zehn Jahren auf über 100 Mill. € angewachsen; mit Fremdkapital wäre eine Bilanzsumme von 400 Mill. € vorstellbar gewesen.
  - ⇒ erhebliche Kaufkraft (Nachfragemacht) am Bodenmarkt!
- Kaufkraft ermöglicht dem Bodenfonds überall tätig zu werden
  - potentiell stark baulandmobilisierende Wirkung
  - auch in teuren Lagen; dort hätte er allerdings als möglicher zusätzlicher Nachfrager zu weiteren Preissteigerungen beigetragen
  - förderte weitere Verdrängung der Nachfrage ins Umland (=> höherer Flächenverbrauch, höhere Infrastrukturkosten im Umland, untergenutzte Infrastruktur in teuren Zentren, höhere Umweltkosten durch mehr Individualverkehr aufgrund der Entkoppelung zw. Arbeit und Wohnen...)

## Alternative Bodenwertabgabe – derzeit

### ➤ Bisher (Quelle: BMF):

- Rechtsgrundlage: Bodenwertabgabegesetz 1960 (BGBl. Nr. 285/1960)
- zusätzliche Sachsteuer auf unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen und deren Einheitswert mehr als 14.600 Euro beträgt.
- Der Steuersatz beträgt 1% des 14.600 Euro übersteigenden Einheitswertes.
- Die Bodenwertabgabe wird vom jeweiligen Lagefinanzamt erhoben.
- Der Ertrag dieser Abgabe kommt zu 96% den Gemeinden zu.
- Gesamtaufkommen derzeit 6 Mill. €

### Zusätzliche Befreiungen u.a. für:

- Eigentum von gemeinnützigen Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigungen, bzw. von ihnen zum Zwecke der Bebauung oder zum Zwecke der Begründung von Wohnungseigentum erworben wurden
- Eigentum von Vereinigungen, deren Aufgabe die Schaffung von Wohnungseigentum ist, bzw. von ihnen Zwecke der Bebauung oder zum Zwecke der Begründung von Wohnungseigentum erworben wurden

## Alternative Bodenwertabgabe NEU

- Marktwerte/Verkehrswerte/Bodenrichtwerte zugrunde legen
- Sachliche Befreiungen grundsätzlich aus allokativen Aspekten überdenken (hauptsächlich alloкатive Zielsetzung!)
- %-Satz müsste an Differenz von Baulandpreissteigerung und Alternativzinssatz ansetzen
  - Annahme: 2%
  - Verkehrswert unbebautes Bauland derzeit: ca. 60 Mrd. € (Quelle: OENB)
  - grob geschätztes mögliches Aufkommen: unter Berücksichtigungen von Freibeträgen, Eigenleistungen, Befreiungen etc. 0,6 Mrd. € ?? (derzeit 6 Mill. €);
- wirkte verteilungspolitisch progressiv, weil an Marktwerten orientiert
- wirkte potentiell baulandmobilisierend; vor allem auch dort, wo Baulandpreise hoch sind
- würde auch “Widmungsgewinne” und “-verluste” automatisch berücksichtigen
- wirkte preissenkend durch höheres Angebot an Baugründen; verringerte damit Mieten und Eigentumspreise

# Zusammenfassung

- Eine Widmungsabgabe ist kein Allheilmittel
  - dient der “Gerechtigkeit” nur bedingt; in Problemlagen wird sie über höhere Preise an Endnachfrager überwältzt; leistungslose “Windfall Profits” bei Grundverkäufern werden nicht “besteuer”
  - hat keine direkte baulandmobilisierende Wirkung in Problemlagen (d.h. bei knappem Angebot und stark steigenden Preisen)
  - kann aber zur Finanzierung baulandmobilisierender Instrumente bzw. zur Abgeltung bei Rückwidmungen herangezogen werden => indirekt, d.h. über eine zweckgebundene Verwendung, kann sie zur besseren Baulandallokation beitragen
- Immobiliensteuer Neu ist weder “gerechter” noch allokativ besser
- Höhere Bodenwertsteuer oder adaptierte Grundsteuer Neu wären bessere steuerliche Instrumente zur Baulandmobilisierung
- Daneben stehen aber noch eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, für die auch die landesgesetzlichen Rahmenbedingungen gegeben sind; diese wären weiter zu entwickeln und gegebenenfalls auch anzuwenden



Vielen Dank !

*Ohne Bodenpolitik keine  
Wohnungspolitik*

**Mag. Karl Wurm**

# *Diskussion*