

Bernd Scholl

Planungsmehrwert

S. 1741 bis 1747

URN: urn:nbn:de:0156-55991614



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Planungsmehrwert

Gliederung

- 1 Klärung des Begriffes
- 2 Bedeutung für die Raumentwicklung
- 3 Entstehung und Abschöpfung von Planungsmehrwerten
- 4 Beispiele
- 5 Zukünftige Bedeutung und Weiterentwicklung

Literatur

Unter Planungsmehrwert versteht man die Differenz des Verkehrswertes eines einzelnen Grundstücks vor und nach Planungsmaßnahmen. Die Aussicht auf Planungsmehrwerte kann einen erheblichen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung ausüben. Deshalb ist frühzeitiges Bedenken der damit verbundenen Wirkungen und Konsequenzen für die Raumentwicklung von großer Bedeutung.

1 Klärung des Begriffes

Durch Maßnahmen von Gemeinwesen kann der Wert von Grundstücken oder Liegenschaften steigen oder fallen. Insbesondere können planerische Maßnahmen wie die Zuweisung von Land zu Bauzonen (Einzonung), aber auch die Erhöhung des Maßes der zulässigen Ausnutzung (Aufzoning) oder die Änderung der zulässigen Nutzungsart (Umzoning) den Wert verändern.

Fallen kann der Marktpreis eines Grundstücks beispielsweise dann, wenn Bau- oder auch Bau-erwartungsland aus der Bauzone entlassen wird (Auszonung). Die Differenz aus dem Verkehrswert und dem minderen Wert nach der planerischen Maßnahme wird dann dem Grundstückseigentümer ausgeglichen.

Als Verkehrswert wird dabei der mittlere Preis bezeichnet, zu dem Grundstücke gleicher oder ähnlicher Größe, Lage und Beschaffenheit in der betreffenden Gegend und unter normalen Umständen verkauft werden.

Umgekehrt können verschiedene planerische Maßnahmen zur Wertsteigerung eines Grundstücks, ohne Zutun des Eigentümers, führen. Die Höhe des Gewinns ergibt sich wiederum aus der Differenz des Verkehrswertes vor und nach der planerischen Maßnahme. Der Gewinn wird als „Planungsmehrwert“ bezeichnet und kann, zumindest teilweise, vom Staat abgeschöpft werden. Dazu bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. In der Schweiz heißt es beispielsweise im revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) in Art. 5 (in Kraft seit 2014): „Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräußerung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.“

Durch den Begriff *Planungsmehrwert*, im Gegensatz zum manchmal verwendeten Begriff *Mehrwert*, kommt zum Ausdruck, dass die Mehrwerte durch planungsrelevante Handlungen und Entscheidungen der Gemeinwesen entstanden sind, in der auch Mehrwerte durch Infrastrukturmaßnahmen erfasst sind (Schneider 2006: 14; VLP-ASPAN 2013). Die gerechte Verteilung der geschaffenen Planungsmehrwerte ist deshalb eine besondere Aufgabe.

Gemeinwesen als Entscheidungsträger und die sie beratenden Fachleute innerhalb und außerhalb der planenden Verwaltungen tragen deshalb eine hohe Verantwortung, denn durch eine Veränderung von Art und Maß der Nutzung können erhebliche Mehrwerte geschaffen werden. So kann der durch Planungsmaßnahmen geschaffene Planungsmehrwert das 80- bis 100-Fache vor und nach der Planungsmaßnahme betragen.

