



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden
Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen

Eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und
Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven –
Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg“

Verfasser

Wolfgang Erasmus Schöpp, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt: Masterstudium Raumforschung und Raumordnung UG2002

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

Für Richard, unvergessen.

Danksagung

Zunächst möchte ich mich bei Herrn Univ. Prof. Dr. HANS-HEINRICH BLOTEVOGEL bedanken, der mir als Masterarbeitsbetreuer nicht nur stets neue, inspirierende Impulse und Anregungen für den Forschungsprozess gab, sondern mir auch die für das Verfassen der Masterarbeit hilfreiche Unterstützung in den persönlichen Gesprächen zukommen ließ.

Mein besonderer Dank gilt allen befragten ExpertInnen für die interessanten Inputs, Empfehlungen und Blickwinkel, welche die Forschungsergebnisse um ein Vielfaches reicher gemacht haben. Auch den zahlreichen TeilnehmerInnen meiner Online-Umfragen möchte ich mich herzlich für die Beantwortung der umfangreichen Fragebögen bedanken. Durch deren kommunalen Einschätzungen und Erkenntnissen zum Instrument der Mehrwertabgabe wurden die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen für den Kanton St. Gallen und das Bundesland Salzburg um einige aufschlussreichere Details ergänzt.

Ich danke vor allem meiner Familie und Freunden für jegliche Unterstützung, die ich während meiner gesamten Studienzeit erhalten habe. Ein ganz besonderes Dankeschön richtet sich an alle KorrekturleserInnen dieser vorliegenden Masterarbeit.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Wolfgang Erasmus Schöpp, dass die ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig im Zeitraum vom 15. Juli 2013 bis 15. Jänner 2014 in Wien, Faistenau (Sbg.) und Zug (ZG) verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe, dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wolfgang Erasmus Schöpp

Wien, 15. Jänner 2014

Inhaltsverzeichnis

Glossar und Abkürzungsverzeichnis	1
Abstract	4
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
1.1 Problemstellung	6
1.2 Forschungsfragen	7
1.3 Rahmenbedingungen	9
1.4 Zielsetzung der Arbeit	10
1.5 Methodik	11
1.5.1 Literaturanalyse	11
1.5.2 Dokumentenanalyse	12
1.5.3 Auswertung von Sekundärdaten und Studien	12
1.5.4 ExpertInneninterviews	13
1.5.5 Online-Umfragen	13
1.5.6 GIS-Kartierungen	14
1.6 Aufbau der Arbeit	14
2. Siedlungsflächenmanagement und Bodenbesteuerung	15
2.1 Diskussion zentraler Begriffe	15
2.1.1 Boden: Recht, Ordnung und Politik	16
2.1.2 Grundstückseigentum und die Theorie der Verfügungsrechte	19
2.1.3 Siedlungsflächen- und Landmanagement	25
2.1.4 Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse	26
2.1.5 Mehr- und Minderwerte im Allgemeinen	28
2.2 Gesetzliche Grundlagen	31
2.2.1 Raumplanungsgesetz	32
2.2.2 Raumplanungsrecht	32
2.3 Aktuelle Umsetzungsmöglichkeiten des Vorteilsausgleichs	33
2.3.1 Mehrwertabgabe	35
2.3.2 Grundstückgewinnsteuer	37
2.3.3 Öffentlich-rechtliche Verträge	38
2.3.4 Minderwertentschädigung	38
3. Aktuelle Situation der Siedlungsentwicklung in der Schweiz	39

3.1 Bodenrelevante Ziele, Strategien und Herausforderungen in der Raumentwicklung	43
3.2 Trends, Problemfelder und Folgen der aktuellen Schweizer Siedlungsentwicklung	44
3.3 Institutionelle Empfehlungen für eine flächensparende Schweizer Siedlungsentwicklung	50
3.4 Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG in den Kantonen	53
3.4.1 Rechtliche Grundlagen und planungsbedingte Vor- und Nachteile der Mehrwertabgabe	56
3.4.2 Flächenrelevante Ziele der Mehrwertabgabe	59
3.4.3 Raumwirksame Effekte der Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt	62
3.4.4 Raumwirksame Effekte der Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg	64
3.5 Argumente für und gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe	66
4. Flächensparende Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven im Kanton St. Gallen	70
4.1 Methode und verwendete Daten	71
4.2 Der Kanton St. Gallen aus Sicht der Raumplanung	72
4.3 Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen im Zuge der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)	74
4.3.1 Argumente für und gegen die Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen	75
4.3.2 Zielkonflikte und weitere Problemfelder	76
4.4 Potentielle Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe zum Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung	78
4.4.1 Raumentwicklung und Bauzonenstatistik im Kanton St. Gallen	78
4.4.2 Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen	80
4.4.3 Effekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung	91
4.4.4 Ausmaß der Rückzonungen und Verschiebung vorhandener Bauzonen	94
4.4.5 Verwendung der Einnahmen durch die Mehrwertabgabe	97
4.5 Wirkungs- und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung	98
4.6 Handlungsempfehlungen für den Kanton St. Gallen	103
5. Einnahmepotenziale und flächensparende Steuerungswirkungen einer Mehrwertabgabe – Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg	106
5.1 Methode und verwendete Daten	106
5.2 Das Bundesland Salzburg aus Sicht der Raumordnung	106
5.3 Trends und Problemfelder in der Salzburger Bauland- und Siedlungsentwicklung	107
5.3.1 Flächennutzung und -inanspruchnahme	112
5.3.2 Siedlung und Bebauung	113
5.4 Aktuelle Instrumente der Baulandmobilisierung und -hortung im Salzburger ROG 2009	115

5.4.1 Baulandmobilisierung _____	116
5.4.2 Baulandhortung _____	118
5.5 Pro und Kontra zur Realisierung der Mehrwertabgabe im Salzburger ROG _____	121
5.5.1 Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg _____	122
5.5.2 Bauzonenstatistik und Modellrechnungen im Bundesland Salzburg _____	125
5.6 Potentielle Einnahmen und flächensparende Steuerungseffekte auf die Salzburger Siedlungsentwicklung _____	125
5.7 Wirkungs- und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung _____	128
5.8 Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg _____	130
6. Handlungsempfehlungen _____	133
6.1 Wirkungszusammenhänge der Interventionsinstrumente _____	134
6.2 Kanton St. Gallen _____	136
6.3 Bundesland Salzburg _____	141
7. Schlusswort und Ausblick _____	143
Faktenblatt Kanton St. Gallen und Bundesland Salzburg _____	144
Literatur- und Quellenverzeichnis _____	145
Datenquellenverzeichnis _____	154
ExpertInneninterviews _____	156
Abbildungs-, Tabellen- und Kartenverzeichnis _____	157
Anhang _____	160

Glossar und Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
&	und
§	Paragraf
Ø	durchschnittlich, im Durchschnitt
>	größer als
Σ	Summe
=	ist gleich, ergibt (mathematischer Operand)
+	„und“ oder „plus“ (mathematischer Operand)
-	minus (mathematischer Operand) oder „bis“
/	Bedeutung je nach textlichen Zusammenhang entweder: „geteilt durch“ (mathematischer Operand) „pro“, „bis“, „oder“, „bzw.“ oder „am“
15a-Vereinbarungen	Bund-Länder-Vereinbarungen in Österreich
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich)
Abs.	Absatz
abs.	absolut
ad	zu, bei, siehe
Agenda 21	entwicklungs- und umweltpolitisches Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, ein Leitpapier zur nachhaltigen Entwicklung
ALQ	Arbeitslosenquote
Allmende	als landwirtschaftlicher Begriff bezeichnet Allmende oder „Gemeine Mark“ Gemeinschafts- oder Genossenschaftsbesitz abseits der parzellierten (in Fluren aufgeteilten) landwirtschaftlichen Nutzfläche. (vgl. BORN 1977, S. 34)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern
AREG	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen, St. Gallen
Arrondierung	deutsch: Abrundung; meint den Einbezug an ein bestimmtes Grundstück angrenzender Flächen zu diesem Grundstück dergestalt, dass eine kürzere Außengrenze bzw. zweckmäßigere Außengrenze entsteht
Art.	Artikel
Aufzonung	Erhöhung des Nutzungsausmaßes von Grundstücken
Auszonung	liegt vor, wenn eine Parzelle, die durch einen RPG-konformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war, aufgrund einer Zonenplanrevision neu einer Nichtbauzone zugeteilt wird. Das gilt auch dann, wenn aufgrund veränderter Verhältnisse eine Verkleinerung der Bauzone zwingend geboten ist
B	Burgenland
BA	Bachelor of Arts
BAFU	Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern
BauGB	Baugesetzbuch (Deutschland)
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Schweiz)
BGF	Bruttogeschossfläche
BDO	Wirtschaftsprüfungsagentur, Schweizer Hauptsitz in Zürich, unabhängige, rechtlich selbstständige Schweizer Mitgliedsfirma des internationalen BDO Netzwerkes
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BPG	Bau- und Planungsgesetz Kanton Basel-Stadt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
BV	Bundesverfassung
BV-G	Bundesverfassungsgesetz
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen (gehört zum Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Bern)
CHF	internationale Abkürzung für Schweizer Franken (Währung)
ca.	circa
d.h.	das heißt
DI	DiplomingenieurIn
Dr., Dr ⁱⁿ	Doktor, Doktorin
DSE	Dispersion oder Streuung, meint „[D]ie Verteilung der Siedlungsflächen in der Landschaft [...]“ (AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 37-38) Einheit: DSE/m ²

DSR	Dauersiedlungsraum
ebd.	ebenda
Eds.	steht für HerausgeberIn, HerausgeberInnen
Eidg.	Eidgenossen(-schaft), eidgenössisch
Einzonung	Voraussetzung für die Überbauung von Land ist die Einzonung mit einem Zonenplan, d.h. die Zuordnung zu einer Wohn- Gewerbe- oder Industriezone. Mit der Einzonung ist das Land noch nicht baureif. Es bedarf auch noch der Baulanderschließung: Nichtbauzone in Bauzone (Wohn-, Gewerbe-, oder Industriezone)
et. al	und andere
etc.	Et cetera, lateinisch für: und die übrigen Dinge
EUR	Euro (Währung)
Eurostat	Statistische Amt der Europäischen Union, Luxemburg
EW	EinwohnerInnen
FÖBA	Fläche für öffentliche Bauten und Anlagen
ff.	fortfolgend
Fr.	nationale Abkürzung für Schweizer Franken (Währung)
gated communities	geschlossener Wohnkomplex mit verschiedenen Arten von Zugangsbeschränkungen
GIS	Geographische Informationssysteme
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gmd.	Gemeinde, Gemeinden
Grüne	Die Grünen – Die Grüne Alternative, politische Partei in Österreich
ha	Hektar, 1 ha = 10.000 m ² = 0,01 km ²
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz, Zürich
Hrsg.	HerausgeberIn, HerausgeberInnen
insg.	insgesamt
innerkant.	innerkantonal
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, Bundesamt für Kultur BAK, Bern
Jän.	Jänner, Januar
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
km ²	Quadratkilometer, 1 km ² = 100 ha = 1.000.000 m ²
LAG	Lokale Aktionsgruppe (EU-Leader-Programm)
LCAT	loi cantonale sur l'aménagement du territoire, kantonales Landrecht im Kanton Neuenburg
LGZDI	Loi générale sur les zones de développement industriel, Allgemeines Gesetz über Industrieentwicklungszonen im Kanton Genf
m ²	Quadratmeter, 1.000.000 m ² = 100 ha = 1 km ²
MA 50	Magistrat der Stadt Wien – Wohnbauförderung
MA	Master of Arts
Mag. ,Mag ^a .	Magister, Magistra
max.	maximal
m.E.	meines Ermessens, meiner Meinung nach
mind.	mindestens
Mio.	Millionen
MORECO	Abkürzung für das Projekt <u>MO</u> bility and <u>RE</u> sidential <u>C</u> osts, Salzburg
Mrd.	Milliarden
MWA	Mehrwertabschöpfung
n=	Anzahl bzw. Größe der untersuchten Stichprobe
NBF	Nettobaufläche
NFP 54	Nationales Forschungsprogramm; nachhaltiges Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, Bern
Nov.	November
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
NSF	Nettosiedlungsfläche
OÖ	Oberösterreich
ORF	Österreichischer Rundfunk

ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz, Wien
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Planungs- und Baugesetz
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
RPG	Raumplanungsgesetz
Rückzonung	Umzonung von Land aus dem Baugebiet in Nichtbaugebiet, unabhängig davon, auf welchen gesetzlichen Grundlagen diese Umzonung stattfindet
S.	Seite
S	Bundesland Salzburg
Sbg.	Bundesland Salzburg
Salzburg-Umg.	Bezirk Salzburg-Umgebung
SD	Semantisches Differential
SG	Kanton St. Gallen
SIR	Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen, Salzburg
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs, politische Partei in Österreich
SPSS	Marke der Softwarefirma IBM, unter welcher Statistik- und Analysesoftware entwickelt und vertrieben wird
ST	Steiermark
St.	Sankt
sustainability	englischer Begriff für Nachhaltigkeit
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft, Zürich
T	Tirol
Team Stronach	wirtschaftsliberale, euroskeptische und populistische österreichische Partei
TU	Technische Universität
u.	und
u.ä.	und ähnliches
u.a.	unter anderem
Umzonung	Änderung der Nutzungszonenzuweisung für ein bestimmtes Grundstück
usw.	und so weiter
UG 2002	Universitätsgesetz 2002
Univ.-Prof.	Universitätsprofessor
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bern
üd.	überdimensioniert (Bauzonen)
V	Vorarlberg
VF	Verkehrsfläche
vgl.	vergleiche, vergleiche mit
VLP-Aspan	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern
W	Wien
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Davos
x	mal (mathematischer Operand)
z.B.	zum Beispiel
ZG	Kanton Zug
ZGB	Schweizer Zivilgesetzbuch

Abstract

Due to the rising of building land prices in the recent years, as well as the shrinking of scarce resources, such as soil, the present paper is devoted to the potential control effects and regulatory impacts of the land value tax "Mehrwertabgabe", a specific form of land tax or floor taxation in Switzerland, with the aim of a land-saving settlement development in the eastern Swiss canton of St. Gallen as well as the Austrian province of Salzburg. Other challenges and issues, such as the continuing urban sprawl lead to today's settlement structures in Switzerland, where the original description between "town" and "country" increasingly escapes the reality. The majority of the Swiss population now lives in urban, suburban and rural settlement patterns, which together are summarized into a multilayer compression space from a variety of agglomeration. In order to control a condensing urban development and a careful use of the soil resource, the canton of St. Gallen, therefore, has recently decided to introduce the "Mehrwertabgabe", to give priority to the objectives of an internal compaction and the stop or respectively the controlled containment of urban sprawl. After analyzing the potential of performance effects for spatial compression and displacement of often dispersed situated building zones, the paper shows up the potential land, which can be financed or indemnified from parts of the proceeds of this specific kind of land taxation. Following, appropriate recommendations for action on a wish to housing development in terms of the space-saving control effects of the "Mehrwertabgabe" will be pronounced for the canton of St. Gallen and the province of Salzburg by formulating all research findings.

Zusammenfassung

In Bezug auf die aktuellen raumplanerischen Herausforderungen, wie der Zersiedelung und den steigenden Bodenverbrauch und -preisen, strebt diese Arbeit eine klare Darstellung der potentiellen Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe für einen geringeren Flächenverbrauch im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg an. In der Masterarbeit liegt der Fokus auf der Mehrwertabgabe als ein raumwirksames lenkendes Steuerungsinstrument mit dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Im analytischen Teil der Arbeit wird das Einnahmepotenzial der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen untersucht. Wie und wofür die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe Verwendung finden, um den steigenden Flächenverbrauch zu minimieren und eine verdichtende Siedlungsentwicklung zu fördern, ist ebenfalls ein übergeordnetes Ziel dieser Arbeit. Mithilfe einer breiten Palette an wissenschaftlichen Methoden wird aufgezeigt, wie effektiv durch die zweckgebundenen Einnahmen der Mehrwertabgabe der kantonale Baulandmarkt gesteuert und der haushälterischen Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg gewährleistet werden können. Basierend auf den Forschungsergebnissen und der aufgezeigten Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung der fehlplatzierten Bauzonenreserven im kantonalen Untersuchungsgebiet werden folglich konkrete Handlungsempfehlungen für oder gegen eine wünschenswerte Entwicklung und Umsetzung der Mehrwertabgabe auch im Bundesland Salzburg beschrieben.

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund steigender Baulandpreise und knapper werdender Ressourcen, wie dem Boden, widmet sich die vorliegende Masterarbeit den potentiellen Steuerungseffekten und -wirkungen der Mehrwertabgabe, mit dem Ziel einer flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Auch andere Herausforderungen und Probleme, wie die anhaltende Zersiedelung oder Baulandhortung führen zu den heutigen Siedlungsstrukturen in der Schweiz, welches sich der lange gängigen Beschreibung zwischen „Stadt“ und „Land“ zusehends entziehen. Der Großteil der Schweizer Bevölkerung lebt heute in städtischen, vorstädtischen und ländlichen Siedlungsstrukturen, welche gemeinsam zu einem mehrschichtigen Verdichtungsraum aus verschiedensten Agglomerationen bildet. Gerade dieses Raumgebilde, begleitet mit den steigenden Herausforderungen für Mensch und Umwelt, stellt den Kanton St. Gallen, wie die gesamte Schweiz, in Zukunft vor eine schwierige raumplanungspolitische Aufgabe. Gewiss kann mithilfe der Mehrwertabgabe nur ein Teil der anhaltenden Siedlungstrends und -entwicklungen gezielt gesteuert werden.

Konkret soll nach eingehender Analyse der Steuerungswirkungen das Potential zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener, oft dispers gelegener Bauzonen im Kanton beleuchtet werden, welche zu Teilen aus den Einnahmen der Mehrwertabgabe finanziert bzw. entschädigt und rückgezont werden. Um eine verdichtende Siedlungsentwicklung und einen schonenden Umgang mit der Ressource Boden besser steuern zu können, hat sich der Kanton St. Gallen daher vor kurzem entschlossen, neben der Einführung einer Mehrwertabgabe, den Zielen einer inneren Verdichtung und dem Stopp der Zersiedelung in Zukunft Vorrang in der kantonalen und kommunalen Raumplanung zu geben.

Im Anschluss werden, nach Ausformulierung sämtlicher Forschungserkenntnisse, entsprechende Handlungsempfehlungen über eine zu wünschende Siedlungsentwicklung im Hinblick auf die flächensparenden Steuerungseffekte einer Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg ausgesprochen.

1.1 Problemstellung

„[Während in städtischen Gebieten Bauland knapp ist, sind die Bauzonen in peripheren Lagen überdimensioniert. Es bedarf daher eines Instruments zur räumlichen Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven.]“ (DANIEL MÜLLER-JENTSCH 2011a)

Um die Handlungsempfehlungen von MÜLLER-JENTSCH (2011) umsetzen zu können, bedarf es eines raumwirksamen lenkenden Instruments, welches effektiv den kantonalen Baulandmarkt steuert und den haushälterischen Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden gewährleistet. Als ein potentiellies Steuerungsinstrument kann die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG genannt werden. Diese zielt auf die Abschöpfung von Planungsmehrwerten beispielsweise bei Neueinzonungen von Bauland ab. Das Instrument der Mehrwertabgabe wird bereits seit 1980 im Schweizer Raumplanungsgesetz RPG laut Art. 5 gefordert. Dennoch sind in den mehr als 30 Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes nur zwei Kantone diesem Gesetzgebungsauftrag flächendeckend und konsequent nachgekommen, nämlich Basel-Stadt und Neuenburg. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2011a)

Seit 1. Jänner 2013 trat auch im Kanton Thurgau ein Gesetz zur Mehrwertabgabe im neuen kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) in Kraft. (vgl. KANTON THURGAU 2013) Sowohl die Schweizerische Bundesverfassung als auch das Raumplanungsgesetz verlangen in ihren Zielsetzungen einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE zeigt in zahlreichen ihrer Studien und Publikationen jedoch auf, dass viele Gemeinden, insbesondere im ländlichen Raum, viel zu große Bauzonen ausgeschieden haben. Für die Rückzonungen dieser großen Bauzonen fehlen jedoch vielen Gemeinden die notwendigen Geldmittel. Die Mehrwertabgabe, welche als ein geeignetes Instrument gegen die Baulandhortung, Baulandreduktion und zur Steuerung einer wünschenswerten Siedlungsentwicklung gilt, wurde in den jahrzehntelangen Diskussionen von Seiten vieler Parteien, Kommunen, Unternehmen und Interessensvertretungen bekämpft und/oder abgelehnt. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2011a)

Mit einer flächendeckenden Einführung der Mehrwertabgabe werden in erster Linie zwei Absichten verknüpft. Einerseits will man die Finanzierung der Minderwerte (bei Auszonungen) mit dieser Abgabe regeln, andererseits hat man die Vorstellung, dass die Mehrwertabgabe einen positiven Effekt gegen Baulandhortungen hat. Eine Rückzonung überdimensionierter Bauzonen wäre laut MÜLLER-JENTSCH (2011) somit dringend geboten, unterblieb bisher jedoch aufgrund der damit verbundenen Kosten. Denn Rückzonungen bzw. Rückwidmungen von Grundstücken, stellen eine materielle Enteignung dar und müssten vom Staat entschädigt werden. Aus ökonomischer und ökologischer Sichtweise wäre daher die ideale Lösung eine räumliche Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven und eine räumliche Siedlungsverdichtung mithilfe der Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung. (vgl. ebd.)

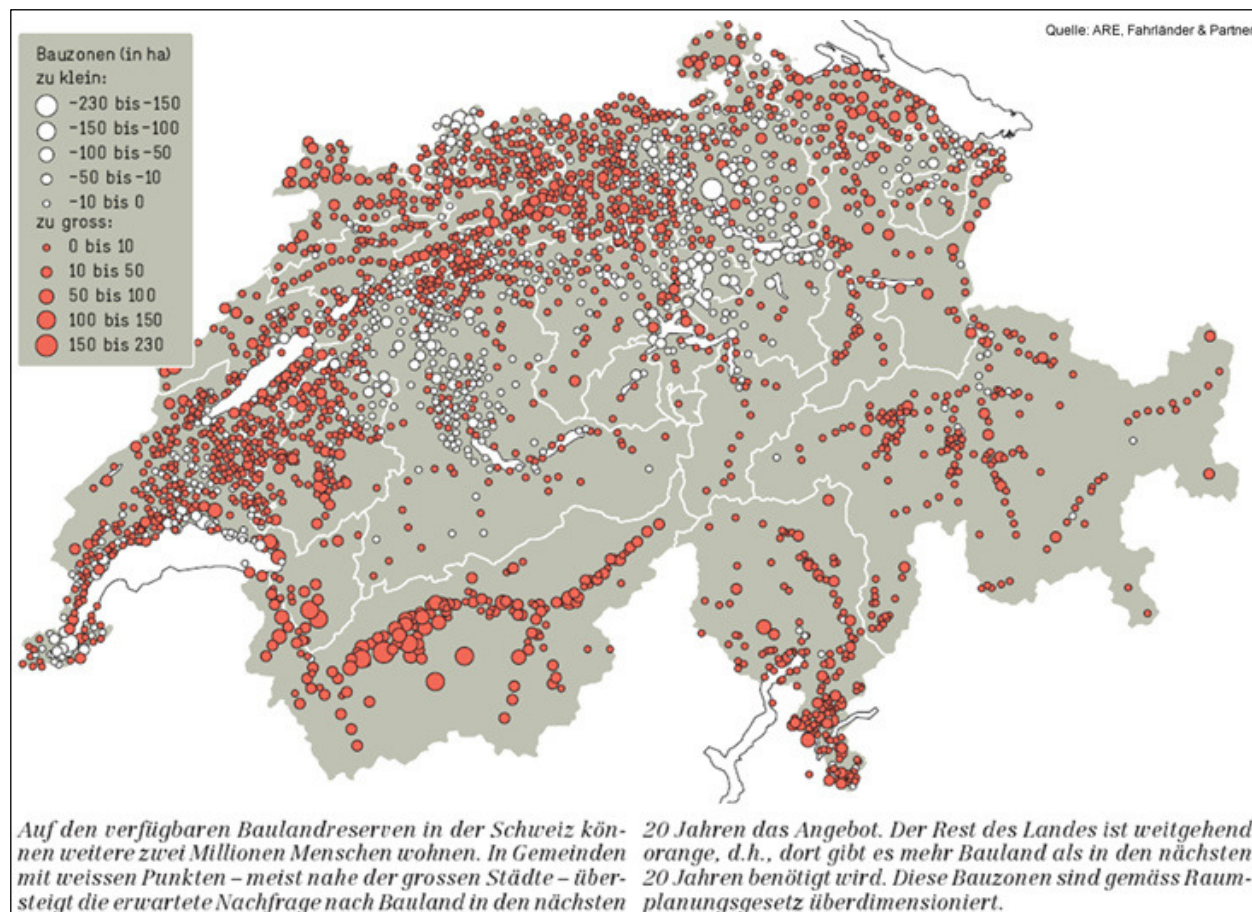


Abbildung 1: massive Fehlallokation der Bauzonen in der Schweiz (Quelle: MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 230, eigene Bearbeitung und Darstellung)

Um eine verdichtende Siedlungsentwicklung und einen schonenden Umgang mit der Ressource Boden besser steuern zu können hat sich daher der Kanton St. Gallen vor kurzem entschlossen wesentliche Neuerungen im Planungs- und Baugesetz (PBG) durchzuführen. Neben der Einführung einer Mehrwertabgabe sollen die Ziele einer inneren Verdichtung und der Stopp der Zersiedelung Vorrang haben.

1.2 Forschungsfragen

Die Wahl der beiden Untersuchungsgebiete liegt für den Kanton St. Gallen in der aktuellen Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG), welche unter anderem erstmals eine aufgrund des einstimmigen Ergebnisses der Abstimmung zur Revision des Raumplanungsgesetzes vom 3. März 2013 verpflichtende, flächendeckende Einführung der Mehrwertabgabe in allen Kantonen vorsieht. Für das Bundesland Salzburg entscheidend war einerseits die persönliche Präferenz und Ortskenntnisse des Autors, sowie andererseits der im Frühjahr 2013 eingetretene, politische Machtwechsel in der Salzburger Landesregierung. Diese will künftig einen strengeren Kurs bei der Einhaltung und Kontrolle der Raumordnungs-Richtlinien einschlagen. Im Besonderen liegt der Fokus dabei auf den Kernproblemen der anhaltenden Zersiedelung und des steigenden Flächenverbrauchs im Bundesland Salzburg.

Um die Thematik bearbeitbar zu machen, wurde die Arbeit in drei Forschungskapitel unterteilt zu welchen folgende erste Forschungsfragen ausgearbeitet und formuliert wurden. Diese wurden so dann mithilfe einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse, sowie der Auswertung von Studien und Sekundärdaten aufgearbeitet und empirisch mit den Forschungsergebnissen aus den umfangreichen ExpertInneninterviews und Online-Umfragen ergänzt.

Empirischer Abschnitt 1: Die aktuelle Situation der Mehrwertabgabe in der Schweiz (Kapitel 3)

Warum wurde die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG bisher nur in wenigen Kantonen bzw. Gemeinden effektiv umgesetzt?

Empirischer Abschnitt 2: Die Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven im Kanton St. Gallen (Kapitel 4)

Inwieweit können die Steuerungswirkungen des Instruments zum Ziel der flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen beigetragen?

Empirischer Abschnitt 3: Das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe und Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg (Kapitel 5)

Welche raumplanerischen Instrumente zur Baulandmobilisierung bzw. gegen die Baulandhortung werden aktuell im Bundesland Salzburg eingesetzt?

Wie könnte die Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg aussehen?

Um diese Fragen zu präzisieren und genauer beantworten zu können, wurden zu den drei Hauptforschungsfragen folgende Leitfragen formuliert:

Warum wurde die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG bisher nur in wenigen Kantonen bzw. Gemeinden effektiv umgesetzt?

- Wie ist das Instrument der Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg und Basel- Stadt ausgestaltet? Warum gibt es kantonsweise unterschiedlich Abgabesätze?
- Warum führt der Kanton St. Gallen erst im Zuge der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes 2013 die Mehrwertabgabe ein?
- Welche Argumente sprechen für und gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe und welche Motive waren ausschlaggebend für die Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen?

Inwieweit können die Steuerungswirkungen des Instruments zum Ziel der flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen beitragen?

- Wie hoch wären die Einnahmen bei Einführung einer Abgabe auf erhebliche planungsbedingte Mehrwerte bei Neueinzonungen zwischen 2007 und 2012 ausgefallen?

- Mit welchen messbaren Effekten auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung kann gerechnet werden? Wie viele Rückzonungen ließen sich damit finanzieren?
- Wofür werden die eingenommenen Abgaben verwendet (Zweckwidmung)?

Welche raumplanerischen Instrumente zur Baulandmobilisierung bzw. gegen die Baulandhortung werden aktuell im Bundesland Salzburg eingesetzt?

- Ist eine Realisierung der Mehrwertabgabe in Salzburger ROG 2009 verfassungsrechtlich überhaupt möglich bzw. von der Politik erwünscht?
- Wie könnte die Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg aussehen?

1.3 Rahmenbedingungen

Wie im Titel der Arbeit zu erkennen, liegt der Fokus auf der Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Dennoch müssen inhaltlich, räumlich und zeitlich einige Einschränkungen aufgezeigt werden, zumal die Arbeit aus der Sicht eines angehenden Raumplaners verfasst wurde. So werden in der vorliegenden Masterarbeit allgemein verursachte Mehr- oder Minderwerte des Bodens auf jene reduziert, welche infolge staatlicher Regelungen, namentlich durch die kantonale bzw. kommunale Raumplanung in der Schweiz, entstehen. Elemente und Auffassungen aus den Bereichen der Wirtschaft, Umwelt, Rechtswissenschaft oder gar von GrundstückseigentümerInnen oder MaklerInnen werden so gut wie möglich thematisch miteinbezogen, jedoch können diese nicht detailliert untersucht werden. Die Masterarbeit beruft sich hauptsächlich auf bestehender Fachliteratur und Gesetzestexten, sowie auf qualitative Interviews mit Fachleuten der Raumplanung. Für eine umfangreichere Untersuchung dieser Thematik zu verschiedenen Standpunkten und Meinungen wären aber auch quantitative Interviews erforderlich. Dieser Untersuchungsrahmen wird durch zwei Online-Umfragen empirisch erweitert. Der räumliche Bezug dieser Arbeit liegt grundsätzlich auf dem Kanton St. Gallen und dem Bundesland Salzburg, sowie im geringen Ausmaß auch auf der Bundesebenen der Staaten Schweiz und Österreich.

Obwohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG für die gesamte Schweiz Gültigkeit besitzt, jedoch die Auslegung, Ausarbeitung und Umsetzung auf Kantonsebene vollzogen werden, so werden die räumlichen und monetären Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung nur für die ausgewählten und untersuchten Kantone Neuenburg, Basel-Stadt und St. Gallen herangezogen. Die Auswahl der relevanten Kantone für die Beschreibung des Ist-Zustandes des Steuerungsinstruments (Anmerkung: Kantone Neuenburg und Basel-Stadt) hat sich aufgrund vorhergehender Recherche ergeben. Aufgrund der geplanten Einführung der Mehrwertabgabe im kantonalen Raumplanungsgesetz des Kantons St. Gallen sollen die Erkenntnisse des Ist-Zustandes einem möglichen Soll-Zustand gegenübergestellt werden und die erhoffte Steuerungswirkung auf eine flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen wiedergeben.

Die Masterarbeit wurde im Zeitraum vom 15. Juli 2013 bis 15. Jänner 2014 in Wien, Faistenau (Sbg.) und in Zug (ZG) geschrieben und ist von der aktuellen Sichtweise und wissenschaftlichen Auffassung geprägt. Frühere bzw. zukünftige Ansichten und gültige Aussagen zu dieser Thematik werden nur im beschränkten Rahmen beachtet. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung von Bodenbesteuerungsmaßnahmen in der Schweiz, ist es von Bedeutung, die Rolle und Wirksamkeit dieser raumplanerischen Maßnahmen in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten aufzuzeigen. Wie notwendig die Umsetzung dieser Instrumente aus heutiger Sicht für eine zukünftige und flächensparende Siedlungsentwicklung ist, soll mit dieser Arbeit festgehalten werden. Jedoch bleibt die Behauptung, dass sich das allgemeine Wertverständnis und die Grundhaltung zu den beschriebenen bodenrelevanten Maßnahmen auch im Laufe der Zeit nicht verändern werden, bleibt abzuwarten.

1.4 Zielsetzung der Arbeit

In erster Linie soll diese Masterarbeit informieren und einen weiten Bogen von der Entstehung und Wirkung von Mehr- und Minderwerten bei Grundstücken bis hin zu den bereits vorhandenen Erkenntnissen der Mehrwertabgabe in den Kantonen spannen. Das übergeordnete Ziel dieser Arbeit ist es, die Forschungsfragen unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden umfassend zu beantworten. Wichtig ist es, einen Vergleich zwischen der aktuellen Ist-Situation der Mehrwertabgabe (Berechnungen basierend auf Daten von 2007 bis 2012) und den Soll-Zustand für die Siedlungsentwicklung (Prognosen bis 2015) im Kanton St. Gallen herzustellen, beide kritisch zu analysieren und resultierend daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Ergebnisse sollen dazu verhelfen, auch Schlussfolgerungen in Bezug auf die Thematik zu ziehen, um so auch mögliche Lücken und Schwächen der Mehrwertabgabe für eine flächensparende Siedlungsentwicklung aufzuzeigen. Die konkreten Zielsetzungen werden im Folgenden aufgeschlüsselt:

- Diskussion ausgewählter Begriffe: Siedlungsflächen- und Landmanagement, Property Rights, Bodenwertzuwachssteuer, Bodenrecht und -besteuerung, Bodenordnung und -nutzung
- Skizzierung bzw. Darstellung der aktuellen raumplanungs- und -politischen Siedlungsentwicklungstendenzen im Kanton St. Gallen
- Heranziehen von Erklärungsansätzen und (ökonomischen) Theorien/ bzw. Modellen, welche die vorliegenden und zukünftigen Entwicklungen erklären
- Aussprechen von Handlungsempfehlungen über eine zu wünschende Siedlungsentwicklung im Hinblick auf die flächensparenden Steuerungseffekte einer Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg

Prinzipiell soll am Ende der Arbeit das Wissen darüber vorhanden sein, wie und in welchem Ausmaß das Instrument einer Mehrwertabgabe (auf Neueinzonungen) zu einem geringeren Flächenverbrauch in der Siedlungsentwicklung des Kantons St. Gallen beitragen kann. Doch zunächst soll die momentane Situation bezüglich der Mehrwertabgabe in der Schweiz aufgearbeitet werden. Die

Kantone Neuenburg und Basel-Stadt, welche als einzige Kantone seit längerem flächenhaft und konsequent die Mehrwertabschöpfung in Form einer allgemein verwendeten Kausalabgabe kennen, sind dabei von besonderem Interesse. Im analytischen Teil der Arbeit wird das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen untersucht: Das Einnahmepotenzial soll sowohl für die Vergangenheit (2007 bis 2012) berechnet, sowie für die Zukunft (ab 2015) prognostiziert werden. Weiters soll aufgezeigt werden, wie viele Rückzonungen im Kanton St. Gallen mit den potenziellen Einnahmen finanziert werden könnten und mit welchen mögliche Wirkungs- und Lenkungseffekte auf die Siedlungsentwicklung dadurch zu rechnen ist.

Im letzten Teil der Arbeit sollen Handlungsempfehlungen mithilfe der gewonnenen Forschungserkenntnisse über die raumplanerischen Steuerungseffekte der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen möglich sein, um Empfehlungen für oder gegen eine wünschenswerte Entwicklung und Umsetzung des Instruments auch im Bundesland Salzburg abgeben zu können. Diese Argumente sollen mithilfe der erzielten Ergebnisse aus derselben empirischen Modellanalyse des Kantons St. Gallen dargebracht werden. Prinzipiell soll mit der Masterarbeit daher das Wissen vorhanden sein, wie die Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe einen geringeren Bodenverbrauch beeinflussen kann. Zu zeigen, wie und wofür die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe Verwendung finden, um den steigenden Flächenverbrauch zu minimieren und eine verdichtende Siedlungsentwicklung zu fördern, ist ebenfalls ein Ziel dieser Arbeit.

1.5 Methodik

Um die Forschungsfragen bestmöglich beantworten zu können, kam der Autor zu dem Schluss, dass sich ein Mix an Methoden am besten eignet. Die konkreten Ideen zum Untersuchungsdesign und zur Erreichung der Arbeitsziele basieren auf folgenden wissenschaftlichen Erhebungsmethoden: Ausgehend von einer umfassenden Literaturanalyse, der Auswertung von Sekundärdaten und Studien, einer (vergleichenden) Dokumentenanalyse (Anmerkung: kantonale Raumplanungsgesetze) sowie ExpertInneninterviews, soll ebenfalls durch zwei Online-Fragebögen an die Kommunen im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg die Methoden zur Forschungsarbeit inhaltlich und funktional abgerundet werden. Die Ergebnisse aus Interviews und Online-Umfragen werden anschließend mit der Statistik- und Analysesoftware SPSS aufgearbeitet, analysiert und fließen unter anderem in die GIS-unterstützte Berechnungen und Kartenprojektionen ein. Mit der Methodik der Kartierungen sollen die analysierten Interviewergebnisse (aus ExpertInneninterviews und Online-Fragebögen) und die flächenwirksamen Effekte der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen für die LeserInnen grafisch und sinngemäß abgebildet werden.

1.5.1 Literaturanalyse

Die Durchführung einer umfassenden Literaturanalyse wird für den Diskurs rund um die zentralen Begriffe der Arbeit als geeignete wissenschaftliche Methode angesehen. Diese ist einerseits notwendig, um allgemeine Begriffe zu klären und zu definieren, andererseits auch, um den aktuellen Stand der Wissenschaft zu den aktuellen raumwirksamen Instrumenten einer flächensparenden

Siedlungsentwicklung in der Schweiz bzw. im deutschsprachigen Raum aufzuzeigen. Die Literaturanalyse wird daher vor allem zur Beantwortung des ersten Fragenblocks herangezogen. Bei dieser wissenschaftlichen Methode wird die thematisch relevante Literatur inhaltlich aufgearbeitet und auf das Wesentliche reduziert. Es erfolgt somit eine Textauswertung bzw. -analyse aus der Fachliteratur.

1.5.2 Dokumentenanalyse

Die (vergleichende) Dokumentenanalyse wird anhand der eidgenössischen bzw. kantonalen Raumplanungsgesetze, vor allem des Kantons St. Gallen, durchgeführt. Hier wird vor allem hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG für die Dokumentenanalyse herangezogen, sowie Dokumente zu aktuellen Fallbeispielen im deutschsprachigen Raum, welche auf eine effizientes Flächenmanagement und einer strategischen Neuorientierung der Siedlungsentwicklung setzen.

Angelehnt an die Dokumentenanalyse, die DIETL (2011) in seiner Dissertation verwendet, wird auf vorhandenes Material, eben auf (strategische) Dokumente einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und der gesetzlichen Grundlage der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, zurückgegriffen. Durch „[...] intensive, persönliche Auseinandersetzung mit dem Dokument, welches in seiner Einmaligkeit möglichst umfassend durchleuchtet und interpretiert wird [...]“ (DIETL 2011, S. 16-17), werden die Dokumente im Hinblick auf die Forschungsfragen interpretiert. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die beiden bereits erwähnten Gesetzestexte der Mehrwertabgabe auf Bundesebene (Art. 5 RPG) sowie jene der Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und St. Gallen nicht unabhängig, sondern vergleichend analysiert. So kommen Parallelen und Unterschiede bezüglich des zu beleuchtenden Aspektes der Mehrwertabgabe deutlicher zum Vorschein.

1.5.3 Auswertung von Sekundärdaten und Studien

Die Auswertung von Sekundärdaten und bereits vorhandenen Studien dient einer breiteren, fächerübergreifenden Analyse der Siedlungsentwicklung mit möglichen Fallbeispielen. Diese soll dazu verhelfen, beurteilen zu können, wo die Stärken und Schwächen dieser Entwicklungen liegen und auf welchen Gegenstand sich die dort verfolgten Strategien und Maßnahmen beziehen (Ziele und/oder weitere Instrumente einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Ziele und Motive der Siedlungspolitik etc.). Hierzu sollen, wie bereits erwähnt, Sekundärdaten und bereits vorhandene Studien herangezogen werden, da eine eigene Erhebung den Rahmen dieser Arbeit deutlich sprengen würde. Diese werden auf bestimmte Fragestellungen untersucht, aufgearbeitet und anschließend vergleichend für St. Gallen und Salzburg dargestellt und ergänzt. Grundlage für die Berechnungen sind Daten aus der aktuellen Bauzonenstatistik Schweiz 2007 und 2012. Letztere wurden für die eigene Bearbeitung von Herrn ROLF GIEZENDANNER, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, zur Verfügung gestellt und mit den erfragten Daten aus den ExpertInneninterviews und Online-Umfragebögen ergänzt. Daten zur Bevölkerung- und Flächenentwicklung wurden von STATISTIK AUSTRIA (2013) zur Verfügung gestellt.

1.5.4 ExpertInneninterviews

Als vierte Methode werden ExpertInneninterviews angedacht. Hierfür werden fachkundige Personen und ExpertInnen vom

- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) Kanton St. Gallen,
- Baudepartment Kanton St. Gallen,
- Landwirtschaftsamt Kanton St. Gallen,
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE,
- Avenir Suisse (Schweizer Think-Tank),
- Fahrländer&Partner (Beratungsbüro u.a. für räumliche Entwicklung) und von der
- Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)

kontaktiert. Ergänzend für die Forschungsmethodik im Bundesland Salzburg werden fachkundige ExpertInnen vom

- Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung Raumplanung und von der
- Umweltbundesamt GmbH in Wien

befragt. Eine komplette Auflistung aller befragten ExpertInnen ist dem Anhang zu entnehmen.

Den InterviewpartnerInnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt!

1.5.5 Online-Umfragen

Für die Beantwortung der Online-Umfrage mittels Fragebogen an die 77 Gemeinden bzw. Städte im Kanton St. Gallen wurden die zuständigen ExpertInnen der kommunalen Raumplanung, Bauverwaltung bzw. Bauamtes ausgewählt. Für das Bundesland Salzburg wurde der Online-Fragebogen ebenfalls den zuständigen kommunalen Behörden per E-Mail-Anfrage zugeschickt. Die Online-Umfrage des Kantons St. Gallen gliedert sich in insgesamt 20 größtenteils geschlossene Fragen zum Thema „Die Einführung der Mehrwertabgabe und ihre Steuerungswirkungen auf die kommunale Siedlungsentwicklung“. Der Online-Fragebogen wurde am 13. November 2013 verschickt. Der Fragebogen blieb bis zum 6. Dezember 2013 zur Beantwortung durch die kontaktierten TeilnehmerInnen frei geschaltet. Die Rücklaufquote aller (vollständig) beantworteten Umfrage beträgt 20,8 Prozent. Dies sind 16 von 77 Gemeinden/Städte im Kanton St. Gallen. Der Umfragebogen kann unter folgendem

Link: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=HRKTGKXRWCWX>

bis Ende Oktober 2014 aufgerufen werden, bzw. ist dem Anhang zu entnehmen. Aus Datenschutzgründen ist die Veröffentlichung der beantworteten Fragebögen nicht zulässig, daher verweist der Autor nur auf den Link zu den leeren Umfragebögen. Der zweite Online-Fragebogen an die 119 Kommunen im Bundesland Salzburg umfasst ebenfalls 17 größtenteils geschlossene Fragenblöcke zum Thema „Potentielle Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg und ihre möglichen Effekte auf die Siedlungsentwicklung“. Inhaltlich ergänzt wurde der Online-Fragenkatalog mit Fragen zu den aktuellen Instrumenten der Baulandmobilisierung und Baulandhortung in Salzburg.

Der Online-Fragebogen wurde am 19. November 2013 verschickt und blieb bis zum 10. Dezember 2013 zur Beantwortung durch die kontaktierten TeilnehmerInnen frei geschaltet. Die Rücklaufquote aller (vollständig) beantworteten Umfragebögen liegt im Vergleich zu jenem in St. Gallen deutlich höher bei 45,4 Prozent. In absoluten Zahlen sind dies genau 54 von 119 Gemeinden/Städte in Salzburg, darunter die zwei größten Städte des Bundeslandes, die Stadt Salzburg und Hallein. Der Umfragebogen kann unter folgendem

Link: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=XCEMNAYANGHF>

ebenfalls bis Ende Oktober 2014 aufgerufen werden, bzw. ist dem Anhang zu entnehmen. Die komplett ausgefüllten Online-Fragebögen wurden anschließend mit der Statistik- und Analysesoftware SPSS aufgearbeitet und angelehnt an die Forschungsfragen der vorliegenden Masterarbeit, analysiert, beantwortet und grafisch aufbereitet. Weitere Teilergebnisse der Umfragen wurden in die abgebildeten Kartierungsarbeiten eingebettet.

1.5.6 GIS-Kartierungen

Mithilfe von GIS-Daten und den vorangegangenen Forschungsmethoden (ExpertInneninterviews und Online-Umfragen) sollen anhand von kartographischen Abbildungen die Steuerungswirkung und -effekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung ergänzt werden. Die empirischen Forschungsergebnisse aus den Befragungen werden anhand ausgewählter Gemeindetypenbeispiele (Gemeindetypologie nach ARE) des Kantons St. Gallen graphisch aufgearbeitet und abgebildet. Danke an die Raumplanungsämter in St. Gallen für die zur Verfügungsstellung der GIS-basierten Daten.

1.6 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in vier wesentliche Teile. Der erste Teil umfasst einen Theorieteil, der grundlegende Begriffe klärt. Im zweiten Abschnitt wird ein umfassender Fokus auf die aktuelle Siedlungsentwicklung in der Schweiz gelegt. Dabei gilt es vor allem die Problemfelder und Folgen der Schweizer Siedlungsentwicklung aufzuzeigen, sowie das Instrument der Mehrwertabgabe mit ihren raumwirksamen Folgen und Effekte anhand der Kantone Basel Stadt und Neuenburg näher zu beleuchten. Ab Kapitel 4 werden – in Bezug auf die Forschungsfragen – die empirischen Ergebnisse in die Theorie eingebettet und anschließend Bewertungen und Handlungsempfehlungen vorgestellt. Basierend aus den Hauptforschungserkenntnissen werden die Wirkungs- und Lenkungseffekte auf die Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen im Anschluss auch für das Bundesland Salzburg untersucht.

Im Kapitel 5 soll, vor dem aktuellen Hintergrund der Verschiebung politischer Machtverhältnisse im Bundesland und den verschärften Kurs in den Regelungen der Salzburger Raumordnung (vgl. RUEP 2013a und SALZBURGER NACHRICHTEN 2013), der aktuelle Stand der Raumordnungspolitik aufgezeigt werden. In den folgenden Unterkapiteln wird der schwerpunktmäßiger Fokus auf die

raumwirksamen Effekte einer flächensparende Siedlungsentwicklung, unter Annahme einer potentiellen Umsetzung der Mehrwertabgabe im Salzburger ROG 2009, gelegt und untersucht, sowie anschließend Handlungsempfehlungen abgegeben.

In den abschließenden Kapiteln der Masterarbeit werden ein zusammenfassendes Resümee und weiterführende regionsspezifische Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen und für das Bundesland Salzburg ausgesprochen.

2. Siedlungsflächenmanagement und Bodenbesteuerung

2.1 Diskussion zentraler Begriffe

Vorab ist es notwendig die Grundlagen der für die Arbeit ausschlaggebenden, zentralen Begriffe klar zu definieren, um diese ebenfalls im Kontext ihres aktuellen wissenschaftlichen und rechtlichen Standes einordnen zu können. Festzuhalten ist, dass es in der deutschsprachigen Fachliteratur für den in dieser Arbeit sehr zentralen Begriff der „Mehrwertabgabe“ eine Vielzahl unterschiedlicher Formen und Ausdrücke gibt. Diese unterscheiden sich nicht nur in der Namensgebung, sondern in einigen Fällen auch in ihrer inhaltlichen, semantischen Ausprägung und Gestaltung. Um einen klaren und verständlichen Standpunkt des Instrumentes der Mehrwertabgabe zu erhalten, ist zunächst eine inhaltliche Auseinandersetzung und Klarstellung des Begriffs in der Fachliteratur unumgänglich. Der Fokus der zentralen Begriffsdefinition liegt dabei auf den Ausformulierungen nach dem Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG). Bevor im Detail auf die rechtlichen und planungstechnischen Regelungen und Einzelheiten einer Mehrwertabgabe bzw. -abschöpfung eingegangen wird, stellt sich zunächst die Frage nach den rechtlichen Determinanten für die Beurteilung und Legitimation städte- und siedlungsbaulicher Maßnahmen zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwertsteigerungen von Grundstücken.

In den aktuellen wohnungspolitischen Diskussionen stehen die geplanten Regelungen zur Mehrwertabschöpfung, der verfassungsrechtlichen Verankerung und die Rechtsstellung der GrundstückseigentümerInnen hinsichtlich der Bebaubarkeit ihrer Grundstücke mehr denn je im Vordergrund. Denn der Wert eines Grundstückes ist ein marktwirtschaftlicher Ausdruck der mit dem Grundstück einhergehenden Qualitätseigenschaften und Nutzungsmöglichkeiten, welche durch eine planungsbedingte Änderungen der Nutzungsbestimmungen stark an (monetären) Wert zulegen, respektive auch verlieren kann. (vgl. HUBER 1995, S. 15-16) Um die Gründe und Folgen einer Wertsteigerung bzw. -minderung auf Grundstücken durch die planerischen Maßnahmen der zuständigen Raumplanungsbehörden zu verstehen, ist es zunächst notwendig die wichtigsten Grundlagen und die Wissensbasis des Bodenrechts und der Bodenordnung aufzuzeigen, um zwischen den standortbezogenen Ausgangslagen und typischen Tatbeständen von Bodenqualitätsänderungen unterscheiden zu können. Ausgehend von den Grundzügen der Bodenordnung, des Bodenrechts und -politik erkennt man, dass es sich bei den Kernelementen der genannten Wissenschaften teilweise eine fächerübergreifende Querschnittsmaterie bildet.

2.1.1 Boden: Recht, Ordnung und Politik

„[Das Problem, Grund und Boden für Nutzungen, die zur geordneten Entwicklung von Städte und Dörfer notwendig sind, vor allem für Umwidmungen, also Änderungen der bisherigen Nutzungsarten, verfügbar zu haben, und zwar zu Preisen, die mit der im Rahmen dieser Nutzung beabsichtigten Verwendung verträglich sind, also das sogenannte Bodenproblem, ist das Kardinalproblem für Raumordnung und Städtebau. Es ist darüber hinaus ein wichtiges Problem für die Gesellschaftsordnung.]“ (ERNST 1971, S. 3)

Der Boden als nicht vermehrbare Gut steigt in seinem Wert im Vergleich zu andern Gütern kontinuierlich an. Der Traum von einem eigenen Haus oder Wohnung am Land oder in der Stadt beseelt die Menschen besonders in turbulenten wirtschaftlichen und politischen Zeiten noch mehr. Der Begriff Boden, als ein Synonym für Grund und Boden, beruht auf einen mittelalterlichen Sammelbegriff für städtische und agrarische Liegenschaften. In naturwissenschaftlicher Sichtweise versteht man unter Boden den Bestandteil der Erdoberfläche samt ihrer Luft-, Wasser- und mit Lebewesen durchsetzten Verwitterungsschicht aus organischen und mineralischen Hauptbestandteilen, welche sich unter Einfluss aller Umweltfaktoren gebildet haben. Aus rechtlicher bzw. juristischer Sichtweise wird der Boden als ein Gegenstand des Verfassungsrechts, des öffentlichen Rechts und des Zivilrechts verstanden. Die große wirtschaftliche Bedeutung des Bodens als ein wichtiger Gegenstand der Volkswirtschaftslehre tritt dann zutage, wenn man den Boden als Produktionsfaktor oder zur Daseinsvorsorge näher betrachtet. Boden, in Form von Landbesitz oder Eigenheim war schon immer ein Ausdruck für Wohlstand und galt als eine ertragreiche, sichere Lebensgrundlage. Der Wohlstand ihrer EigentümerInnen spiegelt sich je nach Größe und Form des eigenen Landbesitzes wider. Deshalb ist ein möglichst wirtschaftlicher Umgang mit Grund und Boden als Grundvoraussetzung eines funktionierenden Bodenmarktes zu verstehen. Zudem kann dieser die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Stabilität in anderen Bereichen sein. Maßgebliche Faktoren, wie die Bekämpfung von Armut, Umweltschutz, Beschäftigungssicherung und die Vermeidung von sozialen und politischen Konflikten, können dadurch beeinflusst werden. (vgl. SADJADI 2004, S. 1-2)

Der Boden als Lebensraum per se gesehen, ist ein integraler Bestandteil des Ökosystems, welcher Grundlage für alle terrestrischen Lebewesen ist. Während in der Wissenschaft und Gesellschaft sich langsam ein ökologisches Problembewusstsein entwickelt, so wurde in der Raumplanung vor allem die ökologischen Folgen des steigenden Flächenverbrauchs diskutiert. Ziel ist es, neue Siedlungsformen zu implementieren, welche mit weniger Bodenverbrauch auskommen. (vgl. BANKO et al. 2004, S. 43) Jedoch ist es zunächst wichtig den irreführenden Begriff des „Flächenverbrauchs“ klar zu definieren. NEUMANN (2009) bezeichnet den Begriff „Flächenverbrauch“ als wertend und irreführend zugleich. Denn ein „Verbrauch“ von Fläche im eigentlichen Sinn kann nur durch dessen Umwandlung in Wasserfläche, etwa durch Flutung „verbraucht“ werden. Das allgemein gültige Verständnis von Flächenverbrauch bezieht sich eher auf dessen veränderte Nutzung. Die steigende Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen verändert die ursprüngliche Größe der Grundfläche

nicht. Sie wird durch Überbauung und Versiegelung weder kleiner noch größer. Streng genommen handelt es sich bei der Siedlungsflächenzunahme eher um eine Gebrauchs- als Verbrauchsfrage. Betrachtet man den in der englischen Fach- und Wissenschaftssprache verwendeten Begriff, so wird dieser ebenfalls als „land consumption“ bezeichnet und der missverständlichen Verbrauchsfrage gerecht. Der in Mitteleuropa aktuelle Trend der Landnutzung (Zunahme der Siedlungs- Verkehrs- und Waldfläche!) führt unweigerlich zu einer Veränderung des Landschaftsbildes, vorwiegend zulasten der Landwirtschaftsflächen. Flächenverbrauch wird daher als ein starker Indikator für den Landschaftswandel und der Zersiedelung verstanden. Auch im allgemeinen Verständnis ist ein geringer Verbrauch von Fläche erstrebenswert und positiv zu verstehen. Ein hoher Flächenkonsum hingegen impliziert einen negativen Makel oder Ressourcenverschwendung. Dieser normative Aspekt ist es, der den Begriff des Flächenverbrauchs mit jener der Zersiedelung bzw. des „urban sprawl“ in einen Zusammenhang bringt. (vgl. NEUMANN 2009, S. 126-127)

Der Boden weist auch sonst noch andere Besonderheiten auf. Da nicht vermehrbar, nicht homogen und nicht mobil, ist die Nutzung des Bodens stark mit dem Eigentum am Boden verbunden. Zudem ist die Bodennutzung mit externen Faktoren verbunden, die eine gesetzliche Regelung erforderlich machen. Boden, als ein Komplex von Rechten und Pflichten, hat für sich allein noch keinen wirtschaftlichen Wert. Erst wenn er zur Produktion, Handel oder als Wohn- und Arbeitsraum genutzt wird, erzielt der Boden einen Preis. So sind etwa im Mietpreis für Wohnungen oder Geschäfte sowohl Vergütungen für die Bauwerke, als auch für den Boden (die Bodenrente) selbst enthalten. Die Bodenrente wird als Gewinn aus dem Boden, bzw. als das Einkommen für die Bodennutzung, umschrieben. Der Bodenpreis wiederum errechnet sich aus der konstanten Bodenrente und der Erträglichkeit des Bodens (Zinssatz). Marktwirtschaftlich ausgedrückt bedeutet dies: je höher die Bodenrente ist, desto höher ist auch der Bodenpreis. (vgl. GILGEN 1999, S. 319)

Im Vermessungswesen und der Bodenkunde wiederum haben primär die geometrischen und geologischen Eigenschaften des Bodens ihre Bedeutung. Neben den bereits erwähnten Kernfunktionen von Boden (Produktionsfaktor und Daseinsvorsorge) erfüllt dieser noch weitere zentrale Aufgaben. Der Boden als Rohstoff und Mittel der Infrastruktur dient zur Gewinnung von Materialien, sowie als Grundlage für Wohnen, Wirtschaft, Transport, Lagerung und Erholung. Die Schutzfunktion des Bodens schließt zudem die Filterung und Transformation von Schadstoffen ein. Die Kulturfunktion des Bodens zielt auf den Raumbedarf für soziale und kulturelle Belange. Boden versteht sich in seiner kulturellen Funktion auch als ein Teil der „Landschaft“. Diese soeben genannten Faktoren des Bodens haben im Laufe der rechtswirtschaftlichen Geschichte je nach Gewichtung zu einer Entwicklung mehrerer Modelle der Bodenordnung geführt. Diese reichen vom Feudalsystem über Verstaatlichung von Eigentum bis hin zur Öffnung des Marktes für Bodeneigentum auch für AusländerInnen. Aufgrund dieser wechselhaften Entwicklungsstufen der Bodenordnung und ihrer einhergehenden staatlichen Bodenpolitik, kehren stets ungelöste bodenrechtliche Problemfelder wieder auf, bzw. es werden neue geschaffen. Deren Lösung kann nur durch die Schaffung von Rechtsicherheit und stabiler Rahmenbedingungen für ein intaktes Bodenrechtssystem gewährleistet

tet werden. Zielführend für funktionierende Bodenpolitik und -recht können staatliche Anreize zur Landentwicklung, Stadterneuerung oder gezielte Besteuerungsmaßnahmen gelten. In der Regel sollen die staatliche Eingriffe und Vorlagen in den Bodenmarkt eine lenkende Wirkung zeigen. (vgl. SADJADI 2004, S. 2-9) Bodenpolitik schließt sowohl staatliche als auch kommunale Maßnahmen ein, welche den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen können. (vgl. DAVY 2005, S. 117) Die Bodenpolitik ist sozusagen die funktionale Verbindungsstelle zwischen dem Steuerungsbedarf der Bauleitplanung und den Verwertungsinteressen der GrundeigentümerInnen. (vgl. DAVY 2006, S. 28)

Die Materie des Grundverkehrsgesetzes regelt in Österreich den Verkehr von land- und forstwirtschaftlich genutztem Boden und fällt in den Kompetenzbereich bei der Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zu. In der Schweiz ist der Bund verfassungsgesetzlich durch das am 1. Jänner 1953 in Kraft getretene „Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes“, dazu bestimmt. Jedoch können Kantone für bestimmte Bereiche ihre Forderungen durch „Einführungsgesetze“ geltend machen. (vgl. WAGNER 1979, S. 131-133) In der aktuellen Fassung bezweckt das „Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht“ (BGBB) im Art. 1, dass bäuerliches Grundeigentum gefördert und Familienbetriebe als Basis eines gesunden Bauerstandes und einer leistungskräftigen, nachhaltigen Bodenbewirtschaftung in ihrer Struktur gestärkt werden sollten. (vgl. BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2013a, S. 1)

Der Begriff des Bodenrechts ist weder übersichtlich noch einfach zu definieren. Jedes Bodengrundstück unterliegt neben allgemeinen auch besonderen Normen und Regelungen, die sein/ihr eigentumsrechtliches Schicksal beeinflussen können. (vgl. DAVY 2009, S. 295) Das heute gültige Bodenrecht hat seinen eigentlichen Ursprung im 19. Jahrhundert. Die damals fast unbeschränkte Verfügungs- und Nutzungsrechte über den Boden gingen von einer liberalen Revolution aus. Erst seit etwa der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts konnten dank technologischer Fortschritte der Boden erstmal für individuelle Zwecke ausgebeutet werden, welche in eine bis heute gültigen Gefährdung öffentlicher Güter auf breiter Ebene mündete. Aufgrund der massiven Eingriffe entstanden ökologische und gesellschaftliche Probleme und das Bedürfnis den Raum und Boden wieder vermehrt als öffentliches Gut zu verstehen. In der Schweiz basiert das Bodenrecht auf einer Verfassungsgrundlage seit dem Jahr 1969. In dieser Grundlage werden die Eigentumsfreiheit und das öffentlich-rechtliche Nutzungsvorhaben nebeneinander gestellt. Jedoch steigen selbst nach längeren Phasen von Rezession die Bodenpreise innerhalb von Schweizer Siedlungsgebieten. Dies ist ein Zeichen dafür, dass das Schweizer Raumplanungs- und Bodenrecht mehr und mehr durch den Kapitalmarkt unterlaufen wird. Die Ware bzw. Ressource Boden verkommt in marktwirtschaftlichen Unruhezeiten immer stärker zu einem Anlageobjekt. Als zum Teil spekulative Kapitalanlage bleibt der Boden nur so lange attraktiv, als wie die Bodenrendite hoch bleibt. Diese zunehmenden und spekulativen Unregelmäßigkeiten versucht der Staat dahingehend zu minimieren, in dem er korrigierend in die vom Markt geschaffenen Ungleichheiten regulierend und nachhaltig eingreift. (vgl. GILGEN 1999, S. 321)

Ein möglicher Lösungsweg für Bodenmarktregulierungen wäre ein konsequenter Einsatz von Raum- und Bauordnungs-, Flächenwidmungs- und Flurneuordnungsmaßnahmen oder Entwicklungsprogrammen. Durch deren Einsatz kann eine marktkonforme Bodenbewertung als Bemessungsbasis für die Bodenbesteuerung geschaffen werden. Die Art, Höhe und Berechnung dieser Bodenbesteuerungsmaßnahmen sollten in der Regel zu niedrigeren Bodenpreisen und einer flächensparenden Entwicklung führen. So galt zumindest in Österreich die Grundsteuer als eine Haupteinnahmequelle des Staates – ohne dabei auf ihre flächensparende Wirkung einzugehen. Das Bodenrecht versteht sich als Querschnittsmaterie, welche in vielen Bereichen des öffentlichen und privaten Rechts eingreift. Wichtig ist dabei die rechtlichen Regelungen dieser Materien in den betreffenden Rechtsgebieten zu erkennen und aufeinander abzustimmen. Um die Entwicklung einer funktionierenden Gesamtwirtschaft zu fördern, bedarf es auch der Regelung von institutionellen Strukturen. Denn nur durch Rechtssicherheit und eine langfristige, berechenbare Planung von Grund und Boden kann in die Zukunft investiert und die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit geschaffen werden. (vgl. SADJADI 2004, S. 2-9)

2.1.2 Grundstückseigentum und die Theorie der Verfügungsrechte

Die ökonomische Theorie des Rechts (property rights theory) zielt auf eine mögliche Steuerung in der Ausgestaltung der Eigentumsfrage. Ein Kerngedanke dieser Theorie stützt sich auf das Verhältnis zwischen Boden, Planung und Eigentum. Sobald die Nutzung des Bodens als ineffizient empfunden wird, sollte nicht nur nach verschärften staatlichen Interventionsschritten gesucht werden, sondern auch nach einer Veränderung der institutionellen Eigentumsanordnung. (vgl. DAVY 2006, S. XIII) In Deutschland findet die Eigentumstheorie (property rights theory) zumindest in Randbereichen der politischen Philosophie, der Volkswirtschaftslehre oder der Rechtswissenschaften Anwendung. (vgl. ebd., S. 55) Der Begriff Eigentum, nach juristischer und eigentumstheoretischer Definition, hat unterschiedliche Bedeutungen. Eigentum (property rights) im Sinne der Eigentumstheorie meint (vgl. ebd., S. 121) „[...] ein Bündel von unterschiedlichen Rechten: Entscheidungsrechte über Güterverwendungen, alleinige Verantwortlichkeit für die Folgen von Entscheidungen über Güterverwendungen und das Recht auf freie Übertragbarkeit dieser Rechte, einschließlich des Rechts auf Übertragbarkeit.“ (MEYER 1983, S. 23) Menschen fragen nach dem Nutzen von Gegenständen, den sie durch ihren Besitz beziehen können. InhaberInnen eines „Property Rights“ verfügen demnach über Exklusivrechte bzw. ein Bündel von Rechten („bundle of rights“) die es ihnen ermöglicht einen Gegenstand so zu nutzen, dass Außenstehende von der Nutzung sogar ausgegrenzt werden können, oder das Gut anderen NutzerInnen zu überlassen. (vgl. THIEL 2008, S. 49)

Das Schweizer Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (aktueller Stand vom 1. Juli 2013) definiert Eigentum nach Art. 641 als das Recht, über eine Sache in den Schranken der Rechtsordnung nach Belieben zu verfügen. (vgl. BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2013a, S. 174) Im selben Artikel 641 Abs. 2 nennt das Schweizerische Zivilgesetzbuch,

dass die EigentümerInnen das Recht haben die Sache „[...] von jedem, der sie ihm vorenthält, herauszuverlangen und jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren.“ (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2013a, S. 174) Alle Bestandteile des Eigentums gehören laut Art. 642 den EigentümerInnen. (vgl. ebd., S. 174) Ein „[Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann.]“ (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2013a, S. 174)

In Österreich hingegen unterscheidet das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB) von 1811 zwischen Eigentum im subjektiven und objektiven Sinn. Eigentum im objektiven Sinn nach § 353 ABGB sind alle körperlichen und sachlichen Dinge, die jemanden gehören. (vgl. KLETEČKA 2004, S. 36) Vom Eigentum im subjektiven Sinn ist die Rede, wenn „[...] Eigentum die Befugnis [hat], mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkür zu schalten.]“ (LODIGKEIT 2003, S. 48) und jeden andern davon ausschließen kann. (vgl. ebd., S. 48) Die positive Seite des Eigentumsrechts behandelt also die Tatsache, dass alle EigentümerInnen über ihre Sachen beliebig verfügen, gebrauchen und sogar zerstören können. Die Kehrseite der Medaille, die negative Seite des Eigentumsrechts, sei wie im § 354 ABGB festgehalten, die Möglichkeit, jeden anderen davon auszuschließen. (vgl. KLETEČKA 2004, S. 36)

Objektiv betrachtet bildet das Eigentum eine zentrale gesellschaftliche Institution zur Allokation (Zuordnung, Verteilung) und Distribution (Verbreitung) von knappen Gütern. Rechtswissenschaftlich als Bodenverfassung und eigentumstheoretisch als Eigentumsanordnung bezeichnet man die institutionelle Gestaltung der Nutzungs- und Verfügungsrechte am Boden. (vgl. DAVY 2005, S. 119-120) Eigentum als Institution umfasst den gesamten Bestand an Normen, wie Gesetze, Kultur oder Tradition, welche das menschliche Verhalten bei der Nutzung oder Erwerb von Boden regelt und steuert. Die moderne Bodenpolitik konnte erst durch die Beherrschung der feudalen und traditionellen Eigentumsarrangements, die Herstellung zweckmäßiger Eigentumsarrangements erzielen, (vgl. DAVY 2006, S. 121) sodass der Boden von nun an „[auf die bestmögliche Weise genutzt werde.]“ (VON JUSTI 1760, S. 120) Zwar bringt jede Form der Raumplanung, welche sich den Mitteln normativer Pläne verschreibt, auch gewisse Einschränkungen der Privatautonomie der GrundstückseigentümerInnen mit sich. Jedoch ist mit dem Plan kein ausschließlicher Zielzwang zur Realisierung und Herstellung eines plankonformen Zustandes vorgeschrieben. Auf die Frage, ob ein Projekt realisiert wird oder nicht obliegt den einzelnen EigentümerInnen. Pläne haben darauf keinen Einfluss und sie sind daher nicht normativer Natur. (vgl. ANDERWALD 1979, S. 168-169) Von normativer Planung spricht man, wenn dessen Wirkungen geradewegs gegenüber dem Normunterworfenen gegeben sind. Beispielsweise dürfen Bescheide nur mit den Gesetzen der Landespläne übereinstimmen. (vgl. ebd., S. 164)

Eine zentrale bodenpolitische Aufgabe ist die Planungsumsetzung durch Bodenmobilisierungsmaßnahmen, denn des Öfteren wird der Raumplanung und des Planungsrechts Mitschuld an der

geringen Verfügbarkeit von Boden zugeschrieben. (vgl. DAVY 1999, S. 114-115) Zudem wird die Raumplanung von Seiten einiger AkteurInnen als nicht eigentümerInnenfreundlich empfunden, obgleich diese sich im Sinne des Baurechts sehr wohl um die Interessen der Grundstücks- und GebäudeeigentümerInnen kümmert. Aufgrund dieser Auffassungen ist zu untersuchen, nach welchen Kriterien und Maßstäben bodenpolitische Ergebnisse und Bodenmanagement zu bewerten sind. Zu den Maßstäben einer nachhaltigen Bodennutzung zählen die ökologische, wirtschaftliche und soziale Effizienz des Ressourceneinsatzes (Allokation) sowie eine gerechte Nutzen- und Belastungsverteilung der Ressourcennutzung (Distribution). (vgl. DAVY 2006, S. 29) Das Eigentum als Institution hilft der Bodenpolitik dabei, eine effiziente Allokation und gerechte Distribution der Bodennutzungen sicher zu stellen. (vgl. DAVY 2005, S. 117-120)

Der eigentliche Ursprung der aktuell diskutierten Theorien der Verfügungsrechte geht auf das 18. Jahrhundert zurück. Schon damals befasste man sich mit der Umsetzbarkeit staatlicher und gesellschaftlicher Ziele für die Nutzung von Boden, Umwelt und Raum. Die „deutsche Policywissenschaft“, mit ihrem berühmtesten Vertreter JOHANN HEINRICH GOTTLOB VON JUSTI, untersuchte im Besonderen die institutionellen und organisatorischen Aspekte der Bodenfrage. VON JUSTI (1760) meinte in der „Aufsicht der Policy auf die Nutzung der Privatgüter“ das zentrale Steuerungsinstrument einer effizienten Bodenpolitik. (vgl. DAVY 2006, S. 119) „[Es liege dem Staate gar viel daran, dass die unbeweglichen Güther, und überhaupt der Boden des Landes auf die bestmögliche Weise genutzt werde.]“ (VON JUSTI 1760, S. 120) Auch die heutige Planung beschäftigt sich noch mit der Frage, wie man zu einer erfolgreichen, durch staatliche Interventionen organisierte Bodennutzung gelangt. Das Hauptwerk VON JUSTIS aus dem Jahr 1760 über die „Macht und Glückseligkeit der Staaten“ galt zwar als ein Musterbeispiel für ein staatsfreundliches Bekenntnis, dabei galt der Autor als ein starker Anhänger des privaten Grundstückseigentums. Er sah den Ursprung der Bodennutzungseffizienz in den Institutionen des Gemeinschaftseigentums, (vgl. DAVY 2006, S. 119) weil „[...] all diejenigen Theile von der Oberfläche eines Landes, die denen Gemeinden, oder vielen Personen, zugehören, allemal viel weniger genutzt werden, als diejenigen Grundstücke, welche in dem besonderen Eigenthum einer Privatperson sind.]“ (VON JUSTI 1760, S. 122) Das Verständnis von (privatem) Eigentum an Grundstücken wird grundsätzlich durch ihre Privatnützigkeit, Bestandsschutz und die autonome Verfügungsberechtigung festgemacht. (vgl. THIEL 2008, S. 51)

