

Einflussfaktoren ökonomischer Instrumente auf die Raumplanung und den Immobilienwert

Master Thesis zur Erlangung des akademischen Grades
„Master of Science“

eingereicht bei
Dipl.-Ing. Martin Roth

MMag. Daniel Gallner

0050800

Wien, April 2012

Eidesstattliche Erklärung

Ich, **MMAG. DANIEL GALLNER**, versichere hiermit

1. dass ich die vorliegende Master These, "EINFLUSSFAKTOREN ÖKONOMISCHER INSTRUMENTE AUF DIE RAUMPLANUNG UND DEN IMMOBILIENWERT", 65 Seiten, gebunden, selbständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfen bedient habe, und
2. dass ich diese Master These bisher weder im Inland noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.

Wien, 12.04.2012

Unterschrift

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
1.1. Ungebremstes Flächenwachstum	2
1.2. Vermehrte Forderung nach marktbasierten Ansätzen.....	10
2. Grundlagen ökonomischer Instrumente in der Raumplanung	11
2.1. Preisansatz	12
2.2. Mengeninstrumente	14
3. TDR-Programme	15
3.1. Ziele und Betreiber	15
3.2. Vorgangsweise	16
3.3. Beispiele aus der Praxis	18
3.3.1. Positives Fallbeispiel: Montgomery County, Maryland, USA.....	19
3.3.2. Negatives Fallbeispiel: Thurston County, Washington.....	21
3.3.3. Fallbeispiel: Auckland, Neuseeland	22
3.4. Erfahrungswerte aus der Praxis	22
3.5. Implementierung in Österreich?	24
4. Grundlagen der Liegenschaftsbewertung	26
4.1. Verkehrswert	26
4.2. Marktwert	27
4.3. Wertermittlungsverfahren	27
4.3.1. Vergleichswertfahren	28
4.3.2. Sachwertverfahren	29
4.3.3. Ertragswertverfahren	30
5. Grundsteuer	32
5.1. Geltendes Recht.....	32
5.1.1. Einheitswert	34
5.1.2. Steuermesszahl/Hebesatz	34
5.1.3. Befreiungen.....	36
5.1.4. Kritik an der Einheitsbewertung	37
5.2. Multiple Ziele	39
5.3. Reformansätze	40
5.3.1. Ertragsorientierte Grundsteuer.....	41
5.3.2. Reine Bodenwertsteuer.....	41
5.3.3. Flächensteuer.....	44
5.3.4. Reine Flächennutzungssteuer	46
5.3.5. Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer	47
5.3.6. Kombinierte Flächennutzung- und Bodenwertsteuer	48

6. Fallbeispiel	49
6.1. Reine Bodenwertsteuer.....	50
6.2. reine Flächensteuer bzw. kombinierte Bodenflächen- und Gebäudeflächensteuer (bayerisches Reformmodell)	51
6.3. kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer.....	52
6.4. kombinierte Flächennutzung- und Bodenwertsteuer	53
7. Schlussbemerkungen.....	55
Kurzfassung.....	59
Literaturverzeichnis	60
Abbildungsverzeichnis.....	64
Tabellenverzeichnis	65

1. Einführung

Die vorliegende Arbeit skizziert anhand einer Literaturrecherche ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Flächenverbrauchs in Österreich werden verschiedene Möglichkeiten zu dessen Steuerung mit ihren Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungspotenzialen dargestellt. Dabei kann grob zwischen handelbaren Flächenausweisrechten (Kapitel 3) und Abgabelösungen (Kapitel 5) unterschieden werden.

Bezüglich Letzterem wurde mehrfach in der Literatur bereits vorgeschlagen den bestehenden Bedarf der Anpassung der Grundsteuer zu nutzen, um im Rahmen einer aufkommensneutralen Reform eine neue Bemessungsgrundlage einzuführen, welche auch Flächenaspekte berücksichtigt. Diese Vorschläge werden anhand folgender Varianten vorgestellt: eine reine Bodenwertsteuer, eine Flächensteuer, eine reine Flächennutzungssteuer, eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer sowie eine kombinierte Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer.

Ursprünglich zur Begrenzung von Schadstoffemissionen entwickelt, wird in letzter Zeit das Modell handelbarer Nutzungsrechte verstärkt auch als Instrument zur Steuerung der Flächennutzung diskutiert. Grundsätzlich geht es bei diesem Gedanken darum, die auf Landesebene maximal ausweisbare Fläche festzulegen und den Gemeinden in Form von handelbaren Flächenausweiszertifikaten entweder kostenlos oder über eine Versteigerung zuzuteilen.

Anhand dieser beiden Ansätze sollen Neuausweisungen von Verkehrs- und Siedlungsflächen vor allem nur noch dort zugelassen werden, wo ein entsprechend hoher ökonomischer Nutzen verbunden wird. Dies ist nicht mit einer starren zentralen Planung sondern nur durch flexible ökonomische Instrumente realisierbar.

In Kapitel 6 werden anhand eines konkreten Beispiels die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuerreformmodelle veranschaulicht.

Die Arbeit soll eine Gegenüberstellung verschiedener Instrumente, Vor- und Nachteile aufzeigen und Orientierungswissen schaffen um politische Entscheidungsfindungen zu erleichtern.

1.1. Ungebremstes Flächenwachstum

Die Ressource "Fläche" bzw. Boden ist endlich und nicht vermehrbar. Böden sind die Basis für irdische Lebensprozesse und für menschliche Lebensprozesse nur begrenzt ersetzbar.¹ Die Nutzung von Böden sollte daher möglichst schonend und verbrauchsminimierend sein, da irreversible Verknappungen durch Bebauung, Überbauung und Versiegelung zukünftige Entwicklungsoptionen einschränken.

In Österreich liegen in den siedlungsgeeigneten Tiefländern neben den Siedlungszentren mit einer dynamischen Entwicklung ebenso die Flächen mit dem höchsten landwirtschaftlichen Potenzial. Daher geht der Verbrauch von Flächen zu einem großen Teil auf Kosten landwirtschaftlicher Nutzflächen.²

Die hohen Kosten für Wohnraumschaffung in Österreich basieren zum Teil auf zerstreute Siedlungsentwicklung und einer flächenintensiven Bebauung - wie dem Trend zum freistehenden Einfamilienhaus. Errichtung, Betrieb und Instandhaltung von Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen verursachen bei dispersen Siedlungsentwicklungen eben wesentliche höhere Kosten als bei kompakten Siedlungen.³ So liegen die Schattenkosten in Suburbanisierungsgebieten beim bis zum Zehnfachen und in Streusiedlungsgebieten beim zwei- bis fünffachen für Siedlungswasserbauten und Erschließungsstraßen als bei geschlossenen Orten.⁴ Berechnungen aus Deutschland ergeben, dass die Hälfte der Zunahme an Verkehrsflächen auf der Errichtung von Erschließungsstraßen für neu errichtete Siedlungen basieren.⁵ In Österreich wurden das notwendige Investitionsvolumen von 1991 bis 2010 für Wasserver- und Abwasserentsorgung und Straßenbau für ungesteuerten Siedlungsbau auf knapp 20 Milliarden Euro geschätzt.⁶

Eine der größten Herausforderungen in Industrieländern für eine nachhaltige räumliche Entwicklung, stellt der vom Bevölkerungswachstum entkoppelte Bodenverbrauch und die damit verbundene Zersiedelung dar. Der tägliche Flächenneuverbrauch in Österreich wird auf 15 bis 25 Hektar geschätzt.⁷ Das entspricht einem Äquivalent von 30-50 Fußballfeldern. Deutschland - zum Vergleich - hat als Land mit einem weit größeren Dauersiedlungsanteil

¹(Van Dieren, 1995)

²(Lexer, 2004)

³ (Doubek & Hiebl, Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden, 2001)

⁴ (Doubek, Die Zersiedelung und ihre direkten Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur, 2001)

⁵(UBA, 2004)

⁶(Doubek & Zanetti, Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte, 1999)

⁷ (Lexer, Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, 2011)

als Österreich in den Jahren 1994 bis 2004 durchschnittlich 120 Hektar täglich an Siedlungs- und Verkehrsflächen errichtet.⁸Die stärksten Veränderungstrends der österreichischen Flächennutzung bilden derzeit die Ausdehnung der Waldfläche zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie Siedlungserweiterungen und der Verkehrsinfrastrukturausbau. Zehn bis zwölf Hektar werden täglich an Freiflächen in Bau- und Verkehrsflächen allein für die Siedlungserweiterung umgewandelt. Parallel steigt jährlich der Anteil an ungenutzten Industrie- und Gewerbeflächen an und könnte rechnerisch ca. ein Drittel des jährlichen Flächenbedarfs abdecken. Weiters werden in Österreich jährlich 50km² unverbautes Freiland für Bau- oder Verkehrsflächen in Anspruch genommen, obwohl rund 25% des gewidmeten Baulandes unbebaut ist - Freizeitanlagen wie Golfplätze und Skigebiete sogar ausgenommen.⁹

Die Flächeninanspruchnahme hat einige negative Effekte zur Folge:

- steigende Erschließungskosten für neue Gemeinden hinsichtlich Kanalisation, Leitungen und Straßen
- Verödung von Stadt- und Ortskernen
- höheres Verkehrsaufkommen durch Zersiedelung und intensive Bautätigkeiten am Ortsrand

Exkurs: Definition Flächenverbrauch (Flächeninanspruchnahme): entspricht dem unmittelbaren und dauerhaften Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, aber auch für intensive Erholungsnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Kraftwerksanlagen und ähnliche Intensivnutzungen. Flächenverbrauch im weiteren Sinne findet innerhalb der für die land- und forstwirtschaftliche Primärproduktion nutzbaren Fläche statt.¹⁰

Exkurs: Definition Dauersiedlungsraum¹¹:

potenziell für dauerhafte Siedlungsnutzungen geeigneter Raum. Umfasst die in der Grundstücksdatenbank definierten Klassen Baufläche, landwirtschaftliche genutzte Fläche, Gärten, Weingärten und Teile der Sonstigen Flächen (Verkehrsflächen, Abbauflächen etc.), unter Ausschluss der alpinen Grünland, Wald- Ödland- und Gewässerflächen.

⁸(UBA, 2004)

⁹(Prokop, 2011, S. 3)

¹⁰(Gerhard Banko, 2004)

¹¹(Lexner, 2004)

Bundesland	Landesfläche	Dauersiedlungsraum (DSR) ¹	Anteil DSR an Landesfläche	Versiegelte Baufläche ²	Begrünte Baufläche ³	Baufläche gesamt ⁴	Verkehrsfläche	Bau- und Verkehrsfläche ⁵	Versiegelungsgrad ⁶	Erholungsflächen	Abbauflächen	Sonstige Flächen ⁷	Flächeninanspruchnahme ⁸	Anteil Flächeninanspruchnahme am DSR
Burgenland	3.972	2.454	61,8%	50,0	114,9	164,9	151,9	316,8	30,3%	16,6	7,9	34,6	375,9	15,3%
Kärnten	9.537	2.317	24,3%	54,1	151,2	205,3	193,4	398,7	26,4%	12,9	7,3	29,5	448,4	19,3%
Niederösterreich	19.178	11.244	58,6%	217,4	464,4	681,8	627,5	1.309,4	31,9%	53,3	44,7	159,3	1.566,6	13,9%
Oberösterreich	11.985	6.557	54,7%	142,5	312,3	454,7	351,8	806,5	31,3%	30,2	17,8	88,0	942,5	14,4%
Salzburg	7.154	1.432	20,0%	44,9	82,6	127,5	102,8	230,3	35,2%	17,4	6,5	34,8	289,0	20,2%
Steiermark	16.394	4.949	30,2%	133,7	297,3	431,0	363,5	794,5	31,0%	27,6	25,8	79,4	927,3	18,7%
Tirol	12.648	1.498	11,8%	56,6	113,3	169,9	132,1	302,0	33,3%	16,5	6,7	25,2	350,4	23,4%
Vorarlberg	2.602	591	22,7%	23,3	58,9	82,2	43,9	126,0	28,3%	4,9	1,5	15,3	147,8	25,0%
Wien	415	316	76,2%	60,3	76,9	137,3	56,3	193,6	43,9%	28,1	0,5	21,8	244,0	77,2%
Österreich	83.884	31.360	37,4%	782,8	1.671,9	2.454,7	2.023,0	4.477,7	31,9%	207,6	118,7	487,8	5.291,9	16,9%

Flächenangaben in km²

¹ Dauersiedlungsraum (DSR): Benützungarten Baufläche, landwirtschaftlich genutzt, Gärten, Weingärten;

Nutzungen Straßenanlagen, Bahnanlagen, Abbaufächen, Sonstige nicht näher unterschieden

² Versiegelte Baufläche: Nutzungen Baufläche Gebäude (100 %), befestigt (100 %), nicht näher unterschieden (30 %)

³ Begrünte Baufläche: Nutzungen Baufläche begrünt, nicht näher unterschieden (70%)

⁴ Baufläche gesamt: Versiegelte Baufläche + Begrünte Baufläche

⁵ Bau- und Verkehrsfläche: Baufläche gesamt, Nutzungen Straßenanlagen & Bahnanlagen

⁶ Versiegelungsgrad: Versiegelte Baufläche / Baufläche gesamt

⁷ sonstige Flächen: u. a. Friedhöfe, Ver- Entsorgungsanlagen, Flugplätze etc.

⁸ Flächeninanspruchnahme: Baufläche gesamt + Verkehrsfläche + Erholungsflächen + Abbaufächen + Sonstige Flächen

Abbildung 1: Grundstücksdatenbank¹²

Im Schnitt beansprucht jeder Österreicher 522m² an Verkehrs- und Bauflächen, insgesamt gelten 4.574km² oder 5,5% der Gesamtfläche des österreichischen Bundesgebiets als verbraucht. Allerdings eignen sich im Gebirgsland Österreich nur 37% der Landesfläche zur dauerhaften Nutzung für Siedlungstätigkeiten¹³. (Der Anteil der gesamten verbrauchten Fläche am Dauersiedlungsraum - also jener Raum der potenziell für dauerhafte Siedlungsnutzungen geeignet ist - beträgt 2004 bereits knapp 15%.) Die restlichen 63% werden von Gewässern, Ödland, alpinem Grünland und Wäldern bedeckt. Während Wien und das Burgenland ihre Flächen bundesweit mit 74% und 62% Dauersiedlungsraum an der Landesfläche am besten nutzen können, hat Tirol mit 12% im Bundesländervergleich die geringste Ausbreitungsmöglichkeit. Daher ist eine Aussagekraft des Flächenverbrauchs nur in Bezug auf den Dauersiedlungsraum gegeben. Die gesamte verbrauchte Fläche am Dauersiedlungsraum betrug 2004 15%. (siehe Abbildung 2)

¹²(Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 2011)

¹³(Gerhard Banko, 2004)

Weiters ist zu beachten, dass aufgrund von landeskulturellen und rechtlichen Nutzbarkeiten wie Gefahrenzonen oder Beeinträchtigungen (Naturschutzgebiete, Erholungsräume,...), der rechnerische Dauersiedlungsraum meist geringer ist, als das tatsächliche Flächenpotenzial für Siedlungsnutzungen. Mehr als 50 österreichische Gemeinden haben einen Dauersiedlungsanteil von unter 5%. Vor allem in engen alpinen Talräumen ist das Siedlungsentwicklungspotential fast ausgeschöpft.

