



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

„Die Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte  
als Beispiel für Interessenskonflikte in der Bodenpolitik.  
Eine determinative Analyse“

verfasst von / submitted by  
Christoph Seiser, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of  
Magister der Naturwissenschaften (Mag.rer.nat.)

Wien, 2018 / Vienna, 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

A190 313 456

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Lehramtsstudium UniStG  
UF Geographie und Wirtschaftskunde UniStG  
UF Geschichte, Sozialkunde, Polit. Bildg. UniStG

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

## **Vorwort und Danksagung**

Das ursprünglich angedachte Ziel der vorliegenden Diplomarbeit sollte es sein, einen überfachlichen Blick in den Gegenstand der Raumplanung/Raumordnung als eine von gesellschaftlichen Interessensgegensätzen maßgeblich geprägte Materie zu werfen. Von dieser anfänglichen Idee aus entwickelte sich das Arbeitsvorhaben, nicht zuletzt aufgrund von privater Involvierung, zusehends in die Richtung einer Übertragung des Aspekts der Interessensgegensätze im Rahmen der Raumplanung und Bodenpolitik auf einen konkreten bodenpolitischen Gegenstand.

Dabei ist es v.a. den durch meinen Diplomarbeitsbetreuer Herrn Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel in einem seiner Seminare zur Raumordnung und Stadtplanung stets auf sehr vielschichtige und wissenschaftliche Art und Weise dargebrachten Inhalten und Themen zu verdanken, dass meine Themenwahl durch die Auswahl eines Bezugsgegenstandes konkretere Gestalt annehmen konnte. An dieser Stelle möchte ich mich daher bei meinem Diplomarbeitsbetreuer Herrn Blotevogel auf diesem Weg recht herzlich bedanken. Waren es doch seine in sich stets wissenschaftlich-kontrovers diskutierten Seminarinhalte, aus welchen ich schlussendlich ein interessantes Thema generieren konnte. Auch möchte ich mich bei meiner Familie, meiner Partnerin und meinen Freunden bedanken, die mir während meiner ganzen Studienzeit niemals zusätzlichen Stress bereiteten, sondern mich stattdessen stets unterstützten und durch viele Gespräche motivierten.

## Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich,

- dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Diplomarbeitsthema 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.

Wien, am

# INHALT

<b>1</b>	<b>Einleitungs- und Methodenkapitel .....</b>	<b>4</b>
1.1	Themenstellung -und Kontext .....	4
1.2	Forschungsanliegen -und Ziele .....	5
1.3	Forschungsrelevante Grundannahmen und Thesen .....	7
1.4	Analyse- und Bewertungsmethode .....	8
1.5	Bemessungsgrundlage, Messvariable und Indikatoren.....	9
1.6	Arbeitsstruktur und Definition von Determinanten .....	10
<b>2</b>	<b>Die Bodenpolitik als Interessenskonflikt (<i>Determinante I</i>) .....</b>	<b>12</b>
2.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz .....	12
2.2	Boden und Bodenpolitik .....	13
2.2.1	Bodendefinitionen -und Kategorisierungen.....	13
2.2.2	Von der Bodenfrage zur Bodenpolitik .....	15
2.3	Die Problematik normativer bodenpolitischer Ansinnen .....	17
2.4	Dimensionen bodenpolitischer Spannungsfelder .....	18
<b>3</b>	<b>Problem- und Handlungsfelder der Bodenpolitik (<i>Determinante II</i>).....</b>	<b>24</b>
3.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz .....	24
3.2	Das Konzept der aktiven Bodenpolitik.....	25
3.2.1	Aktive Bodenpolitik als normative Übereinkunft.....	25
3.2.2	Ziele aktiver Bodenpolitik in Österreich .....	26
3.3	Zentrale Problemfelder im Forschungskontext .....	28
3.3.1	Verknappung der Ressource Boden.....	28
3.3.2	Zersiedelung .....	29
3.3.3	Bodenspekulation/Baulandhortung.....	29
3.3.4	Bodenpreisanstieg .....	30
3.4	Handlungsoptionen und Gestaltungsinstrumente.....	31
<b>4</b>	<b>Theorie des planungsbedingten Bodenwertzuwachses (<i>Determinante III</i>).....</b>	<b>34</b>
4.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz .....	34
4.2	Planungsbedingte vs. anderweitig bedingte Mehrwerte .....	35
4.3	Kategorien planungsbedingter Mehrwerte .....	36

4.3.1	Bauland-(Widmungs-)Mehrwerte .....	36
4.3.2	Bauland-Umwidmungsmehrwerte .....	38
4.3.3	Lageverbesserungsmehrwerte .....	38
4.3.4	(Sonstige Mehrwerte) .....	39
<b>5</b>	<b>Ökonomische Bodentheorie (<i>Determinante IV</i>) .....</b>	<b>40</b>
5.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz .....	40
5.2	(Makro-)Ökonomische Bodenfunktionen .....	41
5.3	Bodenwerttheorien.....	43
5.3.1	Bodenwert und Bodenpreis .....	43
5.3.2	Modell der Boden-bzw. Grundrente.....	45
5.3.3	Lagerentenmodell .....	46
5.4	Bodenpreisentwicklung in Österreich .....	48
<b>6</b>	<b>Theorie und Praxis der Boden- und Bodenmehrwertbesteuerung (<i>Determinante V</i>).....</b>	<b>50</b>
6.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz .....	50
6.2	Definition der Bodenmehrwertbesteuerung .....	51
6.3	Arten von Boden- und Bodenmehrwertbesteuerungen .....	52
6.3.1	Explizite vs. implizite Besteuerungen .....	52
6.3.2	Periodische vs. nicht-periodische Besteuerungen .....	52
6.3.3	Substanz- vs. Ertragsbesteuerung .....	53
6.4	Erscheinungsformen von Bodenmehrwertbesteuerungen .....	54
6.5	Probleme einer Bodenmehrwertbesteuerung .....	57
6.6	Die historische Entwicklung der Besteuerung von Boden und Bodenwertzuwächsen .....	59
6.7	Aktuelle Besteuerungsformen von Boden und Bodenwertzuwächsen in Österreich.....	60
6.8	Befund zur steuerlichen Berücksichtigung von Bodenmehrwerten in Österreich.....	63

<b>7</b>	<b>Praxismodellanalyse (<i>Determinante VI</i>)</b>	<b>64</b>
7.1	Anmerkungen zur determinativen Relevanz	64
7.2	Die Schweizer Mehrwertabgabe	64
7.2.1	Ausgestaltung und Charakteristika	65
7.2.2	Anspruch und Zielformulierungen	66
7.2.3	Kritik zur Modellfunktionalität	66
<b>8</b>	<b>Determinative Synthese und Conclusio</b>	<b>69</b>
8.1	Von den Determinanten zur argumentativen Synthese	69
8.2	Bodenmehrwertbesteuerung ja/nein? Eine vergleichende Gegenüberstellung	70
8.2.1	Pro-Argumente	70
8.2.2	Contra-Argumente	73
8.3	Conclusio und Handlungsempfehlung	77
<b>9</b>	<b>Schlussbemerkungen und Aussicht</b>	<b>81</b>
	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>83</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>85</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>86</b>
	<b>Abstract Deutsch</b>	<b>87</b>
	<b>Abstract English</b>	<b>87</b>

# 1 Einleitungs- und Methodenkapitel

## 1.1 Themenstellung -und Kontext

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit planungsbedingten Wertzuwächsen bei Grund und Boden (abgek. „Bodenmehrwerte“) bzw. der daraus resultierenden Besteuerungsfrage im Kontext der Erkenntnis allgemeiner und konkreter Interessensgegensätze -bzw. Konflikte im Rahmen der Bodenpolitik eines Staates, einer Region oder auch einer Stadt/Gemeinde.

Bodenwertzuwächse, die entweder im Zuge staatlicher Maßnahmen wie z.B. Um- oder Neueinzonungen („planungsbedingt“) oder auch durch andere Faktoren (nicht planungsbedingt) entstehen können, stellen im Rahmen der allgemeinen Verknappungsfrage von begrenzten Ressourcen und Gütern wie Grund und Boden und den dabei wirkenden Marktmechanismen einen auch für die Bodenpolitik von Staaten, Ländern, Städten und Gemeinden wesentlichen, immanenten und nicht zuletzt auch gesellschaftlich relevanten Aspekt mit derzeit steigender Bedeutung dar, so auch in Österreich. Im Rahmen der Bodenpolitik fällt der staatlichen Raumordnung/Raumplanung gemäß ihrem Selbstverständnis als Instrument der Planung, Beratung und Verteilung in Angelegenheiten der in seiner Bedeutung mannigfaltigen Ressource Boden eine maßgebliche Funktion innerhalb der Bodenpolitik zu<sup>1</sup>. Als Bindeglied zwischen (1) wissenschaftlicher Forschung, (2) gesellschaftspolitischen und damit in Zusammenhang staatlichen Zielen und (3) der in einem Rechtsstaat essenziellen juristischen Einbettung, finden sich Bodenpolitik und Raumordnung dabei im Spannungsfeld zwischen ökonomischen Gemeinschafts- oder Einzelinteressen und ökologischen Anliegen und Interessen wieder. Dabei liegt der Fokus auch auf räumlich bedingten, jedoch raumtheoretisch, sozialpolitisch, oder auch ökologisch oftmals als problematisch erachteten Phänomenen, die im Kontext der Verknappung von Boden gesehen werden können und in der Gegenwart eine zunehmende Rolle spielen, wie etwa Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung und damit verbunden Bodenpreissteigerungen. Bezogen auf die Bodenfrage, welche oftmals auch als ein „*Kardinalsproblem für Raumordnung und Städtebau und ein wichtiges Problem für die Gesellschaftsordnung*“<sup>2</sup> angesehen wird, stellen sich in diesem Kontext im Rahmen der Evaluierung von Faktoren mit raumwirksamem Charakter sowie im Zuge

---

<sup>1</sup> Vgl. HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. Towards active land policy – the new Swiss Spatial Act. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung 6 (2015), S. 247.

<sup>2</sup> ERNST, W. (1971): Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung. In: Ernst, W et al. [Hrg.] (1971): Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover, S. 3.

der Erarbeitung konkreter Handlungsoptionen und Steuerungsinstrumente zur Steigerung und Verbesserung – seien die diesen Ansinnen immanenten Vorstellungen auch nicht normativen Charakters – der Nutzungsbedingungen auch Fragen zur administrativen, rechtlichen sowie schließlich auch steuerpolitischen Handhabung. Dabei spielt die bereits auf das 18. und 19. Jh. zurückgehende Vorstellung von Verteilungs- und Bodennutzungsgerechtigkeit<sup>3</sup> – die zwar zwangsläufig ebenso nicht normativen Charakters sein kann, aber dennoch gesellschaftspolitisch relevant – im Sinne einer v.a. steuerrechtlichen Betrachtungsweise eine Rolle. Im Zuge erwähnten steuerpolitischen Handhabung, ergibt sich nun die grundsätzliche Frage der Eignung/Nicht-Eignung bzw. der Legitimität/Nicht-Legitimität des bodenpolitischen Instrumentes der Besteuerung entstehender Bodenmehrwerte zur Verwirklichung der bodenpolitisch-normativen Ansinnen und der damit in Zusammenhang stehenden Verhinderung der genannten „unerwünschten“ Phänomene wie Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung und Bodenpreisstegungen.

## 1.2 Forschungsanliegen -und Ziele

Wie im vorangegangenen Kapitel zur Erläuterung der Themenstellung des Themenkontextes der vorliegenden Arbeit bereits angeführt, stellt sich angesichts der raumplanerischen bzw. bodenpolitischen Möglichkeiten von gesetzlich nicht verbindlichen<sup>4</sup> und gesetzlich verbindlichen Regulativen und Steuerungsinstrumenten zur Verhinderung oder Eindämmung „gesellschaftlich“ (raumplanerisch, sozialpolitisch, oder auch ökologisch begründet) „unerwünschter“ Phänomene die grundsätzliche Frage nach der Funktionabilität und Legitimation bzw. Sinnhaftigkeit oder Nicht-Sinnhaftigkeit bestimmter Maßnahmen und Forderungen, wie nun etwa die Frage nach einer Besteuerung von nicht planungsbedingten und v.a. planungsbedingten Wertzuwächsen bei Grund und Boden. In diesem Sinn nun versteht sich die vorliegende Arbeit als Versuch der kritischen, interdisziplinären (siehe auch Ansprüche der Bodenpolitik *Kapitel 2.2.2*) fakten- und evidenzbasierten Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Argumenten sowie Vor- und Nachteilen bzw. Stärken und Schwächen einer Besteuerung von/Abgaberegulierung auf Bodenwertzuwächse, wobei sich die Arbeit dabei, dem Forschungsparadigma geschuldet, v.a. den planungsbedingt entstandenen Bodenwertzuwächsen – d.h. wie bereits erwähnt durch die Raumplanung etwa im Zuge von Widmungen und Ein- oder Umzonungen geschaffene Neu- bzw. Besserbewertungen von Grund und Boden – widmet.

---

<sup>3</sup> Vgl. MÜLLNER, R. (1980): Die Besteuerung von Grund und Boden in Bezug auf ihre Wertänderungen in Österreich und Möglichkeiten ihrer Erfassung, Wien, S. 96.

<sup>4</sup> Hierbei seien v.a. die Empfehlungen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) genannt.



Im Rahmen einer solchen Betrachtung soll jedoch *nicht* die implizit motivierte Frage der bzw. gar Beweisführung zum Zwecke der Einführung einer expliziten Bodenmehrwertsteuer bzw. Abgabe auf planungsbedingte Bodenmehrwerte in einem bestimmten Staat, einem Land, oder auch einer Stadt im Zentrum stehen, womit sich die Arbeit auch ganz bewusst von anderen Arbeiten abgrenzt, welche den Themenkomplex allzu oft im Zuge der Erhebung konkreter, nicht allzu selten politisch motivierter Forderungen aufgreifen<sup>5</sup>. Anstelle dessen soll, wie bereits beschrieben, vielmehr der Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit oder Nicht-Sinnhaftigkeit einer solchen Besteuerung nachgegangen werden, entlang einer Analyse ihrer potenziellen und evidenzbasierten/tatsächlichen Wirkungsmächtigkeit *sowie* unter Bedachtnahme auf vorherrschende Berücksichtigungen/Nicht-Berücksichtigungen der Bodenmehrwerte im Rahmen aktueller Bodenbesteuerungen (siehe hierzu auch *Kapitel 1.5*). Daraus resultierend, scheint es nach meiner Auffassung sowohl in Bezug auf die letztlich auch juristisch nicht unwichtige Legitimationsfrage bestimmter Forderungen, aber auch angesichts einer ermöglichten nachträglichen Wirkungsevaluierung durchaus sinnvoll und relevant, neben der durch eine Vielzahl an Arbeiten bemühten Darstellung möglicher Soll-Zustände an Steuerungs- und Abgaberegelungen, sehr wohl auch die Ist-Situation der in die Debatte involvierten fachlichen, aber auch überfachlichen Faktoren und Subfaktoren miteinzubeziehen, was aus meiner Sicht seitens der Raumplanung oftmals im Rahmen eines innerdisziplinären lock-in Effektes nicht ausreichend passiert<sup>6</sup>. Letzteres betrifft allen voran die Frage nach dem derzeitigen Stellenwert von Bodenmehrwerten im Rahmen von Bodenbesteuerungen per se (siehe weiter oben: Bedachtnahme auf vorherrschende Berücksichtigungen/Nicht-Berücksichtigungen der Bodenmehrwerte im Rahmen aktueller Bodenbesteuerungen) und im Falle einer bereits aktuellen etwaigen steuerlichen Berücksichtigung (explizit wie implizit<sup>7</sup>) die Möglichkeit Wirkungs- und Einträglichkeitsfaktoren zu bewerten.

Es sei jedoch hiermit nochmals explizit darauf hingewiesen, dass es bewusst ebenso *nicht* das Ziel dieser Arbeit ist, bestimmte Forderungen (pro/contra) in Bezug auf Bodenmehrwertbesteuerungen sowie deren Konzepte und Handlungsmodelle als die *bessere* oder *schlechtere* Variante hervorzuheben, im Bewusstsein, dass die Vorstellung von Verbesserung stets in engem Zusammenhang mit der jeweiligen Betrachtungsweise und den dabei wirkenden jeweiligen Interesse

---

<sup>5</sup> An dieser Stelle sei auf diverse Empfehlungen und Berichte von Seiten bestimmter politisch gestaltende Interessensvertretungen wie beispielsweise die Arbeiterkammer Österreich hingewiesen.

<sup>6</sup> Diese Beobachtung stellte einen der Gründe im Sinne einer „Marktnische“ dar, sich der Thematik im Rahmen einer größeren Arbeit zu widmen.

<sup>7</sup> Mehr zur wichtigen Unterscheidung zwischen einer *expliziten* und *impliziten* Besteuerung nach eigener Definition in *Kapitel 7*.

steht und es aus meiner Sicht nicht die Aufgabe von Wissenschaft sein sollte, bestimmte argumentative Favorisierungen als unflexible Wahrheit zu deklarieren – auch wenn dies allzu oft in einschlägiger Fachliteratur passiert. Keinesfalls zu verwechseln ist diese Erkenntnis jedoch mit dem hingegen durchaus legitimen und auch erwünschten Anspruch, anhand vorliegender Fakten bestimmte bodenpolitische Forderungen und Maßnahmen nicht nur auf ihre Wirkungsmächtigkeit und Legitimation in Bezug auf das damit geplante Entgegenwirken auf unerwünschte Phänomene hin zu analysieren (siehe weiter oben bzw. *Kapitel 3.3*), sondern in einem weiteren Schritt auch fachliche (im Sinne der Raumordnung/Raumplanung) potenzielle Handlungsoptionen und Maßnahmen abzuleiten/weiterzuentwickeln, die nach eigener Meinung mitunter erfolgversprechender/effizienter/legitimer zur Erfüllung der gewünschten Funktion scheinen. Hierzu bräuchte es jedoch noch umfangreichere, stark empirisch gestützte Studien mit speziellem Fokus auf die konkrete Weiterentwicklung vorliegender bodenpolitischer Forderungen und Konzepte zu einem Thema wie beispielsweise Bodenmehrwertbesteuerungen, was im Rahmen einer Diplomarbeit zum Thema Interessenskonflikte in der Bodenpolitik am Beispiel der Besteuerung von planungsbedingten Bodenmehrwerten jedoch nicht ausführlich genug behandelt werden kann. Daher wird sich die Hauptaussage der Arbeit – abschließend gesagt – auch hauptsächlich auf die ursprünglich als Ziel der Arbeit genannte und weiter oben ausführlich zur Erläuterung gebrachte kritische, fakten- und evidenzbasierte Gegenüberstellung von Positionen und Argumenten zum Zwecke der Analyse von Eignung und Wirkungsmächtigkeit einer Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte beschränken und nur ansatzweise versuchen, sich an eine Weiterentwicklung bzw. Umgestaltung der mit dem Thema in Verbindung stehenden bodenpolitischen Forderungen heranzuwagen.

### **1.3 Forschungsrelevante Grundannahmen und Thesen**

Die in der Beschreibung des Forschungsgegenstandes bzw. des Forschungskontextes als „Problemgebiete“ bzw. Schwierigkeiten in Bezug auf Ansprüche, Ausgestaltung und gesetzliche Festlegung von Empfehlungen und beschlossenen Maßnahmen angesprochenen Bereiche, fungieren nun zugleich als *forschungsrelevante Grundannahmen* dieser Arbeit – nämlich (1) primär das Spannungsfeld zwischen raumplanerischen/raumtheoretischen, ökonomischen und ökologischen Interessen (Interessenskonflikte) sowie (2) die oftmals fehlende Berücksichtigung des meist mehrere Disziplinen/Bereiche umfassenden Gesamtkontextes im Rahmen vieler bodenpolitischer Forderungen und Empfehlungen.

Darauf aufbauend, leiten sich auch die konkreten *Thesen für die vorliegende Arbeit* ab, nämlich (1) dass im Rahmen vieler Arbeiten zum Thema der Bodenmehrwertbesteuerung trotz oftmals schlüssiger Argumente für oder gegen eine Mehrwertbesteuerung im Rahmen von schlussendlichen Empfehlungen und geplanten Maßnahmen, ein gewisses Maß an innerdisziplinäre „Blindheit“ auf Basis eines Lock-in-Effektes vorherrscht, welcher sich aus einer Ausklammerung des Gesamtkontextes des Themas (s.o.) aus der Priorisierung raumtheoretischer Überlegungen heraus ergeben kann. Verifizieren oder falsifizieren ließe sich dies etwa dadurch, dass entsprechende Forderungen/Empfehlungen oder geplanten Maßnahmen bereits in etwaiger Form (explizit wie implizit) existieren, dies aber nicht thematisiert bzw. ignoriert wird. Daher ist weiters (2) davon auszugehen, dass die Frage nach der Sinnhaftigkeit und der Legitimation einer Bodenmehrwertbesteuerung/Bodenmehrwertabgabe schlussendlich nur zielführend durch eine Analyse der potenziellen oder praktischen/evidenzbasierten Wirkungsmächtigkeit gegen die objektiv messbaren und in den beiden vorangegangenen Kapitel erwähnten negativen Phänomene, unter einander gegenüberstellendem Einbezug aller stichhaltigen Pro- und Contra-Argumente diskutiert werden kann. Verifizieren oder falsifizieren ließe sich diese zweite These beispielsweise durch die Existenz/Nicht-Existenz konstant bestehender Argumentationen mit potenziellem Charakter (pro/contra) trotz evidenzbasiert-erwiesener Wirkungsmächtigkeit/Wirkungslosigkeit.

## **1.4 Analyse- und Bewertungsmethode**

Im Zuge der wissenschaftlichen Notwendigkeit die Beantwortung von Forschungsanliegen/Forschungsfragestellungen anhand von konkreten, theoretisch begründeten Umsetzungsschritten zu methodisieren, stehen auch für den hiermit behandelten Forschungsgegenstand grundsätzlich sowohl qualitative als auch quantitative Mess-, Evaluierungs- und Bewertungsmethoden zur Verfügung. Zu den möglichen quantitativen Analyse- und Bewertungsmethoden gehören im Forschungskontext etwa die in vielen themenrelevanten Arbeiten auch gängige normierte Erhebung und Auswertung konkreter vergangener/gegenwärtiger und künftiger<sup>8</sup> finanzieller Einkünfte aus bereits existierenden Formen einer Bodenmehrwertbesteuerung (empirischer Anspruch). Zumeist beschränken sich solche stark empirisch gestützten Arbeiten jedoch auf die Evaluierung des grundsätzlichen Einnahmepotenzials einer solchen Besteuerung/Abgaberegulierung zur Erfüllung des Legitimationsanspruches der eigenen Positionierung (Einführung oder Ablehnung einer

---

<sup>8</sup> Hierbei handelt es sich um einen wesentlichen Kritikpunkt im Rahmen von Extrapolationen vergangener Einnahmen auf künftige Einnahmepotenziale – mehr hierzu in *Kapitel 8*.

Besteuerung) und vernachlässigen in ihrem Verfahren jedoch grundsätzliche Fragen der Wirkungsmächtigkeit dieser Einnahmen bezogen auf die Bekämpfung der gesellschaftlich unerwünschten Phänomene (siehe *Kapitel 1.1*). So ist etwa weder davon auszugehen, dass ein hohes Maß an möglichen Einkünften durch eine Bodenmehrwertbesteuerung automatisch zu einer Begrenzung der gesellschaftlich unerwünschten raumwirksamen Phänomene führt, noch dass ein geringes Ausmaß an steuerlichen Einnahmen per se einen Grund zu Ablehnung einer Besteuerung darstellt. Unter Ausklammerung dieser Erkenntnis, werden empirische Auswertungen in gewisser Weise einem Selbstzweck zugeführt und sind aus meiner Sicht zumindest alleinig nicht dafür geeignet, die Frage nach allgemeiner Sinnhaftigkeit und Legitimation einer Bodenmehrwertbesteuerung im Sinne der ihr immanenten Ansprüche (nämlich Wirkungsmächtigkeit gegen die als Problemstellung erkannten raumwirksamen Phänomene) zu beantworten. Überdies fehlt im Rahmen solcher Analysen auch die von mir für die Frage der Legitimation als so zentral erachtete Berücksichtigung eines interdisziplinären und den steuerlichen Ist-Zustand bedenkenden Gesamtkontextes (siehe *Kapitel 1.2*).

Aus diesen Gründen wird sich die vorliegende Arbeit auch eher mittels qualitativ-interpretierender Methoden der Bearbeitung des Forschungsanliegens widmen. In einer sich aus mehreren Argumentations- und Legitimationsebenen zusammensetzenden Forschungsfragestellung bietet sich hierbei z.B. eine einfache Erhebung und ein Vergleich von Argumenten und gegensätzlichen Positionen (pro/contra) und ihrer jeweiligen Stichhaltigkeit entlang einer definierten Bemessungsgrundlage und Messindikatoren (siehe *Kapitel 1.5*) an. Danach folgt eine auf Interpretationen fußende Stellungnahme/Einschätzung, ob der Sinnhaftigkeit und Legitimation einer Besteuerung planungsbedingter Bodenwertzuwächse/Bodenmehrwerte.

## **1.5 Bemessungsgrundlage, Messvariable, Indikatoren**

Zur Beantwortung der Forschungsfragestellung nach der Sinnhaftigkeit und Legitimation einer Besteuerung/Abgaberegulung auf planungsbedingte Bodenwertzuwächse/Bodenmehrwerte (siehe *Kapitel 1.2*), stellt sich nun die fachliche, fakten- und evidenzbasierte Argumentation/Argumente zur Verifikation/Falsifikation (=Bemessungsgrundlage) der Wirkungsmächtigkeit/Funktionabilität der Bodenmehrwertbesteuerung (=Messvariable) im Rahmen des Anspruches der Erfüllung der bodenpolitischen Ziele der Bekämpfung gesellschaftlich unerwünschter/potenziell schädlicher Phänomene der Zersiedelung, Bodenspekulation, Baulandhortung und Bodenpreissteigerungen (=Indikatoren) dar.

## 1.6 Arbeitsstruktur und Definition von Determinanten

Gemäß der anhand der Erläuterung des Themenkontextes, des Forschungskontextes, der Forschungsanliegen- und Ziele, der Grundannahmen und Thesen sowie der Analyse- und Bewertungsmethode und der Bemessungsgrundlagen (*Kapiteln 1.1-1.5*) dargestellten Kernpunkte und interdisziplinären Zugänge gegenständlicher Arbeit, basiert diese nun auf bestimmten, den Forschungsgegenstand determinierenden, paradigmatischen Basispfeilern, welche im Rahmen der Arbeit folglich als *Determinanten (I-VI)* bezeichnet werden. Die Idee dahinter bildet die Vorstellung eines in einem marktwirtschaftlich orientierten und demokratischen Rechtsstaat zwangsweise stattfindenden theoretischen/praktischen Zusammenspiels aus zentralen, fachlich übergreifenden bodenpolitischen Aspekten (siehe auch *Kapitel 2.2.2*), welche für ein ganzheitliches und zielführendes Verständnis des Themas der planungsbedingten Bodenmehrwerte und ihrer Besteuerung im Sinne der Fragen nach Sinnhaftigkeit, Wirkungsmächtigkeit und Legitimation nach meinem Verständnis unabdingbar sind und keinesfalls Opfer einer Reduktion auf rein raumtheoretisch-raumplanerische Zugänge werden sollten. Zu diesen ausgesuchten Betrachtungsweisen/Determinanten zählen – mit Bezug auf die Erläuterungen in *Kapiteln 1.1* und *1.2* – nun:

(1) Die Theorie und Praxis der *Bodenpolitik als Interessenskonflikt (Determinante I, Kapitel 2)*.

Ziel dabei ist neben einer Abgrenzung zentraler Begrifflichkeiten eine Darstellung der zentralen Anliegen und der Akteure von Bodenpolitik sowie der grundsätzlichen Konfliktpotenziale normativer Ansinnen der Bodenpolitik eines Staates/Landes/Stadt/Gemeinde und abgeleitet daraus in Bezug auf die Besteuerung von Bodenmehrwerten.

(2) *Problem- und Handlungsfelder staatlicher Bodenpolitik (Determinante II, Kapitel 3)*.

Diese Determinante steht in enger Verbindung zur Auseinandersetzung mit den Interessenskonflikten in der Bodenpolitik bzw. ist als ihr Resultat zu verstehen. Ziel dabei ist es nämlich, auf Basis der Kenntnis bodenpolitischer Normative eine gemeinsame Verständigungsbasis staatlicher Bodenpolitik ob der schlussendlichen Problemfelder und möglicher Maßnahmen und Instrumente zur Gegensteuerung herauszuarbeiten. Im Gesamtspektrum der Arbeit dient dies der Nachvollziehbarkeit der auch mit der Forschungsfrage avisierten Bekämpfung räumlich und gesellschaftlich „unerwünschter“ Phänomene.

(3) Die *Theorie des planungsbedingten Bodenwertzuwachses (Determinante III, Kapitel 4)*.

Gegenständlich dabei ist neben einer definitorischen und inhaltlichen Abgrenzung von planungsbedingten und nicht planungsbedingten Wertzuwachsen bei Grund- und Bodenwerten auch eine dabei immanente Evaluierung von konkreten planungsabhängigen und nicht planungsabhängigen Faktoren, welche zu einer Wertsteigerung oder Wertminderung beitragen.