Einige Argumente für die Ineffizienz erinnern an aktuelle Diskussionen über Umweltgüter oder die Allmende-Klemme. (vgl. DAVY 2006, S. 120) „[Niemand giebt sich Mühe eine Sache zu verbessern und zu cultiviren, an deren Genusse so viele andre mit Theil haben; und indem ein jeder eilet etwas Nutzen von dieser gemeinschaftlichen Sache zu ziehen; so verursacht man neben dadurch, daß sie niemand recht zu Nutzen kommt.]“ (VON JUSTI 1760, S. 122) Folglich stand für VON JUSTI (1760) die Privatisierung der Allmende als institutioneller Ausgang einer effizientbewussten Bodenpolitik. Bis heute sind die bodenpolitischen Empfehlungen für die Bodenpolitik, wie jene des Verhältnisses zwischen privaten Grundstückseigentum und räumlicher Planung, bedeutend. (vgl. DAVY 1999, S. 111-112) Denn das institutionelle Nutzungsregime, im Form der gegebenen Verfügungsrechten,

den „property rights“, steht mit einer qualitativen Fehlverwendung des Bodens in Zusammenhang. Daher forderte VON JUSTI (1760) nicht die „[bestmögliche Nutzung]“ (VON JUSTI 1760, S. 120) der Allmende, sondern eine Veränderung der verfügungsrechtlichen Anordnungen. Vor allem waren die Eigeninteressen der PrivatgrundstückseigentümerInnen der zentrale Beweggrund für eine behutsame Bodenkultivierung der bis dahin stark übernutzten Allmenden. Diese Einsicht, dass neben der Bodenpolitik und des Bodenmanagements nur mithilfe der Mitwirkungsbereitschaft von Privaten eine Planumsetzung garantiert werden kann, ist bis dato nicht zu vernachlässigen. Selbst der Irrtum, dass die Privatisierung der Allmende nicht als das alleinige Allheilmittel für eine effektive Bodennutzungssteuerung und Raumentwicklung zählt, geht auf VON JUSTI zurück. (vgl. DAVY 2006, S. 120)

Müssen sich deswegen die Verantwortlichen in der Raumplanung darum kümmern, wem Stadt und Land gehören? Die Eigentumsfrage von Grund und Boden ist selbst in der Raumplanung eine lang diskutierte Thematik. In der Raumplanung zumindest muss die Eigentumsfrage zunächst in den Hintergrund treten. RaumplanerInnen sollen ihr Planungsermessen frei von der Frage, wem der Boden gehört, ausüben können. Die ausgefertigten Pläne sollen nicht nach den Interessen und Zwecken ihrer EigentümerInnen gestaltet sein. Egal ob der Boden einem juristischen, natürlichen, reichen oder armen Personen- bzw. Institutionenkreis gehört, räumliche Planung soll in erster Linie das öffentliche Interesse schützen und fördern. Welche und wie viele Formen und Ausprägungen von Eigentum es in jedem Land gibt, und in welchem Verhältnis diese zueinander arrangiert werden können, hängt zunächst von der jeweiligen staatlichen Rechtsordnung ab. Jeder Staat bestimmt in seiner Rechtsordnung verschiedene bodenrechtliche Kategorien und Spielregeln für das private und gemeinschaftliche Grundstückseigentum. Solange die Raumplanung nicht zugleich Gericht und Gesetzgeber ist, ist sie zur Einhaltung dieser Kategorien und Spielregeln der staatlichen Rechtsordnung verpflichtet. (vgl. DAVY 2009, S. 294-295) Ein klassischer raumplanerischer Akt besteht darin, eine möglichst hohe städtische Bebauungsdichte regulieren zu können. Diese kann im verbindlichen Bebauungsplan der GrundstückseigentümerInnen als das „Maß der baulichen Nutzung“ festgehalten sein. Durch die Ziehung von Baugrenzen und Baulinien wird einerseits die räumliche und funktionale Anordnung von Privat- und Gemeinschaftseigentum geregelt, andererseits können auch so bauliche und nicht-bauliche Nutzungsformen eines geplanten Quartiers oder einer Siedlung miteinander abgestimmt werden. Um dies effektiv gewährleisten zu können, muss die Raumplanung für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesem Privat- und Gemeinschaftseigentum herstellen. (vgl. ebd., S. 296) In der Privatisierungsstrategie finden räumliche Gemeinschaftsgüter etwa in Form von Immobilienprojekten oder sogenannter „gated communities“ ihre Ausprägung. Im harten Marktwettbewerb erhalten diese einen besonderen Zulauf, wenn dementsprechend die Nachfragerseite mit genügend liquiden und zahlungskräftigen KundInnen ausgestattet ist. (vgl. ebd., S. 307)

Grundsätzlich versteht man unter Gemeinschafts- oder auch Kollektivgüter genannt, jene Güter, welche kollektiv, also nicht (nur) privat, genutzt werden. Seit dem 18. Jahrhundert beschäftigt sich

eine Reihe von Ökonomen mit der Frage nach ihrer Bereit- und Sicherstellung. Die Herstellung von Gemeinschaftsgütern ist für die Privatwirtschaft in der Regel nicht rentabel, da hohe Investitions- und Refinanzierungskosten sowie eine gerechte Lastenverteilung durch die besagende „Trittbrettfahrerproblematik“ belastet wird. (vgl. MOSS, GUDERMANN und RÖHRING 2009, S. 32) Die Ansicht „[Raumplanung soll/muss ein wohlausgewogenes Verhältnis zwischen Privat- und Gemeinschaftseigentum herstellen]“ (DAVY 2009, S. 313) ist normativ zu verstehen, da der Geltungsanspruch dieser normativen Aussage teilweise aus dem geltenden Planungsrecht folgt. Raumkategorien, welche nach dem Raumordnungsrecht für eine nachhaltige Entwicklung sorgen, enthalten sowohl räumliche Privat- als auch Gemeinschaftsgüter. (vgl. DAVY 2009, S. 313) Bei öffentlichen und privaten Gütern unterscheidet die Volkswirtschaftsliteratur, anhand der Kriterien Rivalität in der Nutzung und Ausschließbarkeit, zwischen zwei unterschiedlichen Typen. Bei privaten Gütern, wie beispielsweise Immobilien, entsteht die Rivalität im Konsum und es besteht die Möglichkeit andere potentielle NutzerInnen davon auszugrenzen. Sobald eines dieser Kriterien nicht zutreffen sollte, handelt es sich um Gemeinschaftsgüter, welche in rein öffentliche Güter (common pool resources bzw. Allmendegüter) eingeteilt werden können. So gehören Umweltgüter wie Luft und Klima zu den rein öffentlichen Gütern, solange keine Rivalitäten in deren Nutzung auftauchen. Denn eine hohe Nutzungs rivalität entsteht dann, sobald eine Knappheit an Ressourcen sich abzeichnet, bzw. bereits existiert. (vgl. MOSS, GUDERMANN und RÖHRING 2009, S. 33)

Der Baseler Architekt und Stadtplaner HANS BERNOULLI (1946) war der Auffassung, dass private GrundstückseigentümerInnen städtebauliche Entwicklungen behindern können, indem sie von ihrem Eigentumsrecht Gebrauch machen und diese gegen die kommunale Planung einsetzen. Eine provokante städtische Bodenreform sollte die Folge sein. Konkret müsse die Stadt alle im Privatbesitz befindlichen Grundstücke zurückkaufen, indem sie die hierfür benötigten Geldmittel durch die Verpachtung von Baugrundstücken an private NutzerInnen einnimmt. Diese Ausprägung einer harten Bodenreform kommt nach Ansicht des Autors keiner Enteignung gleich, da die PrivateigentümerInnen voll entschädigt würden. Eine Stadt sollte nie wieder ihr Eigentumsrecht am Boden hergeben, (vgl. DAVY 2009, S. 293-294) da sie daraus keinen wertvollen Nutzen ziehe, denn „[D]er private Grundeigentümer genießt die Grundrente. Der Stadtgemeinde verbleibt der unfruchtbare Boden der Straßen und öffentlichen Anlagen.“ (BERNOULLI 1946, S. 105) Der Wahrheit gemäß sind öffentlichen Straßen und Plätze auch heutzutage nicht wirklich als unfruchtbar einzustufen. Sie erfüllen im Sinne des öffentlichen Interesses eine wichtige Funktion im Stadtverkehr und nutzen so der Öffentlichkeit, obwohl die ungleiche Verteilung derer Kosten und Nutzen anzumerken ist. (vgl. DAVY 2009, S. 294)

Räumliche Planung muss nicht ausschließlich von staatlicher oder kommunaler Hand vollzogen werden, auch private Grundstücks- oder ImmobilienentwicklerInnen sind durchaus in der Lage für eine räumliche Ordnung der Gemeinschaftsgüter zu sorgen. Ein wichtiges Kriterium für diese Planungsschritte ist, wie bereits erwähnt, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Privat- und Gemeinschaftsgütern zu sorgen. Nur durch private und/oder öffentliche Raumplanung können Ge-

meinschaftsgüter, wie Baukultur, Umweltqualität oder Mobilität geschaffen und geschützt werden. Raumplanung gestaltet und steuert die räumliche Entwicklung durch eine eigentumsrechtliche Anordnung räumlicher Güter, wie Parzellen, Allmenden oder Zwischenräume. So stellt sie sicher, dass das erwünschte, ausgewogene Verhältnis zwischen Privat- und Gemeinschaftseigentum zustande kommt. (vgl. ebd., S. 301-302)

Entscheidend für die Raumplanung und im Besonderen für eine nachhaltige (städtebauliche) Entwicklung ist es, die Schaffung eines sinnvollen Mixes aus privaten, halböffentlichen und öffentlichen Räumen zu schaffen und diese an ihren individuellen und kollektiven Nutzungsinteressen anzupassen. Zielführend soll dieser Gestaltungsspielraum mittels umsetzbarer Governance-Spielregeln kontrolliert gesteuert werden. (vgl. ebd., S. 316) Ist ein angemessenes Verhältnis von Privat- und Gemeinschaftseigentum erreicht, kann allen Menschen zum Vorteil verholfen werden einen besseren Lebensstandard genießen zu können. Doch wie und womit kann dieser gemessen werden? Neben dem raumgebundenen Maßstab, wie dem Rechtssystem, ist der Maßstab der Effizienz am aussagekräftigsten, ob ein räumliches Gut wegen dem an ihm erlaubten Nutzungsrechte optimal genutzt wird. Eigentumsrechtliche Arrangements bzw. Anordnungen sollen einen hohen, effizienten Nutzen räumlicher Güter ermöglichen und daher systematisch auf ihre Effizienz analysiert werden. Dabei sollte die Tragödie der Allmende durch Übernutzung – siehe: VON JUSTI (1760) – am besten vermieden werden. (vgl. ebd., S. 317-318)

Effizienz stellt einen bedeutsamen Maßstab dar, wie eigentumsrechtliche Anordnungen ausgestaltet werden sollten. Sobald sich ineffiziente Nutzungen einstellen, wird sich das Gleichgewicht von Privat- und Gemeinschaftseigentum aufheben. Die Raumplanung kann dagegen wirken, indem sie eine Umgestaltung der eigentumsrechtlichen Arrangements forciert. (siehe: DAVY 2006, S. XIII) Effizienz in der räumlichen Eigentumsfrage bleibt zwar ein wichtiger Maßstab für die Allokation der Verfügungsrechte, jedoch ist er nicht der Einzige. Dadurch wird das Problem der Gerechtigkeit erst sichtbar. (vgl. ebd., S. 319-320)

2.1.3 Siedlungsflächen- und Landmanagement

Ein wichtiger Zweck von Siedlungen ist die Befriedigung der Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung und Erholung, welche durch die Funktionen Kommunikation und Verkehrs verbunden sind. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 158) Siedlungen reichen von der Größe einzelner Gebäude bis zu einer Großstadt oder städtischen Agglomerationen. Für die Berechnung des Siedlungsflächenbedarfs ist vor allem der Maßstab der Nettosiedlungsfläche (NSF) von Bedeutung. Diese setzt sich aus den Flächenkategorien der Nettobaufläche (NBF), Verkehrsfläche (VF), Fläche für öffentliche Bauten und Anlagen (FÖBA) zusammen. Hinsichtlich der tatsächlichen und potentiellen Siedlungsgrenzen bestehen Unterschiede, welche im Laufe der Geschichte bis heute mit einer ständigen Veränderung konfrontiert werden. (vgl. ebd., S. 160)

Der möglichst sorgsame Umgang und eine geordnete Entwicklungsplanung mit der knappen Ressource Boden werden weltweit, vor dem Hintergrund steigender Bevölkerungszahlen, Klimawandel oder Globalisierung, zu einem immer wichtigeren Thema. Die zunehmenden gesellschaftlichen und entwicklungspolitischen Diskussionen über Bodenpolitik, Bodenrecht und -ordnung sind ein Beweis dafür, dass sich in den vergangenen Jahren in diesen Bereichen viele Problemfelder aufgetan haben. Einen möglichen Lösungsweg für diese aktuellen Herausforderungen zeigen die ExpertInnen im Landmanagement auf. Landmanagement, Landentwicklung und Bodenordnung im Sinne der Agenda 21 bewegen sich im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, ökologischen und soziokulturellen Belangen. (vgl. TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN. LEHRSTUHL FÜR BODENORDNUNG UND LANDENTWICKLUNG 2013) Landmanagement und Landadministration wird laut BATHURST-DECLARATION als “[...] the process of determining, recording and disseminating information about the ownership, value and use of land when implementing land policy [.]” (TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN. LEHRSTUHL FÜR BODENORDNUNG UND LANDENTWICKLUNG 2013) definiert.

Folgendermaßen umfasst Landmanagement „[die Aktivitäten in Verbindung mit der Verwaltung von Land als Ressource sowohl aus umweltbezogener als auch wirtschaftlicher Sicht bis hin zu nachhaltiger Entwicklung]“. (TWAROCH 2004, S. 469-470) Landadministration hingegen beschreibt den „[Prozess der Bestimmung, Aufnahme und Ausgabe von Information über Eigentum, Wert und Nutzung von Land im Zuge der Umsetzung der Bodenpolitik]“. (ebd.) Landmanagement sorgt also für eine geordnete Entwicklung des Raums durch gezielte Maßnahmen und Regelungen des Grundverkehrs. Weiters legt es die zulässigen Regeln für Bebauung und Neuordnung von Land mittels Anpassungsmaßnahmen der Eigentums-, Besitz-, und Nutzungsverhältnisse gemäß den vorgegebenen Raumplanungszielen im öffentlichen Recht fest. (vgl. TWAROCH 2004, S. 469-470) In diesen Aufgaben- und Wirtschaftsbereichen können daher auch die Eigenschaften und Effekte der Mehrwertabgabe, als ein steuerliches Lenkungsinstrument für eine nachhaltige Entwicklung des Siedlungsraumes, ihre Wirkung zeigen. Denn eine ausufernde Siedlungsentwicklung und einhergehende, isolierte Siedlungssplitter werden als eine negative Ausprägung der heutigen Siedlungsentwicklung verstanden. Ein Ziel der Raumplanung ist es daher, die Reduzierung des Flächenverbrauchs

mithilfe bestimmter Instrumente und deren Umsetzung zu garantieren. Diese scheinbare Ökologisierung findet auch im Planungsrecht ihren Einzug. (vgl. KANONIER 2004, S. 57)

Zu den Aufgaben der schweizerischen Raumplanung gehört auch die konsequente Umsetzung der „Rio-Forderungen“, welche sich in Zeiten eines wachsenden Umweltbewusstseins und der Verantwortung gegenüber dem Planet Erde für eine nachhaltige Entwicklung einsetzt. (vgl. GILGEN 1999, S. 45) Im internationalen Sprachgebrauch spricht man von „Sustainability“ oder „Sustainable Development“ durch den sogenannten Brundtland-Bericht von 1987 (eigentlicher Titel: „Our Common Future“ - „Unsere gemeinsame Zukunft“) und meint unter nachhaltiger Entwicklung: “[Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.]“ (UNITED NATIONS 1987, S. 37) Übersetzt bedeutet daher eine nachhaltige Entwicklung „[...] wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.“ (GILGEN 1999, S. 45-46) Damit werden auch die drei Säulen der Nachhaltigkeit angesprochen, welche eine ökologische, soziale und ökonomische Verträglichkeit von Raum und Umwelt anstreben. Für die Schweizer Raumordnungspolitik bedeutet dies, für eine Begegnung mit den sich ständig veränderten globalen Impulse und Entwicklungen gewappnet zu sein, da diese auch raumplanerische Tätigkeiten beeinträchtigen können. (vgl. ebd.)

2.1.4 Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse

Planungsbedingte Wertzuwächse können nur nach eingetretener Werterhöhung von Grundstücken abgeschöpft werden. Daher müssen für staatliche Eingriffe auf planungsbedingte Wertanstiege unterschiedliche Maßstäbe gesetzt werden, je nachdem, ob es sich um einen gesetzlichen Zugriff oder durch Schritte der Verwaltung handelt. Eine Begründung, ob vor oder nach dem Zeitpunkt des Wertzuwachses eine verpflichtende Abführung der eingetretenen Mehrwerte vorzunehmen ist, gehörte ebenso geregelt. Das Diktum von FRIEDRICH KLEIN, wonach Eigentum zwar verpflichte, jedoch nicht es abzugeben, spricht besonders für die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse. Denn der Bodenwertgewinn ist grundsätzlich ein integraler Teil des betreffenden Grundeigentums. (vgl. HUBER 1995, S. 29-31) Bevor die Grenzen für eine steuerliche Abgabe von Wertzuwachsen festgelegt werden kann, muss zunächst der Gegenstand der Eigentumsgarantie und dessen rechtliche Reichweite definiert werden. Die Eigentumsgarantie garantiert einerseits das Rechtinstitut Eigentum als einen Basispfeiler der Wirtschaftsverfassung. Dadurch können extreme Zielsetzungen abgegrenzt werden. Für die Gewährleistung ist die Kenntnis über das subjektive Recht jedes Einzelnen auf sein/ihr Eigentum von großer Bedeutung. Das Individualrecht gibt jedem/r TrägerIn die Chance, sein/ihr Dasein ökonomisch selbstverantwortlich zu sichern und zu gestalten. (vgl. WEININGER 1974, S. 104)

Das Problem der Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse von Liegenschaften wird in der Schweiz schon seit langem diskutiert. Bereits Ende Mai 1972 gab es einen ersten konkret vorliegenden bundesrechtlichen Entwurf für ein Raumplanungsgesetz, welcher die Ausformulierung und

Gestaltung einer Mehrwertabschöpfung damals im Art. 45 vorsah. Rechtspolitisches Ziel dieser Planmehrwertabschöpfung ist eine Entwicklung und Stärkung der kommunalen Finanzkraft. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Art. 45 RPG nur einen Grundsatz normiert, welcher in der Ausführung der kantonalen und bundesrechtlichen Ausarbeitung vorbehalten ist. Die teilweise erheblichen Werterhöhungen der Flächen durch raumplanerische Maßnahmen können beispielsweise durch die Instrumente der Nutzungspläne oder anderer planerischen Vorkehrungen erzielt werden. Zu den Mehrwert schaffenden Maßnahmen zählen unter anderem eine:

- Änderung von Nutzungsvorschriften (Ein- und Aufzonungen, Umzonungen etc.), eine
- kommunale Erschließungsmaßnahme oder
- Maßnahmen, die zu einer zonengemäßen Ausnutzung des Grundstückes führen und den rechtlichen, wie technischen Voraussetzungen entsprechen (z.B. eine öffentlich-rechtliche Ablösung von Dienstbarkeiten, welche aktuellen Bauvorschriften nicht gerecht werden). (vgl. FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER 1977, S. 29-31)

WIRTH (1975) unterscheidet bei mehrwertsteigernden Maßnahmen der Schweizer Raumplanung konkret zwischen Nutzungsordnungs-, Parzellenordnungs- und Siedlungsinfrastrukturmaßnahmen. Zu Nutzungsordnungsmaßnahmen gehören öffentlich-rechtliche Aufstellungen von Bund, Kantonen oder Gemeinden, welche über die Art und das Ausmaß der zulässigen Bodenordnung entscheiden. Als primäres Instrument dafür gelten Pläne, welche als kartographische Darstellung der angestrebten Nutzung für ein gekennzeichnetes Gebiet gelten und die dazugehörigen Rechtsvorschriften und -folgen des Planes festlegen. Unter dem Aspekt der Planungsinhalte und -adressaten unterscheidet das Schweizer Bau- und Planrecht zwischen behördenverbindlichen Nutzungsrichtplänen und allgemeinverbindlichen Nutzungsplänen. (vgl. WIRTH 1975, S. 26) In der Schweiz haben alle 26 Kantone ein nominales Raumplanungsgesetz verabschiedet. In der Regel ist das Planungsrecht eng mit dem Baurecht verbunden, sodass man häufig in der kantonalen Raumplanung von Bau- und Planungsgesetzen spricht. Das kantonale Raumplanungsrecht hat zwar enge Verbindungen mit der Nutzungsplanung, doch inhaltlich unterscheidet das innerkantonale Plansystem zwischen Richt- und Nutzungsplänen. Eine Richtplanerlassung ist sowohl von Kantonen und Gemeinden durchzuführen. Eine kommunale Richtplanerlassung kann auch vom Kantonsrecht aus erfolgen. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 195-197)

Um eine gesamte Neuordnung bzw. beschränkende Veränderung der Parzellenordnung auf bestimmten Flächen zu erreichen, treten Parzellenordnungsmaßnahmen in Kraft, welche eine planmäßig vorgesehene Bodennutzung leichter ermöglichen. Zu diesen Eingriffen zählen unter anderem Erschließungs- und Baulandumlegungen, Sanierungs- oder Neuordnungsumlegungen oder zweckmäßige Grenzbereinigungen durch den Tausch, Abtretung oder Zuschlag angrenzender Grundstücksteile. Die dritte Maßnahme zur Steigerung eines planungsbedingten Mehrwertes betrifft die Infrastruktur. Diese zielt vorwiegend auf den verbesserten Ausbau der Siedlungsinfrastruktur, um in diesen Gebieten ökonomische und soziale Tätigkeiten zu ermöglichen. Bei den Infrastrukturmaßnahmen unterscheidet man zwischen der Erschließung von Grundstücken gemäß den

Nutzungsplänen und polizeilichen Vorschriften, der Siedlungsausstattung (zumeist bauliche Anlagen, welche eine zweckmäßige Bodennutzung und geordnete Besiedelung ermöglichen), der Einrichtung des öffentlichen Verkehrs (neben den Siedlungerschließungsanlagen fallen hier je nach Planungs- und Einzugsgebiet alle möglichen Verkehrsanlagen, wie Schienen, Straßen, Haltestellen, Parkplätze, Flughafen oder Verkehrsbetriebe), sowie städtebauliche Maßnahmen. (vgl. WIRTH 1975, S. 26-30)

Auch HUBER (1995) nennt zahlreiche Beispiele für gesetzlich geregelte Wertabschöpfungen, die in Deutschland wieder diskutiert werden. Dabei steht für ihn der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge im Fokus. Der/die GesetzgeberIn ist grundsätzlich in der Lage, die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen anzuordnen, obwohl die Rechtsordnung eine Ermächtigung der Verwaltung nicht kennt. Ein spezieller Fall, bei dem die Gesetzgebung eine Wertabschöpfung selbst vorsieht, ist das im §§ 45 ff. BauGB geregelte Umlegungsverfahren. Neben dieser Möglichkeit können Wertabschöpfungen auch im Rahmen städtebaulicher Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen erzielt werden. (vgl. HUBER 1995, S. 37-42)

2.1.5 Mehr- und Minderwerte im Allgemeinen

Bei der Diskussion über die Entstehung, Ermittlung und Abschöpfungsmöglichkeiten von planerischen Mehr- und Minderwerten auf Grundstücke gibt es in der Fachliteratur mehrere Formen und Interpretationen hinsichtlich ihrer monetären Ausmaße, Abgabenregelungen und rechtlicher Vorgehensweisen bei deren Ermittlung und Einhebung. Wie soeben beschrieben, entstehen Mehr- bzw. Minderwerte auf geplanten Grundstücken im Zuge planerischer Maßnahmen. In der Regel werden diese durch die Abänderung von Nutzungsvorschriften (Ein- und Aufzonungen, Umzonungen etc.) oder durch kommunale Erschließungsmaßnahmen (Erschließungs- und Baulandumlegungen, Sanierungs- oder Neuordnungsumlegungen oder zweckmäßige Grenzbereinigungen – siehe: WIRTH 1975, S. 26) erreicht.

Die Frage nach Mehr- oder Minderwerten in der Raumplanung basiert nach Meinung von EBERLE (2007) auf dem Kapitalisierungsprinzip. Bodenpreise richten sich nach der Grundrente, also dem Ertrag, welcher durch die Bodennutzung erwirtschaftet werden kann. Basierend auf diesen Annahmen kann man zu Recht davon ausgehen, dass land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen (Grün-, Ackerland, Wald) einen geringeren Wert am Bodenmarkt erzielen, als Grundstücke für Wohnen und Arbeit in bewohnten, städtischen Gebieten. Verhältnisspannen von 1:50 bis 1:100 als ein ungefähre Maßstab findet man oft in der Literatur. Neben den primären Faktor Bodenertrag spielen noch andere Umstände auf die Entwicklung von Bodenpreise für Bauland eine tragende Rolle. So können private und öffentliche Investitionsentscheidungen, aber auch psychologische Faktoren, wie Angst vor Geldentwertung, Tradition oder favorisierte Lagen ausschlaggebend für die steigende Bodenpreisentwicklung sein. Die Aussagen einer empirischen Analyse von FARAGO (1988) besagen, dass staatliche bzw. kantonale Festlegungen von Zonierungen einen geringen Einfluss auf den Baulandbodenpreis haben. Dies trifft heute noch zumindest im ländlichen Raum

zu. Die Qualität und Attraktivität von Bauparzellen hängt vorwiegend von Mikro- und Makrofaktoren ab, welche durch staatliche Festlegungen und Maßnahmen nur gering beeinflusst werden. Zu den starken kontextbezogenen Makrofaktoren sind vorwiegend geographisch-räumlicher und sozioökonomischer Art. Konkrete Beispiele sind die Zentrumsdistanz, die Einwohnerdichte, der Überbauungsgrad und der Steuersatz der Gemeinde. Ebenfalls großen Einfluss ist dem Faktor infrastruktureller Art beizumessen, welche sich durch Erstellung und Instandhaltung von Anlagen des öffentlichen Verkehrs, Einkaufsmöglichkeiten oder von Bildungseinrichtungen ergibt. (vgl. EBERLE 2007, S. 25-26)

WIRTH (1975) versucht eher den Einfluss öffentlicher Nutzungsordnungs-, Parzellenordnungs- und Infrastrukturmaßnahmen auf die verschiedenen einzelnen Bestimmungsfaktoren der Bodenqualität offenzulegen. Bei genauerem Anblick lassen sich nach der Art des Zusammenwirkens dieser Maßnahmen drei typische Sachverhalte von Bodenqualitätsänderungen unterscheiden:

1. Umwandlung von Nichtbauland zu baureifem Land
2. Änderung der Zweckbestimmung und des Ausnützungsmaßes baulich nutzbaren Landes
3. Lageverbesserung baulich nutzbaren Landes.

Entsprechend dieser Qualitätsänderungen werden Hauptkategorien von maßnahmebedingten Bodenwertsteigerungen unterschieden: Baulandmehrwerte, Baulandumwidnungsmehrwerte und Lageverbesserungsmehrwerte. Durch die Umwandlung bisher rechtlich und tatsächlich nicht bebaubarer Grundstücke in baureifes Land können Bodenwertsteigerungen erzielt werden, welche als Baulandmehrwerte Ausdruck finden. Der Vorgang der Umwandlung folgt öffentlichen Nutzungsordnungs- und Erschließungsmaßnahmen. Die normative Festlegung der Umwandlung erfolgt durch richt- und nutzungsplanerische Akte, Parzellenordnungs- und Erschließungsmaßnahmen vollziehen diese. (vgl. WIRTH 1975, S. 45-52)

In diesen Baulandmehrwerten ergeben sich, je nach Stand und Zuteilung des Grundstückes während des Umwidnungsprozesses, mehrere Formen von Mehrwerte. (siehe: Abbildung 2, S. 37) So entsteht bei Grundstücken ein Richtplanmehrwert durch die richtplanmäßige Zuteilung zum Siedlungsgebiet. Somit wandelt sich ein noch unbebautes Grundstück in ein objektives Bauerwartungsland. Im weiteren Verlauf entstehen Einzonungsmehrwerte, welche als Verkehrswertdifferenz zwischen Parzellen als objektives Bauerwartungsland und als Rohbauland ergibt. Die so entstandene Wertdifferenz ergibt sich aus den nutzungsplanerischen Maßnahmen, welche nun ein größeres Ausmaß der möglichen Baunutzung erlauben. Parzellenordnungsmehrwerte drücken eine Verbesserung der Größe- und Formqualität von Grundstücken aus. Diese wurden im Rahmen öffentlich-rechtlicher Landumlegungs- bzw. Grenzbereinigungsverfahren erzielt. (vgl. ebd.)

Aufbauend auf diesen Entwicklungen ergeben sich Erschließungsmehrwerte. Diese sind mit der Umwandlung von (Netto- oder Brutto-) Rohbauland zu baureifem Land begründet. Auch hier entspricht der entstandene Mehrwert der Differenz zwischen dem neuen Verkehrswert der Parzelle als baureifes Land (nach der Umwidmung) und jenes alten Verkehrswertes als Rohbauland, abzüglich

der entstandenen und erbrachten Kosten bei der Erschließung des Grundstücks (bspw. private Detailerschließung oder Beiträge für die öffentliche Erschließungsmaßnahmen). Ganzheitlich und quantitativ betrachtet entspricht der Baulandmehrwert einer Parzelle oder eines Grundstücks der Summe aus Richtplan-, Einzonungs-, Parzellarordnungs- und Erschließungsmehrwert. Dabei ist eine zwingende Folge der Maßnahmen (Einzonung, Parzellarordnung und Erschließung) ungeachtet einer zeitlichen Staffelung notwendig, um einen in sich geschlossenen Tatbestand der Bodenqualitätsänderung betrachten zu können. Neben den soeben genannten Baulandmehrwerten entstehen auch andere maßnahmebedingte Bodenwertsteigerungen, etwa durch Umwidmungen (Auf- und Umzonungen) oder durch eine nutzungsordnungs- oder infrastrukturbedingten Verbesserung der Lagequalität von Grundstücken. (vgl. ebd.) Die folgende schematische Abbildung zeigt zusammenfassend die soeben beschriebene, stufenweise Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland und der damit einhergehenden Bodenwertentwicklung.

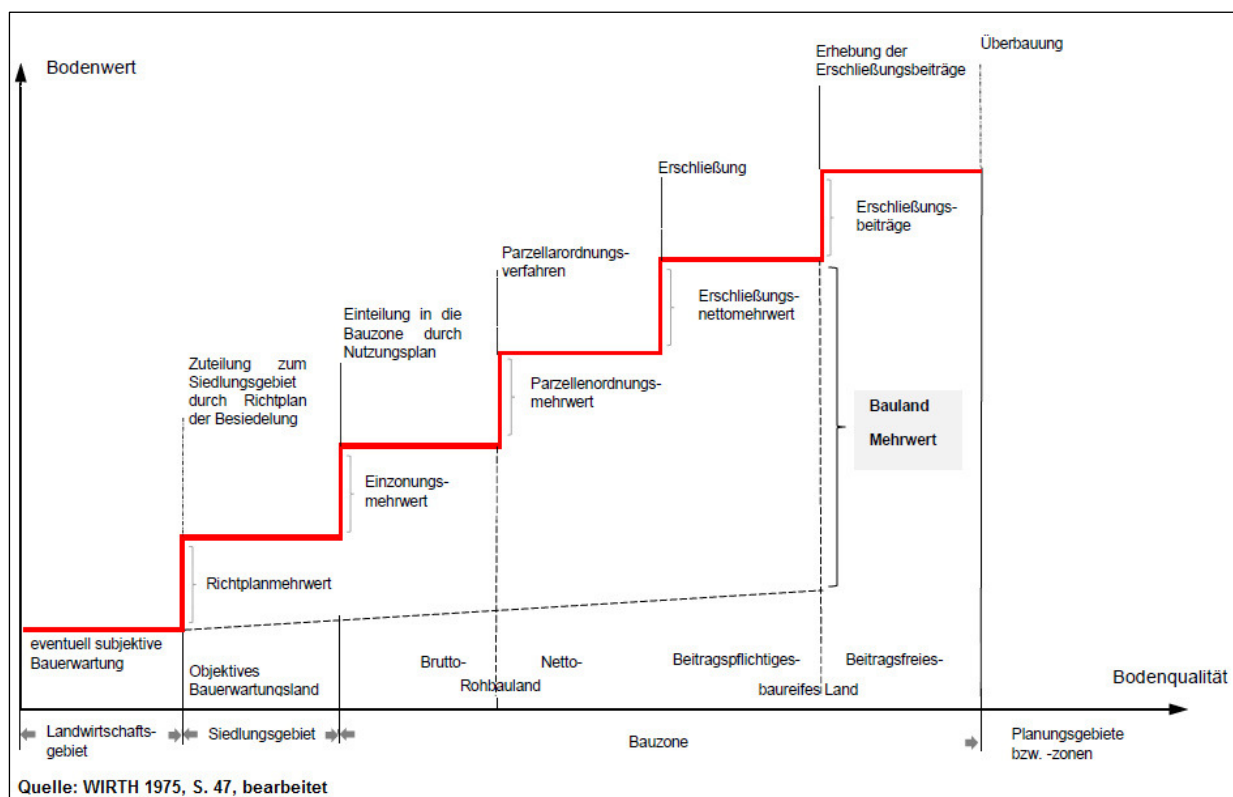


Abbildung 2: Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland und damit verbundene Bodenwertentwicklung (schematische Darstellung) (Quelle: WIRTH 1975, S. 47, eigene Bearbeitung und Darstellung)

Als konkrete Planungsvorteil im Sinne des Schweizer Raumplanungsgesetzes werden namentlich neben den bereits genannten Zonenmehrwerten (Auf-, Umzonung), Umlegungs- und Erschließungsmehrwerte auch noch Ausstattungsmehrwerte und Bewilligungsmehrwerte verstanden. Ausstattungsmehrwerte sind Vorteile, welche durch die Errichtung von beispielsweise Schulen, Spitälern, Verwaltungsdiensten oder Anlagen des öffentlichen Verkehrs durch die öffentliche Hand zustande gekommen sind. Vorteile aus Bewilligungsmehrwerten ergeben sich für GrundeigentümerInnen, wenn diese ihm/ihr im Einzelfall durch die Baubewilligungsbehörde eine Mehrnutzung zugestehen, welche von der baurechtlichen Grundordnung abweicht. (vgl. EBERLE 2007, S. 27) Hohe Planungsmehrwerte entstehen vor allem bei der Einzonung von Landwirtschaftsflächen in Bauzonen,

egal ob diese im ländlichen Gebieten oder Agglomerationsräumen durchgeführt werden. Staatliche bzw. kantonale Aufzonungsmaßnahmen können wiederum in besiedelten Regionen hohe Mehrwerte generieren, während sich die Baulandpreise in ruralen Räumen bei einer Aufzonung nur gering verändern. (vgl. FARAGO 1988, S. 30-31) Generell steht fest, dass Bodenpreissteigerungen oft auf den Erwartungen zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten beruhen. Demnach entstehen Mehrwerte nicht erst zum Zeitpunkt der physischen Bauarbeiten, sondern bereits zu einem früheren Zeitpunkt, wenn die Erwartungen an die Bauplanung genügend konkret ausformuliert wurden. (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG 1986, S. 7)

Wird von der Entstehung von Minderwerten gesprochen, so beziehen sich diese ausschließlich auf Minderwerte, welche durch Planungen nach dem geltenden Schweizer Raumplanungsgesetz entstanden sind. Zu diesen gelten alle monetär messbaren nachteiligen Folgen einer Planung. Auch eine Unterscheidung von planungsbedingten Nachteilen zwischen materieller Enteignung und weiteren Nachteilen ist zu berücksichtigen. In der Literatur kennt man folgende Formen von Minderwerten:

- materielle Enteignung: künftiger Gebrauch wird in Zukunft wahrscheinlich untersagt bzw. stark eingeschränkt,
- Zonenminderwerte: beinhalten Nutzungseinschränkungen, die nicht der Intensität einer materiellen Enteignung nahe kommen; bspw. Abzonungen oder Auflagen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung,
- Verpflichtungsminderwerte: Nachteile, welche durch verpflichtendes Handeln, bspw. Pflege und Instandhaltung von Schutzgebieten oder Denkmälern, entstehen und
- rückwirkende Minderwerte: bereits geleistete Steuerzahlungen, welche vor der Umzonung eines Grundstücks in eine Nichtbauzone auf Baulandwert getätigt wurden. (vgl. EBERLE 2007, S. 28-29)

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Im Sinne von Koordination und Steuerung von Handlungsbeiträgen benötigt problemlösungsorientiertes Planen Instrumente, welche diese Koordinations- und Steuerungsfunktionen wahrnehmen können. Das bedeutendste Instrument hierfür ist der Plan, welcher eine zielgerechte und problemorientierte Steuerung von Handlungsmaßnahmen vornimmt. Der Anwendungsbereich eines Planes ist weitreichend und beschränkt sich nicht nur auf jene der Raumplanung. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 265)

Die Schweizer Bundesverfassung wird von zahlreichen Gesichtspunkten der Raumordnung geprägt, welche in der Raumplanung bzw. durch ihre Instrumente durchgeführt werden. Besonders die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, eine nachhaltige Entwicklung, der innere Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt gehören zu den zentralen Förderpunkten der Schweizerischen Eidgenossenschaft – siehe: Art. 2 Abs. 2 BV. Wie im Art. 73 BV festgehalten, streben sowohl der Bund als auch jeder einzelne der 26 Kantone ein auf lange Zeit geplantes und ausgewogenes Verhältnis

zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit, sowie ihrer Anspruchnahme durch die Bevölkerung an. Dabei obliegt die Raumplanung den Kantonen, welche einen zweckmäßigen und haushälterischen Umgang mit dem Boden, sowie eine geordnete Besiedelung beachten und durchführen sollen. In der Schweizerischen Bundesverfassung wird ausdrücklich der Begriff bzw. das Prinzip der Nachhaltigkeit zur Ergänzung der raumplanerischen Hauptzwecke (die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes) genannt. Diese Aufgabenerweiterung der Schweizer Raumplanung ergibt sich aus der Agenda 21 und wird auch von den Gemeinden verfolgt. (vgl. GILGEN 2001, S. 14-15)

2.2.1 Raumplanungsgesetz

Wie die Ziele (Art. 1 RPG) und die Grundsätze (Art. 3 RPG) der Raumplanung umzusetzen sind, wird durch das Raumplanungsgesetz (RPG) festgelegt. Die für die Raumplanung zuständigen Behörden unterstehen bezüglich ihrer raumwirksamen Aufgabenstellung ausdrücklich der Planungspflicht – siehe: Art. 2 RPG. Damit diese Planungspflichten auch erfüllt werden, legt das Raumplanungsgesetz verschiedenartige Planungsinstrumente dar:

- Richtpläne der Kantone (Art. 6-12 RPG)
- Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG)
- Nutzungspläne (Art. 14-20 RPG) (in Österreich: Flächenwidmungspläne)

Als Bestandteile dieser Instrumente und zum Teil auch als eigenständig eingesetzte Planungsmittel sind ferner erwähnt: Grundsätze der räumlichen Entwicklung (Art. 6 RPG), Erschließungsprogramme (Art. 19 RPG) und Landumlegung (Art. 20 RPG). (vgl. BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012, S. 1-8) Für diese Masterarbeit maßgeblich von Bedeutung ist der Art. 5 Abs. 1 RPG, auf welchem das Instrument der Mehrwertabgabe beruht:

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

3 Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist. (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012a, S. 3)

2.2.2 Raumplanungsrecht

Die Raumplanung in der Schweiz bezieht alle raumwirksamen Tätigkeiten planerisch ein. Diese Maßnahmen finden im Bundesrecht für Raumplanung mehrfach Ausdruck – so im Art. 2 Abs. 1 und 2. Ein besonderes Instrument der Schweizer Raumplanung ist der Richtplan. Dieser wirkt steuernd und lenkend auf die raumwirksamen Tätigkeiten des nominalen und des funktionalen Raumplanungsrecht ein. Primäres Kernanliegen des Bundesgesetzes ist die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes, obwohl die Raumplanung der Schweiz den gesamten Raum umfasst. Zu diesem

Zweck werden Ziele und Planungsgrundsätze im Art. 1 und 3 des RPG festgeschrieben, welche unmittelbar angewandt werden müssen und als finale Rechtssätze ein anzustrebendes Ziel beschreiben. In der Nutzungsplanung liegen das bodenpolitische Hauptinteresse in der Trennung zwischen landwirtschaftlichen Bodenmarkt und dem Baulandmarkt. Daher werden in der Schweizer Raumplanung gezielt in den Art. 14-16 eigene Bau- und Landwirtschaftszonen ausgeschieden. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 186-187). Im (landwirtschaftliche) Bodenrecht, als ein Teil des funktionalen Raumplanungsrechts in der Schweiz, hat der Bund eine teils umfassende Kompetenz auch in der Grundsatzgesetzgebung. Die Kantone wiederum besitzen ergänzende Kompetenzen unter Vorbehalt des Bundesrechts. Zu den wichtigsten Rechtsgrundlagen des Schweizer Bodenrechts gehört das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes und das Bundesgesetz über die Raumplanung. (vgl. ebd., S. 199) Wie in Österreich umschließt das Bodenrecht sowohl Normen des Privat- als auch des öffentlichen Rechts ein. Vordergründig steht eine grundsätzliche Ordnung des Eigentums, welche über die Nutzung und Verfügung (Veräußerung, Erwerb) von Boden entscheidet. An der Grenze zwischen Raumplanungs- und öffentlichen Baurecht steht beispielsweise das Erschließungsrecht von Liegenschaften. Sachlich und rechtlich wird dabei zwischen der Grund-, Grob- und Feinerschließung der Grundstücke unterschieden. (vgl. ebd., S. 201-212)

2.3 Aktuelle Umsetzungsmöglichkeiten des Vorteilsausgleichs

Das Kapitel 2.1.5 hat aufgezeigt, was genau man unter planungsbedingten Mehr- und Minderwerten versteht und wie diese im Zuge von planungsbedingten Maßnahmen entstehen können. Dieses Kapitel bezieht sich auf die aktuellen und gängigsten Prozesse des Vorteilsausgleichs, welche im Schweizer RPG verabschiedet wurden. Neben den gesetzlichen Bestimmungen des Planwertausgleichs der einzelnen Instrumente bzw. Abgaben, werden auch die rechtlichen Unterschiede sowie Vor- und Nachteile aufgezeigt. In der Praxis und Literatur werden unter anderem folgende Formen behandelt:

- Mehrwertabschöpfung (Mehrwertabgabe)
- Minderwertenentschädigung
- Grundstücksgewinnsteuer
- öffentlich-rechtliche Verträge

Den Schweizer Kantonen steht es in der Regel frei, wie die Ausgestaltung des Vorteilsausgleichs aussieht. So haben einige Kantone Ausgleichssysteme initiiert, welche eine Verknüpfung der Mehrwertabgabe mit dem Minderwertausgleich vorsieht. Eine Zweckbindung der aus dem Mehrwertausgleich erzielten finanziellen Mittel wird von Seiten des Bundesrechts nicht vorgeschrieben. Daher bleibt die Regelung, wohin die Gelder des Vorteilsausgleichs fließen, bzw. woher diese für einen möglichen Nachteilsausgleich kommen, den Kantonen selbst überlassen. (vgl. EBERLE 2007, S. 43)

Das Schweizer Raumordnungsgesetz RPG versteht unter einem „Vorteil“ einen ökonomischen Mehrwert, der einem Grundstück (durch planungsbedingte Maßnahmen) anwächst. Die entstandene-

ne und auszugleichende Verkehrswertsteigerung ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Verkehrswert vor und nach den erfolgten Planungsmaßnahmen. Dabei dürfen nur geldwerte Vorteile als Gegenstand der Ausgleichspflicht erfasst werden. Gemäß Art. 5 Abs. 1 RPG unterstehen der Ausgleichspflicht nur „planungsbedingte“ Vorteile (also Grundstückswertsteigerungen), welche explizit auf Planungen gemäß dem RPG beruhen. Als Beispiele für RPG-gemäße Planungen gelten Zonenmehrwerte, oder auch Erschließungsplan-, Bewilligungs- und Parzellarordnungsmehrwerte – welche in den vorhergehenden Kapiteln bereits behandelt wurden. (vgl. EGLOFF 2008, S. 4)

Ein wichtiges Kriterium für die Kantone stellt auch der Ausgleich planungsbedingter negativer Wertentwicklungen dar. Jedoch sind diese nicht verpflichtet, jede geringfügige negative Wertentwicklung monetär auszugleichen, da der administrative Aufwand hierfür weitaus größer wäre, als mögliche Wertausgleichsleistungen. Gestützt wird die Ausgleichspflicht auf die rechtliche Abgrenzung nach Art. 5 Abs. 1 RPG, laut welcher nur „erhebliche“ Wertveränderungen abgegolten werden müssen. Dabei steht es den Kantonen frei, die Kriterien der „Erheblichkeit“ selbst einzugrenzen. Der bewusst groß ausgelegte Gestaltungsspielraum des Vorteilsausgleichs für die Kantone hängt mit den besonderen regionalen und lokalen Verhältnissen der einzelnen Kantone zusammen, welche dadurch besser berücksichtigt werden. Außerdem verlangt das Gesetz kein Ausgleichssystem, in welchem Erträge aus Vorteilsabschöpfungen für Entschädigungsleistungen aus planungsbedingten Minderwerten zu leisten wären. (vgl. ebd., S. 4)

Grundsätzlich bestrebt ein Planungswertausgleich einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Interessen der GrundstückseigentümerInnen und der Gemeinschaft. (vgl. LECHNER 2006, S. 42) Dennoch kann der Einsatz eines Planwertausgleiches in der Raumplanung nicht als unproblematisch angesehen werden, denn durch den Einsatz eines solchen Instruments kann es zu Wertverschiebungen am Bodenmarkt kommen. Das Problem der Vermögensverschiebungen, dass durch das Instrument des Planwertausgleichs einige Grundstücke im Wert steigen, andere wiederum sinken, kann durch den Einsatz eines Wertausgleichsverfahrens gelöst werden. Nach ANDERWALD (1979) sollen jene GrundstückseigentümerInnen, welchen durch planerische Maßnahmen im Flächennutzungsplan eine Wertsteigerung bei ihren Grundstücken widerfährt, in einen Fonds einzahlen. Aus dessen eingenommenen Geldmitteln werden jene Grundstücke entschädigt, welche durch planerische Maßnahmenschritte im Wert gemindert wurden. In der Theorie spricht dieser Vorschlag für eine gerechte Lösungsvariante, in der Praxis sei sie jedoch nicht umsetzbar (vgl. ANDERWALD 1979, S. 171-172) – zumindest nach damaliger Ansicht. Die Aussage von ANDERWALD (1979) widerspricht jedoch der aktuellen Tatsache, dass die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg seit Jahren erfolgreich die abgeschöpften Geldmittel der Mehrwertabgabe (und Grundstücksgewinnsteuer in Neuenburg) zentral in einen eigens dafür eingerichteten Raumplanungsfonds sammeln und zweckgewidmet investieren – siehe: Kapitel 3.4.3 und 3.4.4.

Jedoch kann es nur eine Frage der Zeit sein, bis es zur Einrichtung eines Ausgleichsfonds für Entschädigungszahlungen für die Dimensionierung bzw. Verschiebung vorhandener Bauzonen in

schlechten Lagen auch im Kanton St. Gallen kommen wird. Dieser diskutable Vorschlag ist aus heutiger Sicht, wie die Beispiele Basel-Stadt und Neuenburg zeigen, realisierbar, um einerseits den steigenden Flächenverbrauch und die Baulandhortung zu minimieren und andererseits den Anreiz für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in zentralen Lagen zu fördern. Wie stark diese Steuerungswirkung auf die Siedlungsentwicklung mittels der Mehrwertabgabe sein kann, ist der zentrale Forschungspunkt in dieser Masterarbeit.

2.3.1 Mehrwertabgabe

In der Schweiz befasste sich bereits WIRTH (1975) mit den rechtlichen Grundlagen und Ausgestaltung einer Mehrwertabschöpfung. „[Mehrwertabschöpfung [...]] heißt, dass die Bodenwertsteigerungen, welche privaten Grundeigentümern als Folge öffentlicher Nutzungsordnungs-, Parzellarordnungs- und Siedlungsinfrastrukturmassnahmen erwachsen, teilweise oder überwiegend dem Gemeinwesen zugeführt werden.“ (WIRTH 1975, S. 26)

Laut Schweizer Raumplanungsgesetz RPG handelt es sich bei der Mehrwertabgabe um eine kostenunabhängige Kausalabgabe auf ein Grundstück, welche die Kommune anlässlich planerischer Maßnahmen und den daraus resultierenden Wertzuwachs erhebt. Der eingetretene Mehrwert ist Gegenstand dieser Kausalabgabe und errechnet sich aus der Differenz zwischen den Verkehrswert des Grundstückes vor und nach dem Inkrafttreten der planerischen Maßnahmen. Das Instrument der Mehrwertabgabe bzw. -abschöpfung gewährt, dass durch gezielte Planungsmaßnahmen geschaffene Mehrwerte durch diese Form der Vorteilsabgabe auch ausgeglichen werden. Als weiterer, jedoch nicht primärer Vorteil dieses Instruments, kann eine Bekämpfung der Baulandhortung bei frühzeitigem Ansatz erreicht werden. Der planerische Mehrwert kann für die GrundstückseigentümerInnen einen stärkeren Anreiz zur schnelleren Realisierung, durch Bebauung oder Verkauf, auslösen. Laut EBERLE (2007) bedingt der Einsatz dieser Kausalabgabe jedoch einen höheren Verwaltungsaufwand und ein aufwändiges Schätzungsverfahren für die Mehrwerteermittlung. Zudem wird angeregt einen Schnittpunkt zur Grundstückgewinnsteuer zu schaffen, um die Abgaben steuerlich anrechnen zu können. (vgl. EBERLE 2007, S. 43)

Die primär nicht fiskalisch orientierte Mehrwertabgabe nach Art. 5 Abs. 1 RPG ist aus rechtlicher Sichtweise nicht unmittelbar anwendbar, da die Kantone diese Norm nicht als Rechtsgrundlage für Ausgleichsmaßnahmen heranziehen dürfen. Denn es bedarf eines zusätzlichen kantonalen Gesetzes in formellen Sinn, die einen Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen und Entschädigung für Nachteile, welche über den Sachverhalt der materiellen Enteignung hinausreichen, beinhalten. Die inhaltlichen Gesichtspunkte der Mehrwertabgabe streben nach individueller und kollektiver Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit. Sie knüpfen eher an konkrete Vorteile, welche sich auf spezifische, den einzelnen Grundstücken zuordenbaren planerischen Maßnahmen der Kommune oder des Kantons ergeben. Laut kantonalen Gesetzgebung und nach dem für Steuern und Kausalabgaben ebenso anwendbaren Verfassungsprinzip, muss eine in Grundzügen beschriebene Definition der Abgabepflichtigen, des Gegenstands und der Abgabenhöhe vorliegen, da ansonsten die kantona-

len Gesetze für keine ausreichende rechtliche Basis zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte garantieren. (vgl. EGLOFF 2008, S. 5) Die Kantone können in der Regel über die Höhe des Abgabensatzes der Mehrwertabschöpfung selbst entscheiden. Dies erklärt die kantonal unterschiedlichen Abgabehöhen für Um- und Aufzonungen beispielsweise in den Kantonen Thurgau, Neuenburg oder Basel-Stadt (mind. 20 bis max. 60 Prozent).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bund durch die Mehrwertausgleich bzw. die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG alle Kantone in die Pflicht nimmt, für den Ausgleich der Mehr- und Minderwerte zu sorgen. Auch dahingehend, weil durch die Eigentumsrechte zum Teil gravierend ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilungen resultieren. Durch Nutzungszuteilungen der Raumplanung und deren Zielen (haushälterische Bodennutzung etc.) werden Bodenmehr und -minderwerte geschaffen, deren Ausgleich ein Gebot der Gerechtigkeit sein sollte. (vgl. GILGEN 1999, S. 322)

Obwohl die Kantone seit Inkrafttreten der ersten Gesetze Ende der 1970er Jahre angehalten wurde, eine Mehrwertabgabe einzuführen, blieb dieses Anliegen lange Zeit ungehört. Die Gründe dafür sind einerseits die offene Formulierung des Art. 5. Abs. 1 RPG und der hohe Gestaltungs- und Freiheitsraum der Kantone in der Ausgestaltung des Ausgleichs. Eine erzwungene Erfüllung des Gesetzesauftrages an die säumigen Kantone konnte der Bund aufgrund fehlender, rechtlicher Sanktionsmöglichkeiten nicht erzielen. Gerade dieser Punkt, das Ausbleiben von Sanktionen bei Nichterfüllung der Gesetzesumsetzung, war ein zentraler Grund, warum die Mehrheit der Kantone in den mehr als 30 Jahren seit Bestehen des Bundesgesetzes untätig blieb. Eine positive und verstärkende Veränderung hinsichtlich einer bundesweiten Einführung der Mehrwertabgabe bildet erst die Präzisierung des bisherigen Gesetzgebungsauftrages über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte. Diese Präzisierung ist ein zentraler Bestandteil des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 15. Juni 2012 (RPG2012), welches als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 mehrheitlich angenommen wurde. Konkret sieht das neue Gesetz eine Mindestregelung für die kantonale Ausgestaltung und auch restriktive Sanktionen für jene säumigen Kantone vor, welche die Regelung innerhalb von fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes, nicht schaffen. Zudem werden jene Kantone angehalten ihre bundesrechtlichen Minimalanforderungen zu erfüllen, sollten diese bis dato noch keine der Mehrwertabgabe entsprechenden raumplanerischen Regelungen umgesetzt haben. (vgl. BÜHLMANN, PERREGAUX DUPASQUIER und KISSLING 2013, S. 2-4)

Die Vorgänge in der Schweiz über die flächendeckende Einführung eines Mehrwertausgleichs sind auch in Österreich nicht unbemerkt vorbeigegangen. So wurde zwar im Rahmen einer Fachenquête bereits im Juni 2002 im Auftrag der MA 50 (Magistrat der Stadt Wien – Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten) das Thema „Zeitgemäße Planungsinstrumente - Modell Planwertabgabe“ diskutiert. Zu einer gesetzlichen Festlegung einer Mehrwertabschöpfung, wie in der Schweiz, kam es jedoch nicht. Diese wirkungslose Vorgehensweise erklärt sich wohl durch die methodischen und verfahrenstechnischen Schwierigkeiten in der Ausgestaltung

des Instruments (vgl. LECHNER 2006, S. 43) oder auch durch landespolitische Hürden und Meinungsunterschiede.

2.3.2 Grundstücksgewinnsteuer

Die durch den Verkauf von Grundstücken realisierten Bodenwertsteigerungen unterliegen der Besteuerung. Dabei handelt es sich bei den eingehobenen Abgaben um als Objektsteuern ausgestaltete Grundstücksgewinnsteuern. Diese werden von fast allen Kantonen bei Gewinnen auf Liegenschaften des Privatvermögens abgeschöpft. Rechtlicher Gegenstand der Grundstücksgewinnsteuer ist der bei der Handänderung einer Liegenschaft realisierte Gewinn, welcher sich aus der Differenz zwischen den Verkaufserlös und den Anlagekosten des Grundstücks ergibt. (vgl. WIRTH 1975, S. 53-54) Der Begriff Handänderung meint den Übergang von Eigentum bzw. Grundbesitz von einer Person auf eine andere. (vgl. BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH 2013)

Neben den Verkauf werden anfallende Gewinne auch aufgrund von Tausch-, Schenkungs- oder Erbgangvorgängen eingehoben. Der anzuwendende Steuersatz berechnet sich nach der Besitzesdauer. Diese Regelung entspricht laut EBERLE (2007) nicht einer Planungsgerechtigkeit, da sich dadurch der Steuersatz in vielen Kantonen schon nach einer Besitzdauer von etwa zehn Jahren halbiert und auch der Planungsmehrwertanteil herabgesetzt wird. (vgl. EBERLE 2007, S. 44-45) Die Grundstücksgewinnsteuer belastet nicht nur Wertsteigerungen aufgrund planungsbedingter Maßnahmen (Nutzungsordnungs- und Infrastrukturmehrwerte), sondern auch durchgängig alle nicht durch Eigenleistung der LiegenschaftseigentümerInnen erwirkte Bodenwertzuwächse, welche seit dem Zeitpunkt des Grundstückserwerbs entstanden sind. Durch die Einhebung der Grundstücksgewinnsteuer werden neben der Abschöpfung „unverdienter“ Gewinne auch bodenpolitische Ziele verfolgt. Hierzu zählen besonders ausgeprägte, steuerliche Belastungen auf kurzfristig und spekulativ ausgerichtete Liegenschaftsgewinne. (vgl. WIRTH 1975, S. 54) Die Erhebung der Grundstücksgewinnsteuer in den Kantonen basiert auf zwei auswählbaren Modellen. Entweder werden nur Veräußerungsgewinne von Liegenschaften des Privatvermögens oder eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücks versteuert. Dann spricht man vom sogenannten dualistischen bzw. dem St. Galler-System. Werden jedoch auch Gewinne aus Liegenschaftsveräußerungen des Geschäftsvermögens besteuert, handeln die Kantone nach dem monistischen bzw. nach dem Zürcher-System. (vgl. EGLOFF 2008, S. 5)

Dass auch dieses raumplanerische Instrument mit einigen Nachteilen versehen ist, bekräftigt EBERLE (2007) dadurch, dass die Steuer nur bei Veräußerungen von Liegenschaften bzw. Grundstücken eingehoben wird. Zudem lässt sich diese nicht für einen Nachteilsausgleich verwenden. Die Mehrheit der Schweizer Kantone orientiert sich nach dem dualistischen System (St. Galler-System), da hier nur Veräußerungsgewinne auf Grundstücke im Privat- und nicht auch im Geschäftsvermögen besteuert werden. Mit dem Fälligkeitsdatum wird zudem der Zeitpunkt des Verkaufs viel zu spät angesetzt. Denn durch den verzögernden Aufschub von Liegenschaftsverkäufen wird die unerwünschte Baulandhortung unterstützt. Zentrale Kritikpunkte sind die Nichtindexierung

und Anpassung der erwachsenen Mehrwerte nach der Teuerung bzw. Inflation. (vgl. EBERLE 2007, S. 45)

Ein weiterer Nachteil der Grundstücksgewinnsteuer ergibt sich durch den Besitzesdauerabzug, wodurch der Steuersatz geringer ausfällt je länger der Grundstücksverkauf hinausgezögert wird. In einigen Kantonen kann die Abgabe nach einer Besitzesdauer von bis zu 25 Jahren nur mehr fünf bis zehn Prozent betragen. Aus der Sicht der Raumplanung wird durch dieses Vorgehen die Baulandhortung verstärkt. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 154) Da das aktuelle System zu kompliziert ist, bedarf es einer rechtlichen Vereinfachung. Diese Ansicht teilt auch der Schweizer Nationalrat, welcher das geltende Steuersystem beim Verkauf von Grundstücken nun ändern will. Konkret geht dieser Vorschlag auf eine parlamentarische Initiative von LEO MÜLLER zurück, welche nun an den Ständerat geht. Die Initiative schlägt ein einheitliches, in allen Kantonen gültiges monistisches System (Zürcher-System) vor, um einen Systemwechsel und die steuerliche Befreiung von Wertzuwachsgewinnen zu ermöglichen. (vgl. FLÜCKIGER 2013, S. 26)

2.3.3 Öffentlich-rechtliche Verträge

Diese Umsetzungsform des Vorteilsausgleichs wird oft auch Infrastruktur- oder Erschließungsvertrag genannt. Inhalt eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist die rechtliche Vereinbarung zwischen LiegenschaftseigentümerInnen und der Gemeinde, dass infolge wertsteigernder, staatlicher Planungsschritte dem Gemeinwesen ein Ausgleichsbeitrag zusteht und die bauliche Umsetzung zu einem konkreten Zeitpunkt erfolgt. Der eingehobene Gewinnbetrag soll dabei einem öffentlichen Zweck gewidmet werden. Öffentlich-rechtliche bzw. städtebauliche Verträge werden seit langen vor allem im urbanen Gebieten für Großprojekte zwischen Ämtern des Städtebaus und GroßinvestorInnen umgesetzt. (vgl. EBERLE 2007, S. 46) Die Abschöpfung dieser planungsbedingte Mehrwerte in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen wird in der Schweiz bereits in vielen Kantonen, wie dem Aargau, Freiburg oder Bern durchgeführt. Zwar wird in diesen Verträgen die rechtsgleiche Behandlung der AkteurInnen oft strapaziert, wenn Gemeinden innerhalb eines Kantons mit GrundstückseigentümerInnen öffentlich-rechtliche Verträge mit ungleichen Inhalten abschließen. Neben dieser Art von vertraglicher „Willkür“ besteht zudem die Gefahr, dass die Gemeinden aus Sicht von Art. 15 RPG (Bauzonen) eher nicht bauzonengeeignete Flächen einzonen, als jene, die GrundstückseigentümerInnen zu einer vertraglichen Mehrwertabgabeleistung verpflichten würden. Denn LiegenschaftseigentümerInnen sind eher zu einer (Teil-)Abschöpfung von Planungsmehrwerten bereit, je schlechter es um ihre rechtlichen Argumente und Stellungnahmen für eine Einzonung steht. (vgl. EGLOFF 2008, S. 6)

2.3.4 Minderwertentschädigung

Bei der Minderwertentschädigung stehen meist Geldleistungen für den entstandenen Nachteilsausgleich in Zentrum. Auch hier ermöglicht das Gesetz, der Art. 5 RPG, den Kantonen die Form und das Ausmaß der Entschädigung frei zu wählen. Genaugenommen verlangt dieser im Art. 5 Abs. 2 RPG, dass jene Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen würden,

entschädigt werden, obwohl die Betroffenen nicht die rechtliche Möglichkeit haben, einen klagbaren Anspruch auf die Entschädigung zu stellen. Als Beispiele für entstehende Nachteile gelten etwa Ab- bzw. Rückzonungen, schadenverursachende Vertrauenstäuschung, eine unmäßige Belastung zu Schutzzwecken oder andere entstehende Verpflichtungsminderwerte. (vgl. EBERLE 2007, S. 44)

3. Aktuelle Situation der Siedlungsentwicklung in der Schweiz

Ein rasantes Wachstum der Siedlungsflächen und die Entstehung einer durchgehenden Stadtlandschaft sind die aktuellen Megatrends der räumlichen Entwicklung in der Schweiz. Maßgebend für diese Zunahmen sind die stark steigenden Bevölkerungszahlen. So betrug die absolute Bevölkerungszunahme in den letzten fünf zurückliegenden Jahren bei 70.000 Menschen pro Jahr. Dies entspricht in etwa der EinwohnerInnenzahl der Stadt St. Gallen. Bis 2030 rückt damit die magische 9-Millionen-EinwohnerInnenengrenze stetig näher. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 218) Die aktuelle Siedlungsentwicklung in der Schweiz ist noch immer geprägt von einem andauernden Wachstum, wenn auch mit niedrigeren Raten als in den 1980er Jahren. Für die Raumentwicklung in den Kantonen stellen vor allem die aktiven Bautätigkeiten außerhalb der Bauzonen, sowie die hohen und an der Nachfrage und Lage nicht entsprechenden Bauzonenreserven eine große Herausforderung dar. (vgl. WALTERT, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 7) Aus den Ergebnissen der Arealstatistiken seit den 1980er Jahren ergibt sich demnach eine starke Flächeninanspruchnahme, besonders für Wohnzwecke. Waren Anfang der 1970er Jahre noch 4,3 Prozent der Landesfläche als Siedlungen genutzt, so stieg dieser Wert auf immerhin 6,8 Prozent zum Zeitpunkt der letzten Arealstatistik von 1992/97. In der Schweiz konzentriert sich die Siedlungsentwicklung vor allem auf das Mittelland. Hier befinden sich an die 60 Prozent der gesamten Schweizer Siedlungsgebiete. (vgl. ebd., S. 23) und mehr als 66 Prozent der Bevölkerung konzentriert sich, so dicht besiedelt wie in den Niederlanden (etwa 420 EinwohnerInnen/km²), auf dieser Fläche. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 218) Nach Meinung von MÜLLER-JENTSCH gibt es objektiv betrachtet „[...] weder eine optimale noch eine maximal mögliche Bevölkerungsdichte. Die Diskussion um Grenzwerte ist daher müssig, entscheidend ist, welche Dichte für die Schweizer Bevölkerung akzeptabel ist.“ (BORINI 2013) Verdichtung sei zwar durchaus sinnvoll und werde fast schon wie ein Schlagwort oder Slogan allseits beschworen, doch je dichter gebaut wird, umso wichtiger sind eine qualitativ hochwertige und effektive Stadtplanung. Verdichtungspotential gebe es nicht nur in den Kernstädten, sondern auch in den Agglomerationsgürtel der Großstädte. (vgl. ebd.)

Eine effektive Raumplanung und Siedlungsentwicklungspolitik ist heute mehr denn je von Bedeutung. Die Gründe dafür sind einerseits die steigenden Bevölkerungszahlen (durchschnittlich über 50.000 Menschen pro Jahr) und der dadurch steigende Flächenbedarf pro Kopf (+30 Prozent im Zeitraum 1980 bis 2000). In den 1990er Jahren dehnte sich die Siedlungsfläche um rund 10 Prozent aus. Aktuell beträgt das jährliche Siedlungswachstum rund 24 km² und entspricht in etwa der Größe des Walensees. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 6-7)

Noch bis 1960 betrug die jährliche Siedlungsflächenzunahme etwa 15,3 km², doch im Zuge der konjunkturellen Aufschwungphase bis 1980 wuchs der Wert sogar über das aktuelle Niveau auf

26,7 km² pro Jahr an. Insgesamt wurden seit 1935 mehr als 1.377 km² in der Schweiz überbaut – eine Fläche in etwa so groß wie der gesamte Kanton Aargau. In Anbetracht, dass laut Arealstatistik mehr als die Hälfte der Schweizer Landesfläche unbesiedelbar ist, nimmt der Siedlungsflächenanteil von 6,1 Prozent (2008) einen hohen Wert ein. (vgl. ebd., S. 35) Genaugenommen nehmen die unproduktiven Flächen 26 Prozent und Wälder 31 Prozent der Landesfläche ein. In Summe sind also nur 43 Prozent der Schweiz besiedelbar. (vgl. ebd., S. 149) Die jüngsten Zahlen der Siedlungsflächenentwicklung von 2002 bis 2008 zeigen eine Zunahme um 7 Prozent bzw. 27,4 km². Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass pro Sekunde in der Schweiz ein Quadratmeter unbesiedeltes Land überbaut wird. (vgl. ebd., S. 35) Laut MÜLLER-JENTSCH (2013) gibt es gemäß aktueller Bauzonenstatistik 30.000 bis 40.000 ha unbebautes Bauland, welches genügend Platz für ein bis zwei Millionen zusätzliche EinwohnerInnen bietet – ohne Nachverdichtung. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013)

Dabei erfolgt die räumliche Entwicklung in der Schweiz in funktionalen Räumen schon lange nicht mehr innerhalb ihrer historischen Gemeinde- und Kantons Grenzen. In den insgesamt 55 Schweizer Agglomerationen, also Siedlungsstrukturen, welche die kommunalen und kantonalen Grenzen überschreiten, wohnen und arbeiten bereits drei von vier SchweizerInnen. Das stetige Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum der vergangenen Jahrzehnte ließ diese funktionalen Räume schließlich zu inzwischen vier bis sechs großen Metropolitanräumen zusammenwachsen. Das besondere Merkmal der Schweizer Stadtlandschaft liegt in ihrer ausdifferenzierten Struktur, welche sich auf einem konzentrierten Raum aus einer Vielzahl kleiner Mosaike, bestehend aus urbanen Zentren, althergebrachter Kulturlandschaft und unversehrten Naturräumen, abbildet. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 218-221)

Die Raumentwicklungspolitik in der Schweiz sieht sich ebenfalls mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen konfrontiert. Aktuelle Trends und Problemfelder ergeben sich beispielsweise aus dem anhaltenden Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, sowie der daraus resultierenden starken Nachfrage nach (Wohn-, Arbeits-)Raum und Mobilität. Um für diese Problemfelder eine nachhaltige und tragfähige Lösung hinsichtlich einer sparsamen Bodennutzung zu finden, bedarf es neuer Strategien. Hierfür wurden in der Schweizer Raumplanung bereits mehrere Konzepte und Strategien entwickelt, welche sich, gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979, explizit auf eine nachhaltige Raumentwicklung ausrichten. Dass ein Großteil der Schweizer Bevölkerung sich dieser Probleme und Zusammenhänge bewusst ist, zeigt das einstimmige Ergebnis der Abstimmung zur Revision des Raumplanungsgesetzes vom 3. März 2013. (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE 2013, S. 4)

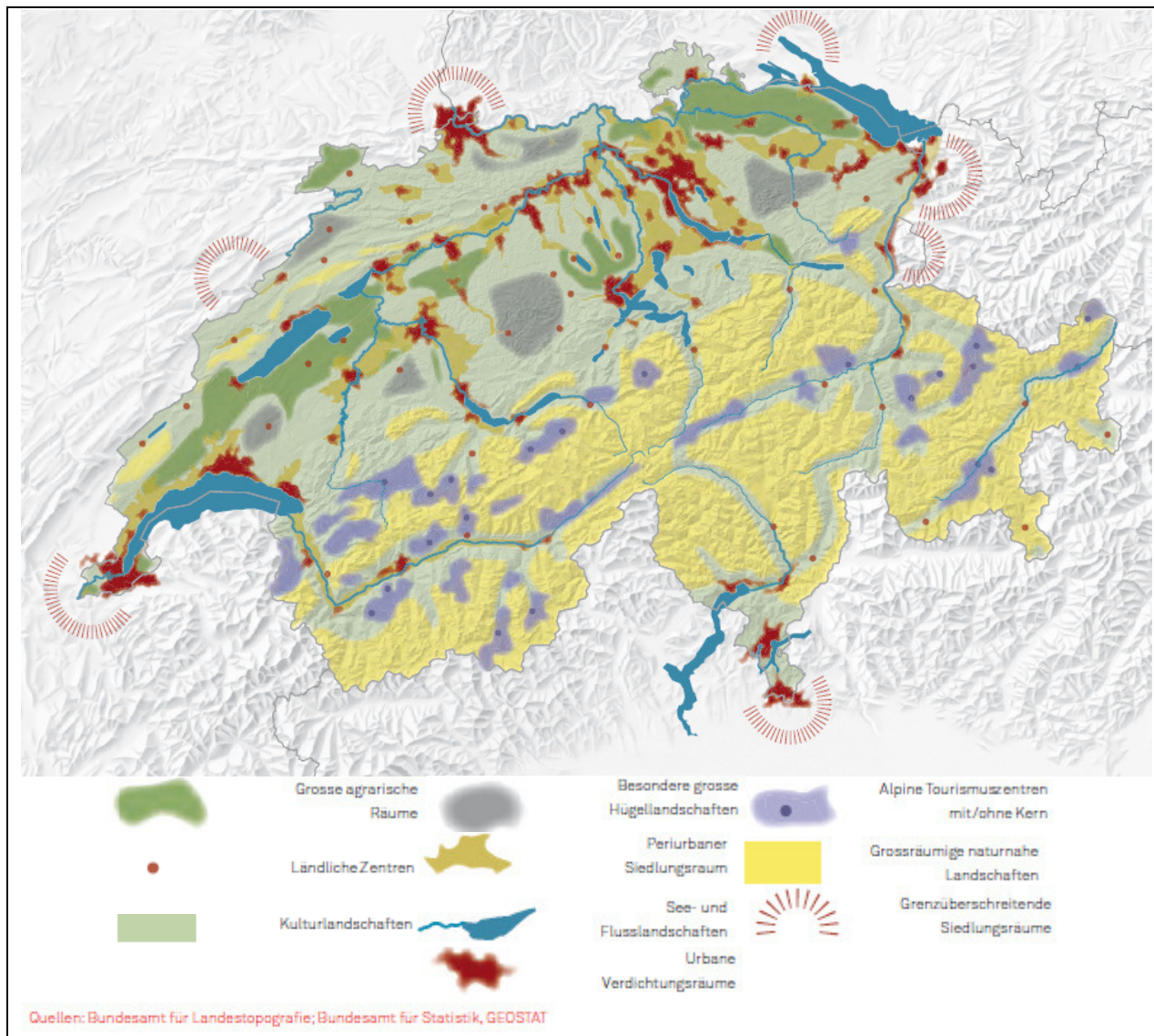


Abbildung 3: Handlungs- und Funktionsräume der „Stadtlandschaft Schweiz“ (Quelle: MÜLLER-JENTSCH 2011b, eigene Bearbeitung und Darstellung)

Die Erkenntnis nach einem sorgsamem Umgang mit der Ressource Boden ist heute umso wichtiger, da neben dem hohen Bodenverbrauch nicht nur die Zersiedelung zunimmt, sondern diese auch einen masslosen und kostspieligen Bedarf an Infrastruktureinrichtungen im Verkehrs-, Ver- und Entsorgungswesen und im öffentlichen Dienst mit sich bringt. Zudem steht aus juristischer Sichtweise der aktuelle, verschwenderische Umgang mit dem Boden in Konflikt zu den Kernanliegen der Bundesverfassung im Art. 75 Abs. 1. Denn dieser fordert eben eine haushälterische Nutzung des Bodens. Doch die Raumplanungs- und -entwicklungspolitik in der Schweiz hat für diese Probleme bereits eine Handvoll Lösungskonzepte und -strategien bereit. Konfliktthemmend soll daher laut der bundesrätlichen „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015“ mit gezielten Massnahmen die durchschnittliche Siedlungsfläche pro Person bei 400 m² eingependelt werden. Zum Vergleich: 1995 lag dieser Wert gesamtschweizerisch zwar noch bei 397 m². Dennoch sollen diese Strategien Anreize dafür schaffen, die Siedlungsflächen nicht mehr stärker als die Bevölkerungszahlen ansteigen zu lassen, (vgl. ebd.) denn durch das anhaltende Bevölkerungswachstum wird das Schweizer Mittelland zu einer durchgehenden Agglomeration und der Boden zu einer noch

knappere Ressource. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 222) So auch im Kanton Zürich, welcher in seinem Richtplan trotz starkem Bevölkerungswachstum das heutige Siedlungsgebiet nicht weiter ausdehnen wird und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen vorantreiben will. Der Zürcher Richtplan sieht auch vor, dass 80 Prozent des Bevölkerungsanstiegs in städtischen Regionen stattfinden soll. Dafür stellt der Richtplan in der Schweizer Raumplanung das zentrale Instrument dar, um die nachhaltige räumliche Entwicklung gezielt steuern zu können. (vgl. HOTZ 2013, S. 19)

Laut aktuellen Zahlen und eigenen Berechnungen aus der Bauzonenstatistik Schweiz 2012 beträgt die durchschnittliche Größe der Bauzonen pro EinwohnerInnen 309 m², im Jahr 2007 betrug diese noch 336 m² pro EinwohnerIn. Für den untersuchten Kanton St. Gallen zeigen die Entwicklungen eine ähnliche, sinkende Richtung. In 2007 von 368 m² Bauzone/EinwohnerIn sank die durchschnittliche Bauzonengröße pro EinwohnerIn bis 2012 cirka auf das Niveau des Bundesdurchschnitts von 310 m². Innerkantonale Unterschiede werden deutlich, wenn man die Entwicklungen anhand der Gemeindetypen analysiert. Hier reicht die Spannweite der Bauzonengrößen für 2012 von 190 m²/EinwohnerIn in den Großzentren (Stadt St. Gallen) bis 469 m²/EinwohnerIn in den touristischen Gemeinden.