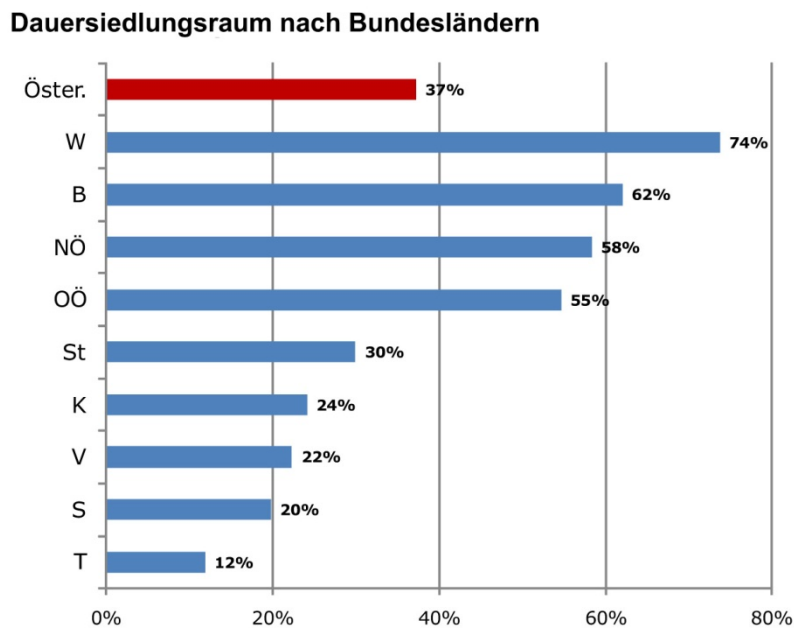


Abbildung 2: Dauersiedlungsraum nach Bundesländern¹⁴

Fernab von Stadtzentren ist vielfach im ländlichen Raum aufgrund von Arbeitsplatzmangel ein stetiger Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Die Folge sind ein wachsender Bestand an ungenutzten Gebäuden und sinkende Grundstückspreise. Gleichzeitig finden an Siedlungsrändern durchaus rege Bautätigkeit z.B. für Handelseinrichtungen und Gewerbezentren statt.

Großes Bevölkerungswachstum in den vergangenen Jahrzehnten konnte das Umland großer Stadtzentren verzeichnen. Sowohl ländliche Bevölkerung als auch jene aus den Stadtzentren wurden angezogen. Diese sogenannten Speckgürtel kennzeichnen sich durch rege Bautätigkeit im Einfamilienhausbau wie auch einer Erweiterung der örtlichen Infrastruktur, wie z.B. öffentlicher Verkehr, Schulen und Krankenhäuser.

¹⁴(ÖROK, 2001)

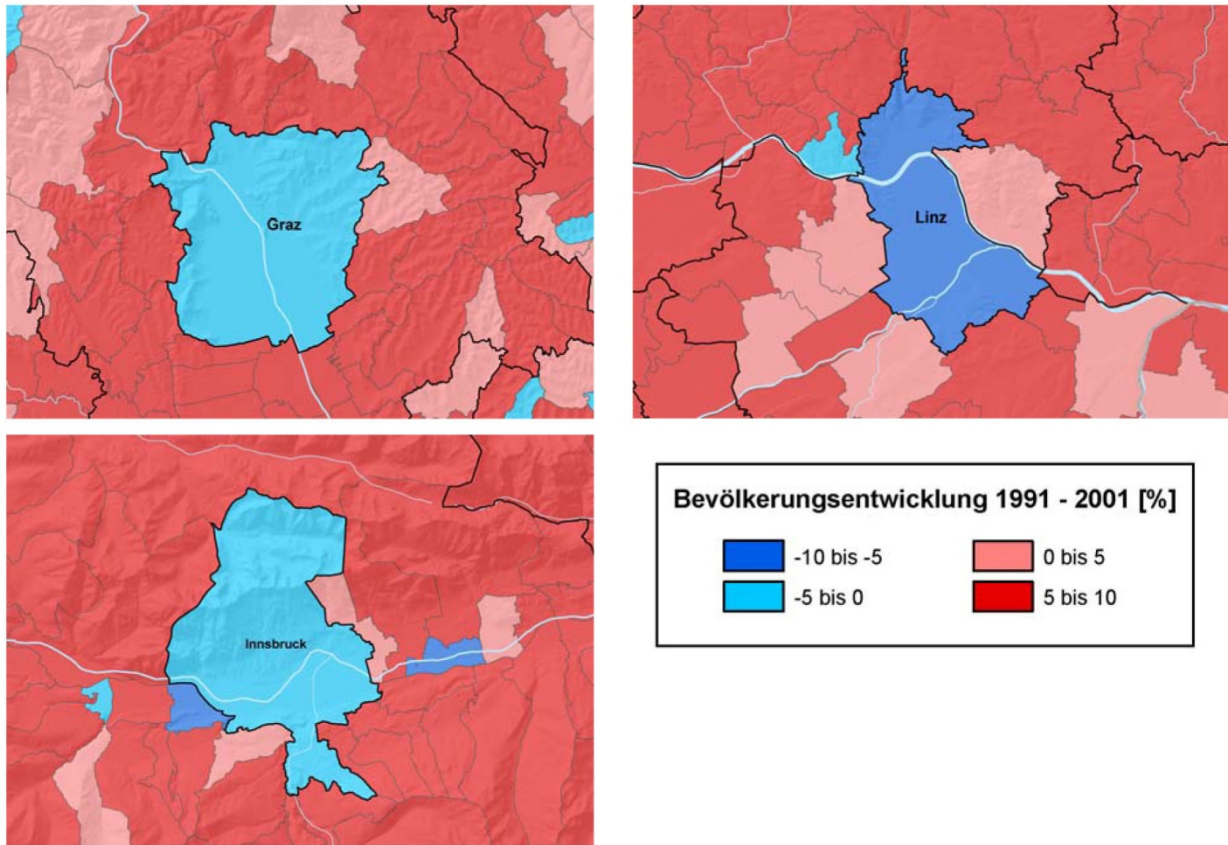


Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung im städtischen Umfeld zwischen 1991 - 2001 an den Beispielen Graz, Linz und Innsbruck¹⁵

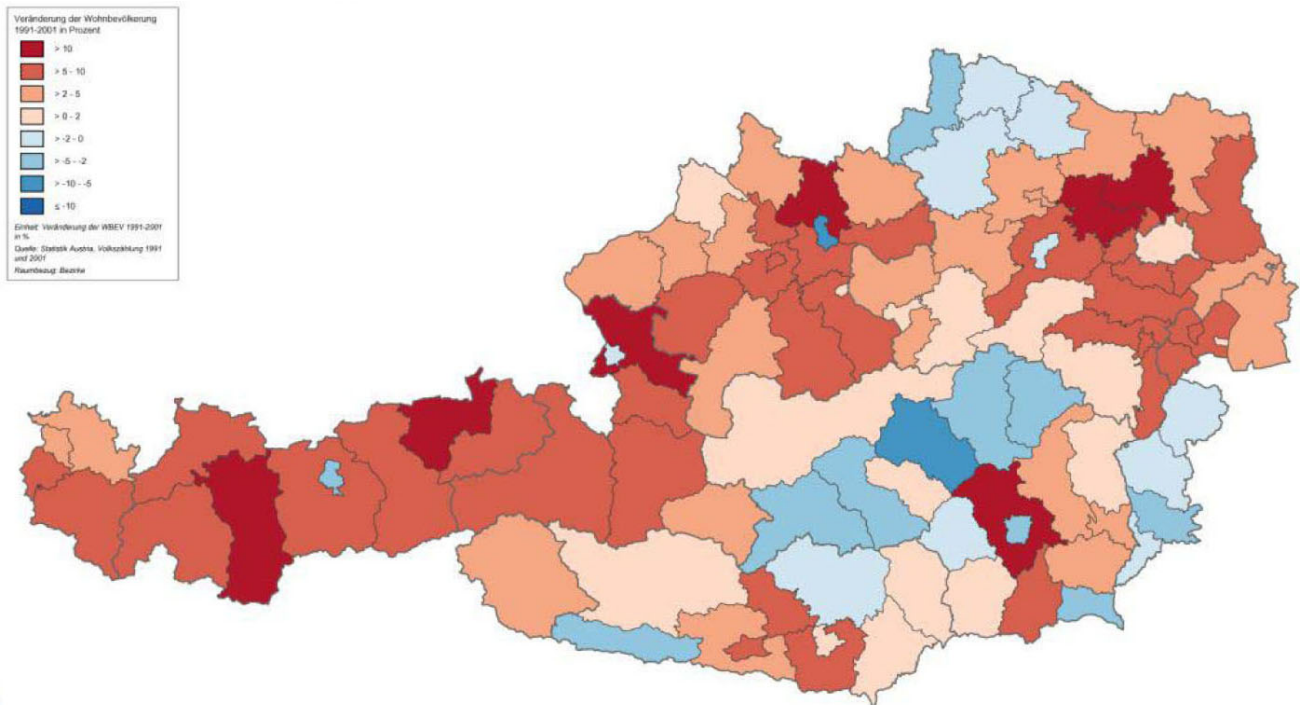


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1991 und 2001 nach Bezirken¹⁶

¹⁵(ÖROK, 2001)

Um die unterschiedlichen Grundstückspreise in den Bundesländern zu veranschaulichen wurden die durchschnittlichen Quadratmeterpreise für den Baugrund eines Einfamilienhauses ohne allfällige Erschließungskosten herangezogen. Wie in Tabelle 3 zu erkennen ist, sind in Ostösterreich (Burgenland, Steiermark, Oberösterreich, Niederösterreich) Baugründe für unter EUR 100,-/m² erwerbbar. In Tirol, Salzburg und Vorarlberg liegen die Quadratmeterpreise bei etwa EUR 200,-. Wien ist Spitzenreiter mit einer Bandbreite von EUR 315,-/m² bis EUR 688,-/m².

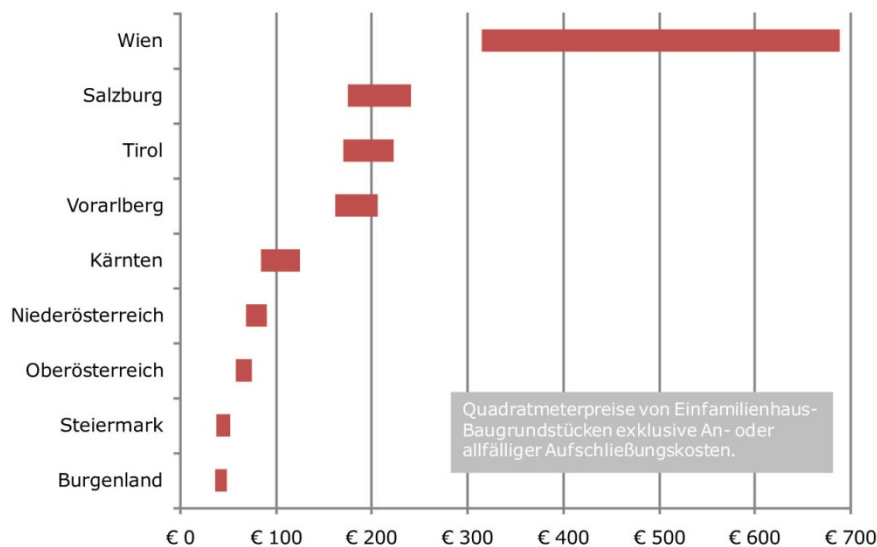


Abbildung 5: Grundstückspreisübersicht Bundesländer¹⁷

Während Gegenden mit höheren Grundstückspreisen zu einer guten Effizienz der Flächennutzung und einer hohen Baudichte führen, erlauben niedrige Grundstückspreise eine großzügige Planung, vor allem in Kombination mit einer Wohnbauförderung.

In Österreich wie in den meisten Industrieländern korreliert der Flächenverbrauch allerdings nicht mit dem geringen Bevölkerungswachstum (1991-2001: +3%).

Mehrere andere Faktoren wirken hier als Ursache für das ungebremste Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen zusammen:

- Flächenintensive Bebauungsformen: Die Hälfte aller Wohnneubauten wurde 2001 als Ein- oder Zweifamilienhäuser errichtet¹⁸. Je nach Bauweise können auf einem Hektar

¹⁶(ÖROK, 2001)

¹⁷(www.gewinn.at, 2011)

¹⁸(Umweltbundesamt, 2004)

entweder 10 freistehende Einfamilienhäuser, 40 Einfamilien-Reihenhäuser oder 250 Geschosswohnungen errichtet werden¹⁹

- Sozioökonomischer Wandel: Gestiegene Lebensstandardansprüche, frühere Generationsentflechtungen, Zunahme zu Singlehaushalten führen zu steigenden Wohnansprüchen. Die durchschnittliche Wohnnutzfläche pro Person liegt heute mit 38m² um 15% über dem Wert von 1991.²⁰
- Strukturwandel der Wirtschaft: Rationalisierung der Agrarproduktion einhergehend mit der Tertiärisierung sind mit dem Anstieg des Flächenverbrauchs je Arbeitsplatz verbunden.²¹
- Agrarstrukturwandel: Schätzungen aus dem europäischen Raum ergeben, dass in den nächsten Jahrzehnten 30%-80% der agrarischen Nutzflächen aufgrund der Rationalisierung und Intensivierung der Agrarproduktion aufgegeben werden. Ein Drittel der entlassenen Agrarflächen wird zu Brachland, ein Drittel zu Wald und ein Drittel einer Baulandnutzung zugeführt.²²
- Konkurrenz der Gemeinden um Betriebsansiedelungen, Einwohner und somit Steuereinnahmen.