- (4) Die Ökonomische Bodentheorie (Determinante IV, Kapitel 5), deren Kenntnis für ein Ursache-Wirkung-Verständnis notwendig ist und im Rahmen derer v.a. die für die Funktionsbegründung einer Bodenmehrwertbesteuerung maßgeblichen makroökonomischen Bodenfunktionen (Kapitel 5.2) entlang von Bodenwerttheorien (Kapitel 5.3) wie Bodenrententheorie, und Lagerrententheorie) in ihrer Bedeutung zur Entwicklung von Bodenpreisen (Kapitel 5.4) analysiert werden sollen.
- (5) Die Theorie und Praxis der Boden- und Bodenmehrwertbesteuerung (Determinante V, Kapitel 6) und die aktuelle Situation der Bodenbesteuerung in Österreich im Kontext von Bodenmehrwerten. Diese Determinante beinhaltet sowohl einen definitorischen Teil (Kapitel 6.2-6.4), einen Abriss zu den möglichen Problemen einer Bodenmehrwertbesteuerung (Kapitel 6.5) und zur Entwicklung der Besteuerung von Boden und der Idee der Bodenwertzuwachsbesteuerung (Kapitel 6.6) sowie eine detaillierte Darstellung derzeitiger Formen periodischer und nicht-periodischer Bodenbesteuerung und der expliziten oder impliziten Erfassung bzw. Nicht-Erfassung von planungsbedingten Bodenmehrwerten in Österreich (Kapitel 6.7). Ziel hierbei ist ein Fazit über das Ausmaß zur aktuellen Berücksichtigung von Bodenmehrwerten in Österreich (Kapitel 6.8). Dabei schließt die Determinante in ihrer Relevanz direkt an die im Rahmen des Thesenskapitels formulierte 1. These einer oftmaligen Ausklammerung des Gesamtkontextes der Frage nach einer Bodenmehrwertbesteuerung an.
- (6) Praxismodellanalyse (Determinante VI, Kapitel 7) einer bereits existierenden/umgesetzten Form einer expliziten Besteuerung/Abgaberegulierung auf planungsbedingte Bodenwertzuwächse – die Schweizer Mehrwertabgabe nach Artikel 5 RPG – gemäß dem Evidenzanspruch und der Frage der Wirkung bzw. Wirkungsmächtigkeit.

Diese aufgezählten Fachaspekte/Determinanten in sich und ihrem Ineinanderwirken zu analysieren und einer in ihrer Begründung und Sinnhaftigkeit argumentativ nachvollziehbaren und die einzelnen Fachzugänge und Argumente miteinander in Verbindung setzenden und vergleichenden Synthese (Kapitel 8) zuzuführen, ist dabei das schlussendliche Ansinnen der Idee der Strukturierung der Arbeit mittels Determinanten. Dabei stellt eine solche Vorgehensweise in ihrem Bestreben zur Klärung der – wie bereits mehrfach ausgeführt – Frage von Sinnhaftigkeit/Wirkungsmächtigkeit und Legitimation einer Bodenmehrwertbesteuerung (siehe vorangehende Kapitel) eine wirksame Methode zur Bildung eines Gesamtfazits zum Forschungsgegenstand (Kapitel 9) dar. Weiters können damit etwa in einzelnen Determinanten begründete Schwachstellen einzelner Argumentationen pro oder auch contra Einführung/Ausweitung einer Besteuerung auf Bodenwertzuwächse aufgezeigt werden, was wiederum die grundsätzliche Möglichkeit zur Adaption bzw. Modifikation einzelner Forderungen eröffnet.

## 2 Die Bodenpolitik als Interessenskonflikt (*Determinante I*)

### 2.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz

Wie im Rahmen der Ausführungen zu den wesentlichen Determinanten des Forschungsthemas angeführt, stellt eine Beschäftigung mit der Bedeutung und der Dimension von theoretischen und praktischen Interessenskonflikten im Zuge bodenpolitischer Grundsatzdebatten auch einen der Grundpfeiler für ein interdisziplinäres Verständnis und die sachgerechte Behandlung der Frage nach der Sinnhaftigkeit und Legitimation einer Bodenwertzuwachsbesteuerung dar. Bedingt durch die aufgrund der jeweiligen Vertretung unterschiedlicher raumtheoretischer/raumplanerischer (Raumfrage), ökologischer (Umweltfrage), (sozio-)ökonomischer (Verteilungsfrage), oder auch eigentumsrechtlicher Sichtweisen (Rechtsfrage) sowie unterschiedlicher allgemeiner politischer Positionen (Politische Frage) entstehenden Spannungsverhältnisse, ist demgemäß auch die Steuerdebatte um Einführung/Ausweitung von Bodenwertzuwächsen zu verstehen. Folglich scheint es auch für die gegenständliche Arbeit zentral, einen näheren Blick auf jene genannten Spannungsverhältnisse im Rahmen der Diskussion zu werfen. Ziel dabei ist es, das Thema über einen nur raumtheoretischen Zugang hinweg aus jeweils unterschiedlicher Perspektive (Praxistauglichkeit durch Interdisziplinarität – siehe *Kapitel 1.2*) betrachten zu können, was in einer Steuerdebatte – v.a. hinsichtlich der Frage nach dem Zustandekommen einer Steuer und der dabei bestehenden Nutzen- und Verträglichkeitsfragen – zentral scheint. Nur anhand eines solchen multiperspektivischen Zuganges kann letztlich auch verstanden werden, weshalb etwa bestimmte Forderungen die aus *einer* Perspektive als logisch und wichtig erscheinen, oft auch nach Jahrzehnten nicht umgesetzt sind. In solchen Fällen – wie es sich etwa bei der umfassend(!) seit 1950 diskutierten Frage<sup>9</sup> nach Einführung einer Bodenmehrwertbesteuerung zeigt – sollte daher auch nicht sofort von einem objektiven Mangel durch die alleinige Nichtbefolgung bestimmter Empfehlungen ausgegangen werden, sondern zunächst nur von einem starken Interessenskonflikt im Rahmen der Spannungsfelder (siehe *Kapitel 2.4*), wobei unter Gewichtung der jeweiligen Argumente folglich eine Abklärung zugeführt werden muss. Erst nach einer solchen Abwägung einzelner, sachlicher Argumente, kann ein Fazit über das Vorliegen eines Mangels im Sinne der gesellschaftlichen Verträglichkeit bzw. Unverträglichkeit als eine Legitimation gesprochen werden.

---

<sup>9</sup> HUBER, M.P. (1995): Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 675, Berlin, S. 15.

## 2.2 Boden und Bodenpolitik

Aus Gründen der besseren Verständlichkeit der Ursache bzw. immanenten Bedingtheit von Spannungsfeldern in der Bodenpolitik, soll hiermit im Rahmen eines Unterkapitels zur grundsätzlichen Definition von Boden und Bodenpolitik den ausführlicheren Betrachtungen zur Rolle und Funktion staatlicher Bodenpolitik im Sinne einer aktiven Bodenpolitik (*Kapitel 3.2 bzw. Determinante III*) vorgegriffen werden. Der Grund, warum die ausführlichere Betrachtung der Rolle staatlicher Bodenpolitik erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, hängt mit dem hierzu nötigen Wissen um einerseits eben jene im Rahmen des vorliegenden Kapitels behandelten grundsätzlichen Spannungsfelder und andererseits mit den Kenntnissen um die Ökonomische Bodentheorie (*Kapitel 5, Determinante IV*) zusammen.

Bevor wir uns nun also im nächsten Unterkapitel den eigentlichen Spannungsfeldern in der Bodenpolitik zuwenden, wollen wir uns zunächst mit einigen in Bezug auf die Systemimmanenz dieser Spannungsfelder sehr aussagekräftigen begrifflichen und semantischen Definitions- und Abgrenzungsversuchen unter Einbezug fachlich relevanter Literatur näher befassen.

Zunächst sei in diesem Zusammenhang daher auf die Definitions-, Wesens- und Kategorisierungsmerkmale der Begriffe **(1) Boden**, **(2) Bodenfrage** und **(3) (aktive) Bodenpolitik** verwiesen.

### 2.2.1 Bodendefinitionen -und Kategorisierungen

Als ein ursprünglich aus einem mittelalterlichen Sammelbegriff für städtische und agrarische Liegenschaften stammender Begriff<sup>10</sup>, versteht sich **(1) „Boden“** als ein Begriff der vielen naturgegebenen (ökologische Betrachtungsweise) und auch menschlich/gesellschaftlich besetzten (politische, ökonomische und juristische Betrachtungsweise) Funktionen. Kann man ihn auf der einen Seite in seiner biologischen, physikalischen und chemischen Beschaffenheit als Lebensraum sowie als Speicher- und Filtermedium betrachten (naturwissenschaftlicher Zugang), so kann man ihn auf der anderen Seite in seiner politischen und/oder ökonomischen Funktion für den Menschen, etwa als ein nicht vermehrbares und immobiles Gut, als ein Mittel zur Ressourcengewinnung und territorialen Machtentfaltung, als einen Produktionsfaktor, als ein Mittel zur Daseinsvorsorge<sup>11</sup>, als einen rechtsgegenständlichen und hierbei sowohl im Verfassungs-, als auch im

---

<sup>10</sup> SCHÖPP, W.E. (2014): 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. Masterarbeit an der Universität Wien, S. 16.

<sup>11</sup> Vgl. SCHÖPP, W.E. (2014), S. 17.



Zivilrecht im Sinne eines Rechts auf Eigentum verankerten Komplex von Rechten und Pflichten und ferner auch als Kapitalanlage- und Spekulationsobjekt betrachten<sup>12</sup>. Eine auf dieser Multidimensionalität von Boden basierende und sehr ähnliche Kategorisierung schlägt etwa auch der auf Bodenrecht/land policy spezialisierte Jurist Benjamin DAVY vor, indem er den Begriff Boden in vier Kategorien, nämlich Boden im planerischen, zivilrechtlichen, wirtschaftlichen sowie ökologischen Sinn unterteilt<sup>13</sup>. Dabei geht es im planerischen Sinn um die Planung von Art und Maß der künftigen Soll-Nutzung, im zivilrechtlichen Sinn um „den *Inbegriff privaten Bodeneigentums, dessen Inhalt und Schranken durch die städtebaurechtliche Planung bestimmt werden soll*“<sup>14</sup>, im wirtschaftlichen Sinn um die Handhabung des Bodens als handelbare Ware, deren Wert entlang von planerischen und rechtlichen Ist-Parametern (Nutzungsmaß, Bebauung, etc.) bestimmt werden kann<sup>15</sup> sowie im ökologischen Sinn um die Funktionen von Boden im Rahmen natürlicher Prozesse und deren Bedeutung für die Bodenbewirtschaftung<sup>16</sup>.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit, welche die Frage der Sinnhaftigkeit und Legitimation einer Steuer auf Bodenmehrwerte behandelt, wird v.a. die planerische, (zivil-)rechtliche und wirtschaftliche bzw. – um eine bodenpolitisch ebenso sehr thematisierte Verteilungsfrage erweitert gesehen – sozioökonomische Dimension in Beziehung zueinander näher behandelt.

Interessensgegensätze im Rahmen der Bodenpolitik und seiner Akteure sowie damit auch im Rahmen des behandelten Forschungsgegenstandes, zeigen sich letzten Endes v.a. im Wechselspiel dieser drei genannten Kategorien. Die ökologische Funktion von Boden wird hingegen nur unter Anklang planerischer Überlegungen (z.B. (Gegen-)Finanzierung von auch ökologisch relevanten Maßnahmen durch steuerliche Zweckwidmung etc.) eine Rolle spielen.

Es an dieser Stelle jedoch auch im Sinne der Erläuterungen in *Kapitel 2.1* bzw. *2.3* angemerkt, dass v.a. das von Davy's Arbeiten auf Basis eines bestimmten Rechtsverständnisses definierte Verständnis von Boden als ein durch seine gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionen bedingtes und einer öffentlichen Nutzbarkeit zuzuführendes quasi Allgemeingut, keine Einheitsmeinung über das rechtliche Wesen von Grund und Boden hinsichtlich der Eigentums- und Verfügungsrechte abbildet, sondern sich hierbei vielmehr ein grundsätzlicher Urkonflikt durch den Gegensatz (öffentliche) Nutzung/Nutzbarkeit vs. Eigentum offenbart, der auch die vorliegende

---

<sup>12</sup> Vgl. SCHÖPP, W.E. (2014), S. 17 f.

<sup>13</sup> DAVY, B. (2004): Flächenland im BauGB. In: FuB 4/2004, S. 57-64, S. 61-63.

<sup>14</sup> DAVY, B. (2004), S. 62.

<sup>15</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 244.

<sup>16</sup> Ebd.

Arbeit bzw. die dabei beforschte Steuerdebatte umrahmt. Sehr wohl aber stellt die Vorstellung von Boden als ein im Sinne einer normativ-positiven gesellschaftlichen Entwicklung notwendigerweise öffentlich zu verwaltendes/planendes Gemeinschaftsgut, das Paradigma für die so genannte *Bodenfrage* (*Kapitel 2.2.2*) einerseits und das daraus resultierende Konzept der sogenannten *aktiven Bodenpolitik* (siehe *Kapitel 3.2*) andererseits dar.

### 2.2.2 Von der Bodenfrage zur Bodenpolitik

Da sich das ganze *Kapitel 2* primär der Darstellung der bodenpolitischen Interessenskonflikte widmet, wird sich dieses Unterkapitel dem Begriff der *Bodenpolitik* vorwiegend nur in einem allgemeinen Sinn, mit Fokus auf die inhärenten Gegensätze widmen, während das aus dem Selbstverständnis der Bodenpolitik resultierende raumplanerische Konzept der *aktiven Bodenpolitik* aus Gründen der Möglichkeit einer besseren Kontextualisierung mit dem Forschungsgegenstand erst im Rahmen von *Kapitel 3.2* zu den Problem- und Handlungsfeldern staatlicher Bodenpolitik näher ausgeführt wird.

Abgeleitet aus dem planerischen und zivilrechtlichen Bodenverständnis<sup>17</sup> nach DAVY und dessen kollektivierenden Ansprüchen (siehe *Kapitel 2.2.1*), ergibt sich somit die auch für die vorliegende Arbeit sehr zentrale sogenannte **(2) Bodenfrage** als ein begründender Faktor für die Bodenpolitik eines Staates/Landes/Stadt/Gemeinde. DAVY meint hierzu etwa, dass es im Rahmen der Bodenfrage v.a. auch darum ginge, wer den Boden zu welchen Bedingungen nutzen bzw. davon profitieren dürfe, was nun also einen starken Verteilungsaspekt zum Vorschein bringt<sup>18</sup>.

Dieser Verteilungsaspekt stellt sich vorweg gesagt auch im Zuge der Frage der Besteuerung von Bodenmehrwerten als sehr zentral dar, wie auch diverse makroökonomische Arbeiten zeigen<sup>19</sup>.

Einen anderen, ähnlichen Versuch die Bodenfrage inhaltlich bzw. paradigmatisch zu definieren, liefert etwa der Raumplaner Erich WEIß: „*Die Frage, wie Grund und Boden im umfassenden Sinne für die verschiedenartigsten privaten und öffentlichen Nutzungsansprüche, die zur geordneten Entwicklung unseres Landes mit seinen vielgestaltigen Siedlungsbereichen als Weiler, Dorf oder Stadt, mit seinen vielfältigen Freiflächenfunktionen für den Bodenschutz, Wasserschutz, Naturschutz, die Landschaftspflege, für Freizeit und Erholung der Menschen u.v.a.m. sowie für die unterschiedlichsten Infrastrukturanforderungen notwendig sind, zu angemessenen*

---

<sup>17</sup> Vgl. HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 244.

<sup>18</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 245.

<sup>19</sup> Vgl. etwa HOLLSTEIN H. (1977): Die abgabenrechtliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses als Mittel staatlicher Bodenpolitik. Eine Untersuchung über Motive und Zielsetzungen, Gestaltung und Wirkung einer derartigen Maßnahme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Wien.

*Bedingungen, insbesondere nach Raum, Umfang, Zeit und Wert verfügbar zu machen ist, wird als allgemeine Bodenfrage, einem offensichtlich seit längerer Zeit aktuellen, bedeutsamen Problem unserer gesellschaftspolitischen Entwicklungschancen, bezeichnet*“<sup>20</sup>.

Hervorzuheben ist – ähnlich wie schon bei der Bodenfunktions- bzw. Bodenfragedefinition von Davy (s.o.) – auch bei dieser Definition, dass die Frage von Verfügung und Nutzungsrecht von Flächen einer unter einem öffentlichen Primat zu gestaltenden und auf gesellschaftspolitische Entwicklungen Rücksicht nehmenden Ordnung zugewiesen wird. Diese öffentliche Ordnung stellt die Bodenpolitik bzw. ihr planerisches Organ die Raumordnung/Raumplanung<sup>21</sup> dar.

Dabei lässt sich die zugrundeliegende Bodenfrage im Allgemeinen als ein stark vielschichtiges, interdisziplinäres Phänomen betrachten, welches sich nicht durch Fokussierung auf bloß einen fachlichen Zugang/Disziplin lösen lässt<sup>22</sup>. Besonders aus letzterem Aspekt heraus, lässt sich auch der Anspruch dieser Arbeit verstehen, die gegenständliche bodenpolitische Frage einer Besteuerung von Bodenmehrwerten auch entsprechend interdisziplinär (siehe *Kapitel 1.2*) zu behandeln.

Die aus der Bodenfrage wie bereits angemerkt resultierende **(3) Bodenpolitik** selbst, lässt sich nun neben der Definition als Folge der Bodenfrage und Grundlage zur öffentlichen Ordnung von Bodenressourcen (s.o.) konkreter beispielsweise als alle „*staatlichen und kommunalen Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen*“<sup>23</sup> umfassend definieren, wobei hierbei der auch für die Forschungsfrage zentrale Verteilungsaspekt auch explizit benannt wird. Auch zeigt sich in der Definition erneut der starke interdisziplinäre Kontext der Bodenpolitik. Andere Raumplaner, wie etwa Daniel Wachter, gehen in ihrem Anspruch an die Verteilungsfunktion von Bodenpolitik sogar noch weiter und subsumieren unter den Begriff jegliche Maßnahmen, „*welche die Zuweisung des Bodens auf verschiedene Bodenverwendungszwecke und die Nutzungsweise regeln oder beeinflussen, sowie jene Maßnahmen, welche die sich im Zusammenhang mit der Bodennutzung ergebenden Einkommens- und Vermögensprobleme regeln*“<sup>24</sup>.

Zwischen der beschriebenen allgemeinen Bodenpolitik bzw. ihren Ansinnen und dem Konzept der sogenannten *aktiven Bodenpolitik*, stellen sich sowohl definitorisch, als auch inhaltlich einige

---

<sup>20</sup> WEIB, E. (1998): Die allgemeine Bodenfrage. In: VR 7 /1998. S. 321-335, S. 324-325.

<sup>21</sup> Vgl. HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 247.

<sup>22</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 244.

<sup>23</sup> DAVY, B. (2005): Bodenpolitik. In: Ritter [Hg.]: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl., S. 117-125, S. 117.

<sup>24</sup> WACHTER, D. (1990): Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik. In: DisP 124, S. 10-16, S. 10.

Unterschiede dar. Wie zu Eingang dieses Unterkapitels erwähnt, wird allerdings die aktive Bodenpolitik erst näher im Zuge der Erläuterungen zu den Problem- und Handlungsfeldern der Bodenpolitik als eine weitere Determinante (II) zum Verständnis des Forschungsgegenstandes zur Erklärung gelangen.

## 2.3 Die Problematik normativer bodenpolitischer Ansinnen

Spätestens mit den obig angeführten Darstellungen bzw. Definitionen, die im Thema Boden eine kausale Dimension mit der gesellschaftlichen Entwicklung sehen, kann man sich an dieser Stelle dieser gesellschaftspolitischen Dimension von Bodenpolitik zusehends auch bewusstwerden. Ebenso wird klar, dass mit diesem gesellschaftspolitischen Kontext daher auch unterschiedliche allgemeine, oder konkreter auch politische Weltbilder Einzug in die von normativen Vorstellungen geprägte Bodenpolitik eines Staates/Landes/Stadt/Gemeinde halten und *bestimmte* Ansichten/Empfehlungen im Rahmen einer aktuellen Bodenpolitik daher naturgemäß auch nicht immer als gänzlich objektiv bzw. „richtig“/„wahr“ und unpolitisch betrachtet werden können, ganz gleich welche Begründungen dahinterstehen mögen (siehe hierzu auch die *Politische Frage, Kapitel 2.4*). Viele Forderungen und Empfehlungen – so etwa auch im Falle der Besteuerungsfrage von Bodenmehrwerten – stellen sich oftmals vielmehr als repräsentativ dar, nämlich repräsentativ für die ihr zugrundeliegenden Überzeugungen und Normative. Diese in der Realität durchaus nicht unproblematische, aber oftmals unbewusste Dimension, zeigt sich beispielsweise bei den schon im Rahmen der Definition von Boden und Bodenpolitik (*Kapitel 2.1*) mehrfach angeführten Arbeiten des auf Bodenrecht spezialisierten, jedoch sicherlich fachlich sehr versierten, Benjamin Davy, wenn er etwa in Bezug auf die Effizienz in der Bodennutzung meint: „*Sobald die Nutzung des Bodens als ineffizient empfunden wird, sollte nicht nur nach verschärften staatlichen Interventionen gesucht werden, sondern auch nach einer Veränderung der Eigentumsanordnung*“<sup>25</sup> In den darin enthaltenen Zuschreibungen bzw. Wertungen, Empfindungen von Ineffizienz und der Forderung nach staatlichen Interventionen ins (Boden-)Eigentum verschwimmen aus meiner Sicht die Grenzen aus Raumnormativen (siehe Raumfrage *Kapitel 2.4*) und (eigentums-)rechtlichen Fragen auf eine nicht unproblematische Art und Weise, zumal diese eigentlich getrennt voneinander betrachtet werden müssten. Es sei dies hiermit jedoch nur als ein Beispiel ohne näheres darstellendes oder gar diskreditierendes Anliegen in Bezug auf den Autor genannt.

---

<sup>25</sup> DAVY, B. (2006): Innovationspotenziale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Wissenschaftliche Studien im Auftrag erstellt für die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, Dortmund, S. 8.

Ein weiteres sehr ähnliches Beispiel findet sich etwa im Rahmen einer Masterarbeit an der Uni Wien, worin es in Bezug auf die dieser Arbeit gegenständlichen (planungsbedingten) Bodenmehrwerte heißt: *„Da es sich bei den entstandenen Mehrwerten durch den planerischen Verwaltungsakt um eine private „Rente“ für die Grundstückseigentümer/innen, ohne ihr aktives Zutun, handelt, sollten diese Gewinne zumindest in Teilen sozialisiert und dem Gemeinwohl zugetragen werden“*<sup>26</sup>. Auch hier zeigt sich durch die enthaltenen Zuschreibungen bzw. Wertungen, z.B. „aktives Zutun“ und der Forderung nach Entkoppelung von Gewinnen von (Boden-)Eigentum ein durchaus problematisches Verschwimmen verteilungspolitischer und rechtlicher Fragen.

Man könnte an dieser Stelle sicherlich auch noch andere Zitate aus gängiger Fachliteratur bzw. bodenpolitischen Forderungen und Empfehlungen anführen, was im Rahmen der Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Argumenten zur Steuerdebatten zum Ende der Arbeit teilweise auch noch passieren wird. Stattdessen sei an dieser Stelle jedoch auf das folgende *Kapitel 2.4* und die darin anhand von Grundfragen/Anliegen und Akteur/innen konkretisierten Spannungsfelder verwiesen, wobei auch die normative Dimension und die daraus entstehende Problematik nochmals näher erläutert werden wird. Aus der Problematik dieser normgebenden Gesichtspunkte der Bodenpolitik heraus, scheint es aus meiner Warte umso wichtiger, konkrete Argumente einer bodenpolitischen Forderung oder Empfehlung jeweils separat in Augenschein zu nehmen und auf ihre Stichhaltigkeit, Funktionabilität und Legitimation hin abzutasten. Genau diesen sachorientierten Anspruch setzt die vorliegende Arbeit auch an den behandelten Forschungsgegenstand der Bodenmehrwertsteuerdebatte.

## **2.4 Dimensionen bodenpolitischer Spannungsfelder**

Aus den Erklärungen über die Relevanz und Dimension von Interessenskonflikten als eine zentrale Determinante in vielen bodenpolitischen (Raum-)Fragen sowie den hierbei wirkenden unterschiedlichen Verständnissen über das Soll und Ist von Bodenpolitik und der ihr zugrundeliegenden Bodenfrage, lassen sich die interessensbedingten Spannungsfelder der Bodenpolitik ermes- sen. Diese auch für den Forschungsgegenstand dieser Arbeit gültigen Spannungsfelder ergeben sich – der bereits genannten starken Vielschichtigkeit und Interdisziplinarität der Bodenfrage wegen – letztlich aus einer Vielzahl an wissenschaftlichen Disziplinen (Raumwissenschaften,

---

<sup>26</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 66.

Rechtswissenschaften, (Sozio-)Ökonomie, Umweltwissenschaften uvm.) und lassen sich beispielsweise in zwei *Dimensionen* – **(1) Grundfragen/Anliegen** und **(2) Akteure**<sup>27</sup> – einteilen.

### **(1) Grundfragen/Anliegen**

#### Raumfrage

Allen Dingen einend voran, steht im Zuge bodenpolitischer oder raumplanerischer Fragestellungen und Forderungen naturgemäß die Frage nach dem Grad an Effizienz in der Nutzung eines Raumes, wobei einige, wie etwa der deutsche Stadtsoziologe Florian Schmidt, sogar einfordern: Das „*Prinzip der Nutzung über das Eigentums stellen*“<sup>28</sup> (siehe Eigentums-bzw. Rechtsfrage). Dabei kann sich die Vorstellung von Effizienz – als normatives Setting – beispielsweise auf eine möglichst hohe flächenbezogene Nutzungsdichte (z.B. in der Bebauung), ein Kosten-Ertrag-Szenario („Auslastung“) oder auch die gesellschaftlich/gemeinschaftlich bedingten Notwendigkeit einer möglichst gleichen Verteilung von (Raum-)Ressourcen auf alle potenziellen Nutzer/innen beziehen („Nutzungsgerechtigkeit“). Letztere Position korreliert mit der weiter unten noch näher ausgeführten Verteilungsfrage. Auch die Raumplanung selbst sieht sich demgemäß in der Verantwortung „*einen haushälterischen Umgang mit Boden und eine geordnete Besiedelung des Landes zur ermöglichen*“<sup>29</sup>, weswegen zu den Hauptaufgaben der Raumordnung auch die Verhinderung des Raumphänomens der Zersiedelung sowie die Verhinderung des Verlustes von Kultur- und Grünland aufgrund von Flächenversiegelung gehört<sup>30</sup> (siehe Umweltfrage).

In einer Empfehlung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) aus dem Jahre 2017, werden entsprechend als allgemeine Ziele etwa die Förderung von *Flächensparen* und die Verhinderung von *Flächenverbrauch*<sup>31</sup> (siehe normatives Setting/Anspruch) oder auch die Verhinderung des Verlusts „*ökologisch und landschaftlich wertvoller Flächen*“<sup>32</sup> angegeben. Konkreter Ziele wären beispielsweise in Bezug auf die Verhinderung von Zersiedelung kompakte Siedlungsflächen und eine hohe Siedlungsdichte<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> gemäß eigener Einteilung bzw. siehe *Kapitel 2.1*.

<sup>28</sup> DEUTSCHLANDFUNK KULTUR (2013): Länderreport/Archiv. „Prinzip der Nutzung über das des Eigentums stellen“. Beitrag vom 17.05.2013, abgerufen am 15.06.2018, unter: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/prinzip-der-nutzung-ueber-das-des-eigentums-stellen.1001.de.html?dram:article\\_id=250423](http://www.deutschlandfunkkultur.de/prinzip-der-nutzung-ueber-das-des-eigentums-stellen.1001.de.html?dram:article_id=250423).

<sup>29</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 248.

<sup>30</sup> Vgl. Ebd.

<sup>31</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele, Wien, S. 7.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017), S. 9.

### Umweltfrage

Die Frage nach der ökologischen Verträglichkeit von bodenpolitischen Ist- und Sollzuständen steht in unmittelbarer Verbindung mit der Raumfrage im Sinne ihrer Ziele des Erhalts von ökologisch wichtigen Flächen (s.o.). Dabei ist die Umweltfrage wohl das eigentliche Begründungsparadigma der Bodenpolitik und Raumplanung in Bezug auf die Idee der Regulation bodenbezogener Zustände und Entwicklungen wie etwa die auch im Rahmen dieser Arbeit sehr zentralen „unerwünschten“ Phänomene der Zersiedelung, und Baulandhortung/Bodenspekulation. Im Gegensatz zu den anderen Grundanliegen/Grundfragen des Raumes, der Verteilung und des Rechts, ist die Existenz bestimmter Normative in der Umweltfrage – im Sinne von eher wünschenswerte vs. eher nicht wünschenswerte Zustände/Ziele – sicherlich objektiver zu ermessen. So lässt sich bekanntlich beispielsweise eine zu hohe Flächenversiegelung in direkte Verbindung mit Hochwasserereignissen setzen, oder auch das Verschwinden von Naturfläche mit dem Verschwinden von auch für den Menschen wichtigen Tier- und Pflanzenarten. Die Umweltfrage genießt aus diesem Grunde naturgemäß auch eine gewisse unabhängige Reliabilität und Validität im Kontext ihrer Anliegen.

### Verteilungsfrage

In Bezug auf die im Zuge der bereits ausgeführten Raumfrage erwähnte Nutzungsgerechtigkeit, stellt sich demgemäß auch weiter die Frage einer hierfür mitunter nötigen Verteilung von Raum- bzw. Bodenressourcen und der Möglichkeit oder gar Notwendigkeit der Einflussnahme auf die dabei wirkenden zentralen (Markt-)Mechanismen zur Bildung des Bodenwertes (siehe hierzu *Kapitel 5, Determinante IV*).

Dabei erscheint auch deutlich die Relevanz dieser Grundfrage für die Besteuerungsdebatte von (planungsbedingten) Bodenmehrwerten und damit für den Forschungsgegenstand dieser Arbeit. Die Vorstellung von Nutzungs- und Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf Boden bzw. Bodenerträge, geht dabei bereits auf den Physiokratismus des 18. und 19. Jh. zurück und ging – und auch hier zeigt sich wieder die deutliche Relevanz der Grundfragen für den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit – von Beginn an auch eng mit dem Instrument der Besteuerung von allgemeinen Bodenwertsteigerungen einher<sup>34</sup>. V.a. im Zuge der sogenannten Bodenreformbewegung gegen

---

<sup>34</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 96. bzw. HOLLSTEIN H. (1977): Die abgabenrechtliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses als Mittel staatlicher Bodenpolitik. Eine Untersuchung über Motive und Zielsetzungen, Gestaltung und

Ende des 19. Jh., zu welcher etwa die deutschen Bodenreformer Michael Flürsheim oder auch Adolf Wagner als Vertreter des Staatssozialismus gehörten, wurde die Verteilungsfrage vermehrt auch auf Grund und Boden bezogen. Wagner etwa definierte den Begriff des an späterer Stelle dieser Arbeit noch näher thematisierten Bodenwertes entlang des ihm innenliegenden und auf staatliche Planungen zurückgehenden „Meliorationswert“ (=Besserwert bzw. Mehrwert) und trat für eine Besteuerung von selbigem zu Zwecke einer Verteilung der nicht durch das eigene Zutun erlangten Gewinne seitens der Grundstückseigentümer/innen ein<sup>35</sup>.

