

Optimierungsvorschläge für die Praxis Städtebaulicher Verträge in Wien



Autor: Univ.Prof. Prof. h.c. Dipl.-Ing. Arch. Dietmar Wiegand
Fachbereich Projektentwicklung und –management
Technische Universität Wien

Unter Mitwirkung von:

Dr. Michael Hecht und Mag. Rudolf Christian Pekar
Fellner, Wratzfeld & Partner, Wien

Mag. Erich Thewanger und Dr. Christoph Fida, MSc
KPMG Real Estate Advisory GmbH

Wien, 27.09.2018

Stand: final

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Rahmenbedingungen und Grundlagen der Vertragsraumordnung.....	4
2.1	Stadtplanerische Rahmenbedingungen	4
2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	5
2.3	Rahmenbedingungen des Immobilienmarkts.....	7
3	Praxis der Städtebaulichen Verträge und der Vertragsraumordnung.....	8
3.1	Derzeitiger öffentlich zugänglicher Status der Verträge in Wien:.....	8
3.2	Problemstellungen	9
4	Ziele und Handlungsfaktoren einer optimierten Anwendung Städtebaulicher Verträge (StbV).....	10
4.1	Ziele	10
4.2	Handlungsfaktoren Transparenz und frühzeitige Berechenbarkeit.....	12
4.3	Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Beiträge zur Infrastruktur.....	13
4.3.1	Konkretisierung der Begriffe	13
4.3.2	Moderate Grundstückspreise und Planungssicherheit.....	14
4.3.3	Gleichbehandlung, Rechtssicherheit und Prozessökonomie	15
4.4	Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen	15
5	Strategien und Maßnahmen zur Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit.....	15
5.1	Mögliche Vorbilder.....	15
5.2	Grundsätze der Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit in Wien.....	16
5.3	Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistbarkeit.....	17
6	Implementierungsmöglichkeiten	19

1 Einleitung

Wien ist derzeit eine der am schnellsten wachsenden Metropolen im deutschsprachigen Raum. Vieles deutet darauf hin, dass sich der dynamische Wachstumsprozess auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Der ungebrochene Bevölkerungszuzug löst einen steigenden Bedarf an Wohn, Betriebs- und Arbeitsräumen, sowie öffentlicher Infrastruktur aus.

Zur Finanzierung der mit der Schaffung der notwendigen Infrastruktur zur Verwirklichung der Stadtentwicklungsziele verbundenen Kosten, wurde der Stadt Wien mit der Baurechtsnovelle 2014 gemäß § 1a Abs 1 Bauordnung für Wien (BO für Wien) das Instrument des **städtebaulichen Vertrages** eingeräumt. Dieses ermöglicht der Stadt Wien privatrechtliche Verträge über die Beteiligung der Grundeigentümer an den Infrastrukturkosten, die durch die Festsetzung von Bauland entstehen, sowie zur Unterstützung der Verwirklichung der im § 1 Abs. 2 der BO für Wien genannten Planungsziele abzuschließen.

Noch bestehen mit diesem Instrument in Wien geringe Erfahrungswerte. Bisher wurden städtebauliche Verträge nur für eine Handvoll von Großprojekten abgeschlossen, eine geringe Zahl von Verträgen befindet sich in der Verhandlungsphase. Der § 1a Abs 1 hat das Potenzial zur **Baulandmobilisierung und zur Investitionsbeschleunigung** beizutragen. Er eröffnet sowohl der Stadt Wien als auch den widmungswerbenden Projektentwicklern vielfältige Möglichkeiten qualitätsvolle Beiträge zur Stadtentwicklung im Sinne des Stadtentwicklungsplans für Wien, STEP 2025 und der dazugehörigen Fachkonzepte zu leisten.

Zielsetzung des vorliegenden Konzeptpapiers ist es auf Basis der bisherigen Erfahrungen und wissenschaftlicher Arbeiten, eine geeignete Diskussionsgrundlage für fachliche Gespräche zwischen Projektentwicklern, WissenschaftlerInnen aus den Bereichen der Projektentwicklung, der Stadtentwicklung, des Rechts und der Wirtschaft und Vertretern der Stadt Wien über die Optimierungsmöglichkeiten der Nutzung des Instruments der städtebaulichen Verträge in Wien zu schaffen.

Die rasche Mobilisierung der vorhandenen Baulandreserven zur Bewältigung des starken Bevölkerungszuwachses, die Dämpfung der Grundstückspreise sowie die Sicherstellung der Verfahrenssicherheit und der Verfahrensökonomie liegen sowohl im Interesse der Stadt Wien als auch der Projektentwickler.

Die Umsetzung von großvolumigen Immobilienprojektentwicklungen erfordert bereits ein hohes Maß an Kapitaleinsatz und die Bereitschaft zur Tragung der entsprechenden wirtschaftlichen Risiken. Wesentliche Voraussetzung für das Eingehen dieser Risiken bildet die Möglichkeit zur **Abschätzung der wirtschaftlichen Konsequenzen** einer Investition durch die Projektentwickler. Die Rentabilität des Projektes und die mit dem Projekt verbundenen Unsicherheiten bilden die Grundlage für Investitionsentscheidungen. Auf hohe Projektrisiken müssen insbesondere institutionelle Anleger wie Renten- und Unfallversicherungen durch höhere Gewinnerwartungen oder den Verzicht auf das Investment reagieren. Beides hat – gewollt oder ungewollt – massive Auswirkungen auf die Stadtentwicklung.

Aus Sicht der Projektentwickler bildet die **Planbarkeit und Kalkulierbarkeit** der im Rahmen eines Städtebaulichen Vertrags zu tragenden Kosten **zu einem möglichst frühen**

Projektzeitpunkt – idealerweise vor dem Grundstückskauf - das zentrale Element der angestrebten Optimierung der Praxis Städtebaulicher Verträge in Wien. Diese Planbarkeit und Kalkulierbarkeit verringert die Projektkosten im Bereich des Eigen- und Fremdkapitals und trägt zu einer **Dämpfung der Grundstückspreise** bei, so die Informationen am Markt resp. bei den VerkäuferInnen der Grundstücke ankommen.

Folgende Bereiche sind **explizit nicht Gegenstand** des vorliegenden Diskussionspapiers und werden in diesem daher auch nicht behandelt:

- Sämtliche Kosten, die aufgrund sonstiger öffentlich-rechtlicher Bestimmungen im Zusammenhang mit der Planung, behördlichen Genehmigung und Realisierung von Bauvorhaben vom Grundstückseigentümer verpflichtend zu entrichten sind
- Organisation der internen Verfahrensabläufe der Stadt Wien
- Vorgaben zum Verfahren für die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne
- Vorgaben zu den Stadtentwicklungszielen für Wien

2 Rahmenbedingungen und Grundlagen der Vertragsraumordnung

2.1 Stadtplanerische Rahmenbedingungen

In der stadtplanerischen und raumordnungsrechtlichen Praxis besteht immer wieder die Problematik, dass vorhandenes Bauland nicht genutzt und dem Bodenmarkt nicht zu adäquaten Konditionen zugeführt wird. In einer wachsenden Stadt entsteht auf Seiten der Stadt ein gewisser Widmungsdruck, Flächen in Bauland umzuwidmen bzw. Widmungskategorien und Bebauungsbestimmungen für bestehendes Bauland zu ändern. Darüber hinaus besteht in Zeiten budgetärer Zwänge das Bedürfnis Grundeigentümer an den Kosten der im Zusammenhang mit der Umwidmung von und in Bauland zu errichtenden Infrastruktur zu beteiligen.

Mit der Novelle der Bauordnung für Wien wurde im Jahr 2014 mit dem städtebaulichen Vertrag für Wien daher ein Instrument geschaffen, welches in den Raumordnungsgesetzen aller anderen Bundesländer bereits vorhanden ist. § 1a BO für Wien ermächtigt die Stadt Wien zum Abschluss privatrechtlicher Verträge mit Grundstückseigentümern, die eine Entwicklung ihrer Liegenschaft anstreben, u.a. um diese an den aus der Umwidmung zu Bauland resultierenden Kosten der herzustellenden Infrastruktur zu beteiligen.