In der „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ werden die wichtigsten strategischen Herausforderungen der Schweiz für die nächsten 10 bis 15 Jahre aufgezeigt, welche mithilfe einer vorausschauenden Regierungspolitik bewältigt werden sollten. Den Zielen der Raumplanung entsprechend, stellen vor allem Maßnahmen zur langfristigen Sicherung von Ressourcen und der Energieversorgung, die Effekte der demografische Entwicklung und die Eindämmung der Folgen des Klimawandels eine tragende Rolle. Zudem sollen die Chancen der Metropolisierung der Schweiz genutzt werden und die Risiken bei der Siedlungsentwicklung minimiert werden. (vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2012, S. 6-7) Die Schweizer Bevölkerung genießt zwar die hohe Zufriedenheit ihrer Wohnumgebung, diese geht jedoch auf Kosten steigender Wohnflächenzunahme pro Person und einem damit erkauften Siedlungsflächenzuwachs. Aktuelle Statistiken für den Flächenverbrauch in der Schweiz besagen, dass mit jeder Sekunde knapp ein Quadratmeter wertvolles Kulturland versiegelt, überbaut oder einer anderen neuen Nutzung gewidmet wird, wobei der Großteil auf die Siedlungsentwicklung zurückzuführen ist. (vgl. ebd., S. 17-18)

Um diesen rapiden Flächenverbrauch einzudämmen, werden in dieser Strategie konkrete Ziele formuliert, die eine nachhaltige Raumentwicklung gewährleisten sollen. Ein deutlicher Beweis für den immensen Verlust von Kulturland durch Zersiedelung und fortschreitender Zerschneidung der Landschaft zeigen die Erhebungen aus der Schweizer Arealstatistik von 2004/2009 im Vergleich zu vorangegangenen Studien. Innerhalb eines Zeitraumes von 24 Jahren kam es in der Schweiz zu einer Zunahme der Siedlungsflächen um über 23 Prozent und dies größtenteils zulasten landwirtschaftlicher Nutzflächen, welche einen Rückgang um 5 Prozent zu verzeichnen hatten. Die Gründe für den steigenden Siedlungsflächenbedarf sind mannigfaltig. Wirtschaftlicher Wohlstand oder ge-

gesellschaftliche Veränderungen drücken sich etwa in Form von steigenden Einpersonenhaushalten aus. Kritisch an diesem Strategiepapier ist anzumerken, dass dieses nur auf bereits bestehende aber weit fortgeschrittene Konzepte, wie dem „Raumkonzept Schweiz“ verweist. (vgl. ebd., S. 29)

3.1 Bodenrelevante Ziele, Strategien und Herausforderungen in der Raumentwicklung

Der Begriff „Ziel“ hat nicht nur im alltäglichen Sprachgebrauch unterschiedliche Bedeutungen, sondern auch in der Schweizer Raumplanung. Daher bedarf es einer Konkretisierung des Begriffs. Als (theoretisches) Ziel wird ein angestrebter, zukünftiger Zustand verstanden, welcher als eine Art Orientierungshilfe für das Tun, Handeln und Entscheiden gilt. Neben der Zielsetzung, als eine gemeinsame oder individuelle Definition von Zielen, sind auch die Kriterien des Zwecks, der Absicht, der Aufgabe, deren Lösung und bestimmte Grundsätze zu berücksichtigen. Mit der zeitlichen Fristsetzung wird eine terminliche Festlegung des Endes eines materiellen oder örtlichen Zieles definiert. Die im Raumplanungsgesetz RPG definierten Ziele stehen gleichwertig nebeneinander und beinhalten auch bodenrelevante Zielsetzungen, wie die Erfüllung einer auf die erhoffte Entwicklung ausgerichtete Besiedlungsordnung oder generell der haushälterische Umgang und Nutzung der Ressource Boden. (vgl. GILGEN 1999, S. 524-525) Um diesen soeben aufgezeigten „neuen Handlungsfeldern“ der Raumentwicklung Herr zu werden, formuliert das „Raumkonzept Schweiz“ je fünf aufeinander abgestimmte konkrete Ziele und drei Strategien. Die ersten beiden Ziele sind auf die Förderung der Siedlungsqualität und der regionalen Vielfalt, sowie auf die Sicherung der natürlichen Ressourcen (u.a. Boden) gerichtet. Die raumbezogenen Ziele 3 bis 5 orientieren sich auf die Steuerung von Mobilität und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Solidarität. (vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, KdK, BPUK, SSV und SGV 2012, S. 8)

Das „Raumkonzept Schweiz“ strebt eine polyzentrische Raumentwicklung mit einer möglichst kompakten, flächensparenden und nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung an. (vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2012, S. 29) Bei der Erweiterung der Siedlungen unterscheidet man nach einer inneren und äußeren Siedlungsentwicklung. Ihrer beider Ziele ist es, die bebauten Siedlungsareale qualitativ zu erhöhen, sowie an die veränderten Bedürfnisse der Gesellschaft anzugleichen. Eine Siedlungsentwicklung nach innen, wie im Schweizer und St. Gallener Raumplanungsgesetz angestrebt (eigene Anmerkung), verfolgt eine nutzungsbedingte und bauliche Verdichtung der bestehenden Siedlungsstruktur. Dazu zählt konkret eine Steigerung der Bruttogeschossflächen durch die erhöhte Bebauungsdichte innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen. Bei einer Siedlungsentwicklung nach außen hingegen werden bauliche und nutzungsbedingte Ausdehnungsmaßnahmen der Siedlungen über die bestehenden Siedlungsgrenzen hinaus vorgenommen. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 168)

Diese weitreichenden Zielvorhaben (verdichtende Siedlungsentwicklung nach innen) mit den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Raumansprüchen sind umfassend miteinander abgestimmt, damit diese der Zielvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht werden. Einige Punkte, die an die Ansprüche an den Raum geklärt werden müssen, beziehen sich auf die

Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft und Infrastruktur, den Schutz vor Naturgefahren, die Schaffung von Siedlungs- und Erholungsräumen und ein insgesamt haushälterischer (sparsamer) Umgang mit den Boden. Eine ausgewogene und sparsame Raumentwicklung und Erhaltung eines den Bedürfnissen der Wirtschaft und Gesellschaft gerechten Verkehrssystems bleiben sicherzustellen, um weitere negative Folgen des Flächenverbrauchs einzudämmen. Diese Trends und Perspektiven machen deutlich: Bund, Kantone, Städte und Gemeinden stehen vor großen raumplanerischen Herausforderungen. (vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2012, S. 29-30)

Wie eingangs schon erwähnt sollen in der ersten Strategie des Raumkonzepts Handlungsräume gebildet werden, welche eine polyzentrische Raumentwicklung zur Kräftebündelung einzelner Teilräume fördert. Um die Ziele eines wettbewerbsfähigen, solidarischen Standortes Schweiz gewährleisten zu können, gilt es, neben der Stärkung der regionalen Vielfalt, auch den Ausbau in der Zusammenarbeit funktionaler Räumen anzustreben. (vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, KDK, BPUK, SSV und SGV 2012, S. 35) Die Ziele und Forderungen in der zweiten Strategie sind vor allem auch für diese Masterarbeit von Bedeutung. Angelehnt an die Ziele der Bundesverfassung im Art. 75 Abs. 1. wird eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine qualitative Verdichtung und frühzeitige Einbeziehung der Landschaften in die Raumplanung zur Förderung regionaler Vielfalt und einer qualitativen Siedlungsentwicklung gefordert. Parallel dazu werden die natürlichen Ressourcen und das Kulturland gesichert. Bezüglich der flächensparenden Siedlungsentwicklung konzentriert sich der Hauptfokus in der zweiten Strategie auf heute schon überbautes Gebiet, auf eine möglichst kompakte Siedlungsentwicklung nach innen und eine erhöhte Ausnutzung bestehender und brachliegender Flächen (z.B. Neustrukturierung und -ordnung von Baulücken, Brachflächen etc.) Zudem gilt es mittels eines Flächenmanagements zu überprüfen, ob neue Einzonungen von Grün- zu Bauland nicht etwa besser durch Auszonungen auf anderen Flächen kompensiert werden könnten. Mit diesen und weiter reichenden Planungsmaßnahmen (siehe: Mehrwertabgabe) gilt es auch der Baulandhortung entgegenzuwirken. Einer Abstimmung der flächensparenden Siedlungsentwicklung mit den Kapazitäten des bestehenden Verkehrsnetzes wird ebenfalls nachgekommen. (vgl. ebd., S. 43) Genau darauf zielt die letzte und dritte Strategie im „Raumkonzept Schweiz“. Verkehr, Energie und Raumentwicklung sollen besser aufeinander abgestimmt werden, um eine stärkere Koordination zwischen diesen Teilbereichen erreichen zu können. Neben der Steuerung der Mobilität (Ziel 3) und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Ziel 4) wird auch das Ziel der Sicherung natürlicher Ressourcen (Ziel 2) in dieser dritten Strategie gleichzeitig verfolgt. (vgl. ebd., S. 53)

3.2 Trends, Problemfelder und Folgen der aktuellen Schweizer Siedlungsentwicklung

Die Schweiz war die letzten Jahrzehnte geprägt von wachsender Mobilität und ökonomischer Verflechtungen, welche die Grenzen der 26 Kantone und 2.600 Gemeinden zwar kaum verändert haben – in ihrem Wirkungsgefüge sind sie aber zu einer Art „Stadtlandschaft“ zusammengewachsen. Der kleinteilige Föderalismus verstärkt die zunehmende Unstimmigkeit zwischen Funktionsräumen, in denen Raumentwicklung erfolgt und den politisch-administrativen Grenzen, in denen sie geplant

wird. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 70) Nach LENDI und ELSASSER (1985) ist die Schweizer Siedlungsstruktur im internationalen Vergleich noch relativ ausgeglichen. Trotz einer räumlichen Konzentration der größten Agglomerationen und Städte entsprechen diese der Rang-Größen-Regel. (vgl. LENDI und ELSASSER 1985, S. 171)

Mit Blick auf die aktuellen Trends und Problemfelder, mit welchen die Schweizer Siedlungsentwicklung konfrontiert ist, sei nochmals festzuhalten, dass die Schweiz aus heutiger Sicht weder Stadt noch Land ist. Von einer flächendeckenden Besiedelung am stärksten geprägt ist das Schweizer Mittelland, also jene Gebiete zwischen den Kernstädten Zürich, Luzern, Bern und Basel, welche als ein zusammenfassender und dynamischer Raum gelten. Das Schweizer Mittelland umfasst sowohl ländliche als auch städtische gut erschlossene Elemente, in welchen jedoch die jüngsten Siedlungsentwicklungstrends eine zunehmend verstärkte Zersiedelung aufweisen. Dieser bereits seit 1935 zu verzeichnende Trend rückt vor dem aktuellen Hintergrund der wieder wachsenden Bevölkerungszahlen der letzten zehn Jahren verstärkt in den Fokus der Raumplanungspolitik der Kommunen und Kantone. Einhergehend mit der damit verbundenen Wohnbauentwicklung sind auch anziehende Miet- und Wohnbaupreissteigerungen in einzelnen Quartieren zu verzeichnen. (vgl. LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) 2011, S. 19) Konkret unterscheidet sich die Entwicklung der Schweizer Siedlungsfläche je nach Region. Laut den Erkenntnissen der Arealstatistik hat während des zwölf Jahre umfassenden Erhebungszeitraumes die Siedlungsfläche ein Wachstum von 13,3 Prozent bzw. 32.650 ha zu verzeichnen. Besonders in den industriell und dienstleistungsgeprägten Gemeindetypen war die absolute Zunahme der Siedlungsflächen am höchsten, sowie in jenen Gemeinden, welche bereits über große Siedlungsflächen verfügen. (vgl. INSTITUT FÜR RAUM- UND LANDSCHAFTSENTWICKLUNG. FACHBEREICH LANDSCHAFTS- UND UMWELTPLANUNG 2003, S. 13-14)

Wie eingangs erwähnt nimmt der steigende **Flächenverbrauch** für den Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsflächen einen ernstzunehmenden Problembereich für die Raumentwicklung in der Schweiz ein. Neben der steigenden Flächeninanspruchnahme reiht sich auch die Zersiedelung als das Kernproblemfeld in der Schweizer Siedlungsflächenentwicklung ein. Zwar herrscht in der Wissenschaft keine breite Übereinstimmung über dessen genaue Bedeutung. SIEDENTOP (2005) teilt den Begriff Zersiedelung in fünf verschiedene Definitionskategorien ein. Erstens wird Zersiedelung als Dominanz gering verdichteter Siedlungsformen (1) und Dekonzentrationsprozess städtischer Funktionen (2) verstanden. Weiters ergibt sich die Zersiedelung als Formbildungsprozess (3), welcher eine monozentrale kompakte Raumstruktur in eine räumlich ausufernde, diskontinuierliche, polyzentrisch-disperse Siedlungsstruktur umwandelt. Als negative Art wird Zersiedelung auch als Flächennutzungsmuster mit gesellschaftlich bedeutsamen Effekten (4) verstanden. Zuletzt widerspricht die Zersiedelung den implizierten und/oder explizierten Zielen der räumlichen Planung in der Siedlungsentwicklung (5). (vgl. SIEDENTOP 2005, S. 23-35) Denn disperse Siedlungsstrukturen führen zu einer räumlichen Trennung und funktionalen Entflechtung der Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeit, Konsum, Bildung und Freizeit. Als schwerwiegende Folgen aus dieser Entflech-

tung steigt das (motorisierte) Verkehrsaufkommen und einhergehend ist mit höheren Pendlerfrequenzen und -distanzen zu rechnen. (vgl. DOLLINGER 2011a, S. 139)

Die anhaltende **Zersiedelung** in der Schweiz ist vorwiegend auf das Bauen außerhalb gekennzeichneter Bauzonen zurückzuführen, denn aktuell werden an die fünf Prozent der jährlich neu errichteten Gebäude mit Wohnnutzung dort errichtet. (vgl. WALTERT, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 23-24) Verstärkt wird der Trend zur Zersiedelung durch die von der Bevölkerung stark präferierte und flächenintensive Wohnform der Einfamilienhäuser. In der Schweiz werden pro Jahr 10.000 bis 15.000 Einfamilienhäuser neu errichtet. Dies entspricht an die 75 Prozent aller jährlich erstellten Wohngebäude. Einfamilienhäuser sind in der Regel monofunktional und zeichnen sich durch ihre geringe Dichte, ihrer oftmals peripheren Lage an Siedlungsrandern und ihrer schlechten Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln aus. Diese und weitere Merkmale der Siedlungsform entsprechen nicht den erwünschten Eigenschaften einer bodensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung. (vgl. LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) 2011, S. 193)

Würde der aktuelle Stand aller Bauzonen in der Schweiz eingefroren und so den Kommunen die Neueinzonung von Bauland nicht mehr gewährt werden, könnte theoretisch die zukünftige Nachfrage nach Bauland aufgrund der hohen Reserven gedeckt werden. Jedoch stimmt das lokalisierte Angebot mit der favorisierten Nachfrage nicht überein. So sind die Bauzonenreserven in stark nachgefragten Gebieten zu klein, sodass es bald zu einer Ausweichung der NachfragerInnenseite in entlegenen Lagen kommt. Die Folgekosten aus diesen Prozessen, wie die anhaltende Zersiedelung der Landschaft und das steigende Verkehrsaufkommen, kämen den betroffenen Kommunen auf lange Sicht sehr teuer. (vgl. FAHRLÄNDER PARTNER 2008, S. 63-64)

Die rein empfundene Zersiedelung ist nicht nur abhängig von der Siedlungsflächengröße, sondern auch von ihrer Form und räumlichen Verteilung bzw. auch Streuung oder Dispersion genannt. Eine Fläche wirkt deutlich zersiedelter, wenn diese über keine kompakten Strukturen verfügt. Je mehr versplittert sich kleine Siedlungen auf die Fläche verteilen, je schmaler und länger die Grundfläche gezogen ist, desto zersiedelter wirkt diese. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 34) Als weiterer Anstoß für die steigende Zersiedelung gehören die flächenhaft großen und ungünstig ausgewiesenen Bauzonenreserven in ländlichen Gebieten, sowie das anhaltende Wachstum der Agglomerationsgürtel durch den massiven Ausbau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Die primären Folgen aus der aktuellen Siedlungsentwicklung sind einerseits die anhaltende Landschaftszerschneidung, Bodenversiegelung und der wertvolle Freiflächen- und Ackerlandverlust. Zu den sekundären Folgen einer wachsenden Siedlungsfläche reihen sich eine Vielzahl von Effekten, welche unter anderem wären: Schädigungen von Boden und Vegetation, Veränderungen des Kleinklimas, steigendes Verkehrsaufkommen und der damit verbundene Mehrausstoß von Treibhausgasen, Lärm- und Schadstoffimmissionen, Veränderungen des Wasserhaushalts, Fragmentierung der Tier- und Pflanzenhabitate sowie Veränderungen in der bestehenden Siedlungsstruktur und des Landschaftsbildes. Fest steht, dass nach Daten und Auswertung der Arealstatistik 1992/07 knapp die

Hälfte (49,2 Prozent) der Siedlungsflächen in der Schweiz auf Gebäudeareale entfällt, weitere 32 Prozent auf Verkehrsflächen und nur 7,2 Prozent auf Industrieareale. (vgl. WALTER, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 23-24)

Schlussfolgernd kamen die AutorInnen daher zur Erkenntnis, dass die Schweizer Siedlungsentwicklung weit von den Zielen und Strategien einer nachhaltigen Entwicklung und den geltenden Raumplanungsgesetzen entfernt sei und sich daher negativ auf die Qualitäten und die Biodiversität von Erholungsräumen auswirkt. Sollte es bald zu keiner raumplanungsgesetzlichen Anpassung von Bauzonenreserven in ihrer ungleichen, räumlichen Verteilung vor allem im ländlichen Raum kommen, so ist mit weiter steigenden Neueinzonungen in unpassenden Lagen zu rechnen - sowohl in städtischen als auch in ländlichen Teilräumen. (vgl. ebd., S. 30) Um diesen aktuellen Trends und Folgen der Schweizer Siedlungsentwicklung besser entgegenwirken zu können, wurde bereits im vorigen Kapitel anhand des neuen „Raumkonzept Schweiz“ klar gemacht.

Zwar sind nach KANONIER (2004) die Ursachen für den anhaltenden und intensiven Bodenverbrauch für die Siedlungsentwicklung vielfältig, in ihren Ansätzen können diese jedoch nur beispielhaft aufgelistet werden. Der enorme Flächenkonsum der letzten Jahrzehnte steht nur in geringem Ausmaß mit der wachsenden Bevölkerungs- und Arbeitszahlen in Verbindung (vgl. KANONIER 2004, S. 57-58), denn die primäre Ursache ist „[...] ein Problem gestiegener Ansprüche, bedingt durch den gestiegenen Wohlstand“. (MANG 1986, S. 20) Die Kommunen werden zunehmend durch die anspruchsvoller werdenden Nutzungswünsche der Bevölkerung hinsichtlich deren Idealvorstellung an Wohnraum zu großzügigeren Baulandwidmungen und Adaptierungen in den kommunalen Flächenwidmungsplänen veranlasst. Dadurch verschärft sich das Problem der **Baulandhortung**. Die einerseits mangelnde Verfügbarkeit von unbebauten Bauland innerhalb des Siedlungsgebietes und die andererseits großflächigen, neuen Auszonungen von Bauland in ungünstigen Lagen, können die Nachfrage nach Bauland nicht befriedigen, da infolge der Baulandhortung potentiell bebaubare Flächen nur selten zum Verkauf angeboten werden. Die Erstarrung des Bodenmarktes folgt und ein zunehmender Nachfragedruck erzeugt einen weiteren kommunalen Handlungsbedarf zur Baulandwidmung – oft in weniger attraktiven Randlagen. (vgl. KANONIER 2004, S. 57-58)

Diese lange bekannte Problematik der Baulandhortung trifft nicht nur die Schweiz, sondern dieses Phänomen ist auch in Österreich und Deutschland bekannt. Als ein bekanntes Resultat aus diesen Bodenmarktentwicklungen ist der Begriff des Baulandparadoxons. Dieser wurde erstmals 1996 von BENJAMIN DAVY erwähnt und beschreibt die paradoxe Situation, dass der Großteil von Gemeinden zwar über genügend Bauland für Wohn- und Gewerbenutzung im Innenbereich verfügt, jedoch weiterhin der Trend zum Bauen auf der grünen Wiese anhält. Ausgangslänge für diese Entwicklung ist die nicht befriedigende Nachfrage nach Bauland, welches mobilisiert werden sollte, jedoch aufgrund der Baulandhortung zur Neuumwidmung von Flächen führt. Möglicher Anreiz für die weitere Hortung der nicht beabsichtigten Bebauung durch die GrundstückseigentümerInnen ist die erhoffte Wertsteigerung, ohne der widmungskonformen Nutzung nachzukommen. Zwar sind diese

Grundstücke für eine Bebauung bestens geeignet, aber nicht der hohen Nachfrage entsprechend dem Markt durch Überbauung oder Verkauf zugeführt. Von Haushalten und Unternehmen wird das Bauland in den Außenbereichen zwar bevorzugt nachgefragt. Würde jede Gemeinde einer Region auf dieselbe Weise agieren, hebe sich der Wettbewerbsvorteil gegenüber den KonkurrentInnen wieder auf. Durch das zusätzliche Baulandüberangebot wird die Vermarktung zentraler gelegenen Baulands noch stärker erschwert. Folglich spricht man vom Baulanddilemma. Auf lange Sicht erhöhen sich dadurch für die Kommunen auch deren Infrastruktur- und Erhaltungskosten der dispersen Siedlungsstruktur. Durch die Vergabe von Baurechten, ohne diese mit der Erfüllung der Baupflichten zu verbinden, ist ein Grund für dieses Situation am Bodenmarkt. Die Gemeinden verfolgen dabei zwei Ziele: Die Bodenmarktpreise sollen durch die Baulandausweisung gesenkt werden und so die Verfügbarkeit von leistbaren Wohn- und Arbeitsflächen verbessert werden. Das Dilemma bei der Neuwidmung von Bauland ist, dass hier die NachfragerInnen oft nicht zu Verfügungsrechten kommen, sondern die GrundstückseigentümerInnen, welche gar kein Interesse zur Bebauung dieser Flächen haben. Folglich bleiben die Transaktionen am Markt aus, werden erschwert oder gar verhindert. Das Baulandparadoxon bleibt aufrecht. (vgl. MAYER 1997, S. 6; DAVY 1996, S. 193-208)

Eine andere erfolgreiche Art um leistbaren Wohnraum zu schaffen, ist das sogenannte Erbbaurecht. Dabei wird anstatt Grundstücke, welche sich im Eigentum der Kommunen befinden, zu verkaufen, an Menschen mit geringen finanziellen Mitteln für 99 Jahre verpachtet. Nach Ablauf dieses großen Zeitraums gibt es die Option auf Verlängerung – um weitere 50 Jahre. Der monatliche Pachtzins beträgt durchschnittlich nur an die 20 Cent pro Quadratmeter. Beim Erbbaurecht bleibt zudem jede bauliche Investition im Eigentum der PächterInnen. Erst nach etwa 149 Jahren wird der Zeitwert der geleisteten Investitionen an die pachtende Familie zurückerstattet. Das Erbbaurecht als ökonomisches Modell veranlasst die GrundstückseigentümerInnen (die Gemeinden) eine entsprechende, sparsame Bodenvorratspolitik zu betreiben. In Österreich ist das Erbbaurecht noch relativ unbekannt. Als erste Gemeinde hat die mit dem Baukulturpreis ausgezeichnete Vorarlberger Gemeinde Zwischenwasser das in Deutschland entwickelte Pachtmodell angewandt. Als erfolgreiche Vorzeigebispiele gelten die bayrische Gemeinde Weyarn und die Gemeinde Biberach in Baden-Württemberg. (vgl. CZAJA 2013, S. 32-33)

Das Thema Baulandhortung wurde auch im Rahmen des von DANIEL MÜLLER-JENTSCH und LUKAS RÜHLI geleiteten und von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) herausgegebenen Kantonsmonitorings behandelt. Die für das Kantonsmonitoring befragten 26 KantonsplanerInnen haben das Problem der Baulandhortung als ein Wichtiges erachtet. Das Problem liegt darin, dass in vielen Schweizer Kantonen an die Hälfte der Baulandreserven nicht innerhalb eines nützlichen Zeitraumes mobilisiert bzw. bebaut werden können, obwohl im Schnitt mehr als 20 Prozent der ausgeschiedenen Bauzonen noch nicht überbaut sind. Die Gründe für diese Blockadehaltung bzw. Baulandhortung sind vielschichtig. Einerseits mangelt es an der Bereitschaft und fehlenden Notwendigkeit zur Bebauung durch die GrundstückseigentümerInnen, andererseits wird die Bebauung durch die komplizierten EigentümerInnenstrukturen etwa bei Kleinparzellen daran gehindert. Durch diese Nichtver-

ffügbarkeit von vorhandenem Bauland am Bodenmarkt wird die angestrebte Siedlungsverdichtung nach innen unmöglich und der Druck auf Neueinzonungen an Siedlungsråder umso größer. Die betroffenen Kantone reagierten darauf nur zögernd. Zwar wurden in den letzten Jahren zahlreiche Instrumente zur Baulandverflüssigung umgesetzt, jedoch nur allmählich und sporadisch in den kantonalen Gesetzen verankert. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 106)

Die Entwicklungen des steigenden Bodenkonsums und der Zersiedelung betrifft nicht nur die einzelnen Kommunen und Kantone, sondern es soll im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung klar als ein Problem auf nationaler Ebene dokumentiert werden. Zwar macht es aus Sicht der einzelnen Kommunen Sinn, ihre expansiven Entwicklungsstrategien weiter zu verfolgen, um sich im ökonomischen Standortkonkurrenzkampf behaupten zu können. Auf gesamtschweizerischer Ebene ist jedoch einer verstärkten, flächensparenden Siedlungsbegrenzung und –entwicklung nach innen mehr Gewicht zu verleihen. Hierfür bedarf es noch veränderter raumplanungspolitischer Rahmenbedingungen bezüglich einer Bodenregulierung oder Umlenkung von Marktkräften. Neben den soeben kurz umrissenen Trends und einhergehenden Problemen entstehen weitere eng mit der Thematik der Siedlungsentwicklung verbundene Konfliktfelder. So werden beispielsweise in vorwiegend ländlichen, weniger urbanen Kantonen und Kommunen zu große Baulandreserven ausgewiesen – entgegen den Zielen und Richtlinien des Art. 15 RPG. In wirtschaftlich starken Kantonen, wie dem Kanton Zug, sind die zu großen Bauzonenausweisungen aufgrund des erhofften Entwicklungspotentials gerechtfertigt, in wirtschaftlich schwachen Kantonen, wie dem Kanton Jura, stützt man sich auf die Hoffnung, dass große Baulandreserven die Nachfrage ankurbeln – mit dem Risiko, dass sich die Erwartungen doch nicht einstellen werden. Generell ist festzuhalten, dass ländlicher geprägte Kommunen bzw. Kantone eine eher eigentumsfreundlichere Baulandpolitik unterstützen. Daher ist dort der raumplanerische Druck und Wille Rückzonungs- oder Baulandverflüssigungsmaßnahmen durchzusetzen eher schwach ausgeprägt. (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE 2003 S. 30-32)

Zudem steht die räumliche Verteilung und schlechte Lageposition der (zu groß) ausgewiesenen Baulandreserven im Widerspruch zu den überörtlichen Entwicklungszielen und -strategien. Tendenziell ist eine stärkere Sensibilisierung zu Fragen der Umweltentwicklung bei der urbanen Bevölkerung zu erkennen. Denn in Hinsicht zu einer restriktiveren Siedlungsentwicklungspolitik sind die BewohnerInnen in ländlichen Gebieten für solche Maßnahmen weniger zu gewinnen. Die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen wird durch die flächenhafte Ausweisung von zu hohen Baulandreserven zudem erschwert. Denn Neubauten am Siedlungsrand sind mit geringeren Auflagen, bautechnischen Beschränkungen und Planungsaufwand verbunden, als es jene Vorschriften von Bau- und Nutzungsvorhaben im Siedlungskernen bzw. -zonen vorschreiben. Auch angrenzende, nachbarliche Konflikte und geringere Baukosten stehen im Vorzug für den Siedlungsbau am Dorfrand. Solange hier nicht ausreichende Vorkehrungen für eine Regulierung des Siedlungsausbaus bzw. greifende Strategien der Siedlungsbegrenzung in den Kommunen und Kantonen getroffen werden, können weiter viele Neubauten auf den genügend vorhandenen Bauzonereserven

umgesetzt werden. Gerade diese Entwicklung hängt stark mit den Trend der Zersiedelung und Baulandhortung zusammen. Denn das Problem, dass es zu weiteren Neueinzonungen von Bauland trotz genügend vorhandener, ausgewiesener aber gehorteter Baulandflächen gibt, verstärkt den negativen Trend der Zersiedelung und der Siedlungsentwicklung nach außen. Zielführende Maßnahme für diese Problemlösung sind nicht auf kommunaler Ebene zu finden, sondern diese müssen überregional bzw. auf Kantonsebene umgesetzt und verfolgt werden. Dazu zählt, dass die fehlende überörtliche Strategie bei der Baulandbedarfsermittlung von allen Kommunen geteilt wird. Denn solange die Ausweichmöglichkeiten von Bauten am Dorfrand in einer Gemeinde möglich sind und die Vorschriften in der angrenzenden Gemeinde jedoch restriktiv gegen die Siedlungsexpansion dagegenwirken, kann von keiner langfristigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung im Gesamtkontext gesprochen werden. Mögliche Lösungsansätze gegen die Baulandhortung werden bereits in vielen Schweizer Kantonen verfolgt, welche den Kommunen nicht alleine überlassen werden können. Dazu zählen einige wirkungsvollen Instrumente, wie die Verjährung von Bauzonen oder das Vorverkaufsrecht der Kommune. (vgl. ebd., S. 33-35)

3.3 Institutionelle Empfehlungen für eine flächensparende Schweizer Siedlungsentwicklung

Reformvorschläge hinsichtlich einer bodensparenden Siedlungsentwicklung in der Schweiz kommen seit Jahren von vielen AkteurInnen verschiedenster Fachbereiche. So halten etwa gemeinsam das BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU), das BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) und die EIDGENÖSSISCHE FORSCHUNGSANSTALT FÜR WALD, SCHNEE UND LANDSCHAFT (WSL) es für sinnvoll, die Planungsmehrwertabschöpfung bundesweit einzuführen, selbst wenn mit geringeren Lenkungseffekten als noch in den 1980er und 1990er Jahren zu rechnen ist. Mithilfe dieser bundesweit abgeschöpften Einnahmen kann unter anderem die Finanzierung von Rückzonungen eine wirkungsvolle Verwendung finden. (vgl. WALTERT, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 74) In vielen Kantonen steckt die Planung funktionaler Räume auf Ebene der Richtpläne jedoch noch in den Startlöchern und muss daher in den kommenden Jahren effektiver koordiniert und weiterentwickelt werden. Mögliche, bereits in einigen Kantonen umgesetzte Maßnahmen wären unter anderem die Gestaltung neuer räumlicher Entwicklungsstrategien (Kanton Uri), die Reduzierung von Planungsregionen mit Ausrichtung auf Agglomerationen (Kanton Bern) oder Gebietsreformen in Form von Talschaftsfusionen in Gebirgskantonen (Kanton Wallis, Graubünden u.a.) (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 224-225)

Von vielen Seiten wird die Tatsache vertreten, dass die ausufernde Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung weder ressourcenschonend noch nachhaltig ist. Für einen zukunftsfähigen Lebensraum solle daher neben den steigenden Flächenbedarf auch soziale Aspekte, sowie Energie- und Stoffeinsatz berücksichtigt werden. Dabei nimmt bereits die Formulierung und Ausarbeitung von nachhaltigen Entwicklungskonzepten eine große Hürde für alle beteiligten Organisationen und Behörden ein. Da ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung sehr komplex, mehrdeutig und anspruchsvoll ist, erfordert es für die wissenschaftliche Herangehensweise klar definierte und messbare Indikatoren, Zielkriterien und -werte. Der Boden, respektive die vorhandene Fläche, ist daher

für die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung eine zentrale Schlüsselressource, welche in Koordination und Kooperation zwischen BewohnerInnen, InvestorInnen, der öffentlichen Hand und weiteren AkteurInnen für eine flächensparende Bebauung zu sorgen haben. (vgl. LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) 2011, S. 13-17)

Die ExpertInnen von AVENIR SUISSE sehen eine große Herausforderung der Siedlungsentwicklung im räumlichen Auseinanderdriften von Baulandangebot und -nachfrage. Durch billiges und leicht verfügbares Bauland in ländlichen Gebieten werden Anreize einer anhaltenden dispersen Siedlungsentwicklung geweckt. In der Annahme, dass alle Bauzonenreserven einfach dort überbaut werden würden, wo sie heute liegen, führe zu einer enormen Steigerung der Verkehrsaufkommen und -nachfrage. Der dadurch zusätzliche Bedarf für neue Infrastrukturinvestitionen geht in die Milliarden und die Folgekosten wären immens. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre es daher wirkungsvoller, die zu großen und schlecht lokalisierten Bauzonen mittels der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe weg von der Peripherie in die Siedlungszentren zu verschieben. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013b, S. 183)

Bezüglich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung empfehlen die ExpertInnen der LEITUNGSGRUPPE DES NATIONALEN FORSCHUNGSPROGRAMMS 54 in einem Bündel von Reformvorschlägen mehrere ähnliche konkrete Maßnahmen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung. Zu den wirkungsvollsten aller gesammelten Erkenntnisse aus insgesamt 54 Projekten gehören jene der Projekte „Zersiedelung“ und „Siedlungsentwicklung“. Dabei beziehen sich die ExpertInnen auf die Aussagen der Studienergebnisse des BUNDESAMTS FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE), welche die Bauzonenreserven ebenfalls als zu überdimensional, oft in schlechter Lage und den zukünftigen Nachfrage nicht gerecht, entsprechen. Die disperse Schweizer Siedlungsstruktur und das einhergehende, disparate Angebot an Bauzonen beruhen auf der unkontrollierten, historischen Raumplanung, welche sich heute in Form von stark überdimensionierten Bauzonen zeigen. Die dispers verteilten Bauzonen der Schweiz umfassen 227.000 ha, von welchen gut 25 Prozent noch nicht überbaut sind. In urbanen Gebieten sind die Bauzonenreserven kleiner dimensioniert, als in ländlichen Regionen. Zudem entsprechen die großen ruralen Bauzonen nicht der zukünftigen Nachfrage. Der Studie zufolge droht bei Weiterführung der bisherigen Planungspraxis bis 2030 eine Bauzonenausdehnung um 8 Prozent bzw. 13.000 ha. Begünstigt wird die anhaltende Neuausweisung von Bauland durch die starke Stellung der Kommunen im Schweizer Föderalismus. Sollte der Siedlungsdruck weiter nicht nachlassen und den Gemeinden erst nach und nach Anreize zur freiwilligen Kooperation mit anderen Gemeinden, der staatlichen oder kantonalen Ebene geschaffen werden, so kann der Trend zur Zersiedelung nicht langfristig aufgehalten werden - wenn es bis dahin nicht schon zu spät ist, effektive und lenkende Maßnahmen umzusetzen. (vgl. LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) 2011, S. 192-193) Von Seiten der Raumplanung werden Forderungen nach einer stärkeren Wirkungslenkung der Mehrwertabgabe ausgesprochen, um tiefere Ansätze für eine Siedlungsentwicklung nach innen und geringere Anreize für die Überbauung von Flächen auf der grünen Wiese zu erreichen. Die konsequente Umsetzung und die Implementierung von neuen Steuerungsinstrumenten, welche

gezielt, flexibel und effektiv eingesetzt werden müssen, können ebenfalls zu einer angestrebten Siedlungsflächenbegrenzung führen. Die messbaren Kriterien für neue Instrumente müssen bezüglich deren Wirksamkeit, Effizienz und Gleichbehandlung für alle Kommunen und Beteiligten in einem öffentlichen, politischen Diskurs verhandelt werden. Weiters ist es für die Gewährleistung einer gerechten Planung unumgänglich, den finanziellen Status quo der Gemeinden und die spezifischen Vor- und Nachteile der diskutierten Instrumente zu berücksichtigen. Nur durch das Einhalten aller Regelungen wird eine wirkungsvolle Steuerung der Siedlungsentwicklung garantiert. (vgl. ebd., S. 196)

Das BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) nennt 2003 ebenfalls, wie viele andere ExpertInnen, in einer Evaluation der Nutzungsplanung aus Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung zahlreiche Empfehlungen. Zu den bedeutendsten wären zu nennen: eine flächendeckende Raumbeobachtung, allgemein verbindliche Bedingungen für Neueinzonungen, Rückzonung überdimensionierter Bauzonen, Möglichkeiten zur Baulandkontingentierung bzw. -plafondierung oder eine zügige Baulandverflüssigung. Letztere müsse vorangetrieben werden, indem innerhalb einer festgesetzten Zeitraumes die ausgewiesenen Flächen in Zuge vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Kommunen und GrundstückseigentümerInnen zu überbauen sind. Maßnahmen, wie Teilrückzonungen oder Neueinzonungen nur bei vertraglich festgelegten Projekten, stehen dabei im jeweiligen Ermessensspielraum der betroffenen Gemeinden. Wichtig für den Erfolg von konkreten Reformvorschlägen ist es, die zuständigen Behörden rechtzeitig und umfassend zu informieren. (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE 2003, S. 35-37) Einen konkreten Ansatz zur Schaffung eines effektiven Mechanismus zur Reduzierung der massiven Fehlallokationen der Bauzonen sehen die Fachleute von AVENIR SUISSE in der Entwicklung eines dreistufigen Finanzierungsmodells. Dieses läuft zeitlich und räumlich wie folgt ab:

1. Innerkantonaler Transfer von Bauzonen zwischen den Kommunen mit Baulandüberschuss und -mangel. Teile der Einnahmen der Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen werden zur Entschädigung der Rückzonungen verwendet.
2. Kantone mit überschüssigen Bauzonenreserven finanzieren die Rückzonung dieser zu zwei Drittel selbst, denn sie sind selbst Schuld an der Auszonung zu vieler Bauzonen in der Vergangenheit. Zudem würde diese Vorgehensweise den Kantonen Anreize bieten, die Rückzonungskosten so gering wie möglich zu halten.
3. Kompensationszahlungen des letzten Drittels durch den Bund, welcher ebenfalls durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne Mitschuld am Status quo hat. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231)

Für das Modell wird aufgrund seines inhaltlichen Umfangs, der Kosten und den einhergehenden Prozessen ein aktiver Zeithorizont von 20 bis 30 Jahren festgesetzt, um den Erfolg des Mechanismus zur räumlichen Verschiebung der Bauzonenreserven garantieren zu können. (vgl. ebd.) Zu all den Vorschlägen muss in den Gemeinden ein grenzenübergreifendes Denken und Handeln gefördert werden, damit sich eine überregionale, nachhaltige Siedlungsentwicklung einstellen kann. Die

wichtigsten AdressatInnen sind dabei die Politik und die zuständigen Kantons- und Gemeindebehörden. Ziel ist es, mithilfe gemeinsam entwickelter Instrumente, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Realisierung von Großprojekten zu erreichen. Im Vordergrund stehen dabei eine gemeinsame Steuerhoheit und ein Finanzausgleich, die eine verstärkte Orientierung an grenzüberschreitenden Thematiken und Funktionsräumen ermöglichen soll. (vgl. LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) 2011, S. 23) Da die aktuellen Planungsansätze zu sektoral gegliedert sind, werden Planungsprozesse in die Länge gezogen und die lange Phase der Realisation zu wenig betrachtet. Diese Vorgänge gewähren keine nachhaltige Siedlungsentwicklung, da die von vielen Seiten erwünschten partizipativen Prozesse noch nicht ausreichend stark in den Planungen eingegliedert werden. Neben einer breiten Partizipation im Planungsprozess steht ein weiterer Vorschlag zur verdichtenden Siedlungsentwicklung im urbanen Raum hoch im Kurs. Durch die Umwidmung bzw. Umnutzung brachliegender (ehemaliger) Industrie- und Bahnareale und der verstärkten Nutzung des Untergrundes kann ein beachtliches Entwicklungspotential ausgeschöpft werden. (vgl. ebd., S. 24)

Zu guter letzt werden infolge des von AVENIR SUISSE durchgeführten Kantonsmonitoring zahlreiche Vorgänge und Anreize der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung genannt, welche im Zuge der Masterarbeit aufgegriffen und im Detail für den Kanton St. Gallen und das Bundesland Salzburg untersucht werden. Mit strengeren Bundesvorgaben bei Neueinzonungen in den kantonalen Richtplänen lässt sich eine weitere Siedlungsflächenausweitung eindämmen und die Siedlungsentwicklung nach innen stärken. Eine vom Bund vorgegebene und verpflichtende Mehrwertabschöpfung soll aus ökonomischer Sichtweise eine tragende Rolle bei der Problemlösung der Siedlungspolitik einnehmen. Neben den bereits bekannten räumlichen Funktionen des Instruments (Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen von Bauzonen, Infrastrukturausbau etc.) wäre auch eine räumliche Differenzierung der Abgabenhöhe, je nach Bebauungs- oder Bevölkerungsdichte des Siedlungsgebietes eine Überlegung wert. Das Instrument der Mehrwertabschöpfung könnte so als ein zentraler Anreiz- und Allokationsmechanismus der Raumplanung wirken. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 132-133)

3.4 Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG in den Kantonen

Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG ist eine von den GrundstückseigentümerInnen zu leistende öffentliche Kausalabgabe, welche die aufgrund von staatlichen Planungsmaßnahmen entstandenen Bodenwertzuwächse teilweise oder großteils den Kommunen zukommen lässt. Diese Ausgleichsmaßnahme soll den Grundsatz der Planungsgerechtigkeit gewährleisten, damit es zu keiner Bevorzugung einiger weniger GrundeigentümerInnen durch einzelne Planungsschritten kommt. Als effektives Instrument gegen die Baulandhortung und Redimensionierung von (zu großen und/oder dispers gelegenen) Bauzonen kann es sich dann erweisen, wenn die Mehrwerte zum Zeitpunkt der Planungsmaßnahme abgeschöpft werden. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe könnten vielseitig Verwendung finden: bei Infrastrukturleistungen im öffentlichen Raum, bei der Schaffung sozialer (Wohn-)Einrichtungen oder bei Entschädigungszahlungen für planerisch sinnvolle Auszonun-

gen. Somit kann den Kommunen ein verbesserter Handlungsspielraum für die eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auf den eigenen Baugebieten eingeräumt werden. (vgl. SPORI 2009, S. 7-8)

Obwohl die Schweiz schon lange über eine Vielzahl von flächenrelevanten fiskalischen Instrumenten und Steuern verfügt, so kann man die teilweise ungenügende Umsetzung dieser Reformvorschläge als ein Hauptproblem für deren mäßigen Erfolg und Effizienz einer flächensparenden Bodenentwicklung ausmachen. Die seit mehr als 30 Jahren gesetzlich vorgeschlagene Abschöpfung von Planungsmehrwerten ist hierfür ein Paradebeispiel für den sporadischen Umsetzungseifer in der Schweizer Raumplanung, denn die rechtlichen Grundlagen sind bereits im RPG vorhanden, jedoch bei deren konkreten Umsetzung den Kantonen bzw. ihren Kommunen überlassen. Die Kantone sehen zwar ein, dass mit den steigenden Flächenverbrauch ein haushälterischer Umgang in Zukunft nicht mehr möglich sein wird, dennoch finden sich von Seiten der Politik und andere InteressensvertreterInnen viele Gründe, von einer baldige Einführung der Mehrwertabgabe in den kantonalen Raumplanungsgesetzen abzusehen. Oft werden die zu geringen Effekte auf die Siedlungsentwicklung bzw. Baulandhortung, der zu hohe Verwaltungsaufwand in Verbindung mit der geringen Einnahmeerwartung durch die Mehrwertabschöpfung oder einfach eine weitere zusätzliche Steuerbelastung als Gegenargumente genannt – ohne dabei konkrete Beweise und Begründungen nachzuliefern. (vgl. WALTERT, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 39)

Doch um den soeben beschriebenen Folgen und Trends der wachsenden Schweizer Siedlungsflächenentwicklung ein wenig entgegensetzen zu können, ist es für eine nachhaltige und flächensparende Raumordnung der Zukunft unumgänglich, auf breiter Ebene mit klar definierten und wirkungsvollen Instrumenten zeitgerecht einsatzbereit zu sein. Die inhaltlichen Kernelemente der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG zielen dabei auf einen planungsgerechten Ausgleich der geschaffenen Mehrwerte. Um die geäußerte Kritik über den hohen Flächenverbrauch noch weiter zu diskutieren, bezieht sich der Autor auf eine Studie von SCHMITT und SEIDL aus dem Jahr 2006. In der empirischen Untersuchung wurde der Einfluss des Bodenpreisniveaus auf die Inanspruchnahme und Bebauungsdichte von Wohnarealen der Kantone Basel-Landschaft und Zürich untersucht, da hier genügend Daten verfügbar waren. Hier zeigten sich zwar positive, aber nur sehr geringe Beziehungen zwischen dem Bodenpreisen und dem Ausbaugrad. In anderen Worten bedeuten die Erkenntnisse, dass es nur einen begrenzten Zusammenhang zwischen den Baulandpreisen und der Flächeninanspruchnahme gibt. Die erhöhten Bodenpreise für Einfamilienhausbauten üben keinen Anreiz aus, um einen sparsameren Umgang mit Bauland zu generieren. Bei Mehrfamilienhäusern wiederum zeigte sich die Wirkung der Bodenpreise in Form der höheren Flächenausnutzung. (vgl. ebd., S. 39) Zwar beziehen sich die wenig aussagekräftigen Untersuchungsergebnisse (aufgrund fehlender empirischer Daten von anderen Kantonen) nur auf Ein- und Mehrfamilienhäuser in Basel-Landschaft und Zürich, dennoch wurde dadurch die Debatte über potentielle Steuerungseffekte von Abgaben vorangetrieben.

Die meisten Kantone setzen die Mehrwertabschöpfung nicht oder nur teilweise im Kontext der Gewinn- oder Grundstücksgewinnsteuer um. (siehe: Kapitel 2.3.2) Zwar wurde bereits 1979 die Grundlagen für den Ausgleich von Mehr- und Minderwerten mit der Kundmachung des Raumplanungsgesetzes genannt, jedoch wurden diese bis heute weder flächendeckend noch in ihrer Wirkungsweise zufriedenstellend umgesetzt. (vgl. EBERLE 2007, S. 4) Um Klarheit über die konkrete Abgabenquoten der Mehrwertabschöpfung als Kausalabgabe in den Schweizer Kantonen zu erhalten, gestaltet sich nicht einfach, da die Gesetzgebung und Umsetzung dieses Instruments den einzelnen Kantonen und Kommunen selbst überlassen ist. Die Ausgestaltung und Umsetzung der Mehrwertabgabe in ihrer heutigen, gültigen Form wird bisher nur im urbanen Kanton Basel-Stadt und in den eher ländlich geprägten Kantonen Neuenburg und Thurgau umgesetzt. Einzelne Kantone wie Bern, Graubünden, Obwalden und Glarus erlauben es den Gemeinden, über Verträge mit den GrundeigentümerInnen einen Teil der Mehrwerte abzuschöpfen. Seit Anfang 2011 trat auch eine entsprechende Regelung im Kanton Genf in Kraft, welche jedoch mit einem Abgabesatz von 15 Prozent relativ bescheiden ist. Zudem werden Mehrwerte unter 100.000 Franken nicht abgeschöpft. Eine schärfere Vorgehensweise findet man im Kanton Tessin. Mehrwerte sollen hier nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonungen mit einem Abgabesatz von 40 Prozent abgeschöpft werden. Eine ähnliche Entwicklung ist seit 2013 im Kanton Thurgau zu sehen, welcher bei Neueinzonungen ebenfalls 40 Prozent des Mehrwertes abschöpft und dessen Erträge je zur Hälfte an die Kommune und den Kanton fließen. (vgl. VLP-ASPAN 2011, S. 21) Neben den bereits genannten Kantonen wird die Mehrwertabschöpfung beispielsweise im Kanton Bern von einzelnen Gemeinden vorgesehen. Da sich die Kapitel 3.4.3 und 3.4.4 im Detail auf die Effekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg widmen, wird folgend kurz die Vorgehensweise des Kantons Bern behandelt. Die Mehrwertabschöpfung im Kanton Bern ist keineswegs ein neues Thema.

Gemäß Art. 142 des kantonalen Baugesetzes wird den Berner Kommunen eine Mehrwertabschöpfung bei Einzonungen vorgeschrieben. Seit Jahren besonders wirkungsvoll und erfolgreich werden Mehrwerte in den Gemeinden Worb und Ittigen bei Bern eingehoben. Im gesamten Kanton Bern setzen bereits mehr als 70 Prozent der 383 Gemeinden das Instrument in ihren kommunalen Raumplanungsgesetzen um. Somit kann einerseits die Zersiedelung eingedämmt, der Baulandmarkt verflüssigt und auf Vorrat gehortete Neueinzonungen von Bauland vermieden werden. (vgl. JUSTIZ-, GEMEINDE- UND KIRCHENDIREKTION DES KANTONS BERN 2013, S. 4) In den Berner Gemeinden orientiert sich der Mehrwertabschöpfungssatz zwischen 20 und 50 Prozent, obwohl das Bundesgericht eine Obergrenze von 60 Prozent festgelegt hat. Die Vorgehensweise ist dabei von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. In der Regel werden jedoch Verträge zwischen den GrundstückseigentümerInnen und der Gemeinde abgeschlossen, bevor die Fläche eingezont wird. Mit den eingehobenen und meist zweckgebundenen Geldmitteln werden raumplanerische Maßnahmen (z.B. Grundstückerschließungen, Entschädigungsleistungen von GrundeigentümerInnen bei Auszonungen, die Förderung des Abbruchs oder die Sanierung von Altbauten, Altlastenentsorgung

oder kommunale Grünanlagen und Kinderspielplätze) finanziert. (vgl. EGLI 2011 und KRUMMENACHER 2012)

Gemäß den jahrelangen Erfahrungen in der Gemeinde Worb hängt der Erfolg einer Mehrwertabschöpfung vom Zeitpunkt der Verhandlungsaufnahme der Gemeinde mit den GrundeigentümerInnen ab. Je früher Gespräche über eine neue Zonenordnung mit den EigentümerInnen aufgenommen werden, desto besser können Einigungen über den abzutretenden Planungsmehrwert erzielt werden. Wichtig für eine reibungslose Einigung ist, dass die Gemeinde eine gute Verhandlungsposition innehat. Dabei ist es notwendig, attraktive Alternativvorschläge zu den Vorhaben vorzubringen, sollten die GrundstückseigentümerInnen zur Vertragsunterzeichnung nicht willig sein. Die Gemeinde Worb stützt sich in ihrem vielseitigen Ausgleichsmodell auf den Art. 5 Abs. 1 RPG mit einer Planungsmehrwertabschöpfung von 50 Prozent und hat eine potentielle Vorbildfunktion für andere Kantone. (vgl. EBERLE 2007, S. 47; S. 55-56) Im Sinne einer sparsamen Flächeninanspruchnahme, mit dem Ziel einer Siedlungsverdichtung und Eindämmung der Zersiedelung wäre es wünschenswert, wenn alle Kantone die Planungsmehrwertabschöpfung umsetzen würden. Um Einigkeit und politische Akzeptanz zu erhöhen, müssen die aus der Mehrwertabgabe eingenommenen Geldmittel transparent und zweckgebunden für Entschädigungen, Aufwertungsmaßnahmen oder zur Kürzung nicht flächenrelevanter Steuerabgaben verwendet werden. (vgl. WALTERT, PÜTZ, BÖNI und SEIDL 2010, S. 37)

3.4.1 Rechtliche Grundlagen und planungsbedingte Vor- und Nachteile der Mehrwertabgabe

Planungsbedingte Vorteile sind in der Regel ökonomische Mehrwerte, welche durch planerische Maßnahmen entstehen. Sie entsprechen der Differenz des Verkehrswertes vor und nach der raumplanerischen Maßnahme. (vgl. EGLOFF 2008, S. 4) Planänderungen kommen mit grundeigentümerverbindlichen Wirkungen in Verbindung. Im Schweizerischen Recht sind dies Nutzungs- und Sondernutzungspläne. Eine parzellenscharfe Zuordnung des Bodens und dessen bestimmten Nutzens wird in den Nutzungsplänen ausgewiesen. Sie bestimmen dadurch den Wert des Bodens bzw. der einzelnen Parzelle. Änderungen in diesem Instrument können daher sowohl eine Wertsteigerung als auch -minderung mit sich bringen. Als Beispiele für entstehende Mehrwerte infolge planerischer Tätigkeiten nennt BÜHLMANN (2009) unter anderem folgende:

- Aufzonungen: Nutzungsziffer von Parzellen wird erhöht
- Umzonungen: Industrie- oder Landwirtschaftszone, bzw. Grünland wird in eine Wohnzone umgewidmet
- Verbesserung der Grundstücksausnutzung: Ausschöpfung des Potentials einer Parzelle gemäß Nutzungsziffer durch Bautätigkeit (bspw. Dachbodenausbau)
- Ausnahmegewilligungen bei Erschließung und Ausstattung (bspw. Bau einer neuen Bushaltestelle)

Generell sind Neueinzonungen immer mit einem erheblichen Vorteil verbunden, genauso sind auch Umzonungen von Industrie- in Wohnzonen immer als erheblich einzustufen. (vgl. BÜHLMANN 2009, S. 164)

Für die Masterarbeit maßgeblich von Bedeutung ist der Art. 5 Abs. 1 RPG, auf welchem das Instrument der Mehrwertabgabe beruht. Ursprünglich enthielt bereits 1974 das erste Bundesgesetz über die Raumplanung einen Art. 73 zur Mehrwertabschöpfung. Dieses wurde jedoch abgelehnt. Das aktuelle gültige Raumplanungsgesetz RPG vom 22. Juni 1979 sieht eine abgeschwächte Version des ursprünglichen Vorschlags der Mehrwertabgabe im Art. 5 RPG vor. Laut dem Art. 5 Abs. 1 wird den 26 Kantonen in einem zwingenden Gesetzgebungsauftrag ein Ausgleich aller planungsbedingten Vor- und Nachteile vorgeschrieben.

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

3 Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist. (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012a, S. 3)

Zu einer erneuten und aktuellen Richtungsänderung im Schweizer Raumplanungsgesetz kam es im Zuge der Volksabstimmung vom 3. März 2013 über die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Dies wurde von Volk und Ständen mit einem Ja-Stimmenanteil von 62,9 Prozent sehr deutlich begrüßt und verlangt verbindlich eine kompaktere Siedlungsentwicklung. Diese Vorlagen werden vor allem im Artikel 1 (Auftrag zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen), im Artikel 3 (Auftrag zur Siedlungsbegrenzung und Anordnung an mit öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen) und im Artikel 8a (Richtplaninhalt in Bereich Siedlung) zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 führen. (vgl. WACHTER 2013, S. 6) Die neue Verordnung soll die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes umsetzen und bereits im Frühjahr 2014 in Kraft treten. Mithilfe neuer technischer Richtlinien zu den Bauzonen, einer Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung sowie zusätzlichen Umsetzungsinstrumenten erhofft man sich in der Raumplanung eine bessere Lenkung und Konzentration der Siedlungsentwicklung nach innen. (vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT UND EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) 2013, S. 1) Einhergehend mit den bereits erwähnten Veränderungen und Anpassungen im geltenden Raumplanungsgesetz wird es auch zu rechtlichen Anpassungen im Art. 5 RPG kommen. Vor allem werden konkrete Werte für den Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen, erstmals erwähnt:

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 2010¹, beschliesst:

Das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979² wird wie folgt geändert:

Art. 5 Art. 1^{bis}–1^{sexies}

^{1bis} 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.

^{1ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet.

^{1quater} Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

^{1quinquies} Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

^{1sexies} Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

¹ BBI 2010 1049

² SR 700 (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012b, S. 5.988)

Um regionale und lokale Verhältnisse besser zu berücksichtigen, wird den Kantonen bewusst ein größerer Gestaltungsspielraum überlassen. (vgl. EGLOFF 2008, S. 4) Bei der kantonalen Ausgestaltung der Mehrwertabgabe gibt das noch geltende Bundesrecht in ihrer seit 1980 geltenden Fassung vor, dass ein Ausgleich nur „erhebliche“ Vor- und Nachteile erfassen darf und diese „angemessen“ sein müssten. Eine Ausgleichspflicht beschränkt sich somit nur auf „erhebliche“ planungsbedingte Bodenwertsteigerungen. Bei erheblichen planungsbedingten Nachteilen, wie etwa bei einer materiellen Enteignung, hat das Bundesgesetz eine auf die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung gestützte umfassende Rechtsprechung entwickelt. Im noch gültigen Gesetzestext wird unter einer „angemessenen“ Abgabe verstanden, wenn diese in einem nicht der staatlichen Enteignung bzw. Konfiskation nahe kommendem Verhältnis zu den entstandenen Mehrwerten steht, (vgl. BÜHLMANN, PERREGAUX DUPASQUIER und KISSLING 2013, S. 4-5) ohne jedoch einen konkreten Wert zu nennen. Um diese vagen und different interpretierbaren Aussagen zu konkretisieren, wurden erstmals Mindestregelungen in die Gesetzesvorlage für das revidierte Raumplanungsgesetz RPG erarbeitet. Im Detail wurde der neue Gesetzesentwurf vom Ständerat in mehreren Punkten verschärft. Neu ist eine bundesrechtliche Mindestvorgabe einer Abgabeerhebung nur auf Neueinzonungen von Land, welches fortan neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird – siehe: Art. 5 Art. 1^{bis}. Obwohl das Raumplanungsgesetz einen Ausgleich für alle erheblichen Vor- und Nachteile vorsieht (bspw. bei Um- oder Aufzonungen), war sich der Eidgenössische Rat einig, dass mit der zwingenden Vorgabe einer Mindestabgabe nur jene Mehrwerte umfasst werden sollten, welche auf Neueinzonungen zutreffen. Mit diesem Vorschlag versucht man auch die vielerorts zu groß ausgewiesenen Bauzonenreserven und die Ausdehnung der Siedlungsflächen einzudämmen und weniger Anreize für Neueinzonungen zu schaffen. Ein weiteres Ziel ist es mit der Min-

destabgabe eine stärkere Siedlungsentwicklung nach innen mithilfe von Um- und Aufzonungen zu erreichen. Um eine abgabengeregelte Innenverdichtung zu gewährleisten, werden Um- und Aufzonungen mittels eines geringeren Abgabesatzes gegenüber Neueinzonungen privilegiert. Über die geregelte Höhe der Abgabesätze können so raumplanerisch erwünschte Vorhaben auch in der Siedlungsentwicklung (bspw. Innenentwicklung, Verdichtung, flächensparende Siedlungsentwicklung) wirkungsvoller begünstigt werden. Den Kantonen steht es jedoch frei, noch weitere oder höhere Mehrwerte abzuschöpfen, wie es bereits heute im Kanton Basel-Stadt mit einem Mehrwertabgabesatz von 50 Prozent der Fall ist. (vgl. ebd., S. 5-6)

Im Zuge der aktuellen Diskussionen um das revidierte Raumplanungsgesetz RPG fanden die Eidgenössischen Räte eine Einigung bei der Festlegung der Mindestabgabesätze bei Mehrwerten aufgrund von Neueinzonungen bei 20 Prozent. Dieser relativ niedrige Abgabesatz wird von den Kantonen als unterstes Limit angesehen, da sonst von einem „angemessenen“ Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen nicht mehr die Rede sein kann. Der höchst mögliche und frei wählbare Abgabesatz für die Mehrwertabgabe liegt bei 60 Prozent. Gemäß dem revidierten RPG wird die Abgabeleistung erst fällig, wenn das Grundstück überbaut oder verkauft ist und so die Mehrwerte realisiert wurden. Eine zeitliche Festlegung der Fälligkeit zum Zeitpunkt der Einzonung oder Jahre danach, wie sie im alten RPG noch gültig war, ist nicht mehr möglich. Im kantonalen Recht bleibt jedoch noch zu klären, wann genau der Zeitpunkt der Überbauung ist. Zu den weiteren Regelungsinhalten des revidierten Raumplanungsgesetzes gehört die Frage des Verhältnismäßigkeitsprinzips, wonach nur „erhebliche“ Vorteile auszugleichen sind. (vgl. ebd., S. 7-8) Ein früherer Vorschlag für eine Definition der „Erheblichkeit“ eines planungsbedingten Vorteils wurde von EGLOFF (2008) mithilfe eines Freibetrages genannt. (vgl. EGLOFF 2008, S. 4). So wurde etwa in einer ursprünglichen Fassung des Ständerates nur Abgaben von über 30.000 Franken bei Einzonungsmehrwerten festgelegt. Dieser Wert wurde jedoch in den Gesetzen nie schriftlich festgehalten und könnte daher eher als Orientierungslinie (eigene Anmerkung: abseits der 20 Prozentmarke) für die Kantone dienlich sein. (vgl. BÜHLMANN, PERREGAUX DUPASQUIER und KISSLING 2013, S. 7-8) Inwieweit und ob die neuen inhaltlichen Anpassungen der Gesetzesvorlagen für die Mehrwertabgabe laut Art. 5 Art. 1^{bis}–1^{sexies} auch eine messbare Steuerungswirkung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung mit sich bringen, wird sich im Laufe der Forschungsarbeit (siehe: ab Kapitel 4.5) herausstellen.

3.4.2 Flächenrelevante Ziele der Mehrwertabgabe

In der Literatur wird von den Vorteilen und flächenhaften Zielen der Mehrwertabgabe, als eine Form des Planungswertausgleiches, meistens von der Eindämmung der Zersiedelung und der Bekämpfung der Baulandhortung gesprochen. Als Hauptziel für den Planungswertausgleich gilt die Herstellung einer Planungsgerechtigkeit. Im Zuge von Planungsmaßnahmen soll es parallel zu den Wertflüssen (z.B. Bodenwert fließt von BodeneigentümerIn ab und dem Staat zu) ebenfalls entsprechende Geldflüsse geben. Um diese systematische Planungsgerechtigkeit zu garantieren, ist es notwendig, dass sowohl Mehrwerte abgeschöpft, als auch Minderwerte entschädigt werden.