Die Begründung der Idee der Notwendigkeit einer Verteilungsfunktion der Bodenpolitik eines Staates/Landes/Stadt/Gemeinde, stellt sich nun jedoch als eine sehr stark von gesellschaftlichen Entwicklungsnormativen geprägte Situation dar. Aus diesem Grunde stellt die Verteilungsfrage sicher eine der normativsten Grundfragen/Grundanliegen dar, was auch auf eine enge Verwobenheit des Themas mit einer bestimmten (politischen) Weltanschauung und einer bestimmten Rechtsauffassung zurückzuführen ist.

Diese immanente Verwobenheit zeigt sich etwa sehr deutlich bei Ansichten wie beispielsweise „[...] weil durch die Eigentumsrechte zum Teil gravierend ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilungen resultieren“<sup>36</sup>, wobei sich im Rahmen dieser Ausführung der problematische Begriff der Gerechtigkeit einmengt sowie die Frage von individuellem Bodeneigentum in direkte Abhängigkeit zu einer gesellschaftlichen Entwicklung gestellt wird, was sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht ebenso als entsprechend problematisch herausstellt (siehe hierzu *Kapitel 2.3*).

### Rechtsfrage

Wie bereits in den Erläuterungen der anderen Grundfragen/Grundanliegen angedeutet, ist die Frage des Rechts in Bezug auf Boden(-eigentum) und seine Nutzungsspezifika ein elementarer Bestandteil im Verständnis von Spannungsfeldern und Interessenskonflikten der Bodenpolitik und vielmehr noch Ausdruck der Fragen nach Raum(-nutzung), Verteilung, Umwelt und Politik im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates. Gerade in Be-

---

Wirkung einer derartigen Maßnahme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Wien, S. 97.

<sup>35</sup> HOLLSTEIN H. (1977): Die abgabenrechtliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses als Mittel staatlicher Bodenpolitik. Eine Untersuchung über Motive und Zielsetzungen, Gestaltung und Wirkung einer derartigen Maßnahme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Wien, S. 101 f.

<sup>36</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 36.



zug auf die Verteilungsfrage, kommt es dabei auch zu teils nicht gänzlich unproblematischen Ansprüchen (siehe weiter oben). Als besonders heikel bei der Rechtsfrage scheint die Tatsache, dass diese Normative auch Einzug in die Definitionen und Ansprüche der Bodenpolitik per se findet (siehe *Kapitel 2.2*), weswegen sie als grundsatzlegend erachtet werden kann. Da die Rechtsfrage in Bezug auf Boden(-eigentum) auch für die Besteuerungsfrage von (planungsbedingten) Bodenmehrwerten gemäß den steuerlichen Ist- und möglichen Sollzuständen wichtig ist (siehe auch die Zielformulierung einer ganzheitlichen Betrachtungsweise des Forschungsgegenstandes) widmet sich die Arbeit dieser daher auch im Rahmen eines eigenen Kapitels als Determinante VI.

### Politische Frage

Als letzte Grundfrage im Rahmen von bodenpolitischen Spannungsfeldern durch Interessensgegensätze, sei noch die politische Dimension angeführt, wobei unter nochmaligem Verweis auf die Frage der Verteilung darauf hingewiesen werden soll, dass allen Interessensgegensätzen und unterschiedlichen Verständnissen ein jeweils unterschiedliches allgemeines und spezifisches Weltbild voransteht, welches sich demzufolge normalerweise auch in einer unterschiedlichen Rechtsauffassung manifestiert. Wichtig ist nun zu erkennen, dass all die anhand der anderen Grundfragen/Anliegen aufgezeigten normativen Vorstellungen und Zielsetzungen letztlich in den entsprechenden Normativen und Vorstellungen unterschiedlicher allgemeiner und politischer Weltanschauungen wurzeln – von der kompletten Ablehnung staatlicher Bodenhoheit (politisch rechtes Spektrum) bis zur Forderung der Eliminierung von privatem Bodeneigentum (politisch linkes Spektrum)<sup>37</sup>. Auch muss einem daher bewusst sein, dass in dem Sinn weder Bodenpolitik noch Raumplanung in dem Sinn gänzlich politisch unabhängig gedacht werden können. Daher ist es wie schon mehrfach erwähnt aus meiner Sicht besonders wichtig, konkrete bodenpolitische Forderungen und Empfehlungen über diese normativen Parameter hinweg zu betrachten und vielmehr der theoretischen und evidenzbasierten Stichhaltigkeit der einzelnen Argumente nachzugehen.

---

<sup>37</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 247.

## **(2) Akteur/innen**

Zu den Akteur/innen der oben ausgeführten bodenpolitischen Grundfragen/Anliegen gehören primär die den jeweiligen raumtheoretischen/raumplanerischen, (sozio-)ökonomischen, ökologischen oder politischen Paradigmen und Interessen entsprechenden Vertretungs- und Trägerinstitutionen. In Bezug auf die allgemeine Bodenpolitik sind dies allen voran die Legislative eines Bundes oder von Bundesländern/Regionen und die in der Bildung von Gesetzen beteiligten politischen Akteur/innen (Ministerien, Parteien, Landtage, etc.) bzw. Beschlussorgane. Im Falle der Raumplanung als Teil der Bodenpolitik, sind die entsprechenden staatlichen (Bundesebene, Landesebene, Gemeindeebene) und nichtstaatlichen Institutionen und Träger mit jeweils gesetzlich verbindlichen und gesetzlich nicht verbindenden Befugnissen zu nennen.

In Österreich sind neben dem mit gesetzlichen Befugnissen ausgestatteten Umweltministerium und Umweltbundesamt (Bundesebene, sektorale Zuständigkeiten) v.a. die jeweiligen und ebenso mit rechtlichen Befugnissen auf Basis von Landesgesetzen ausgestatteten Ämter der Länder (primäre Planungshoheit der Länder) sowie auch die Gemeinden hierfür zuständig<sup>38</sup>. Aber auch nichtamtliche, jedoch dennoch staatliche Institutionen bzw. Organisationen wie etwa die bereits im Rahmen der Raumfrage ((1) siehe Grundfragen/Anliegen) genannte Österreichische Konferenz für Raumordnung (ÖROK), oder auch öffentliche Universitäten sind Teil im Rahmen der Planung und Ausarbeitung bodenpolitischer wirksamer Raumkonzepte. Des Weiteren existieren – v.a. auch in Hinblick auf die nicht direkt räumlichen Paradigmen der Verteilung und des (Eigentums- und Boden-) Rechts – auch eine Vielzahl an politisch unabhängigen sowie nicht unabhängigen Interessensvertretungen und Beratungsorganisationen, welche etwa von diversen NGOs, Verkehrsclubs, Berufsverbänden (z.B. Immobilienwirtschaft), Plattformen, Thinktanks und Vereinigungen über die Kammern (Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer) und die Sozialpartner reichen. Wichtig zu wissen ist, dass Studien, Reformvorschläge, Forderungen und Maßnahmenkataloge entsprechender Interessensvertretungen einen stark normativen und mitunter auch parteipolitischen Charakter aufweisen und zudem auch nicht gesetzlich bindend sind.

---

<sup>38</sup> Vgl. ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017): Raumordnung in Österreich, abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.oerok.gv.at/die-oerok/raumordnung-in-oesterreich.html>.

### **3 Problem- und Handlungsfelder der Bodenpolitik (Determinante II)**

#### **3.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz**

Die zweite definierte Determinante stellt nun – neben der im letzten Kapitel behandelten Dimension von bodenpolitischen Fragestellungen als ein Interessenskonflikt – wohl jenen die forschungsgeleitete Grundfrage nach der Sinnhaftigkeit, Funktionabilität und Legitimation einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwachsen/Bodenmehrwerten ursächlich und eigentlich begründenden Auslöser dar, wobei vorweg zwei zentrale Fragen im Raum stehen:

- (1) Auf welche konkreten Problemfelder im Zuge des Umganges mit der Ressource Boden kann sich eine staatliche Bodenpolitik bzw. Raumplanung, unter Bedachtnahme auf die teils normativen Dimensionen von Bodenpolitik dennoch einigen? (*Kapitel 3.3.*)
- (2) Welche Handlungsoptionen und Instrumente zur Verhinderung der als Problemfelder definierten Prozesse und Phänomene stehen grundsätzlich zur Verfügung? (*Kapitel 3.4.*)

Das vorliegende Kapitel/die Determinante II versteht sich somit nun als einen Versuch zur Festsetzung einer auf objektiven bzw. sachlichen Grundlagen beruhenden Verständigungsbasis/Konsens über vorliegende Problemfelder für staatliche Bodenpolitik und mögliche Indikationen. Die erwähnte Sachlichkeit der Grundlagen hierfür ergibt sich dabei v.a. aus einer voranzugehenden bewussten Auseinandersetzung mit den Interessensgegensätzen und den dabei wirkenden Normativen im Rahmen der Bodenpolitik, weshalb dies auch im Zuge von Determinante I bereits vollzogen wurde. Durch nichts anderes als den Versuch Sachlichkeit den Dingen voranzustellen scheint sich wissenschaftliche Forschung bzw. der Versuch anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse potenzielle Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen zu generieren letzten Endes zu legitimieren.

Vor einer solchen Abklärung von Problem- und Handlungsfeldern staatlicher Bodenpolitik, wird sich dieses Kapitel jedoch noch dem in *Kapitel 2* im Rahmen der Definition des Begriffs der Bodenpolitik angeführten Konzept der sogenannten aktiven Bodenpolitik, als eine erweiterte Definition allgemeiner Bodenpolitik mit konkreterem Aufgabenbereich, näher widmen (*Kapitel 3.2.*).

## 3.2 Das Konzept der aktiven Bodenpolitik

### 3.2.1 Aktive Bodenpolitik als normative Übereinkunft

Im Gegensatz zu begrifflichen und inhaltlichen Deutungen allgemeiner Bodenpolitik gemäß den Ausführungen in *Kapitel 2.2* versteht sich das Konzept der aktiven Bodenpolitik in ihrem Anspruch durchaus auch einem normativen Charakter verbunden. Dieser normative Charakter spiegelt sich dabei v.a. in der Zusammenführung allokativer (Nutzung) und distributiver (Verteilung) Funktionen wider. Konfliktfelder können da entstehen, wo sich beispielsweise die Nutzung auf Basis des Eigentumsrechts mit staatlichen Beschränkungen kreuzt, oder auch umgekehrt staatliche Planungen aufgrund des Eigentumsrechts der Boden- bzw. Grundstückeigentümer/innen eingeschränkt sind<sup>39</sup>. Aufgabe der aktiven Bodenpolitik ist es demnach die „*Inkohärenzen zwischen der Ebene der Bodennutzung und der -verteilung*“<sup>40</sup> zu beseitigen.

Auch im Sinne der zwei leitgebenden Fragen (siehe *Kapitel 3.1*) lässt sich das Konzept einer aktiven Bodenpolitik (*Kapitel 3.2*) daher auch als Versuch betrachten, auf Basis eines den unterschiedlichen Interessen durch allgemeingültige gesellschaftliche Konventionen und Übereinkünfte übergeordneten Leitbildes einen Konsens zu erwirken<sup>41</sup>. Was in Hinblick auf die Rechts- und Verteilungsfrage oftmals nicht immer einfach ist (siehe *Kapitel 2.4*), zeigt sich in Hinblick auf die Raumfrage bzw. konkreter die Umweltfrage grundsätzlich erfolgsversprechender.

Dies hat den Grund, da es in Bezug auf umweltpolitische Ansinnen mit direkter Auswirkung auf die Umwelt (z.B. Hochwasserereignisse aufgrund von zu hoher Flächenversiegelung, Luftverschmutzung aufgrund einer Zunahme des Verkehrs, etc.) und die Bevölkerung eines Landes, eines Gebietes, einer Stadt, etc. leichter fällt zu übergeordneten Übereinkünften über Problem- und Handlungsfelder auf Basis ersichtlicher Fakten und Auswirkungen zu gelangen (siehe Vorteile der Umweltfrage *Kapitel 4.2*).

---

<sup>39</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 246.

<sup>40</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 247.

<sup>41</sup> Ebd.

Zusammenfassend betrachtet, begründet sich das Konzept der aktiven Bodenpolitik z.B. nach HENGSTERMANN ET AL<sup>42</sup>. nun durch:

(1) Boden als ein immanenter Bestandteil von Politik

(2) Nutzung und Verteilung von Boden als Teil aktiver Bodenpolitik

*Ergänzung* hierzu: Allerdings tritt hierbei nun der konsensuale Charakter zu Tage, indem ein solcher Einbezug – zumindest im Idealfall – weder in einem politisch ganz linken (vollständige Nutzungs- und Verteilungshoheit), noch ganz rechten (vollständige Ablehnung staatlicher Verfügungsmacht über Boden) Spektrum betrachtet wird (siehe Politische Frage Kapitel 4.2) bzw. werden sollte, woraus sich eben die weiter oben beschriebene Diskrepanz bzw. „*Inkohärenzen zwischen der Ebene der Bodennutzung und der -verteilung*“<sup>43</sup> letztlich ergibt.

(3) dass unbedingt auch ein Umsetzungscharakter zum Zwecke der Angleichung der Rechte von Nutzung und Verteilung eingeschlossen ist

### 3.2.2 Ziele aktiver Bodenpolitik in Österreich

Auf Basis des Zustandekommens obig angeführter konsensualler normativer Übereinkünfte ob der Ziel-, Problem- und Handlungsfelder einer Bodenpolitik, ergeben sich folglich auch allgemeine und konkretere Zielformulierungen im Sinne eines Leitbildes.

Dieses Leitbild avisiert demnach die Einflussnahme auf die (positive) Entwicklung eines bestimmten Raumes und lässt sich – geltend etwa für Bodenpolitik in Österreich bzw. ihr allokativen Umsetzungsinstrument der Raumplanung/Raumordnung<sup>44</sup> – z.B. wie folgt definieren.

(Definition nach dem gesetzlich jedoch nicht bindenden Leitbild der Österreichischen Konferenz für Raumordnung [ÖROK], dem ÖREK (Österreichisches Raumentwicklungskonzept [2011-2021]):

---

<sup>42</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 246.

<sup>43</sup> HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 247.

<sup>44</sup> Wie bereits an anderer Stelle dieser Arbeit erwähnt, weisen Bodenpolitik und Raumplanung/Raumordnung zwar viele begriffliche und inhaltliche Überschneidungen auf, sind aber in ihrem Anspruch dennoch voneinander insofern zu trennen, als dass Raumplanung/Raumordnung quasi den allokativen Teil (Bestimmung von Art und Ausmaß an Bodennutzung) der Bodenpolitik umfasst – vgl. HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 247.

(1) Verhinderung einer nicht nachhaltigen oder ineffizienten räumlichen Entwicklung („Flächensparen“)<sup>45</sup>

- Mobilisierung von Baulandreserven
- Minimierung der Bodenversiegelung
- Verhinderung von Zersiedelungen
- Förderung ressourcenschonender Nutzung von Boden
- Senkung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsentwicklung
- Sicherung hochwertiger Böden für Ernährung und Biodiversität
- Erhaltung der Lebenswerten Kulturlandschaft
- Erhaltung bzw. Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen
- Ausrichtung der Baulandausweisungen an bestehende Infrastrukturen und gut ausgestattete Siedlungsbereiche
- Mobilisierung von Baulandreserven
- Förderung von „Flächenrecycling“ und Nachnutzung von Flächen
- Verhinderung von Leerständen

(2) Verhinderung einer Entmischung des Wohnens, Arbeitens und der Freizeitgestaltung, die zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen führt<sup>46</sup>

(3) Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, räumlicher Solidarität, sozialer Kohäsion, Nachhaltigkeit und Sparsamkeit<sup>47</sup>

(4) Sicherstellung infrastruktureller Versorgungsstrukturen (Gesundheit, Bildung & Kultur, Soziales, Mobilität, Politische Teilnahmemöglichkeiten etc.)<sup>48</sup>

(5) Förderung von polyzentrischen Versorgungsstrukturen<sup>49</sup>

(6) Schaffung von leistungsfähigen infrastrukturellen (Verkehrs-)Achsen<sup>50</sup>

(7) Orientierung am Gemeinwohl bei Wahrung der Eigentumsinteressen<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele, Wien, S. 14.

<sup>46</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011, Wien, abgerufen am 15.06.2018, unter: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u.\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/Dokumente\\_OEREK\\_2011/OEREK\\_2011\\_DE\\_Downloadversion.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_DE_Downloadversion.pdf), S. 14.

<sup>47</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011), S. 17 f.

<sup>48</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011), S. 18. f.

<sup>49</sup> Ebd.

<sup>50</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011), S. 19.

<sup>51</sup> ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011), S. 20.

### **3.3 Zentrale Problemfelder im Forschungskontext**

Mit Bezug zu der in den letzten beiden Kapiteln näher beschriebenen Notwendigkeit einer normativen Übereinkunft/eines Konsens über die zentralen Problemfelder (und Handlungsfelder) einer staatlichen (aktiven) Bodenpolitik sowie z.B. den für Österreich geltenden allgemeinen Zielformulierungen seitens der ÖROK, ergibt nunmehr die Frage nach der Adaption dieser Aspekte auf den Forschungsgegenstand der Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwachsen. Dabei lassen sich die grundsätzlichen Formulierungen der Befürworter/innen einer Einführung/Ausweitung einer Besteuerung anhand der auch in den Empfehlungen der ÖROK aufgelisteten gegenwärtigen Problemfelder im Umgang mit Grund und Boden erklären und zunächst durchaus nachvollziehen: Tatsächlich sind jene im Kontext einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenmehrwerten genannten Zielformulierungen – nämlich die Verhinderung von gesellschaftlich „unerwünschten“ raumwirksamen Phänomenen wie Zersiedelung, Baulandspekulation/Baulandhortung sowie der daraus resultierende Bodenpreisanstieg – auch Teil der durch die ÖROK benannten Aufgabenfelder einer konsensualen aktiven Bodenpolitik bzw. Raumordnung. Insofern soll nun eine Auflistung jener räumlichen Problemfelder erfolgen, welche jenen auf Basis einer normativen Übereinkunft zustande gekommenen Zielformulierungen inhärent sind und wie bereits erwähnt auch im Kontext des Forschungsgegenstandes der vorliegenden Arbeit stehen. Von anderen aber selbstverständlich auch allgemein/ auf Basis einer Übereinkunft anerkannten Problemfeldern – etwa aus dem Bereich des Umweltschutzes – wird daher im Rahmen dieses Kapitels bewusst abgesehen.

#### **3.3.1 Verknappung der Ressource Boden**

Unbestritten scheint wohl die Tatsache, dass die Ressource Boden begrenzt ist (siehe hierzu Bodendefinitionen in *Kapitel 2.2.1* sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf die Bodenpreisbildung in *Kapitel 5*).

Trotz des Versuchs anhand der prinzipiellen Möglichkeit durch z.B. Umwidmungen die Nutzungsart und das Nutzungsausmaß vorhandener Flächen entsprechend der jeweiligen Prioritäten (Schaffung von Wohnfläche, Schaffung/Ausweitung von Grün- und Erholungsraum, etc.) zu erhöhen, bleibt letztlich die Verfügbarkeit von Boden stets begrenzt. Dies zeigt sich v.a. dann, wenn aufgrund von Bevölkerungswachstum und/oder Zuzug auch der Bedarf nach Wohnraum steigt, was gegenwärtig insbesondere in den/um die Ballungszentren bekanntlich der Fall ist. Aus diesem Grunde kann die Verknappung von Grund und Boden sicherlich als eines der zentralen gegenwärtigen Problemfelder.

### 3.3.2 Zersiedelung

Ebenso wie bei der allgemeinen Verknappung der Ressource Boden, handelt es sich auch beim Phänomen der Zersiedelung sowohl um ein de facto objektiv feststellbares Problemfeld der Raumentwicklung eines Gebietes, als auch (daher) um ein im Rahmen der österreichischen Bodenpolitik sehr präsent Thema. Dabei lässt sich Zersiedelung nach SCHÖPP bzw. SIEDENTOP in fünffacher Weise definieren<sup>52</sup>:

- (1) Zersiedelung als Ausdruck von Dominanz von gering verdichteten Siedlungsformen
- (2) Zersiedelung als Dekonzentrationsprozess städtischer Funktionen
- (3) Zersiedelung als Umwandlungsprozess von einer auf ein Zentrum ausgerichteten kompakten Raumstruktur in eine unterbrochene bzw. zerstreute und auf mehrere Zentren ausgerichtete Raumstruktur
- (4) Zersiedelung als Flächennutzungsform mit gesellschaftlichen Auswirkungen
- (5) Zersiedelung als Widerspruch zu den Zielsetzungen der Raumplanung/Raumordnung eine kompakte Siedlungsstruktur zu fördern.

### 3.3.3 Bodenspekulation/Baulandhortung

Auch das Phänomen der Bodenspekulation im Rahmen von Baulandhortungen wird sowohl als ein Argument seitens der Befürworter/innen einer Bodenmehrwertsteuer ins Feld geführt, als auch als zu verhinderndes Phänomen seitens der Bodenpolitik und Raumplanung impliziert. Der Grund hierfür besteht in der Tatsache, dass im Zuge der Bodenpreisbildung der eigentliche Bodenwert im Rahmen eines Aufeinandertreffens großer Nachfrage und einem limitierten Bodenangebot weitgehend über den Verkehrswert hinaus verzerrt werden kann (siehe *Kapitel 5.3.1*). Dieser Prozess führt folglich zu einem künstlich verstärkten Anstieg der Bodenpreise, was in Widerspruch mit den Anliegen einer aktiven Bodenpolitik und Raumplanung hinsichtlich der Mobilisierung von Baulandreserven sowie der Erhaltung sozialer Kohäsion (siehe *Kapitel 3.2.2*) stehen kann. Die Ursachen der Bodenspekulation durch Baulandhortung sind dabei vielschichtig. Als eine der Hauptursachen zählen dabei die Aussicht auf einen hohen Wertegewinn durch die Bodenwertsteigerungen aufgrund von Bodenverknappung, welche sich jedoch dadurch der Logik entsprechend selbst zu einem Preistreiber entwickelt. Eine weitere nachvollziehbare Ursache liegt darin begründet, dass – va.in Zeiten eines niedrigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt – schlichtweg keine deckungsgleiche oder gar bessere alternative Geldanlageform existiert.

---

<sup>52</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 45 bzw. 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), Zürich, S. 23-35.



### 3.3.4 Bodenpreisanstieg

Wie weiter oben bereits angemerkt sind Bodenpreissteigerungen als Konsequenz der Verknappung des Bodenangebotes sowie auch als Resultat der in den Verknappungen bzw. den darin liegenden Aussichten auf hohe Wertgewinne begründeten Bodenspekulationen durch Baulandhortungen. Dass es sich bei v.a. überproportionalen – d.h. nicht mehr durch den Bodenwert zumindest nachvollziehbaren – Bodenpreisanstiegen tatsächlich um ein großes Problem handelt, ist unbestritten. Daher haben Bodenpreisanstiege als anerkanntes Problem auch zurecht ihren Platz im Rahmen einer konsensualen Bodenpolitik.

Dabei zählen zu den allgemeinen negativen Folgen solcher Bodenpreisanstiege nach MÜLLNER etwa<sup>53</sup>:

- (1) Die Behinderung einer rationellen und an sozialen Zielen orientierten staatlichen Planung
- (2) Eine Erschwernis des öffentlichen (und auch privaten) Wohnungsbaus
- (3) Hohe Bodenpreise als Kostenfaktor für Gewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft
- (4) Behinderung der Öffentlichen Hand bei der Errichtung von Infrastruktureinrichtungen
- (5) Behinderung der privaten Eigentumsbildung für den Großteil der Bevölkerung
- (6) Förderung einer einseitigen Vermögensverteilung in der Bevölkerung
- (7) Verschlechterung der urbanen Lebensqualität durch überproportionale Verdichtungen von Siedlungen und diversen Nutzungen aufgrund der hohen Bodenpreise
- (8) Negative Auswirkungen auf die Kaufkraft innerhalb einer Bevölkerung, durch höhere aufzuwendende Wohnkosten aufgrund von Umwälzungen höhere Bodenpreise

Über die genannten Punkte hinaus, wird im Falle eines großen Ausmaßes an Baulandhortung die Öffentliche Hand auch dazu genötigt immerzu neue Flächen als neues Bauland ausweisen zu müssen<sup>54</sup>. Zudem – und dies ist auch in Verbindung mit dem Erhalt sozialer Kohäsion zu sehen – kann eine Bodenpreiserhöhung im Extremfall zum Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen nicht nur von der Möglichkeit (wie in obiger Aufzählung erwähnt), sondern darüber hinaus in gewisser Weise auch vom verfassungsmäßig verankerten Recht auf Bodeneigentum führen.

---

<sup>53</sup> Aufzählung nach MÜLLNER, R. (1980), S. 18.

<sup>54</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 47.

### 3.4 Handlungsoptionen und Gestaltungsinstrumente

Nach einer Abklärung der aufgrund eines normativen Konsenses entstehenden Übereinkunft über die zentralen Problemfelder in der staatlichen Bodenpolitik bzw. in der Arbeit gegenständlichen Forschungsdebatte zur Einführung/Ausweitung einer Bodenmehrwertbesteuerung, ist nun auf die im Rahmen von *Kapitel 3.1* genannte zweite Grundsatzfrage einzugehen:

Welche Handlungsoptionen und Gestaltungsinstrumente stehen angesichts der erkannten Problemfelder nun prinzipiell zur Verfügung?

Zur Beantwortung dieser zentralen Frage wird sich das vorliegende Kapitel zum einen darum bemühen die grundsätzlich zu Verfügung stehenden gesetzlich und nicht gesetzlich legitimierten Instrumentarien anhand des Versuchs einer Kategorisierung näher zu beschreiben. Zum anderen scheint es im Zuge dessen auch sinnvoll ein konzeptuelles Beispiel einer Bündelung an möglichen solcher Maßnahmen vorzustellen, wobei hierbei das auch für die mögliche theoretische Basis einer Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte herangezogene Konzept der sogenannten Planungsgerechtigkeit kurz erläutert wird.

Die Ausgestaltung von Maßnahmen mit welchen versucht wird potenziell schädlichen Problemfeldern per definitionem entgegenzuwirken, kann sich nun auf eine Vielzahl an unterschiedlichsten Bereichen beziehen und umfasst dabei ein breites Spektrum an direkten und indirekten Instrumentarien auf unterschiedlicher Ebene (gemäß eigener Definition):

#### *(1) Gesetzlich nicht bindende, normgebende Ebene*

Hierzu zählen etwa die Ausarbeitung von theoretischen und praktischen Konzepten, Empfehlungen (wie z.B. jene der ÖROK), oder auch Werbekampagnen im öffentlichen Interesse uvm.

#### *(2) Gesetzlich bindende Ebene*

Zu den gesetzlich bindenden Maßnahmen und Instrumenten zählen einerseits Gesetze (z.B. Raumordnungsgesetze der Bundesländer mit klar benannten Instrumentarien) sowie damit verbunden auch Beschränkungen und Verbote in der Nutzung von Grund und Boden, etwa aufgrund von umwelt- oder verkehrspolitischen Anliegen u.a.

### (3) Sonderregelungsebene

Hierzu zählen beispielsweise begründete (Teil-)Enteignungen, örtlich definierte Zonen mit Bebauungszwang bei Ausweisung von Flächen in Bauland bzw. bei nachträglichem Erwerb von solchen, oder auch der Entzug von (Wohnbau-)Förderungen für nicht raumplankonforme Siedlungen.

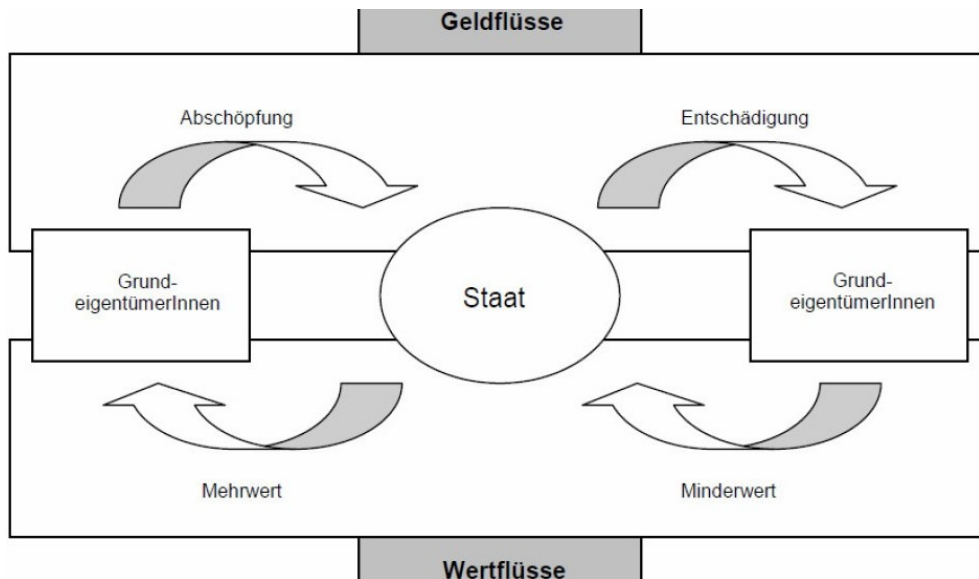
### (4) Fiskalpolitische Ebene

Die fiskalpolitische Ebene kann beispielsweise durch eine Umgestaltung bzw. Intensivierung der Besteuerung/Abschöpfung von Bodenwerten oder auch Bodenmehrwerten zum Zwecke eines damit gewünschten Lenkungseffektes auf die den Markt gestaltenden Individuen reichen. V.a. in diesem Instrument sehen nun auch die Befürworter/innen einer Bodenmehrwertbesteuerung ihre Forderung als legitim – d.h. theoretisch sowie rechtsstaatlich – begründet. Weiters kann eine Erhöhung der Infrastruktur und Aufschließungsabgaben angedacht werden.