2 Bedeutung für die Raumentwicklung

Aus dem Dargestellten ergibt sich, dass Planungsmehrwerte einen erheblichen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung ausüben können. Sie können zur erwünschten Siedlungsentwicklung beitragen, indem beispielsweise durch Umzonungen oder auch durch Aufzonungen die Grundstrategie der Raumentwicklung „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ durch pekuniäre Anreize gefördert wird (▷ *Innenentwicklung*). Planungsmehrwerte können aber auch zu unerwünschten Entwicklungen beitragen, indem z. B. durch Ausweisung von neuem Bauland „auf der grünen Wiese“ der Zersiedlung Vorschub geleistet wird. Oft wird das einmal eingezonte Bauland, namentlich in kleineren und mittleren Gemeinden, gehortet, sei es in Erwartung weiter steigender Preise, sei es als Kapitalanlage oder als Vorsorge für die Nachkommen. Die Aktivierung dieser Potenziale stellt dann einen eigenen Problembereich dar. Nicht selten führt diese Hortung zu weiteren Einzonungen landwirtschaftlicher Flächen, weil kurz- und mittelfristig zu wenige Möglichkeiten für die Innenentwicklung vorhanden sind. Eine weitere unerwünschte Nebenwirkung, in Erwartung höherer Bodenrenditen, ist eine zu hohe Ausnutzung von Grundstücken im Vergleich zu den sie erschließenden Infrastrukturen. Besonders in städtischen Gebieten kann dies zu überhöhten Dichten (Personen/ha) und damit zu Überlastungen mit weitreichenden Folgen für die soziale Durchmischung und die Qualität urbaner Lebensräume führen. Die sorgsame Prüfung sogenannter Schwellenwerte der erschließenden Infrastrukturen im Vergleich zu den angestrebten Dichten ist deshalb von außerordentlicher Bedeutung (▷ *Infrastruktur*). Wird ihnen zu wenig Wert beigegeben, kann es einerseits zu den erwähnten Überlastungen kommen, andererseits kann der mit einer Steigerung der Leistungsfähigkeit verbundene Ausbau von Infrastrukturen zu unerwünschten Quantensprüngen mit nicht beabsichtigten Mehrwerten und einem *Circulus vitiosus* von Überlastung und immer weiterem Ausbau der Infrastrukturen führen. Treiber dieser Entwicklung ist dann die Erwartung von Planungsmehrwerten.

Für das Erkunden, Klären und Lösen raumplanerischer Aufgaben ist es deshalb von Bedeutung, die mit dem Planungsmehrwert verbundenen Effekte abzuschätzen, in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und im Rahmen der entsprechenden raumplanerischen Argumentationen die Schlussfolgerungen darzustellen.

Darüber hinaus ist es von Bedeutung, gesetzliche Grundlagen für den Umgang mit Planungsmehrwerten zu schaffen und auch anzuwenden. Dies liegt im gemeinsamen Interesse der an einer nachhaltigen Entwicklung des Raumes beteiligten Akteure.

Die Aussicht auf Planungsmehrwerte ist eine ökonomische Triebfeder für raumplanerisches Handeln und Entscheiden. Indem Grundstückseigentümer frühzeitig in planerische Prozesse einbezogen werden oder diese sogar auslösen und mitfinanzieren, können wirtschaftliche Sachverhalte, zu denen auch das Erwirtschaften angemessener Renditen für eingesetztes Kapital gehört, transparent gemacht und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

3 Entstehung und Abschöpfung von Planungsmehrwerten

Mehrwerte entstehen in der Regel bei Einzonungen, bei Umzonungen oder bei Aufzonungen. Planungsmehrwerte können aber auch geschaffen werden, indem durch Verbesserungen der technischen und sozialen Infrastrukturen der Wert von Grundstücken verändert wird. Wird die Erschließungsqualität eines bestimmten Quartiers beispielsweise verbessert, kann dies zur Steigerung des Boden- und Liegenschaftswertes beitragen. In der Schweiz wird der durch Einzonungen erzielte Planungsmehrwert auf 1–2 Mrd. CHF pro Jahr geschätzt. (Verein Metropolitanraum Zürich 2013: 18; Müller-Jentsch/Gmünder 2013: 51).

Umgekehrt kann der Ausbau von Eisenbahnstrecken oder Flughäfen mit den verkehrsbedingten Folgeerscheinungen, namentlich Lärm, zur Verminderung des Verkehrswertes von Grundstücken führen.

Um einen angemessenen Ausgleich für ohne eigenes Zutun bezogene Vorteile zu erreichen, können Gesetze entsprechende Regelungen vorsehen.

Das bereits erwähnte Schweizer Raumplanungsgesetz erlaubt es den Kantonen, auch bei Auf- und Umzonungen einen Mehrwertausgleich vorzusehen. Der Ertrag kann für unterschiedliche Maßnahmen, zum Beispiel für die Auszonung bei überdimensionierten Bauzonen und dem damit verbundenen Ausgleich des Minderwertes, verbunden werden. Als überdimensionierte Bauzonen gelten in der Schweiz jene Bauzonen, die innerhalb der nächsten fünfzehn Jahre nicht für Siedlungszwecke benötigt werden.