Denn bei der Verfolgung ihrer Ziele erschafft die Planung nicht nur Vorteile für EigentümerInnen. Aus Gerechtigkeitsgründen gehören daher erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgeglichen. (vgl. EBERLE 2007, S. 21)

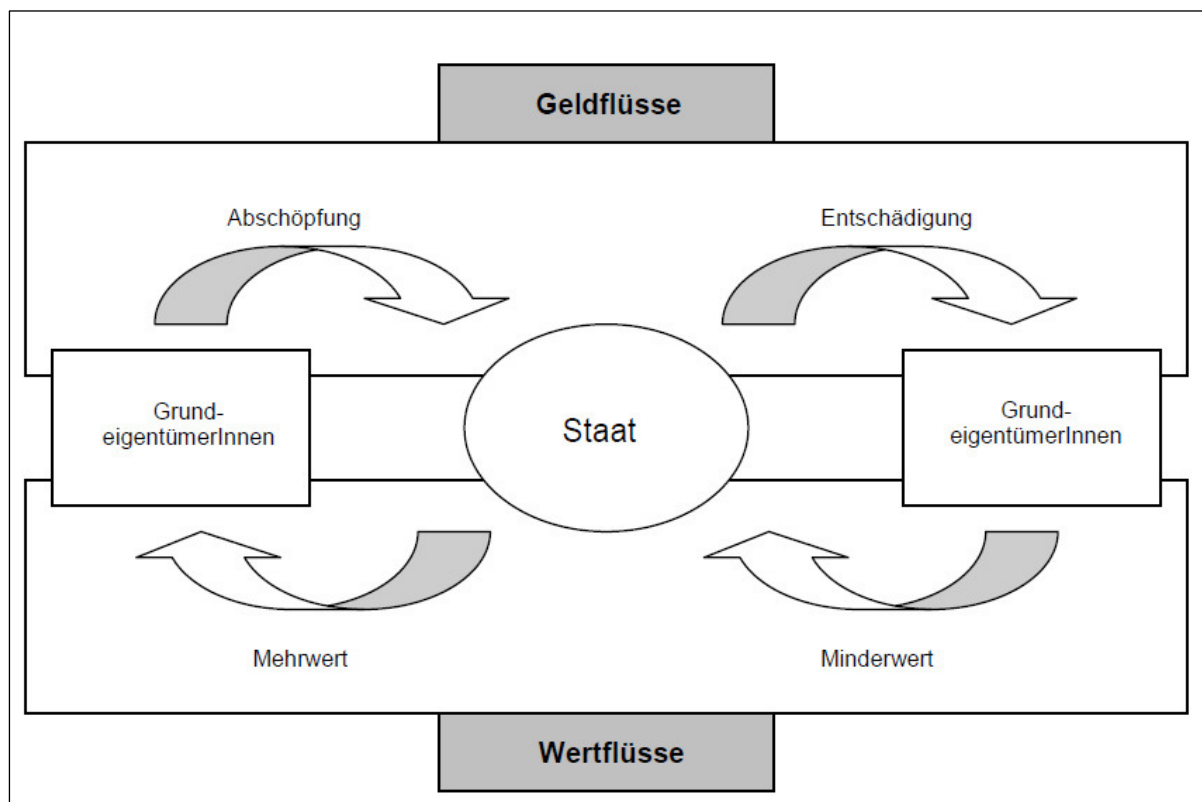


Abbildung 4: Schema von Typen der Planungsgerechtigkeit (Quelle: EBERLE 2007, S. 21, eigene Bearbeitung und Darstellung)

Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 Abs. 1 RPG steht unter den Begriffen des Ausgleichs und der Entschädigung. Ein sparsamer Umgang mit der Ressource Boden impliziert der Art. 5 RPG jedoch nicht direkt. Diese findet man im Art. 1 RPG, in dem Bund, Kantone und die Kommunen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden Sorge tragen sollten, sowie ihre raumplanerischen Tätigkeiten im Sinne einer erwünschten Entwicklung aufeinander abzustimmen und zu verwirklichen haben. (vgl. BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012a, S. 1) In eine ähnliche Richtung argumentiert auch BUTTERLING (2013). Grundsätzlich sei die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG nicht als Lenkungsmaßnahme zur Steuerung einer flächenhaften Entwicklung gedacht. Eine dichtere, bodensparende Bauweise kann zwar dazu beitragen, den Bodenverbrauch zu bremsen. Dabei sollen die zukünftigen Siedlungen nicht nur eine bodensparende Bauweise, sondern auch eine hohe Siedlungsqualität aufweisen. Inwieweit bzw. falls überhaupt das Instrument der Mehrwertabgabe zu einer flächensparenden Entwicklung beitragen kann, sei als gering zu betrachten. Eine lageabhängige Abgabehöhe könnte der Mehrwertabgabe überhaupt erst eine lenkende Wirkung geben. Die Frage ist nur welche und ob es die gewollte Wirkung hat. (vgl. Interview mit M. BUTTERLING, 14.11.2013) Eine Umsetzung in die Realität sei aber zurzeit nicht vorstellbar, da gegen eine solche Regelung mit Sicherheit mit sehr starkem politischem Widerstand

von Seiten der Landwirtschaft zu rechnen ist. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Dennoch wurde im neuen, ab dem Frühjahr 2014 gültigen Raumplanungsgesetz der Art. 1 ebenfalls zugunsten einer kompakteren Siedlungsentwicklung nach innen mit Berücksichtigung einer „angemessenen“ Wohnqualität ergänzt. Zudem werden Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass Baugebiete von Nichtbaugebieten getrennt sind. (vgl. BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT 2012b, S. 5.987) Wie bereits erwähnt, gehört zu einen der flächenrelevanten Zielen der Mehrwertabgabe die Bekämpfung der Baulandhortung. Dieses Ziel wird jedoch nur als ein Nebeneffekt betrachtet, da es nicht explizit in den Gesetzestexten (Art. 5 Abs. 1-3 RPG) eine Erwähnung findet. Insofern kann mithilfe der Mehrwertabschöpfung, als das bedeutendste Instrument des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile, nur der Planungsgrundsatz „Förderung planungskonformer Nutzung“ erfüllt werden. In anderen Worten bedeutet dies, dass die Mehrwertabschöpfung den Druck auf GrundstückseigentümerInnen erhöht, um ihre Grundstücke gemäß den geltenden Zonenplanbestimmungen qualitativ und quantitativ zu nutzen. (vgl. EBERLE 2007, S. 22)

Die Mehrwertabgabe ist prinzipiell ein marktwirtschaftliches Instrument, welches nach EBERLE (2007) die „neue“ Raumplanung vermehrt einsetzen sollte, damit ihre raum- und bodenrelevanten Ziele möglichst effizient umgesetzt werden können. Effizient bedeutet hier, dass die Ziele mittels Anreizen und der Nutzung von Marktkräften erreicht werden. Dabei sollten bestehende raumwirksame Instrumente nicht überflüssig gemacht werden, sondern sich einander ergänzen und bestärkend auf den Raum wirken. Wichtig für diese neue Form von raumwirksamen Instrumenten ist weniger die Akzeptanz der AkteurInnen, sondern ihre erhöhte Wirksamkeit. Es ist wenig sinnvoll die Raumplanung mit immer mehr Instrumenten zu überladen, wenn diese sich als wenig wirkungsvoll abzeichnen. Zu den allgemein und raumspezifisch wirkenden Kriterien für eine Mehrwertabgabe als marktwirtschaftliches Instrument zählen unter anderem die gesamträumliche Beschränkung des Bodenverbrauchs, eine Förderung von Höhernutzungen in Siedlungsgebieten sowie die maximale Internalisierung externer Kosten durch die Bodennutzung. (vgl. ebd., S. 95-96)

Andere ExpertInnenmeinungen sehen die Mehrwertabgabe auch als ein wirkungsvolles Instrument zur Korrektur der überdimensionierten Bauzonen um rund 7,5 Prozent, sofern alle durch die Planung generierten Mehrwerte in der Schweiz abgeschöpft werden. Insgesamt sind an die 16.700 ha überflüssige Bauzonen zu reduzieren. Laut STRITTMATTER (2011) sind bei einem fiktiven Quadratmeterpreis von 400 Franken an die 67 Mrd. Franken Entschädigungszahlungen für die Rückwidmung überdimensionierter Bauzonen in der Schweiz zu leisten. Die vom Ständerat beschlossene Erklärung würde bei einem Bedarf an Baulandneueinzonungen von 6.400 ha für die nächsten 15 Jahre beim selben Quadratmeterpreis hingegen nur Einnahmen von 6,7 Mrd. Franken lukrieren. Daher erscheint es unumgänglich, dass Mehrwertabgaben nicht nur auf Einzonungen eingehoben werden sollten. Eine eingehobene Mehrwertabgabe auf jegliche planungsbedingte Mehrwerte von

Bauland würde einen wirkungsvollen Mechanismus mit sich bringen, damit sich das Angebot und die Nachfrage nach Bauland die Waage hält. Mit diesen mutigen, aber zukunftsgerichteten Vorstellungen könnte ein spür- und sichtbarer Beitrag zur Bekämpfung bzw. Eindämmung der Zersiedelung, hin zu einer verdichteten Siedlungsentwicklung nach innen, geleistet werden. Noch ist die Schweiz auf eine weitere massive Verdichtung nicht vorbereitet. Dafür wäre eine Anpassung der Infrastruktur notwendig, da eine höhere Wohndichte auch mehr Verkehrsflächen mit sich bringt. Zudem kann sich in Gebieten mit hoher Wohnqualität eine Verdichtung negativ auf den Wohnwert auswirken. Für eine wirkungsvolle Strategie der Verdichtung muss das Gemeinwesen in die Entwicklung dieser zukunftsgerichteten Vorstellungen involviert werden und diese zulassen bzw. akzeptieren. Verdichtung ist nur dort sinnvoll und möglich, wo gebaut wird. Jährlich werden in der Schweiz an die 16.000 Gebäude neu errichtet. Dies entspricht etwa einem Prozent des tatsächlichen Bestandes von insgesamt 1,6 Mio. Gebäuden. Daher ist es auch verständlich, dass mithilfe der angestrebten Korrekturmaßnahmen sich bei den großen Bauzonenreserven eine quantitativ viermal höhere Wirkung erzielen lässt, als mit der Siedlungsverdichtung. Qualitativ ist mit der Redimensionierung der Bauzonen ebenfalls mit positiven Auswirkungen auf die bis dato disperse Siedlungsverteilung in der Landschaft zu rechnen. Fest steht, dass ohne eine wirksame Reduzierung der Bauzonen die Zersiedelung und somit der Flächenverbrauch weiter anhalten wird. Der Anspruch auf Verdichtung soll deswegen nicht als wirkungslos erachtet, sondern weiter verfolgt werden. Um einen höheren Beitrag der Mehrwertabgabe gegen den Trend der Zersiedelung zu erreichen, ist eine gründlichere Konzipierung des Instruments von Vorteil, um unabsehbare Nachteile und Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung so gering wie möglich zu halten. (vgl. STRITTMATTER 2011)

3.4.3 Raumwirksame Effekte der Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt

Gemäß Art. 5 Abs. 1 RPG werden die Kantone angewiesen, einen Ausgleich von Mehr- und Minderwerten zu regeln. Bisher sind dieser Vorgabe nur die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und Thurgau nachgekommen. Andere Kantone sehen die Einnahmen durch die Grundstücksgewinnsteuer als ein ausreichendes Mittel, obwohl in den letzten Jahren in den kantonalen Raumplanungsämtern vermehrt eine Tendenz zur flächenhaften Einführung der Mehrwertabschöpfung zu verspüren war. Die Regelungen in Basel-Stadt sehen eine Abschöpfung der planungsbedingt entstandenen Mehrwerte infolge von Umzonungen von Nichtbauzonen in eine Bauzone, bei Aufzonen, bei Sonderbaubewilligungen oder infolge einer Erhöhung des Nutzungsausmaßes vor. Allerdings werden die Mehrwerte erst bei Realisierung der Maßnahmen, in der Regel im Baubewilligungsverfahren, eingehoben. (vgl. GILGEN 1999, S. 469) Die Abgabenhöhe wurde von 40 Prozent (1977 bis 1999) auf aktuell 50 Prozent des Mehrwertes angehoben. (vgl. EBERLE 2007, S. 58)

Mit der Einführung der Paragraphen 8a und 8b in das kommunale Hochbaugesetz der Stadt Basel im Juni 1977 wurde bereits sehr früh auf die Abschöpfung von Planungsmehrwerten gesetzt. Primäres Ziel damals war die innerstädtische Verdichtung und Aufwertung von städtischen Quartieren. Infolge der gesetzlichen Ergänzung der Minderwertentschädigung wurde an die Vorgaben des

Bundesgerichtsentscheid vom 2. März 1979 angeknüpft und bis 1999 als gültiger Gesetzestext im Stadtgebiet umgesetzt. Mit der aktuellen Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes im November 1999 wurden inhaltlich keine Veränderungen vorgenommen, außer der Aufhebung der alten Paragraphen und, wie bereits erwähnt, das Anheben des Abgabesatzes auf 50 Prozent der planungsbedingten Mehrwerte. (vgl. ebd.) Kritisch betrachtet besticht das Stadtbaser Abgabemodell durch seine Transparenz und Einfachheit in der Mehrwertberechnung und den geringen Verwaltungsaufwandkosten. Jedoch ist festzuhalten, dass die Stadt Basel über sehr wenig bis gar keine freien bzw. nicht überbauten Flächen verfügt, bei der Forderungen nach einer Minderwertentschädigung vorliegen. Ebenfalls sind aufgrund des bereits dichten, flächenhaften Bebauungsgrades praktisch keine Neueinzonungen mehr möglich. Im Jahr 2005 wurden die baugesetzlichen Vorgaben im Art. 120 ff BPG angepasst. Seither werden bei Auf- und Umzonungen bestehender Bauzonen, beispielsweise durch Erhöhung der zulässigen Geschossflächen, ebenfalls Mehrwerte erzielt und dementsprechend abgeschöpft. Dadurch stehen den großen Einnahmen aus der Mehrwertabgabe (durch Um- und Aufzonungen) nur wenig bis gar keine Entschädigungsleistungen gegenüber. Dieser positive Umstand kommt der Stadt zugute, indem mithilfe der finanziellen Mittel in eine sorgfältige Raumplanung bzw. durchdachte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung investiert werden kann. (vgl. ebd., S. 59)

Die planungsbedingten Mehrwerteinnahmen der Stadt Basel verhalfen dem Kanton die seit Jahren verfolgte aktive Boden- und Immobilienpolitik fortzuführen. Die Transparenz des Stadtbaser Modells wird durch die Schaffung eines „Mehrwertabgabefonds“ unterstrichen. Seit dessen Einführung im Jahr 2000 fließen alle durch die Mehrwertabgabe erzielten Abschöpfungsmittel in den besagten Fonds, welcher aber sehr starken, jährlichen Schwankungen unterliegt. Diese sind darauf zurückzuführen, dass in den ersten drei Jahren (bis 2003) seit Einführung des Mehrwertabgabefonds keine Ausgabeleistungen vorgenommen wurden. In Summe beträgt der aktuelle Saldo des Mehrwertabgabefonds per Ende 2011 mehr als 23,3 Mio. Franken. Aufgrund dieses enormen Einnahmensaldos ist es verständlich, dass eine Ausdehnung der Zweckwidmung sinnvoll wäre. Besonders die Bodeninitiative „Boden behalten - Basel gestalten!“ tritt stark dafür ein. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt nahm schlussendlich den aktuell kontrovers diskutierten Vorschlag der Bodeninitiative im Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2013 an. Konkret sieht dieser unter anderem vor, dass die Geldmittel des Mehrwertabgabefonds, die über den Restbetrag von 5 Millionen Franken steigen, in einen neuen „Landerwerbsfonds“ fließen sollen, um den Ankauf von Liegenschaften und Boden zu ermöglichen bzw. einen gemeinnützigen, familienfreundlichen bzw. ressourcen- und umweltschonenden Wohnungsbau zu fördern. Durch diese Ausdehnung des Wirkungsbereiches konnte die ursprünglich gemäß § 120 BPG geforderten Zweckbindung der Mehrwertabgabe (Neugestaltung bzw. Aufwertung bestehender öffentlicher Grünanlagen und Parks) sinnvoll ergänzt werden. Neben den primären Zielen der Zweckwidmung und der aktiven Teilnahme der Stadtbaser Bevölkerung an den sanierten Grün- und Freiraumflächen, konnte ein zweites Element zugunsten der Attraktivierung des Wohnumfeldes eingebaut werden. Die derzeitige Bestimmung der Zweckwidmung (Aufwertung bzw. Schaffung von Grünanlagen) konnte erfolgreich um das Element

der Wohnumfeldaufwertung (bspw. etwa die Einrichtung von Begegnungszonen, Stadt- und Quartierplätzen) erweitert werden, um den wesentlichen Zielen der Bodeninitiative und der Förderung einer gemeinnützigen und ressourcenfreundlichen Wohnbaupolitik gerecht zu werden. Diese angepassten Forderungen des Initiativtextes werden nach § 50 §§ 50a bis § 50d neu in das Finanzhaushaltsgesetz der Stadt Basel eingefügt. (vgl. REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT 2013, S. 4-5, 10-12)

3.4.4 Raumwirksame Effekte der Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg kennt einen Ausgleich für planungsbedingte Vor- und Nachteile seit 1992. Im neuenburgischen Raumplanungsgesetz vom 2. Oktober 1991 kommt ein Modell des Planungswertausgleichs (Art. 33 ff. LCAT) zur Anwendung, welches sich auf die Abschöpfung von Mehrwerten bei Einzonungen in eine Bauzone beschränkt. Laut Art. 35 Abs. 1 LCAT beträgt die kantonale Abgabenhöhe der Mehrwertabgabe 20 Prozent. Die Bemessungsbasis (Art. 34 Abs. 2 LCAT) ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Grundstücks vor und nach der Umzonung. (vgl. EGLOFF 2008, S. 7) In Kanton Neuenburg werden nur erhebliche Mehrwerte abgeschöpft, welche einen „angemessenen Ausgleich“ erzielen. Mehrwerte, welche aufgrund von Um- oder Aufzonungen entstehen werden laut dem geltenden Raumplanungsgesetz nicht abgeschöpft. Die Kantonale Bodenpreisstatistik vom Amt für Landwirtschaft ist für die Schätzung und Berechnung der entstandenen Mehrwerte zuständig. Alle abzugsberechtigten Erträge aus der Mehrwertabgabeberechnung fließen in einen Fonds, welcher neben der Mehrwertabgabe auch mit den Erträgen aus der kantonalen Grundstücksgewinnsteuer gespeist wird. (vgl. EBERLE 2007, S. 56) Mit den im kantonalen Raumplanungsfonds gesammelten Erträgen aus der Mehrwertabgabe werden gemäß Art. 41 LCAT Entschädigungszahlungen für materielle Enteignungen, Darlehenszinsen für landwirtschaftliche Bodenzukäufe und andere raumplanerische Maßnahmen finanziert. Der Baulandbedarf für jede Kommune wird ebenfalls berücksichtigt. Die Fälligkeit der Entrichtung der Mehrwertabgabe wird individuell zwischen dem kantonalen Raumplanungsamt und den GrundstückseigentümerInnen in einem Termingespräch festgelegt. Dabei wird die finanzielle Lage der EigentümerInnen so gut wie möglich berücksichtigt (Art. 37 LCAT). Die festgeschriebenen Zahlungsfristen richten sich nach der Höhe des zu leistenden Betrages. Je höher dieser ist, desto längere Fristen werden angesetzt. Spätestens zum Zeitpunkt des Grundstücksverkaufs muss die Mehrwertabgabe voll bezahlt sein. (vgl. PARRINO 1992, S. 48-50) Auf Anfrage der GrundstückseigentümerInnen an das zuständige Department können die Abgabeleistungen bei gerechtfertigten Umständen auch verschoben oder in Ratenzahlungen umgewandelt werden. In der kommunalen Nutzungsplanung kann laut Art. 48 ein für den Betrieb unentbehrlich und für Landwirtschafts- oder Weinbauzwecke genutztes Grundstück mit einem Bauverbot von mindestens 15 Jahren belegt werden, sofern dieses weiterhin für diese Zwecke genutzt wird und von der Gemeinde genehmigt wurde. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe laut Art. 35 können daher so lange aufgeschoben werden, solange die Gleichstellung des Grundstücks mit der Landwirtschafts- bzw. Weinbauzone gewährleistet ist. (vgl. EBERLE 2007, S. 122)

Durch die erreichte Zweckbindung der eingenommen Erträge, etwa für Subventionszahlungen an LandwirtInnen für Bodenkäufe, werden zudem Bodenpreisspekulationen eingedämmt. Kritisch für die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg kann die ausschließliche Beschränkung auf Einzonungen und der Minderwertabgeltung auf die materielle Enteignung gesehen werden. Klar positiv hervorgehoben wird im Neuenburger Modell die Schaffung und Garantie einer Planungsgerechtigkeit, die Sicherung der Finanzmittel für Entschädigungsleistungen und der erfüllte Gesetzesauftrag vom Bund zur Einführung einer Mehrwertabgabe neben der bereits gültigen Grundstücksgewinnsteuer. Ein anderer, wichtiger Effekt ist die schnellere Mobilisierung von gehortetem Bauland durch die festgelegten Abschöpfungszeitpunkte. Dadurch wird der Druck auf die GrundstückseigentümerInnen erhöht, mit dem Ziel einer gesteuerten Baulandverflüssigung durch die verschiedenen Fristen zur Begleichung der Mehrwertabgabe. Als eine Vorbildwirkung für andere Kantone gilt der realisierte Finanzausgleich zwischen den Kommunen aufgrund des kantonalen Raumplanungsfonds. Denn in diesem werden die Erträge der Mehrwertabgabe aus allen Kommunen im Kanton Neuenburg konzentriert gesammelt, um so die Finanzierung einer wirksamen Bodenpolitik und zweckhaften Raumplanung auf kantonaler Ebene gewährleisten zu können. (vgl. ebd., S. 56-57)

In beiden Kantonen wird effektiv die Abschöpfung von Mehrwerten seit Jahren vollzogen, mit dem Ziel einer schnellen Baulandmobilisierung und Steuerung einer nachhaltigen, kantonalen Bodenpolitik. Unterschiede werden lediglich in den Abgabebesätzen und Formen der Abschöpfung erkenntlich. Im Kanton Basel-Stadt kommt es aufgrund des urbanen Charakters und daher geringen freien Flächen zu wenig bis gar keinen Neueinzonungen. Im Kanton Neuenburg werden hingegen nur „erhebliche Mehrwerte“ eingehoben. Jedoch gibt es keine Abschöpfung von Mehrwerten bei Um- und Aufzonungen, wenngleich beide die Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung in einem kantonal verwalteten Fonds sammeln. In Neuenburg fließen zudem die Mittel aus der Grundstücksgewinnsteuer in den besagten Fonds ein. Die Verwendung der Geldmittel zielt in beiden Kantonen auch aufgrund der topographischen Unterschiede in gegensätzliche Richtungen. Neben der Zweckwidmung der Geldmittel (bspw. Neugestaltung bzw. Aufwertung bestehender öffentlicher Grünanlagen) investiert Basel-Stadt die über die 5-Millionen-Grenze reichende Fondsmittel zur Ausdehnung des Wirkungsbereiches bspw. in die Förderung gemeinnütziger, familienfreundlicher bzw. ressourcen- und umweltschonenden Wohnungsbau. In Neuenburg werden hingegen die Fondsgeldmittel der Mehrwertabgabe hauptsächlich für Entschädigungszahlungen (materielle Enteignungen, Darlehenszinsen für landwirtschaftliche Bodenzukäufe) verwendet.

In beiden Kantonen wurde der effektive Sinn und Zweck der Mehrwertabgabe rechtzeitig erkannt und richtig eingesetzt – wenn auch mit unterschiedlichen Verwendungs- und Regulationsmaßnahmeschritten. Gemeinsam ist den Kantonen aber, dass mithilfe der Mehrwertabgabe es in der kantonalen Raumplanung zu einer nicht zu unterschätzenden Steuerung der kantonalen (Siedlungs-)Flächen kam.

3.5 Argumente für und gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe

Seit Inkrafttreten der ersten Gesetze Ende der 1970er Jahre wurden die Kantone verpflichtend angehalten, die Mehrwertabgabe in die kantonalen Raumplanungsgesetze umzusetzen. Doch dieser erwünschte Vorstoß blieb bis heute in den meisten Fällen ungehört. Seit dem Zeitpunkt, als die Mehrwertabgabe im Schweizer Raumplanungsgesetz RPG verankert wurde, genauso so lange wird bereits kontrovers über das Potential, den Nutzen und die Effekte der Kausalabgabe für eine flächensparende Siedlungsentwicklung diskutiert. Die Mehrwertabgabe, als eine wichtige Form des Planungswertausgleichs, scheiterte in vielen Fällen auch am politischen Willen. Die Frage nach der inhaltlichen Abgrenzung der Sachverhalte und die genaue Gesetzestextformulierung waren mitunter weitere Gründe für die zögernde bzw. ablehnende Haltung gegen die Mehrwertabgabe in den Kantonen. Pro- und Kontra-Argumente werden von vielen Seiten der involvierten und betroffenen AkteurInnen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft einander vorgehalten und hinsichtlich ihres inhaltlichen Wahrheitsgehalts mit starker Überzeugungskraft sachlich aufbereitet. Dieses Kapitel soll zusammenfassend eine objektive Sichtweise möglichst aller zentralen Für- und Widerargumente einer Mehrwertabgabe in der Schweiz, und im Besonderen im Kanton St. Gallen, von Seiten ausgewählter, der Thematik vertrauter AkteurInnen widerspiegeln. Der Anspruch auf Vollständigkeit aller Argumente und AkteurInnen kann nicht garantiert werden.

Pro-Argumente: Da mit der Umwidmung von landwirtschaftlich genutzten Grünland in Bauland sich der Wert im Zuge der planerischen Maßnahmen verzehn- bis verhundertfachen kann, sehen die BefürworterInnen vom Schweizer Think-Tank AVENIR SUISSE bei der flächenhaften Einführung der Mehrwertabgabe besonderen Handlungsbedarf. Diese sollte umgehend im Sinne der Planungsgerechtigkeit flächendeckend in allen Kantonen verpflichtend und gesetzlich verankert werden, wohl wissend, dass es dieses Gesetz bereits seit über 30 Jahren Gültigkeit besitzt! Da es sich bei den entstandene Mehrwerten durch den planerischen Verwaltungsakt um eine private „Rente“ für die GrundstückseigentümerInnen, ohne ihr aktives Zutun, handelt, sollten diese Gewinne zumindest in Teilen sozialisiert und dem Gemeinwohl zugetragen werden. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 92) Der Begriff des Gemeinwohls darf jedoch heutzutage nicht mehr als zeitlos-absolut festgehalten werden, sondern dessen Inhalte sollen durch effiziente Planungsprozesse bestimmt werden. (vgl. ALTROCK 2009, S. 248) Zudem ist es schier unmöglich einen allgemein gültigen Gemeinwohlbegriff in der Planungstheorie zu formulieren, da eine Vielzahl von Bausteinen eines planerischen Gemeinwohlverständnisses, je nach Theorie und Wirkungsbereich, ihre Verwendung finden. (vgl. ebd., S. 251-252)

Auch zu Zeiten der deutschen Bodenreformdiskussion in den 1960er Jahren war die Devise „Privatisierung der Bodengewinne und Sozialisierung der Verluste“ gang und gebe, bis 1971 es zur Einführung eines Ausgleichsbetrages im Städtebaufördergesetz kam. (vgl. LECHNER 2006, S. 43) Diese Devise gilt als Grundregel des gänzlich deregulierten Kapitalismus und geht zurück auf das bekannten Zitat von KARL MARX, „Gewinne werden privatisiert - Verluste werden sozialisiert“ (vgl. SCHEFTNER.NET 2013) Die Forderungen, dass diese Regel auch im Raumplanungsalltag nicht mehr

gänzlich Verwendung finden sollte, wird immer lauter. Zumal noch heute Entschädigungszahlungen bei Enteignungen von Bund und Kantonen zu tragen sind und bei Umwidmungen in Bauland durch den hoheitlichen Planungsakt nur einige wenige Menschen quasi per Zufall davon profitieren.

Die öffentliche Hand, also im Grunde die SteuerzahlerInnen, soll diese planerische Asymmetrie zwischen der Planungsmehrwerteprivatisierung und Planungsmehrwertesozialisierung nicht mehr alleine finanzieren, da diese weder eine wirtschaftliche, noch einen planerische Bedeutung und Tragfähigkeit besitzt. Die abgeschöpften Planungsmehrwerte haben den ausgesprochenen Vorteil, dass Kommunen und Kantone dadurch über ein zweckgebundenes Instrument zur Finanzierung und Investition einer nachhaltigen und verdichtenden Raumplanung verfügen. Mitunter können Teile dieser Einnahmen auch für Entschädigungszahlungen bei der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 92) Ferner sehen die ExpertInnen von AVENIR SUISSE, anlässlich des Kantonsmonitoring von 2010, Vorteile und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe bei einer geringeren Nachfrage nach neuem Bauland. Die Abschöpfung von Mehrwerten könnte eine Reduzierung bei Neueinzonungen schaffen und so einen flächensparenden, haushälterischen Handlungs- und Haltungsakt mit der endlichen Ressource Boden fördern. Mit einer lageabhängig geregelten Abgabehöhe könnte zudem der Anreiz zum Bauen auf der grünen Wiese gedrosselt werden, um eine Siedlungsverdichtung nach innen attraktiver zu gestalten. Im Anbetracht dieser, für die nachhaltige Bodennutzung und Siedlungsentwicklung günstigen Vorteile, ist es umso verwunderlicher, dass das Instrument der Mehrwertabgabe noch nicht in allen Kantonen diesen positiven Anklang und Umsetzungseifer erhalten hat. Doch der Großteil der ablehnenden Haltungen gegen die Kausalabgabe „Mehrwertabschöpfung“ richtet sich nach den vielen partikularen Interessen einzelner AkteurInnengruppen. Etwa von Seiten der Landwirtschaft, welche mit der Mehrwertabgabe missverständlich eine zusätzliche Steuerbelastung assoziiert, obwohl diese nur eine Form der Rentenabschöpfung infolge planerischer Maßnahmen darstellt. (vgl. ebd., S. 93-94)

Auch BÜHLMANN (2010) plädiert für die Einführung einer Mehrwertabgabe. Dieser nennt ebenfalls Gründe, welche von MÜLLER-JENTSCH und RÜHLI im Kantonsmonitoring von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) bereits aufgegriffen wurden. Durch den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen wird die Frage der (Planungs-)Gerechtigkeit erfüllt. Da die Raumplanung dem Boden unterschiedliche Nutzungen zuschreibt, werden auch die betroffenen GrundstückseigentümerInnen mit dementsprechenden Vor- und Nachteilen konfrontiert. Durch den Ausgleich dieser durch Planungsschritte entstandene Vor- und Nachteile will das Schweizer Raumplanungsgesetz RPG den ökonomischen Auswirkungen dementsprechend begegnen. Dazu zählen etwa Entschädigungsleistungen für planungsbedingte Nachteile, welche das Schweizerische Bundesgericht im Einklang mit einer verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ausgesprochen hat. Dadurch können materielle Enteignungen voll entschädigt werden, während entstandene Mehrwerte nur bis zu maximal 60 Prozent laut Bundesgericht abgeschöpft werden dürfen. Neben der Mehrwertabgabe wird auch die Grundstücksgewinnsteuer als ein geeignetes Instrument für das Abschöpfen planungsbedingter

Vorteile genannt. Jedoch ist diese oft kein ausreichender und geeigneter Ersatz um die Vorteile angemessen abzuschöpfen. Dies zeigt sich auch in vielen Kantonen, wo durch den langen Besitzesdauerabzug die Baulandhortung gefördert und aus Steuerspargründen ein Verkauf hinausgezögert wird. Ein zentraler Vorteil der Mehrwertabgabe ist es, diese in ihrer raumplanerischen Ausgestaltung als ein wirksames Steuerungsmittel für die verdichtete Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Anreize für die flächensparende Innenentwicklung können durch geringere Abgabesätze bei verdichteter Bauweise bzw. in bestehenden Siedlungen geschaffen werden. Umgekehrt bringen höhere Abgabesätze für das Bauen auf der grünen Wiese bzw. außerhalb von Siedlungsgebieten, sowie in Kommunen mit hohem Zweitwohnungsbau, eine wirkungsvollere Siedlungsentwicklung mit sich. Durch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in zentralen und gut erschlossenen Lagen kann mithilfe der Mehrwertabgabe die anhaltende Zersiedelung eingedämmt werden. Dazu ist es notwendig, Auszonungen von zu großen und peripher gelegenen Baulandflächen mit den Einnahmemitteln aus der Mehrwertabgabe zu refinanzieren bzw. zu entschädigen. (vgl. BÜHLMANN 2010, S. 2-3)

Kontra-Argumente: Die GegnerInnen der Mehrwertabgabe, wie HANNES GERMANN, Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes und im Vorstandsausschuss des Hauseigentümerverbands HEV Schweiz, sprechen von einer zusätzlichen Besteuerung von Eigentum. Abgelehnt wird zudem die bundesrechtliche Verschärfung der Mehrwertabgabe, da sie die Kompetenz der Kantone beschneidet und das Grundeigentum und Bauland dadurch zusätzlich verteuert. Da das Grundeigentum in den Kantonen durch die Vermögenssteuer und in einigen Kantonen zusätzlich durch die Grund- oder Liegenschaftssteuer belastet wird, ist eine weitere Besteuerung von Bodenwertsteigerungen nicht mehr vertretbar. (vgl. GERMANN 2011) Zu denselben Vorwürfen kommen auch FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER (1977), die durch den Planungswertausgleich, als Überbegriff, die Schaffung neuer „Ungerechtigkeiten“ befürchten. Im Gegensatz zum sozialetischen Gebot der Gerechtigkeit, steht der Einwand, dass durch den Planungswertausgleich am bereits ungerechten Status quo nichts verändert wird. Durch die noch mangelnde, präzise Ermittlung der berechtigten Bodenwertsteigerungen kommen diese eher einer willkürlichen Schätzung nahe. FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER (1977) werfen Argumente gegen einen Planwertausgleich in den Raum und überprüften diese auf ihre Treff- und Stichhaltigkeit. Dabei unterscheiden diese zwischen prinzipiellen, technokratischen und steuerrechtlichen Gegenargumenten. (vgl. FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER 1977, S. 35-36)

Zudem sehen die KritikerInnen die Gleichbehandlung der AkteurInnen und die Kosten für den administrativen Aufwand und die Verteilung der Mehrwerteinnahmen über Gebietskörperschaften und Gemeinwesen als problematisch an. Kritisch werden auch die versprochenen Entschädigungsleistungen bei planungsbedingten Wertminderungen gesehen, da diese nur dann abgegolten werden, wenn sie einer Enteignung gleichkommen. Andere entstehende Ursachen für Bodenwertminderungen, wie etwa Lärm- oder Abgasbelastungen werden hingegen nicht ausgeglichen bzw. entschädigt. Die Forderung nach einer vollen Minderwertentschädigung für Planungsentscheide der öffent-

lichen Hand steht daher zur Diskussion. Die Mehrwertabgabe beim Erhebungszeitpunkt, wie FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER (1977) sie bereits nannten, kommt einer staatlichen Willkür nahe.

Bei Neueinzonungen, Auf- oder Umzonungen ist der exakte Zeitpunkt und der Umfang der entstandenen (monetäre ausgeprägten) Wertzuwächse eines Grundstücks aufgrund des raumplanerischen Maßnahmenakts nicht objektiv und faktisch feststellbar. Dieser Feststellungszeitpunkt und dessen Umfang kommen ebenfalls einer willkürlichen Schätzung gleich. Die soeben vorgebrachten Argumente des HAUSEIGENTÜMERVERBANDS HEV SCHWEIZ (2011) gehen noch weiter. Das durch staatliche Auflagen immer teuer werdende Bauen soll durch eine Lockerung der raumplanerischen Vorschriften eine verdichtende Bauweise nicht weiter behindern und so für die Bevölkerung ein leistbares Wohnen ermöglichen. Die Schweiz verfüge zurzeit über genügend wirkungsvolle Instrumente zur Siedlungsverdichtung nach innen und sollte daher nicht durch weitere Abgaben, wie der Mehrwertabschöpfung, zusätzlich belastet werden. (vgl. GERMANN 2011)

Auch LECHNER (2006) ist hier ähnlicher Meinung. Eine Planungswertabgabe kann zwar hilfreich sein überdurchschnittliche Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, jedoch steht der (zeitliche) Vorgang der Preisgestaltung bzw. -feststellung durch die Planung in der Kritik. Eine möglichst realistische und faire Erfassung der Preise gestaltet sich daher als schwierig. (vgl. LECHNER 2006, S. 44) Ergänzend nennt der HEV, dass die realisierten Mehrwerte bereits weitestgehend durch die Grundstücksgewinnsteuer abgeschöpft werden und der Schweizer Fiskus mehrfach profitiere. RechtsexpertInnen sehen die Mehrwertabgabe als einen Exoten aus steuersystematischen Gründen, welcher rein den fiskalischen Abgabezwecken der Staatskasse nutzt. Es kommt zudem zu einer Verteuerung der Bodenpreise im Zuge der flächendeckend eingeführten Mehrwertabgabe, da diese beim Kauf von Grundstücken den KäuferInnen im Kaufpreis aufgeschlagen werden. Dadurch erhöhen sich auch die Mietkosten, sollten die abgeschöpften Mehrwerte von den VermieterInnen auf die MieterInnen übertragen werden. Die Industrie- und Dienstleistungsbetriebe sehen sich durch die verteuerten Bodenpreise ebenfalls gezwungen ihre Aktivitäten ins Ausland bzw. in andere Kantone zu verlagern. (vgl. STEINER 2010) In dieselbe Kerbe, in Form technokratischer Gegenargumente, schlagen auch FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER (1977). Die Überwälzung abgeschöpfter Bodenmehrwerte führt zu Bodenpreissteigerungen. Diese Meinung ist nur in geringen Teilen stichhaltig, denn den verkaufswilligen GrundstückseigentümerInnen ist es unmöglich den gesamten Abschöpfungsbetrag auf die künftigen MieterInnen bzw. KäuferInnen zu überwälzen. Denn die Planung kann durch die Verringerung des Baulandangebotes bei gleichbleibender Nachfrage weiter Grundstückspreissteigerungen erzielen. Der Bodenmarkt kann nur zusätzliche Preissteigerungen durch eine Überwälzung auffangen, soweit dieser von der NachfragerInnenseite bereit ist und zulässt. (vgl. FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER 1977, S. 39)

Von Seiten des SCHWEIZERISCHEN VERBANDES DER IMMOBILIENWIRTSCHAFT (SVIT) wird ein weiterer negativer Aspekt der Mehrwertabgabe definiert. Die Teilrevision des RPG bringt ein fünfjähriges Moratorium für neue Bauzonen mit sich. Durch Übergangsbestimmungen bleibt den Kantonen und

deren Kommunen eine Erhöhung der bestehenden, rechtsgültigen Bauzonen durchzuführen, wehrt. Diese Regelung könnte zur Blockierung von wichtigen Wohnsiedlungs- und Infrastrukturvorhaben führen. DÜRR (2013) bekräftigt die vorgelegten Argumente gegen die Mehrwertabgabe mit aktuellen Studien. Der Studie vom BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO) vom 29. Januar 2013 zufolge führt die Revision des Raumplanungsgesetzes RPG zu massiven Mietsteigerungen. Weiterführend kommt die Studie unabhängiger ExpertInnen der WIRTSCHAFTSPRÜFUNGSAGENTUR BDO vom 5. Februar 2013 ebenfalls zum Schluss, dass die Mehrwertabgabe aller Voraussicht nach über höhere Grundstücksverkaufspreise bzw. Mieteinnahmen den KäuferInnen bzw. MieterInnen verrechnet wird. (vgl. DÜRR 2013)

Der HAUSEIGENTÜMERVERBAND HEV SCHWEIZ befürchtet zusätzlich, dass mit der Mehrwertabgabe sich langfristig weitere finanzielle Probleme der Raumplanung und andere Politikfelder auftun werden und die Mehrwertabgabe sich bei hohen Abgabesätzen durch investitions- und verdichtungshemmende Wirkungen ausdrücken wird. Ideen, die Einnahmen der Mehrwertabschöpfung auch für die Unterstützung des sozialen Wohnbaus oder landwirtschaftlicher Betriebe zu verwenden, stoßen hier ebenfalls auf kein Verständnis. (vgl. LANDOLT 2013, S. 28) Die Immobilität und Angebotshemmung des Grundstücksmarktes wird sich verstärkend einstellen, wenn nur realisierte Bodenwertsteigerungen von Abschöpfungsschritten erfasst werden. (vgl. FRÖHLER, OBERNDORFER und BINDER 1977, S. 39)

4. Flächensparende Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven im Kanton St. Gallen

In diesem Hauptkapitel wird mithilfe von aktuellen Geodaten vom AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION ST. GALLEN Modellberechnungen vorgenommen, um die flächensparende Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe zur räumlichen Siedlungsverdichtung im Kanton St. Gallen aufzuzeigen. In diesem analytischen Teil der Arbeit wird zudem das geschätzte Einnahmepotenzial der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen untersucht. Das Einnahmepotenzial soll für die Vergangenheit (2007 – 2012) berechnet, sowie Prognosen für die Zukunft (2013 – 2018) abgegeben werden. Mit den errechneten Mehrwerteinnahmen soll das theoretische Entschädigungspotential für möglichen Rückzonungen der überdimensionierten Bauzonen ermittelt, sowie die daraus für die betroffenen Kommunen entstandenen Wirkungs- und Lenkungseffekte auf die Siedlungsentwicklung aufgezeigt werden.

Nach Berechnungen der VEREINIGUNG SCHWEIZER LANDESPLANER (VLP-ASPAN) könnte bei der flächenhaften Abschöpfung von Mehrwerten nur bei Neueinzonungen in der Schweiz mehr als eine Milliarde Franken jährlich eingenommen werden. Als Grundlage dieser Berechnungen liegen die Aussagen der KantonsplanerInnen zugrunde. In den letzten drei Jahren wurden knapp 19 km² Bauzonen eingezont – pro Jahr circa 630 ha – bei einem geschätzten Mehrwert von 300 Franken pro Quadratmeter. Die ExpertInnen von AVENIR SUISSE sprechen von noch höheren Werten – an die 1,9 Mrd. Franken an Gesamtplanungsmehrwerten. Die längst überfällige, großflächige Rückzo-

nung der übergroßen Bauzonen könnte mit einem Teil der Mehrwerteinnahmen (30 Prozent bis 50 Prozent) entschädigt bzw. finanziert werden. Die Mehrwertabgabe könnte somit als ein wirtschaftlich effektives Instrument mit zentralem Steuerungsmechanismus in der Raumplanung agieren und zur Lenkung einer zukünftigen, nachhaltigen Siedlungsentwicklung beitragen. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2011a)

Die soeben beschriebenen, wissenschaftlichen ExpertInnenmeinungen dienen als Grundlage und Orientierungshilfe für die eigenen Berechnungen. Diese werden mithilfe von Daten der aktuellen Bauzonenstatistik Schweiz 2012, den Ergebnissen aus der Online-Umfrage, den Einschätzungen der befragten ExpertInnen und den Zahlen aus der Studie des Kantonsmonitorings von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) erstellt. Die Daten der Bauzonenstatistik Schweiz 2012 wurden für die Bearbeitung von Herrn ROLF GIEZENDANNER, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, zur Verfügung gestellt. Weiters wird aufgezeigt, wie viele Rückzonungen im Kanton St. Gallen mit den potenziellen Einnahmen finanziert werden könnten und mit welchen möglichen Wirkungs- und Lenkungseffekten auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung (nach innen) dadurch zu rechnen ist. Mithilfe der im analytischen Kapitel gewonnenen Erkenntnisse aus Berechnungen, kartographischen Abbildungen, ExpertInneninterviews und Online-Umfrage über die raumplanerischen Steuerungseffekte der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen werden im Anschluss konkrete Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ausgesprochen.

4.1 Methode und verwendete Daten

Die eigenen Berechnungen (von Baulandpreisen, Verkehrs- und Mehrwerten) orientieren sich an den Angaben zur geplanten Einführung der Mehrwertabgabe im aktuellen Vernehmlassungsentwurf für das neue Planungs- und Baugesetz (PBG) im Kanton St. Gallen (Bericht und Entwurf des Baudepartementes vom 15. Mai 2012), den Daten aus der aktuellen Bauzonenstatistik 2012 sowie den Ergebnissen der Online-Umfrage an die 77 Gemeinden und Städte im Kanton St. Gallen. Nach Ende des Erhebungszeitraumes der Online-Umfrage an die St. Gallener Kommunen am 6. Dezember 2013 wurden die Umfrageergebnisse aufbereitet und hinsichtlich der Fragestellungen analysiert. Die Rücklaufquote des Online-Fragebogens war mit 20,8 Prozent bzw. 16 beantworteten Fragebögen, trotz zweimaliger Erinnerung und Belohnungsanreizen, eher bescheiden. Dennoch erkennt man nach Auswertung der erhaltenen Daten inhaltliche Zusammenhänge und einheitliche Tendenzen, Einschätzungen bzw. Sichtweisen auf kommunaler Ebene.

Der zu erzielende Kaufpreis bzw. -wert von Grünland in der Schweiz liegt nach Angaben von ERWIN SERWART vom Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen, je nach Qualität des Bodens, der Höhenlage und der topografischen Verhältnisse zwischen einem und 10 Franken je Quadratmeter. Für die Berechnungen der Mehrwerte wurde der Mittelwert von 5 Franken pro Quadratmeter hergenommen – siehe: Kapitel 4.4.2, S. 80. Nach Auffassung des Landwirtschaftsamtes hat die Höhe der erzielten Bodenpreise für Boden außerhalb des Baugebietes keine Steuerungswirkung auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Der Erwerb von Boden innerhalb des

Baugebietes bedarf keiner Bewilligung durch das Landwirtschaftsamt nach Art. 61 ff BGG. Da die Bodenpreise, welche innerhalb des Baugebietes realisiert werden, den Auskünften des Landwirtschaftsamtes nach nicht bekannt sind, (vgl. Interview mit E. SERWART, 11.11.2013) wurden diese daher aus der Bauzonenstatistik bzw. der Online-Umfrage errechnet.

4.2 Der Kanton St. Gallen aus Sicht der Raumplanung

Die Konzeptgruppe Richtplanüberarbeitung hat für das von der Regierung am 13. August 2013 beschlossene neue „Raumkonzept St. Gallen“ vier zentrale raumplanerische Herausforderungsfelder festgehalten: Raumentwicklung und Flächenverbrauch, Verkehr und Mobilität, Stadt-Land-Disparität sowie Zusammenarbeit und funktionale Räume. Diese Punkte wurden bei der Konzeptüberarbeitung besonders einbezogen. Der erste zentrale Punkt widmet sich der Raumentwicklung und dem Flächenverbrauch. Dem anhaltenden Zersiedelungstrend, welche vorwiegend durch die steigenden Wohnraumsprüche pro Kopf, der demographischen Entwicklung sowie der Bodenknappeit in den urbanen Zentren angetrieben wird, muss in Zukunft mit effektiven Gegenmaßnahmen reagiert werden. Der Kanton St. Gallen gilt mit seiner regionalen Vielfalt der Siedlungsstrukturen (einzelne urbane Verdichtungsräume, Vielzahl von grüner Kulturlandschaft mit Dörfern und Streusiedlungen) und dem Wechsel zwischen Kultur und Natur als besonders schützenswert und soll daher in Zukunft nicht als ein durchgängiges Siedlungsband in Erscheinung treten. Als besondere Entwicklungschance für den Erhalt der aktuellen Siedlungsstrukturen gilt die Siedlungserneuerung. Hierbei fehlt dem Kanton jedoch noch an effektiven Ausgleichsmechanismen zwischen den funktionalen Räumen, um den engen Zusammenhang von Siedlungsbegrenzung, -verdichtung und -erneuerung aufrechterhalten zu können. Nicht minder von Bedeutung sind die prägenden Stadt-Land-Disparitäten im Kanton zu verstehen. Zwar gelten die Städte und Agglomerationen im Kanton St. Gallen als die treibenden Wachstumspole für Wirtschaft und Wertschöpfung. Dennoch ist der verstärkte Trend von Wohnen und Erholen mit hoher Lebensqualität in den ländlichen Regionen zu verspüren, welcher diese Gebiete nach und nach zu einem wichtigen Wertschöpfungsraum verwandelt. Der an und für sich zu begrüßende Trend birgt aber auch Risiken. Einerseits führt er zu Preisdruck und Knappheit am Bodenmarkt, welcher wiederum den Siedlungsdruck in periurbanen Zonen erhöht. Für die Lösung dieser Konflikte bedarf es daher eines raumplanerischen Ausgleichsmechanismus. (vgl. KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) 2013, S. 5) Um den soeben erwähnten raumplanerischen Herausforderungen im Kanton St. Gallen entgegenwirken zu können, wurden dementsprechende Maßnahmen und Regelungen auch im aktuell revidierten Planungs- und Baugesetz (PBG) überlegt. Hier werden effektive Instrumente zur inneren Verdichtung und Begrenzung der Zersiedelung des Kantons, sowie ein neues Gesetz für Entwicklungszonen und eine verbesserte gesetzliche Grundlage für die Vertragsraumordnung und die Agglomerationsprogramme umgesetzt. Mit dem Ziel einer Minimierung der strengen Regelbauschriften wird das neue St. Gallener Planungs- und Baugesetz (PBG) ergänzt. (vgl. BAUDEPARTMENT ST. GALLEN 2013b) Die Grundsätze der Entwicklungszonen, welche eine bauliche, flächensparende Verdichtung an bisher unternutzen Standorten fördern soll-

ten, werden im aktuellen Entwurf für eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 15. Mai 2012 wie folgt definiert: (vgl. BÜHLMANN L. und PERREGAUX DUPASQUIER 2013, S. 20)

Art. 17 Entwicklungszonen; Grundsätze

¹ Entwicklungszonen ermöglichen die Neuüberbauung von unternutzten oder in Umstrukturierung befindlichen Siedlungsgebieten.

² Die politische Gemeinde:

- a) legt im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest;
- b) kann im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen. (BÜHLMANN L. und PERREGAUX DUPASQUIER 2013, S. 20)

In räumlich heterogenen Kantonen, wie St. Gallen, nehmen funktionale Räume eine besondere Stellung ein, welche auch in den raumplanerischen Instrumenten Verwendung finden. Der Kanton St. Gallen schneidet daher im Sachbereich „Planung funktionaler Räume“ im Kantonsmonitoring von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) relativ gut ab (Platz 5). Hierfür werden Anträge für Agglomerationsprogramme des Bundes, sowie Planungsmechanismen und eine kantonsübergreifende Planung funktionaler Räume umgesetzt. Zudem werden von Seiten des Kantons finanzielle Unterstützungen für Gemeindefusionen gewährt. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 78-79) St. Gallen verfügt ebenfalls über umfangreiche Raumplanungsinstrumente zur Siedlungsbegrenzung und zur Steuerung der Bauzonenpolitik, welche unter anderem in der schwächer ausgeprägten Autonomie der Kommunen oder in der starken Position der Landwirtschaft begründet liegen. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen Siedlungsbegrenzungslinien und Siedlungsgürtel, die Ablehnung von Einzonungen wegen kantonaler Entwicklungsvorstellungen, Landschafts- und Ortsbildschutz und mangelnder ÖV-Erschließung, sowie siedlungsbegrenzende Instrumente im Sachgebiet Landwirtschaft. (vgl. ebd., S. 95) Im Kanton St. Gallen werden Instrumente zur inneren Entwicklung und Siedlungsqualität sehr gezielt eingesetzt. Dazu zählen etwa kantonale Maßnahmen zur Brachenererschließung, die Aufwertung und Verdichtung von Bahnhofsarealen, der Schutz historischer Ortsbilder (ISOS) und in geringerem Umfang weitere Projekte zur Innenentwicklung. (vgl. ebd., S. 105) Baulandmobilisierende Maßnahmen werden hingegen nur von wenigen Kantonen genutzt. So auch im Kanton St. Gallen, wo lediglich eine aktuelle und flächendeckende Erfassung von Baulandreserven vollzogen wird. (vgl. ebd., S. 110) Im Gesamtranking aller Kantone zu den Instrumentarien für die Siedlungssteuerung erreicht der Kanton St. Gallen den guten siebten Platz. Angeführt wird das Ranking von den großflächigen (und doch urbanen) Kantonen Zürich, Bern und Genf, gefolgt von Thurgau und Basel-Stadt. Die meist kleinen Kantone, wie Glarus und Appenzell-Innerrhoden, liegen unter dem Durchschnitt an den letzten Rängen. (vgl. ebd., S. 117)

4.3 Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen im Zuge der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Der Grund für die zögerliche Einführung der Mehrwertabgabe im Zuge der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes im Kanton St. Gallen hängt unter anderem mit den gründlichen Überlegung und Diskussion zu diesem Fachbereich zusammen. Nach LENHERR (2013) liegt der Ausgleich von erheblichen Vor- oder Nachteilen aus Planungen nach dem Raumplanungsgesetz bei den Kantonen. In vielen Kantonen wird die von der Bundesverfassung garantierte Eigentumsfreiheit sehr stark gewichtet. Die Abwägung dieser verschiedenen Interessen führte dazu, dass die Mehrwertabgabe bisher nur in wenigen Kantonen umgesetzt wurde. (vgl. Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013) Das Baudepartement des Kantons St. Gallen hat im Mai 2012 einen ersten Entwurf für eine Totalrevision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) in die Vernehmlassung gegeben. Dabei vorgesehen ist unter anderem die Einführung einer Mehrwertabgabe, welche nicht nur neu der Bauzone zugewiesenen Grundstücke erfasst, sondern auch jene, welche bei Um- oder Aufzonungen einen erheblichen Mehrwert erzielen. (vgl. BÜHLMANN L., C. PERREGAUX DUPASQUIER und S. KISSLING 2013, S. 15) Das St. Gallener PBG befasst sich mit der Mehrwertabgabe konkret in den Art. 54-57 PBG. Auszugsweise wird folgend der Gesetzesentwurf für die Bemessung abgebildet:

V. Mehrwertabgabe

Bemessung

Art. 54 ¹Die Mehrwertabgabe gleicht den Bodenmehrwert aus, der durch erstmalige Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone oder andere Nutzungsplanänderungen entsteht.

²Der Bodenmehrwert entspricht dem Unterschied zwischen dem Verkehrswert vor und nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung.

³Die Höhe der Mehrwertabgabe entspricht

a) 30 Prozent des Bodenmehrwerts bei erstmaliger Zuweisung von Grundstücken zur Bauzone;

b) 20 Prozent des Bodenmehrwerts bei anderen Nutzungsplanänderungen.

⁴Die Regierung kann durch Verordnung geringe Bodenmehrwerte von der Mehrwertabgabe ausnehmen. (BAUDEPARTEMENT ST. GALLEN 2012a, S. 90)

Die Einführung einer Mehrwertabgabe ist durch die bundesgesetzlichen Bestimmungen (Mindestabgabesatz von 20 Prozent) vorgegeben, die konkrete Ausgestaltung ist jedoch den Kantonen überlassen. Für St. Gallen ist nach LENHERR (2013) davon auszugehen, „[dass der Kanton St. Gallen den Mindestabgabesatz und keinen höheren Satz festlegen wird.]“ (Interview R. LENHERR, 02.12.2013) Ob es bei den aktuellen Gesetzesentwurf für die Bemessung noch zu geringfügigen Anpassungen beim Abgabesatz von 30 Prozent des Bodenmehrwerts vorgenommen werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang Dezember 2013) nicht ausgeschlossen bzw. bestätigt werden. Nach den gesammelten Erkenntnissen aus der Online-Umfrage (Frage 2) wird die Mehrwertabgabe

be von knapp 82 Prozent der befragten Kommunen erst im Jahr 2015 oder später auf kommunaler Ebene verabschiedet werden. (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013)

Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass der Botschaftsentwurf des neuen, revidierten PBG erst bis Ende 2013 erarbeitet und das neue Planungs- und Baugesetz (PBG) 2014 erst im Parlament zu beraten ist. Das neue Planungs- und Baugesetz könnte voraussichtlich per 1. Januar 2015 in Kraft treten und somit auch die Kommunen zur Abschöpfung der Mehrwertabgabe angehalten werden. (vgl. BAUDEPARTEMENT ST. GALLEN 2012b)

4.3.1 Argumente für und gegen die Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen

Aus Sicht der ExpertInneninterviews wurde schnell klar, dass die Einführung der Mehrwertabgabe auch im Kanton St. Gallen – wie in allen anderen noch fehlenden Kantonen – befürwortet wird bzw. „[längst fällig ist.]“ (STRAUSS-GALLMANN 2013, S. 8) Lediglich nach den Einschätzungen der befragten Kommunen in St. Gallen mittels Online-Umfrage kam es zu einem eher ausgeglichenen Ergebnis. Genauer werden die kommunalen Meinungshaltungen noch im Kapitel 4.5 behandelt. Generell kommen die vorgebrachten positiven, wie negativen Argumente über die Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen von denselben AkteurInnen, wie diese bereits im Kapitel 3.5 für die gesamte Schweiz beschrieben wurden.

Dennoch gibt es auch im Kanton St. Gallen genügend Herausforderungen, welche etwa mithilfe der Mehrwertabgabe zumindest gemindert werden könnten. So sieht etwa LENHERR (2013) die erwähnten Probleme (Zersiedelung, Baulandhortung, Baulandpreisentwicklung etc.) in der schweizerischen Siedlungsentwicklung als sehr breit und komplex an. Schon dies zeigt, dass nur mit einer einzelnen Maßnahme, wie der Mehrwertabgabe, das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nicht erreicht werden kann. Auf die Frage nach effektiveren Alternativen als die Mehrwertabgabe wurde aus Sicht der St. Gallener RaumplanungsexpertInnen nach LENHERR (2013) umfassend beantwortet: „[Thematisch ist die Mehrwertabgabe der Baulandmobilisierung zuzuordnen. Baulandmobilisierung ist ein Instrument einer aktiven Baulandpolitik einer Gemeinde und soll die bebaubaren Flächen einer baulichen Nutzung zuführen. Es werden Massnahmen getroffen, um bestehendes Bauland zu mobilisieren und die Verfügbarkeit von neu eingezontem Bauland zu sichern]“ (Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013) Diese Maßnahmen lassen sich in Kategorien aufteilen. Dazu werden auch andere mögliche Maßnahmen, neben der Mehrwertabgabe als Beispiele erwähnt, die die Überbauung fördern sollten und für den Kanton St. Gallen gelten. Einige dieser Maßnahmen wurden bereits im Kapitel 2.3 als Umsetzungsmöglichkeiten des Vorteilsausgleichs behandelt:

Tabelle 1: Baulandmobilisierende Maßnahmen im Kanton St. Gallen (vgl. Interview mit R. LENHERR 2013, 02.12.2013)

Raumplanerische Maßnahmen	Fiskalische Maßnahmen	Ökonomische Maßnahmen
Baupflicht	Mehrwertabgabe	Lenkungsabgabe
Befristung der Bauzonen (Auszonung nach Frist)	Grundstückgewinnsteuer	Handelbare Kontingente
Flächentauschprinzip (Siedlungsfläche bleibt konstant)	verursachergerechte Erschließungs- und Anschlussgebühren (u.a. Ausrichtung der Gebühren auf die maximale statt tatsächliche Nutzung)	
Förderung der Baureife (Baulandumlegung, Erschließungsmaßnahmen, Sondernutzungsplanung)		
Pflicht zur Übergangsnutzung und Mindestausnutzung		
Begrenzung der Siedlungsentwicklung (z.B. Siedlungsbegrenzungslinien)		
Kaufrecht (öffentlich-rechtlich verbindlich auf Gesetzesgrundlage oder privatrechtlich auf freiwilliger Basis)		

MÜLLER-JENTSCH (2012a) zählt zu den ökonomischen Argumenten für die Mehrwertabgabe, dass das durch den staatlichen Planungsakt entstandene unverdiente Einkommen in Form des Planungsmehrwertes, respektive durch den Preissprung der Einzonung, im Sinne der Planungsgerechtigkeit abgeschöpft werden sollte. Zudem gehöre die Asymmetrie zwischen der Privatisierung von Planungsmehrwerten und der Sozialisierung von Planungsminderwerten aufgehoben. Die durch Rückzonung von Bauland entstandene Wertminderung müsse vom Bund entschädigt werden. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012a, S. 8)

4.3.2 Zielkonflikte und weitere Problemfelder

Um der Planungsgerechtigkeit zwischen allen Beteiligten näher zu kommen, könne eine strenge zweckgebundene Erhebung der Mehrwerte in einem Raumplanungsfonds, wie im Kanton Neuenburg, bspw. für die Finanzierung von Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen, beitragen. Doch gerade bei dieser Praxis wird oft der Vorwurf laut, dass bei der Zweckwidmung der Mittel besonders Gemeinden mit einem haushälterischen Umgang mit Boden benachteiligt werden, während auszonungsfreudige Gemeinden durch die Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen der Bauzonen bevorzugt werden. Hier herrsche derselbe Zielkonflikt bei geforderter Einrichtung eines von einigen ExpertInnen geforderten interkantonalen Ausgleichsmechanismus. (vgl. EBERLE 2007, S. 88-95) Die Haltung der Gemeinden ist scheinbar, dass bei einem solchen Ausgleichsmechanismus kein Austausch unter den Gemeinden stattfinden wird. Ein interkantonaler Austauschmechanismus scheint vor diesem Hintergrund sehr ambitiös und eine Planungsgerechtigkeit kann damit nicht erreicht werden. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

MÜLLER-JENTSCH (2013) entkräftet diesen Vorwurf jedoch damit, dass gemäß dem alten und neuen Raumplanungsgesetz Gemeinden, die in der Vergangenheit haushälterisch mit Einzonungen umgegangen sind und eine Reserve von weniger als 15 Jahren an erwartetem Bedarf haben, auch weiterhin Bauland einzonen dürfen. Sie werden in ihrer Entwicklung somit keineswegs eingeschränkt. Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts betrifft zudem nicht die Gemeinde, sondern die GrundstückseigentümerInnen. Aber auch diese werden dadurch nicht wirklich „bestraft“, sondern ihnen verbleibt selbst nach einer Teilabschöpfung (20 bis maximal 60 Prozent, in St. Gallen 20 bis 30 Prozent) noch eine substantielle Rente. In den auszonenden Gemeinden hingegen geht die Kompensationszahlung ebenfalls nicht an die Gemeinde, sondern an die GrundstückseigentümerInnen. Diese erhalten als Kompensation jedoch nur den Gegenwert des eingezonten Bodens, also jenen Wert, den dieser bereits heute hat. Sie sind somit finanziell nach der Kompensation nicht besser gestellt. In Gemeinden mit stark überdimensionierten Bauzonen ist zudem das Bauland in der Regel vergleichsweise billig, das heißt, die Kompensation pro Quadratmeter ist vergleichsweise gering. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013)

Eine Möglichkeit im Kompensationsmechanismus trotzdem noch eine zusätzliche „Belohnung“ für Gemeinden einzubauen, die in der Vergangenheit haushälterisch eingezont haben, wäre die, einen Teil der Mehrwertabgabe der einzonenden Gemeinde zu überlassen. Der Nachteil einer solchen Lösung wäre allerdings, dass diese Gemeinden dann einen finanziellen Anreiz hätten, möglichst viel einzuzonen. Es gibt also auch hier einen Zielkonflikt. (vgl. ebd.) Zudem gibt es einen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Ziel, Gemeinden für vergangene Raumplanung „zu belohnen“ (bei haushälterischem Umgang) bzw. „zu bestrafen“ (bei zu viel Einzonungen) auf der einen Seite und dem Ziel über einen Kompensationsmechanismus die dadurch entstandenen „Altlasten“ (d.h. zu große und fehlplatzierte Bauzonen) abzutragen. „[Mir erscheint letzteres Ziel raumplanerisch bedeutender. Zudem könnte ein kürzlich gefälltes Urteil des Bundesgerichts den Zielkonflikt teilweise auflösen: Demzufolge können Rückzonungen entschädigungslos bleiben, wenn bereits genehmigte Bauzonen krass bundesrechtswidrig sind.]“ (Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013)

Zu den weiteren prägenden Herausforderungen und Problemen im Kanton St. Gallen zählen besonders die anhaltende Zersiedelung und die steigende Bodenknappheit in den (peri-)urbanen Zentren. Hierfür formuliert der Kanton im neuen Raumkonzept speziell für diese Räume/Gebiete folgende strategische Kernaussagen. In den urbanen Verdichtungsräumen ist eine weitere qualitative hochwertige Siedlungsentwicklung in Form verdichteter Wohn- und Mischquartieren auszubauen. Zudem soll das Potential des Hochhausbaus stärker in den Vordergrund treten, sowie die Bereitstellung attraktiver Baulandflächen für wettbewerbsfähige Wirtschaftsbetriebe gewährleistet sein. In den Zentren, den ökonomischen Stützen des Kantons, bestehen zudem Innenentwicklungspotentiale. Um eine Landschaft mit einer kompakten Siedlung zu schaffen, soll zunächst die bestehende Zersiedelung eingedämmt und eine genaue Abgrenzung der Dorfstrukturen und der

Kulturlandschaft vorgenommen werden. Die Zersiedelungsproblematik ist besonders im Übergangsbereich der urbanen Verdichtungsräumen und des Kultur-/Agrarlandschaftsraums ausgestaltet. Diese Gebiete zeichnen sich zwar größtenteils durch ihre ländliche Prägung aus, dennoch liegen sie im nahen, akzeptablen Anschlussbereich zu den Zentren. Daher ist für diesen Raumtyp ein spezieller Handlungsbedarf notwendig, indem für diese klare Siedlungsränder und Übergangszonen zwischen Besiedelungsraum und Kulturlandschaft definiert werden müssen. Auch von einer Überprüfung allfälliger Umzonungen dispers verteilter und schlecht erschlossener Bauzonenreserven ist auszugehen. (vgl. KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) 2013, S. 11-14)

4.4 Potentielle Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe zum Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung

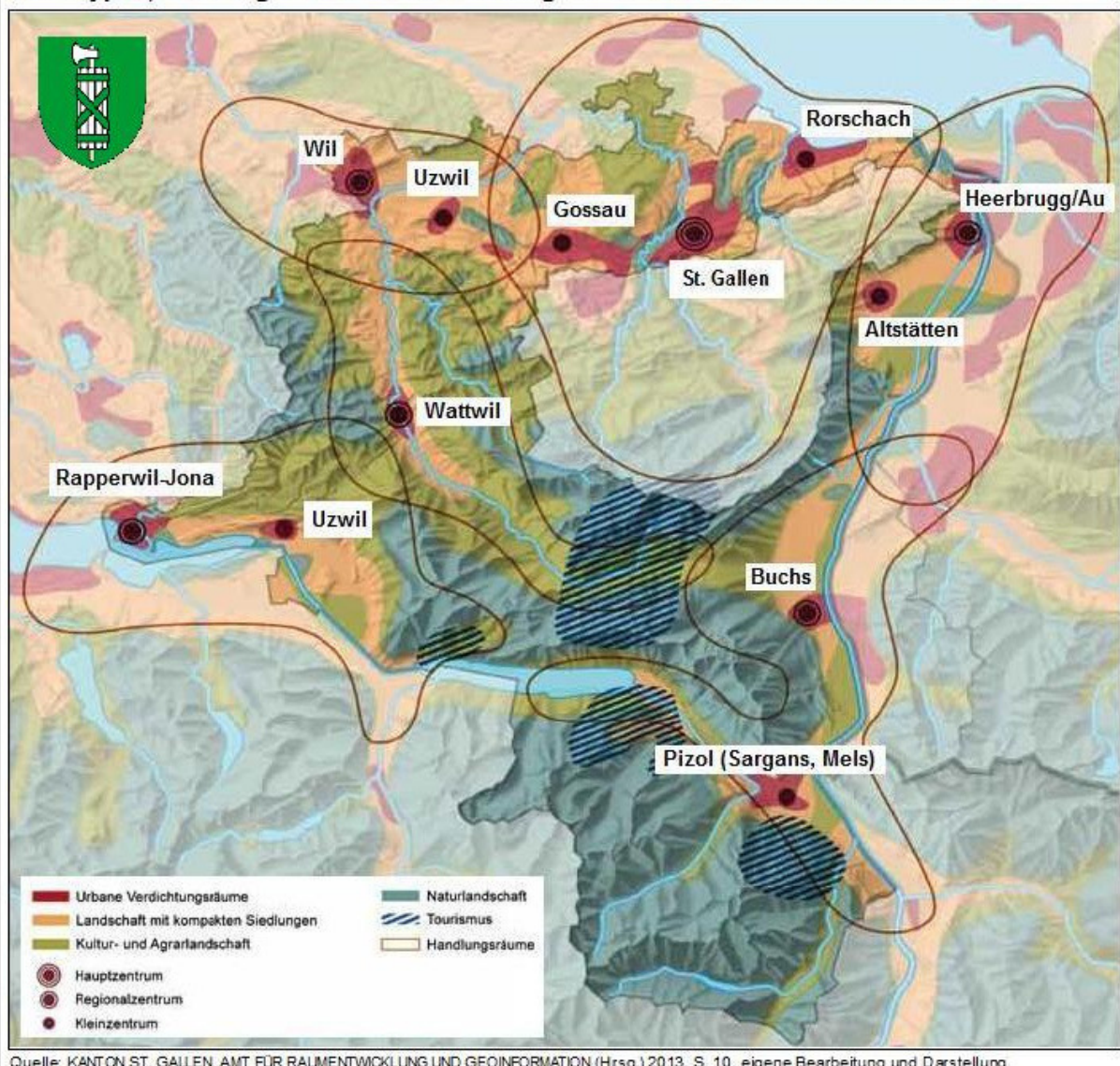
Bei der Berechnung der Bodenmehrwerte können jene, welche durch Auf- und Umzonungen entstanden sind, nicht berücksichtigt werden, da diese nur sehr schwer zu eruieren wären. Demnach beziehen sich die folgenden Mehrwerteberechnungen und die daraus gezogenen Erkenntnisse und Analysen nur auf die im Zeitraum 2007 bis 2012 angenommenen Neueinzonungen im Kanton St. Gallen. Der Bodenmehrwert entspricht dem Unterschied zwischen dem Verkehrswert vor und nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung (siehe: Abbildung 2, S. 30). Ob und wie sehr das Instrument der Mehrwertabgabe eine flächensparende Steuerungswirkung im Kanton St. Gallen hat, soll anhand der eigenen Berechnungen, den Erkenntnissen und Einschätzungen aus Experteninterviews und der Online-Umfrage aufgezeigt werden.

4.4.1 Raumentwicklung und Bauzonenstatistik im Kanton St. Gallen

Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinde und der Staat wahrt (nur) die nötigen Rechts- und Ermessensspielräume und -kontrollen der politischen Kommunen bei der Orts- und Regionalplanung. Somit ist die Einflussnahme des Kantons zwar relativ gering, doch vor dem Hintergrund der zu lösenden raumplanerischen Herausforderungen des Kantons (Flächenverbrauch, Zersiedelung, Baulandhortung – siehe: Kapitel 3.2, S. 44) wurden in St. Gallen mit der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes und der Gesamtüberarbeitung des Richtplanes die ersten wirkungsvollen Schritte getan. „[Dazu hat der Kanton als Grundlage ein räumliches Entwicklungskonzept erarbeitet. Der Richtplan zeigt das Wachstum des Kantons als Ganzes auf und wir definieren das mögliche Wachstum gegen Aussen pro Region oder Gemeinde. Dies gilt für den ganzen Kanton, seien es Zentren oder ländliche Regionen.]“ (Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013)

Der Kanton St. Gallen weist aufgrund seiner Topographie und geschichtlichen Entwicklung eine ausgeprägte, aber vielfältige dezentrale Siedlungsstruktur auf. Besonders der Einfluss der angrenzenden Kantone und Nachbarstaaten hat die funktionale Orientierung einzelner Kantonsgebiete mitgelenkt. Der Kanton ist somit kein einheitlich abgegrenzter Raum mit einem zentralen Kern, sondern er ist stark mit den umliegenden Kantonen und Ländern funktional verflochten. (vgl. KANTON ST. GALLEN 2003, S. 2)

Raumtypen, Siedlungsstruktur und Handlungsräume des Kantons St. Gallen 2013



Karte 1: Raumtypen, Siedlungsstruktur und Handlungsräume des Kantons St. Gallen (Quellen: KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) 2013, S. 10, KANTON ST. GALLEN (2011), eigene Bearbeitung und Darstellung)

Die drei Zentrenstufen des Kantons gliedern sich in das Hauptzentrum St. Gallen, den Regionalzentren der Städte bzw. Gemeinden Wil, Wattwil, Rapperswil-Jona, Heerbrugg, Buchs sowie in die Kleinzentren umfassende Kommunen Uzwil, Gossau, Rorschach, Altstätten und den Entwicklungsraum Uznach und Pizol (Gemeinden Mels und Sargans). Die urbanen Verdichtungsräume in St. Gallen lassen sich (noch) gut abgrenzen und verfügen über ausgedehntes Verdichtungspotential ohne dabei ein durchgängiges Siedlungsband entstehen zu lassen. Die nördliche Achse Bodensee – St. Gallen – Gossau – Wil wird zum kantonal größten urbanen Verdichtungsraum. (vgl. KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) 2013, S. 11)

4.4.2 Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen

Die Grundlagen zur Berechnung der potenziellen Einnahmen von 2007 bis 2012 durch eine Mehrwertabgabe bilden die Bauzonenstatistik Schweiz von 2007 und 2012, Daten aus dem Kantonsmonitoring von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) sowie Daten aus der Online-Umfrage. Die Abbildung 5 zeigt einen schematischen Überblick der wichtigsten Schritte zur Berechnung der potenziellen Einnahmen zwischen 2007 und 2012. Die einzelnen Rechenschritte werden einhergehend genauer beschrieben. Da die Daten der Neueinzonungen auf kommunaler und kantonaler Ebene nicht einfach zu erheben bzw. nicht einsehbar sind, wurden alternativ für die Berechnung der Neueinzonungen der **Bauzonen** ein 3-Jahres-Indikator von 0,67 Prozent der aktuellen Bauzonenflächen von 2007 – 2009 und von 2010 – 2012 verwendet, da nur so eine möglichst genaue Datenlage der tatsächlich eingezonten Flächen zu erhalten ist. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 142)

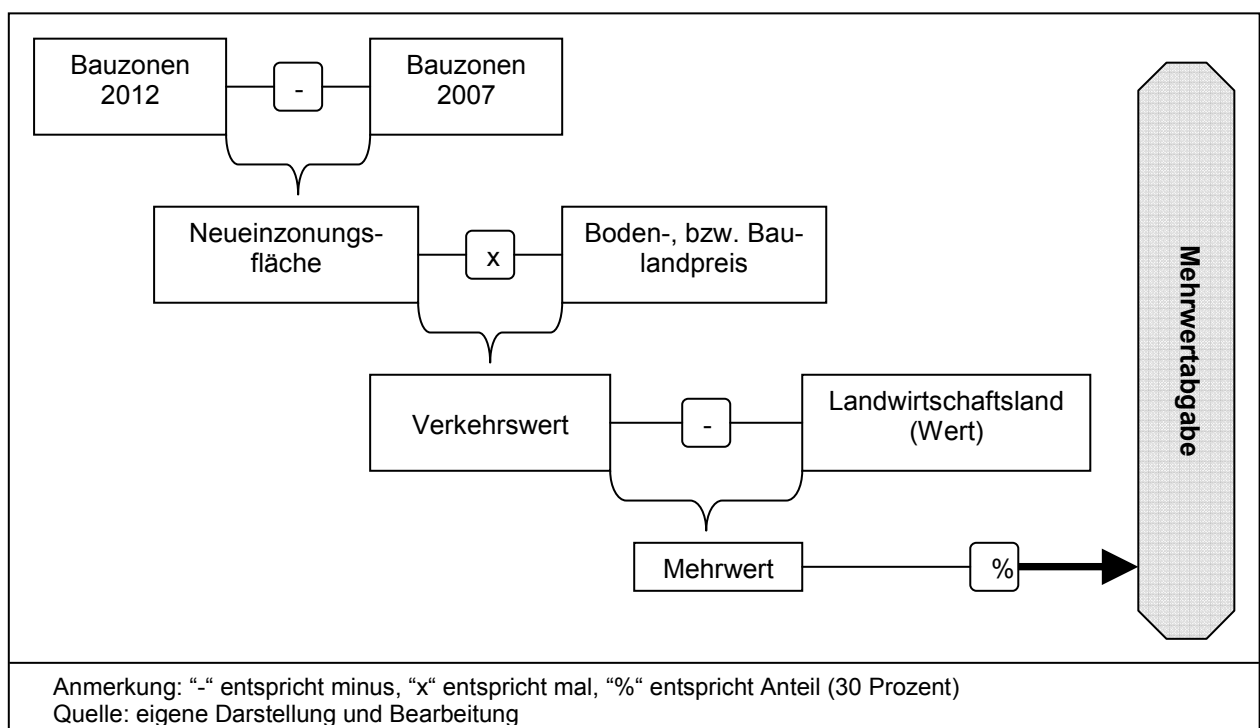
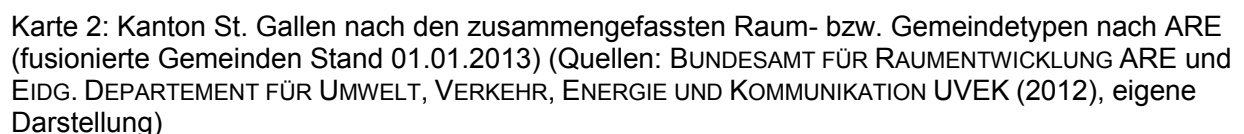


Abbildung 5: schematischer Berechnungsvorgang der Mehrwertabgabe (Quelle: eigene Darstellung)

Der Autor berief sich bei den Berechnungen auf die Angaben des Kantonsmonitoring von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), welche für den Kanton St. Gallen von Netto-Einzonungen in den letzten drei Jahren (je nach Verfügbarkeit 1.1.2006 – 31.12.2008 oder 1.1.2007 – 31.12.2009) in der Höhe von 0,67 Prozent der aktuellen Bauzonenfläche ausgehen. (vgl. ebd.) Da die einzelnen Bauzonenflächen anhand der Gemeindetypen nach ARE (9 Gruppen) gegliedert sind, ist daher eine Zuweisung der einzelnen Neueinzonungsflächen nur auf Gemeindetypenebene und nicht auf kommunaler Ebene möglich. Um eine kompaktere Struktur der Gemeindetypen zu erhalten, wurde diese zu nunmehr fünf Gruppen zusammengefasst.