Als konkretes Beispiel für eine Maßnahme aus dem Bereich der (1) gesetzlich nicht bindenden, normgebenden Instrumentarien, welches gerade in Anbetracht der Frage nach einer Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte als ein „Ausgleichsplan“ gerne ins argumentative Feld geführt wird, sei hiermit auf das Konzept der sogenannten *Planungsgerechtigkeit* verwiesen. So bezieht sich der Begriff der Planungsgerechtigkeit auf die Vorstellung der Notwendigkeit der Herstellung einer Gerechtigkeit im Falle von Wertgewinnen durch Grundstückseigentümer/innen im Zuge von Bodenaufwertungen durch Umwidmung in die Kategorie Bauland und der damit verbundenen Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten (zum genauen Ablauf der Entstehung von Mehrwerten siehe *Kapitel 4.2* bzw. *4.3*) ohne einen finanziellen oder sonstigen Beitrag hierzu. Zur Herstellung einer solchen Gerechtigkeit schlagen die Vertreter/innen des Modells eben jene im Rahmen der vorliegenden Arbeit thematisierte Besteuerung der durch die staatlichen Planungsakte entstehenden Bodenmehrwerte vor, nicht zuletzt, um auch die im Zuge der Neuausweisungen von Bauland entstehenden nicht unbeträchtlichen Kosten seitens der mit der infrastrukturellen Erschließung von neu ausgewiesenem Bauland beauftragten Gemeinden zumindest teilweise auszugleichen. Überdies sollen diese Ausgleichszahlungen (in Form der Besteuerung) gemäß dem Konzept auch verwendet werden, um die oftmals im Zuge von Teilenteignungen privater Grundstückseigentümer/innen entstehende Entschädigungskosten für den Staat vollständig, oder zumindest teilweise zu gegenfinanzieren<sup>55</sup> (siehe *Abbildung 1*).

---

<sup>55</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 59.



**Abbildung 1:** Schema von Typen der Planungsgerechtigkeit.

Quelle: SCHÖPP, W.E. (2014): 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. Masterarbeit an der Universität Wien S. 60.

Wie in *Abbildung 1* ersichtlich fußt das Konzept der Planungsgerechtigkeit auf einer Wechselseitigkeit von Wertzuflüssen (durch entstehende planungsbedingte Bodenmehrwerte) und Wertabflüssen (z.B. durch (Teil-)Enteignungen seitens des Staates, Grundstücksgrenzbereinigungen, etc.) zum Zwecke der Umsetzung bodenpolitischer Ziele. Im Konzept der Planungsgerechtigkeit vorgesehen ist dabei auch eine Zweckwidmung der mit dem Modell avisierten Besteuerung von Bodenmehrwerten, wobei sich die Zweckwidmung auf die damit umgesetzten Einkünfte bezieht, welche der Idee nach für Kosteninvestitionen der öffentlichen Hand in die Raumentwicklung anfallen. Dazu gehören beispielsweise Kreditzahlungen aus dem Kauf privater Grundstücke, Aufwendungen für die Revitalisierung von Grünflächen, uvm. Näheres zur Zweckwidmung im Zuge der Erklärungen zur Praxismodellanalyse in *Kapitel 7*.

## 4 Theorie des planungsbedingten Bodenwertzuwachses (*Determinante III*)

### 4.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz

Als eine weitere Determinante für ein ganzheitliches, interdisziplinäres Verständnis von Bedeutung, Dimension, Ist-Zustand und möglichen Soll-Zuständen des Forschungsgegenstandes – nämlich die Besteuerung von aus raumplanerischen Maßnahmen heraus entstehenden Wertzuwachsen bei Grund und Boden bzw. die damit in Zusammenhang stehenden Forderungen, Interessenskonflikte/Spannungsfelder und Problemfelder –, soll nun eine Darstellung der Theorie dessen dienen, was der Idee/Forderung einer solchen Besteuerung im Kern zugrunde liegt. Gemeint ist in diesem Kontext die im Rahmen der folgenden Unterkapitel behandelte Theorie des sogenannten planungsbedingten Bodenwertzuwachses.

Vorläufer einer Theorie zur Beschreibung entstehender Bodenmehrwerte aufgrund von staatlicher Raumplanung, finden sich wie an anderer Stelle der Arbeit bereits erwähnt schon im 18. und 19. Jh., etwa im Zuge der Herausbildung des modernen Staatsozialismus sowie in der (deutschen) Bodenreformbewegung, welche angesichts damaliger Bodenverknappung aufgrund des starken Bevölkerungswachstums schon damals eine Besteuerung von sich durch staatliche Planung ergebenden Bodenmehrwerten im Rahmen einer umfassenden Verteilungsdebatte forderten<sup>56</sup> (siehe *Kapitel 2.4*). Eine vermehrte Wiederbelebung der Diskussion um eine Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte erfolgte schließlich nach 1950 bzw. – und die in Hinblick auf einige der für die vorliegende Arbeit verwendeten Quellen – v.a. auch in den 1970er Jahren<sup>57</sup>. Seither scheint die Diskussion im öffentlichen Spektrum etwas abgedämpft, existiert als immanenter Bestandteil auch realpolitischer Diskussionen aber auch heute noch, weswegen sich die vorliegende Arbeit des Themas auch annehmen will. Die Debatte ist also im Rahmen des bodenpolitischen Forschungsgegenstandes nicht neu.

---

<sup>56</sup> Vgl. HOLLSTEIN H. (1977): S. 101.

<sup>57</sup> HUBER, M.P. (1995), S. 15 f.

Um die Theorie des planungsbedingten Bodenwertzuwachses nach heutigem Verständnis entsprechend nach innen und nach außen differenziert darstellen zu können, wird sich das erste Unterkapitel zunächst einer grundlegenden Abgrenzung zwischen den Formen entstehender Bodenmehrwerte (planungsbedingt vs. anderweitig bedingt, *Kapitel 3.2*) widmen, wobei sich die Einführung einer Bodenmehrwertsteuer jedoch meist auf die planungsbedingte Natur beschränken. Anschließend und Bezug darauf nehmend, wird das nächste Unterkapitel die verschiedenen Arten planungsbedingter Bodenmehrwerte im Detail betrachten und dabei auch eine Ursachenanalyse vollziehen (*Kapitel 3.4*).

## 4.2 Planungsbedingte vs. anderweitig bedingte Mehrwerte

Wie bereits zu Beginn der Arbeit angemerkt, handelt es sich bei so genannten planungsbedingten Bodenmehrwerten im Sinne von Wertzuwachsen um Mehrwerte, welche auf Maßnahmen der lokalen, kommunalen, oder übergeordneten (z.B. Bundesländer) Raumplanung zurückzuführen sind und meist aufgrund von neuen, „höherwertigeren“ (z.B. Bauland statt Grünland) Widmungen/Zonungen von Grundstücken/Flächen und damit zumeist in Verbindung mit einer Erweiterung der jeweiligen Nutzungsmöglichkeiten und Nutzungsvorschriften<sup>58</sup> entstehen (näheres hierzu in *Kapitel 3.3*).

Im Fall solcher *planungsbedingten Bodenwertzuwächse* können jedoch beispielsweise eine Vielzahl an staatlich-administrativen und seitens der jeweiligen Gemeinde kostenintensiv zu finanzierenden Maßnahmen – die von infrastrukturellen Erschließungen wie Kanal-, Strom-, oder Gaszufuhren, über den Straßenbau, bis hin zum Ausbau des Zuganges zum öffentlichen Verkehrsnetzes reichen können – etwa für im Zuge neu geschaffenen Baulandes erforderlich sein. Dies stellt sich jedoch in gewisser Weise auch als ein Problem dar, da man seitens der mit einer Erschließung beauftragten Gemeinde hierbei oftmals vorerst hohe Kosten zu tragen hat, die oft auch durch die seitens der durch die Aufwertung profitierenden Grundstückseigentümer/innen zu entrichtenden sogenannten Aufschließungskosten nicht wieder zur Gänze eingespielt werden können. Die Vertreter/innen des Konzeptes der sogenannten *Planungsgerechtigkeit*, welche einen finanziellen (Teil-)Ausgleich der entstehenden Kosten – beispielsweise über eine Steuer – fordern (siehe hierzu *Kapitel 3.4*), sehen in dem durch die Aufwertung bedingten indirekten Geldfluss aus öffentlichen Mitteln an private Grundeigentümer/innen ohne deren aktives Zutun einen grundsätzlichen Missstand (siehe hierzu auch Pro-Argumente in *Kapitel 9*).

---

<sup>58</sup> Vgl. HUBER, M.P (1995), S.16.

Im Fall anderweitig entstehender Bodenmehrwerte – entweder aus dem sonstigen Marktverhalten des Produktionsfaktors Boden (*marktbezogen*) oder aus anderen Gründen heraus (*grundstücksspezifisch*<sup>59</sup>) rückführbar – verhält sich die Situation jedoch anders. Bei diesen anderweitig entstehenden Mehrwerten werden in der Regel keine öffentlichen Gelder aufgewendet bzw. zumindest nicht direkt (in der Saldenmechanik einer Volkswirtschaft gehen aber letzten Endes auch diese Mehrwerte auf das Wirken aller Wirtschaftsträger/innen zurück).

### 4.3 Kategorien planungsbedingter Mehrwerte

Wie weiter oben angemerkt, beziehen sich planungsbedingte Arten von sich ergebenden Mehrwerten bei Grund und Boden vor allem auf ursächlich zu verortende Maßnahmen und Handlungen behördlicher Natur auf bundes-, landes- meist aber kommunaler Ebene.

Diese Maßnahmen lassen sich grundsätzlich entsprechend ihrer innewohnenden potenziellen (entstehen die Mehrwerte im Zuge einer Ausweitung an Nutzungsmöglichkeiten -und Rechten?) und produktiven Charakteristika (handelt es sich um eine qualitative Aufwertung bei unverändertem Realwert, oder werden neue Realwerte geschaffen?) folgendermaßen kategorisieren<sup>60</sup>:

#### 4.3.1 Bauland-(Widmungs-)Mehrwerte

Zu einer Aufwertung des Wertes eines Grundstückes/einer Parzelle kann es im Zuge von Bauland-Neuausweisungen vormaliger Grundflächen anderer Widmungskategorien (Landwirtschaftliche Fläche, Verkehrsflächen) kommen. Hierbei lassen sich – basierend auf dem allgemeinen schematischen Stufenmodell der Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland, welches die Genese vom Landwirtschaftsgebiet, über das Bauerwartungsland und das Rohbauland hin zum baureifen Land graphisch in Relation zur Entwicklung des Bodenwertes setzt (*Abbildung 2*) – in zeitlicher Abfolge entstehend folgende Mehrwerte nach WIRTH unterscheiden<sup>61</sup>:

##### (1) Richtplanmehrwerte

Mehrwerte durch Genese vom Landwirtschaftsgebiete zum sogenannten „objektiven Bauerwartungsland“, ausgedrückt als Differenz zwischen dem Grundwert/Preis im Nicht-Siedlungsgebiet und dem Wert im Siedlungsgebiet (noch) außerhalb der Bauzone.

---

<sup>59</sup> WIRTH, M. spricht dabei auch von der – sofern möglich – Verbesserung „Individueller Bodenqualitätsmerkmale“, wie etwa Grundstücksgröße -und Form sowie die Baugrund -und Grundwasserverhältnisse, vgl. WIRTH, M. (1975): Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, Zürich. S. 39.

<sup>60</sup> Kategorisierung der Mehrwertarten nach WIRTH, M. (1975): S. 45-52.

<sup>61</sup> Vgl. WIRTH, M. (1975), S. 46-49.

## (2) Einzonungsmehrwerte

Mehrwerte durch Genese zum so genannten „Rohbauland“, ausgedrückt als Differenz zwischen dem Grundstückswert im Bauerwartungsland und dem Wert im Rohbauland).

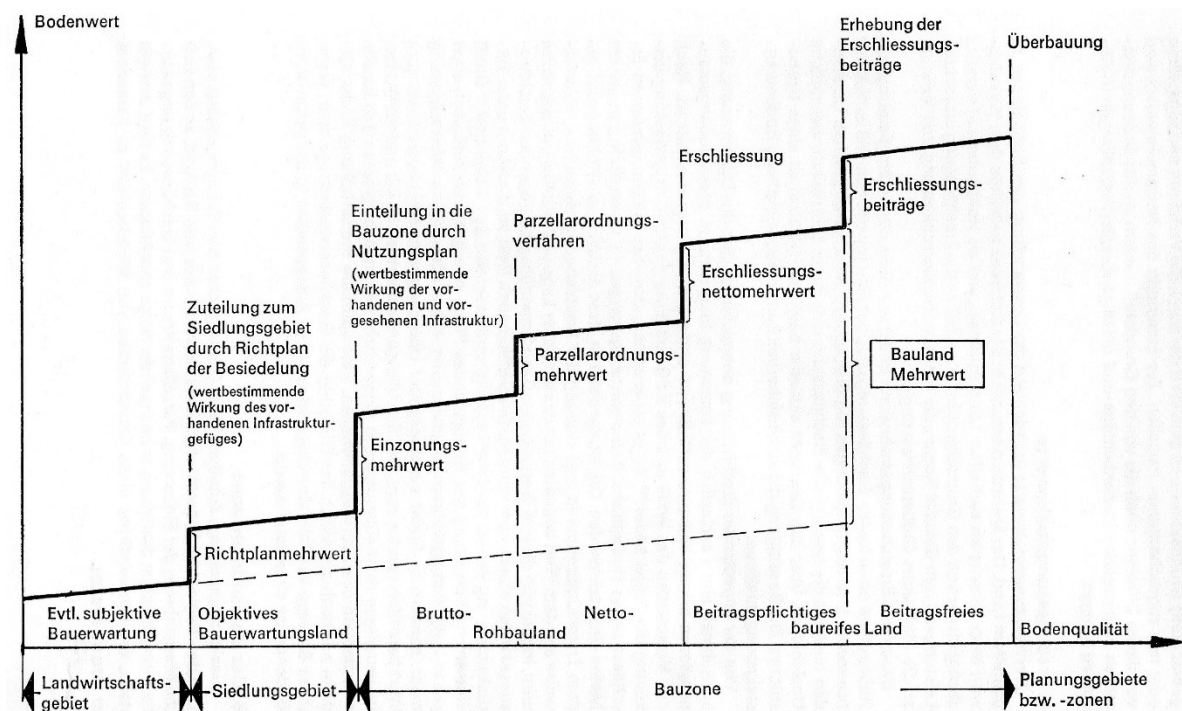
## (3) Parzellarordnungsmehrwerte

Mehrwerte durch Vergrößerung oder Verbesserung der Form eines Grundstücks, etwa im Zuge von Bodenzuschlägen bei Grenzbereinigungen, ausgedrückt als Differenz zwischen dem Grundstückswert vor den Verbesserungen und nachher.

## (4) Erschließungsmehrwerte

Mehrwerte durch Genese zum sogenannten „baureifen Land“, ausgedrückt in der Differenz zwischen dem Grundstückswert im Rohbauland und dem Wert im baureifen Land.

Der schlussendliche *Bauland(end-)mehrwert* ergibt sich demnach als Summe aus den Richtplan-, den Einzonungs-, Parzellarordnungs- und Erschließungsmehrwerten.<sup>62</sup>



**Abbildung 2:** Schematisches Stufenmodell der Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland.

Quelle: WIRTH, M. (1975): Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, Zürich, S. 47.

<sup>62</sup> WIRTH, M. (1975), S. 49.



### 4.3.2 Bauland-Umwidmungsmehrwerte

Die zweite Kategorie planungsbedingter Mehrwerte nach WIRTH lässt sich auf die Umänderung bzw. Erweiterung der *Nutzungsart* (klassische Umwidmung zum Bauland, mit oder ohne Bauzwang) oder des *Nutzungsmaßes* (z.B. Erhöhung des potenziellen Ausnutzungsmaßes/Bebaumungsmaßes bzw. der Nutzungsziffer eines bereits als Bauland ausgewiesenen Grundstücks) zurückführen<sup>63</sup>. Sich aus ersterem ergebende Mehrwerte entstehen dabei im Zuge von so genannten *Umzonungen*, zweitens im Zuge sogenannter *Aufzonungen*<sup>64</sup>. Beides passiert beispielsweise, wenn im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten eine Erhöhung der Siedlungsdichte zum Zwecke der Erhöhung des Wohnraumangebotes erreicht werden soll<sup>65</sup>. Rechnerisch handelt es sich bei Bauland-Umwidmungsmehrwerten um die Differenz aus dem Wert eines Grundstücks entlang der alten Nutzungsbedingungen und jenem entlang der neuen Nutzungsbedingungen<sup>66</sup>. Der Kategorie-Begriff des Bauland-Umwidmungsmehrwertes ist jedoch nicht mit dem Begriff des Flächenumwidmungsmehrwertes gleichzusetzen, da es sich hierbei um Abänderungen von ja bereits als Bauland (noch nicht bebaut oder bereits zum Teil bebaut) gewidmeter Fläche handelt.

### 4.3.3 Lageverbesserungsmehrwerte

Die letzte Kategorie planungsbedingter Mehrwerte nach WIRTH bezieht sich auf die Lagequalität eines bereits als Bauland definierten Grundstücks/einer Parzelle bzw. deren Steigerung, rechnerisch ausgedrückt als die Differenz eines Grundstückes vor und nach der Steigerung seiner Lagequalität<sup>67</sup>. Die Steigerung/Verbesserung der Lagequalität ergibt sich dabei v.a. aus infrastrukturellen Maßnahmen und Änderungen, wie etwa der Verbesserung der Verkehrslage, z.B. durch größere Nähe zu Bahn- und Bushaltestellen ((1) *Verkehrslagenmehrwerte*), der Erhöhung der Nähe zu Ausstattungseinrichtungen wie z.B. Einkaufsmöglichkeiten, etc. ((2) *Ausstattungsmehrwerte*) oder dem Wegfall von etwaigen Bauverbotszonen auf oder am Rande eines Grundstücks ((3) *Bauverbotsmehrwerte*).<sup>68</sup> Dabei kommt den Verkehrsmehrwerten die bedeutsamste Rolle zu<sup>69</sup>, was sich letzten Endes auch in einer Steigerung der allgemei-

---

<sup>63</sup> WIRTH, M. (1975), S. 49.

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> Ebd.

<sup>66</sup> Ebd.

<sup>67</sup> WIRTH, M. (1975), S. 52.

<sup>68</sup> WIRTH, M. (1975), S. 51.

<sup>69</sup> Ebd.

nen Bodenpreise zeigt. Verstärkt werden können diese Mehrwertarten auch durch die Tatsache, dass im Zuge eines infrastrukturellen Ausbaus bzw. dessen bewusster Planung, die ganze Gegend um ein davon begünstigtes Grundstück ebenso multiplikatorisch aufgewertet wird.<sup>70</sup> Von planungsbedingten Lageverbesserungsmehrwerten aufgrund der fehlenden Rolle der Öffentlichen Hand ausgeschlossen, sind hingegen wie an anderer Stelle bereits erwähnt grundstücksspezifische Lagequalitätseigenschaften und deren Verbesserungen, welche auch zu Mehrwerten nicht planungsbedingter Natur führen, wie beispielsweise die Verbesserung spezifischer Qualitätseigenschaften wie z.B. die Verbesserung der Fernsicht auf einem Grundstück durch privat durchgeführten Abriss eines Gebäudes des Nachbargrundstückes, die Verbesserung der Boden- und Grundwasserverhältnisse durch private Maßnahmen, etc.<sup>71</sup>.

#### **4.3.4 (Sonstige Mehrwerte)**

Abgesehen von den auf obig erwähnten privaten Maßnahmen basierenden Mehrwerten sollte aus meiner Sicht noch, ergänzend zu den am Stufenmodell orientierten drei Mehrwertkategorien, jener Mehrwert, der sich aus den einem/r Grundstückseigentümer/in abzugeltenden öffentlichen Dienstbarkeiten/Servituten ergibt beigefügt werden, da solche Abgeltungen etwa auch im später noch näher behandelten Konzept der Planungsgerechtigkeit als eine Form der abzugeltenden Teilenteignung bzw. allgemein als eine Form der Besitzausübungseinschränkung eine Rolle spielen.

---

<sup>70</sup> WIRTH, M. (1975), S. 52.

<sup>71</sup> Vgl. WIRTH, M. (1975), S. 39.

## 5 Ökonomische Bodentheorie (*Determinante IV*)

### 5.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz

Als dritte Determinante zum ganzheitlichen Verständnis der Frage nach der Sinnhaftigkeit, Legitimation und Funktionabilität einer Besteuerung/Abgabe auf planungsbedingte Bodenwertzuwächse/Bodenmehrwerte im Kontext ihres Ansinnens der Bekämpfung von gesellschaftlich „unerwünschten“ raumwirksamen Phänomenen wie Zersiedelung, Baulandspekulation/Baulandhortung und Anstieg der Bodenpreise, ist eine Auseinandersetzung mit jenen makroökonomischen Prozessen und Funktionsweisen, welche den genannten Phänomenen zugrunde liegen vonnöten. Nur durch ein Verständnis dieser kann auch eine mögliche Funktionabilität oder auch eine fehlende Funktionabilität einer Bodenmehrwertbesteuerung festgestellt werden.

Hierfür sollen im Rahmen einer Darstellung der Ökonomischen Bodentheorie zunächst jene bereits im Zuge der Interessenskonflikte in der Bodenpolitik (*Determinante I, Kapitel 2*) ausgeführten allgemeinen Bodendefinitionen -und Kategorisierungen um (makro-)ökonomische Aspekte erweitert werden (*Kapitel 4.2*). Dies scheint deswegen als besonders wichtig, da im Rahmen der Diskussion um eine Einführung/Ausweitung einer Besteuerung auf planungsbedingte Bodenmehrwerte – wie auch geltend für die gesamte Bodenpolitik – insbesondere makro- und sozioökonomisch begründete Argumente (pro/contra) ins Feld geführt werden, etwa wenn es um die Frage nach den Auswirkungen ökonomischer Prozesse auf die Leistbarkeit und Verfügbarkeit von Boden für den/die Einzelne/n oder auch um die Möglichkeiten der Einflussnahme auf ökonomische Prozesse in Verbindung mit dem Wert von Boden geht (z.B. über die Bodenpreisgestaltung oder die Höhe der Grundrente, etc.).

Nach einer solchen ökonomischen Erweiterung der Bodendefinitionen -und Kategorisierungen, ist es weiters sinnvoll, die Konsequenz der ökonomischen Prozesse auf die Bildung- und Veränderung des Wertes von Boden oder eines Grundstücks im Aspekt von Bodenwerttheorien näher zu untersuchen (*Kapitel 4.3*). Hierzu wird sich dieses Kapitel nach einer Definition des Begriffe Bodenwert und Bodenpreis (*Kapitel 4.3.1*) den sogenannten Modellen der Boden- bzw. Grundrente (*Kapitel 4.3.2*) und Lagerrente (*Kapitel 4.3.3*) annehmen.

Abschließend widmet sich ein eigenes Kapitel noch den Bodenpreisen und deren Entwicklung (*Kapitel 4.4*), geltend für Österreich, wobei auf das Ausmaß und mögliche diesbezügliche Trends sowie mögliche Ursachen und Gegenmaßnahmen Bezug genommen wird.

## 5.2 (Makro-)Ökonomische Bodenfunktionen

Wie schon in den Erläuterungen der determinativen Relevanz der Ökonomischen Bodentheorie einführend angeführt, ergibt sich die grundsätzliche Wichtigkeit einer Kenntnis (makro-)ökonomischer Bodenfunktionen -und Prozesse im Kontext des vorliegenden Forschungsgegenstandes anhand der zentralen Rolle im Zuge bodenpolitischer Debatten und somit auch in Anbetracht der Besteuerungsfrage von planungsbedingten Bodenmehrwerten. Dabei lassen sich in Bezug auf die (makro-)ökonomischen Bodenfunktionen, ähnlich wie schon bei den allgemeinen Bodenfunktionen, verschiedene sowohl gesellschaftliche bzw. soziökonomische (z.B. Bereitstellung von Wohn-, -Produktions- und Verkehrsfläche) als auch individuelle (z.B. Wertanlage) Ursache- bzw. Zweckfaktoren ausmachen. Die weiter unten angeführten Arten von (makro-)ökonomischen Bodenfunktionen sind als eine *Auswahl an ökonomischen Bodenfunktionen* gemäß eigener Kategorisierung zu verstehen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese entsprechend ihrem Realitätsanspruch (Ist-Zustand an Bodennutzung) getroffen wurde und somit theoretische Bodenfunktionsansprüche im Sinne eines vertretenen Soll -Wertes (z.B. Umverteilungsfunktion von Boden, Boden als Instrument für steuerliche Gerechtigkeitsansinnen, etc.) gemäß bestimmter bodenpolitischer Ansinnen (siehe *Kapitel 2.2* und *2.4*) in Anbetracht deren dargebrachter normativen Problematik bewusst außen vorgelassen werden. Dies scheint auch deswegen sinnvoll, da im Zuge eines Letzen Endes sachlichen Abwiegens von Pro- und Contra-Argumenten zur Einführung/Ausweitung einer Bodenmehrwertbesteuerung nicht ohne Weiteres aus den Pro- oder auch Contra-Argumenten objektiv geglaubte Bodenfunktionen herausgelesen werden sollten, da es sich dabei um einen sich wechselseitig zwangsweise verifizierenden Kreislauf handeln würde.

### *(1) Boden als Wohnraum- und Siedlungsgrundlage*

Die erste Form ökonomischer Bodenfunktionen ist in der Begrenztheit der Ressource Boden bei steigender Nachfrage nach dieser zwecks der Bereitstellung von Wohnraum und Besiedelung begründet. Hierzu hat die öffentliche Hand grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, die von der Verdichtung bestehender Siedlungsflächen, über die Mobilisierung von sich im öffentlichen Besitz befindenden Baulandreserven, bis hin zu einem verbesserten Leerstandsmanagement reichen<sup>72</sup>. Näheres zu den raumplanerischen Möglichkeiten und Instrumenten aktiver Bodenpolitik in *Kapitel 5.5*.

---

<sup>72</sup> Vgl. ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017), S. 14.

### (2) Boden als Grundlage für Infrastruktur

Eine weitere wesentliche ökonomische Bodenfunktion resultiert aus dem Bedarf der begrenzten Ressource Boden für die mit der Bodenfunktion der Wohnraum- und Siedlungsgrundlage (s.o.) in Zusammenhang stehende Bereitstellung von Infrastruktur.

Dabei können sich infrastrukturelle Notwendigkeiten von der Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Öffentlicher Verkehr) über die Versorgungsinfrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, Gesundheitsversorgung, etc.) bis hin zur Bildungsinfrastruktur beziehen. Um diese Bereitstellung von Infrastruktur zu gewährleisten, stehen einem Staat/Land/Stadt/Gemeinde (je nach Raumplanungskompetenz) verschiedene gesetzlich legitimierte Möglichkeiten zur Verfügung, die von der Widmung von Grünland in Verkehrsfläche (oder der Rückwidmungen von Bauland) bis hin zur (Teil-)Enteignung von Grundeigentümer/innen reichen. Näheres zum Instrument der (Teil-)Enteignung in *Kapitel 5.5*.

### (3) Boden als Produktionsfaktor -und Grundlage

In Anbetracht der Tatsache, dass Bodenressourcen die Grundlage für volkswirtschaftliche Produktivität in jeglichem Sinn darstellen (von der industriellen Nutzung, über die „Produktion“ von Dienstleistungen, bis hin zur Ressourcennutzung), ist es im Sinne staatlichen Flächenmanagements, die dafür nötigen Flächen bereitzustellen. Hierfür stehen grundsätzlich dieselben Mittel und Instrumente zur Verfügung wie in den beiden oben genannten Fällen.

### (4) Boden als Kapitalanlage- und Spekulationsobjekt

Für die Diskussion zur Einführung/Ausweitung einer Besteuerung auf planungsbedingte Bodenmehrwerte sehr zentral, ist die Tatsache, dass Grund und Boden aufgrund der ihm zugrundeliegenden Eigenschaften als eine zu jeder Zeit essenzielle und daher auch wertbeständige Ressource, auch – und insbesondere in Zeiten wachsender Unsicherheiten am Geld- und Finanzmarkt – zum Ziel und Instrument einer Wertanlage lanciert.

Diese Bodenfunktion ist im Gegensatz zu den anderen jedoch nicht in einem volkswirtschaftlichen Zweck zu verstehen, besitzt aber dennoch gesamtwirtschaftliche Relevanz.

Dies ist nicht zuletzt deswegen so, da es sich dabei um ein für das Gemeinwohl auch potenziell schadhaftes Phänomen handelt und daher auch als eines der mit einer Steuerdebatte avisierten Problemfelder genannt wird, kommt dem Thema auch eine sehr maßgebliche und für den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit relevante Funktion zu.

## 5.3 Bodenwerttheorien

Abgeleitet aus den mannigfaltigen allgemeinen (siehe *Kapitel 2.2.1*) und (makro- bzw. sozio-) ökonomischen Bodenfunktionen (siehe *Kapitel 4.2*), versteht sich nun auch die Frage nach dem gesellschaftlichen, nutzungsspezifischen und – übersetzt in den konkreten Ausdruck des Wertes im menschlichen Alltag – nicht zuletzt monetären Wert von Grund und Boden als eine für den Forschungsgegenstand sehr essentielle. Dabei finden sich in der Fachliteratur bereits aus dem 18. Jh. unterschiedliche konkrete Ansätze namhafter Nationalökonomien wie etwa John Adam Smith oder auch David Riccardo. Im Folgenden erfolgt daher, neben einer inhaltlichen Definition der Begriffe des Bodenwerts und des Bodenpreises (*Kapitel 4.3.1*) im Rahmen zweier Unterkapitel der Versuch der Kategorisierung ausgewählter Theorien bzw. deren Hauptaussage unter zwei Hauptformen, nämlich dem Modell der Boden- bzw. Grundrente (*Kapitel 4.3.2*) sowie dem Modell der Lagerrente (*Kapitel 4.3.3*).