Die Mobilisierung von Bauland zu wirtschaftlich angemessenen Konditionen resp. die **Dämpfung der Grundstückspreise** soll durch das Instrument des städtebaulichen Vertrages primär dadurch geregelt werden, dass durch die Praxis der Vertragsabschlüsse auf Seiten verkaufsbereiter Grundstückseigentümer ausreichende Wahrnehmung für die im Rahmen der Projektentwicklung von privater Seite zu tragenden Kosten der zu errichtenden öffentlichen Infrastruktur geschaffen wird. Das Potential zur **Beschleunigung von Investitionen** z.B. in die Schaffung von Wohnraum besteht im Rahmen der Städtebaulichen Verträge durch die Beteiligung der Immobilienentwickler an der Schaffung öffentlicher Infrastruktur, die durch das Vorhaben notwendig wird, resp. durch die beschleunigte Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.

Neben den zuvor genannten Punkten wird seitens der Stadtplanung mit dem Instrument des Städtebaulichen Vertrags auch die Hoffnung verbunden über die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung hinausgehende und qualitätsvolle Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Stadtentwicklung zu erhalten.

Die Verhandlung und der Abschluss städtebaulicher Verträge finden im Umfeld von und in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem **Verfahren zur Festsetzung und Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen** iSd BO für Wien statt. Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan stellt dabei allerdings nicht die Grundlage für den Abschluss städtebaulicher Verträge dar, sondern dient lediglich als kontextueller Rahmen (insbesondere in Hinsicht auf die inhaltlichen Absichten des Erläuterungsberichtes) für den Inhalt der zu führenden Verhandlungen. Dem steht auch nicht entgegen, dass städtebauliche Verträge in der Praxis auch unter der aufschiebenden Bedingung des Erlassens einer bestimmten Flächenwidmung abgeschlossen werden.

Einen möglichen Ausgangspunkt für die Identifikation öffentlicher Interessen hinsichtlich der zu schaffenden Infrastrukturen bilden die Unterlagen des STEP, sowie seiner Fachkonzepte und die Durchführung eines kooperativen Planungsverfahrens. Innerhalb des Verfahrens zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungsbestimmungen bildet die Phase der Weiterentwicklung des Rotdruck (Stadium I – III) den Zeitraum für die Verhandlung des städtebaulichen Vertrages. Dieser wird unter der aufschiebenden Bedingung eines positiven Ausgangs des Genehmigungsverfahrens, welches mit Beginn des Videndenlaufes des Antragsaktes eingeleitet wird, abgeschlossen. Dieser Prozess der Verhandlungen im Rahmen des Rotdrucks ist allerdings, wenn das Ziel die Dämpfung der Grundstückskosten sein soll ein sehr später, der es kaum möglich macht anfallende Kosten nicht an die späteren Nutzer weiterzugeben, bzw. dies tw. (WGG) gesetzlich sogar verboten ist.

Die **steuerlichen Rahmenbedingungen** gestalten sich derart, dass eine bloße (teilweise) Abschöpfung der durch die Umwidmung eines Grundstücks verursachten Wertsteigerung nicht Zweck der städtebaulichen Verträge sein kann. Zweck des § 1a BO für Wien ist es nicht, eine „Umwidmungsabgabe“ auf Länderebene zu ermöglichen. Diesbezügliche Wertsteigerungen sind bereits durch die auf Bundesebene geregelte ImmoEst gemäß § 30 Abs 4 Z 1 EStG konsumiert.

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der gesetzliche Rahmen des § 1a Abs 1 BO Für Wien gibt Folgendes vor:

„Die Gemeinde ist berechtigt [,] als Trägerin von Privatrechten zur Unterstützung der Verwirklichung der im § 1 Abs 2 genannten Planungsziele, insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art, sowie über die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen.“

Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen dient somit

- der Unterstützung der Verwirklichung von Planungszielen sowie

- der Kostenbeteiligung an den „durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland“ entstehenden Infrastrukturkosten.

Beim ersten Anwendungsfall der Verwirklichung von Planungszielen ist insbesondere an die im § 1a Abs 1 BO für Wien konkret genannten Planungsziele der Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art zu denken. Dabei handelt es sich aber lediglich um eine beispielhafte Aufzählung. Im Übrigen wird im § 1a Abs 1 BO für Wien hinsichtlich der Planungsziele auf die (wiederum nur beispielhafte) Aufzählung in § 1 Abs 2 BO für Wien verwiesen, woraus sich hinsichtlich der Planungsziele ein sehr weites Anwendungsfeld für städtebauliche Verträge ergibt¹.

Hinsichtlich des zweiten Anwendungsfalles der Beteiligung an Infrastrukturkosten bedient sich der Gesetzgeber ebenfalls unbestimmter Begriffe, so ist fraglich, welche Infrastrukturkosten „durch“ Festsetzung der Baulandwidmung entstehen.

Nach Auffassung der Autoren umfasst der Begriff im Sinne einer Wortinterpretation nur jene Infrastruktur, die für Erschließung oder sinnvolle Nutzung des neu ausgewiesenen Baulandes erforderlich ist (Straße, Kanal ect). Eine Kostenbeteiligung an der (bisher als Herstellungspflicht vereinbarten) sozialen Infrastruktur (Kindergärten, leistbares Wohnen) wird davon nicht per se umfasst sein.

Dass durch die Umwidmung von gewerblichen Flächen zu Flächen für den Wohnungsbau oder durch die Erhöhung der zulässigen baulichen Dichte von Wohnbauland im Falle einer Bebauung und Besiedelung ein Bedarf an Schulen und Kindergärten entsteht ist faktisch nachvollziehbar. Da nach derzeitigem Kenntnisstand unter dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) lediglich Ausgleichszahlungen für die Besoldungskosten der Landeslehrer (§ 4 FAG 2017) festgehalten werden, ist ein Beitrag der Entwickler zum Schul- und Kindergärtenbau auf Basis des § 1a der BO für Wien argumentierbar.

Leistbarer Wohnraum ist zunächst ein nicht definierter Begriff. Dass eine Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte politisch gewünscht wird, ist nachvollziehbar. Die rechtliche Grundlage zur Verpflichtung von Grundstückseigentümern für diese Bevölkerungsgruppe Produkte zu schaffen, ist nach Auffassung der Autoren aktuell in Wien nicht vorhanden und müsste ggf. geschaffen werden.

Bei der Beteiligung an der Infrastruktur ist zu bedenken, dass Infrastrukturkosten teilweise bereits aufgrund gesetzlicher Bestimmungen von der Gemeinde vorzuschreiben sind (Kanal-, Wassergebühren etc). Unzulässig wird daher eine vertragliche Vereinbarung über die Tragung von Infrastrukturkosten, wenn die durch die Gemeinde bereits auf Basis der gesetzlichen Grundlagen vorzuschreibenden Aufschließungsbeiträge für die Deckung der Erschließungsmaßnahmen ausreichen. In steiermärkischen Raumordnungsgesetz wurde dies beispielsweise auch explizit unter § 43 Abs 2 stmk ROG verankert.

¹ Anm.: Durch die geplanten Novellierung der BO für Wien wird die Liste der im § 1 genannten Planungsziele um den Klimaschutz sowie das leistbare Wohnen erweitert; s. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180406_OTS0078/ludwigchorherr-novelle-der-wiener-bauordnung-2018, abger. am 11.05.2018

Ähnlich stellt es sich mit einer vertraglich vereinbarten Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen („Widmungsabgabe“) dar, da - wie bereits erläutert - Gewinne aus privaten Grundstücksveräußerungen bereits der Immobilienertragssteuer (Einkommenssteuer) unterliegen und neben Bundesabgaben Zuschläge der Länder oder Gemeinden oder gleichartige Abgaben der Länder oder Gemeinden von demselben Besteuerungsgegenstand ohne bundesgesetzliche Ermächtigung nicht zulässig sind (§ 8 Abs 3 F-VG). Selbst wenn eine Ermächtigung vorliegen würde, oder ein anderer Besteuerungsgegenstand gewählt werden sollte, läge allenfalls eine Doppelbesteuerung vor, weshalb eine solche Widmungsabgabe auf die Immobilienertragssteuer (Einkommenssteuer) anzurechnen wäre.