Gemeindetypen nach ARE		Zusammengefasste Gemeindetypen	
Großzentren	(1)	1. Großzentrum	(1)
Nebenzentren der Großzentren	(1)	2. Gürtel und Nebenzentren der Großzentren	(6)
Gürtel der Großzentren	(5)		
Mittelzentren	(6)	3. Mittelzentren und Gürtel der Mittelzentren	(27)
Gürtel der Mittelzentren	(21)		
Kleinzentren	(2)	4. Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden	(25)
periurbane ländliche Gemeinden	(23)		
Agrargemeinden	(16)	5. Touristische und Agrargemeinden	(18)
touristische Gemeinden	(2)		



81

ist eine detaillierte Erhebung aller neu in diesem Zeitraum eingezonten Flächen (in Dorf-, Wohn- oder Gewerbezone) in den 77 Gemeinden nicht möglich gewesen. Dennoch konnte mittels Online-Fragebogen für die Kommunen einzelne Verkehrswerte und Bodenpreiswerte erhoben werden. Daten für die Verkehrswerte in Dorf-, Wohn- oder Gewerbezone wurden von 10 Gemeinden erhoben. Der Verkehrswert der zwischen 2007 und 2012 neu eingezonten Flächen im Kanton St. Gallen wird daher nur schematisch aus den erhobenen Ergebnissen der Online-Umfrage auf den gesamten Kanton bezogen. Da der exakte Zeitpunkt der einzelnen Einzonungen innerhalb des analysierten Zeitraums 2007 bis 2012 ebenfalls nicht bekannt ist, wird zur Berechnung des Verkehrswertes der Mittelwert der beiden Jahre verwendet.

Die Resultate dürfen daher nur als Orientierungshilfe bzw. Anlehnung zur späteren Interpretation der Steuerungseffekte einer Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung verstanden werden. Daten für die aktuellen Bodenpreise in gehobener und mittlerer Lage in 2007 und 2012 wurden mithilfe des Online-Fragebogens (Frage 7 und 8) von insgesamt 11 Gemeinden errechnet. Aktuelle Baulandpreise von 2007 und 2012 von 13 Gemeinden im St. Gallener Rheintal wurde mittels Literaturrecherche erhoben. (vgl. MIARA 2013, S. 1) Anzumerken ist laut MIARA (2013), dass diese Daten nur bedingt aussagekräftig sind, weil sich die statistisch erhobenen Bodenpreise nicht immer mit den Marktpreisen decken. (vgl. ebd.) Für die nur in geringem Umfang vorhandene Baulandpreise von 2007 in den Gemeindetypen Kleinzentren, Gürtel und Nebenzentren der Großzentren sowie Großzentren wurde mittels dem durchschnittlichen Preisanstieg der vorhandenen Baulandpreise von 2012 der Gemeindetypen Gürtel der Mittelzentren, periurbane ländliche Gemeinden, touristische und Agrargemeinden hochgerechnet.

In Summe konnte für eine interpretationsfähige Berechnung der Mehrwertabgabe Baulandpreisdaten aus insgesamt 34 Gemeinden des Kantons St. Gallen ermittelt werden – dies entspricht immerhin 44,2 Prozent aller Kommunen im Kanton. Der Gesamtwert des neu eingezonten Baulandes im Kanton St. Gallen entspricht der Summe der Produkte aus den einzelnen eingezonten Flächen und den dazugehörigen Quadratmeterpreisen.

Der **Bodenmehrwert** einer neu eingezonten Fläche entspricht dem Unterschied zwischen dem Verkehrswert vor und nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung. (vgl. BAUDEPARTEMENT ST. GALLEN 2012a, S. 90) Der Preis für **Landwirtschaftsland** liegt in der Regel zwischen einem und 10 Franken pro Quadratmeter und somit weit unter dem Quadratmeterpreis für Bauland. Für die Berechnung des Mehrwertes wird hier von einem Quadratmeterpreis von 5 Franken pro Quadratmeter ausgegangen. (vgl. Interview mit E. SERWART, 11.11.2013) Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertabgabe bildet der Mehrwert. Die Mehrwertabgabe wird mit dem von der kantonalen Raumplanung vorgesehenen Abgabesatz von 30 Prozent bei Neueinzonungen berechnet. Grundsätzlich könnten hier auch höhere bzw. niedrigere Abgabesätze zur Berechnung verwendet werden, um mögliche (monetäre) Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung aufzuzeigen. Darauf wurde bewusst verzichtet, da der Autor ein möglichst realistisches Bild

der Steuerungseffekte der Mehrwertabgabe nach den kantonalen Vorgaben aufzeigen will. Die Prognoseberechnungen des zukünftigen Einnahmepotentials der Mehrwertabgabe für die Jahre 2013 bis 2018 im Kanton St. Gallen stützt sich einerseits auf die Einschätzungen der Kommunen laut Online-Umfrage (Frage 10) und den ExpertInnenmeinungen und andererseits auf die fortgeschriebene Preisentwicklung der vergangenen Jahre. Mit den errechneten Mehrwerteinnahmen soll das theoretische Entschädigungspotential für möglichen Rückzonungen der überdimensionierten Bauzonen errechnet, sowie die daraus für die betroffenen Kommunen entstandenen Wirkungs- und Lenkungseffekte auf die Siedlungsentwicklung aufgezeigt werden.

Resultate: Bauzonenflächenentwicklung (2007 – 2012)

Laut aktuellen Daten der Bauzonenstatistik 2012 lag die durchschnittliche Bauzonenfläche 2007 in der Schweiz noch bei 336 m² pro EinwohnerIn. Bis 2012 gab es trotz leichter Zunahme der Gesamtbauzonen (+1.948 ha bzw. +0,9 Prozent; eigene Berechnung) einen Rückgang der durchschnittlichen Bauzonenfläche auf 309 m² pro EinwohnerIn. (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE 2012, S. 20) Für den untersuchten Kanton St. Gallen zeigen die Entwicklungen eine ähnliche, sinkende Richtung: In 2007 von 368 m² Bauzone/EinwohnerIn sank die durchschnittliche Bauzonengröße pro EinwohnerIn bis 2012 cirka auf das Niveau des Bundesdurchschnitts von 310 m². Innerkantonale Unterschiede werden deutlich, wenn man die Entwicklungen anhand der Gemeindetypen analysiert.

Die gesamte Bauzonenfläche im Kanton St. Gallen hat sich zwischen 2007 und 2012 um **9,8 Prozent** verkleinert – von 15.010 auf **13.535 ha**. In der Gesamtschweiz wuchsen die Bauzonenfläche weiter an (+0,9 Prozent auf 248.478 ha). Getrieben wurde der Rückgang der Bauzonen vor allem von den Kommunen der Kleinzentren (-48 Prozent), den periurbanen ländlichen Gemeinden (-33 Prozent) und den touristischen (-25 Prozent) und Agrargemeinden (-66 Prozent). Wie dieser Rückgang zustande gekommen ist, lässt sich aus den Zahlen nicht eruieren. Möglich wären neben der Überbauung auch Aus- und Umzonungen, welche diesen Rückgang erklären könnten. Für die weiteren Berechnungen war es daher schwierig, den Bauzonenrückgang nur auf Überbauungen zuzuweisen, welche zwar mehrwertegenerierend wären, da aber genauso gut Minderwerte durch Auszonungen entstanden sein könnten, konnte diese Form der Berechnung nicht weiter verfolgt werden. Um jedoch eine möglichst genaue Datenlage der eingezonten Flächen zu erhalten, berief sich der Autor auf die Angaben des Kantonsmonitoring von AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), welche für den Kanton St. Gallen von Netto-Einzonungen in den letzten drei Jahren in der Höhe von 0,67 Prozent der aktuellen Bauzonenfläche ausgeht. St. Gallen verfügt über einen Bauzonenreserve von 15,2 Prozent der aktuellen Bauzonenfläche, in absoluten Zahlen sind dies in etwa 2.057 ha (2012). Auf einen ähnlichen Wert kommen die Daten der aktuellen Bauzonenstatistik 2012 (2.126 ha unüberbaute Bauzonen). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass nach eigenen Berechnungen bereits kantonsweit 84,3 Prozent der Bauzonen überbaut sind, am meisten davon in den Großzentren (86,8 Prozent, Stadt St. Gallen). Dass es zu einem weiteren Baulandnachfragedruck bis zumindest 2018 kommen wird, belegt das Analyseergebnis der Online-Umfrage (Frage 12). Einen

steigenden Baulandbedarf erwarten 63,6 Prozent der antwortenden Gemeinden, 36,4 Prozent gehen immerhin von einer gleichbleibenden Baulandnachfrage aus. Zumindest beabsichtigen einige Kommunen den steigenden Bedarf an Bauland durch eine effektivere „[Nutzung des Potentials der Innenentwicklung]“ (Gemeinde Rorschach) entgegen zu wirken, bzw. sie „[setzen auf innere Verdichtung]“ (Stadt Wil).

Im weiterfolgenden Berechnungsvorgang wurden die Bauzonendaten der Bauzonenstatistik von 2012 und 2007 verwendet, da diese eine Gliederung nach den (zusammengefassten) Gemeindetypen nach ARE beinhalten. (siehe: Tabelle 2, S. 81) Diese wurden im Anschluss mit dem Netto-Einzonungsindikator von 0,67 adaptiert, um die neu eingezonte Bauzonenfläche als Basis für die Mehrwertabgabeberechnung ermitteln zu können.

Tabelle 3: Mehrwertberechnung von Neueinzonungen Kanton St. Gallen 2007 – 2012 (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013); eigene Berechnungen und Darstellung)

2013), eigene Berechnungen und Darstellung

Mehrwertberechnung von 2007 – 2012 auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen						
Gemeindetyp-Nr.	Gemeindetypen nach ARE (Zusammenfassung)			Anzahl Gemeinden	Bauzonen in ha 2007	Bauzonen in ha 2012
1	Großzentrum			1	1.395	1.373
2	Gürtel und Nebenzentren der Großzentren			6	1.068	1.305
3	Gürtel der Mittelzentren und Mittelzentren			27	4.407	5.709
4	Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden			25	5.434	3.519
5	touristische und Agrargemeinden			18	2.705	1.628
				77	15.010	13.535
Gemeindetyp-Nr.	eingezonte Bauzonen abs. 2007 – 2012 in ha (netto)	Bodenpreise in CHF/m² 2007	Bodenpreise in CHF/m² 2012	Verkehrswert in CHF	Landwirtschaftsland in CHF/m²	Wert Landwirtschaftsland in CHF
1	18,6	900*	1.350*	208.355.529	5	927.511
2	15,9	800	1.200	160.657.532	5	795.059
3	67,8	449	694	372.678.219	5	3.388.953
4	60,0	153	371	162.478.310	5	2.999.205
5	29,0	442	559	108.844.122	5	1.451.687
191,2				1.013.013.712	9.562.415	
Gemeindetyp-Nr.	Gemeindetypen nach ARE (Zusammenfassung)			Mehrwert in CHF	MWA 30% von 2007-2012 in CHF	
1	Großzentrum			207.428.017	62.228.405	
2	Gürtel und Nebenzentren der Großzentren			159.862.474	47.958.742	
3	Gürtel der Mittelzentren und Mittelzentren			369.289.267	110.786.780	
4	Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden			159.479.105	47.843.732	
5	touristische und Agrargemeinden			107.392.434	32.217.730	
				1.003.451.297	301.035.389	
* eigene Annahmen, MWA = Mehrwertabschöpfung						

Resultate: Neueinzonungen (2007 – 2012)

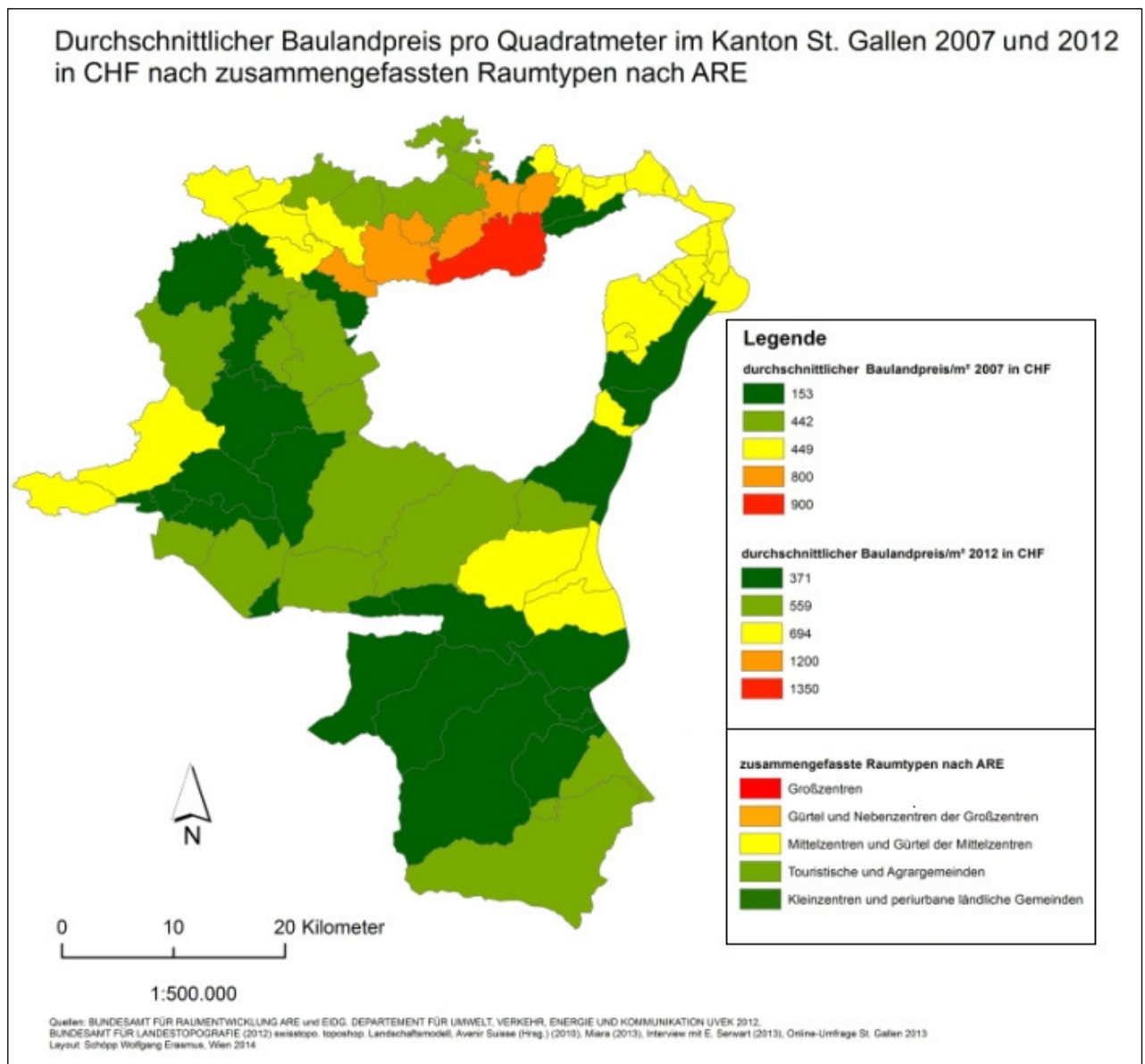
Im Kanton St. Gallen wurden zwischen 2007 und 2012 nach eigenen Berechnungen insgesamt **191,2 ha** Bauland neu eingezont – im Durchschnitt 31,9 ha pro Jahr. Nach MÜLLER-JENTSCH (2012a) werden jährlich circa 600 ha Neueinzonungen landesweit vorgenommen, obwohl nach der Teilrevision des RPG künftig mit weniger Neueinzonungen zu rechnen ist. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 6) Auf St. Gallen bezogen liegt der Anteil der jährlichen Neueinzonungen bei 5,3 Prozent. Von dem zwischen 2007 und 2012 neu eingezonten Bauland fallen im Kanton St. Gallen 35,5 Prozent (67,8 ha) auf Gemeinden im Gürtel der Mittelzentren und in den Mittelzentren (Gemeindetyp 3), gefolgt von 60 ha (31,4 Prozent) neu eingezonten Bauland in den Kleinzentren und periurbanen ländlichen Kommunen (Gemeindetyp 4).

Diese Zahlen relativieren sich jedoch, wenn man das durchschnittliche Ergebnis nach einzelnen Gemeinden aufgeschlüsselt analysiert. Hier ist wiederum die Stadt St. Gallen, als einziges urbanes Großzentrum mit 18,9 ha (2007 – 2012) bzw. 3,1 ha pro Jahr an erster Stelle. In den restlichen zusammengefassten Gemeindetypen schwanken die einzelnen kommunalen Neueinzonungsflächen zwischen 1,6 ha und 2,7 ha zwischen 2007 und 2012. Diese Werte verringern sich nochmals auf 0,26 ha bis 0,45 ha pro Gemeinde/Jahr, wenn man die jährliche durchschnittliche Neueinzonungsrate pro Kommune hernimmt. Gewiss gibt es unter den 76 Kommunen (außer der Stadt St. Gallen) welche, die im Schnitt mehr oder auch gar keine Neueinzonungen in diesem Zeitraum vorgenommen haben. Das kann dahingehend bestätigt werden, dass in den Analyseergebnissen des Online-Fragebogens (Frage 4 und 5) eine Bandbreite zwischen 0 ha und 10 ha von den befragten Kommunen als Antwort gegeben wurde. Laut den Ergebnissen von den 16 untersuchten Kommunen wurden hier im Schnitt 2,8 ha zwischen 2007 und 2012 (jährlich: 0,23 ha/Gemeinde) neu eingezont. Die Ergebnisse des Online-Fragebogens können daher mit jenen des Gesamtergebnisses der Berechnungen verglichen werden.

Resultate: Bodenpreise (2007 – 2012)

Die untersuchten und analysierten Bodenpreise im Kanton St. Gallen hatten im besagten Zeitraum einen enormen Zuwachs zu verzeichnen. Eine jährliche Preissteigerung pro Quadratmeter Bauland von über 35 Prozent in einzelnen Gemeinden ist keine Seltenheit. Dieser Fakt wird auch von TONI CRISTUZZI als ExpertInnenmeinung belegt: „[...] Seit 2007 erlebt der Rheintaler Immobilienmarkt einen markanten Höhenflug. Vor allem seit der Finanzkrise 2008 und wegen der in der Folge sehr tiefen und damit attraktiven Hypothekarzinsen ist der Anstieg der Baulandpreise besonders markant. Dies nicht nur an besten Lagen, sondern auch in mittleren Lagen.“ (MIARA 2013, S. 1) In der Regel schwanken die jährlichen Preissteigerungen zwischen 2007 und 2012 in den zusammengefassten Gemeindetypen zwischen 4,4 Prozent (touristische und Agrargemeinden) und 23,7 Prozent (Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden). Wohl ein Grund für den starken Anstieg in den ruralen, aber doch nicht weit von den Zentren entfernten Kommunen, liegt einerseits an der engen funktionalen Verflechtung der urbanen Verdichtungsräume im Kanton St. Gallen (vgl. KANTON ST. GALLEN 2003, S. 2.), andererseits spielen hier die (noch) günstigen, aber stark steigenden Bau-

landpreise, sowie die durch die Zersiedelung erzwungene steigende Mobilität und das Bevölkerungswachstum eine tragende Rolle. Weitere Beweggründe für die getätigten Siedlungsausweichmöglichkeiten in die umliegenden Ortschaften sind die kaum mehr leistbaren Bodenpreise in den Zentren, sodass Bauten am Dorfrand in einer Gemeinde zwar noch möglich sind. Vorschriften in der angrenzenden Gemeinde können jedoch restriktiv gegen die Siedlungsexpansion bzw. -konzentration dagegenwirken (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE 2003 S. 33-35) Für welche Siedlungspolitik oder -strategie sich eine Kommune schlussendlich entscheidet, ist von Fall zu Fall verschieden. Die Diskrepanz der räumlichen Trends und Probleme der Schweizer Siedlungsentwicklung wurde bereits im Kapitel 3.2 erörtert. Zu diesen zählt auch, dass die Bauten an Siedlungsrändern den notwendigen Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Schienen, Ver- und Entsorgungsdienste) bedingen und somit die Zerschneidung der Landschaft bzw. die Zersiedelung anhält. (vgl. SCHOSSLEITNER 2011, S. 146-148)



Karte 3: durchschnittliche Baulandpreise pro Quadratmeter in CHF im Kanton St. Gallen 2007 und 2012 nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DE-

PARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

Einen Rekordanstieg von Baulandpreisen (in gehobener und mittlerer Lage im Durchschnitt) von +379 Prozent in Rüthi (SG) und +202 Prozent in Au (SG) waren die großen statistischen Ausreißer in den eigenen Berechnungen. Pro Jahr spricht man hier von einer satten Preissteigerung von 63,2 Prozent (Rüthi) bzw. 33,7 Prozent (Au). Baulandpreiserückgänge bis 2012 wurden lediglich in Pfäfers mit -25 Prozent auf 150 Franken/m² erzielt. Inwieweit dieser starke Preisanstieg für die kommenden Jahre anhält, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht exakt berechnet werden. Fest steht, dass es zu weiteren Preissteigerungen in den St. Galler Gemeinden kommen wird, da laut Online-Umfrage (Frage 10) genau zwei Drittel eine steigende Baulandpreisentwicklung in ihren Kommunen bis 2018 erwarten. Je 13 Prozent der Gemeinden sprechen sogar von stark steigenden bzw. gleich bleibenden Baulandpreisniveau. Nur eine Gemeinde (6,7 Prozent) geht von sinkenden Bodenpreisen aus.

Resultate: potentiell generierte Mehrwerte (2007 – 2012)

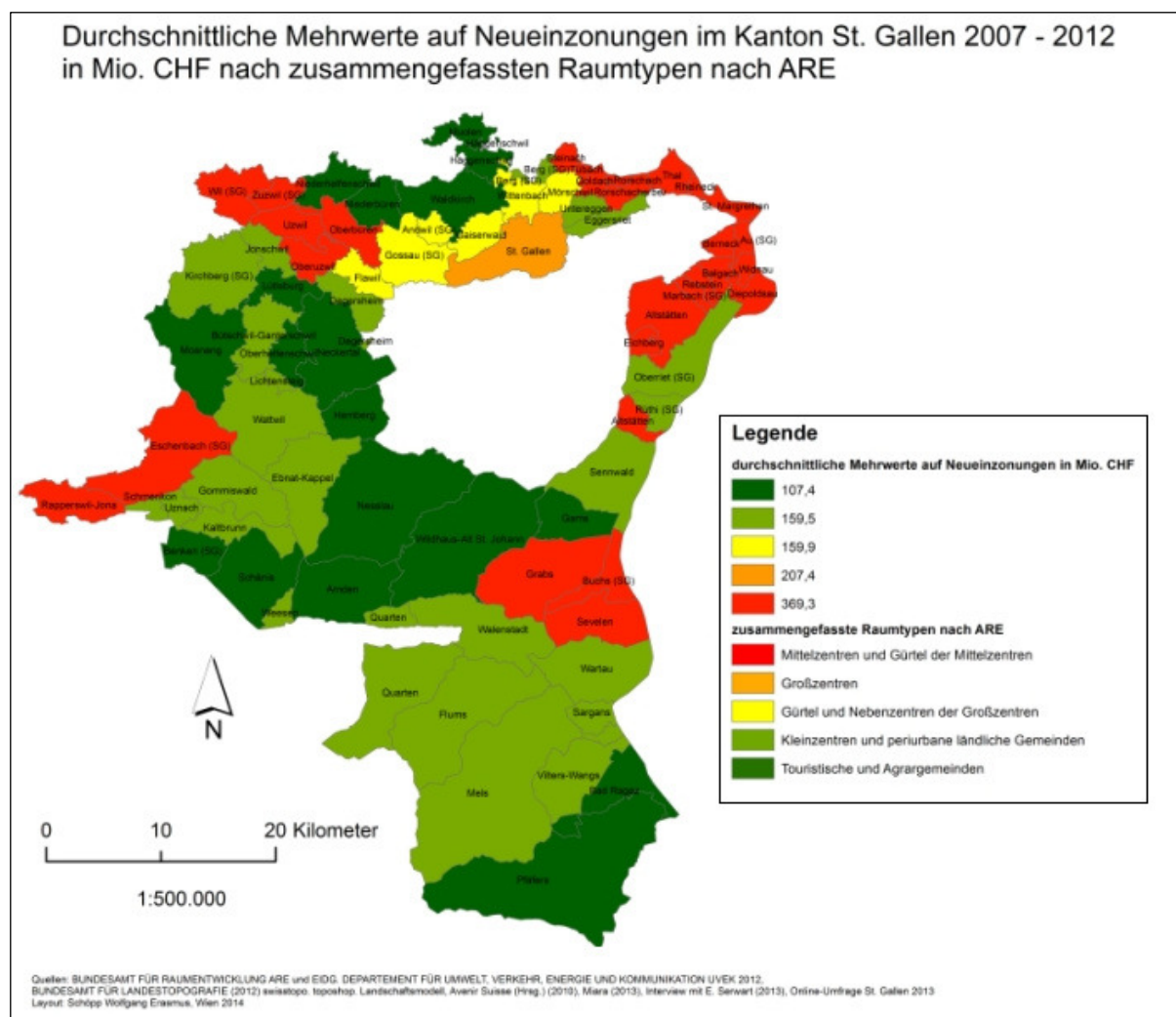
Tabelle 4: Mehrwertberechnung 2007 bis 2012 nach Gemeindetyp (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013); eigene Berechnungen und Darstellung)

Mehrwertberechnung von 2007 – 2012 auf Neueinzonungen					
Gemeindetyp-Nr.	Anzahl Gemeinden	Mehrwert 2007 – 2012 in CHF	Mehrwert pro Jahr in CHF	Mehrwert pro Jahr und Gemeinde in CHF	Ø Mehrwert/m ² pro Jahr und Gemeindetyp in CHF
1	1	207.428.017	34.571.336	34.571.336	186,4
2	6	159.862.474	26.643.746	4.440.624	27,9
3	27	369.289.267	61.548.211	2.279.563	3,4
4	25	159.479.105	26.579.851	1.063.194	1,8
5	18	107.392.434	17.898.739	994.374	3,4
77		1.003.451.297	167.241.883	43.349.092	222,9

Die hypothetischen, aber potentiell generierbaren Mehrwerte im Kanton St. Gallen belaufen sich nach Abzug des Wertes von Landwirtschaftsland (9,5 Mio. Franken) vom Verkehrswert (1,01 Mrd. Franken) auf etwa **eine Milliarde Franken**. Pro Jahr hätte somit im Kanton ein Mehrwert nur durch Neueinzonungen von mehr als **167,2 Mio. Franken** erzielt werden können. Der Hauptanteil des entstandenen Mehrwertes entfällt erneut auf die urbanen Großzentren St. Gallen (ca. 34,6 Mio. Franken/Jahr, insg. 207,4 Mio. Franken) und den Kommunen im Gemeindetyp 2 (Gürtel und Nebenzentren der Großzentren) mit einem Mehrwert von 26,6 Mio. Franken pro Gemeinde (insg. 159,8 Mio. Franken). Die geringsten Mehrwerte pro Gemeinde entstanden in den peripheren Kommunen der Gemeindetypen 4 (6,4 Mio. Franken) und 5 (6 Mio. Franken). Im kantonalen Durchschnitt erzielte jede der 77 Gemeinden einen (hypothetischen) Mehrwert von 13 Mio. Franken von 2007 bis 2012. Pro Jahr wäre dies ein Mehrwert pro Gemeinde von 2,2 Mio. Franken. Über diesen

Wert liegen natürlich jene Gemeinden, welche den Gemeindetypen 1-3 zugeordnet sind. Hier belaufen sich die jährlich erzielten Mehrwerte pro Kommune zwischen 2,3 Mio. Franken (Gemeindetyp 2) und 34,6 Mio. Franken (Gemeindetyp 1). Die Karten 1 Anhang und 2 Anhang (siehe: Anhang, S. 160-161) zeigen genauer den statistisch ermittelten, durchschnittlichen Mehrwert pro Quadratmeter, Jahr und Gemeinde(-typen) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 bis 2012 in Franken nach den zusammengefassten Raumtypen nach ARE. Die geringen Werte für die Gemeindetypen 2-5 erklären sich einerseits mit den niedrigeren Bodenpreisen und andererseits mit der hohen Anzahl an Gemeinden pro Raumtyp. Verglichen mit dem von MÜLLER-JENTSCH (2012a) für die Schweiz selbst sehr niedrig kalkulierten Mehrwert von 300 Franken pro Quadratmeter (bei einer 20%-Abschöpfung) (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 6) liegt jener über den Zeitraum 2007 bis 2012 errechnete jährliche Mehrwert pro Quadratmeter neu eingezontem Bauland im Kanton St. Gallen bei etwa 525 Franken (bei 30%-Abschöpfung) in einem akzeptablen Bereich. Der hohe durchschnittliche kantonale Baulandpreis pro Quadratmeter ist aufgrund der sehr hohen Mehrwert-einnahmen in der Stadt St. Gallen zustande gekommen, da in den anderen Gemeindetypen (2-5) durch geringere Nettoneueinzonungen und den tieferen Baulandpreisen deutlich weniger Mehrwerte geschaffen wurden. Zwar bleiben in Summe die erzielten Mehrwerte von über einer Milliarde Franken zwischen 2007 und 2012 gleich, doch ein genauerer Blick auf die durchschnittlichen Mehrwerte pro Quadratmeter Neubauland, Jahr und Gemeindetyp zeigt ein anderes Bild. (siehe: Tabelle 4, S. 87) Hier relativiert sich der summierte jährliche Nettomehrwert auf knapp 223 Franken, da in dieser Berechnung nach den einzelnen Gemeindetypen kalkuliert wurde.

MÜLLER-JENTSCH (2012a) geht ferner von einem Gesamtmehrwert in der Schweiz von jährlich 1,8 Mrd. Franken aus. (vgl. ebd.) Der rein rechnerische Anteil des Kantons St. Gallen würde demnach bei 9,3 Prozent liegen.



Karte 4: durchschnittliche Mehrwerte auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007-2012 in Mio. CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

Resultate: potenzielle Einnahmen der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen (2007 – 2012)

Im Kanton St. Gallen wurde zwischen 2007 und 2012 durch Neueinzonungen ein Mehrwert von 1,0 Mrd. Franken generiert. Jährlich kommt dies einem Mehrwert von etwa 167,2 Mio. Franken (siehe: Tabelle 4) gleich. Mit der ab 2015 kantonsweise geplanten Mehrwertabgabe kann ein Teil dieses Mehrwertes abgeschöpft werden. Bei einem Abgabesatz von 30 Prozent auf Neueinzonungen entspricht das für den Kanton St. Gallen ein für den Zeitraum 2007 bis 2012 errechnetes, durchschnittliches Einnahmepotential von mehr als **301 Mio. Franken**. Mit der Mehrwertabschöpfung konnten somit rein theoretisch circa **50,2 Mio. Franken** pro Jahr eingenommen werden. Im Gegensatz rechnet MÜLLER-JENTSCH (2012a) bei einem Abschöpfungsbetrag von 20% für die Schweiz mit jährlichen Einnahmen von etwa 360 Mio. Franken. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 6) (bei 30%: 540 Mio. Franken).

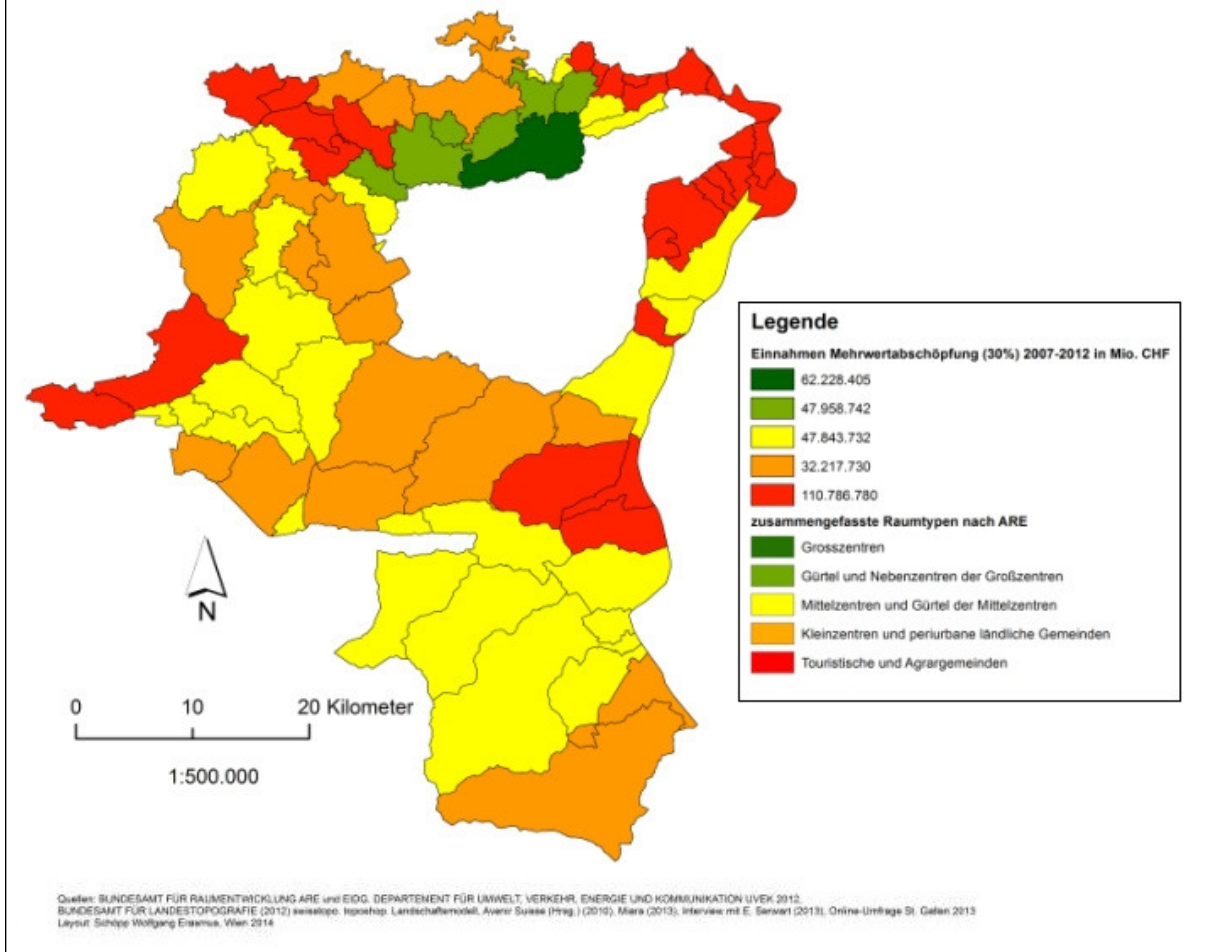
Auch hier würde St. Gallen gemessen an den jährlichen Einnahmen durch die Mehrwertabschöpfung von knapp 50,2 Mio. Franken einen landesweiten Anteil von 9,3 Prozent erzielen. Der Vergleich zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweiz beim Anteil der Neueinzonungen (5,3 Prozent) und den potentiellen Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bzw. den erzielten Mehrwerten (9,3 Prozent) hingegen, lässt auf ein höheres, über dem Schweizer Durchschnitt liegendes Baupreisniveau im Kanton St. Gallen schließen.

Tabelle 5: potentielle Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen von 2007 bis 2012 (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013); eigene Berechnungen und Darstellung)

Potentielle Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen von 2007 – 2012			
Gemeindetyp-Nr.	Gemeindetypen nach ARE (Zusammenfassung)	Mehrwert in CHF	MWA 30% von 2007 – 2012 in CHF
1	Großzentrum	207.428.017	62.228.405
2	Gürtel und Nebenzentren der Großzentren	159.862.474	47.958.742
3	Gürtel der Mittelzentren und Mittelzentren	369.289.267	110.786.780
4	Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden	159.479.105	47.843.732
5	touristische und Agrargemeinden	107.392.434	32.217.730
		1.003.451.297	301.035.389
MWA = Mehrwertabschöpfung, Abschöpfungssatz 30 %			

Der Autor möchte bei diesen erzielten Ergebnissen und Analysen nochmals darauf hinweisen, dass die tatsächlichen Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung für den Kanton St. Gallen noch höher liegen würden, da jene abzuschöpfenden Mehrwerte aus Um- und Aufzonungen (Abgabesatz in St. Gallen: 20%) nicht in die Berechnungen einbezogen werden konnten. Welcher (zweckgebunden) Verwendung diese potentiellen Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung zugewiesen werden und wie hoch dabei das potentielle Ausmaß für die Rückzonung bzw. Verschiebung vorhandener überdimensionierter Bauzonen im Kanton sein könnte, wird in den Kapitel 4.4.4 bzw. 4.4.5 genauer beleuchtet.

Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen
im Kanton St. Gallen 2007 - 2012
in Mio. CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE



Karte 5: Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007-2012 im Mio. CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

4.4.3 Effekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung

Die Mehrwertabgabe wird in der Schweizer Raumplanung, den Kommunen und vielen ExpertInnen hinsichtlich ihres Kosten/Nutzenfaktors kontrovers diskutiert. Viele sehen in ihr eine zusätzliche steuerliche Belastung von Eigentum, eine Beschneidung der kantonalen Kompetenz und eine zusätzliche Verteuerung von Bauland (siehe: Kapitel 3.5, S. 66) Genau gegensätzlicher Meinung sind die ExpertInnen des Think-Tanks AVENIR SUISSE. Diese orten Vorteile und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe bei einer geringeren Nachfrage nach neuem Bauland. Die Abschöpfung von Mehrwert könnte eine Reduzierung bei Neueinzonungen schaffen und so einen flächensparenden, haushälterischen Handlungs- und Haltungsakt mit der endlichen Ressource Boden fördern. Zusätzlich wird durch den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen die Frage der

Planungsgerechtigkeit erfüllt. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 92-94) Jedoch steht bereits so viel fest, dass laut Aussage von BUTTERLING (2013) das Instrument der Mehrwertabgabe als kein Allheilmittel in der Raumplanung zu verstehen ist, um das Ziel einer verdichtenden und flächensparenden Siedlungsentwicklung nach innen erreichen zu können. Denn die Mehrwertabgabe war nie explizit als ein Mittel zur Lenkung der Siedlungsentwicklung gedacht gewesen. (vgl. Interview mit M. BUTTERLING, 14.11.2013) Ähnliche Argumente findet auch TOBLER (2013), dass die Mehrwertabgabe nicht das einzige wirkungsvolle Instrument sei, eine flächensparende Entwicklung herbeizuführen. Die Gemeinden und auch der Kanton brauchen verschiedene Instrumentarien um die Siedlungsentwicklung nach innen lenken zu können. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Als eine sinnvolle Lösungsmaßnahme zur bodensparenden Entwicklung gelten jene „[zusätzlichen Abgaben, welche den Bodenflächenverbrauch standortabhängig direkt versteuern oder verbilligen. Zum Beispiel Flächennutzungssteuer, Siedlungs- und Wohnflächensteuer oder eine Versiegelungsabgabe.]“ (Interview mit M. BUTTERLING, 14.11.2013) Trotz dieser Meinungen darf man positive wie negative flächenwirksame Effekte der Mehrwertabgabe auf eine gesteuerte Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen nicht unerwähnt lassen, zumal ein Steuerungseffekt für eine verdichtende, bodensparende Siedlungsentwicklung nach innen mit einer Fristansetzung (Frist für Entrichtung nach Einzonung) erzielt werden könnte. Dies ist jedoch seit der RPG-Revision nicht mehr gesetzeskonform. (vgl. telefonisches Interview mit A. TOBLER, 21.11.2013) „[Meiner Meinung nach wäre eine Flexibilisierung der Abgabehöhe sicherlich nützlich. Es wird leider so kommen, dass alle Kantone einfach den Mindestsatz des Bundes übernehmen (größtenteils politisch motiviert). Als starke Befürworterin, finde ich, der Mindestsatz müsste höher sein. Leider stösst das vor allem auf politischen Widerstand. So hat man mit dem Mindestsatz einen Kompromiss. Es ist m.E. jedoch fraglich, wie viele Einnahmen damit generiert werden können, da die grosse Einzonungswelle bereits vorbei ist.]“ (schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Mit der Online-Umfrage war der Autor bemüht, die Einschätzung der Mehrwertabgabe aus Sicht der unmittelbar betroffenen kommunalen RaumplanungsexpertInnen zu erhalten, welche nun durch die verbindliche Gesetzesverordnung angewiesen sind, die Mehrwertabgabe umzusetzen. Auf die Frage (Frage 18) mit welchen sonstigen positiven und/oder negativen Effekten und Wirkungen durch die Mehrwertabgabe zu rechnen ist, wurde zwar nur zögerlich geantwortet, dafür umso treffsicherer. Folgend ein kurzer Auszug der wichtigsten Aussagen:

„[Mit der Mehrwertabgabe hätte die Stadt ein zusätzliches Steuerungsinstrument z.B. bei der Arealentwicklung mit privaten Investoren. Durch einen teilweisen Verzicht könnte z.B. im Gegenzug Wettbewerbe u.ä. eingefordert werden.]“ (Stadt Rapperswil-Jona)

„[Es ist mit langwierigen Rechtsstreitigkeiten zu rechnen, sei es bei Rückzonungen oder bei der Festlegung der massgebenden Verkehrswerte.]“ (Gemeinde Grabs)

„[Es ist mit heftigstem Widerstand der Landeigentümer zu rechnen, allenfalls gar mit langwierigen Gerichtsverfahren, vor allem im Falle von Auszonungen von Bauland, welches seit Jahren als solches bereits auch versteuert wurde.]“ (Gemeinde Gams)

„[Ich rechne, dass es eine weitere Steuereinnahme ist, wodurch Reichere eher die Chance haben ein Grundstück zu erhalten. Ich sehe das nicht unbedingt als gerecht an.]“ (Gemeinde Goldach)

„[In der Stadt Wil ist die Verfügbarkeit der eingezonten Flächen das grösserer Thema als die Mehrwertabgabe. Mit einer aktiven Bodenpolitik möchten wir ein gleichmässiges Wachstum fördern und “künstliche” preistreibende Angebotsengpässe verhindern.]“ (Stadt Wil)

Man erkennt auch hier in den einigen wenigen Meinungen auf kommunaler Ebene, dass die verordnete und verpflichtende Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton nicht von allen Seiten begrüßt wird. Sowohl positive als auch negative Auswirkungen durch das Instrument werden hier aufgezählt. (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) Ferner zeigt die Online-Umfrage (Frage 19) zur Einschätzung potentieller flächensparender Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe folgendes Bild. (siehe: Abbildung 7, S. 99) Zwar wird die Mehrwertabgabe als ein eher bürokratisches (3,7) Instrument mit hohem Verwaltungsaufwand (3,4) eingestuft, zu den Wirkungseffekten eines sparsamen Bodenverbrauchs jedoch wird sie mehrheitlich als baulandmobilisierend (3,6) und siedlungsentwicklungsfördernd (2,8) eingeschätzt. Dennoch erwarten die ExpertInnen auf kommunaler Ebene auch eine dadurch einhergehende, bodenpreissteigernde Wirkung (1,6) mit zusätzlichen Einnahmen (1,9) für die Gemeinden und Städte. (vgl. ebd.) Annähernd derselben Meinung sind die FachexpertInnen des kantonalen Raumplanungsamts. Zwar wirke die Mehrwertabgabe baulandmobilisierend, aber „[d]ie anstehende Wirkung kann quantitativ nicht beurteilt oder gemessen werden, da dazu die Grundlagen fehlen. Wie stark der mobilisierende Effekt sein kann, hängt einerseits von der konkreten Ausgestaltung ab. Neben der Höhe des Abgabesatzes ist der Zeitpunkt der Fälligkeit entscheidend. Die höchste Wirkung würde sich bei einer Fälligkeit bei Inkrafttreten der Planungsmassnahmen einstellen, [...] der Beginn der baulichen Nutzung wirkt weniger stark.“ (Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013)

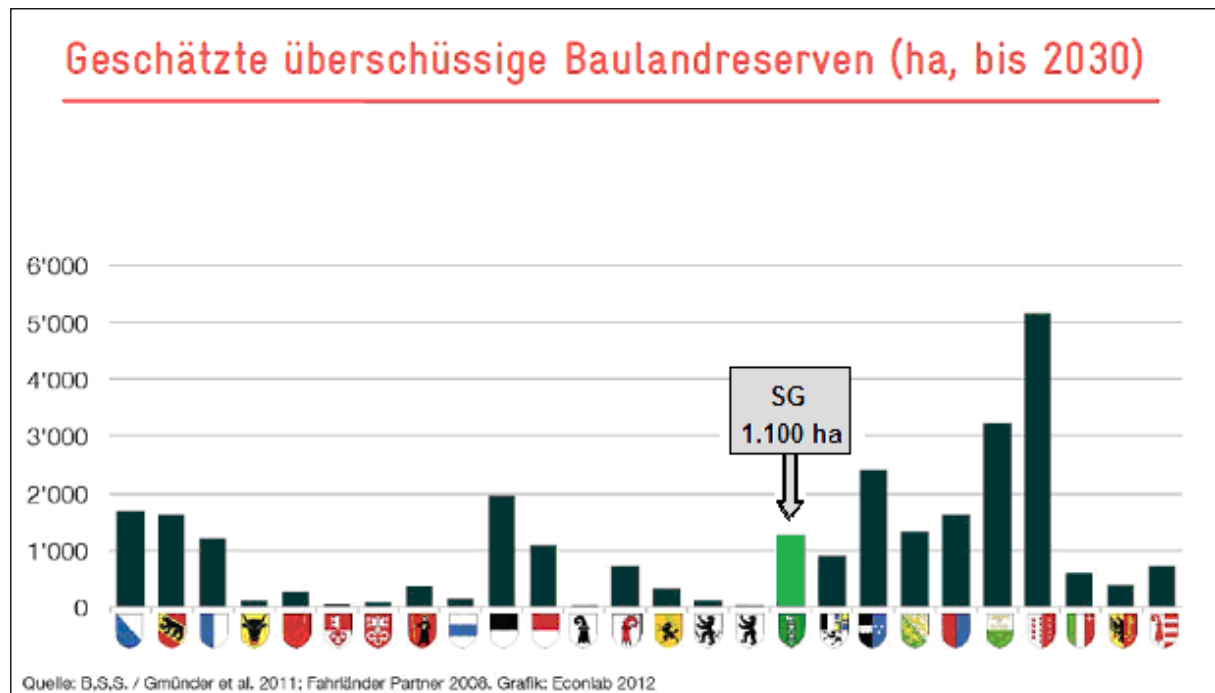
Inwieweit diese erwarteten bzw. erhofften Effekte in den Kommunen in Zukunft wirklich eintreten, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden. Die Zitate sagen jedoch noch nichts über den erwünschten, flächensparenden Effekt der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen aus. Auf die Frage wie die Kommunen die Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nach innen in ihrer Gemeinde zukünftig einschätzen (Frage 16), wurde aus den Daten der Online-Umfrage vom November/Dezember 2013 Folgendes analysiert. Mehr als die Hälfte (62,5 Prozent) der befragten Gemeinden und Städte sehen zukünftig weder einen positiven noch einen negativen Steuerungseffekt der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nach innen. Immerhin 25 Prozent sehen eine positive Wir-

kung auf die kommunale Siedlungsentwicklung, 12,5 Prozent sind gar sehr positiv gestimmt. Ein (stark) negativer Effekt der Mehrwertabgabe wird nicht einmal genannt. (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) Daraus lässt sich wohl schließen, dass sich die befragten Gemeinden im Kanton (noch) nicht über die potentiellen, räumlichen Wirkungen und Effekte der Mehrwertabgabe auf die zukünftige Siedlungsentwicklung im Klaren sind.

4.4.4 Ausmaß der Rückzonungen und Verschiebung vorhandener Bauzonen

Um die Nachfrage und das Wachstum in die Zentren zu lenken, müssen zunächst die fehlplazierten und überdimensionierten Bauzonenreserven verkleinert werden. Denn eine gute Infrastrukturerschließung und dichtes Bauen ist nur in zentralen Lagen von ökonomischen und ökologischen Vorteil. Auf die Frage (Frage 13) wie die Kommunen die Steuerungswirkung oder -effekte der Mehrwertabgabe hinsichtlich des Potentials zur Rückzonung und Verschiebung zu großer Bauzonen in der Gemeinde/Stadt einschätzen, kam der Autor ebenfalls zu ähnlichen Antworten wie zuvor erwähnt. Generell verfügen 45,5 Prozent der Kommunen in St. Gallen über genügend (potentielles) Bauland, um die zukünftige Nachfrage decken zu können. Hingegen kämpft die Mehrheit (58,33 Prozent) der antwortenden Gemeinden mit Baulandknappheit. Aufgrund dieser überwiegenden Baulandknappheit erwarten auch exakt 50 Prozent gar keine Effekte auf ein mögliches Rückzonungs- bzw. Verschiebungspotential von überdimensionierten Bauzonen, welches durch die Teileinnahmen aus der Mehrwertabgabe finanziert werden sollte (Frage 17), da „[D]urch die starke Nachfrage und dem rarem Bauland wird so oder so jeder Preis bezahlt.“ (Gemeinde Goldach) (ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) Dass es daher nicht in allen Kommunen im Kanton St. Gallen zu Rückzonungen bzw. zu dem von einigen ExpertInnen (MÜLLER-JENTSCH, BÜHLMANN und PERREGAUX DUPASQUIER) vorgebrachten und wirkungsvollen Lösungsvorschlag zur Redimensionierung der Bauzonen durch die (Teil-)Einnahmen der Mehrwertabgabe kommen wird, versteht sich von selbst.

Denn betrachtet man das Bild der geschätzten überschüssigen Baulandreserven in der Gesamtschweiz, so erkennt man vor allem eine Konzentration dieser Flächen in den großen Gebirgskantonen in der Westschweiz (Wallis und Waadt). Doch auch der Kanton St. Gallen verfügt über eine nicht zu vernachlässigbare, überschüssige Flächenreserve, welche bis 2030 circa 1.100 ha einnehmen wird. Gerade diese Fehlallokation der Bauzonen gilt als das größte ökonomische Problem und Altlast der Schweizer Raumplanung, bei welcher Baulandangebot und -nachfrage räumlich auseinanderklaffen. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 2-5) Wie hoch die aktuellen überschüssigen Baulandreserven im Kanton St. Gallen liegen, konnte im Forschungsverlauf aufgrund der fehlenden Datenlage, den großteils nicht vorhandenen überdimensionierten Bauzonen in den Kommunen (Frage 15, nur 20 Prozent der Kommunen) und der unzureichenden Beantwortung des Online-Fragebogens nicht genau eruiert werden.



Eine genaue Ermittlung des potentiellen Ausmaßes der Rückzonungen und Verschiebung vorhandener Bauzonen (wie der Mehrwertabschöpfung insgesamt) im Kanton St. Gallen von 2007 bis 2012 wird zusätzlich durch das Problem der zeitlichen Verzögerung erschwert. Denn die Mehrwertabgabe gilt nur für Flächen, welche zukünftig neu eingezont werden, die substantiellen Geldmittel für Rückzonungen fließen erst in circa zehn Jahren und müssen ebenfalls nicht ausschliesslich für Rückzonungen Verwendung finden. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013)

Immerhin 20 Prozent der Gemeinden, welche die Umfrage beantwortet haben (Frage 17), gehen von einer positiven Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe auf das Rückzonungspotential von zu großen Bauzonen aus. Wohl ein bedeutender Grund für die hohe Weder-Noch-Einschätzung der Kommunen liegt wohl daran, dass es in 80 Prozent der befragten Gemeinden und Städte keine überflüssigen Bauzonen bzw. zu groß dimensionierte Bauzonen in schlechter Lage aktuell gibt, welche rückgezont werden müssten. Ob es dabei einen Zusammenhang zwischen Gemeinden mit zu großen Bauzonen und der Gemeindetypologie nach ARE geht, wurde ebenfalls untersucht. In der Regel befinden sich in der Schweiz die überdimensionierten Bauzonen oft in peripheren Lagen bzw. Gemeinden. Dass dies auch für die periurbanen, ländlich geprägten bzw. Agrargemeinden (Gemeindetyp ARE 7 und 8) zutrifft, muss widerlegt werden. Auch in diesen ruralen Kommunen sowie in den Gürtelgemeinden der Mittelzentren (Gemeindetyp ARE 5) gibt es keine potentiellen Bauzonen für eine Rückzonung. Ebenfalls 20 Prozent der Kommunen verfügen über zu groß dimensionierte Bauzonen in schlechter Lage, welche aktuell rückgezont werden müssten (Frage 15). Diese betroffenen Gemeinden (20 Prozent) sehen jedoch in der Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe auf das Rückzonungspotential dieser Flächen (Frage 17) einen negativen Einfluss. (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) Hinzu kommt, dass der Kanton St. Gallen zwar über recht umfangreiche Instrumentarien zur Siedlungsbegrenzung verfügt, jedoch werden konkrete Lösungsan-

sätze zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen zurzeit noch nicht ergriffen. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 95)

In der Schweiz gibt es aktuell unüberbaute Bauzonen für ein bis zwei Mio. zusätzliche EinwohnerInnen, aber ein großer Teil dieser Bauzonen liegt in peripheren, schlecht erschlossenen Lagen, während Bauzonen in zentralen Lagen knapp sind. „[Angesichts dieser Fehlallokation wäre eine räumliche „Verschiebung“ der Reserven wünschenswert. Der sinnvollste Mechanismus hierfür wäre eine Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen in zentraler Lage, die für die Kompensation der Eigentümer bei Rückzonung von Bauzone in peripheren Lagen verwendet wird. Aufgrund des Preisgefälles zwischen zentralen und peripheren Lagen könnte schon eine Abschöpfungsquote von 20% (wie vom Gesetz mindestens vorgesehen) für eine 1:1 Kompensation ausreichen.]“ (Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013) Eine solche Verschiebung wäre auch aus ökonomischen Gründen wünschenswert, denn die infrastrukturellen Folgekosten der Bebauung schlecht erschlossener, (und aufgrund des Überangebots häufig besonders billigen) peripheren Baulands für die öffentliche Hand und damit für die Allgemeinheit sind hoch. Dies kann man auch als eine Form von externen Kosten betrachten. (vgl. ebd.)

„[Diejenigen Gemeinden, die immer sauber geplant haben, haben eine Vorreiterrolle. Es sind zum heutigen Zeitpunkt Altlasten zu beheben von denjenigen Gemeinden, die wahllos eingezont haben. Auf diese kommt nun ein grosses Stück Arbeit zu. Wenn sie die nun nötigen Auszonungen nicht selber finanzieren können, ist es eigentlich ihr eigenes Problem. Aber da es Interesse aller ist, die weitere Zersiedlung zu verhindern, wird den Gemeinden wohl oder übel ein Teil der Auszonung finanziert. Die Gemeinden erhalten ja faktisch nicht das Geld, sondern sie werden bei der Finanzierung der Auszonungen unterstützt.]“ (schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) Eine Aufteilung der Einnahmen durch die Mehrwertabgabe (je 50 Prozent Kanton und Kommune) sei in diesem Sinne keine schlechte Idee, da die Gemeinden mit der Hälfte der Einnahmen in eigene raumplanerische Maßnahmen investieren können. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Um das Problem der überdimensionierten Baulandflächen in der Schweiz und speziell im Kanton St. Gallen in den Griff zu bekommen, empfiehlt MÜLLER-JENTSCH (2013a) ein dreistufiges Finanzierungsmodell für Rückzonungen, bei welchem zunächst ein innerkantonaler Bauzonenabtausch zwischen den Gemeinden mit überschüssigen Bauzonen vorgenommen wird. Danach werden die Rückzonungen der noch vorhandenen Netto-Bauzonenüberschüsse der Gemeinden zu zwei Drittel durch den Kanton finanziert, da dieser ebenfalls als Verursacher der vergangenen Versäumnisse gilt. Zuletzt übernimmt der Bund mittels Zuschüsse für den Überhang ein Drittel der verbliebenen Kosten, da dieser mitunter ebenfalls mitverantwortlich für die auszonungsfreudige Raumplanungspolitik der vergangenen Jahrzehnte war. (siehe: Kapitel 3.3) (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231) Der Wirkungs- und Umsetzungsmöglichkeit dieses Vorschlages jedoch entgegnet TOBLER (2013) wie folgt. Ein innerkantonaler Ausgleichsmechanismus sei zwar ein sehr ambitioniertes Anlie-

gen, aber damit könnte keine Planungsgerechtigkeit zwischen den Parteien hergestellt werden. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Laut einer Schätzung aus der B,S,S-Studie könnten somit aber bis 2030 die Rückzonungen von circa 36 Prozent der überschüssigen Baulandflächen refinanziert werden. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 10) Für St. Gallen entsprechen diese Werte etwa **396 ha** rückgezonte, übergroße Baulandflächen. Jedoch muss bei all den soeben analysierten Erkenntnissen festgehalten werden, dass es sich erstens um die persönlichen Einschätzungen der Befragten handelt, sowie die unterschiedlichen topografischen, geographischen und raumplanerischen Gegebenheiten (Lage, Baulandgröße, Verfügbarkeit etc.) der einzelnen Kommunen berücksichtigt werden müssten, um hier flächenhaft, für den gesamten Kanton St. Gallen valide Aussagen treffen zu können.

4.4.5 Verwendung der Einnahmen durch die Mehrwertabgabe

MÜLLER-JENTSCH (2010) fordert in seinem Artikel „Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung“, dass der Mehrwertabgabe „[vielmehr eine strategische Steuerungsfunktion innerhalb der Raumplanung zuwiesen werden sollte.]“ (MÜLLER-JENTSCH 2010, S. 63) Dafür wäre eine strenge zweckgebundene Erhebung in einem Raumplanungsfonds, wie im Kanton Neuenburg bspw. für die Finanzierung von Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen, von Bedeutung. (siehe: Kapitel 3.4.4) Eine faire Aufteilung der Mittel zwischen Kanton und Gemeinden und zwischen den einzelnen Gemeinden, wird daher gefordert. (vgl. STRAUSS-GALLMANN 2013, S. 9) – eine Art innerkantonalen Ausgleichsmechanismus. Wie die ab voraussichtlich 2015 fließenden Geldmittel im Kanton verwaltet und in welcher Verwendung zugeführt werden, ist laut LENHERR (2013) bis anhin nicht beziffert. Die Ertragshoheit liege beim Kanton und den Kommunen und die endgültige Aufteilung ist noch offen. Die Einnahmen werden wohl größtenteils zweckgebunden für die Deckung raumplanerischer Maßnahmen, insbesondere für Auszonungen, Verwendung finden. (vgl. Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013)

Um einen konkreteren Einblick in die potentiellen Verwendungsmöglichkeiten der einzelnen Kommunen zu erhalten, wurde im Zuge des Online-Fragebogens (Frage 14) ermittelt. Die mit Mehrfachnennungen auswählbaren acht Antwortmöglichkeiten ergeben sich aus den bis dato in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg getroffenen Verwendungszwecken aus den (Teil-)Einnahmen der Mehrwertabschöpfung. Ob diese von den Kommunen ab 2015 auch tatsächlich der derzeitigen Bestimmung der Zweckwidmung folgen werden, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht vorausgesagt werden. Fest steht, dass die Mehrheit der Gemeinden ebenfalls, wie von LENHERR (2013) vorgebracht, die Mittel aus der Mehrwertabgabe hauptsächlich für Entschädigungszahlungen (Auszonungen) bzw. in unterschiedliche Infrastrukturprojekte investieren wird.

Tabelle 6: voraussichtlicher Verwendungszweck der Einnahmemittel durch die geplante Mehrwertabgabe ab 2015 (Mehrfachnennungen) (Quelle: ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013, eigene Berechnung und Darstellung)

kommunale Infrastrukturprojekte	18 Prozent
kommunale Wohnbauprojekte	9 Prozent
soziale Wohnbauprojekte	18 Prozent
Rückzonungen überdimensionierten Bauzonen	9 Prozent
Entschädigungszahlungen (Auszonungen)	27 Prozent
Subventionszahlungen an Landwirte für Bodenkäufe	-
Renovierungsmaßnahmen	-
sonstige	18 Prozent (bspw. Projektentwicklungen mit privaten InvestorInnen)
(n=11 Antwortnennungen)	

Ein Kritikpunkt von Seiten der VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG (VLP-ASPAN) richtet sich an die Finanzierbarkeit der neuen Bestimmungen an Entschädigungsforderungen für die Redimensionierung der zu großen Bauzonenflächen. Mit einer zwingenden Abgabesatz von mindestens 20 Prozent der durch Planungsmaßnahmen entstandenen Mehrwerte auf Neu- und Aufzonungen könne nur ein Teil der zu erhofften Entschädigungszahlungen für die notwendigen Auszonungen finanziert werden. (vgl. SCHNEEBERGER 2013) Wie sich diese tatsächlichen Entschädigungsforderungen für die rückgezonten Bauzonen im Kanton St. Gallen einstellen werden, kann wohl erst einige Jahre nach 2015 festgestellt werden, wenn bis dahin die ersten konkreten Rückzonungen durchgeführt wurden.

4.5 Wirkungs- und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung

Um die Einstellung und Meinungen zur Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene zu untersuchen und einen Vergleich mit jenen der kantonalen Seite anstellen zu können, wurde mittels der Online-Umfrage erhoben und mithilfe der Semantischen Differential Technik analysiert und graphisch aufgearbeitet. Die Semantische Differential Technik ist eine Methode zur Analyse und Beurteilung von Begriffen, Vorstellungen und Gegenständen, wie diese von den Menschen in ihrer persönlichen Bedeutung empfunden werden. Diese Messverfahren der empirischen Sozialforschung wurde von OSGOOD (1952) und HOFSTÄTTER (1955) entwickelt und ist im deutschen Sprachgebrauch auch unter der Bezeichnung „Eindrucksdifferential“ oder „Polaritätsprofil“ bekannt. Die persönliche Einschätzung zur Mehrwertabgabe wurde in Form von mehreren, verschiedenen bipolaren Eigenschaftsbegriffen auf einer fünfstufigen Ratingskala abgegeben. (vgl. SCHÄFER 1983, S. 154) Ziel dieser Befragung war es, einen Einblick in die örtliche Raumplanung der Kommunen zu erhalten, sowie (mögliche) unterschiedliche Vorstellungen der Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene mit den bekannten, vorgelegten (positiven) Eigenschaften auf kantonaler Seite und den ExpertInnenmeinungen gegenüberstellen zu können. Die SD-Technik wurde sowohl von den Kommunen in St. Gallen (16) als auch von jenen im Bundesland Salzburg (54) angewandt und zur Analyse der Mehrwertabgabe-Einschätzungen gemeinsam diametral verglichen. (siehe: Abbildungen 7, 9 und 10)

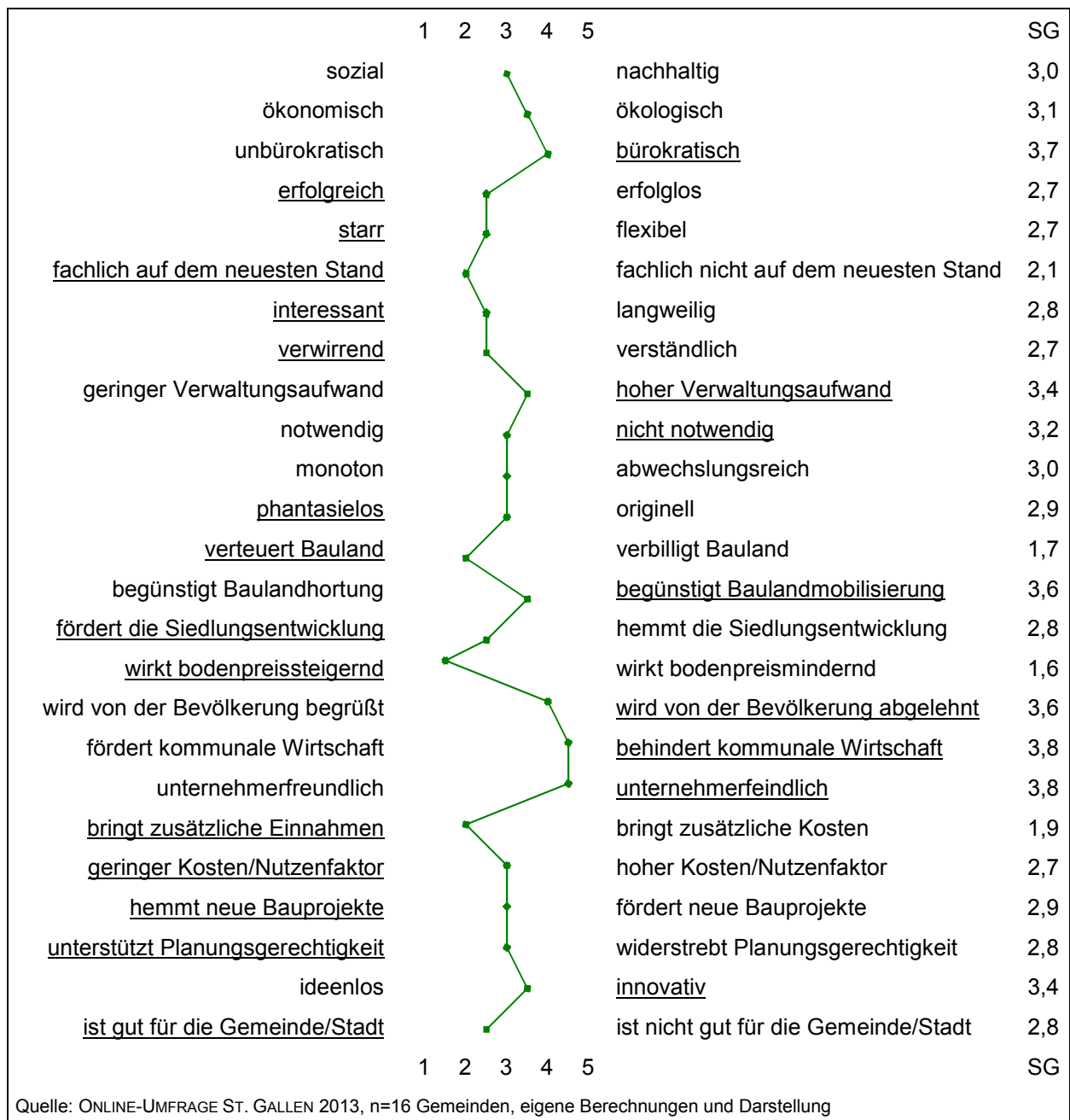


Abbildung 7: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in St. Gallen (Quelle: ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013, eigene Berechnungen und Darstellung)

Die Kommunen im Kanton St. Gallen sehen die Mehrwertabgabe als ein effektives Instrument zur Baulandmobilisierung (3,6). Laut PERREGAUX DUPASQUIER (2013) kann das Problem der Baulandhortung mithilfe der Mehrwertabgabe nur im geringen Umfang gelöst werden. Das Schweizer Volk hat im Frühjahr 2013 einer ziemlich wichtigen Gesetzesänderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung zugestimmt. Diese verlangt, wie bekannt, eine Gesetzesänderung auf kantonaler Stufe: alle Kantone müssen neu eine Mehrwertabgaberegulierung einführen. „[Die minimale Bundesregelung verlangt aber, dass die Abgabe erst ab Bau oder Veräusserung fällig wird. Dadurch ist die Mehrwertabgabe in der Schweiz klar kein Mittel gegen die Baulandhortung mehr!]“ (Interview C. PERREGAUX DUPASQUIER, 15.11.2013) Auch in Kantonsmonitoring von 2010 zeigen die Ergebnisse, dass der Kanton St. Gallen im Vergleich zu anderen Kantonen zurzeit noch über keine ausreichenden Instrumente zur Baulandmobilisierung verfügt. Lediglich eine aktuelle und flächendeckende

Erfassung der Baulandreserven werde vorgenommen. (vgl. AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 110) Die Schweizer Kantone kennen andere Mittel und Instrumente um gegen die Baulandhortung vorzugehen oder um die Baulandverflüssigung voranzutreiben. Diese reichen von automatischen Auszonungen (Kanton Appenzell-Ausserrhoden), bedingten bzw. befristeten Einzonungen (Kantone Aargau und Freiburg) bis hin zur Verkehrsbesteuerung unüberbauter Grundstücke und Gesetze über industrielle Entwicklungszonen (Loi générale sur les zones de développement industriel LGZDI – Kanton Genf). Für den Kanton St. Gallen soll die Baulandhortung durch die Schaffung von Entwicklungszonen (Art. 17 ff. des Gesetzesentwurfs) eingedämmt werden. Die Gemeinden sollen damit unternutzte oder sich in Umstrukturierung befindende Areale besser nutzen, um an gut geeigneten und strategisch bedeutenden Standorten qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen zu erzielen. (vgl. Interview mit L. BÜHLMANN und C. PERREGAUX DUPASQUIER, 15.11.2013)

Dieser Meinung gegenüber, dass die Mehrwertabgabe kein passendes Mittel gegen die Baulandhortung ist, steht jene von STRAUSS-GALLMANN (2013), Kantonsplaner im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation in St. Gallen. Die Mehrwertabgabe sei in St. Gallen bereits längst fällig, um die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland anzukurbeln, sowie die Einnahmen für Entschädigungszahlungen bei Bauzonenredimensionierungen verwenden zu können. Denn auf den Kanton und die Gemeinden kommen schwierige, zu bewältigende Aufgaben, wie Innenverdichtung oder Siedlungserneuerung zu, für welche städtebauliche Konzepte erstellt werden müssen. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe sollte laut STRAUSS-GALLMANN (2013) bereits bei der Zonierung erfolgen, damit die Mehrwertabgabe als ein effektives Instrument gegen die Baulandhortung wirken kann. Aus der Sicht der kontrovers diskutierten Vernehmlassung von 2012 wäre der Zeitpunkt der Fälligkeit erst bei der Veräusserung oder beim Beginn der baulichen Nutzung vorgesehen – also zu einem späteren Zeitpunkt. (vgl. STRAUSS-GALLMANN 2013, S. 6-10) Zwar erhofft sich auch FAHRLÄNDER (2013) eine Verflüssigung des Baulandes, falls die Abgaben sofort fällig werden und genügend hoch sind. (vgl. Interview mit S. FAHRLÄNDER, 30.12.2013) Hier erkennt man, dass aus ExpertInnensicht es wichtig ist, den Zeitpunkt der Fälligkeit laut der Vernehmlassung von 2012 nochmals zu überdenken bzw. diesen in den kantonalen Planungs- und Zonierungsschritten bereits sehr früh anzusetzen. Dadurch erhoffe man sich messbare Wirkungs- und Lenkungseffekte auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung, „[weil für die öffentliche Hand ein Anreiz entsteht, Aufzonungen vorzunehmen.]“ (Interview mit S. FAHRLÄNDER, 30.12.2013)

Nicht nur die befragten Kommunen schätzen die Mehrwertabgabe als begünstigendes Mittel zur Baulandmobilisierung ein (Wert 3,6 – siehe: Abbildung 7, S. 99). Diese Einschätzung wird auch von ExpertInnenebene gestützt, mit der Eingrenzung, dass die Mehrwertabgabe nur ein Mittel für Baulandverflüssigung sei. „[...] Wenn mit einer Unterschrift von mir über Nacht ein m² von Fr. 10.- auf Fr. 500.- (eigene Anmerkung: Kanton St. Gallen ab CHF 80.- bis über CHF 2.000.-/m²) wert ist, liegt keine Leistung des Eigentümers dahinter.]“ (STRAUSS-GALLMANN 2013, S. 9) Auch die Kritik der Ungleichbehandlung unter den Gemeinden wird beklagt, denn Auszonungen finden nicht im-

mer in derselben Kommune statt, wie Neueinzonungen, obwohl aus kommunaler Sicht die Planungsgerechtigkeit durch die Mehrwertabgabe eher unterstützt wird, als es ihr widerstrebt (2,8).

Bei genauerer Betrachtung der bipolaren Eigenschaftspaare (mit Ausnahme der ersten beiden neutral bzw. unparteiisch zu bewertenden Begriffspaare sozial/nachhaltig und ökonomisch/ökologisch) der Abbildung 7 überwiegt zusammengefasst eine leicht negative Ansicht der Mehrwertabgabe in den Kommunen des Kantons St. Gallen. Man darf jedoch von der (subjektiven) Eigenschaftseinschätzung eines Raumplanungsinstruments nicht auf dessen räumliche positive wie negative Lenkungseffekte einer erhofften flächensparenden Siedlungsentwicklung ausgehen. Dieses Untersuchungswerkzeug dient ausschließlich der Gewinnung von Eindrücken und Werteinschätzungen der Mehrwertabgabe aus Sicht der örtlichen Raumplanungsverantwortlichen.