### 5.3.1 Bodenwert und Bodenpreis

Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive gelangt Boden erst dann zu einem Wert, wenn dieser einer allgemeinen Nutzungsmöglichkeit zugeführt werden kann – etwa durch die Nutzung als Wohn-, Arbeits-, Produktions- oder auch Freizeit- und Erholungsraum –, wodurch Boden auch zum volkswirtschaftlichen Vermögen einer Gesellschaft, eines Staates, einer Stadt oder Region lanciert<sup>73</sup>. Durch die in marktwirtschaftlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen damit zwangsläufig einhergehende allgemeine Partizipation am Marktgeschehen, kann der (1) *Bodenwert* nunmehr also als „*marktwirtschaftlicher Ausdruck der mit dem Grundstück einhergehenden Qualitätseigenschaften und Nutzungsmöglichkeiten*“<sup>74</sup> gesehen werden. Diese Qualitäts- und Nutzungseigenschaften eines Grundstücks/einer Parzelle berücksichtigend, definiert sich der Bodenwert angelehnt an WIRTH bzw. die von ihm genannten Quellen nun also durch:

1. das damit einhergehenden Eigentums- Nutzungs- und Ausschlussrecht, welches öffentlich, oder auch privater Natur sein kann.

---

<sup>73</sup> Immanent ist hierbei sicherlich die als eher staatszentralistisch zu wertenden und in seinem Werk „Wert, Rente, Lohn und Profit“ publizierten Theorien des Nationalökonom David Riccardo zum ökonomischen Staatsprimat.

<sup>74</sup> HUBER, M.P (1995), S. 16.

2. damit gekoppelt die bereits angesprochenen Nutzungsbedingungen –und Möglichkeiten hinsichtlich baulicher und nicht baulicher Nutzung (wobei eine Abänderung im Sinne einer Reduzierung oder Ausweitung dieser, folglich auch zu einer Auf- oder Abwertung des Bodenwertes/der Bodenrente<sup>75</sup> und damit des Bodenpreises führen kann).
3. die zugrundeliegenden individuellen (Qualitäts-)Eigenschaften und Merkmale (z.B. Form, Größe, Oberflächen- und Bodenbeschaffenheit)<sup>76</sup>.
4. die Lage hinsichtlich verkehrsinfrastrukturellem Zugang, landschaftlicher und baulicher Umgebung sowie der Siedlungsausstattung<sup>77</sup>.

Dem Bodenwert immanent muss naturgemäß auch ein rechenbarer, monetärer Wert sein. Hierbei handelt es sich um den (2) *Bodenpreis* eines Grundstücks/einer Parzelle. Dieser monetäre Wert/Preis eines Grundstücks/einer Parzelle stellt sich im Endeffekt als Ausdruck des Bodenwertes sowie des sich als verzinste Entgelt für die (hinkünftig zu erwartende) Faktorleistung Boden verstehenden Boden(ertrags-)wertes – der sogenannten Boden- bzw. Grundrente – (siehe *Kapitel 4.3.2*) dar. Neben dem Zusammenwirken von Bodenwert, Boden- bzw. Grundrente und der Verzinsung des Boden(ertrag-)wertes (siehe hierzu *Kapitel 4.3.2*), nehmen jedoch noch eine Vielzahl anderer, nicht rechnerischer Faktoren Einfluss auf den letztendlichen Bodenpreis. Zu diesen Faktoren gehören etwa Monopolstellungen von Grundeigentümer/innen bei gleichzeitig hohem Interesse seitens der Nachfragenden (wobei der tatsächliche Bodenwert durch bestehende ökonomische Machtverhältnisse künstlich verändert bzw. erhöht wird) sowie etwaige persönliche Interessen seitens der Käufer/innen<sup>78</sup>. Mit Bezug auf die ökonomische Funktion von Boden als Wert- und Spekulationsobjekt (siehe *Kapitel 4.2*) sei noch erwähnt, dass ebenso das Phänomen der Bodenspekulation – welches wie bereits erwähnt auch sehr zentral für die Begründung einer Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte ist – einen sehr wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung eines Bodenpreises nimmt, da einer solchen Spekulation im Regelfall die Erwartungshaltung einer künftigen Steigerung der Grundrente zugrunde liegt, welche wie bereits erwähnt immanenter Bestandteil der Bodenpreisbildung ist<sup>79</sup>. Dennoch müssen sich solcherlei Bodenspekulationen nicht zwangsweise auf den schlussendlichen Bodenpreis auswirken<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Vgl. zudem HUBER, M.P (1995), S. 16.

<sup>76</sup> WIRTH, M. (1975), S. 39.

<sup>77</sup> WIRTH, M. (1975), S. 33.

<sup>78</sup> HOLLSTEIN H. (1977), S. 29, 31.

<sup>79</sup> WIRTH, M. (1975), S. 32.

<sup>80</sup> HOLLSTEIN H. (1977), S. 34.

### 5.3.2 Modell der Boden-bzw. Grundrente

Wie im vorangegangenen Kapitel bereits erwähnt, versteht sich der Begriff der Boden- bzw. Grundrente als der Preis (für den/die Nutzer/in) bzw. der Gewinn (für den/die Eigentümer/in) aus der Bodennutzung<sup>81</sup>, kurzum also als erwarteter Bodenertragswert.

Dies hat sowohl für Grund und Boden Relevanz, welcher einer produktiven Nutzung zugeführt wird (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bergbau, Industriebetrieb, etc.) als auch für Grund und Boden, welcher für Wohn- und Freizeitnutzung zugeführt wird<sup>82</sup>.

Auch kann die Boden- bzw. Grundrente als preisliches Produkt von konkurrierender Nachfrage bezeichnet werden, wobei es dadurch im städtischen Bereich (etwa im Rahmen eines Rentenbezugs in Form einer Miete) zu Verzerrung des Verhältnisses Baukosten-Preis kommen kann<sup>83</sup>.

Des Weiteren kann man die Grundrente „*als ein soziales Phänomen, eine Erscheinung*“<sup>84</sup> bezeichnen „*die sich aus der Knappheit des Bodens und aus der Tatsache ergibt, daß alle Menschen Boden brauchen, aber nur ein Teil der Bevölkerung Boden besitzt*“<sup>85</sup>.

Die Höhe einer Grundrente ist daher auf das Angebot und Nachfrage von Boden(-nutzung) zurückzuführen<sup>86</sup>.

In Bezug auf den im Rahmen der Erläuterungen des letzten Kapitels dargestellten Zusammenhang zwischen Bodenwert, Grundrente und dem Kapitalmarktzinssatz ist anzumerken, dass die Grundrente selbst unabhängig vom Kapitalmarktzinssatz ist, sich der schlussendliche monetäre Bodenwert/Bodenpreis aber aus der Kapitalisierung der Grundrente ergibt<sup>87</sup>. Auch kann eine erwartetet höhere künftige Grundrente dazu führen, dass sich der schlussendliche Bodenpreis basierend auf einer Bewertung des Bodenwertes über dessen aktuellem Verkehrswert zusammensetzt<sup>88</sup> (Bodenspekulation).

Die Erwartung einer künftig geringeren Grundrente – beispielsweise durch eine periodische Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte – könnte hingegen theoretisch zu einer Senkung des schlussendlichen Bodenpreises führen. Genau hier (u.a.) setzt die Argumentation der Forderung der Einführung einer solchen Besteuerung an.

---

<sup>81</sup> Vgl. HOLLSTEIN H. (1977), S. 23.

<sup>82</sup> Ebd.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> HAMANN, U. (1969): Bodenwert und Stadtplanung. Deutsche und englische Ansätze zu Planungswertausgleich. (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Band 24.) Berlin, S. 48.

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Vgl. HOLLSTEIN H. (1977), S. 25.

<sup>87</sup> HOLLSTEIN H. (1977), S. 26.

<sup>88</sup> Ebd.



Die Anfänge einer Theorie über eine Boden- bzw. Grundrente als Ausdruck und Möglichkeit des Wertzuwachses auf Basis des Bodenwertes finden sich bereits unter den großen Nationalökonomien des 18. Jh., wie etwa Adam Smith, welcher im Rahmen seiner Theorien etwa in eine *ground-rent* und eine *bulding-rent* unterschied<sup>89</sup>. Ein anderer bedeutender Denker seiner Zeit, nämlich David Riccardo, sah in seiner Grundrententheorie die Grundrente als eine sogenannte Differenz zwischen Grundstücken mit unterschiedlichem Ertragswert (Differenzialrente)<sup>90</sup>. Für Boden mit demselben Ertragswert, könne demgemäß auch nicht unterschiedlich viel an Grundrente verlangt werden<sup>91</sup>, was vom heutigen Verständnis der Grundrente jedoch folglich abweicht.

### 5.3.3 Lagerentenmodell

Das Modell der so genannten Lagerente geht auf den deutschen Sozialreformer Johann Heinrich von Thünen zurück und stellt sich als eine Modifizierung der Grundrententheorie(n) dar<sup>92</sup>.

Dabei sah er – ähnlich wie auch die Vertreter der Grundrententheorie – die Hauptfunktion und das Hauptertragspotenzial des Bodens in der Produktivität. Hierzu meinte von Thünen, dass die Entfernung zum Markt entscheidend für das Ausmaß der Grund- bzw. Lagerente sei, setzte diese also in Relation zu einer bestimmten Entfernung<sup>93</sup>. Dabei steht nun also ein Zentrum in der Mitte, um welches sich kreisförmig angelegt der Wert von Grund und Boden entsprechend der anfallenden Transportkosten und Erträge aus der Bodennutzung bildet (Thünen'sche Kreise)<sup>94</sup>. Die Lagerente als Form der Bodenrente wäre nach diesem stark auf die produktive Landnutzung ausgerichteten Modell quasi die Wertedifferenz zwischen dem Erlös der produzierten Werte sowie den Produktionskosten und Transportkosten hin zum Zentrum<sup>95</sup>.

Diese Funktionsweise setzt allerdings gewisse räumliche und ökonomische Begebenheiten voraus die sich wie folgt darstellen<sup>96</sup>:

1. Vorhandensein eines geschlossenen Systems
2. Homogene Boden- und damit Ertragsqualität aller Grundstücke/Flächen
3. Gleichbleibende Transportkosten nach Entfernung, keine Unterschiede von Ort zu Ort
4. Zielsetzung der Gewinnmaximierung aller Teilnehmenden

---

<sup>89</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 97.

<sup>90</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 98.

<sup>91</sup> Ebd.

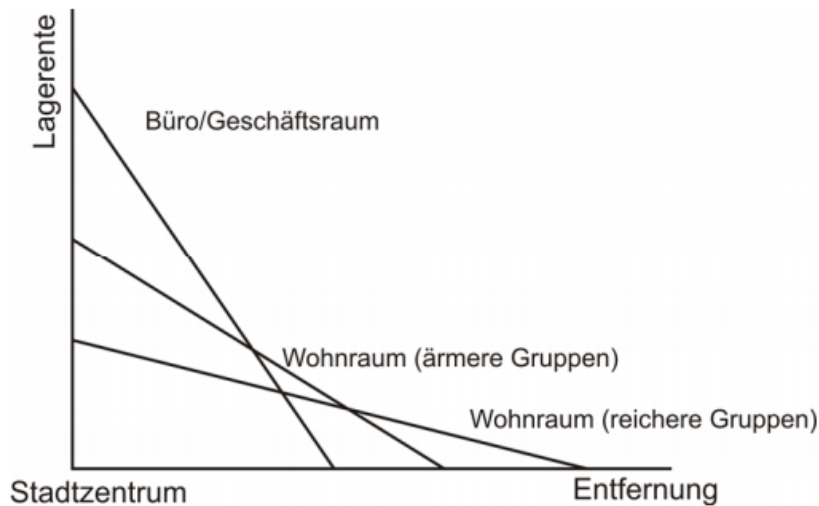
<sup>92</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 99.

<sup>93</sup> Ebd.

<sup>94</sup> Ebd.

<sup>95</sup> KOSFELD, R. UNIVERSITÄT KASSEL. Vorlesung zu den Grundlagen der Regionalökonomik, abgerufen am 15.06.2018, unter: [https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Kosfeld/lehre/regional/GrundlagenRegionaloekonomik\\_3.2A.pdf](https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Kosfeld/lehre/regional/GrundlagenRegionaloekonomik_3.2A.pdf), S. 5.

<sup>96</sup> KOSFELD, R. UNIVERSITÄT KASSEL. Grundlagen Regionalökonomik, S. 3.



**Abbildung 3:** Graphisch modifizierte Darstellung des Lagerentenmodells nach Thünen mit dem Verhältnis Kosten: Ertrag. Quelle: BUDINGER A. (2011): Städtische Freiräume als Faktoren der Wertsteigerung von Grundstücken. Dissertation an der Technischen Universität Dortmund, S. 56.

Aus der in *Abbildung 3* dargestellten graphischen Veranschaulichung der Funktionsweise des Lagerentenmodells nach Thünen, ist klar das Verhältnis zwischen der Höhe der Grund- bzw. Lagerente eines Grundstücks und seiner Entfernung zum (Markt-)Zentrum ersichtlich. Dabei ist die Graphik gleichzeitig als ein Querschnitt der ihr zugrundeliegenden Darstellung der Thünen'sche Kreise zu verstehen, die sich gleichmäßig um das Zentrum herum bilden.

Dem Lagerentenmodell folgten später weitere Weiterentwicklungen bzw. Adaptionen wie beispielsweise durch William Alonso, welcher Mitte der 1960er Jahre das Thün'sche Lagerentenprinzip zu einem städtischen Bodenmarktmodell ausbaute. Dabei ging Alonso von der Tatsache aus, dass modernen Städte nicht bloß über ein Zentrum – wie im Modell von Thünen postuliert – verfügen würden, weshalb man das Modell modifizieren müsse, um eine Gültigkeit für die Gegenwart zu erreichen<sup>97</sup>. Zudem habe sich das Nutzungsprimat von einer landwirtschaftlichen Nutzung in eine Nutzung für Industrie und Dienstleistung geändert<sup>98</sup>.

Schlussendlich hätten sich auch die Wohngewohnheiten der Bevölkerung dahingehend geändert, dass reichere Bevölkerungsschichten zunehmend eher das Leben an den Stadträndern vorziehen würden, weshalb die Lagerenten heute bzw. zum Zeitpunkt von Alonsos Publikation nicht mehr zwangsläufig mit der Entfernung zum Stadtzentrum fallen würden<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> BUDINGER A. (2011): Städtische Freiräume als Faktoren der Wertsteigerung von Grundstücken. Dissertation an der Technischen Universität Dortmund, S. 56.

<sup>98</sup> Ebd.

<sup>99</sup> Ebd.

## 5.4 Bodenpreisentwicklung in Österreich

Da eines der Argumente zur Einführung/Ausweitung einer Besteuerung planungsbedingter Bodenwertzuwächse u.a. die Verhinderung von als gesellschaftlich unerwünscht gesehener Bodenpreissteigerungen darstellt, scheint es sinnvoll – neben einer im Zuge der beiden letzten Unterkapitel vollzogenen Analyse der Bodenpreisbildungsfaktoren – auch einen Blick auf die Ist-Situation von Bodenpreisen in Österreich und deren Entwicklung in den letzten Jahren zu werfen.

Zu den konkreten Bodenpreisen in Österreich bzw. deren Entwicklung in den letzten Jahren ist wie schon in der Einleitung der vorliegenden Arbeit angeklungen zu bemerken, dass sich – auch wenn sich eine gesamtösterreichische Statistik stets nur auf Durchschnittswerte administrativ abgegrenzter Bereiche berufen kann, da benachbarte Grundstücke oft am gleichen Standort und bei gleichen Nutzungseigenschaften unterschiedliche (Qualitäts-)Eigenschaften aufweisen – eine regional zwar keineswegs einheitliche, aber dennoch tendenzielle starke Verteuerung von Boden erkennen lässt. Diese tendenzielle Verteuerung – bekanntlich mit Ausnahme der peripheren Gebiete fernab größerer Ballungszentren, wo sich der Bodenpreis sogar mancherorts verringert hat – mag zunächst den Grund haben, dass sich der zur Verfügung stehende Raum bei einer Zunahme an potenziellen und tatsächlichen Nutzer/innen mit ähnlichem Nutzerverhalten -und Wünschen, dennoch nicht vermehren lässt. Diese Eigenschaft von Boden als nicht vermehrbares Gut (siehe *Kapitel 2.2.1*) in Verbindung mit örtlichen Verkehrswertverzerrungen durch (1) eine hohe konkurrierende Nachfrage sowie (2) eine erwartete höhere künftige Grundrente (siehe *Kapitel 4.3.2*), bedingt folglich die Bodenpreissteigerungen, die sich in den letzten Jahren v.a. in und um die Ballungszentren gezeigt haben. Wien und sein Umfeld nehmen dabei sicherlich aufgrund der hohen Zuzugsraten von innerhalb und außerhalb Österreichs eine besondere Rolle in der Bodenpreisverteuerung ein. Aber auch die anderen Landeshauptstädte – und hier bekanntlich v.a. die Stadt Salzburg – verzeichneten in den letzten Jahren starke Bodenpreisanstiege.

Zur Erfassung der tendenziellen Verteuerungen bei Grund und Boden in Österreich, welche beispielsweise seitens der Internet-Immobilienplattform *immobilienScout24.at* im Zeitraum von 2006 bis 2016 mit bis zu ca. 40% angegeben wird<sup>100</sup>, existierten von behördlicher Seite bislang eher nur regionale Vergleichsstudien, welche v.a. im Rahmen von schriftlichen Beiträgen zur Bodenpolitik bestimmter Gemeinden und Bundesländer erstellt wurden.

---

<sup>100</sup> AUSTRIA PRESSE AGENTUR (APA): Immobilienscout24, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://oesterreich.orf.at/stories/2828043/>.

So bestehen beispielsweise schon seit jeher statistische Erhebungen für die Bundeshauptstadt Wien – wie bereits erwähnt einem derzeitigen und sicher auch künftigen Brennpunkt steigender Immobilienpreise –, wobei es hierbei zu umfangreichen Untersuchungen seitens der Arbeiterkammer Wien kam. Dabei gelangten die Studienautoren etwa bereits im Jahre 1997 zur Ansicht, dass eine „Preisexplosion“<sup>101</sup> die zu einer „Umverteilung zugunsten von Besitzeinkommen und Vermögen“<sup>102</sup> geführt hätte, auch ein Produkt raumplanerischer Maßnahmen wie etwa Umwidmungen und Neueinzonungen gewesen wäre<sup>103</sup>. Weiters wäre es v.a. auch Aufgabe einer gesellschaftspolitisch tragenden Raumordnungs- und Bodenpolitik durch – so die Autoren – die Festsetzung von (1) Preisobergrenzen, (2) eines allgemeinen Bauzwangs sowie (3) Teilenteignungen wirksam gegen preistreibende Bodenspekulation vorzugehen zu können<sup>104</sup>, wobei auch mögliche juristische Ausschöpfungsmöglichkeiten beschrieben werden.

Im Rahmen der Erkenntnis der Existenz normativer bodenpolitischer Ansinnen im Rahmen des Spannungsfeldes der Bodenpolitik und seiner Akteur/innen (siehe *Kapitel 2.4* bzw. 2.3), ist anzumerken, dass die Empfehlungen der Arbeiterkammer – trotz sicher gegebener Seriosität und fachlicher Korrektheit der zugrundeliegenden Studien – jedoch nicht als gänzlich unabhängig und daher im Rahmen staatlicher Bodenpolitik zwangsweise als interessensgeleitet anzusehen sind. Wohl aber können, unabhängig von einem interessensgeleiteten Fokus, auch im Rahmen solcher Studien sicherlich auch wertvolle und zentrale Erkenntnisse zu Tage gefördert werden.

Über solcherlei regionale Vergleichsstudien hinaus existiert seit Kurzem die Möglichkeit eines bundesweiten Vergleiches aktueller Bodenpreise/kommunaler Medianpreise im Rahmen eines kartographisch digitalisierten Gemeinschaftsprojektes großer B2B (Business to Business) Immobilien-Informationsdienstleister wie beispielsweise IMMOUnited, abzurufen unter [www.bodenpreise.at](http://www.bodenpreise.at)<sup>12</sup>, wobei hierbei durch einen zeitlich beliebigen Abgleich in Zukunft sicher die Möglichkeit bestehen wird, Preissteigerungen und Preissenkungen beobachten zu können.

Abschließend sei noch festgehalten, dass aufgrund der Tatsache, dass es in Österreich in den letzten Jahren zu einer faktischen Verteuerung von Grund und Boden kam, der Kampf gegen weitere Erhöhungen sicherlich Sinn macht. Ob allerdings die Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte hierbei ein geeignetes Instrument ist, bleibt noch näher zu beleuchten.

---

<sup>101</sup> BLAAS, W., KRAMAR H. [Hg.] (1997): Die Entwicklung der Bodenpreise in Wien, Wien, S. 5.

<sup>102</sup> Ebd.

<sup>103</sup> Ebd.

<sup>104</sup> Vgl. BLAAS, W., KRAMAR H. [Hg.] (1997): Die Entwicklung der Bodenpreise in Wien, Wien, S. 5 f., 51 ff.

<sup>12</sup> IMMOUNITED – BODENPREISE.AT, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://www.bodenpreise.at>.

## **6 Theorie und Praxis der Boden- und Bodenmehrwertbesteuerung (Determinante V)**

### **6.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz**

Die Beschäftigung mit der allgemeinen Theorie steuerlicher Erfassungsmöglichkeiten von Grund und Boden sowie der in Österreich diesbezüglich gegenwärtig gelebten Praxis und ihrer Entstehungs- und Konfliktgeschichte, stellt als die fünfte Determinante für eine ganzheitliche und einer Multiperspektivität geschuldeten Betrachtungsweise der Besteuerungsdebatte – mit Ausnahme der Praxisanalyse zweier bereits existierender Beispiele von Bodenmehrwertbesteuerungen (*Kapitel 7*) – den letzten Mosaikstein dar. Dabei scheint es als besonders wichtig, die im Rahmen des Forschungsgegenstandes zur Abklärung erhobenen Soll-Merkmale der Sinnhaftigkeit, Funktionabilität und der Legitimation einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenmehrwerten stets auch unter Bedachtnahme auf die steuerliche Ist-Situation zu sehen. Dies hat den Grund, da man durch einen genaueren Blick auf diesen Ist-Zustand Aussagen über das Ausmaß einer gegenwärtigen expliziten oder impliziten Berücksichtigung/Nicht-Berücksichtigung von planungsbedingten Bodenmehrwerten treffen kann. Überdies lassen sich bei expliziten Formen vorhandener steuerlicher Berücksichtigung in der aktuellen Bodenbesteuerung auch Aussagen über deren Einnahmepotenziale und Erfolge bzw. Misserfolge treffen (empirischer Anspruch). Bei implizitem Vorhandensein scheint letzteres hingegen oft schwieriger.

Im Zuge der erläuterten Ansprüche werden zum einen kurz die grundsätzlich möglichen Kategorien von (Boden- und Bodenmehrwert-) Besteuerungsarten bzw. -formen behandelt (*Kapitel 6.3* bzw. *6.4*), sodass zum anderen im Anschluss anhand eines kategorischen Grundverständnisses die in ihrer historischen Entwicklung zu verstehende vorherrschende Ist-Situation von Boden- und Bodenmehrwertbesteuerung in Österreich zur Abklärung gelangen kann (*Kapitel 6.6* und *6.7*). Ein abschließendes Kapitel wird dazu die zentralen Erkenntnisse in Bezug auf den Forschungsgegenstand zusammenfassen (*Kapitel 6.8*)

Nur durch Kenntnis aller tatsächlich existierenden Zustände, lassen sich demnach auch valide und möglichst wertneutral begründete Urteile über die Sinnhaftigkeit oder Nicht-Sinnhaftigkeit bzw. Legitimität oder Illegitimität einer zusätzlichen Besteuerungsform im Rahmen einer bodenpolitischen Ausgleichsdebatte unter dem Paradigma einer Planungsgerechtigkeit treffen.

## 6.2 Definition der Bodenmehrwertbesteuerung

Die Bodenmehrwertbesteuerung im klassischen Sinn, welche in ihrem Anliegen die steuerliche Berücksichtigung „unverdienter“ Vermögensgewinne durch Erhöhung des Wertes eines Grundstücks beispielsweise durch planungsbedingte Maßnahmen seitens des Staates oder seiner administrativen Einheiten (Länder, Gemeinden) zum Ziel hat, bzw. deren Merkmale lassen sich nach MÜLLNER beispielsweise wie folgt beschreiben<sup>105</sup>:

- (1) Das Ziel der Besteuerung von Bodenmehrwerten ist es Bodenwertzuwächse steuerlich zu erfassen.
- (2) Der Bodenwertgewinn welcher nicht auf persönliche Maßnahmen zurückzuführen ist, soll einem Steuertarif unterliegen. Ausnahmen sollen bestehen.
- (3) Eine Anrechnung der Steuer auf die Einkommenssteuer als Gewinne aus Veräußerung soll möglich sein.
- (4) Auch Maßnahmen und Aufwendungen von Grundeigentümer/innen welche zu einer Bodenwertsteigerung beigetragen haben (z.B. privat finanzierte Erweiterungen, etc.) sollen sich beitragsmildernd auswirken.
- (5) Die Bodenwertzuwachssteuer kann als periodische und als nicht-periodische Abgabe gestaltet werden.

Im Zuge dieses Versuchs einer Definition des Konzeptes der (planungsbedingten) Bodenmehrwertbesteuerung, wurde im Rahmen der aufgezählten Punkte eine bestimmte Ausgestaltungsform bzw. deren bestimmte Festsetzungen und Charakteristika bereits beispielhaft vorweggenommen (z.B. explizite Steuer, fixe Steuertarife, mildernde Zustände). Diese Vorwegnahmen, welche zudem sowohl begrifflich als auch inhaltlich einer näheren Erklärung bedürfen, sind jedoch keinesfalls als alternativ- und variationslos zu betrachten, wie die nächsten Kapitel zu den Arten und möglichen Erscheinungsformen einer Bodenmehrwertbesteuerung aufzeigen werden.

---

<sup>105</sup> Definition nach MÜLLNER, R. (1980), S. 116.

## 6.3 Arten von Boden- und Bodenmehrwertbesteuerungen

In Bodenbesteuerungsfragen lassen sich – so wie auch bei anderen Steuern – unterschiedliche begriffliche bzw. kategorische Einteilungen hinsichtlich der Art und Charakteristika einer Besteuerung treffen. Zu diesen Charakteristika zählen beispielsweise die (1) Erscheinungsform (z.B. explizit realisierte und eindeutig benannte Steuern oder im Verbund mit anderen implizite Besteuerungen<sup>106</sup>), der (2) Zeitpunkt des Inkrafttretens (z.B. regelmäßiger/periodischer Eintritt der Besteuerung oder anlassbezogener/nicht-periodischer Eintritt) sowie der (3) Steuergegenstand per definitionem<sup>107</sup>. Die folgenden zwei Unterkapitel werden sich daher einer Herausarbeitung der möglichen Charakteristika einer Boden(mehrwert-)besteuerung nach den obig formulierten, bewusst eingegrenzten, Gesichtspunkten widmen.

### 6.3.1 Explizite vs. implizite Besteuerungen

Als erstes Unterscheidungsmerkmal zwischen Bodenbesteuerungen/Bodenmehrwertbesteuerungen bzw. Besteuerungen allgemein lässt sich die Frage nach der Art des Vorkommens stellen. Ein explizites Vorkommen einer Steuer liegt dann vor, wenn diese als namentlich explizit benannte Steuer existiert. Wenn zwar keine explizite Form einer Steuer existiert, sich jedoch charakterliche Aspekte dieser Steuer im Rahmen anderer Besteuerungen wiederfinden, lässt sich von einer impliziten Steuer sprechen. Im Kontext einer Bodenmehrwertbesteuerung könnte es dabei etwa – wie *Kapitel 6.7* anhand einer Analyse der in Österreich existierenden Besteuerungen von Boden und Bodenmehrwerten aufzeigen wird – zu einem Miteinbezug von Bodenmehrwerten in andere Steuern (z.B. Bodensteuern bzw. Vermögens- und Ertragssteuern) kommen.

### 6.3.2 Periodische vs. nicht-periodische Besteuerungen

Als zweites Unterscheidungsmerkmal zwischen Steuern bzw. Bodenbesteuerungen/Bodenmehrwertbesteuerungen stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens.

So kann eine Besteuerung entweder periodisch bzw. direkt, oder auch als nicht-periodisch, indirekt erfolgen<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Im Gegensatz zu den anderen angeführten Unterscheidungsarten, konnte ich das Begriffspaar implizit vs. explizit in der gängigen Fachliteratur nicht finden. Es entstand daher aus eigenen Überlegungen heraus.

<sup>107</sup> Definition nach gängiger Formulierung im internationalen und österreichischen Steuerrecht.

<sup>108</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 117 f.

Als periodisch bzw. „direkt“ gelten in Bezug auf Bodenbesteuerungen etwa die regelmäßig zu entrichtende Grundsteuer (siehe *Kapitel 6.7*). In Bezug auf Bodenmehrwerte gilt als periodisch bzw. direkt beispielsweise eine jährliche (Mehr-)Werterhebung mit einer monatlich zu leistenden Steuer, wobei es sich hierbei jedoch um eine Besteuerung bislang nicht realisierter Gewinne handelt, da betroffene Grundstückseigentümer/innen ohne Verkauf ihres Grundes nicht vom Wertzuwachs profitieren<sup>109</sup>.

Als nicht-periodisch bzw. „indirekt“ gelten in Bezug auf Bodenbesteuerungen hingegen z.B. die Immobilienertragssteuer, welche zum Zeitpunkt des Verkaufs eines Grundstückes zu entrichten ist (siehe *Kapitel 6.7*). In Bezug auf Bodenmehrwerte gilt als nicht-periodisch bzw. indirekt, wenn die Erhebung der Besteuerung erst zu jenem Zeitpunkt erfolgt, an welchem die betroffenen Grundstückseigentümer/innen vom Bodenwertzuwachs auch real profitieren, wozu es erst bei einem Verkauf eines Grundstücks kommt<sup>110</sup>. In dieser Form würde die Besteuerung als Abgabe bezeichnet werden.

Näheres zu den Vor- und Nachteilen periodischen und nicht-periodischen Besteuerungsformen von Bodenwertzuwächsen in Kapitel 6.5.