In der von der österreichischen Bundesregierung 2002 erarbeiteten Strategie zur nachhaltigen Entwicklung wird eine Reduktion des Zuwachses dauerhaft versiegelter Flächen auf maximal ein Zehntel des heutigen Wertes bis zum Jahr 2010 als Ziel definiert. Eine höhere Effizienz und Intensität soll durch Verdichtung ermöglicht werden und somit die Nutzungspotentiale im bereits verbauten Bereich optimieren.²³

Zum Vergleich: Deutschland plant seinen aktuellen Flächenneuverbrauch von 120 Hektar täglich auf 30 Hektar pro Tag bis ins Jahr 2020 zu reduzieren und darüberhinaus sogar komplett auf Null zu senken.²⁴

Generell findet sich die Forderung nach einer Einschränkung des Flächenverbrauchs international in zahlreichen umweltpolitischen Zielkatalogen wie dem Umweltaktionsprogramm²⁵ und dem Österreichischen²⁶ und Europäischen Raumordnungskonzept.²⁷

¹⁹(UBA, 2004)

²⁰(Lexer, Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, 2011)

²¹(Umweltbundesamt, 2004)

²²(EUREK, 1999)

²³(Bundesregierung, 2002)

²⁴(UBA, 2004)

²⁵(EP, 2002)

²⁶(ÖROK, 2001)

²⁷(EUREK, 1999)

Primäres Ziel ist die Erhaltung der natürlichen Grundlagen der Landschaft und ihrer Ökosysteme, sowie der darauf aufbauenden kulturellen und wirtschaftlichen Vielfalt der Landnutzung.

Während zwischen 2003 und 2010 in Österreich ein Bevölkerungszuwachs von 3,6% zu verzeichnen ist, nahmen Bauflächen, Verkehrsflächen und sonstige Flächen um 10% zu. Nur leicht rückläufig war die jährliche Flächeninanspruchnahme im selben Zeitraum: Von 29 Hektar auf 24 Hektar täglich bzw. von 105 km² auf 86 km² jährlich.

Anhand der Abbildung 6 ist ein eindeutiger Rückgang bei den Bauflächen zu erkennen, während die Verkehrsflächen und die sonstigen Flächen wie Freizeitanlagen und Bergbaugelände anstiegen. Die besonders für das Jahr 2010 niedrigen Bauflächen korrelieren eindeutig mit der schlechten Konjunkturlage und der damit einhergehenden rückläufigen Bautätigkeit bei Wohnbau und Gewerbe.

Die jährliche Versiegelungsrate beträgt 43% der Bau- und Verkehrsflächen. Zwar konnte diese - auch aufgrund der Konjunktursituation - zwischen 2003 und 2010 um mehr als die Hälfte reduziert werden, der Zielwert von etwa 3km² bzw. einem Hektar täglich ist jedoch noch weit entfernt.

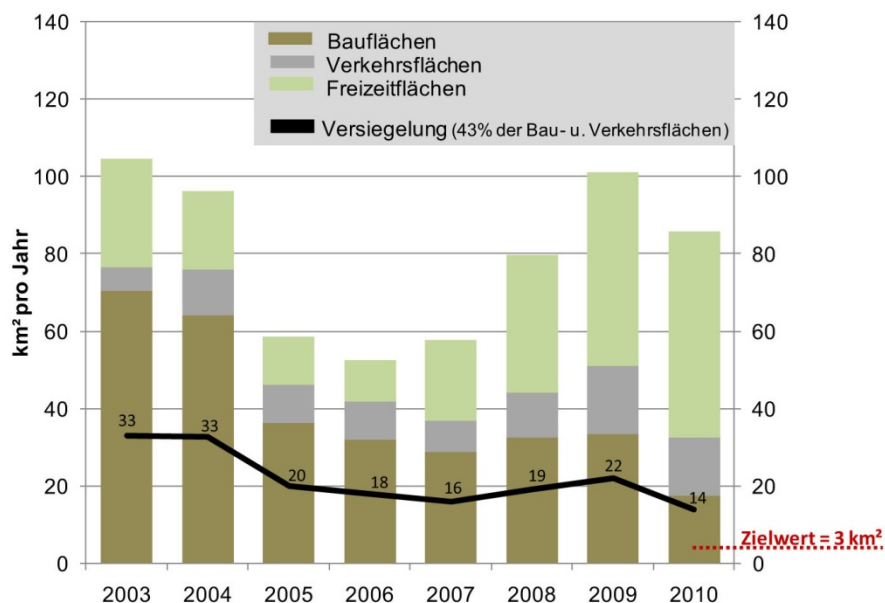


Abbildung 6: Jährliche Flächeninanspruchnahme 2003-2010²⁸

²⁸(Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 2011)

1.2. Vermehrte Forderung nach marktbasierter Ansätzen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklung, stellt sich die Frage ob die bestehenden raumplanerischen Instrumentarien einer haushälterischen Bodennutzung und nachhaltigen Entwicklung genügen. Sowohl von wissenschaftlicher wie auch von politisch-administrativer Seite wird zunehmend eine Überprüfung der heutigen Raumplanung und deren Instrumente gefordert.

Vor allem in dicht besiedelten Gebieten mit hoher Nutzungsintensität treten nachbarliche Beeinträchtigungen in Form externer Kosten auf. Da diese Kosten allerdings nicht von den Verursachern sondern von der Gesellschaft getragen werden führt dies zu Marktversagen. Entgegengewirkt wird mit Ge- und Verboten, also polizeirechtlichen Instrumenten. Der Einsatz dieser Mittel ist allerdings insofern problematisch, wenn Ziele gegen die Marktkräfte erreicht werden sollen. Mit ökonomischen Instrumenten lassen sich allerdings - das haben Erfahrungen aus dem Umweltschutz gezeigt - unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips die Anreizstrukturen so ausgestalten, dass es sich für das Individuum lohnt sich in kollektivgesellschaftlicher Weise richtig zu verhalten.²⁹

²⁹(Frey, 1993)

2. Grundlagen ökonomischer Instrumente in der Raumplanung

1833 publizierte der britische Professor, Ökonom und Schriftsteller Willam Forster Lloyd (1795-1852) eine seiner zahlreichen Vorlesungen³⁰ bei dem er auf das Kollektivgüterproblem anhand der Bevölkerungsentwicklung Bezug nahm. Er beschrieb wie mehrere Hirten - auf einer Weide die allen zur Verfügung steht - die Größe ihrer Herden maßlos überstrapazieren und so die Kapazität der Weide ausschöpfen. Die Überweidung führt so zu kollektivem Ruin, welcher unter kontrollierter Lenkung zu verhindern gewesen wäre. Die ursprüngliche Metapher für Übervölkerung kann heute ganz allgemein für knappe Ressourcen eingesetzt werden, die - sofern keine Verfügungsrechte bestehen - übernutzt werden.

In der Ökonomie bezeichnet man Auswirkungen von ökonomischen Entscheidungen auf unbeteiligte Teilnehmer des Marktes, welche nicht kompensiert werden, als Externalitäten oder externe Effekte. Diese Externalitäten können sowohl negative (z.B. Umweltbelastung) wie positive (z.B. Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten) Folgen haben, die beide allerdings zu Marktversagen führen und somit zu einer suboptimalen Ressourcenallokation. Als Internalisierung wird die Berücksichtigung der Konsequenzen von externen Effekten durch den Verursacher bezeichnet. 1920 schlug der englische Ökonom Arthur Cecil Pigou (1877-1959)³¹ eine nach ihm benannte Steuer vor um diese negativen Externalitäten zu internalisieren.

Vor allem in dicht besiedelten Gebieten mit hoher Nutzungsintensität ist die Bodennutzung mit nachbarlichen Beeinträchtigungen in Form externer Kosten verbunden. Da diese Kosten nicht von den Verursachern selbst, sondern von der Gesellschaft getragen werden, spricht man von Marktversagen. Um diese externen Kosten möglichst gering zu halten und dem Marktversagen entgegenzuwirken werden Ge- und Verbote eingesetzt. Problematisch ist der Einsatz dieser polizeirechtlichen Instrumente allerdings, wenn Ziele gegen die Marktkräfte erreicht werden sollen. Im Gegensatz zu diesen ordnungsrechtlichen Instrumenten werden mit ökonomischen Instrumenten vorgegebene Ziele nicht über den Ausschluss von schädlichen Handlungen sondern durch die relative Verteuerung dieser erreicht.

Generell lassen sich ökonomische Instrumente in der Raumplanung grob in zwei Kategorien unterteilen: Fiskalische Instrumente – also Abgaben und Steuern – sowie Mengeninstrumente – in Form von handelbaren Zertifikaten.³²

³⁰ (Lloyd, 1833)

³¹(Pigou, 1920)

³² (Gmünder, 2004)

Bei Zertifikaten wird die Verteuerung über die Verknappung der Menge erzeugt, bei Abgabensystemen über die Preisschiene. Durch beide Instrumente minimieren sich die Kosten der Reduktionsziele.³³

Unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips lassen sich die Anreizstrukturen mit ökonomischen Instrumenten so ausgestalten, dass es sich für das Individuum lohnt sich im gesamtgesellschaftlichen Sinn richtig zu verhalten.³⁴

Die Theorie der Verfügungsrechte gehen auf den Wirtschaftsnobelpreisträger Ronald Coase und seinem Coase-Theorem³⁵ zurück. Dieses beschreibt wie unter gewissen Annahmen externe Effekte auch ohne staatliche Eingriffe internalisiert werden können, indem die unterschiedlichen Akteure über die Allokation von Ressourcen miteinander verhandeln können. Aufbauend auf diesem Ansatz einer marktbasierter Regulierung externer Effekte entwickelte J.H. Dales³⁶ 1968 das Konzept übertragbarer Zertifikate.

Er war der Meinung, dass Zertifikate geringere Transaktionskosten verursachen als Abgaben, da bei diesen erst der richtige Abgabensatz zu finden ist.

2.1. Preisansatz

Die erwähnten fiskalischen Instrumente gehen auf Arthur Pigou zurück. Er schlug 1920 die Idee vor, den Verbrauchern die Kosten aufzubürden, die bis dahin die Allgemeinheit zu zahlen hatte. Der Ansatz seiner „Sozialkostenabgabe“ basiert darauf negative Externalitäten zu besteuern. Dabei entspricht der Differenzbetrag zwischen privaten und sozialen Kosten der Steuer.³⁷ Anhand fehlender Informationen zur Bestimmung externer Kosten, besteht die Schwierigkeit darin die Abgabe eines optimalen Steuerniveaus genau festzulegen.

In Form von Bodenversiegelungs- und Flächennutzungsabgaben werden Lenkungsabgaben in der Raumplanung seit geraumer Zeit diskutiert:

Der Versuch der Steuerung der Flächennutzung erfolgt in Österreich vorwiegend durch das Aufstellen von Plänen bzw. verwaltungsrechtlicher Ge- und Verbote. Die meisten der

³³(Montgomery, 1972)

³⁴(Frey, Strategien und Instrumente, 1993)

³⁵ (Coase, 1960)

³⁶ (Dales, 1968)

³⁷(Pigou, 1920)

bestehenden instrumentellen Steuerungsformen sind unverzichtbar, obwohl diese Instrumente bisher keinen hinreichenden Erfolg sichern konnten. Schließlich können auch andere Instrumente ohne Planung der Soll- und Zielvorgaben nicht zweckgerichtet eingesetzt werden.

Flächennutzungen sind das Ergebnis unterschiedlicher Erträge bei unterschiedlichen Nutzungsarten, sie sind vor allem ökonomisch motiviert. Für die künftige Entwicklung der Flächenbeanspruchung sind die Ertragsmöglichkeiten ein wesentlicher Faktor. Laut Bizer und Ewringmann³⁸ laufen planerische Nutzungsfestlegungen bei entgegengerichteten Ertrags- und Preiserwartungen sowie -entwicklungen auf Dauer ins Leere, bzw. kann sich die Planung langfristig nicht gegen die Tendenzen der Preisentwicklung behaupten.

Immer stärker wird die Forderung erhoben Preise bzw. Ertragsgrößen gezielt zur Unterstützung bestimmter Flächennutzungsziele zu beeinflussen, auch um eine ökologische „Flächennutzungspolitik“ besser umzusetzen.³⁹

Aufgrund der Preisrelevanz von Steuern und anderen Formen hoheitlicher Abgaben hat sich eine Diskussion über eine ökologische Abgaben- bzw. Steuerreform mit flächen- und/oder bodenschützenden Zielen entwickelt. Ältere und neu entstandene Vorschläge sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Haupt- und Nebenziele nur schwer einordbar.

Mit dem geplanten Konsolidierungspaket 2012 soll teilweise ein lang versuchtes Vorhaben, durch öffentliche Planung entstandene „unverdiente“ Wertgewinne bzw. Vermögenszuwächse bei Grundstücken abzuschöpfen umgesetzt werden. Somit werden unabhängig von der Art der Veranlassung Zuwächse im Bodenwert besteuert.

Ebenso gibt es seit längerem Vorschläge nicht für die Bebauung genutzte Grundstücke stärker zu besteuern um einen stärkeren Anreiz zu schaffen diese Flächen einer Bebauung zuzuführen.⁴⁰ Bei den unterschiedlichen Perspektiven für die Reform der gegenwärtigen Grundsteuer steht zumeist das fiskalische Ziel der Besteuerung im Blickpunkt. Eine detaillierte Beschreibung der Reformmodelle findet sich in Kapitel 4.

³⁸ (Bizer & Ewringmann, Abgaben in der Flächennutzung, 1999)

³⁹ (Bizer & Ewringmann, Abgaben in der Flächennutzung, 1999, S. 511)

⁴⁰ (Drosdzol, 1997)

2.2. Mengeninstrumente

Sogenannte Property Rights sind Bündel verschiedener Rechte, wie z.B. Eigentums-, Nutzungs-, Veränderungs- oder Übertragungsrechte, die von einander getrennt und separat genutzt werden können. Private Verhandlungslösungen ohne staatlichen Eingriff zwischen den beteiligten Parteien sind unter der Voraussetzung klar geregelter und vollständiger Property Rights möglich. Je nach Höhe der Transaktionskosten können sie zu einer effizienten Lösung führen.

In den 60er Jahren ist der Lösungsansatz der handelbaren Zertifikate als Kombination aus staatlicher Regulierung und privater Verhandlung entstanden. Mit der Idee für handelbare Verschmutzungsrechte für Binnengewässer⁴¹ wurde ein Instrument zur Mengensteuerung entwickelt.