Insgesamt stehen einer negativen Haltung von 13 Begriffen nur neun überwiegend positive Begriffseinschätzungen gegenüber. Besonders positiv Werte werden bei der Erzielung zusätzlicher Einnahmen (1,9) und die baulandmobilisierende Wirkung (3,6) durch die Mehrwertabgabe abgegeben, obwohl zugleich die Mehrheit der Kommunen einen eher geringen Kosten-Nutzen-Faktor (2,7) erwartet. Kritisch werden zudem die unternehmensfeindlichen (3,8) und die kommunale Wirtschaft hemmenden Effekte (3,8) des eher bürokratisch eingestuftes Instruments (3,7) befürchtet. Entgegen der ExpertInnenmeinungen, dass das Instrument der Mehrwertabgabe zu keinen höheren Baulandpreisen führt, da die jährlichen Neueinzonungen von Bauland nur etwa zwei Prozent der vorhandenen Baulandreserven ausmacht (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013) und in St. Gallen von 2007 bis 2012 im Durchschnitt circa 1,32 Prozent (31,9 ha/Jahr), steht eine großteils konträre Meinungshaltungen der Kommunen aus der Online-Umfrageergebnissen gegenüber. Unterstrichen bzw. bestätigt wird der „befürchtete“ bodenpreissteigernde Effekt (1,6) durch die zweite, ähnliche Begriffseinschätzung einer baulandverteuernden Auswirkung (1,7) der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen. (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) Von ExpertInnenseite wird der boden- bzw. letztendlich der immobilienpreissteigernde Effekt des Instruments vehement entgegnet. Denn laut FÄHRLÄNDER (2013) werde „[...] Bauland [...] sowieso zum Marktpreis verkauft, es findet einfach eine Umverteilung statt. Falls die Abgabe tatsächlich zu einer Reduktion der Baulandhortung führt, könnte das steigende Angebot sogar zu sinkenden Preisen führen.“ (Interview mit S. FAHRLÄNDER, 30.12.2013) Ob es tatsächlich zu sinkenden Baulandpreisen durch die Angebotssteigerung führen wird, ist aus Autorensicht eher kritisch zu betrachten, da 66,7 Prozent der befragten Kommunen in den kommenden Jahren (bis 2018) nach eigenen Angaben so und so von steigenden Baulandpreisen ausgehen (Frage 10). Somit erscheint einerseits eine alleinige Zurechnung der Mehrwertabgabe als Hauptgrund für die erwarteten Preissteigerungen als nicht gerechtfertigt, andererseits werde trotz potentieller Ausweitung des Baulandangebotes es zu keiner Preisminderung kommen, da mit einer stärkeren, anhaltenden Nachfrage zu rechnen ist.

Zumal es nach MÜLLER-JENTSCH (2012a) durch eine Teilabschöpfung (30 Prozent) bei Neueinzonungen kein Effekt auf die Einzonungsbereitschaft und das Baulandangebot zu erwarten ist, da

diese die erwartete Rente der VerkäuferInnen reduziere, kann ein möglicher Preiseffekt nur über den Einfluss auf die Baulandhortung erzielt werden. Dass die Schweizer RPG-Teilrevision die Kantone zu Planungsmaßnahmen gegen die Baulandhortung verpflichtet hat, wirkt einem möglichen negativen Anreizeffekt der Mehrwertabgabe entgegen. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012, S. 9)

Ein weiteres Argument für eine lenkende Wirkung der Mehrwertabgabe wäre nach MÜLLER-JENTSCH (2013) folgende: Aufgrund der großen (weitgehend steuerfreien) Renten gibt es einen starken Anreiz für GrundstückseigentümerInnen auf Gemeindeebene auf Einzonungen hinzuwirken. Einige PolitikerInnen, insbesondere in kleinen Gemeinden, können sich diesem Druck oft nicht entziehen bzw. nutzen die Verteilung von Einzonungsrenten, um sich politische Zustimmung zu „erkaufen“. Je mehr von der Rente abgeschöpft wird, desto geringer wäre der Anreiz für Einzonungen und desto haushälterischer ist der Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013) Für einen inhaltlichen, juristischen Anpassungsbedarf im Art. 5 RPG (Mehrwertabgabe) setzt sich auch TOBLER (2013) ein, um dem Instrument der Mehrwertabgabe einen Steuerungseffekt für eine verdichtende, bodensparende Siedlungsentwicklung (nach innen) verleihen zu können. Das Bundesgericht hat zwar entschieden, dass bis zu 60 Prozent abgeschöpft werden können. Wenn die Gemeinden wirklich das Geld brauchen, um die Auszonungen zu finanzieren, sollten die Einnahmen dementsprechend höher sein. Es müsse den Gemeinden unbedingt aufgezeigt werden, dass ein höherer Prozentsatz in ihrem Interesse sei. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) „[Eine Anpassung ist [...] auf jeden Fall erwünscht. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist zwingend, da die Bevölkerung immer weiter wächst und zudem noch mehr Platz pro Person genutzt wird. Es müssten unbedingt Anreize geschaffen werden, dass Grundeigentümer ihren Boden an guten Lagen bebauen lassen und nicht weiter in periphere Lagen eingezont werden muss.]“ (schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013)

Verdeutlicht man sich noch mal die Einschätzungen der Kommunen im Online-Fragebogen (Frage 16) zur Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung (Anmerkung: 62,5 Prozent der befragten Gemeinden und Städte sehen zukünftig weder einen positiven noch einen negativen Steuerungseffekt; 25 Prozent sehen eine positive Wirkung und nur 12,5 Prozent sind gar sehr positiv gestimmt) (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) und setzt sie jener hohen Erwartungshaltung der ExpertInnen gegenüber, so erkennt man gewisse Diskrepanzen – sowohl zwischen den kommunalen RaumplanerInnen und den ExpertInnen, als auch der kantonalen Raumplanung und den externen ExpertInnen. Die kommunale Raumplanung erwartet von der Mehrwertabgabe grundsätzlich keine bis nur sehr wenige Lenkungseffekte in der Flächenentwicklung. (vgl. ebd.) Von Seiten der kantonalen RaumplanungsexpertInnen kann die anstehende Wirkung aufgrund der noch fehlenden Datengrundlagen nicht quantitativ beurteilt werden. Ein starker (erhoffter) mobilisierender Effekt hänge von der konkreten inhaltlichen und zeitlichen Instrumentenausgestaltung ab (vgl. Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013), obwohl auch Fachleute vom Bund (BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE) in der Mehrwertabgabe prinzipiell

kein Mittel zur Lenkung der Siedlungsentwicklung sehen, da diese richtigerweise als solches ursprünglich nie gedacht war. (vgl. Interview mit M. BUTTERLING, 14.11.2013)

Doch gerade darin lag dem Autor der Anreiz, in dieser Masterarbeit den Fokus auf die potentiellen Effekte einer flächensparende Siedlungsentwicklung durch ein innovatives und steuerndes Raumplanungsinstrument, wie der Mehrwertabgabe, zu legen. Im Laufe des Forschungsprozesses konnte diese flächensparenden Steuerungswirkungen erst nach einer intensiven Literaturrecherche im Zuge der empirischen Forschungsarbeiten (ExpertInneninterviews, Online-Fragebogen, Auswertung, Analyse und Berechnungen von Studien und Daten) aufgedeckt und am Beispiel von St. Gallen dargelegt werden. Auf Basis der Berechnungen durch die Neueinzonung von Bauland entstandenen Mehrwerte konnte das jährliche Einnahmepotential (ca. 31,9 Mio. Franken) für den Kanton St. Gallen ermittelt werden, welches in Zukunft (ab 2015) aufgrund der erwartenden steigenden Baulandpreisentwicklung (vgl. ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013) deutlich höher ausfallen wird.

Mit der zweckgebundenen Verwendung der steigenden Mehrwerteinnahmen (Zweck: Rückwidmungen und raumplanerische Maßnahmen – siehe: Kapitel 4.4.5) könnten ab 2015 die im Richtplan und im revidierten Planungs- und Baugesetz (PBG) angestrebten Maßnahmen für eine verdichtete, flächensparende Siedlungsstruktur im Kanton St. Gallen zumindest in Teilen finanziert werden. Denn nach LENHERR (2013) könnte die Lenkung der Entwicklung in die richtigen Räume mit dem kantonalen Richtplan effizienter und zielgerechter gelöst werden. Der Richtplan ist das zentrale Instrument, um die nachhaltige räumliche Entwicklung des Kantons auch in Zukunft erfolgreich zu steuern. (vgl. Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013)

4.6 Handlungsempfehlungen für den Kanton St. Gallen

Um die Effizienz der Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung steigern zu können, bedarf es einer inhaltlichen Anpassung des Abgabesatzes. Dieser solle, wie von einigen ExpertInnen bereits gefordert, in Form eines lageabhängigen Indikators berechnet und umgesetzt werden. Konkret forderte bereits EBERLE (2007) für die planungsgerechte Abschöpfung von Mehrwerten ein variables Abschöpfungsmaß. Das kantonale Recht solle verschiedene Abgabesätze für unterschiedliche Planungsstandorte zulassen, um ein verdichtendes, flächensparendes Bauen zu ermöglichen. Die Höhe des Abgabesatzes richtet sich auf das standortbezogene Verdichtungspotential – je größer das umgesetzte Bauprojekt (höhere Dichte), desto kleiner der Absatzbetrag, (vgl. EBERLE 2007, S. 88-95) bzw. ein niedrige Abgabesatz im dichten Siedlungskernen und ein hoher Abgabesatz an Siedlungsränder oder bei geplante Bauten auf der grünen Wiese.

Einen etwas kritischeren Blick auf den Vorschlag eines lageabhängigen Abgabesatzes der Mehrwertabgabe gibt TOBLER (2013). Grundsätzlich sei dies eine gute Idee für eine positive Siedlungsentwicklung. Eine konkrete Umsetzung ist aber noch nicht vorstellbar. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) „[Die Gemeinden haben das Interesse, dass Boden auf den Markt

kommt, da ist es eine Gratwanderung eine noch höhere Abgabe zu verlangen. Gegen eine solche Regelung gibt es sicherlich sehr starken politischen Widerstand der Bauern.]“ (schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) Viele Betroffene (Gemeinden) sind sich über der konkreten, rechtlichen Umsetzung des Instruments der Mehrwertabgabe auch nicht im Klaren. Es herrsche eine gewisse Unwissenheit. Daher werde eine zusätzliche Verkomplizierung mit unterschiedlichen, räumlich bedingten Abstufungen des Abgabesatzes wohl auf anhaltendes Unverständnis stoßen. Erst mithilfe einer gezielten Schulung der Verantwortlichen in den Gemeinden für eine solche Umsetzung könnte ein erster Anreiz für jenen Vorschlag sein. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) Dieser ExpertInnenmeinung schließt sich der Autor an, da die besagte, aktuelle Unklarheit über die potentiellen Wirkungs- und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe sehr deutlich in den Aussagen der Kommunen im Online-Fragebogen zu Tage kam. Viele der betroffenen Gemeinden sind sich (noch) nicht über die rechtlichen und potentiellen Auswirkungen des Instruments im Klaren, da diese erst ab 2015 in Kraft treten wird. Um diese Wissenslücken schließen zu können, bedarf es noch einer konkreten Aufklärungsarbeit in den kommunalen Raumplanungsämtern.

Auch MÜLLER-JENTSCH (2013) und FAHRLÄNDER (2013) sehen in einem lageabhängigen Abgabesatz der Mehrwertabschöpfung eine ernsthafte Möglichkeit die Steuerungswirkung der Siedlungsentwicklung beeinflussen zu können. Somit könnten die im aktuellen Forschungsverlauf analysierten und gering ausgeprägten Lenkungseffekte des Instruments zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven erhöht (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013 und MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231) und den Zielen der vorliegenden Masterarbeit gerecht werden. Nach FÄHRLÄNDER (2013) sei ein lageabhängiger Abgabesatz grundsätzlich ein guter Vorschlag, nur sollte die Höhe der Abgabe etwas flexibler gehandhabt werden. In gewissen Fällen kann eine Einzonung auf der grünen Wiese aus raum- und siedlungsplanerischer Sicht sinnvoller sein als eine Aufzonung im Zentrum. Jedoch könne ein hoher Abgabesatz am Siedlungsrand einen Anreiz für die öffentliche Hand, also den Kommunen sein, gerade dort ein- bzw. aufzuzonen, (vgl. Interview mit S. FAHRLÄNDER, 30.12.2013) um etwa von den höheren Einnahmen der Mehrwertabgabe zu profitieren. Jedoch entsprechen diese potentiellen Möglichkeiten nicht den flächensparenden, raumplanerischen Zielen, da somit die Zersiedelung fortgeführt und eine innere Verdichtung vernachlässigt werde.

Um dem Ziel einer verringerten Zersiedelung und flächensparenden Siedlungsentwicklung näher zu kommen, sollte neben der anvisierten lageabhängigen Adaptierung der Mehrwertabgabesatzes auch die Umsetzung des von MÜLLER-JENTSCH (2013a) vorgeschlagenen dreistufigen Finanzierungsmodells für Rückzonungen, so oder in ähnlicher Form erfolgen. Denn bei diesem Instrument wird zunächst ein innerkantonaler Bauzonenabtausch zwischen den Gemeinden mit überschüssigen Bauzonen vorgenommen. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013 und MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231) Damit könnte zumindest ein erster, wenn auch kleiner Beitrag zur Reduzierung der großen „Altlast in der Schweizer Raumplanung“ mithilfe der Mehrwertabgabebei-

nahmen teilfinanziert und so zu einer in die Zentren gelenkten, flächensparenden Siedlungsentwicklung nach innen geleistet werden.

Eine tatsächliche Umsetzung dieser Vorschläge kann in absehbarer Zukunft nicht ganz ausgeschlossen werden, da die Meinungen einiger Fachleute sich immer stärker in diese Richtung bewegen. Jedoch steht ein differenzierter Abgabesatz im Kanton St. Gallen aktuell nicht zur Diskussion, (vgl. Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013) da dieser im revidierten Planungs- und Baugesetz (PBG) auch nicht vorgesehen ist. Ein weiterer Grund kann auch die rechtliche Unsicherheit sein. Ob ein lageabhängiger Abgabesatz „[rechtlich umsetzbar wäre, kann ich nicht beurteilen, aber die raumplanerisch sinnvollste Lenkungswirkung erzielt man vermutlich dadurch, dass man klare raumplanerische Regeln definiert in welchen Lagen und mit welcher Priorisierung Flächen eingezont bzw. ausgezont werden. [...]] Wo jedoch eine Differenzierung der Abgabenhöhe sinnvoll erscheint ist zwischen Einzonungen (neues Ausweisen von Bauland), Umzonungen (z.B. von Industrie- in Bauland) und Aufzonungen (Erhöhung der Ausnützungsziffer bzw. der erlaubten Dichte). Da Auf- und Umzonungen häufig im Bestand erfolgen, sollte hier die Abschöpfungsquote so gewählt werden, dass der finanzielle Anreiz zur Verdichtung erhalten bleibt.“ (Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013) Schöpft man im Baulandbestand jedoch zu viel des Planungsmehrwertes ab, würde man die Verdichtung verhindern. Wie hoch die optimale bzw. die maximal mögliche Quote (d.h. ohne die Verdichtungsanreize zu zerstören) wäre, ist jedoch von Parzelle zu Parzelle unterschiedlich. Daher wäre bei Auf- und Umzonungen eine individuell festzusetzende Quote unter der Voraussetzung sinnvoll, dass die Festsetzung über einen transparenten Prozess erfolgt, um Korruption bzw. Missbräuchen vorzubeugen. (vgl. ebd.) Nach den eigenen Berechnungen und laut den ExpertInnenmeinungen nach LENHERR (2013) verfügt der Kanton St. Gallen noch über genügend Baulandflächen für die nächsten Jahre. Ziel ist es aber die anhaltende Zersiedelung einzudämmen, den Flächenverbrauch zu minimieren und das Potential für eine Entwicklung der Siedlungen nach innen zu fördern. Dafür besteht grundsätzlich „[in allen Gemeinden mehr oder weniger grosses Potential für eine Innenentwicklung.]“ (Interview mit R. LENHERR, 02.12.2013)

Auch wenn die analysierten, flächensparenden Effekte der Mehrwertabgabe für den Kanton St. Gallen nur gering ausfallen, so könnte in Zukunft eine Adaptierung des räumlichen Abgabesatzes nach bestimmten, noch zu formulierenden Indikatoren dem Instrument einen höheren und effektiveren Stellenwert in der Schweizer Raumplanung einbringen, als es dieses zur Zeit inne hat. Für eine breitere Akzeptanz und Verständnis der Notwendigkeit dieses Planungsinstruments von Seiten der Bevölkerung wäre daher eine verstärkte, zielgruppenorientierte Kommunikation von Vorteil. Es ist aber sicherlich so, dass die Mehrwertabgabe nach dem Status quo zumindest auf Raumplanungssicht eine gewisse Gerechtigkeitslücke zwischen allen Beteiligten schließt. Die weitergehenden Wirkungen und Effekte, etwa auf eine erhöhte Baulandmobilisierung und Innenverdichtung erscheinen zwar ebenfalls gering. Hierfür könnte eine effektive Koppelung der adaptierten Mehrwertabgabe mit anderen aktuellen Instrumenten (z.B. Richtplan, Grundstücksgewinnsteuer, Sied-

lungsbegrenzungslinien, Versiegelungsabgabe, Grundsteuer etc.) für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zielführender sein.

5. Einnahmepotenziale und flächensparende Steuerungswirkungen einer Mehrwertabgabe – Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg

Für das fünfte Hauptkapitel werden mithilfe der eigenen Berechnungen, des Online-Fragebogens und den ExpertInneninterviews die potentiellen Einnahmen und flächensparenden Effekte einer Mehrwertabgabe, respektive Planwertabgabe, im Bundesland Salzburg beleuchtet. In diesem analytischen Abschnitt der Masterarbeit soll, basierend auf den Erkenntnissen der Berechnungen und ExpertInnenmeinungen, eine objektive Sichtweise auf das Instrument der Mehrwertabgabe und ihre theoretischen Chancen einer Umsetzung nach Schweizer Vorbild im Bundesland Salzburg gegeben werden. Hierfür gehen die im Kapitel 5.8 ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen genauer ins Detail.

5.1 Methode und verwendete Daten

Um treffende Handlungsempfehlungen zur potentiellen Umsetzung einer Mehrwert- bzw. Planwertabgabe im Bundesland Salzburg abgeben zu können, mussten zunächst die raumplanerischen Grundlagen (Bebauungszonen, Bauzonenreserven und -nachfrage etc.) gründlich eruiert und zusammenfassend analysiert werden. Hierfür wurden die Erkenntnisse aus den drei ExpertInneninterviews für Salzburg und jenen der Online-Umfrage verwendet, sowie mit den aktuellen Raumplanungsdaten aus dem Salzburger Raumordnungsbericht 2010 und den Grundstückspreisübersichtsdaten des GEWINN-Magazins, Ausgabe 5/13, inhaltlich ergänzt.

Letztere Daten setzen sich aus Preisangaben von Gemeinden, echten Kaufpreisdaten aus Grundbüchern, Maklerangaben und der statistischen Berechnung der Technischen Universität Wien zusammen. (vgl. WIEDERSICH 2013, S. 30) Nach Ende des Erhebungszeitraumes der Online-Umfrage an die 119 Salzburger Kommunen am 10. Dezember 2013 wurden die Umfrageergebnisse aufbereitet und hinsichtlich der Forschungsfragen analysiert und aufgearbeitet. Die Rücklaufquote des Online-Fragebogens war mit 45,4 Prozent bzw. 54 beantwortete Fragebögen unerwartet hoch. Daher kann man nach Auswertung der breiten Datenlage auf die inhaltlichen Zusammenhänge und einheitlichen Tendenzen, Einschätzungen bzw. Sichtweisen der kommunalen Ebene im Bundesland Salzburg schließen.

5.2 Das Bundesland Salzburg aus Sicht der Raumordnung

Das Aufgabengebiet der Raumordnung wird in den Kompetenzartikeln des B-VG 1929 nicht erwähnt, da die Materie der Raumordnung nach Art. 15 Abs. 1 B-VG in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der neun Länder gehört. Als erstes Bundesland in Österreich hatte bereits 1953 das Bundesland Salzburg, mit dem Beschluss des Landtages, mit der Ausarbeitung eines ersten Konzepts für ein „Raumordnungsgesetz“ begonnen. (vgl. MAIR 2006, S. 18-19) Mit Inkrafttreten des ersten Salzburger Raumordnungsgesetzes 1956 wurden die ersten gesetzlichen Schritte

zur räumlichen Entwicklung im Bundesland vorgenommen. (vgl. DOLLINGER 2011b, S. 28) Somit wurde auch amtlich festgehalten, dass die Rechtsmaterie der „Raumordnung und Landesplanung“ in den Aufgabenbereich der Länder zugeteilt wird. In einigen Sektoralpolitiken kann der Bund dennoch seinen Verantwortungsbereich abstecken und mit den Ländern raumordnende Maßnahmen tätigen. Mit der Bundes- und Verfassungsgesetz-Novelle (Gemeindeverfassungsnovelle) von 1962 wurde den Gemeinden die „örtliche Raumplanung“ als eigenständiger Aufgabenbereich zugeteilt und somit eine Zweiteilung der Raumplanung (örtliche und überörtliche Raumplanung) in Österreich verfassungsrechtlich wirksam. (vgl. MAIR 2006, S. 18-19) In der österreichischen Raumplanungspraxis bezeichnet man die nominelle Raumplanung als die dem Rechtsregime der Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze unterliegende Planungstätigkeit. (vgl. SCHINDEGGER 1999, S. 30)

Als aktuelle Rechtsgrundlage der Raumordnung im Bundesland Salzburg gilt das Raumordnungsgesetz 2009 (ROG 2009), welches im Landesgesetzblatt Nr. 30/2009 am 24. März 2009 kundgemacht wurde und mit 1. April 2009 offiziell in Kraft getreten ist. Doch bereits zuvor wurden zahlreiche umfassende Novellierungen der Gesetzestexte angegangen. Im ROG 1992, als dritte Gesetzesgeneration, wurde erstmals erfolgreich auf die vermehrt auftretenden Herausforderungen wie Zersiedelung, Baulandhortung und mangelndes Wohnungsangebot aufmerksam gemacht. Mit der Erstellung wirkungsvoller Instrumente in der überörtlichen Raumplanung, wie den Landesentwicklungsprogrammen und Sachprogrammen, konnte man zielsicher auf die zukünftigen Problemfelder reagieren. Mit der erfolgreichen Einführung der bedarfsorientierten Raumplanung in der örtlichen Raumplanung konnte der Bedarf an neuem Bauland für die nächste 10-Jahres-Periode beschränkt werden. Um eine wirkungskonforme Nutzung dieses Baulandes zu garantieren, wurden verpflichtende Baulandverträge gestartet. Seither verpflichtet sich das Bundesland Salzburg zu einer aktiven Bodenpolitik, mit dem Ziel, baulandmobilisierende Maßnahmen in den flächendeckend eingesetzten Bebauungsplänen umsetzen zu können. Die Themen Baulandsicherung und -mobilisierung stellen zentrale Punkte in den verbesserten Richtlinien der Salzburger Vertragsraumordnung dar. Ergänzt wurden die gesetzlichen Bestimmungen mit den aktuell auch in der Gesellschaft diskutierten Herausforderungen, wie dem Klimawandel oder der Nachhaltigkeitsfrage. Bestimmte Verschärfungen wurden bei der Zweitwohnsitzregelung besonders in den touristischen Gebieten veranlasst. Obwohl in den politischen Vorfeldgesprächen die Baulandmobilisierung als der zentrale Hauptverhandlungspunkt kursierte, so konnte dennoch mit dem novellierten ROG auch wesentliche, effektive Neuerungen für die gesamte Salzburger Raumplanung erzielt werden. (vgl. DOLLINGER 2011b, S. 28-29)

5.3 Trends und Problemfelder in der Salzburger Bauland- und Siedlungsentwicklung

Die für Raumordnung in Salzburg verantwortlichen ExpertInnen schlagen in Zukunft einen restriktiveren Vorgang bei neuen Umwidmungen bzw. Neueinzonungen von Grün- in Bauland ein, trotz des dringenden Wohnraumbedarfs. Vor allem Flächen, die eine hohe Lärmbelastung aufweisen oder zersiedelungsfördernd wirken, sollen nach Landeshauptmann-Stellvertreterin Dr.ⁱⁿ ASTRID

RÖSSLER (Grüne) künftig nicht mehr in Bauland umgewidmet werden. Im Land Salzburg gilt vor allem die Lärmbelästigung als eine Folge der Zersiedelung. (vgl. RUEP 2013a, S. I 10) Die ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz definiert Zersiedelung als „[...] die Nutzbar- bzw. Wohnbarmachung eines Raumes durch eine Bebauung, die Ziele, Pläne, Konzepte und Funktionen der Raumentwicklung, die für diesen Raum Gültigkeit haben, nicht berücksichtigt.“ (ÖROK - ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ 2008, S. 117)

Denn durch die dispersen Siedlungsstrukturen steigen einerseits das Verkehrsaufkommen und der Schadstoffausstoß. Andererseits wirken sich die zukünftigen Folgekosten für Infrastrukturerhaltung und -bau, sowie die Zerschneidung der Lebensräume auf die betroffenen Gemeinden zusätzlich negativ aus. Eine weitere Zersiedelung sei daher nicht mehr zu akzeptieren. Insgesamt sollen eine Reduzierung des Bodenverbrauchs und eine sparsame Baulandkonzonungspolitik forciert werden. Ein durchschnittliches Einfamilienhausgrundstück soll in der Regel nicht mehr als 700 m² groß sein, denn „[V]iele Grundstücke, die bereits verbaut sind, haben genügend Flächenpotential, um eine Nachverdichtung zu gewährleisten“, (RUEP 2013a, S. I 10) sagt RÖSSLER. Die Forderung nach einer engeren Kooperation der Gemeinden und der Landesregierung mit dem Ziel einer nachhaltigen, flächensparenden Raumplanung sei zu unterstützen, sowie eine effektivere Nutzung aller vorhandenen Instrumente, wie dem Bebauungsplan. (vgl. RUEP 2013a, S. I 10)

Mit der Online-Umfrage wurde versucht, ob sich die Einschätzungen der Gemeinden sich mit jenen der Raumplanungsverantwortlichen von der Landesregierung decken, oder ob auf diesem Feld völlig differente Ansichten geteilt werden. Die kontaktierten Gemeinden wurden mit einer offenen Fragestellung konfrontiert (Frage 12), mit welchen Instrumenten Ihrer Meinung nach die anhaltende Zersiedelung besser gebremst werden könnte, da diese ein drängendes Problem der Salzburger Raumplanung darstellt.

Der gestreute Einblick in allen Bezirks- bzw. Regionstypen zu den subjektiven Problemlösungsvorschlägen für die anhaltende Zersiedelung zeigt ein breites Antwortenspektrum. Die vorgeschlagenen Maßnahmenschritte reichen von den eigenen Lösungswegen, um die Herausforderungen in der jeweiligen Kommune anzugehen, bis hin zu konkreten und sinnvollen landesübergreifenden, politischen Handlungsempfehlungen. Dass von der Zersiedelung nicht immer alle Gemeinden gleich stark betroffen sind, erklären auch die wenigen positiven bis neutralen Meinungshaltungen zum Thema Zersiedelung. Einige der Meinungen schlagen in dieselbe Richtung und folgen auch den Vorschlägen der Salzburger Landesregierung zur Eindämmung bzw. Reduzierung der Zersiedelung. Neben bereits angewandten und innovativen Ideen, werden auch neue und zum Teil restriktive Perspektiven und Vorschläge genannt, welche durchaus Verwendung finden könnten - vor allem wenn es um die (Folge-)Kostenaufteilung zwischen Privaten und Kommunen, als beidseitige VerursacherInnen der Zersiedelung, geht. (siehe: Statements der Gemeinden Großarl, Seeham, Fuschl am See und der Marktgemeinde Tamsweg) Im Folgenden soll daher ein kurzer Ausschnitt

die kommunale Sichtweise anhand der breitgefächerten Antworten zu raumplanerischen Problemlösungsmaßnahmen im Land Salzburg näher bringen.

„[Nach den derzeitigen Auskünften der Sbg. Landesregierung [...] sind Umwidmungen äußerst schwierig und komplex geworden, eine Ausweitung der „Zersiedelung“ daher ohnehin fast nicht mehr möglich.]“ (Stadt Mittersill)

„[Restriktive Vorgaben der Aufsichtsbehörde bzw. Nichtgenehmigung von fachlich nicht geeigneten Flächen (wird bereits vollzogen).]“ (Gemeinde Werfenweng)

„[[...] keine Widmungen ohne dass die Infrastrukturmaßnahmen fertig gestellt sind.]“ (Gemeinde Großarl)

„[Überwälzung der Anschließungskosten (Wasser/Kanal/Verkehrswege) für entferntere Baulandflächen auf den Baulandwerber.]“ (Marktgemeinde Tamsweg)

„[Kostentragung der Bauwerber für aufwendige Infrastruktur, Aufklärung, Möglichkeiten schaffen, damit Grundstücke in zentraler Lage verfügbar sind, dann ist der Druck für eine Umwidmung im Außenbereich nicht so hoch! Problem: Politiker-Bürgermeister möchten wieder gewählt werden, deshalb müssen sie sich für alle Grundbesitzer einsetzen, Raumordnung nicht von der Politik abhängig machen (nur Fachleute dürfen entscheiden)]“ (Gemeinde Seeham)

„[Durch tatsächliche Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben und der regionalen Zielsetzungen ohne politische Einflußnahme. Die größten Zersiedelungsfehler sind jedoch bereits vor vielen Jahren geschehen, daher ist die Trendumkehr erst in vielen Jahren spürbar.]“ (Marktgemeinde Grödig)

„[In Streusiedlungen zukünftig kein Bauland mehr ausweisen. Jedoch liegt das in der Verantwortung der Gemeindevertretung - nicht immer einfach.]“ (Gemeinde Fuschl am See)

„[Die Anschlussgebühren spürbar steigern für Fäkalkanal-, Trinkwasseranschluss sowie Oberflächenwasserkanaäle für Liegenschaften die außerhalb der Linienpläne liegen. [...] Oft ist eine aufgelockerte Bebauung menschlicher als verdichteter Bauraum. [...] denn die Leute die sich ein Objekt leisten können wollen eine entsprechende Qualität.]“ (Gemeinde Hallwang)

„[Die Verträge über die Baulandverfügbarkeit müssen haltbar gestaltet werden [...]. Sehr positiv zu beurteilen wäre, wenn das Leerflächenmanagement auch für den Bereich Wohnungen der Ortskerne erhoben würde. Für diese Bereiche müsste mit gezielter Wohnbau-

förderung Wohnraum in den Bestandsbauten geschaffen werden und man könnte zur Vereinsamung der Ortskerne beitragen. [...]“ (Stadt Radstadt)

„[Zwangsmaßnahmen zur Mobilisierung von ungenutzten als Bauland gewidmeten Flächen (z.B. Infrastrukturabgabe), Wohnbauförderung auf zentrale/kompakte Siedlungsstrukturen beschränken, verstärkte Förderung der Nachverdichtung/Innentwicklung, keine aufsichtsbehördliche Genehmigung für peripheren Baulandwidmungen.]“ (Stadt Salzburg)

„[Zersiedelung darf nicht gänzlich durch die Raumordnung verhindert werden]. Es ist immer von den Grundeigentümern und deren Verkaufswunsch oder Familienbedürfnissen abhängig. Dieser Freiraum muss bleiben. Ich finde nicht, dass die Zersiedelung ein Problem ist. Diese wurden schon vor langer Zeit geschaffen und sind mit der notwendigen Infrastruktur ausgestattet. Warum sollten hier nicht neue Häuser dazukommen um die Infrastruktur nutzen zu können.]“ (Gemeinde Maishofen)

Wie nun konkret die Zersiedelung im Land Salzburg gehandhabt wird, könnte vereinzelt mithilfe einiger dieser genannten Maßnahmen zumindest lokal eingedämmt werden. Eine gänzliche Vermeidung von zersiedelungsfördernden Baulandausweisungen kann, wie der Blick in die Gemeinden gezeigt hat, dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, denn die (einheimische) Bevölkerung und die GrundstückseigentümerInnen dürfen aufgrund ihres Eigentumsrechts über diese Flächen (meistens) so verfügen, wie sie wollen. Richtig ist, dass die Fehler der Vergangenheit nur mehr mit Müh und Not mittels möglichst einfachen und effektiven Instrumenten gelöst werden können. Der größte Fehler wäre aber, einfach nichts zu tun und die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte ohne gezielte Gegenmaßnahmen weiter wirken zu lassen.

Neben dem Problem der Zersiedelung machen auch die stetig steigenden Bodenpreise im Bundesland Salzburg viele zu schaffen. Der Preisanstieg für Wohnungen und Grundstücke im Land Salzburg hielt im ersten Halbjahr 2013 trotz sinkender Verkaufstransaktionen am Immobilienmarkt an. (vgl. RUEP 2013b, S I 10) Für das Gesamtjahr 2013 prognostiziert WOLFGANG FEILMAYR, Professor an der Technischen Universität Wien, den österreichweit stärksten Preisanstieg für Baugründe in Bundesland Salzburg mit 7,5 Prozent, auch wenn die Zeit der extremen Preisanstiege vorerst vorbei ist. In allen anderen Bundesländern steigen die Preise moderater als im Land Salzburg. In Österreich liegen diese im Schnitt bei rund fünf Prozent. Der durchschnittliche Quadratmeterpreis für Bauland in Salzburg liegt für 2013 nach Berechnung des Fachbereichs für Stadt- und Regionalforschung der TU Wien bei etwa 217 Euro, nach 202 Euro (2012) und 164 Euro (2011). Noch höher liegen die Baulandpreise pro Quadratmeter in Tirol mit 233 Euro und Wien mit 628 Euro. Für das Bundesland Salzburg zeigen die Ergebnisse einen durchschnittlichen Baulandpreisanstieg innerhalb von drei Jahren von mehr als 32 Prozent. (vgl. WIEDERSICH 2013, S. 20-24)

Im Zeitraum von zehn Jahren sind die Neubaupreise im Bundesland Salzburg sogar um 89 Prozent gestiegen. Die Baulandpreise im selben Zeitraum um 27,2 Prozent. Immerhin werden auch nach WOLFGANG MAISLINGER keine weiteren starken Steigerungen, wie in den vergangenen Jahren für Salzburg prognostiziert, (vgl. RUEP 2013b, S. I 10) da „[...] die Preisgrenze erreicht ist. Es muss leistbar sein, und da ist man sicherlich für die Mittelschicht an der Grenze angekommen.“ (RUEP 2013c, S. I 10) Denn vor allem die hochwertigen Baustandards verbunden mit den hohen Grundstückspreisen im Bundesland Salzburg machen einen Hausbau im Grünen für viele fast unerschwinglich. (vgl. RUEP 2013c, S. I 10) Gründe für den enormen Preisanstieg und den zeitgleichen Verkaufsrückgang sehen die ImmobilientreuhänderInnen von Hölzl & Hubner Immobilien in der 2012 neu eingeführten Immobilienertragssteuer und am geringen Angebot an attraktiven, risikoarmen Anlageprodukten. (vgl. RUEP 2013b, S. I 10)

Fest steht, dass die aktuellen aber regional unterschiedlich ausgeprägten Höchstpreise bei Bauland noch nicht ganz ausgereizt sind. Denn auch die kontaktierten Gemeinden gehen auf die Frage nach deren Einschätzung zur zukünftigen Baulandpreisentwicklung in ihrer Gemeinde bzw. Stadt bis 2018 (Frage 2) mehrheitlich von einem steigenden Preisniveau aus. (in Klammer: Anzahl der antwortenden Gemeinden/Städte)

5,6 Prozent	stark steigend	(3)
70,4 Prozent	steigend	(38)
20,4 Prozent	gleichbleibend	(11)
3,7 Prozent	sinkend	(2)
0,0 Prozent	stark sinkend	(0)
0,0 Prozent	weiß nicht/keine Angabe	(0)
100,0 Prozent		(54)

In Summe wird in 75,9 Prozent der Gemeinden mit steigenden Baulandpreisen bis 2018 gerechnet. Während rund 20,4 Prozent auf gleichbleibende Baulandpreise hoffen, haben nur geringe 3,7 Prozent der Gemeinden Anlass auf sinkende Baulandpreise in Zukunft setzen zu können. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013)

Die herrschende Baulandknappheit im Bundesland Salzburg werde zudem durch die geltende Grünlanddeklaration verschärft. Auch der aufgedeckte Salzburger Finanzskandal wirkt sich negativ auf das Fördervolumen für den Wohnungsneubau aus. (vgl. RUEP 2013d, S. I 11) Die im Land Salzburg ausgeprägte Baulandknappheit wird durch die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage bestätigt. Laut dieser (Frage 3) gehen genau zwei Drittel der Kommunen (35 Gemeinden) von einem steigenden Baulandbedarf für die nächsten 10 Jahre aus. Nur 30,2 Prozent (16 Gemeinden) erwarten sich einen gleichbleibenden Baulandbedarf, während nur 3,8 Prozent bzw. zwei Gemeinden mit einer sinkenden Baulandnachfrage kalkulieren. Untersucht man die gegebenen Antworten der Gemeinden nach deren regionalen Einteilung, so sind keine bedeutenden Zusammenhänge erkennbar. Sowohl Kommunen im Salzburger Zentralraum, als auch jene in den Gebirgsgauen (Pinzgau,

Pongau, Tennengau und Lungau) gehen von steigenden Baulandpreisen und -bedarf (Frage 2 und 3) aus. Die lokalisierten Gemeinden, welche mit sinkenden Tendenzen rechnen verteilen sich auf das gesamte Landesgebiet und weisen demnach ebenfalls keine räumliche Konzentration auf. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013)

Um eine vorausschauende Wohnraumplanung in Zukunft gewährleisten zu können, wurde eine landesweite Erhebung des Wohnbedarfs und die Erarbeitung zur Novellierung des Wohnbauförderungsgesetzes für den Sommer 2014 von Seiten des zuständigen Wohnbaulandesrats HANS MAYR (Team Stronach) veranlasst. Mögliche neue Anordnungspunkte in der Novellierung könnte eine zeitlich auf zehn Jahre begrenzte Widmung sein, um den Nutzungsdruck auf die GrundstücksbesitzerInnen zu erhöhen und die Flächen zu überbauen. Wenn nicht, werden diese wieder in Grünland rückgewidmet. Ein weiterer Forderungspunkt für die Gemeinden wären Zweckwidmungen von Vorbehaltsflächen, welche für den geförderten Wohnbau genutzt werden sollten. (vgl. RUEP 2013d, S. I 11)

5.3.1 Flächennutzung und -inanspruchnahme

Eine Bebauung schränkt in der Regel die Funktionen des Bodens als Standort für Siedlungs- und Verkehrsnutzung ein. (vgl. SCHOSSLEITNER 2011, S. 143) Flächenverbrauch wird daher als „[der] unmittelbare und dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, aber auch für intensive Erholungsnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Kraftwerksanlagen und ähnliche Intensivnutzungen verstanden.]“ (LEXER 2004, S. 2) Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Druck auf die noch unverbauten Frei- und Dauersiedlungsräume steigt durch den anhaltenden Siedlungs- und Infrastrukturausbau, nicht nur in Österreich, (vgl. SCHOSSLEITNER 2011, S. 146) sondern wohl auch in der Schweiz und in ganz Europa in Zukunft weiter an.

Der jüngste Kontrollbericht der UMWELTBUNDESAMT GMBH in Wien zeigt, dass allein in Österreich täglich 20,4 ha Boden „verbraucht“ werden – mit steigender Tendenz in den vergangenen Jahren. Der stellvertretende Geschäftsführer der Umweltbundesamt GmbH, Dr. KARL KIENZL appelliert im Online-Interview den anhaltenden Flächenverbrauch, im Speziellen in der Siedlungsentwicklung und Landwirtschaft, zu verringern. Durch die Forderung einer verstärkten Innenentwicklung, Innenraumnutzung bei Leerständen, einer dichteren und kompakteren Bauweise sowie eine bessere Nutzung vorhandener Brachflächen in städtischen Siedlungsgebieten könne der anhaltende Bodenverbrauch eingrenzt werden. Diese Forderungen könnten in verbindlichen 15a-Vereinbarungen (Bund-Länder-Vereinbarungen) zwischen dem Bund und den neun Ländern festgelegt werden. (vgl. UMWELTBUNDESAMT GMBH 2013) Die stärksten Motive und Treiber für weiteren Bodenverbrauch gehen sowohl auf den gerade erwähnten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel, als auch auf die vorherrschende Raumplanungspraxis und den Versäumnissen in der Raumordnung der letzten Jahrzehnte zurück. Zu den gängigsten Ausprägungen zählen etwa flächenintensive Bebauungsformen in ruralen Einzugsgebieten der Städte, kleinere Haushaltsgrößen bei größerem Wohnraumbedarf (Trend der Single-Haushalte mit steigender Wohnnutzungsfläche), der

zunehmende Wettbewerb der Kommunen um die Gunst der Bevölkerung und Betriebe, sowie die Rückkoppelung zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr. Eine disperse Siedlungsstruktur steigert den Zwang bzw. Druck zu einer steigenden Mobilität. Durch den dadurch notwendigen Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Schienen, Ver- und Entsorgungsdienste) hält die Zerschneidung der Landschaft und somit die Zersiedelung an. (vgl. SCHOSSLEITNER 2011, S. 146-148)

Wie im Fall des Kantons St. Gallen beleuchtet, könnte die Rückzonung bzw. Rückwidmung von überflüssigen oder dispers gelegenen Bauzonen einerseits durch die Teileinnahmen der Mehrwertabgabe entschädigt und andererseits dadurch die anhaltende Zersiedelung eingeschränkt bzw. verhindert werden. Anscheinend wird dieser Vorschlag vom Land Salzburg zurzeit als nicht unbedingt notwendig erachtet werden, da laut den Aussagen der Gemeinden und Städte in der Online-Umfrage (Frage 7) im Gegensatz zu jenen im Kanton St. Gallen (Anmerkung: 20 Prozent) nur 7,5 Prozent über disperse, rückzonungsfähige Bauzonen verfügen. Anscheinend wird der Großteil der ausgewiesenen Baulandflächen (86,8 Prozent bzw. 46 Gemeinden) im Land Salzburg, in welcher topografischen Lage diese sich auch immer befinden, als nicht zersiedelungsfördernd eingeschätzt. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013 und ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013)

5.3.2 Siedlung und Bebauung

Die landesweite Wohnbaufläche konnte zwischen 2006 und 2010 um zwei Prozent bzw. 198,8 ha auf nun etwa 10.091 ha zulegen. (vgl. DOLLINGER 2011a, S. 136-140) Die Baulandreserven werden im Bundesland mit 3.450 ha im Jahr 2009 ausgewiesen. Zwischen 2008 und 2009 wurden insgesamt 57 ha Bauland (etwa ein Quadratmeter pro EinwohnerIn) neu ausgewiesen. Die hochgerechnete Baulandreserve pro EinwohnerIn beträgt im Bundesland etwa 65 m². (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 18) Die geringsten Wohnbaulandausweisungen (Neueinzonungen) wurden in Relation zur EinwohnerInnenzahl in den Städten erzielt. Sehr hohe Widmungen von Neubauland wurden vor allem im stark wachsenden nördlichen Flachgau vorgenommen. Dieses Vorgehen wird als Vorbote einer nördlichen Ausdehnung des Salzburger Zentralraumes verstanden. Denn in diesem Gebiet herrschen Baulandverknappung und relativ hohe Boden- und Mietpreise. Dieses Faktum führt dazu, dass (dort) leistbarer Wohnraum immer schwieriger geschaffen werden kann. Dadurch kommt es zu einer Abnahme der Bevölkerungszahlen und Nutzungsdichte in der Kernzone (Regionstyp: innerer Zentralraum) bzw. zu einer Verlagerung und steigenden Zersiedelung und Suburbanisierung in den Außenbereichen (Regionstyp: mittlerer Zentralraum). Durch die weitere Ausdehnung des Zentralraumes etwa in den nördlichen Flachgau kommt es neben dem steigenden Flächenverbrauch aufgrund der für Salzburg typischen flächenintensiven Bebauungsformen und der ortstypischen Bauweise von Ein- bzw. Mehrfamilienhäusern im Grünen auch zu unvermindert höheren Kosten für Wohnfolgeeinrichtungen. (vgl. DOLLINGER 2011a, S. 136-140)

Darum erwartet man sich in Salzburg ein deutliches Bevölkerung- und Bauwachstum in diesen unmittelbaren Randbereichen der Kernstädte. Wie im Kanton St. Gallen weichen immer mehr Men-

schen in die noch sehr gut erschlossenen und erreichbaren Gemeinden in Nähe der Kernstädte aus, da hier die Baulandpreise (noch) relativ günstig sind. Jedoch erfasst mit der Zeit diese flächenhafte Siedlungsexpansion (Anmerkung: unter anderem aufgrund der hohen Mobilität) auch die ländlich geprägten Gebiete im äußeren Zentralraum, welche sich zu „Schlafdörfern“ entwickeln werden. (vgl. ebd.) Im internationalen Vergleich nimmt aber die Bedeutung dieser kleinen Umlandgemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung zu. Hier werden im Kontrast zu den anderen Gemeindetypen die höchsten Zuwachsraten in erster Linie durch Zuwanderung prognostiziert, da beim Grundstückskauf immer weitere Entfernungen zu den Kernstädten, (vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2003, S. 31-32) wie unter anderem in St. Gallen oder Salzburg, akzeptiert werden.

In Österreich betrug die jährliche Versiegelungsrate im Jahr 2002 noch 33 km² bzw. neun Hektar pro Tag. Bis 2010 sollte sich dieser jährliche Wert auf sehr ambitionierte, niedrige drei Quadratkilometer bzw. einem Hektar pro Tag minimiert werden. Die Reduktion der jährlichen Versiegelungsrate wird als Umweltqualitätsziel definiert und im Zweijahresrhythmus im Indikatorenbericht zum „Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich“ veröffentlicht. Die Reduktion des jährlichen Flächenverbrauchs zuwachs soll dauerhaft durch zahlreiche effektive Raumplanungsmaßnahmen vorgenommen werden. Unter anderem reihen sich neben dem Abbau des Baulandüberhangs, dem Einfrieren von Baulandreserven durch aktive Baulandpolitik der öffentlichen Hand und dem Forcieren der Althausanierung auch eine bevorzugte Förderung flächensparender Bebauungsformen und „Flächenrecycling“ ein. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 11)

Aktuell werden auch zahlreiche dieser Maßnahmen in der angekündigten härteren Gangart der Salzburger Raumordnung angestrebt. So soll bei der Ausweisung von Bauland und problematischer Flächen laut Landeshauptmann-StellvertreterIn Dr.ⁱⁿ ASTRID RÖSSLER ein strengerer Kurs eingeschlagen werden. Neben der Forcierung von gekuppelter Bebauung gehört die Ausweisung von Einfamilienhausgrundstücke von höchstens 500 bis 700 m² zu den konkreten Vorschlägen. (vgl. SALZBURGER NACHRICHTEN 2013) Da mit dem seit Mai 2013 eingetretenen politischen Machtwechsel im Bundesland Salzburg auch das Kompetenzfeld der Raumordnung und Raumplanung erstmals von der in der Landesregierung mitregierenden Partei (Die Grünen Salzburg) geleitet wird, war es dem Autor ein Anliegen, die Einschätzung und Meinungshaltung der Salzburger Gemeinden und Städte genauer zu untersuchen. Mittels Online-Umfrage (Frage 11) wurde festgestellt, dass der neu anvisierte Gangart in der Salzburger Raumordnungspolitik auf große Zustimmung stößt. (in Klammer: Anzahl der antwortenden Gemeinden/Städte)

20,8 Prozent	sehr positiv	(10)
60,4 Prozent	eher positiv	(29)
16,7 Prozent	eher negativ	(8)
2,1 Prozent	sehr negativ	(1)
100,0 Prozent		(48)

Zusammengefasst schätzen genau 81,2 Prozent der antwortenden Gemeinden und Städte diesen Schritt als positiv ein. Lediglich 18,8 Prozent der Kommunen werten den Vorschlag als negativ. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013) Im Bundesland Salzburg nimmt der nach eigenen Berechnungen ermittelte Dauersiedlungsraum, aufgrund der großteils im südlichen Zentralraum und in den Gebirgsgauen vorhandenen gebirgigen Topographie, nur etwa 20 Prozent der Landesfläche ein. Auf kommunaler Ebene schwankt dieser Wert zwischen 1,7 Prozent (Gemeinde Krimml) und 84,4 Prozent (Stadt Oberndorf bei Salzburg) der Gemeindeflächen. Laut den Daten der STATISTIK AUSTRIA verringert sich dieser Wert natürlich, wenn man sich den Anteil der aktuellen Baulandflächen am Dauersiedlungsraum vergewissert. Hier liegt für das gesamte Bundesland der errechnete Wert nur bei 2,05 Prozent – auf kommunale Ebene erstreckt sich dieser zwischen 0,79 Prozent (Gemeinde Göriach) und 9,37 Prozent (Stadt Salzburg). (vgl. STATISTIK AUSTRIA 2012)

Um den enormen Flächendruck auch in Zukunft bewältigen zu können, verlässt sich das Bundesland Salzburg auf eine aktive Bodenpolitik, welche über die Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft „Land-Invest“ betrieben wird. Zu den Kernaufgaben der Gesellschaft gehört eine gezielte Sicherung von Bauland für den geförderten Wohnbau, Eigenheimbau und für Gewerbe Zwecke. Mit dem Leitbild „Konzentration und Verdichtung der Siedlungsentwicklung entlang des leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs“ setzt das Land Salzburg verstärkt auf eine polyzentrische Raumstruktur. Die Festsetzung von regionalen Grenzwerten für Wohnungs- und Betriebsflächenzuwachs im Sachprogramm soll das dynamische Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung im Salzburger Zentralraum effektiv und gezielt steuern, um eine ausufernde Zersiedelung eindämmen zu können. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 18-19)

5.4 Aktuelle Instrumente der Baulandmobilisierung und -hortung im Salzburger ROG 2009

Neben dem soeben erwähnten Instrument zur Baulandsicherung („Land-Invest“) werden im Bundesland Salzburg noch zahlreiche andere Maßnahmen zur Baulandmobilisierung bzw. gegen die Baulandhortung eingesetzt. Nach RÖSSLER (2013) ist es oft schwierig mittels geeigneter Instrumente verfügbare Baulandflächen zu finden, welche den Gemeinden Anreize zur Baulandmobilisierung geben könnten. (vgl. SALZBURGER NACHRICHTEN 2013) In Salzburg wird derzeit betreffend Baulandmobilisierung eine Vielzahl von möglichen Regelungen diskutiert (privatwirtschaftliche Maßnahmen, Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau, ex-lege Verfall von Bauland, Baulandbefristung, Grundstückskauf durch Gemeinden bzw. „Land-Invest“ etc.). Diverse Regelungen bestehen derzeit schon im Salzburger Raumordnungsgesetz ROG 2009. (vgl. Interview mit P. WEISENBÖCK, 20.12.2013) Seitens der Gemeinden „[wird uns vermittelt, dass viele davon zahnlos sind oder nur ungern (bis gar nicht) angewendet werden. So besteht zwar die Möglichkeit, Bauland, das unbebaut bleibt, nach 10 Jahren rückzuwidmen, die Bürgermeister haben damit aber keine Freude.]“ (Interview mit A. RÖSSLER, 20.12.2013)

Die folgenden Kapitel widmen sich den aktuellen Instrumenten der Baulandmobilisierung und -hortung im Salzburger ROG 2009 aus dem Blickwinkel der Kommunen, um mögliche Effekte auf die Siedlungsentwicklung aufzeigen zu können. Im Anschluss wird ein potentieller und inhaltlich sinnvoller Verbesserungsbedarf in den Raumplanungsinstrumenten (bspw. Baulandsicherungsmodelle und -verträge, Vertragsraumordnung, REK etc.) beleuchtet, um deren Wirkungs- und Steuerungseffekte für einen geringeren Flächenverbrauch und/oder gegen die Zersiedelung zu erhöhen.

5.4.1 Baulandmobilisierung

Im Vergleich zu den restlichen Bundesländern nimmt das Land Salzburg hinsichtlich baulandmobilisierender Maßnahmen eine gewisse Vorreiterrolle ein, da eine breite Palette an Instrumenten im aktuellen Raumordnungsgesetz 2009 (ROG 2009) ergriffen wird.

Tabelle 7: Baulandmobilisierende Maßnahmen der Bundesländer (Quelle: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 14, eigene Bearbeitung und Darstellung)

Baulandmobilisierende Maßnahmen der österreichischen Bundesländer (Stand 2011)									
	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Bebauungsfristen									
Vertragsraumordnung									
Grundstückszusammenlegung									
Aufschließungsbeiträge									
Bodenbeschaffungsfonds									
Freiraumschutz									

Teilbedingt durch die Finanzkrise stieg auch für die Salzburger Bevölkerung die Attraktivität einer sicheren Geldanlage etwa in Immobilien und/oder Grundstücken. Dies führte dazu, dass dementsprechend auch die Preise für Bauland und Eigenheim im Bundesland Salzburg stark anstiegen. (vgl. MAIR (Hrsg.) 2012, S. 11) Zwar sei laut WOLFGANG FEILMAYR die Zeit der Preisexplosionen der Grundstückspreise in Österreich vorerst vorbei, (2012 +13 Prozent; 2013 ca. +5 Prozent), doch gerade in den Bundesländern Tirol und Salzburg gibt es für 2013 traditionell die stärksten Preisanstiege für Baugründe von rund 6,5 Prozent (Tirol) und 7,5 Prozent (Salzburg). In Salzburg wird besonders der nördliche Flachgau ein immer attraktiverer Wohnstandort. (vgl. WIEDERSICH 2013, S. 21-24)

Vor diesem Hintergrund ist für eine weitere Siedlungsentwicklung die Verfügbarkeit von Bauland ein Hauptkriterium. Darum wird dem Instrument der Baulandmobilisierung im Land Salzburg in Zukunft mehr Bedeutung zuerkannt. Konkret soll es zu strengeren Überprüfungen der Planungen und Einhaltung der Nutzungserklärungen des Baulandes (innerhalb von 10 Jahren) kommen, sowie das Gebot von Rückwidmungen stärker angewandt werden. Zu den weiteren baulandmobilisierenden Maßnahmen zählen eine wirkungsvollere Festlegung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau und eine verbesserte Nutzung der Aufschließungskostenvorauszahlung. Durch Letzteres

ließe sich der Großteil der anfallenden AnliegerInnenleistungen bereits nach der Baulandwidmung bzw. bei Vorliegen des Bebauungsplanes einheben und nicht erst zum späteren Zeitpunkt der Bauplatzerklärung. (vgl. MAIR (Hrsg.) 2012, S. 11) Für einen genaueren Blick in die Salzburger Kommunen wurde mittels Online-Fragebogen (Frage 10) eruiert, ob und welche Instrumente zur Baulandmobilisierung die Gemeinden (absolut 52) einsetzen. Trotz des umfangreichen Maßnahmentools setzen nur 63,5 Prozent der Gemeinden (absolut 33 Kommunen) aktiv auf baulandmobilisierende Instrumente. Rund 30,8 Prozent (16 Kommunen) sehen zurzeit keine Notwendigkeit, weitere 5,8 Prozent (3 Kommunen) beantworten die Frage ohne konkrete Angaben bzw. wissen es nicht. Im Detail können die vorgebrachten konkreten Antworten auf die Frage, welche Instrumente die 52 antwortenden Kommunen einsetzen (Frage 10), in folgende Kategorien zusammengefasst eingeteilt werden:

Tabelle 8: eingesetzte Instrumente zur Baulandmobilisierung in den Salzburger Gemeinden 2013 (Quelle: ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, eigene Berechnungen und Darstellung)

Kategorien	Anzahl der Nennungen
Bauland(sicherungs)verträge	9
Baulandsicherungsmodelle	8
Raumordnungsverträge	5
Rückwidmungen	3
Ankauf durch die Gemeinde	1
Gemeinsame Objekte (Gemeinde und Privat)	1
Verträge mit BaulandwerberInnen	1
Verträge über Nutzung und Vergabe von Grundstücken	1
Sozialer Wohnbau	1
Bebauungsfristen	1
summierte Nennungen insgesamt	31

Im Vergleich zu den im ROG 2009 festgehaltenen Instrumenten erkennt man zwar gewisse Übereinstimmungen, obwohl bestimmte genannte Instrumente, wie Sozialer Wohnbau und Rückwidmungen, nicht im Salzburger ROG 2009 genannt werden. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013) Welche sich davon als wirkungsvoll erwiesen haben oder nicht, hängt vom jeweiligen Einsatz und Zusammensetzung des Instruments in den jeweiligen Gemeinden zusammen. Da ein Großteil der Kommunen auf Baulandsicherungsverträge setzt, welche auch im ROG 2009 vorgegeben sind, kann man davon ausgehen, dass diese zumindest sich als effektiv erwiesen bzw. durchgesetzt haben.

Trotz der zahlreich eingesetzten Instrumente empfiehlt die UMWELTBUNDESAMT GMBH für das Bundesland Salzburg bei baulandmobilisierenden Maßnahmen einen dringenden Anpassungsbedarf. Zurzeit fehlen finanzielle Anreize für die Innenentwicklung, da für InvestorInnen und EigenheimbegründerInnen keine finanziellen Vorteile zur Entwicklung innerörtlicher Standorte zu finden sind. Möglichkeiten dies zu ändern bestehe durch die Adaptierung von bestehenden Systemen bzw. durch die Einführung von neuen. Dies ist dringend notwendig, da bis 2021 für den Salzburger Zentralraum ein Flächenbedarf von 304 ha für Industrie und Gewerbe bzw. zusätzlich 35.500 Wohnungen prognostiziert werden. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT

UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 30) Um den prognostizierten, steigenden Flächenbedarf bis 2021 gerecht zu werden, bedarf es ausreichender ausgewiesener Baulandflächen. Für das Bundesland Salzburg können auf die Frage (Frage 5), ob die Gemeinden über genügend, potentiell Bauland verfügen, um die zukünftige Nachfrage decken zu können, folgende Erkenntnisse gezogen werden. Immerhin 64 Prozent (32 Gemeinden) verfügen über ausreichend, potentiell Bauland für die Zukunft, 28 Prozent bzw. 14 Kommunen sehen sich aber mit einer Baulandknappheit für die nächsten Jahre konfrontiert. (8 Prozent bzw. 4 Gemeinden; keine Angabe/weiß nicht) (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013)

5.4.2 Baulandhortung

Das Phänomen der Baulandhortung stellt für eine nachhaltige und verdichtende Siedlungsentwicklung im Bundesland Salzburg ebenfalls eine hemmende Wirkung dar. Die (strategischen) Gründe der GrundstücksbesitzerInnen für das Zurückhalten potentiell bebaubarer Flächen sind unterschiedlicher Natur. Diese reichen von Spekulationen auf noch höher erzielbare Bodenpreise bis zur einfachen Nichtnotwendigkeit der EigentümerInnen zur Überbauung. (siehe: Kapitel 3.2, S. 44) Um diese Entwicklungen ein wenig einbremsen zu können, werden im Bundesland Salzburg neue Baulandwidmungen nur mehr mittels (10-jährigen) Bebauungsfristen vertraglich geregelt. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 14)

Fest steht, dass die Baulandhortung in der Salzburger Raumordnung ein zentrales Problemfeld ist, welches in Zukunft minimiert werden muss. Auch wenn es auf den ersten Blick nicht danach aussieht, denn laut Online-Umfrage (Frage 8) sehen „nur“ knapp mehr als ein Drittel der antwortenden Salzburger Gemeinden (34 Prozent bzw. 18 Gemeinden) in der Baulandhortung einen Störfaktor, welcher die weitere Siedlungsentwicklung beeinträchtigt. Obwohl eine große Mehrheit der Kommunen, 62,3 Prozent bzw. 33 Gemeinden, die Baulandhortung als nicht siedlungsentwicklungshemmend einschätzt, so verändert sich deren Meinungshaltung für einen notwendigen Handlungsbedarf, wenn man folgende Entwicklungen genauer betrachtet. Auf die Frage, ob aufgrund der Baulandhortung in der Vergangenheit neue Baulandflächen ausgewiesen werden mussten (Frage 9), waren bereits 39,6 Prozent bzw. 21 Gemeinden angehalten, neues Bauland auszuweisen, um der Baulandnachfrage gerecht zu werden. Zwar stellt die Baulandhortung für die Mehrheit der Salzburger Gemeinden kein akutes Siedlungsentwicklungsproblem dar, jedoch könnten sich dessen Effekte negativ auf eine weitere Zersiedelung auswirken, da in knapp 40 Prozent der Kommunen zusätzliches, womöglich zersiedelungsförderndes Bauland in schlechteren Lagen ausgewiesen werden musste. Ob und wie stark diese zusätzlichen Baulandflächen zur weiteren Zersiedelung tatsächlich beigetragen haben, bzw. ob diese in schlechteren, entlegenen Lagen oder Siedlungsränder liegen, konnte während des Forschungsverlaufs jedoch nicht nachgewiesen werden. (vgl. ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013)

Trotz der Tatsache, dass das Land Salzburg über eine Vielzahl an umfangreichen Instrumenten und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung verfügt, so reichen diese oft nicht aus, um gezielt klar lokalisierte Problemstellen in den kommunalen Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen lösen zu können. Hierfür bedarf es eines verbesserten Einsatzes von adaptierten oder neuen Instrumenten, um steuerbare Wirkungseffekte auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung entfalten zu lassen. Nach PROKOP (2013) fehlen in Österreich nach wie vor die Verbindlichkeiten. Zwar sind die Raumplanungsgesetze der Länder inhaltlich sehr umfassend und vorausschauend, aber letztendlich nur indikativ. Wo man unbedingt ansetzen müsse ist bei jeder einzelnen Planungsmaßnahme genau und weitsichtig zu denken und zu handeln. Ob eine Umwidmung unbedingt notwendig ist, wie effizient die Flächen genutzt werden sollen (Arbeitsplatzdichten) und ob dabei immer die besten Böden oder die schönste Landschaft erhalten müssen, wären einige konkrete Überlegungen. (vgl. telefonisches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013) Von Seiten der UMWELTBUNDESAMT GMBH werden, angelehnt an der Bilanz des 2011 im Auftrag des Lebensministeriums durchgeführten Flächenmanagements, umfassende Empfehlungen ausgesprochen. Noch immer gelten beispielsweise die

- a) quantitative Ziele zur Flächeninanspruchnahme auf Länderebene (dort liegt die Raumplanungskompetenz) und die Verbesserung des Monitorings der Flächeninanspruchnahme, die
- b) Ansätze zur Schaffung finanzieller Anreize für eine bessere Flächennutzung,
- c) der verbindliche Schutz hochwertiger Böden und Naturlandschaften,
- d) die Stärkung der Kommunen als regionale Gestalter und
- e) die Verbesserung der Wissensgrundlagen. (vgl. schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Zweieinhalb Jahre später erfolgte das erste Monitoring zum Flächenmanagement in Österreich und kam zu folgenden Erkenntnissen. Trotz all der angestrebten Errungenschaften sind die (ad a) verbindlichen Zielen zur Flächeninanspruchnahme auf Länderebene noch immer nicht etabliert. Ab 2015 wird es dafür ein besseres Monitoring der Flächeninanspruchnahme geben, dessen Methode schon seit mehreren Jahren steht. Derzeit laufen Verhandlungen wie Bund und Länder das System in Zukunft finanzieren sollen. Erste Ansätze zur Schaffung finanzieller Anreize für eine bessere Flächennutzung (ad b) wurden mithilfe der 2012 eingeführten Immobilienertragssteuer gesetzt, (vgl. ebd.) obwohl diese von einigen ImmobilienexpertInnen als Teilgrund für die enormen Preisanstiege und Verkaufsrückgänge im Bundesland Salzburg gesehen wird. (vgl. RUEP 2013b, S I 10) Vereinfacht gesprochen werden heute die Erlöse aus dieser Ertragssteuer durch die Umwidmung besteuert. Diese Einnahmen sind jedoch nicht zweckgebunden und haben somit keinen Lenkungseffekt. (vgl. schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Die Landwirtschaftskammern Österreichs, die Österreichische Hagelversicherung, einige Fachbereiche des Lebensministeriums und die Umweltbundesamt GmbH sprechen sich (ad c) für eine 15a-Vereinbarung zum Schutz der landwirtschaftlichen Flächen vor zukünftiger Verbauung aus. Ein Vorschlag dafür soll demnächst in der Konferenz der AgrarexpertInnen (LAG) vorgestellt werden.

Jedoch konnte bei den Empfehlungen zur Stärkung der Kommunen als regionale GestalterInnen (ad d) keine Fortschritte erzielt werden. Dafür umso mehr bei der Verbesserung der Wissensgrundlagen (ad d) - hier tat sich einiges. Es gibt immer mehr Veranstaltungen und Fortbildungen für ExpertInnen, auch das Angebot für Schulen steigt zunehmend. Das Thema wird zudem zunehmend von den Medien aufgegriffen. (vgl. ebd.)

Laut PROKOP (2013) ist eine „[der wichtigsten Barrieren für eine bodenschonende Raumordnung die Tatsache, dass die Gemeindeeinnahmen direkt vom Wachstum abhängig sind. Wer mehr Leute und Betriebe ansiedelt erhält mehr Einnahmen. Die Ansiedlung geht fast immer auf Kosten des Bodens. In der Schweiz hat man es geschafft durch zahlreiche Maßnahmen Wirtschaftswachstum und Gemeindeeinnahmen voneinander zu entkoppeln.]“ (schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013) Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten, etwa die Widmungshoheit, wie in der Schweiz, auf Bezirks- oder Landesebene zu heben und Baulandwidmungen nach genauer Bedarfsprüfung zu realisieren. Schrumpfende Gemeinden mit hohen Leerständen haben keinen Umwidmungsbedarf. Auch das Thema der potentiellen Rückwidmung gehört mit Blick auf die überdimensionierten Bauzonen (eigene Anmerkung: im Bundesland Salzburg nur 7,5 Prozent der Gemeinden; siehe: ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013, Frage 7) forciert. In Österreich werden die Baulandreserven auf 30 Prozent des gewidmeten Baulandes geschätzt, (vgl. ebd.) im Bundesland Salzburg liegen diese niedriger bei rund 26 Prozent am gesamten gewidmeten Bauland (3.450 ha). (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 18)

Das Bundesland Salzburg konzentriert sich zukünftig vermehrt auf die Hauptorte bzw. die Siedlungsschwerpunkte. Diese werden als konkreter, inhaltlicher Verbesserungsbedarf in den aktuellen Raumplanungsinstrumenten genannt. (vgl. Interview mit P. WEISSENBOCK, 20.12.2013) Bei der zukünftigen Hauptsiedlungstätigkeit sind auch Erweiterungen (nach außen) möglich und erwünscht. Alle anderen Siedlungsansätze mit oft peripherer Lage und daraus resultierender schlechter Standortqualität sollen nur mehr aufgefüllt bzw. arrondiert werden. Dazu braucht es aber klar definierte Grenzen zum Außenraum, die im REK festzulegen sind. Damit könnte die weitere Zersiedelung minimiert werden. Für Baulandmodelle braucht es einen Kriterienkatalog, wo solche Flächen entstehen können. Die Verfügbarkeit der Grundstücke fällt in den Kompetenzbereich der Gemeinden. BürgermeisterInnen und GemeindevertreterInnen haben hier meist den direkten Kontakt zu den GrundbesitzerInnen und müssen sich diesbezüglich bemühen. (vgl. Interview mit A. RÖSSLER, 20.12.2013)

Für Österreich schlägt PROKOP (2013) vor, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer an den Bezirk gehen und neue Gewerbeerschließungen nur nach konkretem Bedarf erfolgen sollen. Die Standortplanung sollte nicht von den Gemeinden ausgehen. (vgl. schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Man erkennt, dass von Seiten der ExpertInnen ähnliche Empfehlungen zur Adaptierung der eingesetzten Instrumente zur Bekämpfung der Zersiedelung und Baulandhortung vorgeschlagen werden, wie jene der Gemeinden laut Online-Umfrage. Gemeinsam werden beispielsweise überparteiliche und unpolitische EntscheidungsträgerInnen bei Planungsmaßnahmen gewünscht (siehe: Kommentare der Kommunen, Kapitel 5.3: „Zielsetzungen ohne politische Einflussnahme“, „Raumordnung nicht von der Politik abhängig machen, nur Fachleute dürfen entscheiden“). Ob für einen bodensparenden Flächenverbrauch die Schaffung neuer Abgabeinstrumente, wie etwa die Mehrwertabgabe oder die geforderte Infrastrukturabgabe in Salzburg erwünscht werden, bzw. wie stark die erhofften Lenkungseffekte für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ausgeprägt sind, wird im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

5.5 Pro und Kontra zur Realisierung der Mehrwertabgabe im Salzburger ROG

Im Rahmen des 2011 von der UMWELTBUNDESAMT GMBH initiierten und unter Organisation und Mitwirkung von DI GUNDULA PROKOP durchgeführten Flächenmanagements wurden von Seiten der ExpertInnengruppe auch Instrumente und erfolgreiche Erfahrungswerte aus anderen europäischen Staaten als Empfehlungen zu deren Umsetzung in Österreich vorgestellt – unter anderem flächensparende Konzepte zur Siedlungsentwicklung und Verdichtung nach innen, sowie die Mehrwertabgabe in der Schweiz. Das Instrument Planwert- bzw. Mehrwertabgabe wird dabei als ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument erachtet. Es erlaubt den Kommunen Baulandwidmungen besser zu steuern und schafft Finanzkraft für kommunale Projekte durch die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe. Ob und wie eine Realisierung des Instruments im Bundesland Salzburg verfassungsrechtlich möglich ist, wäre zu überprüfen. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 32)

Dass bereits flächensparende Konzepte zur Siedlungsentwicklung in Österreich mehr oder weniger erfolgreich umgesetzt werden, ergibt sich daher, dass bei den örtlichen Entwicklungskonzepten oft an den falschen Stellen eingespart wird und so nur wenig wirkungsvolle Konzepte erstellt werden können. Oft werden auch die Behandlung von langfristigen Auswirkungen der Siedlungsexpansionen und der richtige Zeitpunkt für das Einsetzen von effektiven Gegenmaßnahmen kaum bedacht. (vgl. ebd.) Was Gemeinden dagegen tun können, ist nur durch eine aktive Bodenpolitik zu steuern. Das zeigen bereits die Gemeinden und Städte wie Zwischenwasser, Steinbach, Steyr, Ottensheim und Feldkirch, welche durch den gezielten Erwerb von Immobilien eine kompaktere Siedlungsstruktur erreicht und so die Zersiedelung eindämmen konnten. (vgl. ebd., S. 34-35)

Was neben den verfassungsrechtlichen Hürden einer Umsetzung der Mehrwertabgabe im Salzburger ROG 2009 zusätzlich erschweren könnte, ist die Tatsache, dass der (zeitliche) Vorgang der Preisgestaltung bzw. -feststellung der Grundstücke durch die Planung in der Kritik steht. Eine möglichst realistische und faire Erfassung der Preise gestaltet sich daher als schwierig, obwohl eine PlanungsWertabgabe hilfreich sein kann, überdurchschnittliche Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen. (vgl. LECHNER 2006, S. 44)

5.5.1 Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg

Die Einführung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg ist, wie oben bereits erwähnt, verfassungsrechtlich zu überprüfen. Als eine Hauptursache für die aktuell wenig erfolgreichen Instrumente, etwa zur Baulandmobilisierung und -widmungen, wird die nicht vorhandene finanzielle Belastung ungenutzter Bauflächen genannt. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 31) Gänzlich neu ist die Diskussion um die Einführung einer Widmungsabgabe auf Bauland im Land Salzburg bei genauerer Betrachtung jedoch nicht. So forderte die Anfang 2012 noch im Amt regierende Landeshauptfrau Mag.^a GABI BURGSTALLER (SPÖ) bis spätestens 2014 die Abgabe für Vermögenszuwächse bei Flächenumwidmungen umzusetzen. Wird von der jeweiligen Gemeindevertretung die Umwidmung von Grün in Bauland genehmigt, so sollen die GrundstücksbesitzerInnen eine 25-prozentige Abgabe auf den Widmungsgewinn zahlen. Die dadurch eingenommenen Geldmittel sollten nach BURGSTALLER den Gemeinden zweckgebunden für den Wohnbau und Betriebsansiedelungen zur Verfügung stehen. (vgl. ORF SALZBURG 2012) Konkret mit diesem Thema befasste sich der Ausschuss für Raumordnung, Umweltschutz und Verkehr in seiner Sitzung vom 25. Jänner 2012 zum Antrag der Abgeordneten und seit Mai 2013 neu gewählten Landeshauptmann-Stellvertreterin Dr.ⁱⁿ ASTRID RÖSSLER und des Abgeordneten CYRIAK SCHWAIGHOFER (beide Grüne) betreffend der Einführung einer Widmungsabgabe. (vgl. LAND SALZBURG (2012) S. 1) Diese sollte laut dem stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages „[Z]ur Mobilisierung von Bauland und zur Verbesserung der Einnahmensituation des Landes]“ (LAND SALZBURG (2012) S. 1) beitragen und die Besteuerung, nach Vorbild eines vereinfachten Tiroler Modells mit einem höherem Abgabesatz von 25 Prozent, erst nach dem Erlös des Wertzuwachses erfolgen. (vgl. LAND SALZBURG (2012) S. 2) Aufgrund des kurz darauf aufgedeckten Finanzskandals und der folglich vorgezogenen Neuwahl des Salzburger Landtages im Mai 2013 konnte dieser Vorschlag wohl politisch nicht mehr weiter prioritär verfolgt werden bzw. ist wohl bis auf Weiteres ruhend gestellt worden.