### **6.3.3 Substanz- vs. Ertragsbesteuerung**

Als drittes Unterscheidungsmerkmal zwischen Steuern bzw. Bodenbesteuerungen und Bodenwertzuwächsen steht die Frage nach dem Steuergegenstand/Steuerobjekt. Hierbei lassen sich in Bezug auf Boden und Bodenwertzuwächse im Wesentlichen Substanzsteuern von Ertragssteuern trennen. Als Substanzsteuer im Kontext von Bodenbesteuerungen gilt etwa die Grundsteuer auf Basis des Vermögensbestandes eines Grundstücks, während jedoch Bodenwertzuwächse als Ertragssteuer im Sinne eines realisierten (nicht-periodisch s.o.) oder unrealisierten (periodisch s.o.) Ertrags verstanden werden.

---

<sup>109</sup> Vgl. MÜLLNER, R. (1980), S. 118 f.

<sup>110</sup> Vgl. MÜLLNER, R. (1980), S. 117.



## 6.4 Erscheinungsformen von Bodenmehrwertbesteuerungen

Unter Anbetracht der verschiedenen möglichen Ausgestaltungsarten einer Besteuerung – allgemein wie bezogen auf Boden und Bodenmehrwerte geltend – hinsichtlich ihrer Charakteristika und Wesensmerkmale, existieren wie bereits im vorangegangenen Kapitel angeführt periodische/direkte wie nicht-periodische/indirekte sowie implizite und explizite Gestaltungsformen einer Bodenmehrwertbesteuerung (siehe *Kapitel 6.3*).

Dabei handelt es sich jedoch nur um eine grobe Kategorisierung entsprechend der Merkmale der steuerrechtlichen Verankerung und des Besteuerungszeitpunktes, nicht jedoch um eine konkrete Erscheinungsformen. Aus diesem Grunde soll nun im Folgenden der Versuch einer Darstellung möglicher konkreter Erscheinungsformen einer Bodenmehrwertbesteuerung erfolgen, auch mit jeweils kurzem Bezug auf bereits bestehende Regelungen in bestimmten Staaten.

Grundsätzlich stehen – und dies sei an dieser Stelle noch ergänzend zu den Ausführungen des vorangegangenen angeführt – präventive und reaktive Formen zur Auswahl.

Während sich reaktive Modelle als die eigentlichen Besteuerungs- und Abgabenmodelle im Sinne einer theoretischen (Teil-)Abgeltung von Gewinnen aus Bodenwertzuwächsen nach deren Zustandekommen erweisen<sup>111</sup>, ist unter präventiven Modell eine gänzliche Verhinderung der Entstehung von Bodenmehrwerten von Privatbesitz gemeint, was der Theorie nach etwa durch vorsorgliche Enteignungen sowie einer Vergemeinschaftung allen Bodeneigentums seitens eines Staates realisiert werden kann<sup>112</sup>. Da Letzteres jedoch im Regelfall nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Gepflogenheiten einer mit dem Recht auf (Boden-)Eigentum ausgestatteten marktwirtschaftlich orientierten Demokratie entspräche und zudem auch keine eigentliche Steuer darstellt, ist für die Frage nach einer konkreten Ausgestaltung einer Bodenmehrwertbesteuerung nur die Kategorie der reaktiven Besteuerung von weiterem Interesse, weswegen sich die im Folgenden näher beschriebenen Gestaltungs- und Erscheinungsformen ausschließlich auf eine reaktive Situation beziehen.

Angelehnt an MÜLLNER könnte hinsichtlich der Rechtsobjekte und Rechtssubjekte eine Bodenmehrwertbesteuerung angedacht werden als<sup>113</sup>:

---

<sup>111</sup> WIRTH, M. (1975), S. 134.

<sup>112</sup> Ebd.

<sup>113</sup> Kategorisierung nach MÜLLNER, R. (1980), S. 128-132.

(1) Objektsteuer

Im Rahmen einer Objektsteuer würde eine steuerliche Bewertung unabhängig anderer Faktoren als dem Steuerobjekt anfallen. Die Frage inwiefern nun die jeweiligen Grundstückseigentümer/innen jeweils einzeln von den Bodenwertzuwächsen tatsächlich profitieren, wäre im Rahmen einer Objektsteuer nicht von Relevanz<sup>114</sup>. Dabei handelt es sich auch um die klassische Vorstellung einer expliziten Bodenmehrwertbesteuerung<sup>115</sup>.

Zu möglichen Problemen einer solchen Besteuerung siehe *Kapitel 6.5*.

(2) Personalsteuer

Eine Wertzuwachsbesteuerung als Personalsteuer würde, anders als bei einer Objektsteuer, auf die persönliche Situation der Grundstückseigentümer/innen Rücksicht nehmen, wobei die Leistungsfähigkeit des steuerpflichtigen Subjekts sowie dessen persönlicher Nutzen eines Bodenwertzuwachses berücksichtigt werden würde<sup>116</sup>. Eine mögliche Form der Umsetzung wäre dabei die Eingliederung in die Einkommensteuer, womit die persönliche Vermögenssituation in die Art und gegebenenfalls Höhe einer Besteuerung miteinbezogen werden würde (inkl. Festsetzung von Freigrenzen, etc.)<sup>117</sup>.

(3) Verkehrssteuer

Hierbei käme es zu einer Besteuerung des Gewinnes vom Zeitpunkt des Erwerbs bis zum Eintritt des Gewinnes (Verkauf)<sup>118</sup>.

Nicht-periodische Besteuerungsarten, wie etwa die noch in *Kapitel 7* als Praxisbeispiel erläuterte Schweizer Mehrwertabgabe, würden unter diese Kategorie fallen. Jedoch gibt es auch bei einer solchen Besteuerungsform Probleme im Bereich der korrekten Mehrwert- bzw. Gewinnerfassung sowie im Bereich möglicher Doppelbesteuerungen (siehe *Kapitel 6.5*.)<sup>119</sup>.

Nach WIRTH könne man zudem zwischen folgenden Typen an reaktiven (siehe Ausführungen hierzu weiter oben im Text) konkreten Ausgestaltungsformen unterscheiden<sup>120</sup>:

(alle angeführten Optionen sind dabei als Objektsteuer nach MÜLLNER (s.o.) zu verstehen)

---

<sup>114</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 128 f.

<sup>115</sup> Ebd.

<sup>116</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 130 f.

<sup>117</sup> Ebd.

<sup>118</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 131 f.

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> Kategorisierung nach WIRTH, M. (1975), S. 139-157.

(1) Abschöpfungen durch Erhebung besonderer Mehrwertausgleichsabgaben

Diese (nicht periodische) Ausgestaltungsform einer Bodenmehrwertsteuer ist – als Objektsteuer (s.o.) – die in den meisten Modellen avisierte Möglichkeit, welche zudem auch bereits in anderen Ländern (etwa in Dänemark mit der sogenannten *Baulandmehrwertabgabe*) gesetzlich verankert ist<sup>121</sup>. Dabei handelt es sich um einen Teilausgleich der die Mehrwerte verursachenden öffentlichen Maßnahmen (etwa im Zuge der Erschließung). Die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabschöpfung- bzw. Besteuerung sind also die jeweiligen Kosten welche jenen den Mehrwert bedingenden Maßnahmen zugrunde liegen<sup>122</sup>.

Damit lässt sich etwa auch das Problem der oft schwierigen Erhebung/Berechnung tatsächlich entstandener Mehrwerte lösen (siehe *Kapitel 6.5*)

(2) Abschöpfung durch Kostenüberwälzung: Erhebung besonderer Infrastrukturbeiträge

Dieses (ebenfalls nicht periodische) Abschöpfungsmodell ist jenem aus (1) mit bestimmten Ausnahmen nahezu ident. Zu diesen Ausnahmen zählt, dass – anders als bei der Abschöpfung durch Erhebung besonderer Mehrwertabschöpfungen – der Kosten(teil-)ausgleich der mit dem Mehrwert verbundenen öffentlichen Investitionen nicht anhand eines bestimmten Prozentsatzes, sondern anteilmäßig durch Aufteilung der Investitionen an alle damit begünstigten Grundeigentümer/innen stattfindet<sup>123</sup>. Beispiele hierfür finden sich etwa aus Frankreich mit dem *redevance d'équipement* (nicht umgesetzt).

(3) Mehrwertabschöpfung durch Ausbau der Steuerbelastung auf dem Grundeigentum

Einen gänzlich anderen, wenn man so will impliziteren (siehe hierzu *Kapitel 6.3.1*) Zugang besteht in der Wertzuwachsbesteuerung über eine Erhöhung der allgemeinen Grundbesteuerung (in Österreich z.B. über die Grundsteuer) oder der Grundstückgewinnsteuer<sup>124</sup> (in Österreich ist dies die Immobilienertragssteuer). Der (steuerrechtliche) Vorteil dieser Form der steuerlichen Berücksichtigung von Bodenmehrwerten liegt darin, dass es hierfür keinerlei Ausarbeitung neuer Konzepte bedürfte und dies somit auch rechtlich gesehen einfach ist<sup>125</sup>. Alternativ angedacht werden kann aber auch hier eine separate Steuer auf Bodenwertzuwächse<sup>126</sup>. Beide Formen wären -im Gegensatz zu den Modellen (1) und (2) in jedem Fall aber periodische Modelle.

---

<sup>121</sup> WIRTH, M. (1975), S. 139.

<sup>122</sup> Ebd.

<sup>123</sup> Vgl. WIRTH, M. (1975), S. 145.

<sup>124</sup> WIRTH, M. (1975), S. 152.

<sup>125</sup> Ebd.

<sup>126</sup> WIRTH, M. (1975), S. 155.

## 6.5 Probleme einer Bodenmehrwertbesteuerung

Wie durch den Versuch der Kategorisierung von Erscheinungsformen einer Bodenzuwachsbesteuerung bzw. -abgaberegulierung aufgezeigt werden konnte, ergeben sich (1) im Kontext einer Gerechtigkeitsinkohärenz, (2) im rechtlichen Kontext sowie hinsichtlich der (3) wertkorrekten quantitativen Erfassung tatsächlich anfallender Bodenmehrwerte bestimmte Probleme:

- (1) In Bezug auf die Kohärenz einer mit einer Besteuerung avisierten Gerechtigkeit Situation besteht etwa bei einer Bodenmehrwertbesteuerung als Objektsteuer (siehe *Kapitel 6.4*) das Problem, dass diese nicht den subjektiven Nutzen sowie die individuelle Situation der Steuersubjekte berücksichtigen würde<sup>127</sup>, wie dies hingegen etwa das Konzept der Einkommenssteuer vorsieht, weswegen es zu einer steuerlichen Benachteiligung käme. Zudem ist das einer Bodenmehrwertbesteuerung inhärente Argument des sogenannten „unverdienten Einkommens“ eine normative Deutung aufgrund der (aber nicht universell vertretenen Vorstellung, dass hinter jedem Vermögenszuwachs auch ein entsprechender Arbeitseinsatz stecken müsse<sup>128</sup>. Mehr hierzu in *Kapitel 8*.
- (2) Damit in Verbindung besteht des Weiteren die, ebenso auch rechtlich nicht unbedenkliche, Gefahr, dass bei einer periodischen Besteuerung bisher nicht realisierte Gewinne (die Grundstückseigentümer/innen profitieren solange nicht von der Werterhöhung ihrer Grundstücke, bis sie diese beispielsweise verkaufen) besteuert werden würden<sup>129</sup>, was gegen das in Österreich geltende sogenannte Realisationsprinzip im Abgabenrecht verstoßen würde<sup>130</sup>. Zudem wäre damit die Besteuerung der Bodenmehrwerte auch keine Ertragssteuer mehr, sondern eine Substanzsteuer<sup>131</sup>. Wenn in einem solchen Fall einem Steuersubjekt etwa schlichtweg die Mittel fehlen würden die Steuer zu begleichen, könnte er unter Umständen sogar dazu genötigt werden einen Teil seines Besitzes verkaufen zu müssen<sup>132</sup>, was verfassungsrechtlich nicht vertretbar wäre<sup>133</sup>. Doch auch wenn man eine Besteuerung im Sinne einer auf die subjektive „Gewinnsituation“ der Steuersubjekte Rücksicht nehmenden Subjektsteuer (siehe *Kapitel 6.4*) anlegen würde, wären die tatsächlich realisierten Bodenmehrwerte auch dann noch schwierig zu erfassen<sup>134</sup>.

---

<sup>127</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 129.

<sup>128</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 120.

<sup>129</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 129. sowie WIRTH, M. (1975), S. 72.

<sup>130</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 119.

<sup>131</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 129.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 142.

<sup>134</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 130.

Überdies besteht in jedem Fall auch das Problem, dass bei einer Besteuerung bislang nicht realisierter Bodenmehrwert-Gewinne (s.o.) mitunter Werte besteuert werden könnten, welche im Rahmen möglicher Bodenwertminderungen (etwa durch Einbruch der Bodenpreise, wertmindernde Baumaßnahmen in der Nachbarschaft, etc.) nur von begrenzter Dauer wären<sup>135</sup>. Im Falle einer Bodenmehrwertbesteuerung als Verkehrssteuer (siehe *Kapitel 6.4*) bestünde weiters die Gefahr einer Doppelbesteuerung der anfallenden Mehrwerte, wenn zugleich etwa eine Vermögenssteuer (z.B. gilt also solche auch die Grundsteuer!) existiert, welche laufend den Verkehrswert aller zu besteuernenden Vermögenswerte erheben würde<sup>136</sup>.

- (3) Was das Problem der wertkorrekten Erfassung/Berechnung von Wertzuwächsen anlangt, ist – auch mit Bezug zu den in *Kapitel 4* erläuterten Bodenmehrwerttheorie – anzumerken, dass beispielsweise bei infrastrukturbedingten Bodenmehrwerten der Ausbau der Infrastruktur normalerweise nicht nur den ansässigen Grundstückseigentümer/innen zugutekommt. Eine wertgenaue Berechnung wäre demnach nicht realisierbar<sup>137</sup>. Dies würde v.a. die in *Kapitel 6.4* angeführten beiden Formen der „Abschöpfung von besonderen Mehrwertausgleichsabgaben“ und die „Abschöpfung durch Erhebung besonderer Infrastrukturbeiträge“ nach WIRTH betreffen. Schlussendlich bliebe dann nur noch die Möglichkeiten einer periodischen Steuer zur Teilabgeltung der mit den Mehrwerten verbundenen öffentlichen Maßnahmen gemäß dem Paradigma eines „*verhältnismäßigen Ausgleichs erheblicher Mehrwerte*“<sup>138</sup>. Insgesamt jedoch stellt sich in Bezug auf die korrekte Erfassung von Bodenmehrwerten als ein generelles – und daher alle Besteuerungs- und Abgabemöglichkeiten betreffend – Problem dar, dass neben einer schwierigen, dem Eigentum äquivalenten Schätzung der tatsächlichen Kosten zur Generierung von Wertzuwächsen auch die korrekte Erfassung der konkreten Wertzuwächse an sich schwierig bis unmöglich erscheint<sup>139</sup>, weil diese auf Schätzungen seitens der zuständigen Finanzämter basiert, welche anhand von Preislisten den jeweiligen Verkehrswert eines Grundstücks zu ermitteln versuchen. Der wahrhaftige Verkehrswert könnte demnach aber durch falsche Bodenpreisangaben (zum Zwecke der Steuerersparnis) sowie durch Wertverzerrungen durch die Inflation nicht sicher ermittelt werden<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 132.

<sup>136</sup> Ebd.

<sup>137</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 137 f. sowie HOLLSTEIN H. (1977), S. 120.

<sup>138</sup> WIRTH, M. (1975), S. 204.

<sup>139</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 125.

<sup>140</sup> Ebd.

## 6.6 Die historische Entwicklung der Besteuerung von Boden und Bodenwertzuwächsen

Ausgehend von der seit dem Mittelalter bestehenden Besteuerung/Belehnung von Grundbesitz, durchlief die Geschichte der Bodenbesteuerung in Österreich – sowie in anderen europäischen Staaten – eine jeweils von den politischen Zuständen und dem Gleichgewicht zwischen zentralistischen und liberalen Gesellschaftsverständnissen abhängige Entwicklung. So kam es seit dem Absolutismus des 18. Jh. vorerst zu einer aus staatlichem finanziellem Mehrbedarf sowie dem Einfluss physiokratischer und später nationalökonomischer Geistesströmungen (z.B. Grundrententheorie von David Riccardo – siehe *Kapitel 5.3.2*)<sup>141</sup> und den dahinterliegenden im Europa des 19. Jh. zunehmenden Bevölkerungszahlen bei gleichbleibendem Bodenangebot heraus erklärbaren Intensivierung der Besteuerung und Abgaben auf Grund und Boden. Damit einhergehend fand eine Zunahme der Bürokratisierung und Verrechtlichung steuerlicher Angelegenheiten statt. Dies so änderte sich sodann wiederum im Zuge der Bauernbefreiung 1848 vorübergehend sicherlich in Richtung einer weitgehenden Bodenliberalisierung. Eine Grundsteuer im engeren Sinn etablierte sich bereits ab dem ausgehenden 18. Jh., Erweiterungen folgten. Schritt für Schritt gelangte man zur heutigen Ausgestaltung der diesbezüglichen Rechtsordnung und bereits – etwa zeitgleich wie in anderen europäischen Staaten – im Jahre 1903 in Österreich zur Überlegung, auch Bodenwertzuwächse, welche u.a. durch die damals neuen infrastrukturellen Baumaßnahmen wie etwa die Elektrifizierung oder der Anschluss an das Schienennetz zustande kamen, breitenwirksam zu besteuern<sup>142</sup>. Auch im Zuge der Einführung des Bodenbeschaffungsgesetzes 1973 keimte die – seit Anfang des 20. Jh. v.a. durch den Sozialismus getragene – Idee einer Abgabe auf alle Wertzuwächse erneut auf<sup>143</sup>.

Wenngleich sich die Forderung nach Besteuerung von Bodenwertzuwächsen schlussendlich rechtlich nicht direkt durchsetzen konnte, so fand sie auf indirektem Wege – etwa bis Ende der 1980er Jahre durch Einführung neuer Steuern mit Orientierung am in der Regel größeren aktuellen Verkehrswert als Bemessungsgrundlage (vgl. hierzu *Kapitel 6.7*) – dennoch Eingang in heutige Gesetzgebung und bildet auch heute noch einen von ideologischen Kontroversen bestimmten Disput innerhalb der Rechtswissenschaften sowie der neueren Raumordnungs- und Ressourcenpolitik eines Staates.

---

<sup>141</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 5, 96, 97.

<sup>142</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 109.

<sup>143</sup> HOLLSTEIN H. (1977), S. 1, 18.

## 6.7 Aktuelle Besteuerungsformen von Boden und Bodenwertzuwächsen in Österreich

Angesichts der Tatsache, dass im Rahmen der Forderung zur Einführung oder Ausweitung einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwächsen zwar oftmals die Rede vom Fehlen einer Bodenmehrwertsteuer in einem etwaigen Staat – wie nun z.B. Österreich – gesprochen wird, dabei jedoch meistens nur Bezug auf die explizite Existenz genommen wird, stellt sich nunmehr die Frage, ob im Zuge dessen jedoch mitunter die Existenz impliziter Besteuerungsformen übersehen wird (zum Unterschied implizit/explicit siehe *Kapitel 6.3*).

Um diese Frage umfassend abzuklären, wäre im Grunde genommen eine Beschäftigung mit allen Steuern in einem Land notwendig, da etwa bekanntlich auch die Einkommenssteuer in ihrer Berechnung ebenso auch Vermögenszuwächse (als welche Bodenwertzuwächse gelten) berücksichtigt. Da eine Beschäftigung mit allen Steuern hinsichtlich ihrer Integration von (Boden-)Wertzuwächsen den Rahmen des vorliegenden Kapitels sowie jenen der ganzen Arbeit bei Weitem sprengen würde, wird sich die folgende Kurzanalyse des österreichischen Steuersystems hinsichtlich der Berücksichtigung von Bodenwertzuwächsen jedoch nur auf jene Steuern konzentrieren, welche einen eindeutigen Bodenbezug aufweisen.

Bis zum heutigen Tag ergaben sich für Österreich aktuell geltend hiermit folgende direkte (periodische, d.h. regelmäßige Besteuerung bislang noch nicht realisierter Gewinne) und indirekte (nicht periodisch, d.h. Besteuerung bei Inkrafttreten des Gewinnes im Zuge des Verkaufs)<sup>144</sup> Besteuerungsformen auf Grund und Boden, welche steuerrechtlich offiziell als sogenannte vermögensbezogene Steuern geführt werden:

### *(1) Grundsteuer lt. Grundsteuergesetz (GrStG)/Bewertungsgesetz 1955*

Als so genannte unechte Substanzsteuer handelt es sich bei der Grundsteuer (GrStG 1955, Novelle 2010) um eine Mischung aus einer Landwirtschaftsgrundsteuer, einer Gebäudeertragssteuer bei bebauten Grundstücken und einer Grundwertsteuer in Form einer Grundvermögenssteuer bei unbebauten Grundstücken, welche ausschließlich als periodisch zu entrichtende Gemeindeabgabe verstanden werden kann, wobei die Gesetzgebungshoheit jedoch ausschließlich beim Bund liegt<sup>145</sup>. Die Bewertung des Grundwertes im Sinne einer Festsetzung des Grundsteuermessbetrages obliegt dabei den zuständigen

---

<sup>144</sup> Vgl. Kapitel 6.3 bzw. MÜLLNER, R. (1980), S. 117 f.

<sup>145</sup> Vgl. MÜLLNER, R. (1980), S. 60.

Finanzämtern<sup>25</sup>. Grundlage für den Bemessungsbetrag ist –im Gegensatz etwa zur weiter unten behandelten Grunderwerbssteuer GrEStG– nicht der jeweils aktuelle Wert, der Verkehrswert, sondern der in der Regel signifikant geringere<sup>146</sup> Einheitswert lt. §18 und §19. Besteuerungsobjekte sind, mit wenigen Ausnahmen, Grundvermögen jeglicher Art inkl. Land- und Forstwirtschaftsvermögen. Weiters wird in der Regel ein zusätzlicher sogenannter Hebebetrag (max. 500% des Einheitswertes) von Seiten der jeweils zuständigen Gemeinde festgesetzt. Das insgesamt jährliche Steueraufkommen beträgt jedoch max. 1% der Bemessungsgrundlage<sup>147</sup>.

(2) Bodenwertabgabe lt. Bodenwertabgabegesetz (BWAG) 1960

Im Gegensatz zur Grundsteuer handelt es sich bei der Bodenabgabe um eine zusätzliche periodische Besteuerung, die jedoch nur für unbebaute und nicht für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke zu entrichten ist, wobei es auch hier bestimmte Ausnahmen in Bezug auf die Nutzung gibt. Offizielles Ziel dieser Abgabe ist es, Bauland und Bauerwartungsland zu belasten, um – so die Idee – durch einen damit ausgelösten Mehrverkauf einen gewissen Angebotsdruck zu bewirken, um die Preise hiermit in Grenzen zu halten und Bodenspekulationen vorzubeugen<sup>148</sup>. Bemessungsgrundlage ist wie auch bei der Grundsteuer der jeweilige Einheitswert, wobei das jährliche Steueraufkommen insgesamt auch bei dieser Steuer max. 1% der Bemessungsgrundlage beträgt<sup>149</sup>. Die Wirkung der Bodenwertabgabe ist in Fachkreisen jedoch massiv umstritten, zumal sie auch oftmals, etwa durch geschickte Parzellierung von Grundstücken legal vermieden werden kann<sup>150</sup>.

(3) Abgabe für land- und forstwirtschaftliche Betriebe lt. (AbglufBG), BGBl. Nr. 166/1960

Zusätzlich zur Grundsteuer unterliegen Land- und Forstwirtschaftsbetriebe bzw. die steuerungspflichtigen Gründe noch einer ebenfalls periodisch zu entrichtenden Sonderabgabe, welche im Zuge des Bundesgesetzblattes 1960 eingeführt wurde. Bemessungsgrundlage ist der zum Zwecke der Grundsteuer festgesetzte Betrag plus ein separat ausgewiesener Hebesatz, welcher von 300% des Einheitswertes im Jahre 1960 auf 600%

---

<sup>146</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 61.

<sup>147</sup> RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003845>.

<sup>148</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 62.

<sup>149</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 63.

<sup>150</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 64.



im Jahre 2017 angehoben wurde<sup>151</sup>. Des Weiteren existiert ein neuerlicher, zweckgebundener periodischer Sonderbetrag zum Ausgleich von Familienbeihilfen im Sinne eines Ausgleichsfonds<sup>32</sup>.

(4) Grunderwerbssteuer lt. Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG) 1987

Die Grunderwerbssteuer gilt, ob ihres Zeitpunkts des Inkrafttretens mit Kauf eines Grundstücks, als nicht-periodische und daher indirekte Besteuerung. Besteuerungsobjekte sind auch hier jegliche Grundstücke sowie Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft<sup>152</sup>. Im konkreten Gegensatz zu den anderen erwähnten Besteuerungen weiter oben handelt es sich weiters um eine Steuer, die als Bemessungsgrundlage nicht den in der Regel deutlich niedrigeren Einheitswert eines Grundstücks, sondern dessen aktuellen und in der Regel wesentlich höheren Verkehrswert zum Gegenstand hat. Als zentral ist hierbei anzumerken, dass sämtliche Wertzuwächse hiermit erfasst werden! Dies gilt jedoch erst seit dem 01.01.2017 (Gesetzesnovelle 2016). Insgesamt ergeben sich im Rahmen dieser Steuer aufgrund der höheren Bemessungsgrundlage sowie eines erhöhten Steuersatzes von 3,5% wesentlich mehr Einnahmen, als im Rahmen der Grundsteuer oder auch der Bodenwertabgabe<sup>153</sup>.

(5) Immobilienverkehrssteuer lt. Einkommenssteuergesetz (EStG, §30) 1988

Hierbei handelt es sich, genau wie bei der Grunderwerbssteuer, ebenfalls um eine nicht-periodisch zu entrichtende, indirekte Besteuerungsform von Grund und Boden, welche im Gegensatz jedoch beim jeweiligen Verkauf im Rahmen des Einkommenssteuergesetzes (EStG, §30) von Seiten des Verkäufers zu entrichten ist<sup>154</sup>. Die Immobilienverkehrssteuer wird ebenfalls auf Basis des aktuellen Verkehrswertes berechnet (bei 30% von der Bemessungsgrundlage ergeben sich am Ende effektiv ca. 3,5%<sup>155</sup>) und erfasst aus diesem Grunde ebenfalls sämtliche Wertzuwächse.

---

<sup>151</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 68. <sup>32</sup>

MÜLLNER, R. (1980), S. 69.

<sup>152</sup> RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004531>.

<sup>153</sup> Ebd.

<sup>154</sup> RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004570>.

<sup>155</sup> Ebd.

## 6.8 Befund zur steuerlichen Berücksichtigung von Bodenmehrwerten in Österreich

Anhand der durchgeführten Analyse der aktuell bestehenden Besteuerungsinstrumente von Grund und Boden in Österreich ist zusammenfassend und in Anbetracht des Forschungsgegenstandes der vorliegenden Arbeit anzumerken, dass die Frage nach einer bestehenden Besteuerung von Bodenwertzuwächsen in Österreich differenziert beantwortet werden muss:

Zum einen findet sich in Österreich – trotz in der Vergangenheit oftmals zu Tage gebrachter Forderungen – keine explizit als solche benannte Besteuerung von Bodenwertzuwächsen bzw. eine als solche benannte Abgaberegulung. Aus dieser Warte scheint die Forderung der Einführung einer solchen Besteuerung zunächst berechtigt. Auf der anderen Seite jedoch finden durch Einbeziehung der aktuellen Verkehrswerte eines Grundstückes als Bemessungsgrundlage (siehe Grunderwerbs- und Immobilienertragssteuer) zur Berechnung der bestehenden Steuern und Abgaben sehr wohl auch die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Mehrwerte (ganz egal ob diese markt-, oder planungsbedingt zustande kamen) schlagend werdenden Mehrwerte Eingang in die Besteuerung<sup>156</sup>. Zudem werden Bodenwertzuwächse als ein Vermögenswertzuwachs auch im Rahmen des Einkommensteuergesetzes als Personalsteuer berücksichtigt, in dem sich die nach dem jeweils aktuellen Verkehrswert (Bodenwertzuwächse sind dabei immanent) Bodenmehrwerte auch entsprechend schlecht auf die Steuereinstufung bzw. die Freibeträge auswirken.

Diese zentrale und differenzierte Erkenntnis wird als Gegenstand im Rahmen der Gegenüberstellung von Sachargumenten (siehe *Kapitel 8*) für und gegen eine (für Österreich muss hiermit gesagt werden: weitere) explizit als solche benannte Besteuerungs- und/oder Abgabenform auf (planungsbedingte) Wertzuwächse miteinfließen.

---

<sup>156</sup> Vgl. HOLLSTEIN H. (1977), S. 119.

## **7 Praxismodellanalyse (Determinante VI)**

### **7.1 Anmerkungen zur determinativen Relevanz**

Als nunmehr letzte Determinante für eine ganzheitliche und einer Multiperspektivität geschuldeten Betrachtungsweise der Besteuerungsdebatte bzw. des Forschungsgegenstandes, schuldete die vorliegende Arbeit bislang den von ihr in den Anmerkungen zu den Forschungszielen und der determinativen Methodik eingeforderten Evidenzanspruch von Aussagen betreffend der Sinnhaftigkeit, Wirkungsmächtigkeit und Legitimation einer – wie wir nun nach den Erläuterungen in *Kapitel 6* wissen – mitunter zusätzlichen, explizit benannten Bodenmehrwertbesteuerung (in Österreich). Diesem Evidenzanspruch soll nun das vorliegende Kapitel gerecht werden, indem es Bezug auf ein bereits umgesetztes Modell einer Bodenmehrwertbesteuerung, seiner Ausgestaltung und Charakteristika (*Kapitel 7.2.1*), Zielformulierungen (*Kapitel 7.2.2*) sowie allgemeine Problembereiche und Wirkungsmächtigkeit/Wirkungslosigkeit (*Kapitel 7.2.3*) in Bezug auf die Verhinderung der dem Modell inhärenten Problemdefinitionen nehmen wird.

Dabei gelangt zum Gegenstand dieses Kapitels nun die sogenannte *Schweizer Mehrwertabgabe*.