Mittels Zertifikatslösungen wird – über die Definition von Property Rights – ein Markt für Umweltgüter bzw. ihre politisch akzeptierte Belastung geschaffen. In einem politisch-administrativen Entscheidungsprozess werden die Property Rights sowie ihre Menge - die maximal zulässigen Zertifikate – vom Staat bestimmt. Analog zur Preisfindung von Wertpapieren an der Börse, bildet sich der Preis über Angebot und Nachfrage. Die Primärallokation der Zertifikate kann entweder kostenlos nach dem Grandfathering-Prinzip (im Rahmen des Emissionsrechtehandel vorgenommene Zuteilung von Emissionszertifikaten auf Basis historischer Emissionen in einer Basisperiode) oder über eine Auktion an den Meistbietenden erfolgen.⁴²

Aufgrund der Bestandsgarantie individueller Eigentumsrechte wird im Falle von Flächennutzungszertifikaten mehrheitlich eine kostenlose Erstzuteilung in Frage kommen.

⁴¹ (Dales, 1968)

⁴²(Frey, Strategien und Instrumente, 1993)

3. TDR-Programme

Transferable Development Rights – also übertragbare Flächennutzungszertifikate – basieren auf der im US-amerikanischen verankerten Bedeutung der Property Rights.⁴³ Diese umfassen in den USA im Gegensatz zu Europa eine weitgehende Baufreiheit, welche allein aus dem Besitz von Grund und Boden hervorgeht. Aufgrund der oben erwähnten möglichen Trennung einzelner Rechte aus dem Paket der Property Rights hat ein Eigentümer beispielsweise die Möglichkeit das Recht auf bauliche Nutzung seines Grundstücks zu übertragen während er andere Rechte, wie z.B. der landwirtschaftlichen Nutzung oder jenes zur Legitimierung des Verkaufs des Grundstückes, behält.⁴⁴

1968 führte die Stadt New York im Rahmen eines neuen Denkmalschutzgesetzes, welches den Abbruch bzw. Umbau kulturell und historisch wertvoller Gebäude untersagte, das erste Transferable-Development-Rights-Programm ein. Für die betroffenen Eigentümer bedeutete das Denkmalschutzgesetz eine Einschränkung ihrer Bebauungsrechte und eines Wertverlusts, da die meisten Gebäude oft nicht ihre maximal zugelassene Nutzungsdichte ausschöpften. Das TDR-Programm ermöglichte es nun den Grundeigentümern ihre nicht ausgeschöpften Stockwerke auf andere Grundstücke in Form von Air Rights zu übertragen. Der Wertverlust konnte damit umgangen werden.⁴⁵

3.1. Ziele und Betreiber

Die Ziele der verschiedenen TDR-Programme umfassen die Eindämmung der Zersiedelung, Denkmal- und Heimatschutz, die Erhaltung von Freiflächen und landwirtschaftlich wertvollen Gebieten. Sicherung der Grundwasserversorgung oder Schutz ökologisch sensibler Zonen wie z.B. alpine Regionen, Feuchtgebiete oder Küsten. Auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt die Initiierung und Durchführung dieser Programme über zuständige Planungs- oder Umweltbehörden.⁴⁶

⁴³(Weber, 2001)

⁴⁴(David, 1990)

⁴⁵(Pruetz, 2003)

⁴⁶(Pruetz, 2003)

3.2. Vorgangsweise

In einem ersten Schritt wird für das TDR-Programm von der jeweils zuständigen Behörde ein bestimmter Perimeter bestimmt - dieser befindet sich in einem räumlichen Transformationsprozess - bevor die so genannten Sender- und Empfängerzonen festgelegt werden. Die auf Grund ökologischer, land- und wirtschaftlicher oder kultureller Werte schützenswerten und unter Siedlungsdruck stehenden Gebiete werden von der Behörde als Senderzone ausgewiesen. Bereits überbaute Gebiete, die aus raumplanerischer Sicht noch zusätzliches Wachstums- sowie inneres Verdichtungspotenzial aufweisen, werden als Empfängerzone definiert.⁴⁷ Für gewöhnlich erfolgt dieser Vorgang unter öffentlicher Beteiligung in Form von Hearings und unter Beiziehung gewählter Vertreter von Planungsausschüssen.

In weiterer Folge werden die Zertifikate nach dem beschriebenen Grandfather-Prinzip an die Grundeigentümer der Senderzone vergeben, wobei die TDR dabei noch dem ungenutzten Entwicklungspotenzials eines Grundstücks entsprechen.⁴⁸ An der gemäß Zonenplan erlaubten Nutzungsdichte (Bauklasse lt. Flächenwidmung) orientiert sich das Entwicklungspotenzial. Grundeigentümer der Senderzone erhalten basierend auf der ursprünglich erlaubten Nutzungsdichte in der Regel ein TDR pro Wohneinheit und habenanschließend die Möglichkeit ihre Zertifikate zu verkaufen. Der Preis kommt über Angebot und Nachfrage zustande. Findet ein Verkauf statt, werden die TDR von der Sender- in die Empfängerzone transferiert, wo dann die erlaubte Nutzungsdichte überschritten werden darf. Daraus folgt, dass die Empfängerzone in zwei Zonen unterteilt ist. Eine Basisdichte ohne TDR und einer Bonusdichte mit TDR.⁴⁹

⁴⁷(Süess & Gmünder, 2005)

⁴⁸(Pizor, 1986)

⁴⁹(Machemer & Kaplowitz, 2002)

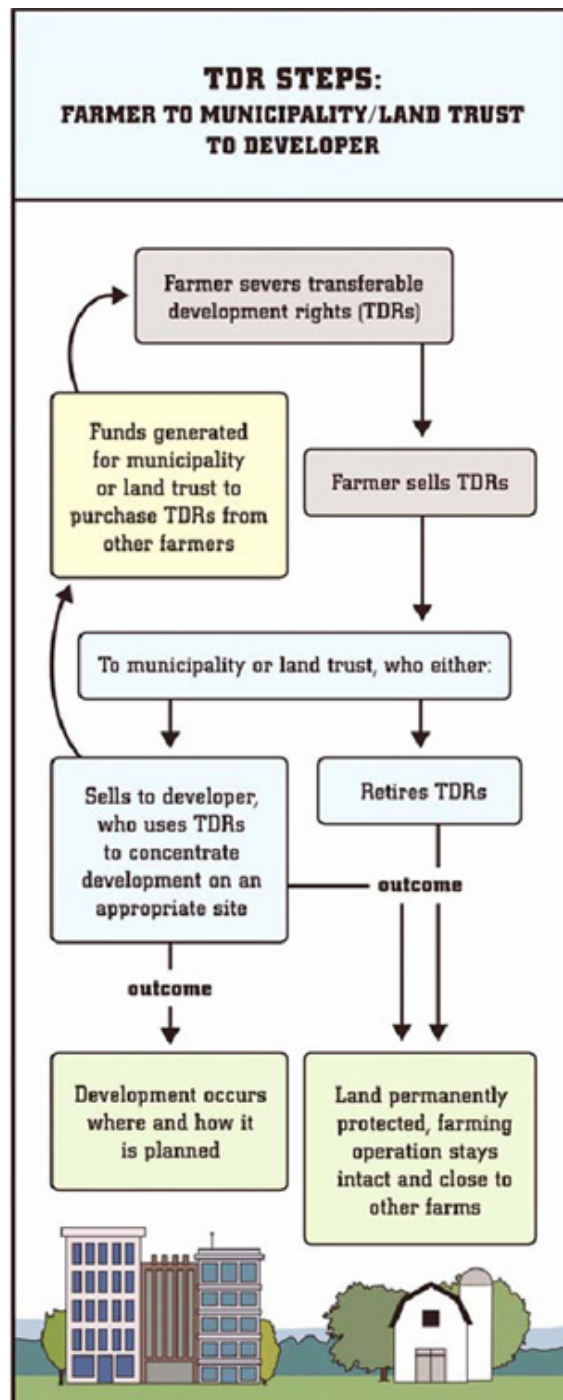


Abbildung 7: TDR-Kreislauf⁵⁰

TDR-Programme werden in 2 Programme unterteilt: Verbindliche (mandatory) und unverbindliche (voluntary).⁵¹ Laut Zonenplan wird die Basis-Nutzungsdichte beim verbindlichen Programm (meistens in der Senderzone) zwingend reduziert, um den Verkauf von Zertifikaten anzukurbeln. Bei Herabsetzungen in der Empfängerzone kann die ursprüngliche Basis-Nutzungsdichte ausschließlich durch den Kauf der TDR's wieder

⁵⁰ (Daniels, 2008, S. 12)

⁵¹(Johnston & Madison, 1997)

erreicht werden. Unverändert bleibt die Basis-Nutzungsdichte in beiden Zonen beim unverbindlichen Programm. In der Empfängerzone kann bei beiden Programmtypen der Dichtebonus ausschließlich durch den Kauf von zusätzlichen TDR's erreicht werden. Da die Property Rights unangetastet bleiben sind unverbindliche Programme hinsichtlich der rechtlichen und politischen Akzeptanz einfacher zu implementieren.⁵² Dagegen sind verbindliche Programme dem Mengenziel und der Eindämmung der Zersiedelung betreffend wirkungsvoller. Unabhängig vom Programmtyp ist der Kauf und Verkauf der TDR immer freiwillig.⁵³

Die Einführung einer so genannten TDR-Bank ist zwar nicht zwingend, kann den Erfolg der eben erwähnten Programme doch maßgeblich erhöhen. Zum einen werden die Akzeptanz und das Vertrauen des Programmes in der Öffentlichkeit durch die Einrichtung einer solchen Institution gestärkt.⁵⁴ Des Weiteren wird die Transparenz des Marktes zwischen Käufern und Verkäufern durch die Bank als Intermediär erhöht. Im Vergleich zu privaten Verhandlungen reduzieren sich dadurch die Informations- und Suchkosten. Schließlich hat die Bank die Möglichkeit eine gewisse Sicherheit und Preisstabilität herbeizuführen, indem sie den TDR-Besitzern unabhängig von der Nachfrageseite eine gewisse Absatzmenge anbietet. Je nach Situation am regionalen Immobilien- und Bodenmarkt kann sie jährlich vorankündigen ob und zu welchem Kaufpreis sie bereit ist TDR's zu erwerben.

Nicht ganz unerwähnt sollen die so genannten PDR-Programme bleiben: Die Purchase of Development Rights Programme unterscheiden sich von den zuvor beschriebenen TDR-Programmen dadurch, dass die Zertifikate zum Einen von öffentlicher Hand oder Umweltverbänden erworben werden und dann zum Anderen danach umgehend permanent ruhendgestellt werden. PDR-Programme dienen eher zum Schutz des Bodens und nicht zum Transfer der Nutzungsdichte auf ein anderes Grundstück.⁵⁵

3.3. Beispiele aus der Praxis

Ende der 60er Jahre haben die USA erstmals ein TDR-Programm eingeführt und waren damit internationaler Vorreiter auf dem Gebiet der handelbaren Flächennutzungszertifikate.

⁵²(Johnston & Madison, 1997)

⁵³(Machemer & Kaplowitz, 2002)

⁵⁴(Pruetz, 2003)

⁵⁵(Einig, 2000)

Heute bestehen kann 200 TDR-Programme in knapp 40 Ländern.⁵⁶ Unter anderem werden Zertifikatslösungen für die Flächennutzung unter anderem in Neuseeland, Frankreich⁵⁷ oder Australien⁵⁸ eingesetzt und in weiteren Ländern wie Deutschland⁵⁹, Italien⁶⁰ oder Norwegen⁶¹ angedacht.

Beispielhaft sollen nachfolgend je ein erfolgreiches TDR-Programm aus den USA sowie Neuseeland vorgestellt werden.

3.3.1. Positives Fallbeispiel: Montgomery County, Maryland, USA

Im US-Bundesstaat Maryland liegt der Bezirk Montgomery County mit einer Fläche von knapp 130.000 Hektar sowie etwa 972.000 Einwohnern.⁶² Die nördliche Seite ist eher ländlich geprägt während der Süden urbanen und suburbanen Charakter aufweist. Mit den 60er Jahren begann ein jahrzehntelang nachhaltiges Wirtschafts- und damit einhergehendes Bevölkerungswachstum. Allein in den 70er Jahren verlor der Bezirk dadurch 18% seiner landwirtschaftlichen Nutzflächen. Von 1971 bis 1979 wurden jährlich 1200 Hektar Landwirtschaftsland in Siedlungsfläche umgewandelt.⁶³

Als Konsequenz dieser Entwicklung hat die Planungsbehörde daher 1980 ein verbindliches TDR-Programm implementiert. 37.000 Hektar wurden im Norden als Senderzone ausgewiesen während im Süden mehrere Standorte als Empfängerzone definiert wurden. Die ursprüngliche Nutzungsdichte von 0,5 „dwellingunits“ (du) pro Hektar in der Senderzone wurde auf 0,1 du/ha reduziert. Basierend auf der ursprünglichen Nutzungsdichte, erhielten die Grundeigentümer der Senderzone für 2 Hektar ein handelbares Zertifikat.⁶⁴ Insgesamt entstand ein Angebot von rund 12.000 TDR's in der Senderzone.⁶⁵

Die Grundeigentümer in der Empfängerzone haben zur Stimulierung der Nachfrage die Möglichkeit TDR's zu erwerben um einen Dichtebonus von 2,5 bis 37,5 du/ha zu realisieren. Schließlich liefen im Bezirk Montgomery neben dem TDR-Programm, drei PDR-Programme,

⁵⁶ (Cascade Land Conservancy, 2009, S. 2)

⁵⁷ (Renard, 1999)

⁵⁸ (Robinson & Ryan, 2004)

⁵⁹ (Einig, 2000)

⁶⁰ (Micelli, 2002)

⁶¹ (Mikkelsen, 2003)

⁶² (United States Census Bureau, 2011)

⁶³ (MNCPPC, 1980)

⁶⁴ (American Farmland Trust, 2001)

⁶⁵ (Pruetz, 2003)

in deren Folge Zertifikate um umgerechnet 28 Millionen US-Dollar aufgekauft und stillgelegt wurden.⁶⁶

Seit Beginn des TDR-Programms in Montgomery wurden mehr als 6.600 Zertifikate zu einem Preis von 3.500 US-Dollar bis 11.000 US-Dollar übertagen. Rund 46% der Senderzone bzw. 14% der Bezirksfläche – das sind etwa 17.000 Hektar Natur- und Kulturland – konnte durch das Programm langfristig freigehalten werden.⁶⁷ Durch die Einführung der TDR konnte die jährliche Zunahme der Siedlungsfläche auf Kosten des Kulturlandes auf etwa 180 Hektar oder 85% verringert werden. PDR-Programme waren für den Schutz von 5.400 Hektar Landwirtschaft verantwortlich.⁶⁸

Unterstützt wurde der Erfolg des Programmes durch die Einbeziehung einer TDR-Bank. Als Vermittlerin der Transaktionen zwischen Verkäufer und Käufer schuf sie Vertrauen und stärkte die Akzeptanz zu Beginn des neuen Programms. Ein der Bank zugehöriger Fond - mit dem Ziel des temporären Ankaufs von Zertifikaten um diese wiederum zu einem späteren Zeitpunkt weiter zu versteigern - wurde nie genutzt, da es stets genügend bereitwillige Käufer aus der Empfängerzone gab.⁶⁹ Die Bank wurde 1990 aufgelöst. Seither wird der gesamte Handel über Makler in Zusammenarbeit mit den Planungsbehörden abgewickelt.