Insgesamt ergibt sich somit, dass Abgaben oder Gebühren die ohnehin bereits gesetzlich vorgeschrieben sind, nicht durch die Vereinbarung von städtebaulichen Verträgen indirekt oder direkt erweitert bzw „doppelt“ vorgeschrieben werden dürfen.

Eine weitere Problematik bei städtebaulichen Verträgen besteht im „Koppelungsverbot“. Die Widmung wird für einen Investor idR „Geschäftsgrundlage“ des städtebaulichen Vertrages sein. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des VfGH wird aber eine zwingende Verknüpfung einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung mit hoheitlichen Maßnahmen der Raumordnung als Verstoß gegen das Legalitätsprinzip (Koppelungsverbot) gewertet.

Das Koppelungsverbot wurde auch in § 1a Abs 3 BO für Wien ausdrücklich verankert, der generell die Beachtlichkeit der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte bei der Gestaltung der städtebaulichen Verträge festschreibt. Mit vertraglichen Regelungen kann das für den Projektentwickler fallweise nachteilige Koppelungsverbot abgeschwächt werden (Wirksamkeit Leistungspflichten erst bei Widmung etc.).

2.3 Rahmenbedingungen des Immobilienmarkts

In den Folgekapiteln werden die Wirkungszusammenhänge zwischen der Praxis Städtebaulicher Verträge und den Investitionen in bauliche Veränderungen resp. den Investitionen in die Stadtentwicklung erläutert; hier nur wenige Eckpfeiler des Wiener Immobilienmarkts:

Aktuelle Marktanalysen der Professur für Projektentwicklung an der TU Wien zeigen, dass eine anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum aktuell in Wien insbesondere im Marktsegment zwischen 25 und 45 qm Wohnfläche besteht. Insbesondere Haushalte von Migranten müssen am freien Wohnungsmarkt Wohnungen nachfragen und können sich häufig schlicht keine größeren Wohnungen leisten. Langfristig - über 20 Jahre betrachtet - steigen die Preise beispielsweise im Marktsegment der erwähnten Ein- bis Zweizimmerwohnungen um rund 5 % jährlich, was einer jährlichen inflationsbereinigten Wertsteigerung von rund 3,5 % entspricht. Die Preissteigerungen für Wohnungseigentum sind aktuell wesentlich höher als jene für Mietwohnungen, was durch anhaltend günstiges Fremdkapital und eine anhaltende hohe Nachfrage nach Wohnungseigentum begründet ist. Es ist aktuell davon auszugehen, dass Fremdkapital in den kommenden Jahren günstig bleibt und dementsprechend die Nachfrage nach kleinen Wohnungen anhält. Internationale Studien zeigen jedoch, dass Wohnungsbau nur dann zur Verbesserung der Wohnraumversorgung bedürftiger Haushalte beiträgt, wenn er für diese Haushalte leistbar ist und sichergestellt wird, dass diese Haushalte auch Zugang zum

geschaffenen Wohnraum erhalten. Die Schaffung von Wohnraum löst das Wohnungsproblem nicht per se, sondern nur mit flankierenden Maßnahmen.

In den vergangenen zehn Jahren wurden im Durchschnitt pro Jahr bis zu 300 Tsd. qm neue Büroflächen am Wiener Büroflächenmarkt platziert, wobei die Höhe der Mieten in Abhängigkeit von der Menge neuer Büroflächen im entsprechenden Jahr stark variiert. Die Büromieten in Wien sind langfristig betrachtet vergleichsweise stabil. Leerstände betreffen insbesondere Bürostandorte, die vor 1985 in den Markt kamen und den heutigen Anforderungen der Nutzer an moderne Bürostandorte nicht mehr entsprechen, sowie periphere Standorte mit vergleichsweise schlechtem ÖPNV Anschluss. Auch im Büroflächenmarkt ist keine Trendumkehr zu erwarten.

Die Eigentümer von Einzelhandelsimmobilien sehen sich mit zweistelligen Wachstumsraten des Internethandels konfrontiert, was in Summe zu einem rückläufigen Flächenbedarf führen wird. Die Einzelhandelsstandorte werden sich in der Folge sehr unterschiedlich entwickeln. Bestimmte Standorte gewinnen an Kundenakzeptanz und werden entsprechend modernisiert und ausgebaut, während andere Standorte einer Nachnutzung zugeführt werden müssen. Beides geht ggf. mit Widmungsverfahren und veränderten Infrastrukturbedarfen einher.

Die für die Stadtentwicklung einflussreichste immobilienwirtschaftliche Entwicklung ist bei den Grundstückspreisen zu beobachten. Die Preise für Baugrundstücke auf denen eine Wohnbebauung schon zulässig ist oder zumindest eine entsprechende Umwidnungsmöglichkeit erwartet wird, haben sich in Einzelfällen innerhalb von drei Jahren verdoppelt. Insbesondere die Information, dass bei Umwidmungsverfahren im Rahmen von Städtebaulichen Verträgen Beiträge zur Schaffung von Infrastruktur und Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen auf die Widmungswerber zu kommen, scheint am Markt noch nicht angekommen zu sein. Zudem scheint die Mobilisierung von Bauland mit der Nachfrage nicht Schritt zu halten. Die Entwicklung der Grundstückspreise erschwert insbesondere die Schaffung von leistbarem Wohnraum, was gleichermaßen gewerbliche und gemeinnützige Wohnbauträger betrifft.

3 Praxis der Städtebaulichen Verträge und der Vertragsraumordnung

3.1 Derzeitiger öffentlich zugänglicher Status der Verträge in Wien:

Seit der Einführung des Instruments der Städtebaulichen Verträge wurden in Wien zehn städtebauliche Verträge abgeschlossen; weitere 15 werden aktuell verhandelt.²

Für die bisherige Praxis in Wien lässt sich feststellen, dass es hinsichtlich der abgeschlossenen Verträge nur in einem Fall zu einer Veröffentlichung gekommen ist. Dieser Vertrag zwischen der WertInvest Hotelbetriebs GmbH, der Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH und der Stadt Wien betrifft das Areal **Heumarkt** und sieht eine Reihe von Infrastrukturmaßnahmen vor, die von den Projektentwicklern umzusetzen sind.

² Auskunft Frau Dr. Strassl im Dezember 2017

Daneben gab es eine Reihe weiterer städtebaulicher Verträge, die zwar nicht veröffentlicht wurden, deren wesentliche Inhalte aber bekannt gemacht wurden.

Darunter fallen beispielsweise das Bauprojekt „**Triple**“ von ARE Development und der Soravia Gruppe in Wien Landstraße sowie das Bauprojekt „**Danube Flats**“ der S+B Gruppe und Soravia Gruppe bei der Reichsbrücke im 22. Bezirk. In beiden städtebaulichen Verträgen wurden für soziale und baulich-technische Infrastruktur 9,5 bis 10 Millionen Euro sichergestellt und mit Garantiefrieden besichert. Neben der Errichtung von Kindergärten und Investitionen in Schulen, wurden beispielsweise auch Überplattungen von Autobahnen sowie die Attraktivierung und Gestaltung öffentlicher Räume vorgesehen.

Ein weiteres Projekt stellen die Wohntürme des „**MGC Plaza**“ am Erdberger Mais dar. Die Flächenwidmung und die dazugehörigen städtebaulichen Verträge wurden vom Gemeinderat im September 2017 beschlossen. Laut Angaben der Projektentwickler lagen die diesbezüglichen Kosten „weit jenseits von zehn Millionen Euro.“ Neben der Planung und teilweise auch der Finanzierung von Straßen wurde demnach auch die Verpflichtung zur Sanierung diverser Altlasten übernommen, darunter z.B. Kühlhäuser der Stadt Wien sowie eine Tankstelle.