### **7.2 Die Schweizer Mehrwertabgabe**

Wie in *Kapitel 7.1* erwähnt, ist es zur konkreteren Veranschaulichung bzw. zur Überprüfung der Praxistauglichkeit von (bodenpolitischen) Forderungen und Konzepten oft hilfreich, Einblicke in ein im Kontext der jeweils behandelten Problem- und Handlungsfelder ausgearbeitetes und bereits umgesetztes (und daher auch evaluierbares) repräsentatives Beispiel zu bekommen.

In diesem Sinne versteht sich das vorliegende Kapitel nun als eine solche Möglichkeit, wobei im Rahmen der Frage nach der Sinnhaftigkeit, Legitimation sowie potenziellen und realen Wirkungsmächtigkeit von expliziten Besteuerungs- und Abschöpfungsmodellen als Beispiel die seit einigen Jahren in der Schweiz bereits gesetzlich verankerte Schweizer Mehrwertabgabe gemäß Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG), Art. 5, Abs.1 zum Diskussionsgegenstand gelangen soll.

### 7.2.1 Ausgestaltung und Charakteristika

Die Schweizer Mehrwertabgabe – welche seit 1979/80 im Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) durch eine für alle Schweizer Kantone verpflichtend einzuführende, ausgleichsbezogene Kausalabgabe auf Grundstücke welche die Kommunen/Gemeinden anlässlich planerischer Maßnahmen und daraus bedingten Wertzuwächsen erhebt<sup>157</sup> verankert ist – stellt per definitionem die Idee eines „*angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen*“<sup>158</sup> dar. Dabei werden explizit nur planungsbedingte Mehrwerte nach Kriterienkatalog des RPG mit einem Steuersatz von mind. 20%, jedoch max. 50% zum Zeitpunkt des Verkaufs oder der Bebauung (nicht-periodische, indirekte Besteuerung im Sinne einer Objektsteuer – siehe hierzu *Kapitel 6.3.2*) besteuert, ausgehend von der Differenz zwischen dem neuen und dem alten Verkehrswert des betroffenen Grundstücks<sup>159</sup>.

Die Steuereinnahmen wandern sodann in einen Ausgleichsfonds mit Zweckbindung, womit beispielsweise u.a. Kreditzahlungen aus dem Kauf privater Grundstücke, Aufwendungen für die Schaffung und Revitalisierung von Grünflächen, Errichtung von Fußgängerzonen gegenfinanziert werden sollen<sup>160</sup>. Jedoch ist die Zweckbindung andererseits auch nicht vorgeschrieben<sup>161</sup>. Da sich diese Mehrwertabgabe, deren konkrete Benennung und Ausgestaltung jedoch den einzelnen Kantonen überlassen wird und auch mit anderen Besteuerungsformen gekoppelt werden kann, gemäß der Idee der *Planungsgerechtigkeit* (siehe hierzu Erläuterungen in *Kapitel 3.4*) als wechselseitiges Instrument mit einer gewissen Saldenmechanik versteht, ist im Gesetz jedoch auch vorgesehen, dass es im Fall von Eigentumsbeschränkungen sowie teilweisen oder gänzlichen Enteignungen auch zu einer Entschädigung an die Grundeigentümer/innen in voller Höhe kommen muss (jedoch nur sofern es sich um „*erhebliche Wertminderungen*“<sup>162</sup> handelt).

Zum allgemeine Umsetzungsgrad der Mehrwertabgabenregelung unter den einzelnen Schweizer Kantonen ist an dieser Stelle noch anzumerken, dass es hierbei mangels Einheitlichkeit und Umsetzungssorgfältigkeit schon seit Längerem zu massiver Kritik einiger Interessensgruppen und im Zuge dessen im Jahre 2013 zu einer so genannten Teilrevision mit dem Ziel einer effektiveren Steuerung und Kontrolle kam<sup>163</sup>.

---

<sup>157</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 35 f.

<sup>158</sup> BUNDESGESETZ ÜBER DIE RAUMPLANUNG Stand 01.05.2014, abgerufen am: 15.06.2018, unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/201405010000/700.pdf>, S.3.

<sup>159</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 35.

<sup>160</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 63.

<sup>161</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 33.

<sup>162</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 58.

<sup>163</sup> DIE VOLKSWIRTSCHAFT. DAS MAGAZIN FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK (2013) 1/2-2013, S. 49-53.

### 7.2.2 Anspruch und Zielformulierungen

Die Hauptziele der Mehrwertabgabe sind zum einen in Bezug auf die ihr innewohnende Zielfestsetzung der Planungsgerechtigkeit zu verstehen und beziehen sich dabei sowohl auf den Aspekt der höheren finanziellen Mehreinnahmen, als auch auf die gängige Ansicht, dass es sich bei Mehrwerten um einen unverdienten Wertzuwachs, ohne Arbeitseinsatz der Profiteure handeln würde<sup>164</sup>, was mit der Vorstellung einer damit verbundenen Ungerechtigkeit korrespondiert. Zum anderen jedoch spiegeln sich in diesem Besteuerungsinstrument jedoch sicherlich auch die allgemeinen Ziele der Raumordnung und Bodenpolitik in Bezug auf die bodenrelevanten Problemfelder wider (siehe hierzu *Kapitel 3.2* bzw. *3.3*).

Die Ziele beziehen sich daher – hier nochmals kurz genannt – primär auf:

- (1) die zumindest teilweise realisierbare Gegenfinanzierung von durch zahlreiche raumplanerische Denkfabriken in Milliardenhöhe angegebenen Kosten im Zuge des infrastrukturellen Ausbaus bei Neueinzonungen
- (2) die Verhinderung von Baulandhortung zum Zwecke der Verhinderung von zu starken Bodenpreissteigerungen (siehe hierzu *Kapitel 3.3*) sowie damit verbunden weiters auf
- (3) die Verhinderung von Zersiedelung durch eine Siedlungsverdichtung<sup>165</sup> sowie
- (4) auf eine zweckgebundene Reinvestition der Einnahmen zur Realisierung von gemeinschaftlichen Projekten der Raumplanung, wie etwa die Gestaltung von Grünanlagen, der gemeinnützige Wohnungsbau, oder auch die Begleichung von Darlehenszinsen für kommunale Bodenzukäufe<sup>166</sup>.

### 7.2.3 Kritik zur Modellfunktionalität

Über die potenzielle Wirksamkeit der Schweizer Mehrwertgabe in Hinsicht auf die darin angestrebten Ziele (siehe *Kapitel 7.2.2*), ist anzumerken, dass sich die Wirksamkeit von bereits länger angewandten Modellen und Maßnahmen – im Fall der Mehrwertabgabe könnten dies etwa konkrete bedeutende Mehreinnahmen sowie damit realisierte Gegenfinanzierungen sein – grundsätz-

---

<sup>164</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 120.

<sup>165</sup> Vgl. DIE VOLKSWIRTSCHAFT. DAS MAGAZIN FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK (2013) 1/2-2013, S. 49-53., S. 49.

<sup>166</sup> Vgl. SCHÖPP, W.E. (2014), S. 65.

lich anhand empirischer Datenauswertungen belegen lassen müsste. Im Zuge ausführlicher diesbezüglicher Recherche in raumplanerischer, (makro-)ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Fachliteratur, muss man hierbei zu einem recht uneindeutigen Schluss gelangen:

So existieren zwar durchaus Einzelangaben, beispielsweise der Stadt Basel welche die Mehrwerteinnahmen von 1980-2011 mit ca. 23 Mio. Franken angibt<sup>167</sup>, jedoch fehlen bei solcherlei Angaben meist konkrete Buchungsbelege für eine eindeutige Rückverfolgbarkeit etwa damit finanzierter Projekte. Dies mag auch daran liegen, dass – im Gegensatz zur weit verbreiteten Meinung – die finanziellen Mehreinnahmen aus der Mehrwertabgabe gesetzlich nicht zwingend zweckgebunden sind<sup>168</sup>, was in *Kapitel 8* im Rahmen der Stärken-Schwächen bzw. Pro- und Contra-Evaluierung von Besteuerungs- und Abgabenmodelle bei Wertzuwächsen noch näher thematisiert werden wird. Dies heißt, dass die daraus gewonnenen Gelder auch nicht zwingend in Projekte der Raumplanung oder in einen Ausgleichsfond (siehe hierzu *Kapitel 7.2.1*) fließen müssen, wiewohl viele Gemeinden aber sehr wohl über einen Ausgleichsfonds verfügen. In Anbetracht der sonstigen Orientierung am Modell der Planungsgerechtigkeit und dem diesem Modell inhärenten finanziellen Ausgleich unter den von planungsbedingten Wertänderungen betroffenen Grundeigentümer/innen mag dies sicherlich widersprüchlich erscheinen.

Auch gibt es durchaus zahlreiche Studien, welche die potenzielle Wirksamkeit bzw. Sinnhaftigkeit der Mehrwertabgabe auch anhand von Berechnungsmodellen von zu erwarteten künftigen Einnahmemöglichkeiten und deren zu erwartende quantitative Wirkung darlegen wollen (z.B. Studien des Bundesamts für Raumentwicklung ARE<sup>169</sup>), jedoch handelt es sich dabei um Studien mit sehr potenziellem Charakter, welche anhand einer mathematischen Trendextrapolation vergangene Entwicklungen auf die Zukunft umlegen, sich hierfür auch grober Schätzungen im Zuge der Baulandreservenberechnungen und Grundstücksbewertungen bedienen und in den Erläuterungen hierzu daher auch eher der sprachliche Konjunktiv entsprechend Verwendung findet. In diesem Kontext sei – wie bereits in *Kapitel 6.5* zu den Problemen der korrekten Werterfassung einer Bodenmehrwertsteuer allgemein angemerkt – auch auf die ebenso in der Fachliteratur genannte allgemeine Schwierigkeit der Berechnung tatsächlicher Grundstückswerte und Planungsmehrwerte als Basis zur Berechnung der Mehrwertabgabe hingewiesen<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 63.

<sup>168</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 33.

<sup>169</sup> DIE VOLKSWIRTSCHAFT. DAS MAGAZIN FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK (2013) 1/2-2013, S. 49-53, S. 51.

<sup>170</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 125, 136. sowie HOLLSTEIN H. (1977), S. 155.

Die Wahrscheinlichkeit einer realistischen und wertekonformen Durchführung und Wirksamkeit ist daher alles in allem als relativ wage anzunehmen, zumal sich Modelle welche aus der Vergangenheit heraus die Zukunft prognostizieren wollen aus der Retrospektive allgemein oft eher als nicht besonders zuverlässig herausstellen.

Ein weiteres Problem stellt im Rahmen dieser Erkenntnis sicherlich die Tatsache dar, dass eine Besteuerung auf Basis dieser Unsicherheit in der Bewertung des zu erwartenden Grundstückwertes schlichtweg nicht verfassungskonform wäre, weil es dabei zu nicht aktuellen Wertigkeitsberechnungen auf der Basis von noch nicht realisierten Mehrwertgewinnen käme<sup>171</sup>.

Abgesehen von der Kritik an der rechnerischen Validität existieren auch Kritikpunkte, welche sich auf die mit der Mehrwertabgabe angestrebten raumplanerischen/bodenpolitischen Zielsetzungen (siehe *Kapitel 7.2.2*) fokussieren:

Zum einen sehen viele Kritiker/innen hierbei ebenso den stark potenziellen Charakter der Mehrwertabgabe ohne eine konkrete Belegbarkeit der Zielerreichung durch Beiträge aus den Mehrwertentnahmen und zum anderen stehen etwa konkret Zielsetzungen wie beispielsweise die angestrebte Verhinderung von Bodenpreissteigerungen durch Verhinderung von spekulativer „Baulandhortung“ in Frage, da eine erhöhte finanzielle Belastung im Rahmen eines Verkaufs eines Grundstückes von zu einem frühzeitigen Verkauf von diesem natürlich abschrecken könnte und zudem die Möglichkeit bestehen könnte, dass die höheren Kosten über einen höheren Bodenverkaufspreis wieder reingeholt werden<sup>172</sup> Hierzu existieren auch konkrete Studien, wie etwa jene des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) aus dem Jänner 2013, welche in Bezug auf die Mehrwertabgabe massive Mietsteigerungen als Folgekosten sieht, oder auch eine Studie der Wirtschaftsprüfungsagentur (BDO) von Februar 2013, welche gesteigerte Grundstückspreise (s.o.) mit der Mehrwertabgabe assoziiert<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 125, 119.

<sup>172</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 123.

<sup>173</sup> SCHÖPP, W.E. (2014), S. 70.

## 8 Determinative Synthese und Conclusio

### 8.1 Von den Determinanten zur argumentativen Synthese

Mit dem 8. Kapitel dieser Arbeit zur Debatte der Einführung/Ausweitung einer Besteuerung auf planungsbedingte Bodenmehrwerte/Bodenwertzuwächse im Kontext von Interessenskonflikten in der Bodenpolitik, gelangt der Forschungsgegenstand bzw. dessen Abhandlung gemäß seinen selbst festgesetzten Zielen, seinen Parameter sowie seiner Methodik nun in die finale Phase. Dabei ist diese finale Phase im Sinne eines argumentativen Zusammenführens jener Bausteine zu verstehen, welche im Laufe der Kapitel als *Determinanten I-VI* definiert und erläutert wurden (=Synthese), wobei dahinter nichts anderes als die Erkenntnis der durch Theorie und Praxis zwangsweise bedingten Notwendigkeit einer trans- bzw. interdisziplinären Betrachtungsweise des in seinem bodenpolitischen Wesen so vielschichtigen Themas zu verstehen ist. Nur durch die Möglichkeit und Bereitschaft den Forschungsgegenstand auch über die Grenzen seiner ihm von außen zugeschriebenen thematischen und normativen Zugehörigkeit zur Raumplanung zu betrachten, lässt sich etwa seine Anfälligkeit zum innerdisziplinären Lock-in-Effekt sowie das – mittlerweile jahrzehnte- bzw. im weiten Sinne sogar jahrhundertlange – Überdauern seiner Thematik, Debatte, seiner als Problem definierten ungelösten Kontroverse verstehen. Nicht ohne Grund etwa inkludiert der Titel der vorliegenden Arbeit gleich mehrere Aspekte bzw. setzt diese in unmittelbare Beziehung zueinander, was sich im Rahmen der Determinanten weiter fortsetzt.

Im Zuge eines multiperspektivischen Anspruches ist es jedoch vonnöten, sich auch in einer die jeweils relevanten fachlichen Zugänge wissenschaftlich vertretbaren Art und Weise dem Forschungsgegenstand anzunehmen. Dazu wurden im Rahmen der Determinanten sowohl die faktischen Aspekte (von der Definition der Bodenmehrwerttheorie über jene der Besteuerungstheorie bis zu den relevanten raumtheoretischen sowie ökonomischen Prozessen) als auch die normativen Aspekte (von der grundsätzlichen Verortung der Debatte in einer Grundsatzfrage bis hin zu den auf einer normativen Einigung beruhenden räumlichen Problemfelddefinitionen) gemäß ihrem jeweiligen wissenschaftlichen Paradigma anhand entsprechender Fachliteratur behandelt.



Die dabei gewonnenen Erkenntnisse aus mehreren fachlichen Disziplinen bzw. deren argumentative Zusammenführung durch Abgleich der darin zu Erkenntnis gebrachten Pro- und Contra-Argumente ermöglichen es, sich über einen bloß diskursiv-reproduktiven Forschungsgedanken (welcher sich leider durch eine Vielzahl an im Zuge der Arbeit selbst gesichteten Arbeiten zum Thema zieht) hin zu einer argumentativ-offeneren und gegenüberstellenden Bewertung der Grundfragestellung der Arbeit zu bewegen.

Der nötigen determinativ-abgleichenden Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Argumenten (siehe *Kapitel 8.2*) soll in diesem Sinne anhand einer Auflistung stichhaltiger Vor- und Nachteile/Stärken-Schwächen Rechnung getragen werden. Anschließend erfolgt eine abschließende Conclusio/eine Bewertung zur Grundfrage der Arbeit (siehe *Kapitel 8.3*), nämlich zur Frage nach der Sinnhaftigkeit und der Legitimation einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwachsen/Bodenmehrwerten durch Wirkungsmächtigkeit bzw. Funktionabilität (=Messvariable, siehe *Kapitel 1.5*) zur Bekämpfung von Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung und den daraus resultierenden Bodenpreissteigerungen.

## **8.2 Bodenmehrwertbesteuerung ja/nein? Eine vergleichende Gegenüberstellung**

### **8.2.1 Pro-Argumente**

- (1) Unter Anbetracht der durch die Analyse der einzelnen Determinanten zutage gebrachten jeweiligen Erkenntnisse mit Bezug zum Forschungsgegenstand, lässt sich zum Ersten sicherlich behaupten, dass die grundsätzlichen Ziele und Anliegen der Forderung zur Einführung oder Ausweitung einer Besteuerung von/Abgabenregelung auf planungsbedingte Bodenmehrwerte/Bodenwertzuwächse an sich sicherlich durchwegs *bodenpolitisch-legitimen Charakter* aufweisen. Dies hat den Grund, da es – wie eine Analyse der normativen Ziele staatlicher Bodenpolitik im Rahmen von Determinante I und II aufzeigen konnte – zu den auf normativen Übereinkünften ob der Problem- und Handlungsfelder fußenden Aufgaben einer aktiven Bodenpolitik gehört, die mit der Bodenmehrwertbesteuerung avisierte Bekämpfung gesellschaftlich „unerwünschter“ raumwirksamer Phänomene (im Forschungskontext: Zersiedelung, Baulandspekulation/Baulandhortung, Bodenpreisanstiege) zu fördern.

- (2) Da die Definition von Problem- und Handlungsfeldern aktiver Bodenpolitik (siehe *Kapitel 3.2* und *3.3*) zumindest im Idealfall anhand einer konsensualen Übereinkunft durch Einbezug verschiedener politischer und sonstiger Interessensgruppen und deren jeweiligen Anliegen – hierbei sei beispielsweise auf die vielschichtige Zusammensetzung der ÖROK als allokatives Planungs- und Beratungsorgan staatlicher Bodenpolitik (siehe hierzu *Kapitel 2.4*) verwiesen – vonstattengeht, scheint es zumindest theoretisch auch naheliegend in Bezug auf die Einführung einer Bodenmehrwertbesteuerung von einer *gesellschaftlich-berechtigten* Forderung zu sprechen
- (3) Ein weiterer Aspekt der für eine Bodenmehrwertbesteuerung spricht, generiert sich aus der grundsätzlichen Integration verteilungspolitischer Aspekte (Distribution) im Rahmen des Konzeptes einer aktiven Bodenpolitik (siehe hierzu *Kapitel 3.2*), auch wenn sich etwa in den Zielformulierungen der ÖROK eher der nutzungsspezifische Aspekt (Allokation) – wahrscheinlich aufgrund des Miteinbezuges verschiedener Interessensgruppen in Planungsvorschläge – widerfindet<sup>174</sup>.
- (4) Die Idee jene Mehrwerte von Grund und Boden, welche ohne Verdienst („*sittliche Unverdientheit*“<sup>175</sup>) seitens der betroffenen Grundeigentümer/innen, jedoch unter Beteiligung von infrastrukturellen Investitionen seitens der öffentlichen Hand (siehe Determinante III, *Kapitel 4*) zustande kommen dementsprechend auch in eine ganzheitlich oder auch partiell abzugeltende finanzielle Gegenleistung zu überführen, scheint in diesem Sinn rein grundsätzlich und angesichts eines Gerechtigkeitsansinnens freilich auch nachvollziehbar<sup>176</sup>.
- (5) Von Seiten (makro-)ökonomischer Überlegungen würde etwa eine periodisch/direkt erhobene Steuer auf Bodenwertzuwächse (siehe hierzu Determinante V, *Kapitel 6*) als eine „*Antispekulationssteuer*“<sup>177</sup> die Attraktivität für Bodenspekulationen (durch eine geringere erwartete Bodenrente<sup>178</sup>) deutlich senken, wodurch sich das Bodenangebot erhöhen und der Bodenpreis senken würde<sup>179</sup>. Dies würde wiederum zu einer leichteren Bodeneigentumsbildung und einer breiteren Grundeigentumsstreuung beitragen<sup>180</sup>. Zusätzlich würden auch die Grundeigentümer durch die Mehrkosten mitunter öfter verkaufen.

<sup>174</sup> Zur Einteilung Distribution und Allokation vgl. HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015), S. 245.

<sup>175</sup> WIRTH, M. (1975), S. 73.

<sup>176</sup> Vgl. hierzu auch MÜLLNER, R. (1980), S. 120.

<sup>177</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 121.

<sup>178</sup> WIRTH, M. (1975), S. 74.

<sup>179</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 120.

<sup>180</sup> WIRTH, M. (1975), S. 74.

- (6) Im Falle von Versuchen unlauterer Einflussnahmen auf die Planungsentscheidungen der öffentlichen Hand – beispielsweise bei der Entscheidung zu Umwidmungen und Neueinzonungen – seitens von Einzelpersonen oder Interessensgruppen, käme einer Bodenmehrwertbesteuerung eine präventive Funktion zur Verhinderung solcher illegitimen Eingriffsversuche zu<sup>181</sup>.
- (7) Aus steuerrechtlichen Sicht besteht durch die Ausnahme des Bodenwertes eines Grundstücks von jährlichen Entwertungen im Zuge von Inflation, Besteuerung oder Abnutzung – wie dies etwa für Kapital- oder Sachvermögen gilt – eine steuerliche Schieflage bzw. ein steuerlicher Vorteil zugunsten von Bodenvermögen gegenüber den anderen Arten von Vermögen<sup>182</sup>. Ein weiteres steuerrechtliches Argument findet sich im sogenannten Äquivalenzprinzip wieder, welches besagt, dass Wertzufluss vom Staat und Wertabfluss zum Staat sich prinzipiell ausgleichen sollen<sup>183</sup>.
- (8) Die Idee einer zweckgebundenen Reinvestition der erzielten Einnahmen zur Realisierung von gemeinschaftlichen Projekten der Raumplanung – wie etwa die Gestaltung von Grünanlagen, der gemeinnützige Wohnungsbau, der Abbruch/Sanierung von Altbau, Altlastenentsorgungen, oder auch die Begleichung von Darlehenszinsen für kommunale Bodenzukäufe (siehe hierzu Praxismodellanalyse Determinante VI, *Kapitel 7.2*) – erscheinen ebenso in theoretischer und finanzierungstechnischer Hinsicht grundsätzlich sinnvoll und zielführend.
- (9) Schlussendlich scheint auch die Angabe von potenziellen steuerlichen Mehreinnahmen – unter Angabe von teils nicht unwesentlichen potenziellen Beträgen in Millionenhöhe – aus Sicht eines auf Steuern angewiesenen Staates für einige ebenso argumentativ qualifizierend, v.a. da den meist knappen budgetären Mitteln der Raumplanung immer höhere Kosten für Neuschaffungen und Erhaltungen jeglicher Art gegenüberstehen<sup>184</sup>.
- (10) Unter Berücksichtigung der unter den vorangehenden Punkten angeführten Begründungen zur Sinnhaftigkeit einer Besteuerung auf planungsbedingte Bodenmehrwerte, könnte man nun in Bezug auf die Frage nach der Einführung einer solchen Besteuerung in Österreich anführen, dass – so zeigt es eine Auseinandersetzung mit der Bodenbesteuerung in Österreich (siehe Determinante V, *Kapitel 6*) – keine *explizite* Berücksichtigung existiert.

---

<sup>181</sup> WIRTH, M. (1975), S. 76.

<sup>182</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 12.

<sup>183</sup> Ebd.

<sup>184</sup> WIRTH, M. (1975), S. 77.

## 8.2.2 Contra-Argumente

- (1) Die auf Basis der auf normativer Übereinkunft entstandenen Problemdefinitionen und Zielformulierungen aktiver Bodenpolitik fußenden Forderungen und Ziele einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenmehrwerten sind sicher als bodenpolitisch-legitim sowie – aus der konsensualen Übereinkunft heraus resultierend – gesellschaftlich-berechtigt anzusehen (siehe Pro-Argumente, *Kapitel 8.2.1*). Dennoch ergeben sich Zweifel ob der *Wirkungsmächtigkeit/Funktionabilität* einer Besteuerung zur Erreichung der Ziele.

So ist etwa zu bemängeln, dass es in Bezug auf den diesbezüglichen Erfolg einer Bodenmehrwertbesteuerung keine evidenzbasierten Studien oder gar konkrete Nachweise gibt. Diese können vermutlich auch gar nicht existieren, da es unmöglich und gar unseriös erscheint beispielsweise eine womöglich messbare Zunahme oder einen Rückgang von Zersiedelung, Bodenspekulation oder Bodenpreise auf eine Bodenmehrwertbesteuerung als nur einen von unzähligen bodenmarktwirksamen Faktoren zurückzuführen.

Es handelt sich eher um ein Konzept mit *theoretischer Funktionalität*, das jedoch den Beweis der Wirkungsmächtigkeit schuldig bleibt. Dies zeigte auch die Analyse des Praxisbeispiels der Schweizer Mehrwertabgabe (siehe Determinante VI, *Kapitel 7*), wo diverse Studien<sup>185</sup> zwar konkrete steuerliche Einnahmen vorzeigen, jedoch keinen daraus resultierenden positiven Effekt wirklich belegen konnten. Konkrete Zweifel ergeben sich etwa in Bezug auf die im Rahmen der Pro-Argumente angeführte Funktion als „Antispekulationssteuer“ zur Erhöhung des Bodenangebotes zum Zwecke der leichteren Bodeneigenumbildung in der Bevölkerung. So stellen nämlich die infrastrukturellen Verbesserungs- und Ausbaumaßnahmen im Zuge von Umwidmungen und Neuausweisungen sicherlich nur eine Ursache einer Bodenwertsteigerung dar, wobei die nicht auf öffentliche Maßnahmen zurückführbaren, sondern etwa auf Basis der allgemeinen Begrenztheit der Ressource Boden in stark nachgefragten Gebieten entstehenden Bodenwertzuwächse eine tragende Rolle spielen<sup>186</sup>. Überdies lassen sich mangels der Erreichbarkeit vollkommener Information über Wirkung und Kausalität im Handeln von Individuen/Marktteilnehmer/innen letztlich auch nur Mutmaßungen über die tatsächlichen Auswirkungen von Maßnahmen auf das Bodenangebot und den Bodenpreis anstellen.

---

<sup>185</sup> Siehe *Kapitel 7.3*.

<sup>186</sup> Vgl. WIRTH, M. (1975), S. 80.

- (2) In Bezug auf jenes der Forderung nach einer Besteuerung per Definition „unverdienter Vermögenswertzuwächse“ inhärente allgemeine und auch steuerlich *Gerechtigkeitsnarrativ* ist anzumerken, dass dieses als normative Vorstellung wohl auf die Bodenreformbewegung des 19. Jh. zurückgeht, als man jeden (Boden-)Wertzuwachs als illegitim und unverdient ansah, welcher nicht durch einen eigenen Arbeitseinsatz, ein Opfer, eine Leistung generiert wurde<sup>187</sup>. Entstehende Bodenmehrwerte müssten demnach der Allgemeinheit zugeführt werden, wobei der Begriff der Allgemeinheit gleichgesetzt wird mit der Meinung der Konzeptvertreter/innen. Dass sich hinter solcherlei – natürlich auch noch bis heute wirkenden – Vorstellungen jedoch eher dogmatische Vorstellung über das „Richtige“<sup>188</sup> als objektive Wahrheiten verbergen, scheint vielen Vertreter/innen auch heute noch nicht ganz bewusst zu sein. Als Vertreter/in dieser Ansicht muss man sich jedoch dann mitunter die Frage stellen, ob nicht jegliche Form von Wertzuwachs ohne eigenes Zutun unverdient und illegitim wäre<sup>189</sup>, beispielsweise auch Zinsen auf Sparguthaben, Erträge aus Mieteinnahmen, Aktionsrenditen, ja gar Arbeitslosengeld. In Bezug auf die Frage eines Ausgleich ist überdies noch anzumerken, dass auch hinsichtlich der durch die öffentliche Hand finanzierten infrastrukturellen Verbesserungen die Kosten hierfür partiell durch die Grundeigentümer ohnedies wieder rückerstattet werden, da im Zuge einer sogenannten Aufschließung auch durchaus hohe Aufschließungskosten für Wasser/Kanal/Strom, auf der Basis eines sogenannten Verkehrsflächenbeitrages zu entrichten sind<sup>190</sup>.
- (3) Auch die Vorstellung eines *allgemeinen Interesses* hinsichtlich einer Besteuerung von Bodenmehrwerten bzw. der damit generierten steuerlicher Mehreinnahmen stellt sich – nicht zuletzt durch die in Determinante I, *Kapitel 2* dargelegten Dimensionen und Spannungsfelder von Interessenskonflikten in der Bodenpolitik – als mitunter problematisch heraus, da es oftmals Interessen einzelner Vertretungen sind die den allgemeinen Diskurs und somit das augenscheinlich öffentliche Interesse bestimmen. Es wäre daher vermutlich besser von einem aktuellen, staatlichen Interesse (als Ausdruck der zu einem bestimmten Zeitpunkt dominierenden politischen Interessen und Akteur/innen) zu sprechen.

---

<sup>187</sup> WIRTH, M. (1975), S. 73.

<sup>188</sup> Ebd.

<sup>189</sup> Vgl. WIRTH, M. (1975), S. 80.

<sup>190</sup> Vgl. WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH. Verkehrsflächenbeitrag. Merkblatt, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://wko.at/ooe/SC-Recht/Downloads/verkehrsflaeche.pdf>

(4) Eines der größten Probleme einer Bodenmehrwertbesteuerung offenbart sich jedoch in der *schwierigen bis unmöglichen Berechenbarkeit konkret entstandener Mehrwerte*<sup>191</sup>, wie im Rahmen von Determinante V, *Kapitel 6* bzw. Determinante VI, *Kapitel 7* herausgearbeitet werden konnte.