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass folgende Punkte wesentlichen Anteil zum Erfolg des Programms beigetragen haben⁷⁰:

- Die Tatsache, dass durch groß ausgewiesene Sender- und Empfängerzonen ein hinreichend großes Marktgebietes geschaffen wurde.
- Die Ergänzung des TDR-Programms durch PDR-Programme.
- Die Schaffung von Sicherheit durch die Einführung einer TDR-Bank.

Das TDR-Programm im Bezirk Montgomery gilt gemessen an der Zahl transferierter Nutzungsrechte sowie an der Gesamtmenge freigehaltener Flächen als das erfolgreichste in den USA.

⁶⁶(Sokolow & Zurbrugg, 2003)

⁶⁷(Machemer & Kaplowitz, 2002)

⁶⁸(Sokolow & Zurbrugg, 2003)

⁶⁹(Pruetz, 2003)

⁷⁰(Machemer & Kaplowitz, 2002)

3.3.2. Negatives Fallbeispiel: Thurston County, Washington

Im US-Bundesstaat Washington liegt der Bezirk Thurston mit einer Fläche von knapp 190.000 Hektar und 250.000 Einwohnern. Dieser Teil des Großraumes Seattle gehört zu den am schnellsten wachsenden Teilen des Bundesstaates.⁷¹ Die Nähe zu Meer und Bergen bzw. leistbares Bauland in der Nähe zur Metropole Seattle ließen die Siedlungsflächen in den letzten Jahren stark ansteigen. In den 90er Jahren startete Thurston ein verbindliches TDR-Programm um die allgemeinen Landwirtschaftsflächen zu schützen bzw. ein öffentlich finanziertes PDR-Programm um die am stärksten gefährdeten Flächen freizuhalten.

Nach einer zweijährigen Planungsphase wurde das Programm schließlich 1995 implementiert, vor allem um Wachstum zu begrenzen, bezahlbaren Wohnraum anzubieten und Landwirtschaftsland vor Bebauung zu schützen.⁷²

Dabei wurden 4.500 Hektar bzw. 15% des Landwirtschaftslands als Senderzone ausgewiesen sowie die Nutzungsdichte von 0,5 du/Hektar auf 0,125 du/Hektar verringert.⁷³

Geschäfts- und Wohnviertel wurden als Empfängerzonen definiert. Ein TDR entspricht prinzipiell einem Dichtebonus von 2,5 du/Hektar, womit sich die Nutzungsdichte von 12,5 du/Hektar auf 15 du/Hektar erhöhen lässt. (Eine Ausnahme bestand in der Stadt Olympia: Hier konnte die Nutzungsdichte um 2,5 du/Hektar nicht nur erhöht, sondern auch verringert werden. Dies hat zur Folge, dass eine „Mindernutzung“ des Grundstücks bezahlt werden musste, da in diesem Fall überdurchschnittlich große Nachfrage nach viel Land unterhalb der Nutzungsdichte besteht.)

Das TDR-Programm in Thurston gilt als Negativbeispiel, da es bis heute kaum Transferaktivitäten gab.⁷⁴ Hintergründe⁷⁵ sind vor allem:

- geringe Zahlungsbereitschaft für die Zertifikate
- zu geringe Nachfrage nach erhöhter Dichte in der Empfängerzone
- fehlende Transparenz und Information bzgl. Des TDR-Programms
- Wertunsicherheit über die TDR's

Im Gegensatz dazu startete das parallel laufende PDR-Programm wesentlich erfolgreicher. 380 von 400 Hektar Landwirtschaftsland wurden im ersten Jahr im Wert von 2,3 Millionen US-Dollar aufgekauft und stillgelegt.

⁷¹(United States Census Bureau, 2011)

⁷²(American Farmland Trust, 2001)

⁷³(Pruetz, 2003)

⁷⁴(Fissenden & Michener, 2010)

⁷⁵(American Farmland Trust, 2001)

3.3.3. Fallbeispiel: Auckland, Neuseeland

Die Bedeutung der Property Rights in Neuseeland ist im Vergleich zu den USA weniger weitgehend. Wenn auch in weit geringerem Umfang werden handelbare Flächennutzungszertifikate allerdings bereits seit den 70er Jahren eingesetzt.

1974 wurde mit dem *Auckland City Central Area Plan* die Grundlage dafür geschaffen um eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bei denkmalgeschützten Gebäuden zu kompensieren.⁷⁶ 1987 wurde mit der Überarbeitung des Zonenplans erstmals ein TDR-Programm in Auckland implementiert, welches konkrete Richtlinien definierte und eng mit dem Planungsprozess der Stadt verbunden war.⁷⁷

Eigentümer denkmalgeschützter Gebäude erhielten eine „Bonus-Nutzfläche“, vergleichbar mit einem handelbaren Zertifikat. Als Empfängerzone wurden zwei Gewerbezone definiert die bereits eine hohe Nutzungsdichte hatten. Die Stadt Auckland kaufte, bewahrte und verkaufte je nach Nachfrage die Zertifikate und übernahm so die Rolle einer TDR-Bank.⁷⁸

Als der Immobilienmarkt in den 90er Jahren in Neuseeland abschwächte nahm auch der TDR-Markt ab, da der Entwicklungsdruck für denkmalgeschützte Gebäude sank.

3.4. Erfahrungswerte aus der Praxis

TDR-Programme versuchen mit einem minimalen öffentlichen Aufwand das Maximum an raumordnerischen Zielen zu erreichen.⁷⁹ Ein wesentliches Ziel ist es die Bautätigkeit auf bereits bestehende Siedlungsschwerpunkte zu lenken um so dort ein verdichtetes Bauen zu fördern. Ein weiteres Ziel besteht darin, landwirtschaftliche Flächen vor Bebauung freizuhalten.⁸⁰

Ökonomisch betrachtet liegt der Vorteil von TDR-Programmen in der Tatsache, dass die knappe Ressource Boden effizient allokiert wird und gleichzeitig das Kompensationsprinzip gewährleistet ist. Über den Zertifikatskauf erfolgt ein direkter Ausgleich etwaiger Mehrwerte während Minderwerte an anderen Stellen kompensiert werden. Bei der konventionellen Zonenplanung können Planungsmehrwerte dagegen meist nicht abgeschöpft werden.

⁷⁶(Boast, 1984)

⁷⁷(Renard, 1999)

⁷⁸(Renard, 1999)

⁷⁹(Pizor, 1986)

⁸⁰(Einig, 2000)

Demgegenüber stehen der immense zeitliche und administrative Implementierungsaufwand und die damit einhergehenden hohen Transaktionskosten der TDR-Programme.

Vorteile	Nachteile
Land bleibt in privatem Eigentum und kann ökonomisch genutzt werden	Unsicherheit bezüglich Akzeptanz und Durchführbarkeit bei Politik und Bevölkerung
Geordnete Siedlungsentwicklung wird unterstützt, da die bauliche Entwicklung auf bereits erschlossene Gebiete verlagert wird	Verunsicherung und Skepsis da unbekanntes Konzept
Freiwillige Teilnahme; rechtliche Konflikte sind grundsätzlich vermeidbar	Umfangreiche, kostspielige öffentliche Aufklärungsarbeit
Kompensationszahlungen durch Private; Marktbasierendes Konzept	Implementierung, Entwicklung und Administration erfordern hohen Arbeits- und Zeitaufwand
Mehrfache und vielseitige Zielerreichung; z.B. verdichtetes Stadtgebiet vs. Freigehaltenes Kulturland	Stark abhängig von Schwankungen des Immobilienmarktes

Tabelle 1: Vor- und Nachteile von TDR-Programmen⁸¹

Verschiedene Voraussetzungen sind für den Erfolg von TDR-Programmen notwendig⁸²:

- In der Senderzone müssen die Grundeigentümer bereit sein ihre Zertifikate zu verkaufen. Ergo: ausreichendes Marktangebot an Flächenzertifikaten.
- In der Empfängerzone müssen die betroffenen Bewohner bereit sein in ihrer Umgebung eine erhöhte Nutzung zu akzeptieren
- Ausreichend große Nachfrage nach handelbaren Flächenzertifikaten
- Die Einlösemöglichkeiten der Zertifikate in der Empfängerzone muss die Anzahl ausgegebener Zertifikate in der Senderzone übersteigen.
- Eine TDR-unterstützende Zonenplanung sowie eine erforderliche Erschließungsinfrastruktur muss von der Empfängerzone vorgewiesen werden.⁸³

⁸¹(Machemer & Kaplowitz, 2002), (Pruetz, 2003), (American Farmland Trust, 2001)

⁸²(Wagner & Daniels, 1997)

⁸³(Pizor, 1986)

3.5. Implementierung in Österreich?

Grundsätzlich ist zu erwähnen, dass sich mit der Einführung handelbarer Flächenzertifikate in Österreich gewisse Konflikte mit Zielen der Raumplanung und anderer Politikbereiche - wie Verkehr und Wohnbau - nicht lösen lassen. In Bezug auf die Bodennutzung sind gewisse widersprüchliche Vorstellungen im politischen und gesellschaftlichen Diskurs zu thematisieren. Alle marktbasierten Instrumente – Zertifikat einbegriffen – können Präferenzentscheidungen nicht ersetzen, aber sie können Anreize verändern und somit Interessenskonflikte verringern.

Der Markt dringt mit der Anwendung handelbarer Zertifikate sehr stark in einen Bereich vor, der stark von individuellen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen geprägt ist. Vermehrte Informationsbereitstellung und Sensibilisierung sind Voraussetzung um die politische Akzeptanz zu erhöhen. Da die vorhandenen raumplanerischen Instrumente die Bremsung der Zersiedelung oder die Stabilisierung des Flächenverbrauchs nur unzureichend lösen bieten sich handelbare Flächennutzungszertifikate zumindest in der Theorie als ergänzendes Instrument an. Problematische Erfahrungsberichte belegen allerdings, dass die Zertifikatslösung nur bei entsprechenden Voraussetzungen von Erfolg geprägt ist. Diese sind eben die Schaffung ausreichender Marktgebiete (Sender- und Empfängerzonen), rechtliche Anpassungen auf Gesetzesebene oder die Einrichtung einer Zertifikatebank um Transaktionen zu erleichtern.⁸⁴

Damit die Zertifikate allerdings tatsächlich die von der Raumplanung vorgegeben quantitativen Ziele ökonomisch effizient erfüllen können, müssen gewisse Gestaltungsfragen gelöst werden: Diese sind vor allem der Modus der Erstverteilung (kostenlose Zuteilung versus Versteigerung) und die Mengensteuerung im Zeitverlauf.

Gegenüber der kostenlosen Zuteilung an die Gemeinden hat ein Versteigerungsverfahren die Vorteile, dass sich unmittelbar nach Einführung des Systems bereits ein Knappheitspreis bildet, welcher den Umfang der erforderlichen Anpassungsleistungen signalisiert. Demgegenüber hat eine kostenlose Zuteilung vor allem Vorteil der politischen Akzeptanz. Nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass nur im Rahmen der kostenlosen Zuteilung gewährleistet ist, dass kein Verdrängungswettbewerb zu Ungunsten finanzschwacher Gemeinden stattfindet.

⁸⁴(Süess & Gmünder, 2005)

Bezüglich der Mengensteuerung gilt zu entscheiden ob man die ausweisbare Fläche auf einmal oder jährlich gestückelten Teilmengen auf den Markt bringt. In ersterem Fall bestünde die Herausforderung darin, dass die für die Zukunft ausweisbare Fläche bereits heute irreversibel festgestellt werden müsste. Den Gemeinden würde die räumliche Allokation der Flächenausweisungen vollständig überlassen werden während die Politik mit der einmaligen Vergabe vollkommen aus der Verantwortung genommen würde. Bei der jährlichen Vorgabe von Teilmengen dagegen wäre eine periodische Überprüfung notwendig. Daher wäre es empfehlenswert - um ein gewisses Maß der Flexibilität erhalten zu können – die noch ausweisbare Fläche in Teilmengen den Gemeinden zuzuweisen.

In welche Richtung die Diskussion auch gehen mag, sie schärft in jedem Fall das Bewusstsein für die knappe Ressource Boden, den steigenden Flächenverbrauch und die damit einhergehenden externen Kosten. Die Diskussion der Umweltsteuer in den 80er Jahren und jene der CO²-Emissionen in den 90er Jahren haben damals ähnlich angefangen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Einführung einer Abgabe lassen sich leichter abschätzen, als jene eines Zertifikatsystems, da der Abgabensatz kontrollierbar ist, im Gegensatz zum Preis eines Zertifikats.

4. Grundlagen der Liegenschaftsbewertung

Dieses Kapitel dient als Basis für das Fallbeispiel in Kapitel 6. Im Wesentlichen sollen in einem kurzen Überblick die Grundlagen der Liegenschaftsbewertung veranschaulicht werden. Insbesondere das Vergleichswertverfahren und der damit inhaltlich eng verbundene Bodenwert sind wesentlich für das folgende Fallbeispiel und die in Kapitel 5 beschriebenen Reformmodelle der Grundsteuer.