3.2 Problemstellungen

Im Rahmen der derzeitigen Praxis ergeben sich einige Problemstellungen in Bezug auf den städtebaulichen Vertrag, die im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit kurz dargestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass sich die beschriebenen Problemstellungen zum größten Teil sowohl auf Seiten der Stadt Wien als auch auf Seiten der Projektentwickler ergeben. Dies kann bereits als erste Indikation dafür gelten, dass hinsichtlich der Optimierung der Praxis städtebaulicher Verträge in Wien häufig kongruente Interessenslagen zwischen diesen beiden Seiten bestehen.

In diesem Zusammenhang muss zunächst erwähnt werden, dass derzeit **keine verlässlichen Rahmenbedingungen** für den Abschluss von Städtebaulichen Verträgen in Wien bestehen, was verhindert, dass die Verfahren zum Abschluss städtebaulicher Verträge planbar und die damit im Zusammenhang stehenden Kosten kalkulierbar oder zumindest abschätzbar sind.

Die **späte Bekanntgabe** von gewünschten Infrastrukturbeiträgen führt dazu, dass diese Beiträge vor dem Grundstücksankauf nicht zur Preisbildung beitragen. Im Gegenteil: es kommt potenziell zur Steigerung und nicht zur gewünschten Dämpfung der Grundstückspreise. Die Anforderungen nach leistbarem Wohnen anhand von Einzelprojekten zu lösen und nicht stadtplanerisch in großem Maßstab z.B. im Rahmen eines Fachkonzepts führt ebenso zu einer weiteren **Steigerung der Grundstückskosten** und nicht zur gewünschten Dämpfung der selben!

Diese **fehlende Planbarkeit des Verfahrens und der Kosten** stellen wie bereits erläutert eine große Herausforderung auf Seiten der Projektentwickler dar. Diese sind derzeit nicht in der Lage, frühzeitig auch nur grobe Kostenschätzungen zu erstellen und in ihre **Projektkalkulationen** einfließen zu lassen. Die Projektentwickler sind in der Folge mit höheren Fremdkapitalkosten konfrontiert, müssen mehr Eigenkapital nachweisen und risikobedingt die eigenen Gewinnerwartungen anheben. Die Wirkungszusammenhänge werden in den Folgekapiteln vertieft. Die Problemstellung findet sich aber auch spiegelbildlich auf Seiten der

Stadt Wien, deren Vertreter aktuell keinen gesicherten Maßstab dafür haben, in welcher Höhe Kosten auf Projektentwickler übertragen werden können, ohne dabei das Gleichbehandlungsgebot zu verletzen..

Ähnlich verhält es sich mit der **zeitlichen Planbarkeit**, da nach derzeitigem Stand kein belastbarer prozessualer Musterablauf besteht, an dem man sich bei Abschluss städtebaulicher Verträge orientieren kann.

Darüber hinaus gibt es nach momentanem Wissensstand des Marktes keinen belastbaren Konsens darüber, bei welchen Projekten städtebauliche Verträge überhaupt in Frage kommen (können), was zu einer gewissen **Rechtsunsicherheit** führt. Daneben besteht auch die Frage nach dem **materiellen Anwendungsbereich** des Instruments, also dahingehende Unsicherheit, welche Maßnahmen zum Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages gemacht werden können. Es lassen sich zu dieser Frage zwar teilweise Erkenntnisse aus bereits abgeschlossenen städtebaulichen Verträgen gewinnen, dies ermöglicht aber keine abschließende Beurteilung der Frage.

Im Rahmen der derzeitigen Praxis ist eine **Überwälzung** der im Rahmen des städtebaulichen Vertrags vom Projektentwickler zu tragenden **Infrastrukturkosten** auf die **Liegenschaftsverkäufer** (Voreigentümer) nur **stark eingeschränkt** möglich. Voraussetzung hierfür wäre die Schaffung einer Marktwahrnehmung dafür, welche Kosten im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages in der Praxis vom Projektentwickler zu tragen sind. Der beabsichtigte Zweck der **Dämpfung der hohen Grundstückskosten** sowie der **Baulandmobilisierung** wird daher durch die gegenwärtige Praxis nicht erreicht.

4 Ziele und Handlungsfaktoren einer optimierten Anwendung Städtebaulicher Verträge (StbV)

4.1 Ziele

Im Rahmen von zwei Expertenkolloquien unter Mitwirkung der TU Wien im Jahr 2017 zum Thema Städtebauliche Verträge in Wien³ wurde sehr deutlich, dass seitens der Stadt Wien, der in Wien tätigen Projektentwickler und der Bürgerschaft eine Vielzahl **deckungsgleicher Interessen** die Praxis resp. die Anwendung des Instruments der Städtebaulichen Verträge bestehen. Diese sind:

- Mobilisierung von Bauland
- Dämpfung der Grundstückspreise /moderate Grundstückspreise
- Transparenz betreffend StbV
- Investitionsbeschleunigung / hohe Investitionsbereitschaft z.B. in der Wohnbau
- Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Vereinbarung von StbV
- Rechtssicherheit bei der Vereinbarung von StbV
- Prozesssicherheit und Prozessökonomie bei der Vereinbarung von StbV

³ <http://apre.at/projektentwickler-brauchen-planungssicherheit-ergebnisse-des-expertenkolloquium-mysterium-staedtebauliche-vertraege-verhandeln-statt-planen/> abger.: 10.01.2018 und <http://apre.at/expertenkolloquium-staedtebauliche-vertraege-ein-blick-ueber-den-tellerrand/> abger.: 10.01.2018

Die folgenden Ziele sind primär „betriebswirtschaftliche“ Ziele der Projektentwickler:

- Planungssicherheit
- Wirtschaftlichkeit des Projekts bei geringen Risiken / wirtschaftliche Beherrschbarkeit

Mittelbar haben auch sie Einfluss auf die Erreichung der Stadtentwicklungsziele. Wie in den Folgekapiteln erläutert führt Planungssicherheit seitens der Projektentwickler zu geringeren Kapitalkosten und erlaubt eine Projektrealisierung bei geringeren Gewinnerwartungen. Beides erleichtert die Schaffung von leistbarem Wohnbau und damit schlussendlich die Erreichung eines wesentlichen Stadtentwicklungsziels – die Vermehrung leistbaren Wohnraums.

Das folgende Ziel ist im direkten Interesse der Wiener Stadtregierung, der Verwaltung und der Bürgerschaft, jedoch nicht per se ein „natürlicher“ Bestandteil der Unternehmensverfassung privatwirtschaftlich agierender Projektentwickler:

- Qualitätsvolle Stadtentwicklung / Erreichung der Stadtentwicklungsziele

Mittelbar hat die Erreichung der Stadtentwicklungsziele resp. eine geordnete Stadtentwicklung Einfluss darauf, ob Investitionen in Immobilien für die privatwirtschaftliche Akteure wirtschaftlich sind. Eine chaotische ungeplante Stadtentwicklung ist nicht im Interesse privatwirtschaftlicher Projektentwickler, da sich Investments über negative externe Effekte gegenseitig entwerten würden und Probleme beim Aufbau öffentlicher Infrastruktur bestünden.

Folgende **Matrix** dient als Zusammenfassung der Zielsetzungen und zeigt das **Bestehen gleichartiger Interessenslagen** auf Seiten der Stadt Wien und der Projektentwickler auf:

Zielsetzungen	Bürger-schaft	Stadt Wien	Projekt-entwickler
Mobilisierung von Bauland	√	√	√
Dämpfung der Grundstückspreise/moderate Grundstückspreise	√	√	√
Transparenz betreffend StbV	√	√	√
Investitionsbeschleunigung / hohe Investitionsbereitschaft z.B. in der Wohnbau	√	√	√
Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Vereinbarung von StbV	√	√	√
Rechtssicherheit bei der Vereinbarung von StbV	√	√	√
Prozesssicherheit und Prozessökonomie bei der Vereinbarung von StbV	√	√	√
Planungssicherheit			√
Wirtschaftlichkeit des Projekts bei geringen Risiken / wirtschaftliche Beherrschbarkeit			√
Qualitätsvolle Stadtentwicklung / Erreichung der Stadtentwicklungsziele	√	√	√

Abbildung 1: Mit Städtebaulichen Verträgen verbundene Ziele und Erwartungen

Die Bürgerschaft wurde hier bewusst mit in die Zieldefinition aufgenommen. Natürlich haben nicht alle BürgerInnen dasselbe Interesse, aber mehrheitlich haben sie zumindest mittelbar ein Interesse an moderaten Grundstückspreisen, Rechtssicherheit usw. wie die „Stadt Wien“. Problematisch wird es ohnehin, wenn bürgerschaftliche Bewegungen Partikularinteressen durchzusetzen versuchen und Eingriffe ins Privateigentum fordern, die einer Rechtsgrundlage entbehren - im Sinne von: „Ich mag kleine Shopping Center; bitte Shopping Center verbieten!“.