In der Schweiz verfügt der Kanton Basel-Stadt über weitreichende Erfahrungen hinsichtlich der Mehrwertabgabe im Bereich der Um- und Einzonung (UVEK 2013).

Während in der Schweiz nun auf nationaler Ebene einheitliche Regelungen für das Abschöpfen von Planungsmehrwerten bei Einzonungen bestehen, existieren in Deutschland von Stadt zu Stadt verschiedene Möglichkeiten, namentlich für Umzonungen, im Rahmen sogenannter städtebaulicher Verträge oder durch Vorhaben- und Erschließungspläne (▷ *Städtebaulicher Vertrag*). Grundlage ist das Baugesetzbuch (§§ 11 und 12 BauGB).

4 Beispiele

Als einer der Pioniere unter den deutschen Städten im geschickten und nutzbringenden Umgang mit Planungsmehrwerten gilt die Stadt München. Die Landeshauptstadt von Bayern verfügt seit 1994 über weitreichende Erfahrungen mit dem sogenannten „Münchner Weg der sozialgerechten Bodennutzung“. Grundgedanke ist, die Grundeigentümerschaft an den Folgekosten neu geschaffenen Baurechts angemessen zu beteiligen. In der Regel werden zwei Drittel des erzielten Mehrwerts abschöpft und projektbezogen für die Finanzierung technischer und sozialer Infrastrukturen eingesetzt. Die damit bis 2009 erzielten Beiträge summieren sich auf 446 Millionen Euro und vier Millionen Quadratmeter Grund- und Boden, die kostenlos für öffentliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden konnten (Landeshauptstadt München 2009: 2).

Ein anderes Beispiel ist Frankfurt am Main, wo mittels maßgeschneiderter städtebaulicher Verträge mit den Grundstückseigentümern die Umnutzung des ehemaligen Rangier- und Güterbahnhofs im Frankfurter Westen zu einem neuen Stadtteil mit über dreißigtausend Einwohnern und Beschäftigten sowie der Erweiterung des innerstädtischen Messegeländes entstehen wird. Planung, Gestaltung und frühzeitiges Realisieren der Erschließung, von sozialen Infrastrukturen wie Kindergarten und Primarschulen sowie das Bereitstellen hochwertig gestalteter öffentlicher Freiräume hat wesentlich zur Adressbildung beigetragen und die Vermarktung der Grundstücke stimuliert (Scholl 2005; s. Abb. 1).

Abbildung 1: Finanzierung von Erschließung, sozialen Infrastrukturen und Freiraumgestaltung im Europaviertel Frankfurt am Main mittels Beiträgen der Grundstückseigentümer gemäß Vereinbarungen der städtebaulichen Verträge