Demnach zeigte sich auch in der Analyse des Praxismodells der Schweizer Mehrwertsteuer, dass der Darlegung konkreter Besteuerungspotenziale planungsbedingter Bodenmehrwerte Berechnungsmodelle von zu erwartenden künftigen Einnahmemöglichkeiten zugrunde liegen. Jedoch handelt es sich dabei um Studien mit sehr potenziellem Charakter, welche anhand einer mathematischen Trendextrapolation vergangene Entwicklungen auf die Zukunft umlegen und sich hierfür auch grober Schätzungen im Zuge von Grundstücksbewertungen bedienen. In Bezug auf die steuerlichen Ausgestaltungsformen (siehe Determinante V, *Kapitel 6*) ist zu bemängeln, dass sich die Vorstellung einer möglichen exakten Evaluierung von sich aus den öffentlichen Maßnahmen ergebenden Mehrwerten auf alle davon betroffenen Grundstückseigentümer/innen als unmöglich herauskristallisiert. Ebenso unmöglich scheint eine genau Abgrenzung zwischen planungsbedingten und sonstig bedingten Anteilen an Bodenmehrwerten – siehe (1) bzw. (4).

Überdies kommt beispielsweise bei infrastrukturbedingten Bodenmehrwerten der Ausbau der Infrastruktur normalerweise nicht nur den ansässigen Grundstückseigentümer/innen zugute. Eine wertegenaue Berechnung wäre auch deshalb nicht realisierbar<sup>192</sup>. Auch würde die Quantifizierung von Bodenmehrwerten auf Schätzungen seitens der zuständigen Finanzämter basieren, welche anhand von Preislisten den jeweiligen Verkehrswert eines Grundstücks zu ermessen versuchen. Der wahrhaftige Verkehrswert könnte demnach aber durch falsche Bodenpreisangaben (zum Zwecke der Steuerersparnis) sowie durch Wertverzerrungen durch die Inflation nicht sicher ermittelt werden<sup>193</sup>.

(5) *Steuerrechtlich* (siehe hierzu Determinante V, *Kapitel 6*) besteht des Weiteren die, ebenso auch rechtlich nicht unbedenkliche, Gefahr, dass – etwa bei einer periodischen Besteuerung – bisher nicht realisierte Gewinne (die Grundstückseigentümer/innen profitieren solange nicht von der Werterhöhung ihrer Grundstücke, bis sie diese beispielsweise verkaufen) besteuert werden würden<sup>194</sup>, was gegen das in Österreich geltende sogenannte Realisationsprinzip im Abgabenrecht verstoßen würde<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> WIRTH, M. (1975), S. 84.

<sup>192</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 137 f. sowie HOLLSTEIN H. (1977), S. 120.

<sup>193</sup> Ebd.

<sup>194</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 129. sowie WIRTH, M. (1975), S. 72.

<sup>195</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 119.

Zudem wäre damit die Besteuerung der Bodenmehrwerte auch keine Ertragssteuer mehr, sondern eine Substanzsteuer<sup>196</sup>. Wenn in einem solchen Fall einem Steuersubjekt etwa schlichtweg die Mittel fehlen würden die Steuer zu begleichen, könnte diese Person unter Umständen sogar dazu genötigt werden einen Teil seines Besitzes verkaufen zu müssen<sup>197</sup>, was verfassungsrechtlich nicht vertretbar wäre. Überdies besteht in jedem Fall auch das Problem, dass bei einer Besteuerung bislang nicht realisierter Bodenmehrwert-Gewinne (s.o.) mitunter Werte besteuert werden könnten, welche im Rahmen möglicher Bodenwertminderungen (etwa durch Einbruch der Bodenpreise, wertmindernde Baumaßnahmen in der Nachbarschaft, etc.) nur von begrenzter Dauer wären<sup>198</sup>. Im Falle einer Bodenmehrwertbesteuerung als Verkehrssteuer (siehe *Kapitel 6.4*) bestünde weiters die Gefahr einer Doppelbesteuerung der anfallenden Mehrwerte, wenn zugleich etwa eine Vermögenssteuer (z.B. gilt also solche auch die Grundsteuer! existiert, welche laufend den Verkehrswert aller zu besteuernenden Vermögenswerte erheben würde<sup>199</sup>.

- (6) Eine weitere Gefahr in Bezug auf eine Besteuerung planungsbedingter Bodenmehrwerte ergibt sich in der Möglichkeit bzw. *Gefahr einer Kostenüberwälzung* der mit einer Besteuerung einhergehenden Mehrkosten für die Grundstückseigentümer/innen auf den Grundstückspreis im Falle eines Verkaufs<sup>200</sup> – zumindest sofern die Besteuerung in Form einer Abgabe (wie im Fall der Schweizer Mehrwertabgabe) als nicht-periodische Form zum Zeitpunkt des Verkaufs als Zeitpunkt des durch den Bodenwertzuwachs realisierten Gewinns anfällt. In dem Fall würde eine Bodenmehrwertbesteuerung genau das Gegenteil dessen bewirken, was sie in ihren Zielformulierungen eigentlich bezwecken will, nämlich eine Bodenpreiserhöhung statt einer Bodenpreissenkung<sup>201</sup>. Selbiges würde übrigens auch für Mieten und deren Höhe gelten, auch wenn es sich um eine periodische Besteuerungsform handeln würde (monatliche Kostenabwälzung seitens der Hauseigentümer/innen auf die Mieter/innen).
- (7) Auch die *Gefahr der Zurückhaltung von Grundstücken* seitens der Eigentümer/innen zum Zwecke des Vermeidens bzw. Hinauszögerns einer steuerlichen Belastung stellt im Falle einer nicht-periodischen Bodenmehrwertbesteuerung eine mögliche Konsequenz dar.

---

<sup>196</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 129.

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> MÜLLNER, R. (1980), S. 132.

<sup>199</sup> Ebd.

<sup>200</sup> WIRTH, M. (1975), S. 86.

<sup>201</sup> Ebd.

Auch in diesem Fall würde sich ein den Zielen einer Bodenmehrwertbesteuerung inhärentes Element, nämlich die Erhöhung des Bodenangebotes zur Senkung der Bodenpreise, ins Gegenteil umkehren.

- (8) Als letzter Punkt sei auf das Pro-Argument einer *fehlenden expliziten Besteuerung von (planungsbedingten) Wertzuwachsen in Österreich* kritisch Bezug genommen.

So konnte im Zuge von Determinante V, *Kapitel 6* zwar durchaus aufgezeigt werden, dass die aktuellen Gesetze zur Bodenbesteuerung in Österreich keine explizite, d.h. als solche benannte, Besteuerung vorsehen. Doch es konnte im selben Zug dargelegt werden, dass eine Berücksichtigung von (planungsbedingten) Bodenwertzuwachsen sehr wohl auf implizitem Weg – nämlich durch die Integrierung der Mehrwerte in andere bodenbezogene Steuern durch Verkehrswerte als Berechnungsbasis dieser Steuern – erfolgt.

Auch die Behauptung, dass planungsbedingte Mehrwerte in Österreich somit überhaupt nicht erfasst werden würden, ist demnach inkorrekt.

### **8.3 Conclusio und Handlungsempfehlung**

Die im vorangegangenen Kapitel vollzogene ausführliche Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Argumenten zur Sinnhaftigkeit und der Legitimation einer Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwachsen/Bodenmehrwerten durch Wirkungsmächtigkeit zur Bekämpfung von Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung und den daraus resultierenden Bodenpreissteigerungen soll im Folgenden als Basis zur Bildung einer Conclusio dienen.

Vorweg festgehalten sei jedoch, dass sich diese Conclusio nicht als ein Anspruch auf vollständige Richtigkeit seiner Begründung versteht, sondern als ein persönliches Fazit, welchem ein Abwiegen der dargebrachten und analysierten Argumente gemäß persönlichen Haltungen und Prioritäten zugrunde liegt. Weiters soll dieses Kapitel in einem Versuch resultieren, auf Basis der Conclusio eine Handlungsempfehlung in Bezug auf den weiteren fachlichen und gesellschaftlichen Umgang mit dem Forschungsgegenstand auszusprechen.

Wie sich anhand einer auf den determinativ bedingten Erkenntnissen fußenden Gegenüberstellung stichhaltiger Argumente für und gegen die Einführung oder Ausweitung einer Bodenmehrwertbesteuerung zeigte, stellt sich die Frage, ob denn nun den Pro- oder Contra-Argumenten, den Stärken oder Schwächen, den Vor- oder Nachteile sowie den Chancen oder Risiken ein größeres Gewicht zukommen sollte, als eine nicht konsistent-sachlich zu beantwortende Frage heraus.



Diese sachliche Inkonsistenz ergibt sich dabei aufgrund der Tatsache, dass selbst bei gleichwertigen Argumenten hinsichtlich ihrer Überzeugungskraft – und würde sich diese sogar jeweils gegenseitig aushebeln – jeder Mensch und damit jede/r eine Sache Beurteilende aufgrund der eigenen Überzeugungen stets dem einen oder dem anderen Argument den Vorzug geben würde.

Insofern würde sich jeder Versuch einer wirklich objektiven Bewertung einer Grundfragestellung spätestens im Rahmen einer abschließenden Conclusio wie der vorliegenden ad absurdum führen. Aus diesem Grunde kann sich eine Conclusio nicht ausschließlich an sachlichen Argumenten orientieren, wiewohl eine Beschäftigung und eine ausgewogene Gegenüberstellung dieser durchaus im Rahmen des Erwünschten und auch Machbaren liegt.

In diesem Sinne nun werde ich versuche, gemäß meiner auch mir innewohnenden persönlichen Überzeugungen und Präferenzen zu einer Conclusio zu gelangen.

Hierfür möchte ich als ersten Punkt anmerken, dass ich – trotz meiner grundsätzlich klaren Positionierung in Fragen der Spannungsfelder Staat vs. Individuum, Regulierung vs. Selbstregulierung oder auch konkreter Eigentum vs. Kollektivismus – durchaus offen an den Forschungsgegenstand herantrat und mich bemühte auch Aspekte und Argumentationen die für mich persönlich nicht nachvollziehbar schienen detailliert auszuführen. Ich tat dies aus Überzeugung, dass man als Autor/in einer wissenschaftlichen Abhandlung zu einem Thema den Leser/innen Unvoreingenommenheit sowie Raum zur eigenen Urteilsbildung schuldet.

Persönlich sehe ich sowohl die von mir recherchierten und zur Niederschrift gebrachten Argumente für als auch gegen eine Bodenmehrwertbesteuerung als valide, gebe jedoch persönlich den Contra-Argumenten aufgrund ihrer höheren Detailgenauigkeit und Multiperspektivität den Vorzug. So sind zwar die Grundanliegen und Forderungen vieler Pro-Argumente aus rein bodenpolitischer Sicht durchaus nachvollziehbar, jedoch speisen sie sich aus meiner persönlichen Werte leider weniger aus einer kontroversen Detailkenntnis der darin angesprochenen Inhalte und betroffenen fachlichen Bereiche (wie dies hingegen bei Contra-Argumenten mit steuerrechtlichem Bezug der Fall ist) als vielmehr aus einer sich oftmals wechselseitig reproduzierenden Verifizierung, sodass sich etwa vermeintlich sachlich korrekte Begründungen eines Argumentes oft einzig aus der Annahme der Korrektheit eines anderen Argumentes, dessen sachliche Korrektheit jedoch wiederum seinerseits offenen ist, begründen. Außerfachliche (von außerhalb der Bodenpolitik und Raumplanung) Sichtweisen werden hingegen mit dem Verweis auf das Ideal einer vermeintlich unabhängigen Bodenpolitik oder Raumplanung oftmals abgewiesen.

Dies zeigt sich beispielsweise beim seitens der Analyse der Schweizer Mehrwertabgabe zu Tage gebrachten Argument einer vermeintlichen Bestätigung der Sinnhaftigkeit und Legitimation der Steuer anhand der damit lukrierten Steuereinnahmen. Hohe Steuereinnahmen alleine stellen jedoch nicht gleichzeitig einen Beleg für die Legitimation durch Wirkungsmächtigkeit einer Steuer in Bezug auf die Erfüllung ihrer begründenden Ziele dar und Potenzialanalysen sind folglich kein Argument für eine steuerliche Existenz. Dasselbe gilt auch für Argumente, welche auf rein bodenrententheoretischer Basis Verhaltensabläufe von Marktteilnehmer/innen exakt prognostizieren wollen (diese Kritik richtet sich jedoch demgemäß auch an manche Contra-Argumente). Weiters übersehen viele Pro-Argumente in ihrer Bezugnahme auf vermeintlich unabhängige staats- und oft auch parteinahe Thinktanks (z.B. Arbeiterkammer) aus meiner Sicht ihren allzu oft interessensgeleiteten Fokus (Bodenpolitik als Interessenskonflikt!).

Als die für mich jedoch bedeutsamsten Argumente gegen eine Bodenmehrwertbesteuerung (in Österreich) erweisen sich vier maßgebliche Aspekte:

- (1) Weitgehend alle fachkundigen Forscher/innen scheinen sich – so zeigt es ein Streifzug durch die vorhandene Literatur zum Thema – ob der schwierigen bis unmöglichen korrekten Erfassung und Berechnung von Bodenwertzuwächsen seit Jahrzehnten einig zu sein (die gesichteten Argumente stammen teilweise aus den 1970er Jahren). Trotz allem keimt die Diskussion allerdings immerzu von Neuem auf, als ob man eine die sogenannte Eigentumsgarantie missachtende und womöglich verfassungswidrige Fehlbewertung bzw. Fehlbesteuerung als eine Art Kollateralschaden in Kauf nehmen wollen würde.
- (2) Wie sich anhand einer Analyse des Praxismodells der Schweizer Bodenmehrwertabgabe zeigte, existiert zwar eine Vielzahl an Studien zur Erfassung potenzieller Steuereinnahmen (sich weiter oben), ein Beleg/Nachweis für die tatsächliche Wirkungsmächtigkeit gemäß der Zielformulierungen der Abgabe, konnten hingegen nicht erbracht werden. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, ist doch eine genaue flächenadäquate Zuordnung planungsbedingt entstandener Wertzuwächse in der Praxis – und auch hier gibt es einen weitgehenden Konsens – nicht möglich.
- (3) Studien zu den negativen Auswirkungen (gegenteilige Effekte, etc.) bestimmter Ausgestaltungsformen einer Bodenmehrwertbesteuerung (beispielsweise eine nicht-periodische Abgabe wie etwa die Schweizer Mehrwertabschöpfung), welche noch dazu von Interessensvertretungen/Trägern durchgeführt wurden die einer Besteuerung/Abgabe eher positiv gegenüberstehen (wie etwa das Schweizer Bundesamt für Wohnungswesen BWO)

werden hingegen konsequent ignoriert. Gemäß meiner in *Kapitel 1.3* formulierten Grundannahmen und Thesen ist dies als Zeichen einer innerdisziplinären Blindheit und einer nicht mehr sachlichen und evidenzbasierten Argumentationsweise.

- (4) Die Frage nach Einführung einer Besteuerung auf planungsbedingte Bodenwertzuwächse in Österreich ignoriert die Tatsache, dass in Österreich schon seit Langem Wertzuwächse durch Implementierung in auf Verkehrswerten(!) beruhende andere Bodensteuern erfasst werden. Dieses Faktum dürfte auch den Befürworter/innen nicht entgangen sein. Warum dennoch dezidiert eine *Einführung* einer solchen Besteuerung verlangt wird und keine *Ausweitung* lässt sich aus meiner Sicht nur ideologisch bzw. auf politischer Ebene parteipolitisch beantworten. Zu behaupten in Österreich gäbe es bis dato keine steuerliche Berücksichtigung planungsbedingter Bodenwertzuwächse, ist jedenfalls – wie schon im Rahmen der Contra-Argumente angemerkt – faktisch inkorrekt.

Was nun die Frage möglicher Verbesserungen bzw. Alternativen zu einer Bodenmehrwertbesteuerung nach den dargebrachten Argumenten anbelangt, so muss aus meiner Sicht klar unterschieden werden zwischen den Möglichkeiten von:

(1) Adaptionen dieses Instrumentes unter Beibehaltung seines steuerlichen Charakters

Dabei müssen die Adaptionen in ausreichendem Maße die in den Contra-Argumenten (siehe *Kapitel 8.2.2*) dargelegten rechnerischen und juristischen Grundprobleme in der Erfassung der Bodenmehrwerte, der steuerlichen Erfassung sowie der rechtlichen Zulässigkeit und der tatsächlichen Wirkungsmächtigkeit in der Verfolgung der selbst festgesetzten Ziele berücksichtigen.

(2) Nicht-steuerlichen Alternativen

Darunter fallen alle nicht steuerliche Maßnahmen, die dennoch mit den Zielformulierungen der Bodenwertzuwachsbesteuerung korrespondieren. Beispielsweise könnte man hierbei tatsächlich an die Einführung von Bebauungsverpflichtungen (siehe *Kapitel 3.4*) im Rahmen des Kaufs von Bauland zur Verhinderung von Bodenspekulation denken. Eine weitere Möglichkeit wäre auch die Streichung von Wohnbaufördermitteln der Länder bei Errichtung von Häusern abseits der Siedlungsachsen (siehe *Kapitel 3.4*) . Damit könnte man dem Problem der Zersiedelung begegnen.

## 9 Schlussworte und Aussicht

Ziel und Zweck der vorliegenden Arbeit zur Debatte um die Einführung oder Ausweitung einer Besteuerung planungsbedingt entstehender Bodenwertzuwächse/Bodenmehrwerte als Beispiel für Interessenskonflikte in der Bodenpolitik war es, der Frage nach der Sinnhaftigkeit, der Legitimation und der Wirkungsmächtigkeit/Funktionabilität einer solchen Besteuerung im Kontext ihrer Ziele und Ansinnen, nämlich einer Bekämpfung der gesellschaftlich „unerwünschten“ raumwirksamen Phänomene der Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung sowie der daraus resultierenden Bodenpreissteigerungen nachzugehen.

Dies erfolgte anhand einer determinativen Aufspaltung der wesentlichen in der Thematik enthaltenen Kernparadigmen, welche von raumplanerischen über (boden-)politisch-ideologische und (makro-)ökonomische Aspekte bis hin zu steuerrechtliche Betrachtungsweisen reichen.

Die hierfür definierten *Determinanten I-VI* wurden im Zuge dessen grundlegend analysiert, wobei es zu zentralen Erkenntnissen zum Zwecke der Verifizierung/Falsifizierung einzelner Pro- und Contra-Argumente zur Steuer kam. Eine Zusammenführung der einzelnen analysierten Determinanten offenbarte auch den Sinn und das Potenzial einer multiperspektivischen und transdisziplinär orientierten Recherche, nämlich fachlichen Lock-in-Effekten und daraus resultierendem fehlenden Wissen anderer Fachbereiche möglichst entgegenzuwirken, um letztlich eine möglichst ganzheitliche Bewertung des Forschungsgegenstandes vornehmen zu können.

Wiewohl es nicht das dezidierte Ziel der Arbeit war, eine Pro- oder Contra-Position gänzlich einzunehmen und als die *bessere* Variante zu deklarieren, erfolgte nach der determinativen Zusammenführung aller gesammelten Erkenntnisse im Rahmen eines Synthesekapitels jedoch auch der Versuch zu einer persönlichen Conclusio hinsichtlich der dem Forschungsgegenstand immanenten Fragestellung zu gelangen. Da man hierbei jedoch automatisch entweder zur Pro- oder Contra-Position tendieren muss, beinhaltet das abschließende Fazit naturgemäß auch eine persönliche Stellungnahme sowie einen Vorschlag zu möglichen Alternativen im Sinne einer kurzen Handlungsempfehlung. Die Eckpunkte der Conclusio avisieren dabei dem Modell der Besteuerung von planungsbedingten Mehrwerten in all seinen möglichen expliziten und als solche auch benannten Ausgestaltungsformen bodenpolitisch konforme und sinnvolle Grundansinnen sowie einen grundsätzlich bodenpolitisch-legitimen Charakter.

Im Bereich der ökonomisch sinnvollen und (steuer-)rechtlich möglichen Umsetzung sowie im Anspruch der Wirkungsmächtigkeit in Bezug auf die formulierten Ziele, scheint es jedoch so, als wäre die mittlerweile seit Jahrzehnten debattierte Besteuerung – deren Existenz entgegen so mancher Meinungen zumindest in impliziter Form zudem im österreichischen Steuerrecht durchaus verankert ist – als Instrument zur Bekämpfung von Zersiedelung, Bodenspekulation/Baulandhortung und den damit zusammenhängenden Bodenpreissteigerungen nicht optimal bzw. zu risikobehaftet. Aus diesem Grund rät die Handlungsempfehlung von einer Einführung einer – zumindest für Österreich geltend – zusätzlichen expliziten Steuer auf planungsbedingte Mehrwerte ab und empfiehlt anstelle dessen nicht-steuerliche Alternativen oder aber eine umfassende steuerliche Adaption mit dem Ziel der Beseitigung der Probleme in Bezug auf die (steuer-)rechtliche Vereinbarkeit und die Wirkungsmächtigkeit hinsichtlich ihrer Ziele.

Zur Einschätzung der künftigen Entwicklung der Debatte um die Einführung einer expliziten Besteuerung von planungsbedingten Bodenwertzuwächsen in Österreich kann an dieser Stelle mangels Kenntnis künftiger räumlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen sowie Geisteshaltungen innerhalb der Bevölkerung und der Politik auch nichts Näheres gesagt werden.

Dass die Entwicklung der Debatte jedoch stark von der künftigen Politiklandschaft mit den dabei ermöglichten entsprechenden Mehrheiten in Bezug auf Gesetzesbeschlüsse geprägt sein wird, scheint hingegen sicher.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

ANDERWALD, H. (1979): Rechtsprobleme der Raumordnung. In: Bernhart C. et al. (Hrg.) Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung, S. 237-264, Frankfurt.

AUSTRIA PRESSE AGENTUR (APA): Immobilienscout24, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://oesterreich.orf.at/stories/2828043/>.

BLAAS W., KRAMAR H. [Hg.] (1997): Die Entwicklung der Bodenpreise in Wien, Wien.

BUDINGER A. (2011): Städtische Freiräume als Faktoren der Wertsteigerung von Grundstücken. Dissertation an der Technischen Universität Dortmund,

BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH, ausgegeben am 14.05.2015, abgerufen am: 15.06.2018, unter: [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2015\\_I\\_118/BGBLA\\_2015\\_I\\_118.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_118/BGBLA_2015_I_118.pdf).

Bundesgesetz über die Raumplanung, Stand 01.05.2014, abgerufen am: 15.06.2018, unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/201405010000/700.pdf>, S.3.

DAVY, B. (2004): Flächenland im BauGB. In: FuB 4/2004, S. 57-64.

DAVY, B. (2005): Bodenpolitik. In: Ritter [Hg.]: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl., S. 117-125.

DAVY, B. (2006): Innovationspotenziale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Wissenschaftliche Studien im Auftrag erstellt für die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, Dortmund.

DEUTSCHLANDFUNK KULTUR (2013): Länderreport/Archiv. „Prinzip der Nutzung über das des Eigentums stellen“. Beitrag vom 17.05.2013, abgerufen am 15.06.2018, unter: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/prinzip-der-nutzung-ueber-das-des-eigentums-stellen.1001.de.html?dram:article\\_id=250423](http://www.deutschlandfunkkultur.de/prinzip-der-nutzung-ueber-das-des-eigentums-stellen.1001.de.html?dram:article_id=250423).

DIE VOLKSWIRTSCHAFT. DAS MAGAZIN FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK (2013) 1/2-2013, S. 49-53.

ERNST, W. (1971): Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung. In: ERNST, W. et al. [Hrg.] (1971): Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover.

HAMANN, U. (1969): Bodenwert und Stadtplanung. Deutsche und englische Ansätze zu Planungswertausgleich. (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Band 24.) Berlin.

HENGSTERMANN, A., GERBER J. (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. Towards active land policy – the new Swiss Spatial Act. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung 6 (2015).

HOLLSTEIN H. (1977): Die abgabenrechtliche Abschöpfung des Bodenwertzuwachses als Mittel staatlicher Bodenpolitik. Eine Untersuchung über Motive und Zielsetzungen, Gestaltung und Wirkung einer derartigen Maßnahme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich, Wien.

HUBER, M.P. (1995): Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 675, Berlin.

IMMOUNITED – BODENPREISE.AT, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://www.bodenpreise.at>.

KUNZMANN, K. (1972): Grundbesitzverhältnisse in historischen Stadtkernen und ihr Einfluss auf die Stadterneuerung, Wien.

MÜLLNER, R. (1980): Die Besteuerung von Grund und Boden in Bezug auf ihre Wertänderungen in Österreich und Möglichkeiten ihrer Erfassung, Wien.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK): abgerufen am 15.06.2018, unter: [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/1.Reiter-Uber\\_die\\_Oerok/OEROKGeschaefststelle/OEROK\\_Folder.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/1.Reiter-Uber_die_Oerok/OEROKGeschaefststelle/OEROK_Folder.pdf).

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele, Wien.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2017): Raumordnung in Österreich, abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.oerok.gv.at/die-oerok/raumordnung-in-oesterreich.html>.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖRÖK) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011, Wien, abgerufen am 15.06.2018, unter: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u.\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/Dokumente\\_OEREK\\_2011/OEREK\\_2011\\_DE\\_Downloadversion.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_DE_Downloadversion.pdf), S. 14.

RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003845>.

RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004531>.

RECHTSINFORMATIONSSYSTEM BUNDESKANZLERAMT (RIS), abgerufen am 15.06.2018, unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004570>.

SCHÖPP, W. E. (2014): 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. Masterarbeit an der Universität Wien.

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), Zürich.

WACHTER, D. (1990): Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik. In: DisP 124, S. 10-16.

WEIB, E. (1998): Die allgemeine Bodenfrage. In: VR 7 /1998. S. 321-335.

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

WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH. Verkehrsflächenbeitrag. Merkblatt, abgerufen am 15.06.2018, unter: <http://wko.at/ooe/SC-Recht/Downloades/verkehrsflaeche.pdf>

WOLL, A. (1974): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, München.

## Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1:** Schema von Typen der Planungsgerechtigkeit.  
Quelle: SCHÖPP, W. E. (2014): 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. Masterarbeit an der Universität Wien, S. 60.
- Abbildung 2:** Schematisches Stufenmodell der Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland.  
Quelle: WIRTH (1975), S. 47.
- Abbildung 3:** Graphisch modifizierte Darstellung des Lagerentenmodells nach Thünen mit dem Verhältnis Kosten: Ertrag. Quelle: BUDINGER A. (2011): Städtische Freiräume als Faktoren der Wertsteigerung von Grundstücken. Dissertation an der Technischen Universität Dortmund, S. 56.



## Abkürzungsverzeichnis

<b>AbglufBG</b>	Abgabe für land- und forstwirtschaftliche Betriebe
<b>ARE</b>	(Bundes-)Amt für Raumentwicklung (Schweiz)
<b>B2B</b>	Business to Business (Geschäftsverkehr)
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BWAG</b>	Bodenwertabgabegesetz
<b>BDO</b>	BDO (Internationale Wirtschaftsprüfungsagentur)
<b>BWO</b>	Bundesamt für Wohnungswesen
<b>EStG</b>	Einkommenssteuergesetz
<b>GrStG</b>	Grundsteuergesetz
<b>GrEStG</b>	Grunderwerbssteuergesetz
<b>ÖROK</b>	Österreichische Raumordnungskonferenz
<b>RPG</b>	Raumplanungsgesetz (Schweiz)

## Abstract (Deutsch)

Die grundsätzliche Problematik nicht immer eindeutig beantwortbarer bodenpolitischer und raumplanerischer Frage- und Problemstellungen, ist – nicht zuletzt aufgrund des zugleich oft normativen Ansinnens staatlicher oder auch regionaler Raumplanung und Bodenpolitik als Ausdruck und Gestaltungsinstrument von staatlichem Ressourcen- und Verteilungsmanagement – nicht selten eine maßgebliche Konstante im Rahmen von Interessenskonflikten und deren nachhaltiger Lösung. Ein diesbezügliches Beispiel stellt etwa die schon viele Jahrzehnte währende Debatte zur Einführung einer expliziten Besteuerung/Abgabe auf so genannte planungsbedingte – d.h. im Zuge von staatlichen Maßnahmen wie z.B. Um- oder Neueinzonungen entstehende – Mehrwerte bei Grund und Boden dar. Für die eine Seite stellt eine solche Besteuerung bzw. eine Ausweitung einer solchen eine sinnvolle und funktionierende bodenpolitische Maßnahme zur Eindämmung raumplanerisch und gesellschaftlich unerwünschter Phänomene der Gegenwart, wie etwa Bodenspekulation und Zersiedelung dar. Für die andere Seite wird sie als nicht erfolgsversprechendes bzw. zweckdienliches und in vielen Fällen ohnedies bereits implizit vorhandenes und daher illegitimes Instrument argumentiert.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es einerseits, die Problematik allgemeiner Interessenskonflikte im Rahmen der Bodenpolitik und die dabei oft schwierige Situation jeweils gleichberechtigter gegensätzlicher Argumente repräsentativ anhand der Bodenmehrwertbesteuerungsdebatte aufzuzeigen. Andererseits scheint es im Rahmen einer hierfür notwendigen Gegenüberstellung von fakten- und evidenzbasierten Argumenten notwendig, zu einer Conclusio hinsichtlich der Wirkungsmächtigkeit und Eignung der diskutierten Besteuerung in Bezug auf die damit avisierten Problemfelder zu gelangen. Damit soll im Idealfall ein Beitrag zu einem relevanten Paradigma der Raumplanung und Bodenpolitik bzw. dessen mitunter nötigen Neudiskussion geleistet werden. Dabei bewegt sich der Forschungsgegenstand sowohl im Bereich der Raumordnung und Bodenpolitik als auch innerhalb der (Steuer-)Rechtswissenschaften (Besteuerungssituation u.a.) und Makroökonomie (Bodentheorie u.a.), was auch das in der Praxis stattfindende Zusammenwirken unterschiedlicher Fachbereiche aufzeigt.

## **Abstract (English)**

This thesis deals with the tax debate on planning-related additional land values (land values due to floor dedications and increases of the potential benefits) as an example for conflicts of interests in official land policy and spatial planning. The idea behind this special form of land taxation refers to current problems of urban sprawl and land price increases due to general land shortages in certain regions on the one hand and land speculation on the other hand.

Concerning to the normative understanding of land policy and spatial planning in general the question of defining officially recognized problems and possible solutions on these problems does not seem to be so easy. This problem also affects the tax debate on planning-related additional land values in the context of different influencing interests and claims. Considering this sociopolitical paradigm, the aim of this thesis is to analyze different arguments for or against the introduction of a tax on planning-related additional values in order to find out the real effects of this tax on urban sprawl, land speculation and land price increase and to make a judgement on the functionality of this special form of land taxation.