4.2 Handlungsfaktoren Transparenz und frühzeitige Berechenbarkeit

Im folgenden Kapitel wird untersucht, welche Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung der zur definierten mit Städtebaulichen Verträgen verbundenen Ziele bestehen.

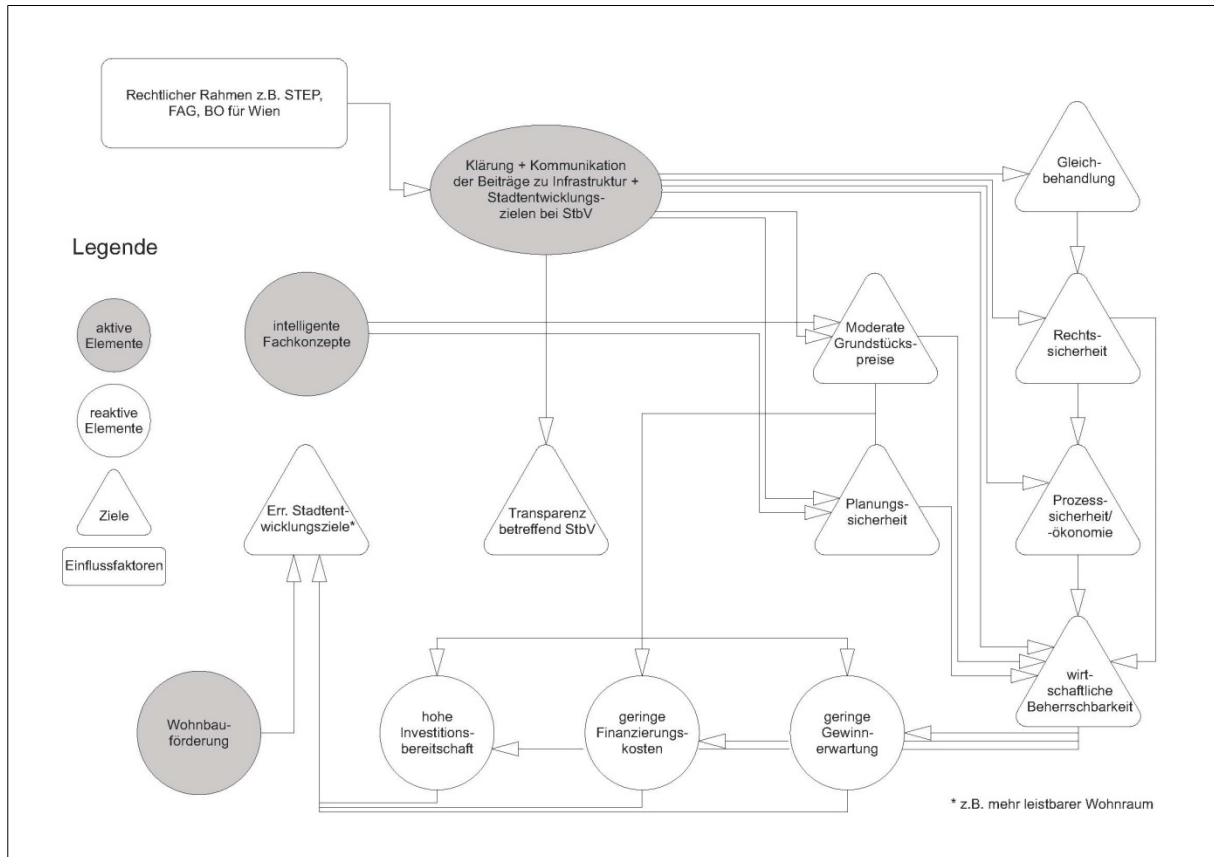


Abbildung 2: Ziele und Handlungsfaktoren (aktive und reaktive Elemente) der optimierten Anwendung Städtebaulicher Verträge

Die Systemskizze in Abbildung 2 bilden die Aussagen von ExpertInnen ab, die im Rahmen der bereits erwähnten zwei Expertenkolloquien zum Thema Städtebauliche Verträge in Wien im Jahr 2017 und im Rahmen weiterer „runden Tische“ zu diesem Thema getätigt wurden. In Dreiecken werden die bereits genannten Ziele dargestellt. In den Kreisen sind die möglichen Handlungsfaktoren resp. die inneren Risikofaktoren abgebildet, jene Elemente also, die von den mit dem vorliegenden Papier angesprochenen lokalen Akteuren verändert werden können. Rechtecke kennzeichnen die äußeren Risikofaktoren resp. die Einflussfaktoren, die sich der direkten kurzfristigen Einflussnahme entziehen, wie beispielsweise der § 1a der BO für Wien selbst. Durch Grauwerte werden aktive Elemente identifiziert, die Einfluss auf andere Elemente haben, aber selbst kaum durch unterschieden von reaktiven Elementen, deren Zustand im Wesentlichen aus dem Zustand anderer Elemente resultiert.

Die in der Abbildung 2 zusammengefassten systemischen Wirkungszusammenhänge, ermöglichen es zwei sogenannte „aktive Elemente“ resp. Handlungsfaktoren zu identifizieren, die dazu beitragen, dass die Anwendungen der Städtebaulichen Verträge die mit dem Instrument verbundenen Ziele und Erwartungen erreichen:

- Die Klärung der von Projektentwicklern (Widmungsansuchenden) erwarteten Beiträge zu den Infrastrukturkosten und zu den Stadtentwicklungszielen bereits im Vorfeld von Grundstückstransaktionen und Widmungsansuchen, sowie die Unterrichtung der Verkäufer und der Käufer von Grundstücken darüber – schlussendlich, damit das Ziel der Dämpfung der Grundstückspreise auch tatsächlich erreicht werden kann.
- Intelligente Fachkonzepte, die, wie beispielsweise das Fachkonzept „Produktive Stadt“, zur Verbesserung der Planungssicherheit beitragen und durch Klärung der baulichen Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken zu moderaten, realistischen Grundstückspreisen beitragen.

Ausnahmslos alle rund 20 seitens der TU Wien befragten großen in Wien tätigen Projektentwickler - gewerbliche wie gemeinnützige - wünschen sich hinsichtlich der Praxis Städtebaulicher Verträge tatsächlich **Transparenz und Berechenbarkeit im Vorfeld eines Grundstückskaufs oder Widmungsansuchens**, insbesondere hinsichtlich der im Rahmen eines Städtebaulichen Vertrags seitens der Widmungswerber anfallenden Kosten für Beiträge zur Infrastruktur und für Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen.

Der Wunsch so vieler maßgeblicher Akteure der Stadtentwicklung nach Transparenz und Planungssicherheit – im Sinne von Festlegungen statt Ungewissheit - ist für die immobilienwirtschaftliche und die politische Landschaft Wiens sehr erfreulich. Der Wunsch nach Intransparenz und nach einem Verzicht auf Festlegungen hätte bedeutet, dass sich einzelne Akteure eines besseren Widmungsergebnisses oder geringeren Infrastrukturkostenbeiträgen bei intransparenten und ergebnisoffenen Prozessen sicher sind. Das ist offensichtlich nicht der Fall.

Beides, die Berechenbarkeit der Beiträge der Widmungswerber zur Infrastruktur und die Klärung der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen in intelligenten Fachkonzepten im Vorfeld von Transaktionen, bieten z.B. die Möglichkeit auf die Grundstückspreise und schlussendlich auf die qualitätsvolle Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen, was im Folgenden näher erläutert wird.