4.1. Verkehrswert

In Österreich ist die Liegenschaftsbewertung in einer Ö-Norm sowie in einem Bundesgesetz geregelt:

- Ö-Norm B 1802
- Liegenschaftsbewertungsgesetz (LBG, BGBl 1992/150)

Im Rahmen von Bewertungen ist der Verkehrswert zu ermitteln. Darunter ist jener Preis zu verstehen, der bei einer Veräußerung der Sache üblicherweise im redlichen Geschäftsverkehr für sie erzielt werden kann.⁸⁵ Die besondere Vorliebe und andere ideelle Wertzumessungen einzelner Personen haben bei der Ermittlung des Verkehrswertes außer Betracht zu bleiben.⁸⁶

Die wesentlichen Punkte des Verkehrswertes sind somit:

- Stichtag (Ermittlungszeitpunkt)⁸⁷
- Redlicher Geschäftsverkehr
- Keine besondere Vorliebe und keine ideellen Wertzumessungen wie z.B. Liebhaberei

Dabei ist die Gesamtheit der am Bewertungsstichtag für die Preisbildung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für Angebot und Nachfrage maßgeblichen Umstände, wie allgemeine Wirtschaftslage, Kapitalmarkt und die Marktlage am Ort bzw. im Gebiet auf dem Grundstücksmarkt zu berücksichtigen.⁸⁸

⁸⁵(ÖNORM, B 1802, Punkt 2.4)

⁸⁶(Liegenschaftsbewertungsgesetz, § 2 Abs 3 LBG)

⁸⁷(ÖNORM, B 1802, Punkt 1)

⁸⁸(ÖNORM, B 1802, Punkt 4.4)

4.2. Marktwert

Im Bankwesengesetz ist der Begriff des Marktwerts verankert, welcher dem im Liegenschaftsbewertungsgesetz definierten Verkehrswert sehr ähnlich ist. Gemäß BWG ist der Marktwert als Preis definiert, zu dem die Immobilie im Rahmen eines privaten Vertrages zwischen einem verkaufsbereiten Verkäufer und einem unabhängigen Käufer zum Zeitpunkt der Schätzung verkauft werden könnte, wobei die Annahme zugrunde gelegt wird, dass die Immobilie öffentlich auf dem Markt angeboten wird, dass die Marktbedingungen eine ordnungsgemäße Veräußerung ermöglichen und dass für die Aushandlung des Verkaufs ein im Hinblick auf die Art der Immobilie normaler Zeitraum zur Verfügung steht.⁸⁹

4.3. Wertermittlungsverfahren

„Für die Bewertung sind Wertermittlungsverfahren anzuwenden, die dem jeweiligen Stand der Wissenschaft entsprechen. Als solche Verfahren kommen insbesondere das Vergleichswertverfahren (§4 LBG, bzw. Ö-NORM B 1802 Punkt 5.2), das Ertragswertverfahren (§5 LBG, Ö-NORM B 1802 Punkt 5.3) und das Sachwertverfahren (§6 LBG, bzw. Ö-NORM B 1802 Punkt 5.4) in Betracht.“⁹⁰

Die eben erwähnten Bewertungsmethoden nach § 3 Abs. 1 Liegenschaftsbewertungsgesetz sind demonstrativ. Nach Ö-NORM B 1802 können alle Wertermittlungsverfahren für die Bewertung herangezogen werden, die dem Stand der Wissenschaft und dem im redlichen Geschäftsverkehr bestehenden Gepflogenheiten entsprechen.⁹¹ Eine Kombination mehrerer Verfahren ist zulässig, insbesondere wenn mit einzelnen Verfahren nur Teilaussagen möglich sind. Mit zunehmender Institutionalisierung der Investoren und Spezialisierung der Immobilien werden auch immer öfter internationale Bewertungsmethoden verlangt.

⁸⁹(Bankwesengesetz)

⁹⁰(Liegenschaftsbewertungsgesetz, § 3 Abs 1)

⁹¹(ÖNORM, B 1802, Punkt 6)

4.3.1. Vergleichswertfahren

Das Vergleichswertverfahren ist die einfachste und marktkonformste Wertermittlungsmethode sofern Gleiches mit Gleichem verglichen wird und eine ausreichend große Anzahl von geeigneten Vergleichspreisen vorhanden ist.

Die Wertbestimmungsmerkmale⁹² sind

bei unbebauten Grundstücken

- die Lage
- der Entwicklungszustand (Grünland, Bauerwartungsland, Rohbauland, baureifes Land)
- die Art und das Maß der zulässigen baulichen Nutzung
- der Erschließungsgrad
- die Bodenbeschaffenheit
- die Grundstücksgröße und –gestaltung
- wertbeeinflussende Rechte und Lasten

bei bebauten Liegenschaften

- die Gebäudeart
- das Baujahr
- die Bauweise und –gestaltung
- die Größe und Ausstattung
- der bauliche Zustand
- die Erträge

Die Vergleichspreise müssen im redlichen Geschäftsverkehr erzielt worden sein⁹³ und in vergleichbaren Gebieten⁹⁴ und in zeitlicher Nähe gelegen, sowie in ausreichender Zahl vorhanden sein.

Angewendet wird das Vergleichswertverfahren insbesondere bei

- Ermittlung des Verkehrswerts von unbebauten Grundstücksflächen
- Ermittlung des Bodenwertes im Ertrags- und Sachwertverfahren
- Ermittlung des Verkehrswerts von bebauten Liegenschaften wie
 - o Reihenhäuser

⁹² (Kranewitter, 2010, S. 60)

⁹³(Liegenschaftsbewertungsgesetz, § 2 Abs 2)

⁹⁴(ÖNORM, B 1802, Punkt 5.2.5)

- Doppelhäuser
- Gleichartige Siedlungshäuser
- Eigentumswohnungen
- Garagen und Stellplätzen

4.3.2. Sachwertverfahren

Der Liegenschaftswert setzt sich im Sachwertverfahren aus folgenden drei voneinander getrennt ermittelten Werten zusammen:

- (gebundener) Bodenwert
- Bauwert der Gebäude
- Bauwert der Außenanlagen

Angewendet wird das Sachwertverfahren insbesondere bei der Ermittlung des Werts bebauter Liegenschaften, wenn deren Eigennutzung im Vordergrund steht und bei Liegenschaften, für die keine vergleichbaren Pachtentgelte oder geeigneten Vergleichsmieten vorhanden sind und daher das ertragswertverfahren nicht sinnvoll anwendbar ist.

Beispiele⁹⁵ für Liegenschaften ohne vergleichbare Mieten und Pachten:

- Repräsentationsgebäude
- Schulen
- Krankenhäuser
- Kindergärten
- Schlösser, Burgen
- Luxusimmobilien
- für spezielle Zwecke errichtete Gebäude

Bodenwert

Der Bodenwert wird mittels Vergleichswertverfahren ermittelt. Oft wird ein Bebauungsabschlag, ein Zuschlag wegen Mehrausnutzung bzw. ein Abschlag wegen Minderausnutzung berücksichtigt um den gebundenen Bodenwert zu errechnen.

⁹⁵ (Kranewitter, 2010, S. 63)

Bauwert der Gebäude

Der Bauwert der Gebäude wird nach folgendem Schema⁹⁶ ermittelt:

- Herstellungskosten (Neubaukosten)
- Wertminderung wegen unbehebbarer Baumängel und -schäden
- = gekürzte Herstellungskosten (Neubaukosten)
- Wertminderung wegen Alters
- = Sachwert der Gebäude
- Wertminderung wegen verlorenem Bauaufwand
- ± Zu-/Abschläge wegen sonstiger wertbeeinflussender Umstände
- Wertminderung wegen behebbbarer Baumängel und –schäden
- = Bauwert der Gebäude

Bauwert der Außenanlagen⁹⁷

Zu den Außenanlagen zählen Einfriedungen, Gartentore, Platzbefestigungen, Stützmauern, Schwimmbecken, Tennisplätze, ebenso wie außerhalb der Gebäude gelegene Versorgungs- und Abwasseranlagen.

Durchschnittlich betragen die Außenanlagen in Prozent der Gebäudeherstellungskosten bei

- einfachen Anlagen: 2% - 4%
- durchschnittlichen Anlagen: 5% - 7%
- aufwendigen Anlagen: 8% - 12%

4.3.3. Ertragswertverfahren

Das Ertragswertverfahren wird angewendet sofern mit dem Wert einer Immobilie tatsächliche oder nachhaltige erzielbare Erträge zu erwirtschaften sind. Der Ertragswert setzt sich aus folgenden Werten zusammen:

- (gebundener) Bodenwert
- Ertragswert der baulichen Anlagen

⁹⁶ (Kranewitter, 2010, S. 64)

⁹⁷ (Kranewitter, 2010, S. 81)

- Wert der Außenanlagen

Der Gebäudeertragswert wird als Kapitalwert einer Zeitrente (Rentenbarwert) betrachtet. Er wird so berechnet, dass der auf die baulichen Anlagen entfallende Reinertrag - der somit um die Verzinsung des Bodenwertes verminderte Reinertrag - mit einem marktgerechten Zinssatz entsprechend der Restnutzungsdauer kapitalisiert wird. Unter Berücksichtigung der Marktlage und weiterer wertbestimmender Faktoren wird der Verkehrswert vom Ertragswert abgeleitet.

Sofern der Reinertrag aufgrund der örtlichen Verhältnisse des Marktes - unter Berücksichtigung der mietrechtlichen Bestimmungen - am Wertermittlungsstichtag für den Gegenstand der Wertermittlung üblicherweise dauerhaft erzielt werden kann, wird er als nachhaltiger Ertrag gesehen.⁹⁸

Der Wert der baulichen Anlagen setzt sich nach folgendem Schema⁹⁹ zusammen:

- Jahresrohertrag
- Bewirtschaftungskosten
- = Liegenschaftsreinertrag
- Verzinsungsbetrag des Bodenwertes
- = Jahresreinertrag der baulichen Anlagen
- x Vervielfältiger
- = Ertragswert der baulichen Anlagen
- ± Zu-/Abschläge wegen sonstiger wertbeeinflussender Umstände
- Wertminderung wegen Baumängeln – und schäden
- = Wert der baulichen Anlagen

Angewendet wird das Ertragswertverfahren insbesondere bei

- Wohnhäusern
- Bürogebäuden
- Einkaufszentren
- Eigengenutzte Liegenschaften, bei denen eine Vermietung durchaus sinnvoll wäre

⁹⁸ (Reithofer, 2010, S. 27)

⁹⁹ (Kranewitter, 2010, S. 88)

5. Grundsteuer

Schon im alten Ägypten und in Griechenland wurden Steuern auf Grund und Boden erhoben. Im Römischen Reich wurden Grundstücke zum Zweck der Steuererhebung erstmals vermessen. Die Römer zeichnen sich auch dafür verantwortlich, die Grundbesteuerung im deutschen Raum eingeführt zu haben. Später wurde diese Abgabenform durch kirchliche und grundherrliche Grundzehnten und -zinsen ersetzt bevor schließlich im hohen Mittelalter die Grundsteuer als Einnahmeinstrument wiederentdeckt wurde.¹⁰⁰

Für die Steuererhebung in vormoderner Zeit war der immobile Charakter von Grund und Boden ein wesentlicher Vorteil, da der Vermögensgegenstand nicht zu verbergen und damit leicht zu erfassen ist. Es liegt daher nahe in agrarischen Gesellschaften, Grund und Boden als primäre Einkommensquelle auch als Steuergesegenstand zu nutzen.

5.1. Geltendes Recht

Der gesamte inländische Grundbesitz wird von der Grundsteuer erfasst: Land- und Forstwirtschaftliches Vermögen, Betriebsgrundstücke und Grundvermögen. Sie knüpft an den Besitz an und berücksichtigt keine persönlichen Umstände wie Vermögen, Schulden, Staatsbürgerschaft, Alter oder Familienstand des Steuerschuldners und gilt dementsprechend als Objekt- bzw. Realsteuer.

Lediglich manche Befreiungen sind von der Person des Eigentümers abhängig. Die Grundsteuer ist grundsätzlich bundeseinheitlich geregelt, allerdings haben die Länder für gewisse Befreiungen Kompetenzen. Die Vollziehung der Grundsteuer obliegt sowohl Bundes-, wie auch Landes- bzw. Gemeindebehörden während das Aufkommen ausschließlich der jeweiligen Gemeinde zufließt.

Mehrere Bundes- und Landesgesetze bilden entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Grundsteuer die Rechtsgrundlage.

Im Mittelpunkt steht das Grundsteuergesetz 1955, BGBl. Nr. 149 idGF sowie das Bewertungsgesetz 1955 BGBl. Nr. 148 idGF. Daneben ist noch die Bundesabgabenordnung BGBl. Nr. 194/1961 idGF maßgebend. Für Wien ist die Grundsteuer in der Landesabgabenordnung geregelt.¹⁰¹

¹⁰⁰ (Brands, Gradtke-Hanzsch, & Olschewski, 2001, S. 50)

¹⁰¹ (Dorazil & Wittmann, 1975)

Wesentlich ist die Unterscheidung in die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen sowie die Grundsteuer B für sonstiges Grundvermögen (Haus mit Garten, Wochenendhaus, Firmengrundstück,...)

Die Grundsteuer wird grundsätzlich periodisch erhoben.

Zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen gehören alle Teile einer wirtschaftlichen Einheit, die dauernd einem land- und forstwirtschaftlichen Hauptzweck dient. Grundbesitz, der tatsächlich land- und forstwirtschaftlich genutzt wird, ist daher grundsätzlich nicht Grundvermögen.

Grundvermögen bilden jene Grundstücksflächen, die nicht land- und forstwirtschaftliches Vermögen sind. Ausnahmsweise sind Grundstücke, die tatsächlich land- und forstwirtschaftlich genutzt werden, doch als Grundvermögen zu bewerten, wenn nach objektiven Kriterien wie Lage und Verwertungsmöglichkeit in absehbarer Zeit mit einer Nutzung als Bau-, Verkehrs- oder Industrieland zu rechnen ist. Vor allem an Stadträndern kommen derartige Fälle vor.

Die Bewertung als Grundvermögen an Stelle von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen bewirkt in der Regel eine Vervielfachung des Einheitswertes der betroffenen Flächen.¹⁰²

Auch die Betriebsgrundstücke gehören nicht zum Grundvermögen.

Im Rahmen des Grundvermögens zu erfassen sind der Grund und Boden samt Bestandteilen - insbesondere Gebäude - und Zubehör, nicht jedoch Maschinen und sonstige Betriebsvorrichtungen (diese gehören zum Betriebsvermögen). Dagegen mitzuerfassen sind mit dem Grundbesitz verbundene Rechte wie z.B. gewisse Mineralgewinnungsrechte.