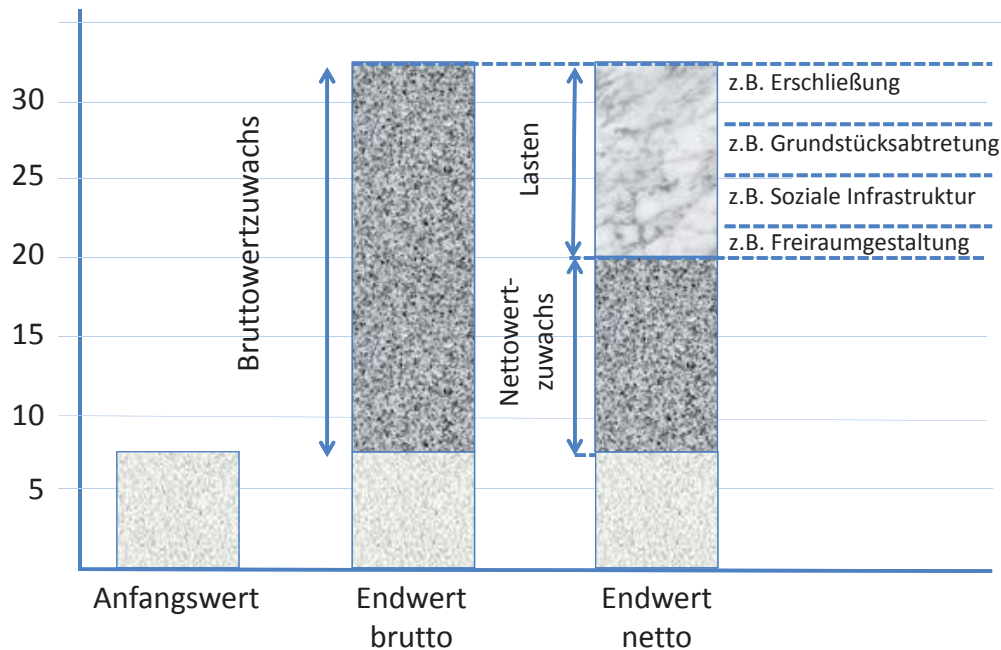
Quelle: Eigene Fotografie

Abbildung 2 zeigt das Prinzip der Mehrwertabschöpfung. Ein Teil des Mehrwertes wird durch Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten der Erschließung, Gestaltung und Aufwertung von Freiräumen und der Errichtung sozialer Infrastrukturen abgeschöpft. Im erwähnten Beispiel von München gehen in der Regel zwei Drittel des Bruttowertzuwachses an die Landeshauptstadt.

Planungsmehrwert

Abbildung 2: Prinzip der Mehrwertabschöpfung

Grundstückswert in Mio. €



Quelle: Eigene Darstellung

5 Zukünftige Bedeutung und Weiterentwicklung

Der Boden als Grundlage unseres Lebensraumes ist knapp und nicht vermehrbar. Deshalb ist mit dem Boden sparsam umzugehen. Seit der Überwindung von Wall und Graben der mittelalterlichen Städte werden raumrelevante gesellschaftliche Probleme jedoch mit Zuwachs an Siedlungsfläche gelöst. In Europa betrug diese Inanspruchnahme gemäß CORINE Land Cover (CLC) im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2006 ca. 313 ha pro Tag. Davon entfallen allein auf landwirtschaftliche Flächen 240 ha (BBSR 2014). Ob die Erhebung der Mehrwertabgabe ein Beitrag zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums sein kann, wäre durch Rechtswirkungsforschung zu prüfen. In der Schweiz können Einnahmen aus der Mehrwertabgabe auch dazu verwendet werden, Rückzonen überschüssiger Bauzonen zu finanzieren.

Unbestritten ist der Beitrag der Mehrwertabschöpfung für die *Innenentwicklung*. Durch teilweises Abschöpfen der Planungsmehrwerte werden die Gemeinwesen, namentlich in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen, in die Lage versetzt, bedeutsame Projekte der Innenentwicklung gemeinsam mit den Grundstückseigentümern anzugehen und durch die erzielten Einnahmen infrastrukturelle Maßnahmen zu finanzieren, um damit der Mindeststrategie einer „Siedlungsentwicklung nach innen“ Vorschub leisten zu können. Dies dient auch einer sozial ausgleichenden Stadtentwicklung, die Segregation und Polarisierung vorbeugt.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030. Bonn. = BBSR Analysen Kompakt 07/2014.
- Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2009): Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Kommunalreferat. München.
- Müller-Jentsch, D.; Gmünder, M. (2013): Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. <http://dievolkswirtschaft.ch/de/2013/01/das-revidierte-raumplanungsgesetz-aus-oekonomischer-sicht/> (03.08.2015).
- Schneider, A. (2006): Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. I RPG. Zürich.
- Scholl, B. (2005): 'The Europaviertel Project'. In: ISoCaRP – International Society of City and Regional Planners (ed.): Making spaces for the creative economy: 41st International Planning Congress 2005. The Hague, 220.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Hrsg.) (2013): Faktenblatt: Revision des Raumplanungsgesetzes. Mehrwertabgabe. Bern.
- Verein Metropolitanraum Zürich (Hrsg.) (2013): Mehrwert durch Verdichtung. Zürich.
- VLP-ASPAN – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.) (2013): Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. Bern. = Raum & Umwelt 4/13.

Weiterführende Literatur

- Lichtenberger, E. (1998): Stadtgeographie 1. Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse. Stuttgart / Leipzig.
- Meier, P. (1974): Die Planungsmehrwertabschöpfung gemäss Art.45 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz. Probleme der praktischen Durchführung. ZBl.
- Walter, F.; Pütz, M.; Böni, R.; Seidl, I. (2010): Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Birmensdorf.

Bearbeitungsstand: 02/2017