4.3 Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Beiträge zur Infrastruktur

4.3.1 Konkretisierung der Begriffe

Die seitens der Projektentwickler gewünschte Transparenz und Berechenbarkeit betrifft insbesondere die folgenden Fragen:

- Wird im Falle eines Widmungsansuchens ein städtebaulicher Vertrag insbesondere zur zeitnahen Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur notwendig?
- Welche Beiträge zur Infrastruktur und zu den Stadtentwicklungszielen werden von den Entwicklern resp. von den Widmungswerbern im Rahmen eines Städtebaulichen Vertrags erwartet?
- Welche Infrastrukturleistungen können die Entwickler bis zu welchen Terminen seitens der Stadt Wien erwarten?
- Wie sehen die konkreten Schritte zu einem Städtebaulichen Vertrags aus und wie sind sie zeitlich und inhaltlich mit dem Umwidmungsverfahren verknüpft?

Wenn hier von Transparenz und Berechenbarkeit die im § 1a der BO für Wien genannten Infrastrukturbeiträge die Rede ist, so wird darunter tatsächlich einerseits eine Klärung der seitens der Widmungswerber zu leistenden Infrastrukturbeiträge verstanden und andererseits ein Berechnungswerkzeug gemeint, mit dem die erwarteten Kostenbeiträge errechnet werden können.

Hinsichtlich der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen, die auch im § 1a der BO für Wien ermöglicht werden, so lässt sich Transparenz und Berechenbarkeit im Vorfeld von Grundstückstransaktionen oder Widmungsansuchen sicher nur durch geeignete Fachkonzepte z.B. zum leitbaren Wohnraum, erreichen. Ergebnisoffene Verhandlungen der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen am einzelnen Projekt sind insbesondere deswegen ungeeignet, da sich die notwendige Gleichbehandlung und die gewünschte frühzeitige Planungssicherheit so nicht herstellen lassen.

4.3.2 Moderate Grundstückspreise und Planungssicherheit

Mit dem Wunsch nach Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Infrastrukturbeiträge wird seitens der Entwickler der Wunsch verbunden, dass die Informationen auch am Grundstücksmarkt ankommen und zu moderateren Grundstückspreisen führen. Moderate Grundstückspreise sind ihrerseits Grundvoraussetzung für die Erreichung wichtiger Stadtentwicklungsziele wie der Schaffung von leistbarem Wohnraum.

Transparenz und Berechenbarkeit schafft auch Planungssicherheit:

- für die Stadt Wien z.B. hinsichtlich Zeitpunkt und Qualität der vom Entwickler geschaffenen Infrastruktur
- für den Entwickler z.B. hinsichtlich der mit einer Umwidmung ausgelösten Infrastrukturbedarfe und der im Rahmen Städtebaulicher Verträge dementsprechend erwarteten Infrastrukturkostenbeiträge

Planungssicherheit reduziert wiederum die mit dem Vorhaben verbundenen **Kapitalkosten**. Finanzierende Banken streben nach einer risikoadäquaten Verzinsung der zur Verfügung gestellten Fremdmittel bei gleichzeitiger Bereitstellung angemessener Sicherheiten. Durch Unsicherheiten, z.B. hinsichtlich der mit einem Städtebaulichen Vertrag verbundenen Kosten und Auflagen, vervielfachen sich die Kapitalkosten von Immobilienentwicklungen, was schlussendlich wieder an die EndnutzerInnen weitergegeben werden muss oder in Forderungen, z.B. nach einer höheren baulichen Dichte, mündet.

Planungssicherheit reduziert auch die **Gewinnerwartungen**, da Immobilienentwickler auf Unsicherheiten mit höheren Risikomargen, dem Verzicht auf Investitionen oder Desinvestitionen reagieren müssen – wie Unternehmen in anderen Branchen auch. Höhere Gewinnerwartungen müssen schlussendlich auch wieder an die Endnutzer weitergegeben werden. Eine Verzicht auf hohe Gewinnaussichten trotz hohen Verlustrisiken würde zu einer vergleichsweise hohen Rate an Wertbereinigungen und Insolvenzen führen, die wiederum in der Regel nicht ohne negative Folgen für die Stadtentwicklung und das Stadtbild im Form von Leerstand bleiben.

Planungssicherheit erhöht schlussendlich die Bereitschaft in die Stadtentwicklung zu investieren und erleichtert z.B. die Schaffung von leistbarem Wohnraum.

4.3.3 Gleichbehandlung, Rechtssicherheit und Prozessökonomie

Regelungen hinsichtlich der Infrastrukturbeiträge im Vorfeld von Grundstückstransaktionen und Umwidmungsverfahren müssen dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgen. Die Transparenz der Berechnungsmodalitäten macht die Gleichbehandlung überprüfbar und schafft dadurch vergleichsweise hohe Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Zudem wird sichergestellt, dass der Vertragsabschluss mit effizientem Ressourceneinsatz und vergleichsweise zügig durchgeführt werden kann.

Alternative Strategien zur Erreichung der genannten Ziele bieten sich nach Auffassung der Autoren nicht an.

4.4 Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen

Die Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen stellen aktuell den größten Unsicherheitsfaktor bei Stadtentwicklungsprojekten dar, die mit einem Städtebaulichen Vertrag durchgeführt werden sollen. Die zuvor skizzierten positiven Effekte von Transparenz und Berechenbarkeit, wie die Dämpfung der Grundstückspreise, stellen sich dementsprechend nicht ein.

Transparenz und Berechenbarkeit hinsichtlich der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen lässt sich nach Auffassung der Autoren lediglich durch geeignete Fachkonzepte herstellen. Sie werden aus den zuvor genannten Gründen sowohl von gewerblichen, als auch von den gemeinnützigen Bauträgern explizit gewünscht.

Die beispielsweise mit dem Fachkonzept „Produktive Stadt“ geschaffene Klarheit, in welchen Bereichen der Stadt gewerblich gewidmete Flächen ganz oder teilweise in eine Wohnnutzung überführt werden können und wo nicht, ist am Grundstücksmarkt angekommen und hat in Teilen der Stadt zu niedrigeren Grundstückspreisen und zur Mobilisierung von Bauland geführt. Es schafft Planungs- und Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure, reduziert Projektrisiken uvm. Andere Fachkonzepte, wie beispielsweise das Hochhauskonzept – auch das muss an dieser Stelle erwähnt werden - haben die Grundstückspreise angeheizt und die Planungs- und Rechtssicherheit verringert.

5 Strategien und Maßnahmen zur Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit

5.1 Mögliche Vorbilder

National wie international gibt es zahlreiche Beispiele für die Nutzung des Instruments der städtebaulichen Verträge im Rahmen der Stadtentwicklung. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen weichen mitunter sehr stark von denen in Österreich bzw. Wien ab, weshalb nicht per se eine Übertragbarkeit gegeben ist.

In der Schweiz beispielsweise regelt seit 1979 ein Bundesgesetz über die Raumplanung, dass durch kantonales Recht ein Ausgleich für planungsbedingte **Vor- und Nachteile** zu schaffen ist. Dies bildet die Grundlage z.B. für die im Kanton Basel-Stadt durch die Bau- und Planungsverordnung eingeführte Mehrwertabgabe. Nicht nur aufgrund der Gefahr der Doppelbesteuerung, sondern insbesondere wegen der in Österreich fehlenden nationalen Regelung des Planwertausgleichs sehen die Autoren die Einführung einer Mehrwertabgabe nach Schweizer Vorbild in Wien als unmöglich an.

Die „einheitlichen Regelungen für den Abschluss städtebaulicher Verträge“ in Berlin sehen u.a. die „Übernahme von Kosten für soziale und technische Infrastruktur, die Voraussetzung oder Folge des geplanten Wohnungsbauvorhabens sind“ und eine „Anteil von 30 Prozent der Geschossfläche für Wohnnutzung als förderfähiger Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindungen“ vor. Die Angemessenheit der Leistungspflichten der Entwickler erfolgt durch den Vergleich der Bodenwerte vor und nach der Planung. Die entsprechenden Berechnungswerkzeuge und Bodenwerte werden von der Stadt Berlin zur Verfügung gestellt.