Nach PROKOP (2013) habe, hinsichtlich wirkungsvoller Instrumente zur flächenschonenden Siedlungsentwicklung, der Staat „[Österreich gezeigt [...]] wie man es nicht machen sollte. 2012 wurde die Immobilienertragssteuer eingeführt. Vereinfacht formuliert gehen heute bei Umwidmung und Verkauf von Altgrundstücken (Erwerb vor März 2002) etwa 3 Prozent des Verkaufspreises an die Staatskasse, bei Neugrundstücken sind es 25 Prozent des Verkaufserlöses. Diese Einnahmen sind nicht zweckgebunden und haben somit keinen Lenkungseffekt auf die Siedlungsentwicklung. Um einen Lenkungseffekt bei der Siedlungsentwicklung zu erzielen müssen die Einnahmen erstens zweckgebunden sein und gezielt der Innenentwicklung dienen und zweitens in die betroffene Region zurückfließen.]“ (schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Ähnliche steuernde, räumliche Effekte der Mehrwertabgabe auf eine bodensparende Bauweise sieht auch RÖSSLER (2013) und WEISSENBÖCK (2013), Referent für Raumplanung im Bundesland Salzburg. Die Mehrwertabgabe wäre eine Möglichkeit hier steuernd einzugreifen. Wichtig wäre aber die Ausgestaltung einer solchen Maßnahme genau zu überlegen. (vgl. Interview mit P. WEIS-

SENBÖCK, 20.12.2013) Da in Österreich bereits die „Immobilienverkehrssteuer“ in der Höhe von 25 Prozent der Bemessungsgrundlage für Einkünfte aus Grundstücksveräußerungen eingehoben wird, kann die Einführung von neuen, zusätzlichen Abgaben auch politisch nicht viel Erfolg eingeräumt werden. Am größten ist derzeit die Zustimmung für die Einführung einer Baulandbefristung, was bedeuten würde, dass eine Widmung, die nicht konsumiert wurde, nach zehn Jahren wieder in die ursprüngliche Widmung zurückfällt. (vgl. Interview mit A. RÖSSLER, 20.12.2013)

Eine gewisse Abhilfe könnte eine Adaption der gültigen Bodenwertabgabe schaffen. Diese wird in Österreich jährlich auf unbebaute Grundstücke eingehoben und ist an und für sich ein wirkungsvolles Lenkungsinstrument zur Baulandmobilisierung. Jedoch ist diese zurzeit nicht räumlich wirksam, da aufgrund zahlreicher Ausnahmekriterien (u.a. landwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Grundstücke, großzügig bemessenen Schwellenwerte zur Abgabenbefreiung) diese nicht flächendeckend eingehoben wird. Somit betragen die Einnahmen nur einen niedrigen einstelligen Euro-Millionenbetrag. Mithilfe einer aktiven, angepassten und zweckgebundenen Bodenwertabgabe könnten die Kommunen zu zusätzlichen Einnahmen kommen und so den Grundstückseigentümern ein erhöhtes Druckmittel zur Nutzung der unbebauten Flächen liefern. (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) 2011, S. 31-32)

Eine ambivalente Einstellung haben jedenfalls die befragten Salzburger Gemeinden und Städte zur Frage, wie Sie überhaupt die Chancen einschätzen, dass die Mehrwertabgabe oder eine andere Form des Planungsmehrwertausgleichs, im Bundesland Salzburg in Zukunft eingeführt wird (Frage 16). Ähnlich wie im Kanton St. Gallen gehen hier die Meinungen in unterschiedliche Richtungen. So sei die Mehrwertabgabe in Salzburg „[in der Praxis fast nicht umzusetzen]“, die „[Politik ist hier gefordert]“ die richtigen Maßnahmenschritte zu tun, denn es „[stehen zumindest [...] Aufwand und Kosten in keinem Verhältnis - viel Aufwand für relativ wenig Geld und einiges an Ärger.]“ (ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013) sollte es zur Umsetzung der Mehrwertabgabe kommen. Diese eigenen, doch eher reservierten Anmerkungen der Gemeinden erklären auch die Erkenntnis, dass 76,2 Prozent nur geringe Chancen sehen, dass es zur Umsetzung der Mehrwertabgabe im Land Salzburg kommen wird. (vgl. ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013) Wohl auch mit ein Grund für die geringe Chanceneinschätzung ist die seit dem politischen Machtwechsel im Land Salzburg nicht mehr weiter verfolgte Diskussion um die Einführung einer Widmungsabgabe. (in Klammer: Anzahl der antwortenden Gemeinden/Städte)

0,0 Prozent	sehr hoch	(0)
14,3 Prozent	eher hoch	(6)
76,2 Prozent	eher gering	(32)
9,5 Prozent	sehr gering	(4)
100,0 Prozent		(42) (vgl. ebd.)

Ein etwas anderes Bild zeigen die Erkenntnisse aus der Fragestellung laut Online-Umfrage (Frage 15), wenn es um einen geringeren Flächenverbrauch und Zersiedelung in den eigenen Kommunen

geht. Zu diesem Zweck wird die Umsetzung der Mehrwert- bzw. Planwertabgabe noch eher begrüßt, auch wenn hier die Hälfte (51 Prozent bzw. 25 Kommunen) der befragten Gemeinden und Städte der Mehrwertabgabe negativ gegenüber steht. (in Klammer: Anzahl der antwortenden Gemeinden/Städte)

4,1 Prozent	ja	(2)
30,6 Prozent	eher ja	(15)
40,8 Prozent	eher nein	(20)
10,2 Prozent	nein	(5)
14,3 Prozent	weiß nicht/keine Angabe	(7)
100,0 Prozent		(49) (vgl. ebd.)

Grundsätzlich wäre erstens eine „[Zweckbindung für Infrastruktur- und Wohnbauprojekte positiv zu beurteilen. Klar muss jedoch sein, dass dadurch eine weitere Steigerung der Grundstückspreise verbunden ist, da zu erwarten ist, dass die Grundstückseigentümer die Mehrkosten bei einer Veräußerung auf den neuen Eigentümer überwälzen würden. Grundsätzlich ist jedoch zu erwarten, dass erstens durch diese Maßnahme ein sparsamerer Umgang mit Grund und Boden verbunden wäre.]“ (Stadt Salzburg), zweitens werde das „[Geld [...] nicht widmungsgemäß verwendet und [...] Grundstücke wesentlich teurer, da Kosten auf die Grundkäufer umgewälzt werden (in Österreich schon Praxis)]“ (Gemeinde Seeham) und drittens dieser Vorgang einen „[Eingriff ins Eigentumsrecht]“ (Gemeinde Hüttschlag) gleich kommt bzw. „[verfassungsrechtlich problematisch]“ (Gemeinde Bergheim) sei. (ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013)

Die Stellungnahme der Landeshauptstadt zeigt zumindest, dass die Mehrwertabgabe auch hier als ein wirkungsvolles Instrument zur flächensparenden Entwicklung verstanden wird, sofern die Einnahmen zweckgebunden und der Zeitpunkt der Fälligkeit bzw. die Wertsteigerungen nicht auf die KäuferInnen oder MieterInnen aufgeschlagen werden. Dennoch zeigen die Argumente der Kommunen, dass die Einführung einer Planwert- bzw. Mehrwertabgabe sich mit dem Eigentumsrecht hackt, sowie verfassungsrechtlich noch Unklarheit herrscht, ob eine Realisierung überhaupt möglich ist. Weiters befürchte man (noch) höhere Grundstückspreise. Letzteres Argument entgegnet MÜLLER-JENTSCH (2012b) auf dem Fachsymposium des Vereins für Wohnbauförderung zu dem Thema "Aktive Bodenpolitik als Grundlage leistbaren Wohnens" Anfang Mai 2012 in Salzburg. Eine Widmungsabgabe habe keinen treibenden Effekt auf höhere Baulandpreise. Nebenbei wurde die Optimierung des österreichischen Modells der ökonomisch und planerisch sinnvollen Widmungsabgabe diskutiert. Diese sei ein Hybrid zwischen Widmungsabgabe und der Grundstücksgewinnsteuer mit teils problematischen Effekten. Da man bisher nur auf neue Steuern gesetzt hat, fehlt die Einbettung in ein raumplanerisches Gesamtkonzept. So gehören Regeln geklärt, wo und wie viel gewidmet werden darf, mit eventuell zusätzlichen und zeitnah zur Widmung angesetzten Steuern. Nun seien die Bundesländer aufgerufen diese flankierenden Maßnahmenschritte umzusetzen. (vgl. MÜLLER-JENTSCH 2012b, S. 11-14)

5.5.2 Bauzonenstatistik und Modellrechnungen im Bundesland Salzburg

Für eine klare Übersicht der empirischen Berechnungen der potentiellen Effekte einer Mehrwertabgabe auf Baulandneueinzonungen im Bundesland Salzburg wurden die 119 Gemeinden bzw. Städte nach den politischen Bezirken eingeteilt, da hierfür die Daten im aktuellen Raumordnungsbericht 2010 vorliegen. Um einen differenzierten Blick auf die räumliche Siedlungsentwicklung im Land Salzburg zu erhalten, wäre eine funktionale Gliederung der Kommunen nach den Regions- und Gemeindetypen (siehe: Tabelle 9) ebenfalls interessant gewesen. Jedoch war die Aufteilung der vorhandenen Daten auf Bezirksebene für die Zuteilung in die Regions- bzw. Gemeindetypen nicht umsetzbar, da dies die Ergebnisse aus den weiterführenden Berechnungsvorgängen verzerrt hätte. Daher beziehen sich die folgenden Ergebnisse der Mehrwertberechnung für das Bundesland Salzburg – nicht wie im Kanton St. Gallen nach den Gemeindetypen nach ARE – ausschließlich auf die administrativen Bezirksebenen.

Tabelle 9: Regions- und Gemeindetypen in Salzburg, in Klammer: Anzahl der Gemeinden (Quelle: RIEDLER 2011, S. 159, eigene Darstellung)

Regionstypen	Gemeindetypen
innerer Zentralraum (10)	Stadt- und Stadtumlandbereiche (19)
äußerer Zentralraum (28)	Regionale Wohn- und Arbeitsplatzzentren (20)
mittlerer Zentralraum (13)	Kleinere Zentren bzw. Verdichtungsgemeinden (14)
Innergebirg Pongau-Pinzgau (53)	stark touristische Gemeinden (24)
Innergebirg Lungau (15)	ländlich (touristisch geprägte) Gemeinden (42)
(119)	(119)

5.6 Potentielle Einnahmen und flächensparende Steuerungseffekte auf die Salzburger Siedlungsentwicklung

Die Grundlagen zur Berechnung der potenziellen Einnahmen von 2006 bis 2010 durch die Mehrwertabgabe bilden die Wohnbaulanddaten auf Bezirksebene von 2006 und 2010 aus dem aktuellen Raumordnungsbericht 2010, die durchschnittlichen Grundstückpreisdaten aus dem GEWINN-Magazin, Ausgabe 5/13, den Erkenntnissen aus der Online-Umfrage sowie die nach schriftlicher Interviewauskunft von Herrn ANDREAS KAISER, Salzburger Landwirtschaftskammer für die Bezirksbauernkammer Tamsweg, erhaltenen Daten über den Wert von Landwirtschaftsland. Demnach bewegen sich die Preise für „[...] ackerfähiges Grünland [...] je nach Gemeinde (Zentralraum – Tallagen) zwischen EUR 5 – 10,-/m².]“ (Interview mit A. KAISER, 18.12.2013) Für den eigenen Berechnungsvorgang wurde der Mittelwert von EUR 7,50 als Referenzwert für den Quadratmeterpreis von Landwirtschaftsland im Bundesland Salzburg verwendet.

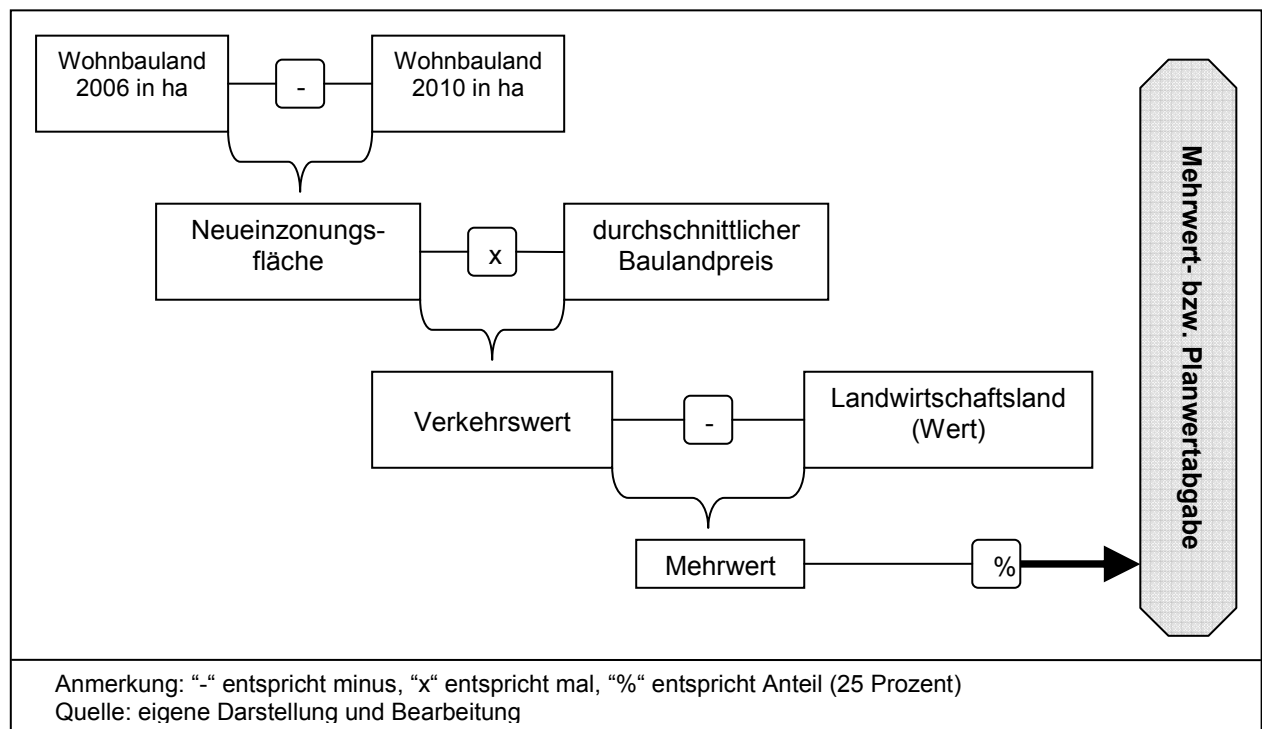


Abbildung 8: schematischer Berechnungsvorgang der Mehrwertabgabe in Salzburg (Quelle: eigene Darstellung und Bearbeitung)

Bei der Berechnung der abzuschöpfenden Mehrwerte wurden die aktuellen Grundstückspreise des GEWINN-Magazins und die Angaben der ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013 verwendet. Aufgrund fehlender aktueller Daten zu umgewidmeten Baulandflächen wurde das im Raumordnungsbericht 2010 ausgewiesene Wohnbauland der Jahre 2006 und 2010 verwendet. Daher ist davon auszugehen, dass aufgrund der tieferen Baulandpreise zwischen 2006 und 2010 in Land Salzburg die tatsächlich erzielten Mehrwerte und Einnahmen geringer ausfallen würden, als hier beschrieben. Die einzelnen Berechnungsschritte folgen demselben Vorgang, wie diese für den Kanton St. Gallen im Kapitel 4.4.2 vorgenommen wurden. Die Höhe des Abgabesatzes der Mehrwert- bzw. Widmungsabgabe wurde mit 25 Prozent angesetzt, da diese so von Seiten der Salzburger Landesregierung bereits im Jahr 2011 diskutiert wurde. (siehe: Kapitel 5.5.1, S. 122)

Resultate: potentiell generierter Mehrwert (2006 – 2010)

Die hypothetischen aber potentiell generierten Mehrwerte im Bundesland Salzburg belaufen sich nach Abzug des Wertes von Landwirtschaftsland (14,9 Mio. EUR) vom Verkehrswert (459,1 Mio. EUR) auf etwa **444,2 Mio. EUR**. Pro Jahr hätte somit in Salzburg ein Mehrwert nur durch Umwidmung bzw. Neueinzonung von Bauland von mehr als **88,8 Mio. EUR** erzielt werden können. Relativiert werden diese Werte, wenn man basierend auf den durchschnittlichen Baulandpreis von 2011 im Land Salzburg von 164 EUR (vgl. WIEDERSICH 2013, S. 24) ausgeht. Demnach wäre zwischen 2006 und 2010 immerhin ein Mehrwert von knapp 311 Mio. EUR bzw. 62,2 Mio. EUR pro Jahr erzielt worden. Der Hauptanteil des entstandenen Mehrwertes entfällt erwartungsgemäß auf die 37 Gemeinden im Bezirk Salzburg-Umgebung (ca. 40,5 Mio. EUR/Jahr, insg. 202,4 Mio. EUR), da diese einerseits im unmittelbaren Einzugsgebiet zur Landeshauptstadt liegen und andererseits sehr hohe durchschnittliche Bodenpreise (249 EUR/m²) und Neueinzonungen/Umwidmungen (838 ha;

+2,58 Prozent) aufweisen. Im landesweiten Durchschnitt erzielte jede der 119 Gemeinden und Städte einen (hypothetischen) Mehrwert von 3,7 Mio. EUR bzw. 746.633 EUR pro Jahr.

Tabelle 10: Mehrwertberechnung von 2006 bis 2010 auf Baulandneueinzonungen in Salzburg (Quellen: SCHOSSLEITNER, R. (2011) S. 143-148, GEWINN (2013) S. 38-39, ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013, Interview mit ANDREAS KAISER (2013), eigene Bearbeitung, Darstellung und Berechnungen)

Mehrwertberechnung von 2006 – 2010 auf Baulandneueinzonungen im Bundesland Salzburg							
Nr.	politische Bezirke	Anzahl Gemein- den	Wohnbauland 2006 in ha	Wohnbauland 2010 in ha	Veränderung in Prozent (%)	Baulandwidmung 2006 – 2012 in m²	Ø Boden- preise EUR/m² 2012
1	Stadt Salzburg	1	1.765,6	1.771,4	0,33	58.000	663
2	Hallein	13	987,9	1.008,9	2,13	210.000	211
3	Salzburg-Umgebung	37	3.247,8	3.331,6	2,58	838.000	249
4	St. Johann	25	1.498,0	1.541,6	2,91	436.000	205
5	Tamsweg	15	597,1	606,2	1,52	91.000	79
6	Zell am See	28	1.795,7	1.831,1	1,97	354.000	201
	Land Salzburg	119	9.892,1	10.090,8	2,01	1.987.000	268
Nr.	Verkehrswert eingezontes Bauland in EUR	Preis- Landwirtschaftsland in EUR/m²	Wert Landwirt- schaftsland in EUR	Mehrwert	Einnahmen der Mehrwertabgabe (25%) auf Baulandneueinzonungen (2006 – 2010) in EUR		
1	38.454.000	7,5	435.000	38.019.000	9.504.750		
2	44.310.000	7,5	1.575.000	42.735.000	10.683.750		
3	208.662.000	7,5	6.285.000	202.377.000	50.594.250		
4	89.380.000	7,5	3.270.000	86.110.000	21.527.500		
5	7.189.000	7,5	682.500	6.506.500	1.626.625		
6	71.154.000	7,5	2.655.000	68.499.000	17.124.750		
	459.149.000		14.902.500	444.246.500	111.061.625		

Resultate: potenzielle Einnahmen der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen (2006 – 2010)

Mit der hypothetisch geplanten Mehrwertabgabe kann ein Teil dieses Mehrwertes abgeschöpft werden. Bei dem für das Bundesland Salzburg angenommenen Abgabesatz von 25 Prozent auf Neueinzonungen entspricht dies einem für den Zeitraum 2006 bis 2010 errechneten, durchschnittlichen Einnahmepotential von etwa **111,1 Mio. EUR**. Mit der Mehrwertabschöpfung werden somit rein theoretisch knapp **22,2 Mio. EUR** pro Jahr eingenommen, welche zweckgebunden beispielsweise für den geförderten Wohnbau der Gemeinden investiert werden könnte – sofern es zu keiner Einnahmenaufteilung, wie im Kanton St. Gallen (je 50 Prozent der Einnahmen gehen an Kanton und Gemeinde), kommt. Eine weitere mögliche Verwendungsart der Mehrwerteinnahmen ist die Redimensionierung der zu großen Bauzonen im Land Salzburg. Da laut Online-Umfrage (Frage 7) nur 4,5 Prozent bzw. 4 von 54 Gemeinden über dispers gelegene bzw. überflüssige Bauzonen verfügen, könnte ein Anteil der jährlichen Einnahmen (ca. 22,2 Mio. EUR) für die Entschädigungszahlungen der Rückzonungen verwendet werden, um eine weitere Zersiedelung im Bundesland Salzburg vorbeugen zu können. Wie hoch die tatsächliche Entschädigungssummen der zu großen Bauzonen ausmacht, ist abhängig von der Lage und den daraus resultierenden Bodenpreisen. Aufgrund der gering vorhandenen Daten für diese Gebiete im Bundesland Salzburg ist eine Berechnung möglicher Entschädigungszahlungen durch die Teilfinanzierung der Mehrwertabgabeeinnahmen aktuell nicht durchführbar. Zumindest für die Gemeinde Mühlbach am Hochkönig würden

die Entschädigungsleistungen der ausgewiesenen 25.000 m² zu großen Bauzonen bei einem durchschnittlichen Quadratmeterpreis Bauland (ca. 140,- EUR/m²) an die 3,5 Mio. EUR ausmachen. (vgl. ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013)

Tabelle 11: potentielle Einnahmen der Mehrwertabgabe (25%) auf Baulandwidmungen im Bundesland Salzburg 2006-2010 (Quellen: SCHOSSLEITNER, R. (2011) S. 143-148, GEWINN (2013) S. 38-39, ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013, Interview mit ANDREAS KAISER (2013), eigene Bearbeitung, Darstellung und Berechnungen)

Potentielle Einnahmen der Mehrwertabgabe (25%) auf Baulandwidmungen im Bundesland Salzburg 2006 – 2010							
politische Bezirke	Anzahl Gemeinden	Summe Mehrwerte 2006 – 2010 in EUR	Mehrwert pro Jahr in EUR	Mehrwert pro Jahr und Ge- meinde in EUR	Einnahmen MWA (25%) auf Bau- landwidmungen (2006 – 2010) in EUR	Ø Mehrwert- einnahmen (25%) 2006 – 2010 pro Gemeinde in EUR	Ø Einnah- men der MWA (25%) pro m ² , Jahr und Ge- meinde in EUR
Stadt Salzburg	1	38.019.000	7.603.800	7.603.800	9.504.750	9.504.750	190,1
Hallein	13	42.735.000	8.547.000	657.462	10.683.750	821.827	16,4
Salzburg-Umg.	37	202.377.000	40.475.400	1.093.930	50.594.250	1.367.412	27,3
St. Johann	25	86.110.000	17.222.000	688.880	21.527.500	861.100	17,2
Tamsweg	15	6.506.500	1.301.300	86.753	1.626.625	108.442	2,2
Zell am See	28	68.499.000	13.699.800	489.279	17.124.750	611.598	12,2
Land Salzburg	119	444.246.500	88.849.300	746.633	111.061.625	933.291	18,7
MWA = Mehrwertabgabe, Abschöpfungssatz 25 %							

5.7 Wirkungs- und Lenkungseffekte der Mehrwertabgabe auf die Siedlungsentwicklung

Wie am Beispiel St. Gallen wurden auch für Salzburg die (persönlichen) Einstellungen und Meinungen zur Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene mithilfe der Semantischen Differential Technik analysiert und graphisch aufgearbeitet. Dabei zeigt sich, dass die Mehrwertabgabe mehrheitlich als siedlungsentwicklungsfördernd (2,7) verstanden wird. Diese Tatsache wird umso konkreter, da die Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung laut Online-Umfrage (Frage 13) von 52,3 Prozent als überwiegend positiv eingeschätzt wird.

9,1 Prozent	sehr positiv	(4)
43,2 Prozent	eher positiv	(19)
20,5 Prozent	eher negativ	(9)
9,1 Prozent	sehr negativ	(4)
18,2 Prozent	keine Angabe/weiß nicht	(8)
100,0 Prozent		(44)

Für knapp ein Drittel der Kommunen wird diese jedoch als (eher) negativ für die eigene Siedlungsentwicklung eingeschätzt. Mit Blick auf die Gemeinden erkennt man auch die unterschiedlichen aber ähnlichen genannten Tendenzen und Befürchtungen wie im Kanton St. Gallen (siehe: Kapitel 4.5, S. 98), sollte es zur Umsetzung des Instruments im Bundesland Salzburg kommen.

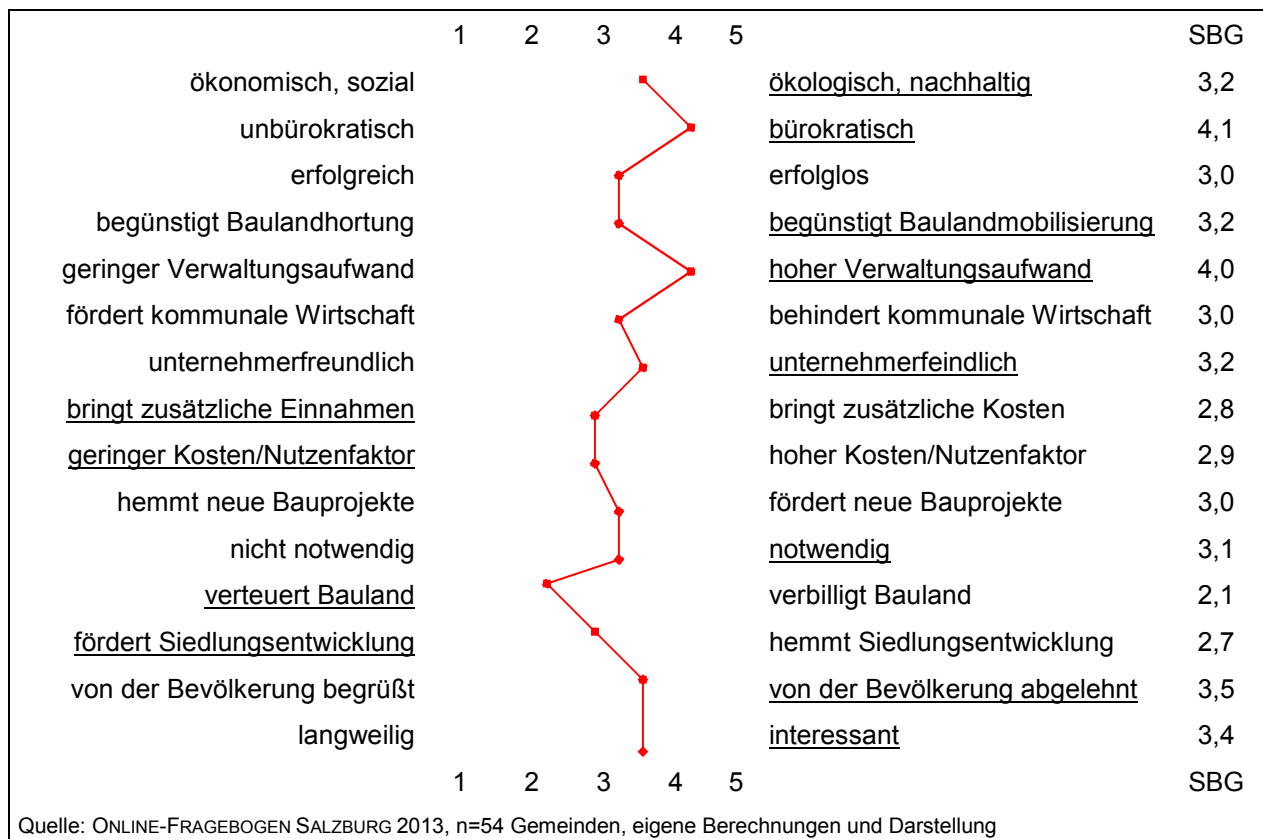


Abbildung 9: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in Salzburg (Quelle: ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, n=54 Gemeinden, eigene Berechnungen und Darstellung)

„[...] prinzipiell guter Ansatz zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, aber Verfügbarkeit von Bauland geht damit zurück/Bauland wird zu teuer.“ (Gemeinde Werfenweng)

„[Bodenwertabgabe sehr positiv, Verdichtung nach innen geht nicht immer - ist vom jeweiligen Angebot abhängig.]“ (Marktgemeinde Mattsee)

„[Sehr negativ, da die Kosten des Grundverkäufers wieder dem Käufer überwältzt werden und somit die ohnehin schon hohen Baupreise noch höher werden!]“ (Marktgemeinde Raaris)

„[Müsste auf Grund der örtlichen Gegebenheiten nach Einzelfall kontrolliert werden.]“ (Gemeinde Mühlbach am Hochkönig)

„[Salzburg besitzt durch das ROG bereits gute Möglichkeiten.]“ (Marktgemeinde Obertrum am See)

Abgesehen von den zitierten Statements ausgewählter Gemeinden wird die Mehrwertabgabe zudem als ein ökologisch, nachhaltiges (3,2) und notwendiges (3,1) Instrument, welches die Baulandmobilisierung begünstigt (3,2) und den Gemeinden und Städten dadurch zusätzliche Einnahmen (3,4) bringt.

men bringt (2,8), erachtet. Trotz all der genannten Vorteile, werden der Mehrwertabgabe als steuerndes Instrument zur Siedlungsentwicklung zusammengefasst auch negative Aspekte vorgelegt. Besonders stark werden von Seiten der Raumplanungsverantwortlichen der Kommunen die Bauland verteuernenden Effekte (2,1) sowie der bürokratisch, (4,1) hohe Verwaltungsaufwand (4,0) kritisiert bzw. befürchtet. (vgl. ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013)

Obwohl laut Aussagen der befragten Gemeinden durch die Mehrwertabgabe im Bundesland neue Bauprojekte weder gehemmt noch gefördert werden (3,0), (vgl. ebd.) sehen ImmobilienexpertInnen die Gründe für den enormen Preisanstieg in Salzburg in einem ähnlichen, neu eingeführten Instrument – nämlich der Immobilienertragssteuer. Diese habe zu dem geringen Angebot an attraktiven, risikoarmen Anlagemöglichkeiten beigetragen. (vgl. RUEP 2013b, S I 10) Sollte die Mehrwert- bzw. Planwertabgabe auch ernsthaft in Salzburg diskutiert werden, könnte sich diese Meinungshaltung ändern. In welche der beiden Richtungen auch immer, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden, da sich die positiven (5) wie auch negativen Einschätzungen (6) in Salzburg eher die Waage halten. (Ausnahmen: neutrale Betrachtung des ersten Begriffspaares bzw. der Begriffe mit Einschätzung 3,0) (vgl. ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013)

5.8 Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg

Um die Effizienz der Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung steigern zu können, bedarf es nach EBERLE (2007) und MÜLLER-JENTSCH (2013) einer inhaltlichen Anpassung des Abgabesatzes, bei welcher eine lageabhängiger Abgabesatz der Mehrwertabschöpfung zur Anwendung kommt. (vgl. EBERLE 2007, S. 88-95; Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013 und MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231) Denn eine lageabhängige Abgabehöhe könnte der Mehrwertabgabe überhaupt erst eine lenkende Wirkung geben. Die Frage ist nur welche und ob es die gewollte Wirkung hat. (vgl. Interview mit M. BUTTERLING, 14.11.2013) Einen etwas kritischeren Blick auf den Vorschlag eines lageabhängigen Abgabesatzes der Mehrwertabgabe gibt TOBLER (2013). Grundsätzlich sei dies eine gute Idee für eine positive Siedlungsentwicklung – so auch für das Bundesland Salzburg. Eine konkrete Umsetzung zumindest im Kanton St. Gallen aber noch nicht vorstellbar. (vgl. schriftliches Interview mit A. TOBLER, 12.12.2013) Ob diese geringen Chancen einer Umsetzung genauso für das Bundesland Salzburg zutreffen, beantwortet PROKOP (2013) folgendermaßen: „[Eine Lageabhängigkeit ist zu hinterfragen, da Umwidmungen meist am Siedlungsrand durchgeführt werden. Unbebaute zentrale Lagen sind meist schon als Bauland gewidmet. Sollte im Siedlungszentrum Grünland in Bauland umgewidmet werden, so sollten die gleichen Bedingungen gelten. Wichtig ist, dass die Einnahmen aus einer Mehrwertabgabe zweckgebunden sind und der Innenentwicklung dienen und in die Region zurückfließen. Idealerweise sollten die Einnahmen von überregionaler Stelle verwaltet werden.]“ (schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013) Letztere Aussage kommt den im Kanton Neuenburg und Basel-Stadt bereits eingesetzten Raumplanungs- bzw. Mehrwertabgabefonds sehr nahe, da hier eine zentrale kantonale Dienststelle für die Einrichtung, Verwaltung und zweckgebundene Zuweisung der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe zwischen den einzelnen Gemeinden zuständig ist.

(siehe: Kapitel 3.4.3 und 3.4.4) Ferner empfiehlt PROKOP (2013) als sinnvolle Maßnahmen günstige Kredite an Gemeinden zum Ankauf und zur Entwicklung von Gewerbebrachen oder beispielsweise Förderungen zur Aktivierung von Leerständen, etwa durch Zuschüsse für Rückbau, Entsieglungsmaßnahmen und Umbauten etc. (vgl. schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Der Vorschlag einer lageabhängigen Abgabehöhe der Mehrwertabschöpfung kommt laut WEISSENBÖCK (2013) und RÖSSLER (2013) eher einem Malus-System gleich, wohingegen eine höhere Wohnbauförderung als positives Lenkungsinstrument gesehen werden würde. Als wirkungsvolles Instrument setzt das Bundesland Salzburg daher seit kurzem auf einen Haushalts-Kostenrechner (<http://www.moreco.at/haushaltsrechner/>) und das „Moreco-Siedlungstool“ (<http://www.moreco.at/>) (vgl. Interview mit P. WEISSENBÖCK und A. RÖSSLER, 20.12.2013)

Der Begriff MORECO setzt sich aus MObility and RESidential COsts zusammen und gibt in Kurzform wieder, womit sich das Projekt beschäftigt, nämlich mit dem Zusammenhang zwischen Wohn- und Mobilitätskosten. MORECO ist ein länderübergreifendes EU-Alpenraum-Projekt, welches das Bewusstsein für Mobilitäts- und Wohnkosten zu stärken versucht sowie die Kosten- und Zeitaufwände in Wohnstandortentscheidungen berücksichtigt. Es unterstützt aktiv eine nachhaltige, ressourcenschonende Siedlungsentwicklung entlang des Öffentlichen Verkehrs und der wichtigsten infrastrukturellen Versorgungseinrichtungen im Salzburger Wohnumfeld. (vgl. RESEARCH STUDIOS AUSTRIA FORSCHUNGSGESELLSCHAFT MBH 2012) Damit kann man Siedlungsstandorte im Hinblick auf die zu erwartenden Mobilitätskosten bewerten. In Salzburg bestehen derzeit auch Bestrebungen, zumindest seitens der Raumplanung, mit der Wohnbauförderung einen Lenkungseffekt zu ermöglichen. Dazu brauche es aber noch die fachliche und auch die politische Abstimmung bzw. Überzeugungsarbeit. (vgl. Interview mit P. WEISSENBÖCK, 20.12.2013)

Eine dichtere, bodensparende Bauweise kann dazu beitragen, den Bodenverbrauch zu bremsen. Dabei sollen die zukünftigen Siedlungen nicht nur eine bodensparende Bauweise, sondern auch eine hohe Siedlungsqualität aufweisen. Doch die Zerstörung von Böden und Landschaften erfolgt ohne Kompensation der Leistungen dieser Ressourcen. Es herrscht somit keine Kostenwahrheit. Es wäre sinnvoll das Prinzip der Ökosystemdienstleistungen einzuführen. Durch die kontinuierliche Bodenzerstörung gehen viele wertvolle Ökosystemdienstleistungen unwiederbringlich verloren. Dazu zählen die Bodenproduktivität, die Kohlenstoffspeicherung, das Wasserhaltevermögen, der Kühleffekt und viele andere. (vgl. schriftliches Interview mit G. PROKOP, 29.11.2013)

Um zumindest die Bodenproduktivität zu schützen wäre ein bundesweit einheitlicher Mechanismus zu entwickeln, der eine unvermeidliche Verbauung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen ausgleicht. Ziel sollte dabei die Schaffung anerkannter und ökologisch sinnvoller Ausgleichsmaßnahmen sein, mit denen Bodenfunktionen verbessert werden und die von regionalem Interesse sind. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

a.) Ausgleich in der Region: Der Ausgleich des Bodenverbrauches soll der Region unmittelbar zu

Gute kommen, muss aber nicht unbedingt vor Ort (unmittelbar neben dem „Schadensort“) durchgeführt werden. Es gilt, sinnvolle Vorhaben zu fördern und widersprüchliche Maßnahmen zu vermeiden, die zu einem mehrfachen Verlust landwirtschaftlicher Flächen führen.

b.) einheitliche Bewertung des Bodenverbrauchs: Bodenverbrauch und Bodenaufwertung verlangen nach einem akkordierten Bewertungsansatz und werden bereits in Deutschland (Ökokontosystematik) und pilotweise im südlichen Wiener Umland (Landschaftskonto) angewendet.

c.) anerkannte Ausgleichsflächen

- Art des Ausgleichs: Für die Schaffung von Ausgleichsflächen sollte eine große Bandbreite an Maßnahmen zur Aufwertung von Bodenfunktionen möglich sein, dazu zählen beispielsweise Maßnahmen wie die Bodenentsiegelung, Erosionsschutz und Flussrenaturierung.
- Koppelung mit Ausgleich aus dem Naturschutz: Die oben beschriebenen Ausgleichsflächen sollten auch für den Ausgleich naturräumlicher Eingriffe (auf Basis der Landesnaturschutzgesetze) zur Verfügung stehen. Derartige Ausgleichsmaßnahmen werden derzeit überwiegend auf landwirtschaftlichen Flächen realisiert, was wiederum zu einer Reduktion der landwirtschaftlichen Produktionsflächen führt und den Nutzungsdruck auf landwirtschaftlichen Flächen erhöht.
- Förderung der Innenentwicklung: Ausgleichsmaßnahmen für den Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen sollten überwiegend zur Förderung der Innenentwicklung verwendet werden, z.B.: Entsiegelung und Begrünung von ehemaligen Gewerbebrachen zur Schaffung urbaner Grünräume, Entsiegelung im stark verbauten Gebieten zur Erhöhung der Retentionsflächen etc. (vgl. ebd.)

Zusammengefasst könnte die Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg dazu beitragen, einerseits für eine soziale Planungsgerechtigkeit zu sorgen und andererseits durch die potentiellen Einnahmen des analysierten Instruments (ca. 22,2 Mio. EUR/Jahr) zweckgebundene Investitionen (z.B. geförderter Wohnungsbau, Rückzonungen von peripheren Bauzonen, Infrastrukturprojekte, etc.) zu finanzieren. Neben baulandmobilisierender Effekte steuert bzw. bremst die Mehrwertabgabe auch die Zersiedelung in einem geringen Maße ein, sofern eine Realisierung der Mehrwertabgabe in Salzburger ROG verfassungsrechtlich möglich ist. Denn von ExpertInnenseite konnte diese Frage nicht dezidiert ausgeschlossen werden. Weiters wird die Mehrwertabgabe von zumindest 23,9 Prozent der befragten Gemeinden begrüßt (Frage 15) und 34,9 Prozent rechnen mit einem geringeren Flächenverbrauch und Zersiedelungseffekten (Frage 14). (vgl. ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013) Somit ist für eine Einführung der Mehrwert- bzw. Planwertabgabe im Bundesland Salzburg „nur“ noch (landwirtschafts-)politische Überzeugungsarbeit und Bewusstseinsbildung der BürgerInnen zu leisten, um für eine nachhaltige, flächenschonende Siedlungsentwicklung im Land Salzburg zukünftig sorgen zu können.

6. Handlungsempfehlungen

Ziel dieser Masterarbeit war es effektive Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in den beiden erforschten Untersuchungsgebieten aussprechen zu können. Das Aufzeigen potentieller Steuerungseffekte einer raumplanerischen Kausalabgabe, in Form des Instruments der Mehrwertabgabe, kam zu dem Ergebnis, dass dieses eine Instrument alleine den notwendigen Herausforderungen, Problemen und Trends für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nicht nachkommen kann. Dennoch zeigten sich im Laufe des Forschungsprozesses potentielle Ansatzpunkte, wo, wie und in welchem Ausmaß die Mehrwertabgabe steuernd auf die Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg Einfluss nimmt. Einerseits wurden die Forschungsergebnisse durch die einleitende Literaturrecherche, den breitgefächerten Erkenntnissen der ExpertInneninterviews und den oft konträren, aber klaren Meinungshaltungen der untersuchten Kommunen mittels Online-Umfrage bestätigt. Zwar zeigen letztere sich oft besorgt um die effektiven Auswirkungen auf die eigene Gemeinde bzw. sind sich dessen tatsächlichen Effekten (noch) nicht bewusst. Sowohl im Kanton St. Gallen, als auch im Bundesland Salzburg überwiegt mehrheitlich eine leicht negative Einschätzung gegenüber dem Instrument der Mehrwertabgabe. Diese Meinungshaltung könnte insofern in ein positiveres Licht gerückt werden, wenn in Zukunft gezielte Beratungs- und Schulungskurse über die Vorteile der Mehrwertabgabe für die betroffenen BürgerInnen und Gemeinden abgehalten werden. In offenen Dialogen sowie Aufklärungs- und Informationsgesprächen könne somit beispielsweise die Wirksamkeit und dringende Notwendigkeit dieses Instruments zum Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geführt werden.

Die Abbildung 10 zeigt nochmals zusammengefasst die Einschätzungen der Kommunen für beide Untersuchungsgebiete. Große Differenzen in der Meinungshaltung erkennt man nur in den ökonomischen Begriffspaaren „bringt zusätzliche Einnahmen“, „behindert die kommunale Wirtschaft“ und „unternehmensfeindlich“. Hier liegen die Einschätzungen der Salzburger Gemeinden und Städte, wohl aufgrund der (noch) nicht unmittelbaren Betroffenheit und ausreichender Kenntnisse über das Instrument, größtenteils auf der kritischen Betrachtungsseite. Fakt ist, dass beide mehrheitlich mit dem Instrument der Mehrwertabgabe eher negative (sechsmal) Eigenschaftspaare assoziieren. Auf der positiven Seite (viermal) sind St. Gallen und Salzburg der Meinung, dass die Mehrwert- bzw. Planwertabgabe ein interessantes, siedlungsentwicklungsförderndes Instrument sei, welches zudem die Baulandmobilisierung begünstige und dadurch zusätzliche Einnahmen für die Gemeinde bringt.

Basierend auf diesen Forschungsergebnissen, werden in den fortfolgenden Kapitel 6.2 und 6.3 gezielte Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg durch die steuernden Effekte der Mehrwertabgabe nochmals zusammengefasst ausgesprochen.

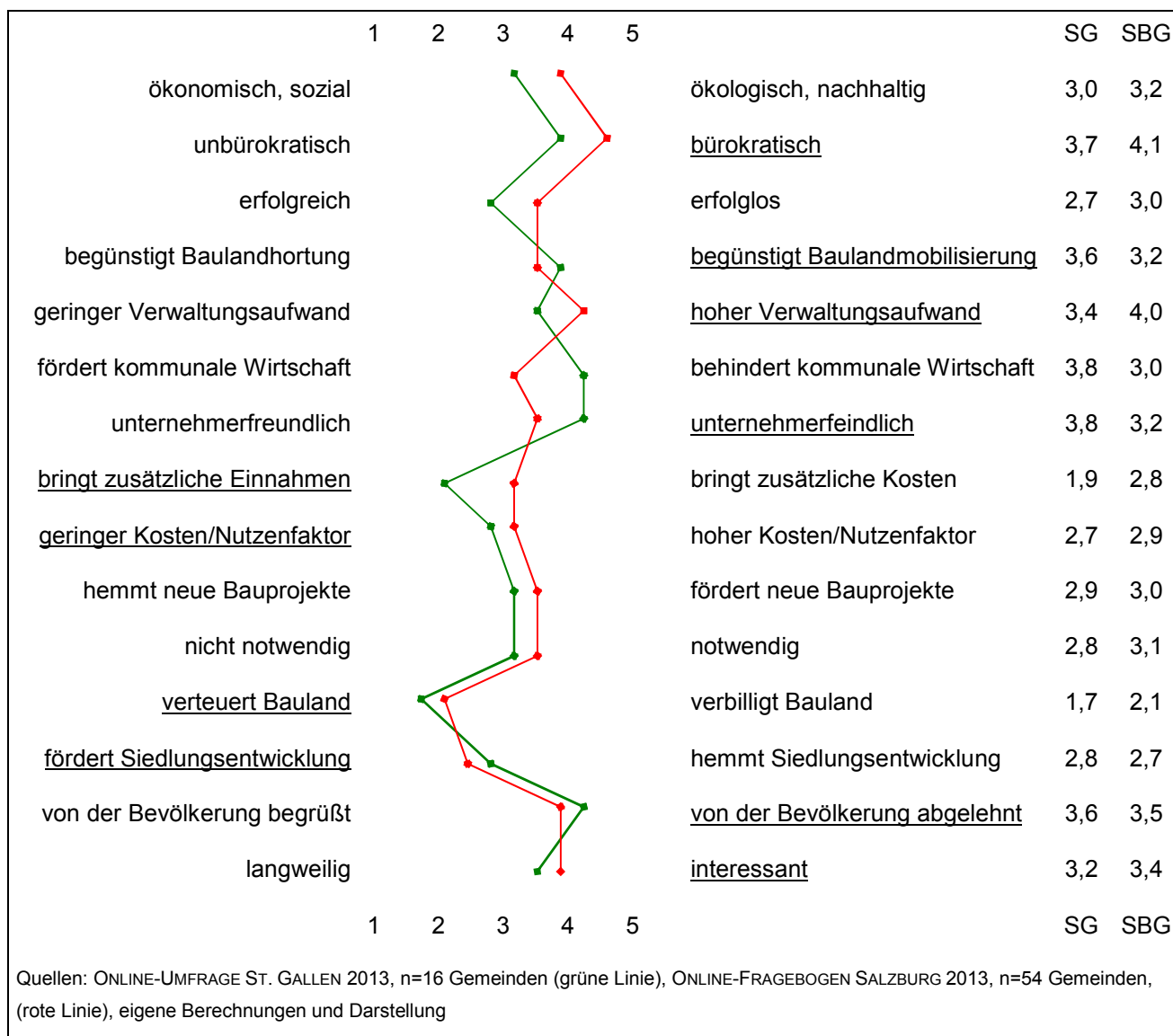


Abbildung 10: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in St. Gallen und Salzburg im Vergleich (Quellen: ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013, n=16 Gemeinden (grüne Linie), ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, n=54 Gemeinden, (rote Linie), eigene Berechnungen und Darstellung

6.1 Wirkungszusammenhänge der Interventionsinstrumente

In der folgenden Abbildung wird versucht, die methodisch im Forschungsverlauf festgehaltenen Wirkungszusammenhänge der diskutierten Interventionsinstrumente, angefangen von der Mehrwertabgabe bis hin zu den von ExpertInnenseite empfohlenen dreistufigen Finanzierungsmodell für Rückzonungen der überdimensionierten Bauzonen, grafisch abzubilden. Dabei ist festzuhalten, dass es sich lediglich um eine Auswahl der potentiellen positiven, wie negativen Wirkungszusammenhänge der im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg eingesetzten raumwirksamen Instrumenten in deren aktuellen Fassung handelt. Auf Basis der festgehaltenen Wirkungseffekte beziehen sich auch die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen zur Mehrwertabgabe.

Abbildung 11: methodisch festgestellte, potentielle Wirkungszusammenhänge der untersuchten Interventionsinstrumente (Auswahl) auf kommunaler, kantonaler und staatlicher Ebene (Quelle: eigene Einstufungen und Darstellung der methodischen Forschungsergebnisse)

Wirkungszusammenhänge																Interventionsinstrumente																																																																																															
negative																eher negative																eher positive																positive																Wirkungen																																															
Bund, Staat																Kanton, Bundesland																Kommunen, Städte																Bund, Staat																Kanton, Bundesland																Kommunen, Städte																															
18I																2C 2B																1I 1H 1J																18G 18A 18D																																																															
18I 2I																1C 2B 2C 16C 16D 17D																2J 1I 1H 1F 11I 14D 5F 14F																1K 7B 8B 9B 10B 4B 6B 1B 13B 17B 18G 18A 18D 5B 1I 1J 18A																																																															
18I 2F																2C 2B 1L 16C 16D 17D 3I 1D 2F																1A 19I 1G 1F 4B 13A 11I 14D 16B																7B 8B 9B 10B 1I 1J 15C 15E 18G 1B 1F 20D																																																															
A Zersiedelungsbegrenzung B Baulandmobilisierung C Baulandhortung D Innere Verdichtung E Umstrukturierung von Siedlungsgebieten F bodensparende Siedlungsentwicklung																F Bodenwertzuwächse G Rückzonungspotential üd. Bauzonen H Entschädigungszahlungen I Planungsgerechtigkeit J Gewinnabschöpfungen K Reduzierung von Neueinzonungen L Bodenpreisentwicklung																1 Mehrwertabgabe 2 Grundstücksgewinnsteuer 3 Infrastruktur- und Erschließungsverträge 4 Baupflicht 5 Bauzonen-, Bebauungsbefristung 6 Flächentauschprinzip 7 Kaufrecht 8 Begrenzung der Siedlungsentwicklung 9 Lenkungsabgabe 10 Handelbare Kontingente																11 Minderwerteentschädigung 12 Flächenzertifikate 13 Aufschließungsbeiträge 14 Kantonale Richtpläne 15 Entwicklungszonen (Art. 17 PBG) 16 Baulandsicherungsverträge 17 Raumordnungsverträge 18 3-Stufenmodell (innerkant. Ausgleich) 19 Aufschließungsbeiträge 20 Versiegelungsabgabe																																																															
(Quelle: eigene Einstufungen und Darstellung der Forschungserkenntnisse - Auswahl. Interview mit R. LENHERR 2013. 02.12.2013)																																																																																																															

6.2 Kanton St. Gallen

Ergänzend zu den bereits in Kapitel 4.6 erwähnten Handlungsempfehlungen der befragten ExpertInnen und den Erkenntnissen aus der Online-Umfrage, möchte sich der Autor deren Meinungen und Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen anschließen. Bereits im Zuge der Literaturrecherchen und weiterführenden Analysen von Studien und Sekundärdaten stellte sich zunehmend heraus, dass die Schweiz mit dem Instrument der Mehrwertabgabe, trotz der vielen (negativen) Vorurteile, bereits seit mehr als drei Jahrzehnten zielgerichtet auf effektive, raumplanerische Entwicklungstrends gesetzt hat, um einerseits für Planungsgerechtigkeit zwischen allen Beteiligten zu sorgen und andererseits, um sich für eine nachhaltige, ökologische und im Sinne der Masterarbeit, flächensparende Siedlungsentwicklung einzusetzen. Um die Effizienz der Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung steigern zu können, bedarf es einer inhaltlichen Anpassung und räumlichen Verortung des Abgabesatzes. Mithilfe eines räumlich-variablen Planungsmehrwertabschöpfungssatzes kann mit flächensparenden Steuerungseffekten auf die Siedlungsentwicklung gerechnet werden. Der Abgabesatz ist räumlich (auf regionaler bis kommunaler Ebene) festgelegt. Je dichter ein Siedlungsgebiet in ihrer baulichen und funktionalen Struktur ist, umso niedriger soll der Abgabesatz angesetzt werden. Dieser dichteabhängige Indikator sollte Anreize zum verdichteten Bauen in bestehenden Siedlungsgebieten ermöglichen. Bevor man diesen konkreten Vorschlag ernsthaft verfolgt, bleibt jedoch abzuklären, ob dieser überhaupt verfassungsrechtlich, und im Sinne der Eigentumsrechte und (Planungs-)Gerechtigkeit legitim ist. Auch die zu erwartende Kritik, dass sich in Zukunft das Bauen auf der grünen Wiese nur jene leisten können, welche über genügend finanzielle Mittel und Kontakte verfügen, muss u.a. bei den folgenden Diskussionen berücksichtigt werden.

Mögliche für die Berechnung des Indikators verwendete Maßzahlen könnten unter anderem die Bevölkerungs- bzw. Bebauungsdichte nach Dauersiedlungsraum (DSR), Bruttogeschossflächen (BGF) oder der Zersiedelungsgrad u.ä. sein. Als räumliche Grundlage zu den Berechnungen kann die kommunale Ebene bzw. eine Gliederung nach den Handlungs- und Funktionsräumen im Kanton (urbane Verdichtungsräume, periurbane Siedlungsraum, agrarische Räume etc.) nach Angaben des BUNDESAMTS FÜR LANDESTOPOGRAFIE dem BUNDESAMT FÜR STATISTIK GEOSTAT (siehe: Abbildung 3, S. 41) oder nach den zusammengefassten Gemeindetypen nach dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE (siehe: Tabelle 2, S. 81), dienen. Bei Neueinzonungen von Bauland auf Flächen mit einer dispersen Siedlungsstruktur wäre mit höheren Abgaben des Planungsmehrwertes zu rechnen. Dieser richtet sich nach der kantonalen bzw. kommunalen gesetzlichen Vorgabe in den Richtplänen und bewegt sich in der Regel, laut dem kantonalen Raumplanungsrechtentwurf bei Neueinzonungen im Kanton St. Gallen, zwischen 30 Prozent und nach Bundesgericht bis maximal 60 Prozent.

Folgende Tabellen dienen daher einerseits als mögliche Orientierungshilfe zur Berechnung und Anwendung eines lageabhängigen Abgabesatzes der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen auf kommunaler Ebene, andererseits sollen diese die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen ar-

gumentativ untermauern. Anbei werden einzelne, potentielle Indikatoren für die Festlegung des Abgabesatzes in der betroffenen Gemeinde bzw. Stadt aufgelistet und gemäß deren potentiellen Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung unterschiedlich stark gewichtet. Zudem kann die Kombination und (variable) Gewichtung der einzelnen Indikatoren die Festlegung des potentiellen Abgabesatzes verstärken. Fest steht, dass bei einer zukünftigen Umsetzung dieses räumlich, adaptierten Instruments so, oder in ähnlicher Form, einerseits eine genauere und gründlichere Analyse der kommunalen Richtwerte und andererseits die Überprüfung einer legitimen, rechtliche Umsetzbarkeit noch durchzuführen sind.

Tabelle 12: mögliche, gewichtete Indikatorenberechnung und -grenzwerte des adaptieren Abgabesatzes der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen auf kommunaler Ebene im Kanton St. Gallen am Beispiel der Stadt St. Gallen (Grosszentren), Datenbasis Kanton St. Gallen (Index = 100%) (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) 2010, S. 136-145, KANTON ST. GALLEN (2014a), KANTON ST. GALLEN (2014b), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), Auswahl Gemeindetypen nach ARE, eigene Darstellung, Bearbeitung und Berechnungen)

Indikatoren	(variable) Indikatoren- engewichtung	Kanton St. Gallen (Index = 100%)	Grosszentren (Stadt St. Gallen) (Index)	Mittelzentren	Kleinzentren	Touristische Ge- meinden	Agrargemeinden	Periurbane Gemein- den
1. Verstädterung (Gemeinden mit >10.000 EW, in Prozent)	● ● ●	35,5	1 (100)					
2. Gebäude außerhalb Bauzone (in Prozent)	● ●	13,2	0-6 (0-45)					
3. Bevölkerung außerhalb Bauzonen (in Prozent)	● ●	16	0-5 (0-31)					
4. Bevölkerungsdichte (EinwohnerInnen/km²)	●	237	1.881 (694)					
5. Bevölkerungswachstum in Prozent (letzte 10 Jahre)	●	5,9	5,2 (88)					
6. Geschossflächenreserven in Wohn- und Mischzonen pro EW (in m²)	●	62,5	5,6-30 (9-48)					
7. versiegelte Flächen (in Prozent der Gemeindefläche)	● ●	8,5	18-24 (111-182)					
8. Bauzonenfläche/EW in m² (2012)	● ● ●	310	190 (62)					
9. Dispersion (DSE/m²)	● ● ●	44,94	k.A.					
Maximaler, summierter und gewichteter INDEXWERT GROSSZENTREN (Stadt St. Gallen)			229					
weitere potentielle Indikatoren:								
• Bebauungsdichte (DSR)	● ●							
• Bruttogeschossfläche/EinwohnerInnen	● ●							
• sonstiger Zersiedelungsgrad	● ● ●							

Der für den Gemeindetyp Großzentren bzw. für die Stadt St. Gallen ermittelte Indexwert von 229 bedeutet eine (angepasste) Mehrwertabgabehöhe von 30 Prozent. Diese entspricht zwar dem kantonalen Mindestwert bei Neueinzonungen und müsste daher nicht weiter angepasst werden. Bei den weiteren Gemeindetypen werden sich jedoch, aufgrund der unterschiedlichen Gewichtung der Indikatoren, entsprechende Anpassungen des Abgabesatzes ergeben. Der gerundete, summierte und gewichtete Indexwert wurde unter Annahme der maximalen Indexwerte in der Spalte „Großzentren“ für die Stadt St. Gallen wie folgt berechnet:

$$\Sigma\{100 \times 3 + 45 \times 2 + 31 \times 2 + 694 \times 1 + 88 \times 1 + 48 \times 1 + 182 \times 2 + 62 \times 3\} / 8 = \mathbf{229}$$

Angelehnt an den berechneten lageabhängigen Abgabesatz für den Gemeindetyp Großzentrum zeigen nachstehende Tabellen die möglichen Adaptierungen der restlichen Gemeindetypen und deren Auswirkungen auf die dadurch rein rechnerisch höheren Einnahmen der Mehrwertabgabe im Kanton St. Gallen – im Vergleich zu jenen errechneten Werten nach dem aktuellen, einheitlichen Abgabesatz von 30 Prozent. Anzumerken bei dabei, dass es sich hierbei lediglich um die Einschätzungen des Autors handelt und daher die tatsächliche Gliederung der Gemeindetypen nach dieser Berechnungsmethode variieren könnte. Im Sinne einer absoluten Planungsgerechtigkeit wäre eine parzellenscharfe Überprüfung aller Grundstücke in den einzelnen Gemeinden notwendig, um den von der Lage abhängigen und richtigen Abgabesatz (30 bis 60 Prozent) jedes Grundstückes bestimmen zu können. Da dieses Vorgehen den Rahmen der Arbeit sprengen würde, sowie auch raumplanungsrechtlich als ein unüberwindbarer Aufwand gesehen wird, basieren die folgenden Berechnungen vereinfacht auf derselben räumlich-funktionalen Gliederung der Gemeindetypen nach ARE wie im Kapitel 4.4.2, S. 87.

Tabelle 13: adaptierter, lageabhängiger Abgabesatz der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den zusammengefassten Gemeindetypen (ARE) (Quelle: eigene Berechnungen, Bearbeitung und Annahme aller Werte und Einstufungen)

adaptierter, lageabhängiger Abgabesatz der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den zusammengefassten Gemeindetypen (ARE)	Großzentren	Gürtel und Nebenzentren der Großzentren	Gürtel der Mittelzentren und Mittelzentren	Kleinzentren und periurbane ländliche Gemeinden	touristische und Agrargemeinden
30% (summierter und gewichteter Indexwert: über 180%)	*				
40% (summierter und gewichteter Indexwert: 150-180%)		**			
50% (summierter und gewichteter Indexwert: 110-150%)			**	**	
60% (summierter und gewichteter Indexwert: 0-110%)					**
Anmerkung: * Berechnung, ** Annahme					

Eine kritische Betrachtung der möglichen ökonomischen sowie sozialen Auswirkungen einer lageabhängigen Adaptierung des Mehrwertabgabesatzes darf bei all den potentiellen Vorteilen von flächensparenden und baulandmobilisierenden Effekten dennoch nicht unberücksichtigt bleiben.

Denn ein höherer Abgabesatz auf Grundstücke in eher länglich geprägten Landesteilen wird zwar auf wenig Akzeptanz der GrundstücksinhaberInnen (zumeist Landwirtschaftsbetriebe) stoßen, jedoch kann dieser mitunter bewirken, dass eher siedlungsnah bzw. zentraler gelegenes Land zur Umwidmung in Bauland freigegeben wird. Somit „profitieren“ einerseits die GrundstücksbesitzerInnen aufgrund des geringeren Abgabesatzes, andererseits wird durch die Einzonung von zentraler gelegenen Bauland eine verdichtete Siedlungsentwicklung nach innen gefördert, sowie die Zersiedelung eingedämmt. Um die befürchtete Baulandhortung der neu eingezonten Flächen vorwegnehmen zu können, könnte mittels der Festlegung einer Bebauungsfrist ab dem Umwidmungszeitpunkt (5-10 Jahre) zudem steuernd auf eine rasche Überbauung einwirken.

Gewiss kommt dieser Vorschlag einer hoch sensiblen Gratwanderung zwischen den Interessen der GrundeigentümerInnen und der (bauwilligen) Bevölkerung gleich, da hier ein erhöhtes Konfliktpotential besteht. Denn wie FAHRLÄNDER (2013) richtig bemerkt, könne ein hoher Abgabesatz am Siedlungsrand einen Anreiz für Kommunen als GrundstücksbesitzerInnen sein, gerade dort ein- bzw. aufzuzonen, (vgl. Interview mit S. FAHRLÄNDER, 30.12.2013) um etwa von den höheren Einnahmen der Mehrwertabgabe zu profitieren. Dieses Vorgehen entspricht jedoch nicht den angestrebten Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und sollte daher von den verantwortlichen, und betroffenen Gemeinden auch nicht weiter in Erwägung gezogen werden. Ein Appell an die raumplanungspolitische Vernunft der Gemeinden und Städte kann hier nur unterstrichen werden.

Tabelle 14: Mehrwertabgabeberechnung auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den räumlich, adaptierten Abgabesätzen (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

Mehrwertabgabeberechnung auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den räumlich, adaptierten Abgabesätzen						
Gmd. typen-Nr.	Anzahl Gmd.	Gemeindetypen nach ARE (Zusammenfassung)	Abgabesatz	Mehrwerte in CHF	MWA in CHF	Ø MWA pro Jahr und Gemeinde in CHF
1	1	Großzentrum	30%	207.428.017	62.228.405	10.371.401
2	6	Gürtel und Nebenzentren der Großzentren	40%	159.862.474	63.944.989	1.776.250
3	27	Gürtel der Mittelzentren und Mittelzentren	50%	369.289.267	184.644.633	1.139.782
4	25	Kleinzentren u. periurbane ländliche Gemeinden	50%	159.479.105	79.739.553	531.597
5	18	touristische und Agrargemeinden	60%	107.392.434	64.435.461	596.625
77				1.003.451.297	454.993.041	14.415.654
MWA = Mehrwertabschöpfung						

Die Ergebnisse der angenommenen, adaptierten Mehrwertabgabeberechnung im Kanton St. Gallen zeigt folgendes Bild. In Summe hätte ein Abschöpfungsbetrag von knapp **455 Mio. Franken** zwischen 2007 und 2012 erzielt werden können. Im Vergleich zu den Berechnungen des Einnahmepotentials mittels einheitlichem Abgabesatz von 30 Prozent für alle Gemeindetypen (301 Mio. CHF) (siehe: Kapitel 4.4.2, S. 80) entspricht dies einer Mehreinnahme von rund 154 Mio. Franken,

bzw. 25,7 Mio. Franken pro Jahr, welche zusätzlich als zweckgebundene Geldmittel den Kommunen zur Verfügung stehen würden. Die Mehreinnahmen des variablen Abgabesatzes würden weiters einen zeitnahen Refinanzierungs- bzw. Entschädigungsvorgang bei der Rückzonung der überdimensionierten Bauzonen im Kanton ermöglichen.

Um dem Ziel einer verringerten Zersiedelung und flächensparenden Siedlungsentwicklung näher zu kommen, sollte weiters die Umsetzung des von MÜLLER-JENTSCH (2013) vorgeschlagenen dreistufigen Finanzierungsmodells für die Rückzonung der überdimensionierten Bauzonen, bei welchem zunächst ein innerkantonaler Bauzonenabtausch zwischen den Gemeinden mit überschüssigen Bauzonen vorgenommen wird, so oder in ähnlicher Form erfolgen. Damit die Schweiz nicht komplett zersiedelt wird und die landschaftliche Standortqualität erhalten bleibt, müssen erstens die Instrumentarien für die Steuerung der Siedlungsentwicklung auf Bundes- und Kantonsebene griffiger werden, insbesondere im Hinblick auf die fehlplatzierten Bauzonenreserven. Zweitens muss die Schweiz in ihrer räumlichen Entwicklung als Stadtlandschaft verstanden werden. Das bedingt eine stärkere Kooperation über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg, insbesondere in den Agglomerationen. Und drittens bedarf es in der Verkehrspolitik, die letztendlich die räumliche Entwicklung stark mit lenkt, einer größeren Kostenwahrheit. (vgl. Interview mit D. MÜLLER-JENTSCH, 02.12.2013 und MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 229-231)

Zwar verfügt der Kanton St. Gallen im Vergleich zu den anderen (Westschweizer) Kantonen nicht über sehr viele dieser fehlplatzierten Bauzonen, dennoch wird bei Nichtbehebung dieser Altlast durch Entschädigung und Rückzonung die weiterführende Zersiedelung fortgeführt und so vor Ort weitere Anreize für eine anschließende, disperse Siedlungsentwicklung womöglich angefacht. Wenn bereits im Vorhinein die Möglichkeiten zur Überbauung von Bauzonen in schlechten Lagen genommen werden, erhöhen sich die Chancen auf eine steuer- bzw. lenkbare, verdichtete Entwicklung der Siedlungsstrukturen nach innen. Damit könnte zumindest ein erster, wenn auch kleiner Beitrag zur Reduzierung der großen „Altlasten in der Schweizer Raumplanung“ mithilfe der Mehrwertabgabeeinnahmen teilfinanziert und eine in die Zentren gelenkte, flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen erwirkt werden.

Diese soeben vorgebrachten Erkenntnisse sollen dazu beitragen die eigenen (und von ExpertInnenseite unterstützten) Handlungsempfehlungen für einen räumlich adaptierten Abgabesatz des Instruments der Mehrwertabgabe zu unterstreichen. Dieser Vorschlag könne dazu beitragen, dass im Kanton St. Gallen einerseits die zukünftige Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen gelenkt wird, das Bauen auf der grünen Wiese bzw. in peripheren Lagen unattraktiver bzw. eingedämmt wird. Andererseits könnten mit den höheren Einnahmen einer variablen Mehrwertabgabe zudem die Probleme der Zersiedelung, der Baulandhortung und der Refinanzierung der überdimensionierten Bauzonen konsequenter, wirkungsvoller und schneller gelöst werden können.

6.3 Bundesland Salzburg

Trotz der aktuellen rechtlichen Unsicherheit einer möglichen Umsetzung der Mehrwertabgabe nach Schweizer Vorbild, plädiert der Autor stark für die Etablierung dieses Instruments der Raumplanung auch im Land Salzburg. Verständlicherweise bedarf es hier noch einer inhaltlichen, örtlichen, und rechtlichen Anpassung des Instruments auf die gegebenen Besonderheiten, Probleme und Trends der anhaltenden Siedlungsentwicklung und Zersiedelung im Bundesland Salzburg. Eine Eins-zu-Eins-Übernahme des Instruments ist schon aus diesen Gründen nicht möglich und zu empfehlen. Die „Altlasten“ der Salzburger Raumplanung liegen, nicht wie im Kanton St. Gallen in den großen Bauzonen, sondern in den langjährigen Verabsäumungen der Raumplanung, welche zur starken Zersiedelung in den ländlich geprägten Gebieten führte. Bis heute erblickt man diese planerisch nicht nachhaltig umgesetzten Fehlentwicklungen und Maßnahmen beispielsweise im nördlichen und östlichen Flachgau, wo sich die disperse Siedlungsstruktur in Form von Streusiedlungen ergibt – wenn auch in den letzten Jahren durch strengere Auflagen bei der Ausweisung von neuen Bauzonen sichtbare Fortschritte erzielt wurden. Durch den wirkungsvollen Einsatz raumplanungspolitischer Gesetze und Instrumente wurden gegen den Trend der Zersiedelung die richtigen Schritte gesetzt. Der Autor beabsichtigt keineswegs den ursprünglichen Besiedelungsvorgang im Land Salzburg, welcher zum heutigen Bild eines zersiedelten Gebietes geführt hat, schlecht zu reden bzw. einzig der Zersiedelung zuzuschreiben. Zum Zeitpunkt der ersten Bebauung in diesen Gemeinden war eine steuernde Raumplanungspolitik, wie wir sie heute kennen, nicht wirklich gegeben. Diese konnte die zukünftige Entwicklung nicht vorhersehen und steuernd dagegen eingreifen, da sie damals womöglich auch nicht für notwendig genug erachtet wurde.

Demzufolge ist es aktuell umso wichtiger, mit den zahlreichen Raumplanungsinstrumenten des Landes Salzburg hier zersiedelungshemmend einzugreifen. Die eigenen Berechnungen für die Jahre 2006 bis 2010, sowie die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage lassen erkennen, dass die Mehrwertabgabe grundsätzlich auch von den Kommunen erwünscht wird. Neben einen ökonomischen Mehrwert können durch den gezielten Einsatz der Einnahmen auch ökologische (flächensparende) sowie soziale Mehrwerte und Effekte (sozialer Wohnbau etc.) erreicht werden. Der Autor begrüßt und unterstützt daher den angestrebten, strengeren Vorgang in der Salzburger Raumplanung und möchte mit dieser Arbeit auch einen kleinen Beitrag dazu leisten, um mögliche Anreize für die Adaptierung der bestehenden bzw. die Umsetzung neuer Raumplanungsinstrumente im Land Salzburg zu schaffen. Diese müssten allerdings im Sinne einer flächensparenden, zersiedelungs- und baulandhortungshemmenden Entwicklung auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Salzburger Siedlungsentwicklung angepasst bzw. umgesetzt werden. Eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige, sowie sozial verträgliche Siedlungsentwicklung sollte dafür beitragen, dass in Zukunft im Bundesland Salzburg weiterhin genügend leistbarer Wohn- und Arbeitsraum zur Verfügung steht. Mitunter könnten die von der Vorgängerregierung noch vor kurzem geführten Diskussionen über eine 25-prozentigen Widmungsabgabe erneut aufgegriffen werden. Angelehnt an die in dieser Arbeit ausformulierten Forschungsergebnisse und Handlungsempfehlungen könnte

der erhoffte, wieder aufgenommene Diskurs als ein Anreiz zur Weiterentwicklung des Instruments dienlich sein. Von Seiten des Autors wäre dies sehr zu begrüßen.