Als eigene wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens gilt auch das Baurecht, wobei die Wertermittlung wie bei einem bebauten oder unbebauten Grundstück erfolgt. Der gesamte Einheitswert ist ab der Baurechtsbegründung zwischen dem Bauberechtigten und dem Eigentümer des belasteten Grundstücks aufzuteilen, wobei bei einer (Rest-)Laufzeit von unter 50 Jahren ein in der Folge zunehmender Anteil des Bodenwertes dem Grundeigentümer zugerechnet, bei einer (Rest-)Laufzeit von mehr als 50 Jahren der gesamte Einheitswert dem Bauberechtigten zugerechnet wird. Der alleinige Steuerschuldner hinsichtlich der Grundsteuer ist der Bauberechtigte.

¹⁰² (Langer, 1978)

Bei Vorliegen eines Superädifikates sind der Eigentümer des Grund und Bodens einerseits und des Gebäude andererseits verschiedene Personen, weshalb die Zusammenfassung von Grund und Boden und Gebäude zu einer wirtschaftlichen Einheit nicht möglich ist. In diesem Fall liegen daher zwei separate wirtschaftliche Einheiten vor, die eine bestehend aus dem Grund und Boden, die andere bestehend aus dem Gebäude.

5.1.1. Einheitswert

Einheitswerte sind vom Finanzamt nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes festgesetzte Werte für wirtschaftliche Einheiten. Wirtschaftsgüter, die nach der Verkehrsanschauung – v.a. nach der Zweckbestimmung und nach der wirtschaftlichen Zusammengehörigkeit – eine Einheit bilden, werden zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefasst und im Ganzen bewertet. Voraussetzung ist, dass die Wirtschaftsgüter demselben Eigentümer bzw. Miteigentümern gehören. Beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen bildet in der Regel der gesamte land- und forstwirtschaftliche Besitz eines Bauern eine wirtschaftliche Einheit während beim Grundvermögen in der Regel jeder Grundbuchskörper einer wirtschaftlichen Einheit im Sinne des Bewertungsgesetzes entspricht.

Die von Amts wegen durch die Finanzämter in einem gesonderten Verfahren bescheidmäßig festgestellten Einheitswerte, werden (Feststellungsbescheid) also mit diesem festgestellten Betrag der Besteuerung zugrunde gelegt (Grundlagenbescheid). Dadurch wird verhindert, dass in jedem Besteuerungsverfahren, dem die betroffene wirtschaftliche Einheit unterzogen wird, erneut über ihren Wert abgesprochen werden muss. Einheitsbescheide sind Dauerbescheide, gelten also bis zur nächsten Feststellung unverändert weiter.

Der Einheitswertbescheid beinhaltet kein Leistungsgebot, er spricht also nicht über die Höhe der zu entrichtenden Steuer ab, sondern stellt nur die Besteuerungsgrundlage, nämlich den steuerlich relevanten Wert der wirtschaftlichen Einheit, fest. Erst durch den jeweiligen Steuerbescheid, wie z.B. den Grundsteuerbescheid, wird die Abgabe festgesetzt.

5.1.2. Steuermesszahl/Hebesatz

Das Finanzamt errechnet den Grundsteuermessbetrag, indem es auf den Einheitswert die Grundsteuermesszahl anwendet. Die Messzahl ist nach der Art des Grundbesitzes

unterschiedlich und nach der Höhe gestaffelt. Durch diese Staffelung ergibt sich eine gewisse Progression.

Tabelle 2: Steuermesszahl¹⁰³

- bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben
 - für die ersten € 3.650,-- des Einheitswertes
1,6‰ für den Rest des Einheitswertes
2,0‰

- beim Grundvermögen
 - bei Einfamilienhäusern
 - für die ersten € 3.650,-- des Einheitswertes 0,5‰
 - für die folgenden angefangenen oder vollen € 7.300,-- 1,0‰
 - für den Rest des Einheitswertes 2,0‰

 - bei Mietwohngrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken
 - für die ersten € 3.650,-- des Einheitswertes 1,0‰
 - für die folgenden angefangenen oder vollen € 3.650,-- 1,5‰
 - für den Rest des Einheitswertes 2,0‰

 - bei den übrigen Grundstücken
 - für die ersten € 3.650,-- des Einheitswertes 1,0‰
 - für den Rest des Einheitswertes 2,0‰

Die Gemeinde errechnet die Höhe der zu errichtenden Grundsteuer dadurch, dass sie den Grundsteuermessbetrag unter Berücksichtigung eines allfälligen Befreiungsprozentsatzes mit einem Prozentsatz, dem so genannten Hebesatz, multipliziert. Dieser Hebesatz wird durch Gemeinderatsbeschluss festgesetzt, er darf jedoch 500% nicht übersteigen. Die meisten Gemeinden Österreichs schöpfen den Hebesatz voll aus. Neben dem Hebesatzrecht haben die Gemeinden weiterhin das Recht zu bestimmen, ob in ihrem Gebiet überhaupt eine Grundsteuer erhoben wird - eine Verpflichtung gibt es nicht.

Die Grundsteuer wird dementsprechend in zwei Phasen vollzogen:

¹⁰³(Wirtschaftskammer Österreich, 2011)

In der ersten Phase wird der für den Veranlagungszeitraum maßgebende Einheitswert und der Grundsteuermessbetrag festgesetzt (einschließlich des Ausspruches über das Bestehen und den Umfang der im Grundsteuergesetz geregelten Befreiungen). Diese Phase obliegt den Bundesbehörden (Finanzämtern).

Die zweite Phase umfasst die Festsetzung des Hebesatzes (einschließlich des Ausspruches über das Bestehen und den Umfang der in den jeweiligen Landesgesetzen geregelten Befreiungen) sowie die Veranlagung und Einbringung der Grundsteuer. Diese Phase obliegt den Gemeindebehörden, wobei sich mehrere Gemeinden zu Gemeindeverbänden zusammenschließen können. Die Feststellungen des Finanzamtes sind für die Gemeinden bindend.

Die Verwaltungszuständigkeit bei der Erhebung der Grundsteuer unterscheidet sich folgendermaßen zwischen Bund und Gemeinden:

a.) Finanzämter:

$$\begin{aligned} & \text{Feststellung der Einheitswerte (BewG) } \times \text{ Steuermesszahl (§§13, 14, 15 GrStG)} \\ & = \text{Messbetrag (Festsetzung durch Grundsteuermessbescheid)} \end{aligned}$$

b.) Gemeinden

$$\begin{aligned} & \text{Messbetrag } \times \text{ Hebesatz (Festsetzung durch Haushaltssatzung evtl. besondere Hebesatzung)} \\ & = \text{Steuerbetrag (Festsetzung durch Steuerbescheid)} \end{aligned}$$

Insbesondere für Gemeinden ohne bedeutende Industrie, Fremdenverkehr oder Gewerbe stellt die Grundsteuer eine wesentliche Einnahmequelle dar.¹⁰⁴

5.1.3. Befreiungen

Befreiungen von der Grundsteuer gibt es sowohl im Grundsteuergesetz als auch in den Landesgesetzen. Erstere werden bundesweit einheitlich geregelt und von den Finanzämtern vollzogen während letztere nur für das jeweilige Bundesland gelten und von den jeweiligen Gemeinden vollzogen werden.

¹⁰⁴ (Dorazil & Wittmann, 1975)

So ist die Besteuerung beispielsweise von Grundeigentum von Krankenhäusern, karitativen Organisationen, Schulen oder Religionsgemeinschaften dauerhaft ausgenommen.

Zeitlich begrenzte Grundsteuerbefreiungen können von Gemeinden beispielsweise für neu geschaffene (geförderte) Wohnobjekte gewährt werden.

5.1.4. Kritik an der Einheitsbewertung

Kritik an der Einheitsbewertung besteht seit Langem. Das Verfahren der Einheitswertermittlung ist zu aufwendig, die Bemessungsgrundlagen sind veraltet. Eine weitere Anwendung der Einheitswerte ausschließlich für Zwecke der Grundsteuer ist auch aus verwaltungsökonomischer Sicht - vor allem nach Streichung der Erbschafts- und Schenkungssteuer 2008 - nicht tragbar. Reformbedarf wird auch mit den unzureichenden Wirkungen auf den Bodenmarkt gesehen.

Vor allem problematisch an der gängigen Bewertungsmethode sind die - zum Teil erheblichen - Abweichungen zwischen dem Verkehrswert und den ermittelten Einheitswerten (siehe Abbildung 8). Die Boden- und Gebäudewerte werden nach jahrzehntealten Wertverhältnissen – von ursprünglich 1955 - bewertet, womit auch die Mieten, Boden- und Baupreise von damals maßgebend sind.

Die sogenannten Einheitswerte spiegeln seit langem nicht mehr den aktuellen Marktwert von Immobilien wider. Für das Grundvermögen wurden die Einheitswerte zuletzt im Jahr 1973 festgestellt und in mehreren Schritten bis 1983 lediglich pauschal um 35 Prozent angehoben, die letzte Haupterhebung für land- und forstwirtschaftliches Vermögen fand 1988 statt. Das Verhältnis von Verkehrswert zu Einheitswert hat sich im Laufe der Zeit stark verschoben.

Kritik am System gibt es neben verfahrenstechnischen Mängeln auch beim Erhebungsaufwand: Nach dem Auslaufen der Erbschaftssteuer wird die bisherige Einheitsbewertung nur noch für die Grundsteuer angewendet. Dem ursprünglichen Ziel den Verwaltungsaufwand durch die Zusammenführung mehrerer Steuern zu minimieren, wird nicht mehr entsprochen. In weiterer Folge verschlechtert sich das Verhältnis von Erhebungsaufwand und Steuerertrag.

Des Weiteren nimmt das Interesse der staatlichen Steuerverwaltung an der Fortschreibung und Pflege der Einheitswerte an der *kommunalen* Grundsteuer ab.¹⁰⁵

¹⁰⁵ (Dieterich & Dransfeld, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer, 1998, S. 11)

Die Einheitswerte werden mit verschiedenen Bewertungsverfahren nach dem Liegenschaftsbewertungsgesetz ermittelt. In Abbildung 8 ist der zum Teil erhebliche Unterschied der Ergebnisse der Bewertungsverfahren gut erkennbar. Die mit dem Sachwertverfahren ermittelten Werte liegen deutlich über jenen Verkehrswerten welche mit dem Verkehrswert errechneten wurden.

	Verhältnis von Einheitswerten zu Verkehrswerten	
	Troll (1986) in: Blick durch die Wirtschaft Nr. 189 v. 2.10.1986, S. 4 f.	Kaufpreisuntersuchung der Bundesregierung (1992) in: Jakob, Rechtsgutachten 1992, S. 65
1. Land- und Forstwirtschaft		
- Landwirtschaft	1,5 %	(keine Angabe)
- Intensivkulturen	15 %	(keine Angabe)
- Forstwirtschaft	0,4 %	(keine Angabe)
2. Unbebaute Grundstücke	5 %	8,95 %
3. Im Ertragswertverfahren bewertete Grundstücke		
- Eigentumswohnungen	(keine Angabe)	12,68 %
- Einfamilienhäuser		12,49 %
- Altbauten	15 %	
- Nachkriegsbauten	20 %	
- Zweifamilienhäuser		11,67 %
- Altbauten	15 %	
- Nachkriegsbauten	20 %	
- Mietwohngrundstücke		11,50 %
- Altbauten	15 %	
- Nachkriegsbauten	20 %	
- Geschäftsgrundstücke	25 %	15,23 %
- Mischgrundstücke		
- < 50 % betriebliche Nutzung	(keine Angabe)	13,11 %
- > 50 % betriebliche Nutzung	(keine Angabe)	14,83 %
4. Im Sachwertverfahren bewertete Grundstücke		
- Eigentumswohnungen	(keine Angabe)	13,21 %
- Einfamilienhäuser	30 %	20,58 %
- Zweifamilienhäuser	30 %	25,51 %
- Mietwohngrundstücke	(keine Angabe)	15,56 %
- Geschäftsgrundstücke	30 %	20,60 %
- Mischgrundstücke		
- < 50 % betriebliche Nutzung	(keine Angabe)	16,81 %
- > 50 % betriebliche Nutzung	(keine Angabe)	19,01 %

Abbildung 8: Verhältnis Einheitswerten zu Verkehrswerten¹⁰⁶

¹⁰⁶ (Dieterich & Dransfeld, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer, 1998, S. 11)

5.2. Multiple Ziele

In der gegenwärtigen Ausgestaltung leistet die Grundsteuer neben dem Fiskalziel und dem Ziel der Stärkung gemeindlicher Finanzautonomie auch Beiträge zur Wohnungsbau- und Agrarpolitik.

Fiskalziel

Vorrangiges Ziel der Grundsteuer ist es, den Gemeinden dauerhaft das Aufkommen zur Finanzierung ihrer kommunalen Aufgaben zu ermöglichen. Die Steuer leidet allerdings unter einem stetigen Bedeutungsverlust, da sich das Aufkommen der bisherigen Grundsteuer unterproportional zu den Wachstumsindikatoren entwickelt.¹⁰⁷

Finanzautonomie

Durch die Ertragshoheit der Gemeinden sowie dem Hebesatzrecht wird den Gemeinden - in Grenzen - Einnahmenautonomie gewährt. Sofern Gemeinden Unternehmen oder Einwohner nur über eine Senkung des Steuersatzes halten bzw. anziehen können, kann das Ziel der Finanzautonomie allerdings in Konflikt mit dem Fiskalziel treten.

Agrarpolitische Zielsetzung

Eine explizite agrarpolitische Zielvorstellung des Grundsteuergesetzes ist nur indirekt zu erkennen: Durch niedrig angesetzte Einheitswerte bevorzugt die Grundsteuer grundsätzlich forst- und landwirtschaftliche Einkommen gegenüber anderen Einkommensarten. Damit geht eine faktische Steuerminderung einher.

Wohnungsbaupolitische Ziele

Über die Steuermesszahlen der Ein- und Zweifamilienhäuser wird gegenüber den übrigen Gebäudebau geringer belastet. Da diese allerdings den größten Flächen- und Versiegelungsbedarf haben zeichnet sich ein Konflikt mit umweltpolitischen Zielen ab.

¹⁰⁷ (Bizer & Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, 2000, S. 32)

Umweltziel

Die Umweltziele werden über zwei Ebenen¹⁰⁸ definiert. Je des reinen Flächensparziels und jene der spezifischen Flächennutzungsziele.

Erstere hat das Ziel weniger Neubaugebiete in Zukunft auszuweisen bzw. im bereits bebauten Gebiet eine Verdichtung der Nutzung zu erreichen.