Die **Grundsätze**, die den Regelungen für den Abschluss Städtebaulicher Verträge in Berlin zugrunde liegen, bilden nach Ansicht der Autoren eine geeignete Basis für die in den vorherigen Kapiteln für Wien als sinnvoll herausgearbeitete Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit.

5.2 Grundsätze der Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit in Wien

Mit dem Ziel frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit zu schaffen werden folgende Grundsätze für Regelungen den Abschluss Städtebaulicher Verträge in Wien betreffend vorgeschlagen:

- In Wien sollte es einheitliche Regelungen für den Abschluss Städtebaulicher Verträge geben, die zu frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit für die Widmungswerber und die Stadt Wien führen und schlussendlich auch am Grundstücksmarkt ankommen, dies betrifft insbesondere auch die Frage, für welche Vorhaben der Abschluss eines Städtebaulichen Vertrags angestrebt wird und für welche nicht
- Basis für die Überwälzung von Kosten für technische, soziale und „grüne“ Infrastruktur auf die Widmungswerber ist, dass diese Voraussetzung oder Folge des geplanten Bauvorhabens sind und nicht bereits z.B. durch Steuern, Abgaben bzw. Gebühren aufgrund eigener gesetzlicher Regelungen abgegolten sind.⁴
- Die Angemessenheit der Leistungspflichten der Entwickler erfolgt auf Basis von Richtkosten für die Schaffung der Infrastruktur. Seitens der Stadt Wien sind Kostenkennwerte und Berechnungswerkzeuge bereit zu stellen und aktuell zu halten.
- Der geförderte, sowie sonstiger nachhaltig gesicherter sozialverträglicher und leistbarer Wohnbau (Wohnbauinitiative und sonstige Vereinbarungen und Bindungen) und ggf.

⁴ z.B. nach dem Kanalanlagen und Einmündungsgebührengesetz LGBl. Nr. 22/1955 idF 60/2013 oder z.B. Verpflichtungen iZm der Herstellung bzw. Erhaltung von Straßen iSd §§ 51 ff BO für Wien

weitere dem Gemeinwohl dienende Nutzungskategorien sind von der Überwälzung der Infrastrukturkosten auszunehmen.⁵

- Die Basis für Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen, z.B. die Schaffung eines bestimmten Prozentsatzes der Wohnungen als geförderte Wohnungen, bilden die Aussagen des Stadtentwicklungsplan für Wien (STEP 2025) und seiner Fachkonzepte für die gegenständlichen Grundstücke. Weitere Fachkonzepte sind ggf. zu erstellen. Die Wirkungen auf den Grundstücksmarkt und die Eignung als Basis für den Abschluss städtebaulicher Verträge sind dabei zu berücksichtigen.
- Für die Berechnung der Projektentwicklerkosten des Städtebaulichen Vertrags sind sowohl die Kosten für Beiträge zur Infrastruktur, als auch die Kosten der Beiträge zu den Stadtentwicklungszielen zu berücksichtigen.
- Für die Bewertung der wirtschaftlichen Leistbarkeit der Leistungspflichten der Entwickler wird vorgeschlagen die Differenz zwischen dem leistbaren Grundstückspreis bei bestehender Widmung und dem leistbaren Grundstückspreis bei geplanter Widmung, abzüglich eines Prozentsatzes für Projektrisiken und Volatilität der Märkte, als Obergrenze der Projektentwicklerkosten des Städtebaulichen Vertrags zu verwenden (s. Kapitel 5.3 Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistbarkeit).
- auf Basis der Offenlegung der Wirtschaftlichkeit (open book calculations) sollen davon abweichender Regelungen vereinbart werden können.⁶
- Übergangsregelungen sind für Grundstücke, die vor der einheitliche Regelungen für den Abschluss Städtebaulicher Verträge erworben wurden zu schaffen.

5.3 Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistbarkeit

Im Rahmen von Städtebaulichen Verträgen kann nach Auffassung der Autoren die Beteiligung der Projektentwickler an den Infrastrukturkosten immer nur eine Beteiligung an den tatsächlich aus Widmungsansuchen erwachsenen Infrastrukturkosten sein. Zusammen mit den Kosten, die den Projektentwicklern aus den Beiträgen zur Stadtentwicklung, aus Sicherungsleistungen u.ä. erwachsen, bilden Sie die Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags. Es sind dies nicht die einzigen Kosten, die mit dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags verbunden sind, aber diejenigen, die in der Folge weiter betrachtet werden.

Ausgangsannahmen:

- Der Gemeinderat wird einem Widmungsansuchen dann zustimmen, wenn die Widmungsänderung im Interesse der Stadtentwicklung ist bzw. im Interesse der BürgerInnen, die durch die PolitikerInnen vertreten werden.
- Projektentwickler werden im Regelfall nur dann um eine Widmungsänderung ansuchen, wenn der sogenannte „Development Profit“, häufig auch als Bautränergewinn bezeichnet, nach Abzug aller Kosten - auch der Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags - höher ist als bei der bestehenden Widmung.
- Transparenz und Berechenbarkeit der Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags sind so klar und so weitreichend kommuniziert, dass sowohl die Grundstücksverkäufer darüber informiert sind, als auch potenzielle Grundstücks Käufer.

⁵ Anm.: anderenfalls würde z.B. eine Förderung des Schulbaus durch Wohnbaumittel erfolgen

⁶ s. hierzu auch: Kapitel 5.3 Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistbarkeit

Unter den getroffenen Annahmen verhält sich der Markt wie folgt:

Ist das Delta zwischen dem „Development Profit“ auf Basis der bestehenden Widmung und dem „Development Profit“ auf Basis der angestrebten Widmung sehr groß, werden die Grundstücksverkäufer durch Anhebung der Grundstückspreise reagieren.

Ist das Delta zwischen dem „Development Profit“ auf Basis der bestehenden Widmung und dem „Development Profit“ auf Basis der angestrebten Widmung sehr klein, werden die Projektentwickler auf ein Widmungsansuchen verzichten, d.h. die seitens der Stadt wünschenswerte Widmung und die dementsprechende Stadtentwicklung wird nicht erfolgen.

D.h.: bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit muss von einem marktüblichen Development-Profit ausgegangen werden, da die Steigerung der Grundstückspreise nicht gewünscht wird und Investitionen in die Stadtentwicklung, aktuell insbesondere in den leistbaren Wohnbau, gewünscht sind.

Erfolgt die Berechnung der leistbaren Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags auf Basis der aktuellen, häufig überhöhten Grundstückspreise, so stellt dies eine Anpassung der Infrastrukturbeiträge resp. der Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags an die Grundstückspreise dar. Die gewünschte dämpfende Wirkung der Städtebaulichen Verträge auf die Grundstückspreise wird ausbleiben – im Gegenteil: Die hohen Grundstückspreise wirken dämpfend auf die Beiträge der Projektentwickler zur Infrastruktur und zu den Stadtentwicklungszielen, was weder von der Stadt Wien, noch von der Bürgerschaft oder den Projektentwicklern gewünscht wird.

D.h.: die Höhe sinnvoller Beiträge der Projektentwickler zu den Infrastrukturkosten und zu den Stadtentwicklungszielen wird sich immer am Delta, zwischen einem leistbaren Grundstückspreis bei bestehender Widmung und einem leistbaren Grundstückspreis bei geplanter Widmung orientieren, wobei dieser leistbare Grundstückspreis im Residualwertverfahren ermittelt werden kann.