Ob es, wie bereits von der Vorgängerlandesregierung angestrebt, tatsächlich eine Planwertabgabe geben wird, bleibt abzuwarten. Zwar sind die messbaren Effekte auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung der Mehrwertabgabe in ihrer aktuellen, inhaltlichen Ausprägung nur gering. Das Bundesland Salzburg könnte daher als Vorschlag, erneut die Vorreiterrolle in der österreichischen Raumplanung einnehmen. Denn „[V]or sechzig Jahren wurde im Bundesland Salzburg das erste österreichische Landesgesetz zur Raumplanung verabschiedet. Seitdem wurde in diesem Bereich manches erreicht, anderes lässt zu wünschen übrig. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Klarstellung wurde im Jahr 1956 das Salzburger Raumordnungsgesetz beschlossen - als erstes derartiges Gesetz in Österreich.“ (BRAUMANN 2013, S. 1-2)

Allenfalls könnte die Mehrwertabgabe einen kleinen, aber räumlich effektiven Beitrag dazu leisten, dass sich zukünftig die einzelnen BürgerInnen für eine nachhaltige Raumplanung einsetzen und im Zuge dessen auch weitere Bundesländer sich den Schritten Salzburgs anschließen. Hierzu bedarf es jedoch noch eines langen, anstrengenden Meinungsbildungsprozesses und überparteilicher Überzeugungsarbeit mit der Bevölkerung durch die Landes- und Bundespolitik. Doch jedes angestrebte Ziel beginnt mit einem ersten Schritt.

7. Schlusswort und Ausblick

Mit der vorliegenden Masterarbeit wollte der Autor die potentiellen Steuerungseffekte der Mehrwertabgabe auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen aufzeigen. Der Autor kam zur Erkenntnis, dass das innovative Instrument einer Mehrwertabgabe zwar nur in geringen Umfang zu einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung beitragen kann, auch wenn die zweckgebundenen Einnahmen aus dem Instrument sehr wohl zu einer flächenhaften Steuerung in der Raumplanung, etwa durch Investitionen in öffentliche Infrastruktur- oder Wohnprojekte, führen kann. Dieser steuerbare Effekt könnte jedoch durch die favorisierte, inhaltliche Abstimmung des Abgabesatzes deutlich gesteigert und zur Bekämpfung der Baulandhortung und Zersiedelung im Kanton St. Gallen, sowie im Bundesland Salzburg beitragen. Die rein theoretisch durch die angestrebte Anpassung des Abgabesatzes erzielten Effekte könnten in einer weiterführenden Arbeit für den Kanton St. Gallen und nach Umsetzung der Mehrwertabgabe auch im Bundesland Salzburg detaillierter untersucht werden. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre eine Analyse dieser theoretischen Effekte zu früh angesetzt, da die tatsächlichen Wirkungen der Mehrwertabgabe, bei rechtskräftiger Umsetzung ab 2015, im Kanton St. Gallen sich erst in einigen Jahren einstellen werden.

Von der Politik gefordert, von den ExpertInnen unterstützt und den eigenen Forschungsergebnissen bekräftigt, basieren und orientieren sich auch die eigenen Handlungsempfehlungen für beide Untersuchungsgebiete. Unmittelbar von der Umsetzung betroffen, werden sich die erwünschten Effekte der Mehrwertabgabe (auf Neueinzonungen) im Kanton St. Gallen, wie bereits bemerkt, wohl erst in einigen Jahren zeigen. Liegen die tatsächlichen Einnahmen und generierten Mehrwerte auch im Rahmen der errechneten Potentials für den Kanton St. Gallen, so ist der Autor der Überzeugung, dass diese bei einem gezielten, zweckgebundenen Einsatz der Geldmittel (ca. 167,2 Mio. CHF pro Jahr nur auf Neueinzonungen) nicht nur den Kommunen, sondern auch der Bevölkerung vor Ort im Form ausgebauter, verbesserter Infrastrukturprojekte und/oder sozialen Einrichtungen (Kindergärten, Spielplätze etc.) zu Gute kommt.

Selbige Effekte werden auch bei einer tatsächlichen Umsetzung der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg erwartet. Die erzielten Einnahmen des räumlich und inhaltlich adaptierten Abgabesatzes der Mehrwertabgabe sollten im Land Salzburg den angestrebten, rigideren Kurs der Raumplanungspolitik unterstützen. Im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung könnte zudem die räumlich adaptierte und daher effektivere Mehrwertabgabe als eine attraktive, begleitende Alternative zu den bereits eingesetzten Raumplanungsinstrumentarien im Bundesland Salzburg dienlich sein. Es bleibt zu hoffen, dass die künftigen Siedlungsentwicklungen im Kanton St. Gallen und im Bundesland Salzburg betreffend den steigenden Herausforderungen und Problemen mithilfe wirkungsvoller Instrumente und der unterstützenden Akzeptanz der Bevölkerung bestens gewappnet sind, damit den zukünftigen Generationen ein lebenswertes Wohn- und Arbeitsumfeld garantiert werden kann.

Faktenblatt Kanton St. Gallen und Bundesland Salzburg

Kanton St. Gallen		Bundesland Salzburg	
Hauptort	St. Gallen (Stadt) (74.111 EinwohnerInnen 2012)	Hauptort	Salzburg (Stadt) (145.871 EinwohnerInnen Jän. 2013)
Gemeinden/Städte	77 (Stand 01.01.2013)	Gemeinden/Städte	119 (11 Stadt-, 24 Marktgemeinden)
EinwohnerInnen	480.000 (Platz 5 von 26)	EinwohnerInnen	531.898 (Platz 7 von 9) (Jän. 2013)
EinwohnerInnendichte	ca. 237 EW/km ²	EinwohnerInnendichte	ca. 74 EW/km ²
Fläche	2.026 km ² (Platz 6 von 26)	Fläche	7.156 km ² (Platz 6 von 9)
Höchste Erhebung	3.247 Meter (Ringelspitz)	Höchste Erhebung	3.662 Meter (Großvenediger)
Tiefster Punkt	396 Meter (am Bodenseeufer)	Tiefster Punkt	401 Meter (Nähe Oberndorf bei Salzburg)
Flächennutzung	47% Landwirtschaft 31% Wald 9% Siedlungsfläche 13% Fels und Gewässer	Flächennutzung (2008)	39,8% Wald 25,5% Gebirge 17,7% Landwirtschaft und Gärten 16,6% Gewässer und sonstige Flächen 0,4% Bauflächen
Seen und Flüsse	Bodensee, Walensee, Zürichsee, Gigerwaldsee; Rhein, Thur, Linth, Sitter, Seez, Necker	Seen und Flüsse	Wolfgangsee, Wallersee, Obertrumer See, Zeller See, Mattsee, Fuschlsee; Salzach, Saalach, Mur, Gasteiner Ache, Lammer, Enns, Rauriser Ache
AusländerInnenanteil	22,2% (Stand August 2012)	AusländerInnenanteil	13,2% (Stand Jän. 2012)
Arbeit	246.000 Teil- oder Vollzeitstellen (2010) 29.000 Arbeitsstätten (2010)	Arbeit	287.000 Erwerbspersonen (2012) 30.833 Arbeitsstätten (2001)
Lohnniveau	CHF 5.230,- brutto (2004)	Lohnniveau	EUR 2.155,- brutto (2012, Medianeinkommen)
Arbeitslosenquote	5,1% (Schweiz: 5,5%)	Arbeitslosenrate	4,7% (Österreich: 4,8% Eurostat-ALQ Nov. 2013)
(Daten und Bildquellen: http://www.sg.ch/home/kanton_st_gallen.html , http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/aktuelle/ausl-nach-kanton/107-bevoelkerung-kt-2012-08-d.pdf - Zugriff alle 24.12.2013)		(Daten- und Bildquellen: http://www.salzburg.gv.at/themen/se/statistik.htm , http://www.salzburg.com/wiki/index.php/Portal:Geografie , www.ams.at/_docs/001_monatsbericht.pdf - Zugriff alle 24.12.2013)	



Literatur- und Quellenverzeichnis

- ALTROCK, U. (2009) Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: BERNHARDT, C., H. KILPER und T. MOSS (Hrsg.) (2009) Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. S. 237-264. – Frankfurt/Main.
- ANDERWALD, H. (1979) Rechtsprobleme der Raumordnung. In: KORINEK, K. (Hrsg.) (1979) Probleme des Bodenrechts und Raumordnungsrechts. Schriftenreihe für Agrarwirtschaft. Heft 13. S. 155-194. – Wien.
- AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Avenir Suisse – Zürich.
- BANKO, G. et al. (2004) Status und Trends des quantitativen Flächenverbrauchs in Österreich. In: WISSENSCHAFT UND UMWELT (2004): Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz. Nr. 8. S. 43-52. – Wien.
- BERNOULLI, H. (1946) Die Stadt und ihr Boden. – Erlenbach-Zürich.
- BORN, M. (1977) Geographie der ländlichen Siedlungen. Die Genese der Siedlungsformen in Mitteleuropa. – Stuttgart.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2003) Szenarien zur Raumentwicklung. Raum und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. BBR-Schriftenreihe Nr. 112. – Bonn.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE (2003) Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. – Bern.
- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1986) Empfehlungen zur Gestaltung des Vorteilsausgleichs nach Art. 5 Abs. 1 RPG. – Bern.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2011) Grund genug? Flächenmanagement in Österreich - Fortschritte und Perspektiven. – Wien.
- BÜHLMANN, L. (2009) Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht. In: FUB – FLÄCHENMANAGEMENT UND BODENORDNUNG. Nr. 4/2009. S. 163-168. – Wiesbaden.
- BÜHLMANN, L. (2010) Ein unerfüllter Gesetzesauftrag. Mehrwertabschöpfung bei Neu- und Umzügen. Teil 1. In: FACHZEITSCHRIFT BAUBLATT (2010) Jg. 121. Nr. 9. S. 2-3. – Rüschlikon.
- BÜHLMANN L., C. PERREGAUX DUPASQUIER und S. KISSLING (2013) Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. Die Ausgestaltung von Artikel 5 Absatz 1^{bis} – 1^{sexies} RPG im kantonalen Recht. In: RAUM & UMWELT (2013) Juli Nr. 4/13. VLP-ASPAN. S. 1-32. – Bern.
- BÜHLMANN L. und C. PERREGAUX DUPASQUIER (2013) Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden. Wege zur Umsetzung von Art. 15a RPG. In: RAUM & UMWELT (2013) September Nr. 5/13. VLP-ASPAN. S. 1-24. – Bern.
- CZAJA, W. (2013) Bodenlos glücklich. In: INNO (2013) Innovationsmagazin der Tageszeitung Der Standard. Nr. 1/August 2013. S. 32-33. – St. Pölten.

- DAVY, B. (1996) Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxon. In: ZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNG. (1996) Heft 2. S. 193-208. – Wien.
- DAVY, B. (1999) Boden und Planung – zwischen Privateigentum und Staatsintervention. In: SCHMALS, K. M. (Hrsg.) (1999) Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band 89. S. 101-122. – Dortmund.
- DAVY, B. (2005) Bodenpolitik. In: ARL (Hrsg.) (2005) Handwörterbuch der Raumordnung. S. 117-125. – Hannover.
- DAVY, B. (2006) Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Wissenschaftliche Studie im Auftrag erstellt für die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. – Dortmund.
- DAVY, B. (2009) Parzellen, Allmenden, Zwischenräume – Raumplanung durch Eigentumsgestaltung. In: BERNHARDT, C., H. KILPER und T. MOSS (Hrsg.) (2009) Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. S. 293-329. – Frankfurt/Main.
- DIETL, W. (2011) Evaluationsforschung und Raumordnung – eine meta-evaluative Analyse der Evaluierungspraxis in Österreich. Dissertation. – Wien.
- DOLLINGER, F. (2011a) Kapitel III.6.1. Wohnbauland. In: MAIR, F. (Hrsg.) (2011) Salzburger Raumordnungsbericht 2010. 6. Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg. S. 136-140. – Salzburg.
- DOLLINGER, F. (2011b) Kapitel II.1.1. Geltendes Raumordnungsgesetz. In: MAIR, F. (Hrsg.) (2011) Salzburger Raumordnungsbericht 2010. 6. Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg. S. 28-32. – Salzburg.
- EBERLE, C. (2007) Planungswertausgleich in der Nutzungsplanung. IRL-Bericht 2. – Zürich.
- EGLOFF, D. (2008) Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. Eine Darstellung unter Einbezug von steuerrechtlichen und anderen nicht raumplanerischen Aspekten. In: RAUM & UMWELT (2008) Mai Nr. 3/08. VLP-ASPAN. S. 1-19. – Bern.
- ERNST, W. (1971) Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung. In: ERNST, W. und W. BONCZEK (1971) Zur Reform des städtischen Bodenrechts. S. 1-30. – Hannover.
- FAHRLÄNDER PARTNER (2008) Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Schlussbericht 10. Oktober 2008. – Zürich.
- FARAGO, P. (1988) Einflussfaktoren auf die Bodenpreise in der Bauzone. NFP „Nutzung des Bodens in der Schweiz“. Bericht 21. – Liebefeld-Bern.
- FLÜCKIGER, J. (2013) Aus der Session. Verkauf von Grundstücken. In: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG INTERNATIONALE AUSGABE (2013) Nr. 290 vom 13. Dezember 2013. Internationale Ausgabe. S. 26. – Zürich.
- FRÖHLER, L., P. OBERNDORFER und B. BINDER (1977) Der Planwertausgleich als Instrument der Bodenordnung. Kommunale Forschung in Österreich. Schriftenreihe 27. – Linz.

- GILGEN, K. (1999) Kommunale Raumplanung in der Schweiz. Ein Lehrbuch. – Zürich.
- GILGEN, K. (2001) Kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Ein Lehrbuch. – Zürich.
- HOTZ, S. (2013) Die Richtung im Zürcher Richtplan stimmt. In: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG INTERNATIONALE AUSGABE (2013) Nr. 288 vom 11. Dezember 2013. Internationale Ausgabe. S. 19. – Zürich.
- HUBER, M. P. (1995) Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 675. – Berlin.
- KANONIER, A. (2004) Einschränkungen von Flächenverbrauch und Zersiedelung im kommunalen Raumordnungsrecht. In: WISSENSCHAFT UND UMWELT (2004) Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz. Nr. 8. S. 57-68. – Wien.
- KLETEČKA, A. (2004) Teil 3: Eigentum und Privatrecht. In: RECHBERGER, W. H. und A. KLETEČKA (Hrsg.) (2004) Bodenrecht in Österreich. CLC Schriftenreihe. Band 6. S. 35-51. – Wien.
- LANDOLT, M. (2013) Die Mehrwertabgabe – ein Fass ohne Boden. In: PRIVATE - DAS GELDMAGAZIN (2013) Januar / Februar 2013. 14. Jahrgang. Nr. 1. S. 28. – Schaffhausen.
- LECHNER, J. (2006) Der Planungswertausgleich: Theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung. In: KURSWECHSEL (2006) Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen. Heft 3/2006. S. 38-49. – Wien.
- LEITUNGSGRUPPE DES NFP 54 (Hrsg.) (2011) Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung – Von der Verwaltung zur aktiven Entwicklung. Programmsynthese des Nationalen Forschungsprogramms 54. – Bern.
- LENDI, M. und H. ELSASSER (1985) Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung. – Zürich.
- LODIGKEIT, K. (2003) Die Entwicklung des Abtretungsverbotes von Forderungen bis zum § 354 a HGB. Deutsches und internationales Wirtschaftsrecht. Band 42. – Münster.
- MAIR, F. (Hrsg.) (2006) Salzburger Raumordnungsbericht 2005. 5. Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg. – Salzburg.
- MAIR, F. (Hrsg.) (2012) Aktuelle Entwicklungen in der Raumplanung. In: MAIR, F. (Hrsg.) (2012) Raumplanung aktuell. Die Zeitschrift für die Salzburger Raumentwicklung. Heft 8. S. 11-12. – Salzburg.
- MANG, J. (1986) Landschaftsverbrauch in Österreich. Diplomarbeit am Institut für Landschaftsplanung und Gartenkunst der TU Wien. – Wien.
- MEYER, W. (1983) Entwicklung und Bedeutung des Property-Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie. In: SCHÜLLER, A. (Hrsg.) (1983) Property rights und ökonomische Theorie. S. 1-44. – München.
- MIARA, S. (2013) Bauland so teuer wie noch nie. In: RHEINTALISCHE VOLKSZEITUNG (2013) Rheintaler Weekend. Streuauflage zum Wochenende vom 28. Juni 2013. 167. Jahrgang. S. 1 – Berneck.

MOSS, T., R. GUDERMANN und A. RÖHRING (2009) Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In: BERNHARDT, C., H. KILPER und T. MOSS (Hrsg.) (2009) Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. S. 31-49. – Frankfurt/Main.

MÜLLER-JENTSCH, D. (2010) Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung. In: STAATSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (SECO) und EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG (WBF) (Hrsg.) (2010) Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Ausgabe 11-2010, S. 63 – Bern.

MÜLLER-JENTSCH, D. (2013a) Die räumliche Entwicklung zur 9-Millionen-Schweiz. In: SCHWARZ, G. und U. MEISTER (Hrsg.) Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 215-236. – Zürich.

MÜLLER-JENTSCH, D. (2013b) Grundzüge einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik. In: SCHWARZ, G. und U. MEISTER (Hrsg.) Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 171-190. – Zürich.

NEUMANN, H.-M. (2009) Verkehrliche Rahmenbedingungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. In: ANDEXLINGER, W., S. OBKIRCHER und K. SAURWEIN (Eds.) (2009) DOKONARA 2008. 2. Int. DoktorandInnenkolleg Nachhaltige Raumentwicklung. S. 125-141. – Innsbruck.

ÖROK - ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (Hrsg.) (2008) 12. Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2005-2007. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 177. – Wien.

PARRINO, F. (1992): Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg. In: VLP-ASPAN (1992) Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Raumplanung. VLP-Schriftenfolge Nr. 57. S. 39-54. – Bern.

RIEDLER, W. (2011) Kapitel IV.2.1. Beobachtung der Bodenpreise im Land Salzburg. In: MAIR, F. (Hrsg.) (2011) Salzburger Raumordnungsbericht 2010. 6. Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg. S. 155-159. – Salzburg.

RUEP, S. (2013a) Härterer Kurs bei Salzburgs Raumplanung. Zersiedelung soll eingedämmt werden – Nicht jede Fläche wird gewidmet. In: DER STANDARD (2013) Nr. 7511 vom 12. und 13. Oktober 2013. Beilage Immobilienstandard. S. I 10. – Wien.

RUEP, S. (2013b) Neubaupreise in Salzburg um 89 Prozent gestiegen. In: DER STANDARD (2013) Nr. 7511 vom 12. und 13. Oktober 2013. Beilage Immobilienstandard. S. I 10. – Wien.

RUEP, S. (2013c) „Die Preisgrenze ist erreicht“. In: DER STANDARD (2013) Nr. 7511 vom 12. und 13. Oktober 2013. Beilage Immobilienstandard. S. I 10. – Wien.

RUEP, S. (2013d) Ein weites Stück zum Wohnraumglück. In: DER STANDARD (2013) Nr. 7511 vom 12. und 13. Oktober 2013, Beilage Immobilienstandard. S. I 11. – Wien.

- SADJADI, N. J. (2004) Teil 1: Bodenrecht und Bodenordnung. In: RECHBERGER, W. H. und A. KLETEČKA (Hrsg.) (2004) Bodenrecht in Österreich. CLC Schriftenreihe Band 6. S. 1-15. – Wien.
- SCHÄFER, B. (1983) 4. Kapitel: Semantische Differential Technik. In: FEGER, H. und J. BREDENKAMP (Hrsg.) (1983) Datenerhebung. Enzyklopädie der Psychologie, Forschungsmethoden. Bd. B/I/2. S. 154-221. – Göttingen, Toronto und Zürich.
- SCHINDEGGER, F. (1999) Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch für Raumplanung in Österreich. Hrsg. vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR). – Wien, Köln und Weimar.
- SCHOSSLEITNER, R. (2011) Kapitel III.7. Flächeninanspruchnahme (-verbrauch). In: MAIR, F. (Hrsg.) (2011) Salzburger Raumordnungsbericht 2010. 6. Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg. S. 143-148. – Salzburg.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, KDK, BPUK, SSV und SGV (2012) Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. – Bern.
- SIEDENTOP, S. (2005) Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern. Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung. In: DISP. THE PLANNING REVIEW. Ausgabe 160. S. 23-35. – Zürich.
- SPORI, N. (2009) Brennpunkte der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung. Eine Sammlung interessanter Bestimmungen und Lösungsansätze. In: RAUM & UMWELT (2009) Januar Nr. 1/09. VLP-ASPAN. S. 1-24. – Bern.
- THIEL, F. (2008) Strategisches Landmanagement: Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information. 2. Auflage. – Norderstedt.
- TWAROCH, C. (2004) Teil 17: Landmanagement und Landadministration. In: RECHBERGER, W. H. und A. KLETEČKA (Hrsg.) (2004) Bodenrecht in Österreich. CLC Schriftenreihe Band 6. S. 469-490. – Wien.
- VON JUSTI, J. H. G. (1760) Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten. oder: ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft. Erster Band. – Königsberg und Leipzig. Neudruck 1965. – Aalen.
- WACHTER, D. (2013) Verdichtung – die Notwendigkeit birgt Chancen. In: BUNDESAMT FÜR RAUM-ENTWICKLUNG (ARE) und EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION (UVEK) (Hrsg.) (2013) Dichter planen und bauen. forum raumentwicklung. Informationsheft 2/13. S. 5-8. – Bern.
- WAGNER, E. (1979) Rechtsvergleichende Aspekte des österreichischen und schweizerischen Grundverkehrs. In: KORINEK, K. (Hrsg.) (1979) Probleme des Bodenrechts und Raumordnungsrechts. Schriftenreihe für Agrarwirtschaft. Heft 13. S. 131-153. – Wien.
- WEININGER, H. (1974) Die Besteuerung von Bodenwertsteigerungen im geltenden Recht und die Probleme von Bodenwertzuwachsteuern. – München.

WIEDERSICH, R. (2013) Was die Baugründe in allen 2.354 Gemeinden derzeit kosten. In: GEWINN (2013) Das Wirtschaftsmagazin für Ihren persönlichen Vorteil. Ausgabe 5/13. S. 20-45. – Wien.

WIRTH, M. (1975) Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung. Dissertation. – Zürich.

Internetquellen

BAUDEPARTEMENT ST. GALLEN (2012a) Planungs- und Baugesetz (PBG). Bericht und Entwurf des Baudepartementes vom 15. Mai 2012. Online unter: http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/Totalrevisionbaugesetz/_jcr_content/Par/download_dlist/DownloadListPar/download.ocFile/Vernehmlassungsvorlage%20PBG.pdf – 30.10.2013

BAUDEPARTEMENT ST. GALLEN (2012b) Regierung schickt neues Planungs- und Baugesetz in die Vernehmlassung. Medienmitteilung vom 30. Mai 2012. Online unter: http://www.sg.ch/news/1/2012/05/regierung_schicktneuesplanungsundbaugesetzindievernehmlassung.html – 15.11.2013

BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH (2013) Der Duden. Wörterbuch Stichwort Handänderung. Online unter: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Handaenderung> – 27.08.2013

BORINI, R. (2013) Die Schweiz als Stadt-Landschaft. In: PUNKMAGAZIN vom 8. März 2013. Interview mit Dr. Daniel Müller-Jentsch. Online unter: <http://www.punktmagazin.ch/wirtschaftliches/die-schweiz-als-stadtlandschaft/> – 15.12.2013

BRAUMANN, C. (2013) Geordnete Bodennutzung. In: WIENER ZEITUNG vom 26. Juli 2013. Online unter: http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/wz_reflexionen/vermessungen/?em_cnt=564143&em_cnt_page=2 – 24.12.2013

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE (2013) Analyse der Trends der Siedlungsflächenentwicklung im Mittelland, im Jura und in Teilen der Alpen. Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz des Bundesamts für Statistik. Update Datenstand September 2012. Online unter: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00435/index.html?lang=de> – 25.08.2013

BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2012a) Bundesgesetz über die Raumplanung. Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979. Stand am 1. November 2012. Online unter: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/201211010000/700.pdf> – 24.08.2013

BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2012b) Bundesgesetz über die Raumplanung. Raumplanungsgesetz RPG. Änderung vom 15. Juni 2012. Online unter: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/5987.pdf> – 25.10.2013

BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2013a) Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2013). Online unter:

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19910253/201301010000/211.412.11.pdf> – 04.11.2013

BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (2013b) Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2013). Vierter Teil: Das Sachenrecht. Erste Abteilung: Das Eigentum. Achtzehnter Titel: Allgemeine Bestimmungen. Online unter: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/201307010000/210.pdf> – 07.11.2013

DÜRR, A. (2013) Es drohen massive Mietaufschläge. In: SCHWEIZERISCHE GEWERBEZEITUNG vom 22. Februar 2013. Online unter: <http://www.gewerbezeitung.ch/de/news/2013/2/21/es-drohen-massive-mietaufschlaege/> – 27.10.2013

EGLI, U. (2011) 70 Prozent der Gemeinden schöpfen Mehrwert ab. In: BZ – BERNER ZEITUNG vom 22. September 2011. Online unter: <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/70-Prozent-der-Gemeinden-schoepfen-Mehrwert-ab/story/16527178> – 10.10.2013

GERMANN, H. (2011) Bauvorschriften lockern statt Abgaben schaffen. In: NZZ – NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 12. Juli 2011. Online unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/bauvorschriften-lockern-statt-abgaben-schaffen-1.11329880> – 26.10.2013

INSTITUT FÜR RAUM- UND LANDSCHAFTSENTWICKLUNG. FACHBEREICH LANDSCHAFTS- UND UMWELTPLANUNG (2003) Siedlungsentwicklung Schweiz. Analyse auf der Grundlage der Arealstatistik 1979/85 und 1992/97. Entwicklung – Situation – Trends. Werkstattbericht. Online unter: http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00449/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd3t5fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A – 25.08.2013

KANTON ST. GALLEN (2003) Koordinationsblatt Siedlungsstruktur. IV 11. Richtplan SG Januar 2003. Online unter: http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung/richtplanung/siedlung.html – 15.11.2013

KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) (2013) Raumkonzept Kanton St. Gallen. Online unter: http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung.html – 21.11.2013

KANTON THURGAU (2013) Steuerverwaltung. Mehrwertabgabe. Online unter: http://www.steuerverwaltung.tg.ch/xml_48/internet/de/application/d14531/f14532.cfm – 15.11.2013

KRUMMENACHER, J. (2012) Mehrwertabschöpfung auch im Thurgau. In: NZZ – NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 7. Juni 2012. Online unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/mehrwertabschoepfung-auch-im-thurgau-1.17207198> – 10.10.2013

LAND SALZBURG (2012) Nr 304 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages. 4. Session der 14. Gesetzgebungsperiode. Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Umweltschutz und Verkehr zum Antrag der Abg. Dr. Rössler und Schwaighofer (Nr. 98 der Beilagen) betreffend die Einführung einer Widmungsabgabe. Online unter: www.salzburg.gv.at/00201ipi/14Gesetzgebungsperiode/4Session/304.pdf – 11.12.2013

LEXER, W. (2004) Zerschnitten, versiegelt, verbaut? - Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung. Manuskript zur Flächeninanspruchnahme. Online unter: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/raumplanung/2_flaechenverbrauch/Downloads/Manuskript_Gr_nStadtGrau_Download.pdf – 15.11.2013

MAYER, S. (1997) Eine andere Sichtweise von Raumplanung. In: DISP. THE PLANNING REVIEW. Ausgabe 129. Online unter: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02513625.1997.10556640?journalCode=rdsp20#.Ullbq1Of-Jk> – 25.08.2013

MÜLLER-JENTSCH, D. (2011a) Warum eine Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sinnvoll wäre. Überdimensionierte Bauzonen in der Peripherie und Baulandmangel in Zentren. Avenir Suisse. Online unter: <http://www.avenir-suisse.ch/2289/warum-eine-mehrwertabgabe-bei-neueinzonungen-sinnvoll-ware/> – 12.06.2013

MÜLLER-JENTSCH, D. (2011b) Das Schweizer Mittelland ist in Gefahr. Avenir Suisse. Online unter: <http://www.avenir-suisse.ch/12379/das-schweizer-mittelland-ist-in-gefahr/> – 31.12.2013

MÜLLER-JENTSCH, D. (2012a) Die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Tagung VLP-ASPAN: Die Baustellen des RPG. Bern, 14. September 2012. Avenir Suisse. Online unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/120914_mehrwertabgabe_wie_weiter_04dm.pdf – 10.10.2013

MÜLLER-JENTSCH, D. (2012b) Ökonomische Überlegungen zur Widmungsabgabe – Erfahrungen aus der Schweiz. vwbf-Fachsymposium „Aktive Bodenpolitik als Grundlage leistbaren Wohnens“. Salzburg, 8. Mai 2012. Online unter: www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Fachsymposium_20120508.pdf – 11.11.2013

ORF SALZBURG (2012) Abgabe bei Flächenumwidmung bis 2014 fix? Online unter: <http://salzburg.orf.at/news/stories/2515630/> – 15.12.2013

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT (2013) Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Boden behalten – Boden gestalten! (Bodeninitiative)“ und Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltsgesetz). Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2013. Online unter: http://www.bodeninitiative-basel.ch/dms/Bodeninitiative/Downloads/2013-01-30_Ratschlag-RR/2013-01-30_Ratschlag%20RR.pdf – 18.10.2013

RESEARCH STUDIOS AUSTRIA FORSCHUNGSGESELLSCHAFT MBH (2012) MORECO-Projekt. Online unter: <http://www.moreco.at/> – 21.12.2013

SALZBURGER NACHRICHTEN (2013) Rössler kündigt bei Raumordnung härtere Gangart an. Online unter: <http://www.salzburg.com/nachrichten/salzburg/politik/sn/artikel/roessler-kuendigt-bei-raumordnung-haertere-gangart-an-76874/> – 04.10.2013

SCHEFTER.NET (2013) Aphorismen.de. Aphorismen, Zitate, Sprüche und Gedichte. Stichwort Karl Marx. Online unter: http://www.aphorismen.de/suche?f_autor=2548_Karl+Marx&seite=9 – 28.10.2013

SCHNEEBERGER, P. (2013) Umstrittene Konkretisierung. In: NZZ – NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 7. November 2013. Online unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/umstrittene-konkretisierung-1.18180625> – 11.11.2013

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2012) Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015. Stand 25. Januar 2012. Online unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=de> – 25.08.2013

SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT und EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2013) Teilrevision Raumplanungsverordnung: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung. Medienmitteilung vom 28. August 2013. Online unter: http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&print_style=yes&msg-id=49998 – 25.10.2013

STEINER, R. (2010) Mehrwertabschöpfung bei Neu- und Umzonungen, Teil 3. Die Mehrwertabgabe schröpft die Eigentümer mehrfach. In: FACHZEITSCHRIFT BAUBLATT vom 16. März 2010. Online unter: http://www.baublatt.ch/fachbeitraege/bau_branche/die-mehrwertabgabe-schroepft-die-eigentuemmer-mehrfach – 27.10.2013

STRAUSS-GALLMANN, U. (2013) Mehrwertabgabe: ein Erfahrungsbericht aus dem Kanton St. Gallen. 3. September 2013 bei Sursee-Mittelland und Luzern Plus. Fachveranstaltung in Luzern im September 2013. Online unter: http://www.sursee-mittelland.ch/assets/RET/2013_09_03_Strauss.pdf – 10.11.2013

STRITTMATTER, P. (2011) Mit substanzieller Mehrwertabgabe die Zersiedelung bremsen. In: NZZ – NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 7. Juni 2011. Online unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/mit-substanzieller-mehrwertabgabe-die-zersiedelung-bremsen-1.10840774> – 25.10.2013

TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN. LEHRSTUHL FÜR BODENORDNUNG UND LANDENTWICKLUNG (2013) Landmanagement. Online unter: <http://www.landentwicklung-muenchen.de/landmanagement/landmanagement.htm> – 23.08.2013

UMWELTBUNDESAMT GMBH (2013) Täglich verliert Österreich 20 Hektar an Boden. Dr. Karl Kienzl, stellvertretender Geschäftsführer im Interview. Online unter: http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/prese/lastnews/news2013/news_130617/news_130617_statement/ – 20.11.2013

UNITED NATIONS (1987) Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Online unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00266/00540/00542/> – 01.11.2013

VLP-ASPAN. SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2010) Raumentwicklung 2011. Jahresbericht VLP-ASPAN 2010. Online unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/jahresbericht_10.pdf – 25.10.2013

WALTERT, F., M. PÜTZ, R. BÖNI und I. SEIDL (2010) Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Online unter: http://www.wsl.ch/fe/wisoz/projekte/fiskal/index_DE – 29.08.2013

Datenquellenverzeichnis

AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Avenir Suisse – Zürich.

BAUDEPARTEMENT KANTON ST. GALLEN. AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (2013) Kantonaler Zonenplan (ZP). – St. Gallen. Zur Verfügung gestellt von Herrn MARTIN TRUMMER, Geodatenmanagement St. Gallen. – E-Mail vom 31.10.2013

BUNDESAMT FÜR LANDESTOPOGRAFIE (2012) swisstopo. toposhop. Landschaftsmodell [swissBOUNDARIES3D] swissBOUNDARIES3D / VECTOR200 Administrative Boundaries. – Wabern. Online unter: http://www.toposhop.admin.ch/de/shop/products/landscape/swissBoundaries3D_1 – 14.11.2013

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007) Bauzonenstatistik Schweiz 2007. – Bern. Online unter: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/00287/index.html?lang=de> – 09.11.2013

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012) Bauzonenstatistik Schweiz 2012. Statistik und Analysen. – Bern. Online unter: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04878/index.html?lang=de> – 09.11.2013

GEWINN (2013) Das Wirtschaftsmagazin für Ihren persönlichen Vorteil. Gewinn-Grundstückspreis-Übersicht für das Bundesland Salzburg. Ausgabe 5/13. S. 38-39. – Wien.

KANTON ST. GALLEN (2014a) Indikatoren zur räumlichen Entwicklung. Online unter: http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung/raumb Beobachtung/indikatoren_zur_raeumlichen.html – 07.01.2014

KANTON ST. GALLEN (2014b) Details Wohnbevölkerung. Online unter: <http://tools.statistik.sg.ch/mapresso/GemeindenSG.jsp?thema=1&subthema=1> – 07.01.2014

ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG (2013) Eigene Auswertung und Analyse des Fragebogens: Flächensparende Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg. Onlinebeantwortung vom 19.11.2013 bis 10.12.2013. Online unter: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=XCEMNAYANGHF> – 11.12.2013

ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013) Eigene Auswertung und Analyse des Fragebogens: Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG in den Kommunen des Kantons St. Gallen. Onlinebeantwortung vom 13.11.2013 bis 06.12.2013. Online unter: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=HRKTGKXRWCWX> – 07.12.2013

STATISTIK AUSTRIA (2012) Bevölkerungsdaten Bundesland Salzburg. Daten zur Bevölkerungsentwicklung und –stand. Volkszählung 1991 bis Bevölkerungsstand 2012. Zur Verfügung gestellt von Herrn Mag. ALEXANDER WISBAUER, Universität Wien. – E-Mail vom 20.06.2013

ExpertInneninterviews

MELANIE BUTTERLING, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern, schriftliche Interviewantwort vom 14.11.2013

LUKAS BÜHLMANN, lic. iur., Direktor VLP-ASPAN, Bern, schriftliche Interviewantwort vom 15.11.2013

Dr. rer. oec. STEFAN FAHRLÄNDER, Volkswirt, Ökonometriker, Präsident des Verwaltungsrates bei Fahrländer Partner AG Raumentwicklung, Zürich, stellvertretende und gruppierte schriftliche Interviewantworten vom 30.12.2013; schriftliche Interviewanfrage vom 13.11.2013 an: DOMINIK MATTER, lic. oec. publ., MANUEL LEHNER, MSc ETH, dipl. Ing. FH und Dr. rer. oec. STEFAN FAHRLÄNDER

Ing. ANDREAS KAISER, Landwirtschaftskammer Salzburg für die Bezirksbauernkammer Tamsweg, schriftliche Interviewantwort vom 18.12.2013

RENATO LENHERR, Bsc, Kreisplaner im Baudepartement, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation St. Gallen, St. Gallen, stellvertretende und gruppierte schriftliche Interviewantworten vom 02.12.2013; schriftliche Interviewanfrage vom 08.11.2013 an: Dipl.Forstingenieur ETH UELI STRAUSS, FRIEDRICH SANTSCHI, Dipl.Ing.FH BRUNO THÜRLEMANN, JOHANN BARTH, NATHALIE CHAMBAZ, CORNELIA SUTTER, RENATO LENHERR Bsc, ALMA SARTORIS, THOMAS HELD lic. iur, HANSPETER BISCHOFBERGER, JAKOB RUCKSTUHL lic.iur. LL.M. und BIANCA MERGENTHALER

Dr. DANIEL MÜLLER-JENTSCH, Volkswirt, Think-Tank Avenir Suisse, Zürich, zuständig für die Bereiche räumliche Entwicklung, Migration und Standortwettbewerb, schriftliche Interviewantwort vom 02.12.2013

CHRISTA PERREGAUX DUPASQUIER, Vize-Direktorin VLP-ASPAN, Bern, schriftliche Interviewantwort vom 15.11.2013

GUNDULA PROKOP, DI, ProjektleiterIn, Umweltbundesamt GmbH, Abteilung Boden und Flächenmanagement, Wien, schriftliche und telefonische Interviewantworten vom 29.11.2013

Dr.ⁱⁿ ASTRID RÖSSLER, Landeshauptmann-Stellvertreterin Bundesland Salzburg, Salzburg, schriftliche Interviewantwort vom 20.12.2013

ERICH SERWART, Agro-Ing. FH, Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen, Abteilung Strukturverbesserung und BGBB, St. Gallen, schriftliche E-Mail-Anfrageantwort vom 11.11.2013

ALINE TOBLER, juristische ProjektleiterIn, Baudepartement Kanton St. Gallen, St. Gallen, telefonische Interviewantwort vom 21.11. 2013, schriftliche Interviewantwort vom 12.12.2013

Mag. PETER WEISSENBOCK, Referent Raumplanung Bundesland Salzburg, Salzburg, schriftliche Interviewantwort vom 20.12.2013

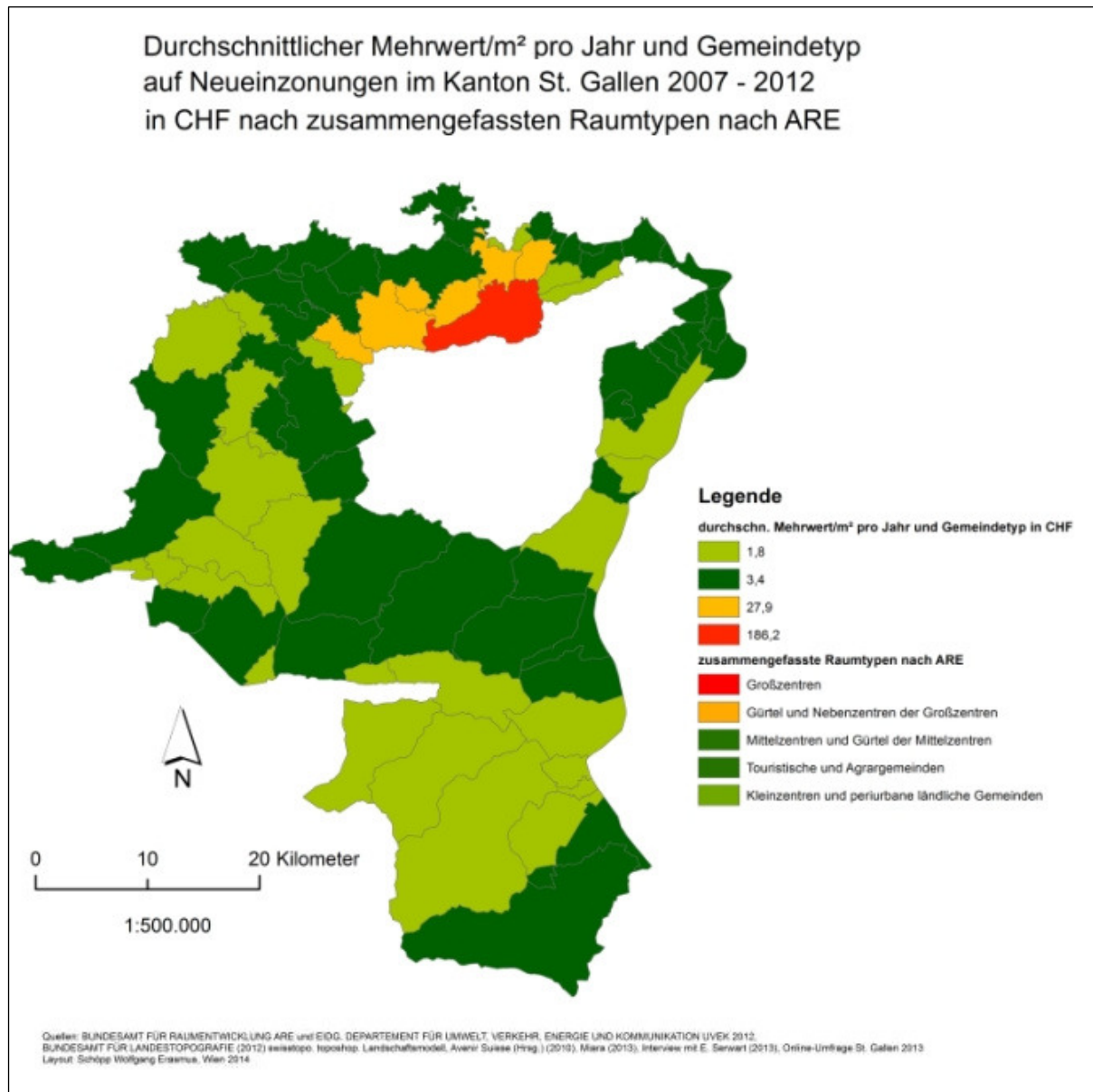
Abbildungs-, Tabellen- und Kartenverzeichnis

- Abbildung 1: massive Fehlallokation der Bauzonen in der Schweiz
MÜLLER-JENTSCH 2013a, S. 230, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Abbildung 2: Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland und damit verbundene Bodenwertentwicklung
WIRTH, M. (1975) S. 47, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Abbildung 3: Handlungs- und Funktionsräume der „Stadtlandschaft Schweiz“
MÜLLER-JENTSCH 2011b, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Abbildung 4: Schema von Typen der Planungsgerechtigkeit
EBERLE, C. (2007) S. 21, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Abbildung 5: schematischer Berechnungsvorgang der Mehrwertabgabe
eigene Darstellung und Bearbeitung
- Abbildung 6: geschätzte überschüssige Baulandreserven – Schätzung für St. Gallen
MÜLLER-JENTSCH, D. (2012) S. 4, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Abbildung 7: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in St. Gallen
Online-Umfrage St. Gallen 2013, eigene Berechnungen und Darstellung
- Abbildung 8: schematischer Berechnungsvorgang der Mehrwertabgabe in Salzburg
eigene Darstellung und Bearbeitung
- Abbildung 9: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in Salzburg
ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, eigene Berechnungen und Darstellung
- Abbildung 10: Eigenschaften der Mehrwertabgabe – Einschätzung der Kommunen in St. Gallen und Salzburg im Vergleich
ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013, ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, eigene Berechnungen und Darstellung
- Abbildung 11: methodisch festgestellte, potentielle Wirkungszusammenhänge der untersuchten Interventionsinstrumente (Auswahl) auf kommunaler, kantonaler und staatlicher Ebene
eigene Einstufungen und Darstellung der methodischen Forschungsergebnisse
- Tabelle 1: Baulandmobilisierende Maßnahmen im Kanton St. Gallen
Interview mit R. LENHERR 2013, 02.12.2013
- Tabelle 2: Zusammenfassung der Raum- bzw. Gemeindetypen nach ARE (fusionierte Gemeinden Stand 01.01.2013), in Klammer: Anzahl der Gemeinden
BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), eigene Darstellung
- Tabelle 3: Mehrwertberechnung von Neueinzonungen Kanton St. Gallen 2007 – 2012
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Tabelle 4: Mehrwertberechnung 2007 – 2012 nach Gemeindetyp
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Tabelle 5: potentielle Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen von 2007 bis 2012
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION

- UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Tabelle 6: voraussichtlicher Verwendungszweck der Einnahmemittel durch die geplante Mehrwertabgabe ab 2015 (Mehrfachnennungen)
ONLINE-UMFRAGE ST. GALLEN 2013, eigene Berechnung und Darstellung
- Tabelle 7: Baulandmobilisierende Maßnahmen der Bundesländer
BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2011) S. 14, eigene Bearbeitung und Darstellung
- Tabelle 8: eingesetzte Instrumente zur Baulandmobilisierung in den Salzburger Gemeinden 2013
ONLINE-FRAGEBOGEN SALZBURG 2013, eigene Berechnungen und Darstellung
- Tabelle 9: Regions- und Gemeindetypen in Salzburg
RIEDLER, W. (2011) S. 159, eigene Darstellung
- Tabelle 10: Mehrwertberechnung von 2006 – 2010 auf Baulandneueinzonungen in Salzburg
SCHOSSLEITNER, R. (2011) S. 143-148, GEWINN (2013) S. 38-39, ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013, Interview mit ANDREAS KAISER (2013), eigene Bearbeitung, Darstellung und Berechnungen
- Tabelle 11: potentielle Einnahmen der Mehrwertabgabe (25%) auf Baulandwidmungen im Bundesland Salzburg 2006-2010
SCHOSSLEITNER, R. (2011) S. 143-148., GEWINN (2013), S. 38-39, ONLINE-UMFRAGE SALZBURG 2013, Interview mit ANDREAS KAISER (2013), eigene Bearbeitung, Darstellung und Berechnungen
- Tabelle 12: mögliche, gewichtete Indikatorenberechnung und -grenzwerte des adaptierten Abgabesatzes der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen auf kommunaler Ebene im Kanton St. Gallen am Beispiel der Stadt St. Gallen (Großzentren), Datenbasis Kanton St. Gallen (Index = 100%)
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, KANTON ST. GALLEN (2014a), KANTON ST. GALLEN (2014b), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), Auswahl Gemeindetypen nach ARE, eigene Darstellung, Bearbeitung und Berechnungen
- Tabelle 13: adaptierter, lageabhängiger Abgabesatz der Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den zusammengefassten Gemeindetypen (ARE)
eigene Berechnungen, Bearbeitung und Annahme aller Werte und Einstufungen
- Tabelle 14: Mehrwertabgabeberechnung auf Neueinzonungen von 2007 – 2012 im Kanton St. Gallen nach den räumlich, adaptierten Abgabesätzen
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Karte 1: Raumtypen, Siedlungsstruktur und Handlungsräume des Kantons St. Gallen
KANTON ST. GALLEN, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND GEOINFORMATION (Hrsg.) (2013) Raumkonzept Kanton St. Gallen. Online unter: http://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung.html - 21.11.2013, KANTON ST. GALLEN (2011) Kantonswappen. Online unter: http://www.sg.ch/home/kanton_st_gallen/portrait_kanton_st/wappen.html - 01.12.2013, eigene Darstellung und Bearbeitung
- Karte 2: Kanton St. Gallen nach den zusammengefassten Raum- bzw. Gemeindetypen nach ARE (fusionierte Gemeinden Stand 01.01.2013)

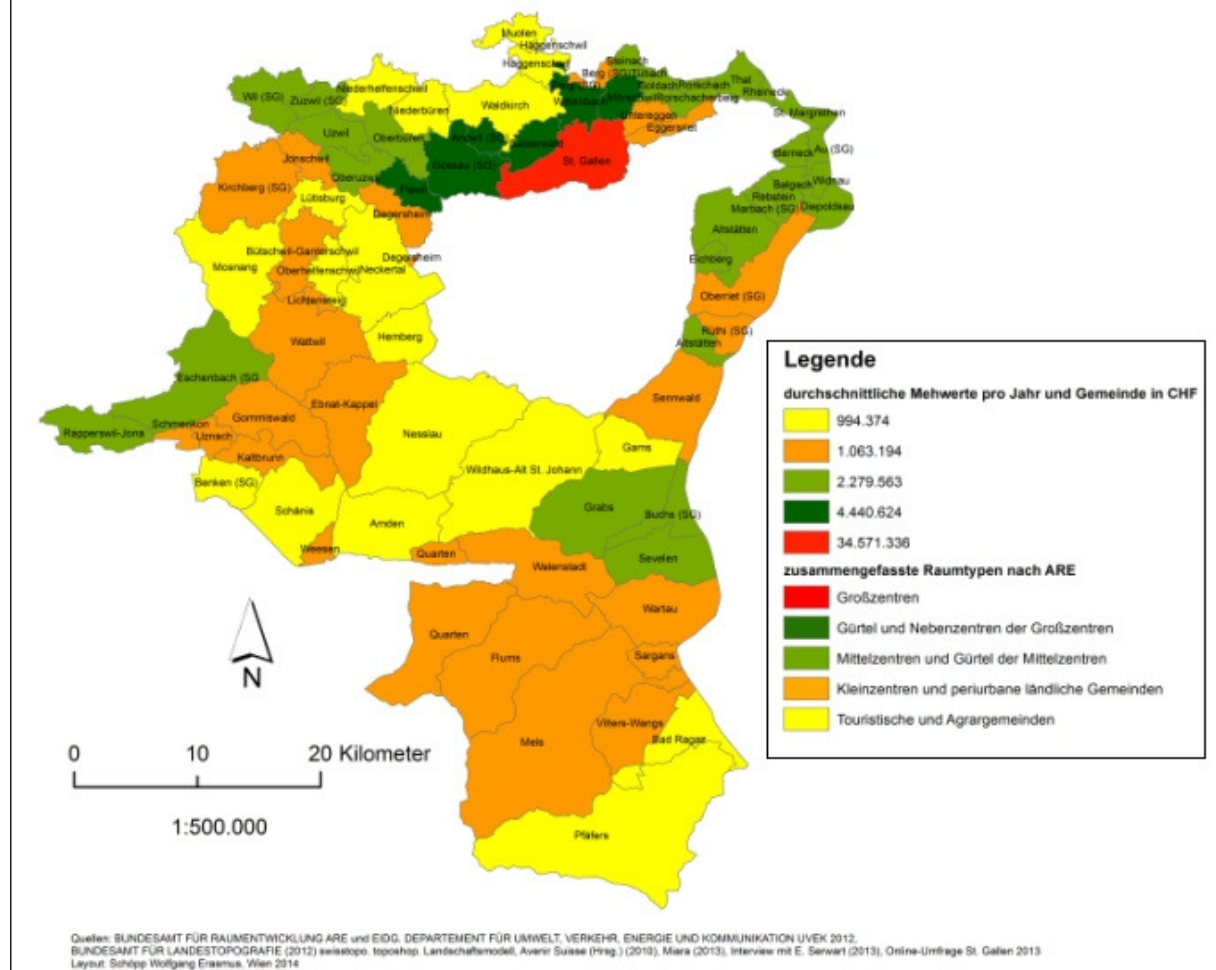
BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), eigene Darstellung

- Karte 3: durchschnittliche Baulandpreise pro Quadratmeter in CHF im Kanton St. Gallen 2007 und 2012 nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Karte 4: durchschnittliche Mehrwerte auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in Mio. CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S.1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Karte 5: Einnahmen der Mehrwertabschöpfung (30%) auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in Mio. CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Karte 1 Anhang: durchschnittlicher Mehrwert pro Quadratmeter, Jahr und Gemeindetyp auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung
- Karte 2 Anhang: durchschnittlicher Mehrwerte pro Jahr und Gemeinde auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE
AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010) S. 136-145, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013) S. 1, Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung



Karte 1 Anhang: Durchschnittlicher Mehrwert pro Quadratmeter, Jahr und Gemeindetyp auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

Durchschnittliche Mehrwerte pro Jahr und Gemeinde auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 - 2012 in CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE



Karte 2 Anhang: Durchschnittliche Mehrwerte pro Jahr und Gemeinde auf Neueinzonungen im Kanton St. Gallen 2007 – 2012 in CHF nach zusammengefassten Raumtypen nach ARE (Quellen: AVENIR SUISSE (Hrsg.) (2010), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (Hrsg.) (2007), BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE und EidG. DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK (2012), MIARA (2013), Interview mit ERICH SERWART (2013), ONLINE-FRAGEBOGEN ST. GALLEN (2013), eigene Berechnungen und Darstellung)

Online Fragebogen St. Gallen 2013

Online bis Ende Oktober 2014 unter folgendem Link: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=HRKTGKXRWCWX>

Die 16 antwortenden Gemeinden/Städte im Kanton St. Gallen: Au, Bad Ragaz, Berg SG, Gams, Goldach (2x), Gossau, Grabs, Oberuzwil, Pfäfers, Rapperswil-Jona, Rorschach, Sevelen, Tübach, Untereggen, Wil

Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG in den Kommunen des Kantons St. Gallen

Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte Sie gerne noch einmal um Ihre Mithilfe an meiner Forschungsarbeiten bitten. Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie meinem Anliegen ein wenig Ihrer kostbaren Zeit schenken würden.

Als kleines DANKESCHÖN erhalten Sie einen GESCHENKGUTSCHEIN, welchen ich Ihnen per Post zukommen lassen werde. Mein Name ist Wolfgang Erasmus Schöpp und ich bin Masterstudent der Raumordnung und Raumforschung an der Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung, und bearbeite im Rahmen meiner Masterarbeit das Thema:

„Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen – Eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven – Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg“

Für die Befragung wurde ein kurzer Fragenkatalog (insg. 19 größtenteils geschlossene Fragen) ausgearbeitet. Die Beantwortung der Umfrage dauert ca. 10 Minuten. Vielen herzlichen Dank im Voraus!

Wolfgang E. Schöpp

1	PLZ und Name Ihrer Gemeinde/Stadt (Pflichtfrage)
PLZ	
Name der Gemeinde/Stadt	

2 In welchem Zeitraum wird ihre Gemeinde/Stadt die Mehrwertabgabe umsetzen?

(Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ noch dieses Jahr (2013)
- ☐ nächstes Jahr (2014)
- ☐ erst 2015 oder später

- ☐ gar nicht
- ☐ keine Angabe/weiß nicht
- ☐ Wenn gar nicht, weil:

3 Plant ihre Gemeinde/Stadt dieselbe Abgabenhöhe der Mehrwerte einzuhalten, wie diese im aktuellen Vernehmlassungsentwurf für das neue Planungs- und Baugesetz (PBG) im Kanton St. Gallen festgehalten sind?

Anmerkung: 30% des Bodenmehrerts bei erstmaliger Zuweisung von Grundstücken zur Bauzone, 20% des Bodenmehrerts bei anderen Nutzungsplanänderungen (Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ ja, auch 30%
- ☐ ja, auch 20%
- ☐ nein, bei 30%
- ☐ nein, bei 20%
- ☐ kommunale Abgabehöhen liegen höher
- ☐ kommunale Abgabehöhen liegen tiefer
- ☐ keine Angabe/weiß nicht

4 Wie viel Hektar (ha) Bauland wurde von 2007 bis 2012 neu eingezont?

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

ha von 2007 bis 2012

keine Angabe

5 Wie viel Hektar (ha) Bauland wurde im Jahr 2012 neu eingezont?

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

ha im Jahr 2012

keine Angabe/weiß nicht, weil:

6 Wie hoch schätzen Sie die aktuellen Bauzonenreserven in ihrer Gemeinde/Stadt?

ha (Hektar)

keine Angabe/weiß nicht

7 Wie hoch lag 2012 der durchschnittliche Baulandpreis in ihrer Gemeinde/Stadt? (CHF/m²)

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

	Von	bis
in mittlerer Lage		
in gehobener Lage		
Keine Angabe/weiß nicht, weil:		

8 Wie hoch lag 2007 der durchschnittliche Baulandpreis in ihrer Gemeinde/Stadt? (CHF/m²)

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

	von	Bis
in mittlerer Lage		
in gehobener Lage		
keine Angabe/weiß nicht		

9 Wie viel beträgt der durchschnittliche Verkehrswert eines Grundstückes (in der Dorf-, Wohn-, Gewerbezone) vor der Einzonung in ihrer Gemeinde/Stadt? (CHF/m²)

Wenn keine Daten vorhanden, bitte um eine grobe Schätzung.

	von	Bis
Dorfzone (CHF/m ²)		
Wohnzone (CHF/m ²)		
Gewerbezone (CHF/m ²)		

10 Wie schätzen Sie die zukünftige Baulandpreisentwicklung in ihrer Gemeinde/Stadt ein? (auf 5 Jahressicht bis 2018)

(Mehrfachnennungen sind möglich)

☐ stark steigend

☐ steigend

☐ gleich bleibend

☐ sinkend

☐ stark sinkend

☐ keine Angabe

☐ weiß nicht, weil:

11 Wie hoch schätzen Sie die jährlich generierten Einnahmen durch die Mehrwertabgabe in Ihrer Gemeinde/Stadt ein?

(Mehrfachnennungen sind möglich)

☐ 0-100.000 CHF

☐ 100.000-250.000 CHF

☐ 250.000-500.000 CHF

☐ über 500.000 CHF

☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ CHF/Jahr (durchschnittlich)

12 Wie schätzen Sie den Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre in Ihrer Gemeinde/Stadt ein?

- ☐ stark steigend
- ☐ steigend
- ☐ gleichbleibend
- ☐ sinkend
- ☐ stark sinkend
- ☐ weiß nicht/keine Angabe
- ☐ persönliche Anmerkung:

13 Verfügt Ihre Gemeinde/Stadt generell über genügend (potentielles) Bauland, um die zukünftige Nachfrage zu decken?

- ☐ ja
- ☐ nein
- ☐ weiß nicht/keine Angabe

☐ wenn ja, wie groß schätzen Sie diese ein (in ha)?

14 Wofür werden die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in Ihrer Gemeinde/Stadt hauptsächlich Verwendung finden?

(Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ für kommunale Infrastrukturprojekte (Straßen, Parks, Schulen etc.)
- ☐ für kommunale Wohnbauprojekte (z.B. Kommune als Bauträger)
- ☐ für soziale Wohnbauprojekte (z.B. mit PPP-Beteiligung)
- ☐ für Rückzonungen überdimensionierten Bauzonen
- ☐ für Entschädigungszahlungen
- ☐ für Subventionszahlungen an Landwirte für Bodenkäufe
- ☐ für Renovierungsmaßnahmen
- ☐ sonstiges:

15 Gibt es in Ihrer Gemeinde überflüssige Bauzonen bzw. zu groß dimensionierte Bauzonen in schlechter Lage, welche aktuell rückgezont werden müssten?

- ☐ ja
- ☐ nein
- ☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ Wenn ja, wie viel Hektar (ha) schätzen Sie?

16 Wie schätzen Sie die Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nach innen in Ihrer Gemeinde zukünftig ein?

- ☐ stark positiv
- ☐ positiv

☐ gar nicht, weder noch

☐ negativ

☐ stark negativ

☐ eigene Anmerkung (optional)

17

Wie schätzen Sie die Steuerungswirkung oder -effekte der Mehrwertabgabe hinsichtlich des Potentials zur Rückzonung und Verschiebung zu großer Bauzonen in der Gemeinde/Stadt ein? (Pflichtfrage)

☐ stark positiv

☐ positiv

☐ weder noch, gar nicht

☐ negativ

☐ stark negativ

☐ eigene Anmerkung

18

Bald haben Sie es geschafft, vorletzte Frage: Mit welchen sonstigen positiven und/oder negativen Effekten und Wirkungen durch die Mehrwertabgabe rechnen Sie sonst noch in Ihrer Gemeinde/Stadt? (Pflichtfrage)

19

Welche Eigenschaften der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG treffen Ihrer Meinung nach zu?

sozial

☐☐☐☐

nachhaltig

ökonomisch

☐☐☐☐

ökologisch

unbürokratisch

☐☐☐☐

bürokratisch

erfolgreich

☐☐☐☐

erfolglos

starr

☐☐☐☐

flexibel

fachlich auf dem neuesten Stand

☐☐☐☐

fachlich nicht auf dem neuesten Stand

interessant

☐☐☐☐

langweilig

verwirrend

☐☐☐☐

verständlich

geringer Verwaltungsaufwand

☐☐☐☐

hoher Verwaltungsaufwand

notwendig

☐☐☐☐

nicht notwendig

monoton

☐☐☐☐

abwechslungsreich

phantasielos

☐☐☐☐

originell

verteuert Bauland	☐	☐	☐	☐	☐	verbilligt Bauland
begünstigt Baulandhortung	☐	☐	☐	☐	☐	begünstigt Baulandmobilisierung
fördert die Siedlungsentwicklung	☐	☐	☐	☐	☐	hemmt die Siedlungsentwicklung
wirkt bodenpreisteigernd	☐	☐	☐	☐	☐	wirkt bodenpreismindernd
wird von der Bevölkerung begrüßt	☐	☐	☐	☐	☐	wird von der Bevölkerung abgelehnt
fördert kommunale Wirtschaft/Betriebe	☐	☐	☐	☐	☐	behindert kommunale Wirtschaft/Betriebe
unternehmerfreundlich	☐	☐	☐	☐	☐	unternehmerfeindlich
bringt zusätzliche Einnahmen	☐	☐	☐	☐	☐	bringt zusätzliche Kosten
geringer Kosten/Nutzenfaktor	☐	☐	☐	☐	☐	hoher Kosten/Nutzenfaktor
hemmt neue Bauprojekte	☐	☐	☐	☐	☐	fördert neue Bauprojekte
unterstützt die Planungsgerechtigkeit	☐	☐	☐	☐	☐	widerstrebt der Planungsgerechtigkeit
ideenlos	☐	☐	☐	☐	☐	innovativ
ist gut für die Gemeinde/Stadt	☐	☐	☐	☐	☐	ist nicht gut für die Gemeinde/Stadt

20 Ihr Geschlecht (Pflichtfrage)

- ☐ Weiblich
- ☐ Männlich

21 Als kleines DANKESCHÖN für Ihre Bemühen sende ich Ihnen nach Ablauf der Umfrage einen GESCHENKGUTSCHEIN an folgende Privat- oder Arbeitsadresse:

Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme und Unterstützung meiner Forschungsarbeit. Sie können den Internet-Browser jetzt schließen.

Online Fragebogen Salzburg 2013

Online bis Ende Oktober 2014 unter folgendem Link: <http://www.q-set.de/q-set.php?sCode=XCEMNAYANGHF>

Die 54 antwortende Gemeinden/Städte im Bundesland Salzburg: Altenmarkt im Pongau, Annaberg-Lungötz, Anthering, Bad Gastein, Bad Hofgastein, Bergheim, Berndorf, Bramberg am Wildkogel, Bruck an der Großglocknerstraße, Dorfgastein, Eugendorf, Flachau, Fuschl am See, Grödig, Großarl, Hallein, Hallwang, Henndorf am Wallersee, Hof bei Salzburg, Hollersbach im Pinzgau, Hüttschlag, Lend, Leogang, Lessach, Lofer, Maishofen (2x), Mattsee, Mittersill, Mühlbach am Hochkönig, Neumarkt am Wallersee, Niedernsill, Oberalm, Oberndorf, Obertrum am See, Piesendorf, Radstadt, Rauris, Saalbach-Hinterglemm, Saalfelden, Salzburg-Stadt (2x), St. Gilgen am Wolfgangsee, Schleedorf, Seeham, St. Margarethen im Lungau, Straßwalchen, Strobl am Wolfgangsee, Tamsweg, Taxenbach, Wagrain, Werfenweng, 2x Gemeinden/Städte anonym

Flächensparende Steuerungswirkungen der Mehrwertabgabe im Bundesland Salzburg

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank, dass Sie an dieser Umfrage teilnehmen und so meine Forschungsarbeit unterstützen! Mein Name ist Wolfgang Erasmus Schöpp und ich bin Masterstudent der Raumordnung und Raumforschung an der Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung, und bearbeite im Rahmen meiner Masterarbeit das Thema:

„Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen – Eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven – Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg“

Für die Befragung wurde ein kurzer Fragenkatalog (insg. 17 größtenteils geschlossene Fragen) ausgearbeitet. Die Beantwortung der Umfrage dauert ca. 10 Minuten. Selbstverständlich werden die Daten nicht an Dritte weitergegeben, vertraulich behandelt und dienen ausschließlich den wissenschaftlichen Studienzwecken für die Erarbeitung der Masterarbeit. Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie meinem Anliegen ein wenig Ihrer kostbaren Zeit schenken würden.

Vielen herzlichen Dank im Voraus!

Wolfgang E. Schöpp

1 PLZ und Name Ihrer Gemeinde/Stadt

	Euro
PLZ	
Name	

2 Wie schätzen Sie die zukünftige Baulandpreisentwicklung in ihrer Gemeinde/Stadt ein? (auf 5 Jahressicht bis 2018)

- ☐ stark steigend
- ☐ steigend
- ☐ gleichbleibend
- ☐ sinkend
- ☐ stark sinkend
- ☐ weiß nicht/keine Angabe

3 Wie schätzen Sie den Baulandbedarf für die nächsten 10 Jahre in Ihrer Gemeinde/Stadt ein?

- ☐ stark steigend
- ☐ steigend
- ☐ gleichbleibend
- ☐ sinkend
- ☐ stark sinkend
- ☐ weiß nicht/keine Angabe

4 Wie groß schätzen Sie die aktuellen Bauzonenreserven in ihrer Gemeinde/Stadt?

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder nicht erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

Hektar (ha)

keine Angabe/weiß nicht

5 Verfügt Ihre Gemeinde/Stadt über genügend (potentielles) Bauland, um die zukünftige Nachfrage decken zu können?

- ☐ ja
- ☐ nein
- ☐ keine Angabe/weiß nicht
- ☐ eigene Anmerkung:

6 Wie hoch lag 2012 der durchschnittliche Baulandpreis in ihrer Gemeinde/Stadt? (EUR/m²)

Wenn keine genauen Daten vorhanden oder erlaubt zu veröffentlichen, bitte um eine grobe Schätzung.

	von	bis
in mittlerer Lage		
in gehobener/zentraler Lage		

7 Gibt es in Ihrer Gemeinde/Stadt überflüssige oder dispers gelegene Bauzonen, welche rückgewidmet werden müssten, um eine weitere Zersiedelung zu verhindern?

- ☐ ja
- ☐ nein

☒ keine Angabe/weiß nicht

☒ wenn ja, wie groß sind diese cirka? (m²)

8

Stellt das Phänomen der Baulandhortung in Ihrer Gemeinde/Stadt aktuell ein Problem für eine weitere Siedlungsentwicklung dar?

☒ ja

☒ nein

☒ keine Angabe/weiß nicht

☒ eigene Anmerkung:

9

Mussten aufgrund der Baulandhortung in der Vergangenheit neue Baulandflächen ausgewiesen werden?

☒ ja

☒ nein

☒ keine Angabe/weiß nicht

10

Setzt ihre Gemeinde/Stadt Instrumente zur Baulandmobilisierung ein?

(Mehrfachnennungen sind möglich)

☐ ja

☐ nein

☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ Wenn ja, welche?

11

Wie sieht Ihre Gemeinde/Stadt den aktuellen Vorschlag der Landespolitik zum sparsamen Flächenverbrauch?

(z.B. sparsame Ausweisung von Bauland, gekuppelte Bebauung, Einfamilienhaus-Grundstücke von höchstens 500-700 m² etc.)

☒ sehr positiv

☒ eher positiv

☒ eher negativ

☒ sehr negativ

12

Die anhaltende Zersiedelung ist ein drängendes Problem der Salzburger Raumplanung. Mit welchen Instrumenten könnte Ihrer Meinung nach die Zersiedelung besser gebremst werden? (Pflichtfrage)

13

Wie schätzen Sie die Steuerungswirkung der Mehrwertabgabe hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ein?

Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG Definition: Das Schweizer Raumplanungsgesetz schreibt den Kantonen vor, dass diese für einen angemessenen Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile zu sorgen haben. Die Mehrwertabgabe wäre eine Möglichkeit, um planungsbedingte Vorteile bspw. bei Umwidmung von Grün- in Bauland, abzuschöpfen. Die durchschnittliche Abgabehöhe des Planungsmehrwertes beträgt ca. 20%. Verwendung: Teile der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe werden zur Refinanzierung bzw. Entschädigungszahlungen für disperse Baulandflächen und/oder für kommunale Infrastruktur- und Wohnbauprojekte verwendet. Um eine verdichtende Siedlungsentwicklung nach innen und einen schonenden Umgang mit dem Boden besser steuern zu können hat sich daher der Kanton St. Gallen entschlossen wesentliche Neuerungen im Planungs- und Baugesetz durchzuführen. Neben der Einführung einer Mehrwertabgabe sollen die Ziele einer inneren Verdichtung und der Stopp der Zersiedelung Vorrang haben.

- ☐ sehr positiv
- ☐ eher positiv
- ☐ eher negativ
- ☐ sehr negativ
- ☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ eigene Anmerkung:

14 Könnte Ihrer Meinung nach mithilfe der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in Ihrer Gemeinde/Stadt eine flächensparende Siedlungsentwicklung gefördert bzw. die Probleme wie Zersiedelung gemindert werden?

- ☐ ja
- ☐ eher ja
- ☐ eher nein
- ☐ nein
- ☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ eigene Anmerkung:

15 Würde Ihre Gemeinde/Stadt die Umsetzung der Mehrwertabgabe/Planwertabgabe für einen geringeren Flächenverbrauch und Zersiedelung begrüßen?

- ☐ ja
- ☐ eher ja
- ☐ weder noch
- ☐ eher nein
- ☐ nein
- ☐ keine Angabe/weiß nicht

☐ eigene Anmerkung:

16 Wie schätzen Sie die Chancen ein, dass die Mehrwertabgabe oder eine andere Form des Planungsmehrwertausgleichs, im Bundesland Salzburg in Zukunft eingeführt wird?

- ☐ sehr hoch
- ☐ eher hoch
- ☐ eher gering

☐ sehr gering

☐ eigene Anmerkung

17 Letzte Frage: Welche Eigenschaften der Mehrwertabgabe/Planwertabgabe, unabhängig ob diese im Bundesland Salzburg eingeführt wird oder nicht, treffen Ihrer Meinung nach zu?

- | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| ökonomisch, sozial | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ökologisch, nachhaltig |
| unbürokratisch | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | bürokratisch |
| erfolgreich | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | erfolglos |
| begünstigt Baulandhortung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | begünstigt Baulandmobilisierung |
| geringer Verwaltungsaufwand | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | hoher Verwaltungsaufwand |
| hemmt kommunale Wirtschaft | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | fördert kommunale Wirtschaft |
| unternehmerfreundlich | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | unternehmerfeindlich |
| bringt zusätzliche Kosten | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | bringt zusätzliche Einnahmen |
| geringer Kosten/Nutzenfaktor | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | hoher Kosten/Nutzenfaktor |
| fördert neue Bauprojekte | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | hemmt neue Bauprojekte |
| nicht notwendig | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | notwendig |
| verteuert Bauland | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | verbilligt Bauland |
| fördert Siedlungsentwicklung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | hemmt Siedlungsentwicklung |
| wird von der Bevölkerung begrüßt | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | wird von der Bevölkerung abgelehnt |
| langweilig | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | interessant |

18 Ihr Geschlecht

☐ Weiblich

☐ Männlich

19 Als kleines DANKESCHÖN für Ihre Bemühen sende ich Ihnen nach Ablauf der Umfrage einen GESCHENKGUTSCHEIN an folgende Privat- oder Arbeitsadresse:

Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme. Sie können den Internet-Browser jetzt schließen.

Lebenslauf

Name Wolfgang Erasmus Schöpp, BA

Studien / Ausbildung

- ab 03. 2012 Masterstudium Raumforschung und Raumordnung
Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien
Titel der Masterarbeit: *„Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Eine Analyse der Steuerungswirkungen zur räumlichen Verdichtung und Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven – Handlungsempfehlungen für das Bundesland Salzburg“*
10. 2011 – 06. 2013 Mitbelegung Masterstudium Raumplanung
Technische Universität Wien
10. 2008 – 10. 2011 Bachelorstudium Geographie
Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien
Titel der Bachelorarbeit: *„Kulturhauptstadt Europas unter dem Aspekt der Festivalisierung“*
09. 1999 – 06. 2004 Höhere Lehranstalt für Tourismus in Kleßheim, Salzburg
09. 1991 – 07. 1999 Volksschule und Hauptschule in Faistenau, Salzburg

Praktikum

07. 2011 – 08. 2011 **Berufspraktikum**
Bundesministerium für Finanzen (BMF)
Steuer- und Zollkoordination, Fachbereich Bewertung/Bodenschätzung
Bodenschätzung im Bundesland Salzburg – Gemeinde Hof bei Salzburg
- Überprüfung der Bodenschätzungsergebnisse gemäß § 2 Bodenschätzungsgesetz als wesentlicher Grundlagenbescheid für die Ermittlung des landwirtschaftlichen Einheitswertes
 - Untersuchung des Bodens auf seine Beschaffenheit und Feststellung der Ertragsfähigkeit aufgrund der natürlichen Ertragsbedingungen
 - Darstellung der Bodenverhältnisse in Schätzungskarten (auf Basis der Katastralmappe)