Der Grundstückswert kann nach dem Residualwertverfahren ermittelt werden, wobei die Verkaufserlöse je nach Geschäftsmodell nach dem Ertragswertverfahren oder dem Vergleichswertverfahren zu ermitteln sind. Zur Überprüfung, ob die wirtschaftliche Leistbarkeit angesichts der Höhe der Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags noch gegeben ist, sollte die Stadt Wien geeignete Berechnungstabellen und Marktdaten vorgeben und fortschreiben.

bestehende Widmung	beabsichtigte Widmung
Verkaufserlöse (resp. Erlöse aus Vermietung und Verpachtung und Bodenwertverzinsung) inkl. ggf. fakturierter USt.	Verkaufserlöse (resp. Erlöse aus Vermietung und Verpachtung und Bodenwertverzinsung) inkl. ggf. fakturierter USt.
abzüglich: <ul style="list-style-type: none"> - aktuelle USt auf Verkaufserlöse* - Bau- und Baunebenkosten** - Aufschließungsabgaben/Kosten für Aufschließungsmaßnahmen** - Finanzierungskosten** - Bauherrenaufgaben** - Marktüblicher Development-Profit** * wg. Vorsteuerabzugsschädigung unabhängig davon, ob die Verkaufserlöse inkl. oder exkl. USt. fakturiert wurden ** exkl. ggf. anfallender USt.	abzüglich: <ul style="list-style-type: none"> - aktuelle USt auf Verkaufserlöse* - Bau- und Baunebenkosten** - Aufschließungsabgaben/Kosten für Aufschließungsmaßnahmen** - Finanzierungskosten** - Bauherrenaufgaben** - Marktüblicher Development-Profit** * wg. Vorsteuerabzugsschädigung unabhängig davon, ob die Verkaufserlöse inkl. oder exkl. USt. fakturiert wurden ** exkl. ggf. anfallender USt.
mögl. Ausgaben für Grunderwerb inkl. Grunderwerbsnebenkosten	mögl. Ausgaben für Grunderwerb inkl. Grunderwerbsnebenkosten
abzüglich: <ul style="list-style-type: none"> - Grunderwerbsnebenkosten 	abzüglich: <ul style="list-style-type: none"> - Grunderwerbsnebenkosten
leistbaren Grundstückspreis bei bestehender Widmung	leistbaren Grundstückspreis bei geplanter Widmung

Abbildung 3: Vorschlag für die Berechnungsmethode für die leistbaren Grundstückspreise

Für Grundstückstransaktionen, die vor der Schaffung von Transparenz und Berechenbarkeit im Kontext von Städtebaulichen Verträgen und deren Durchsetzung am Markt getätigt wurden, müssen in Form von Übergangsregelungen Möglichkeiten geschaffen werden basierend auf einer Offenlegung der Wirtschaftlichkeit im zuvor genannten Sinne (sogenannte open book calculations) von den Projektentwicklerkosten eines Städtebaulichen Vertrags abzuweichen. Es ist ganz sicher nicht im Interesse der Stadt Wien Projektentwickler in die Insolvenz zu treiben.

6 Implementierungsmöglichkeiten

Seitens der Autorenschaft werden aktuell zwei Varianten der Implementierung der Maßnahmen zur Schaffung frühzeitiger Transparenz und Berechenbarkeit resp. zur Erreichung der mit der Anwendung Städtebaulicher Verträge verbundenen Ziele gesehen:

Minimalvariante 1: kontinuierliche Verwaltungspraxis

Im Rahmen einer „kontinuierlichen Verwaltungspraxis“, die die Veröffentlichung zumindest der Eckpfeiler Städtebaulicher Verträge braucht, ist es jedenfalls erforderlich im zuvor erläuterten Sinn die Kontinuität der Verwaltungspraxis bezüglich der Inhalte von städtebaulichen Verträgen sicherzustellen. Dies gibt den Projektentwicklern die nötige Sicherheit, um die verfügbaren Informationen als eine belastbare Grundlage ihrer Kalkulationen heranzuziehen. Darüber hinaus ist eine beständige Verwaltungspraxis auch im Sinne der Stadt Wien von Interesse, da sie als Indiz für die Gleichbehandlung der Vertragspartner gelten kann.

Vor- und Nachteile der kontinuierlichen Verwaltungspraxis:

Der Vorteil der oben beschriebenen kontinuierlichen Verwaltungspraxis als Minimalvariante besteht darin, dass dadurch das große Risiko der Unkalkulierbarkeit der Kosten gemindert wird, da Projektentwickler Informationen darüber haben, welche Maßnahmen üblicherweise Bestandteil von städtebaulichen Verträgen sind und aus ihrer eigenen Erfahrung beurteilen können, wie hoch diese positiven Kosten für deren Umsetzung ausfallen werden. Darüber hinaus ist es in dieser Variante nicht erforderlich, ganze städtebauliche Verträge zu veröffentlichen, soweit die vereinbarten Maßnahmen öffentlich zugänglich sind.

Ein Nachteil der kontinuierlichen Verwaltungspraxis ist darin zu sehen, dass es nur auf sehr **langsame** Art und Weise zu einer **Marktwahrnehmung** kommen wird, da der Wissensstand bezüglich des üblichen Vertragsinhalts nur ex post durch die Veröffentlichung des Inhalts abgeschlossener Verträge erweitert werden kann. Des Weiteren wird die Gleichbehandlung der Vertragspartner der Stadt Wien in dieser Variante nicht auf eine stabile Art und Weise gewährleistet. Ebenso wenig wird der Ablauf bzw. der Prozess der Vertragsverhandlungen optimiert oder vereinfacht. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass der Anwendungsbereich der städtebaulichen Verträge in dieser Variante nicht rechtsverbindlich geklärt wird.

Variante 2: Ausführungsverordnung

Während in der Minimalvariante die Marktwahrnehmung ex post und daher nur langsam entsteht, ist in der Variante 2 die Veröffentlichung eines Berechnungsmodells vorgesehen, aufgrund dessen die Projektentwickler bereits ex ante einen Überblick über die Kosten erhalten, die im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages entstehen. Das Berechnungsmodell ist für die Stadt Wien verbindlich, was eine kontinuierliche und berechenbare Verwaltungspraxis gewährleistet.

Das Berechnungsmodell kann potenziell darin bestehen, einen bestimmten Eurobetrag pro Quadratmeter [BGF] Widmungsänderung (-aufwertung) im geplanten Projekt für Infrastrukturmaßnahmen zu veranschlagen. Dabei wird es allerdings notwendig sein, eine Objektivierungsmethodologie vorzusehen, anhand derer beurteilt werden kann, die Kosten welcher Infrastrukturmaßnahmen in den vorgegebenen Betrag eingerechnet wurden.

Eine weitere Möglichkeit der inhaltlichen Gestaltung der Bewertungsmethodologie besteht darin, eine inhaltliche Definition aufzustellen, welche Kosten bzw. Ausgaben zu berücksichtigen sind und welche nicht. Diese Form der doppelten Definition (positive und negative Abgrenzung) könnte sich bspw. folgendermaßen gestalten:

Im Rahmen der Richtschnur zu berücksichtigen sind die Errichtungskosten iSd ÖNorm [1801-B]. Darüber hinaus können Finanzierungs- und Planungskosten berücksichtigt werden. Jedenfalls nicht zu berücksichtigen sind die Kosten, die dem Projektentwickler auf Basis der Ausführung des restlichen Projektes ohnehin entstanden wären

In diesem Zusammenhang gilt es, eine Reihe weiterer Fragen zu berücksichtigen, die für die Bewertungsmethodologie von Bedeutung sind. So muss bspw. darüber entschieden werden, ob die veranschlagten Kosten mit oder ohne Valorisierung/Indexierung verstanden werden sollen.

Ein Vorteil der oben skizzierten Variante Ausführungsverordnung liegt darin, dass eine Abschätzung der mit einem städtebaulichen Vertrag verbundenen Kosten sofort mit

Veröffentlichung des Berechnungsmodells möglich ist. Darüber hinaus besteht aufgrund der vorgegebenen Objektivierungsmethodologie eine Klarheit bezüglich der Kosten, die keinen Spielraum für Unsicherheiten bietet. Des Weiteren bietet diese Variante eine relativ große Sicherheit hinsichtlich der Gleichbehandlung der Projektentwickler.

Ein Nachteil der Maximalvariante liegt darin, dass sie der Stadt Wien und den Projektentwicklern vergleichsweise wenig Verhandlungsspielraum bietet.

Wien, 11.06.2018