Zweitere gibt ein qualitatives Ziel vor: Umweltfreundliche Nutzungen sind beanspruchenden Bewirtschaftungen vorzuziehen, bzw. im bebauten Bereich möglichst wenig Fläche zu versiegeln.

5.3. Reformansätze

Nahezu seit Einrichtung der Grundsteuer besteht ein Reformbedarf.¹⁰⁹ Basierend auf der im Grundsteuergesetz verankerten Fiktion, über unterschiedliche Methoden den Verkehrswert zu ermitteln und auf diesem Weg ein Substitut für den Marktwert zu erhalten. Das Grundproblem, dass die ermittelten Werte bereits im erhobenen Zeitpunkt veraltet sind, wurde bislang in keiner Reformüberlegung behoben. Im Gegenteil: Die Belastungsdifferenz nahm im Laufe der Zeit zu, während der Verwaltungsaufwand gleichzeitig relativ zu Ertrag stieg. Es gibt mittlerweile kaum Fürsprecher für diese Art und Weise der Erhebung.

Der Bund hat für die bundeseinheitlich erhobene Grundsteuer zwar die Gesetzgebungshoheit, ist aber auf einen Konsens mit den Ländern angewiesen da sie zu den verfassungsrechtlich verbrieften Ertragsquellen der Gemeinden zählt.¹¹⁰ Erschwerend für Änderungsbemühungen sind schließlich auch die privat organisierten Interessengruppen der Bau- und Immobilienwirtschaft, des Agrarbereiches sowie des Tourismus.

Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten wurde die Debatte um die ökologische Steuerreform durch das Argument der externen Effekte in den Vordergrund gerückt. In marktorientierten Wirtschaftssystemen besteht die Gefahr, dass Güter, für die keine Preise gebildet werden, im Übermaß zum Schaden der Allgemeinheit, konsumiert werden. Es genügt daher nicht Steuern ausschließlich aus fiskalischer Sicht zu betrachten. Konkret auf die Grundsteuer bezogen, ist neben dem Aufkommen am kommunalen Budget,

¹⁰⁸ (Bizer & Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, 2000, S. 34)

¹⁰⁹ (Scheider & Vieregge, 1969)

¹¹⁰ (Bizer & Mackscheidt, Die Rolle der Politikberatung bei der Grundsteuerreform, 2005)

dementsprechend beispielsweise auch die Wirkung auf die Inanspruchnahme von Siedlungen relevant.

Es soll hier festgehalten werden, dass bei nahezu allen Reformvorschlägen das den Gemeinden zu erhaltende Hebesatzrecht sowie der proportionale Steuertarif nicht im Zweifel stehen. Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen steht die Bemessungsgrundlage, wobei ein wesentliches Element das Verhältnis von Flächen- zu Wertbezug ist.

5.3.1. Ertragsorientierte Grundsteuer

Die potenzielle Ertragskraft des Steuergegenstandes dient hier als Bemessungsgrundlage. Der mögliche Sollertrag eines Grundstücks wird für gewöhnlich im Marktwert wiedergegeben, welcher allerdings nur bei Veräußerung ermittelt wird und daher für die steuerliche Praxis nicht operational ist.

Zwei „reine“ Reformkonzepte lassen sich ausgehend vom jeweils gegebenen Zielkatalog unterscheiden: Die reine Bodenwertsteuer und die reine Flächennutzungssteuer.

5.3.2. Reine Bodenwertsteuer

Bereits um 1900 wurden während der Bodenreformbewegung erste Ansätze entwickelt.¹¹¹

Die reine Bodenwertsteuer ist eine baupolitisch orientierte Grundsteuer. Sie unterscheidet sich durch die Nichtberücksichtigung der Bebauung der besteuerten Grundstücke von der ertragsorientierten Grundsteuer.

Das Grundstück ist Steuergegenstand wobei grundbuchrechtlich abgegrenzte Gegenstände von Sondereigentum ebenfalls als Grundstück gelten. Die im Grundbuch eingetragenen Eigentümer sind Steuerschuldner. Die Fläche des Grundstücks multipliziert mit dem zeit- und ortsnahen Verkehrswert des Bodens - in EUR/m² - ist die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer, während Gebäude nicht zum Steuergegenstand werden.

In Deutschland wird der Verkehrswert des unbebauten Bodens über die Bodenrichtwertkarten ermittelt. Der durchschnittliche Lagewert des Bodens für Grundstücke

¹¹¹ (Apel, Böhme, Meyer, & Preisler-Holl, 2000, S. 242)

einer Zone, für die im Wesentlichen gleiche Wert- und Nutzungsverhältnisse vorliegen, wird dort als der Bodenrichtwert definiert. Dabei bezieht er sich auf ein definiertes Richtwertgrundstück, welches für die jeweilige Zone typisch ist.¹¹²

Bizer und Mackscheidt¹¹³ beschreiben ein mögliches Modell: Eine Begrenzung des Steuersatzes nach oben auf 3% des Bodenwertes wobei die Gemeinden das Recht erhalten den Steuersatz per Satzung festzulegen. Der Steuersatz soll einheitlich sein für Grundstücke mit niedrigem Ertrag, für die Grundstücke land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen, für Grundstücke von Unternehmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft sowie für die übrigen Grundstücke. Grundstücke die einen Ertrag von maximal 2% des Bodenwertes haben, wird ein Steuersatz maximal von einem Prozent vorgeschrieben. Grundstücke mit einem niedrigen Ertrag und für die Öffentlichkeit zugänglich sind wird eine generelle Steuerbefreiung vorgeschlagen.

Diese Ausgestaltung kann die Grundlage einer Vielzahl von möglichen Varianten sein. Die Bodenwertsteuer wäre nach Nutzungsgruppen differenzierbar, oder auch progressiv ausgestaltbar. Denkbar wäre auch eine räumliche Differenzierung über ein zonierbares Satzungsrecht.¹¹⁴

Mit der reinen Bodenwertsteuer werden im Zeitablauf verschiedene Ziele verbunden¹¹⁵:

Äquivalenzgedanke: In erster Linie kommen im Bodenwert die Lagegunst und damit die kommunalen Leistungen zum Ausdruck. Wertzuwächse des Bodens gehen nicht auf individuelle Leistungen des Eigentümers zurück, weshalb zum Teil diese Sondervorteile auch abgeschöpft werden können. Im Gegensatz zum Bodenwert wird wegen fehlender Äquivalenz zu kommunalen Leistungen der Gebäudewert als Ausdruck individueller Leistungen angesehen. Gleichzeitig wird die Ablehnung der Gebäudebesteuerung auch aufgrund der damit einhergehenden Substanzbesteuerung des vom Bürger selbst geschaffenen Vermögens begründet.

Ein neuer Erwerber eines bebauten Grundstücks wird eine solche Unterscheidung zwischen Boden und Gebäude als wenig stringent wahrnehmen, weshalb diese Unterscheidung eher bei langfristigen Grundstückseigentümern greift.

¹¹² (Lang, 1993, S. 211f.)

¹¹³ (Bizer & Mackscheidt, Die Rolle der Politikberatung bei der Grundsteuerreform, 2005, S. 6)

¹¹⁴ (Dietrich & Josten, 1996/97)

¹¹⁵ (Dieterich & Dieterich-Buchwald, Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer, 1983)

Darüberhinaus soll die Bodenwertsteuer nicht genutztes Bauland mobilisieren. Durch erhöhte Haltungskosten werden mindergenutzte und unbebaute Bodenflächen als Kapitalanlagen uninteressanter, zumal Anleger eher geringe Opportunitätskosten hätten. Verdichtete Nutzung von Bodenflächen wäre die Folge. Insgesamt könnte dies zu einer reduzierten Flächennachfrage bei Neuausweisungen führen. Da die Eigentümer ein wachsendes Interesse hätten ihr Nettoerträge zu erhalten würde die Steuer einen Anreiz setzen, bestehende Bausubstanz zu bewahren bzw. zu erneuern.

Man kann der Bodenwertsteuer durchaus attestieren eine dauerergiebige Steuer werden zu können. Auch ohne Berücksichtigung der Gebäude hat die Bodenwertsteuer eine ausreichend breite Bemessungsgrundlage. Nach einer Anlaufphase wird die Bodenwertsteuer etwas zurückgehen in ihrem Aufkommen um sich dann zu stabilisieren und schließlich mit der Wertentwicklung anzusteigen oder zu sinken. Da Verkehrswerte im Gegensatz zu Einheitswerte je nach Marktsituation schwanken wird das Aufkommen konjunkturabhängiger sein wie jenes der Grundsteuer.¹¹⁶

Vom Feststellungsverfahren der Bodenwertsteuer hängt auch ab inwieweit solche Schwankungen auf das Steueraufkommen durchschlagen. Da die Bodenwertentwicklung generell enger an die Wachstumsentwicklung gebunden ist, entwickelt sich das Aufkommen durch die Wertorientierung deutlich dynamischer als bei der Grundsteuer oder flächenorientierten Bemessungsgrundlagen.

Schließlich verfolgt die Bodenwertsteuer auch verteilungspolitische Ziele, wie z.B. den erleichterten Zugang zu Eigentum und der Entlastung von Mietern.

Dagegen würden im Vergleich zur Grundsteuer wohnungspolitische Ziele nicht im gleichen Ausmaß verwirklicht. Zugunsten des verdichteten Bauens im mehrgeschossigen Wohnbau werden die impliziten Förderziele der Grundsteuer aufgegeben.¹¹⁷ Agrarpolitisch ist die Ausrichtung der Bodenwertsteuer ebenso von der Grundsteuer zu unterscheiden: Die Bodenwertsteuer strebt eine Nutzungsintensivierung v.a. auf landwirtschaftliche Grundstücke übertragen an, während die Grundsteuer vor allem eine Minimalbelastung der Landwirtschaft bewirkt. Diese Nutzungsintensivierung widerspricht zwar nicht dem Flächensparziel, einem möglicherweise umweltpolitischen Ziel allerdings schon.

¹¹⁶ (Bizer & Mackscheidt, Die Rolle der Politikberatung bei der Grundsteuerreform, 2005, S. 7)

¹¹⁷ (Bizer & Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, 2000, S. 33)

In der Lenkung des Siedlungsverhaltens versagt somit die reine Bodenwertsteuer, da sie nicht in der Lage ist, differenzierte umweltpolitische Anreize für die Art und Weise der Nutzung zu geben. Das Preisgefälle der Bodenpreise von den Städten zu den Randzonen der Ballungsräume wird durch die reine Bodenwertsteuer nicht gemindert, und damit versagt sie dort wo die Siedlungsentwicklung hauptsächlich stattfindet.¹¹⁸

Gegenüber der Grundsteuer wäre die Bodenwertsteuer eine wesentliche Vereinfachung da eine Bewertung der Gebäude nicht mehr erforderlich ist. Andererseits ist es notwendig eine permanente Bewertung von Grund und Boden vorzunehmen. Ständiger Aktualisierung bedarf auch die Erfassung des Verkehrswertes des unbebauten Bodens und der ist oft realitätsgerecht nicht zu erfassen, insbesondere in Lagen mit geringen Grundstückskäufen sind Bewertungsunsicherheiten unabdingbar.

Von der Art der Umsetzung der Steuer hängt die administrative Praktikabilität ab. Die Bewertung auf Basis der Bodenrichtwert wird in aktuellen Vorschlägen an Stelle der Einzelbewertung bevorzugt, da sie weniger aufwendig ist. Andererseits sind die Bodenrichtwerte derzeit nicht ausreichend flächendeckend vorhanden und systematisiert, weshalb ein gewisser Systematisierungs- und Erhebungsaufwand noch zu leisten ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Anders als bei der geltenden Grundsteuer können die Kommunen aufgrund der dynamischen Entwicklung - solange die Preisentwicklung positiv ist - ein sich stetig erhöhendes Aufkommen erwarten. Lässt man die Wertentwicklungen von Grundstücken der letzten Jahre Revue passieren, wird verdeutlicht, wieso die Bodenwertsteuer für Städte und Gemeinden reizvoll ist.

5.3.3. Flächensteuer

Bei der Bodenflächensteuer in Reinform wird die Grundstücksfläche in Quadratmetern als Bemessungsgrundlage herangezogen. Da der Preis pro Quadratmeter steigt wird ein Anreiz zur intensiveren Nutzung von Grundstücken gesetzt. Da pro Flächeneinheit ein bestimmter Steuermessbetrag nominal vorgegeben ist, wird dieser Anreiz im Gegensatz zur Bodenwertsteuer über eine Mengensteuer gegeben. Damit hat die Flächensteuer dasselbe

¹¹⁸ (Apel, Böhme, Meyer, & Preisler-Holl, 2000, S. 242)

Entwertungsproblem (fiscal anti-drag)¹¹⁹ wie die aktuelle Grundsteuer und muss um entgegenwirken zu können regelmäßige Anpassungen der Hebesätze vornehmen.

Der Freistaat Bayern hat um den Jahrtausendwechsel ein erweitertes Konzept der Flächensteuer in die laufende Reformdiskussion eingebracht.¹²⁰ Dabei ging es darum ein Grundsteuermodell zu entwerfen, welches den Verwaltungsaufwand der Steuererhebung radikal minimiert. Dies sollte dadurch möglich gemacht werden, dass allein vorhandene oder leicht messbare Daten in der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden.

Im Prinzip handelt es sich beim bayerischen Modell um eine kombinierte Grundstücks- und Gebäudeflächensteuer. Beide Komponenten der Bemessungsgrundlage werden mit einer Steuermesszahl (von den Ländern vorzugeben) multipliziert. Der bayrische Gesetzesentwurf sieht für Grund und Boden 0,10 Euro pro Quadratmeter und für das Gebäude 0,50 Euro pro Quadratmeter Nutzfläche vor. Alternativ können die Gemeinden auch bestimmen, dass Geschosflächen anstelle der Wohn- bzw. Nutzflächen der Gebäude treten.

Die beiden Steuermesszahlen können im einfachsten Fall mit ihren Bemessungsgrundlagen multipliziert werden. Die Gemeinde kann dann ihren Hebesatz auf die Summe der beiden Produkte anwenden. Für räumlich abgegrenzte Gemeindeteile kann die Gemeinde alternativ abweichende Messzahlen je Quadratmeter festsetzen. Anhand der von Gutachterausschüssen ermittelten Bodenwerte sollen die Abgrenzung und der Umfang dieser Zonen erfolgen, wobei sich die Gemeindegrundstücke aber im Durchschnitt dem vom Land vorgegebenen Messbetrag von 0,10 Euro pro Quadratmeter annähern soll. Dadurch kann bei Bedarf ein Anreiz zur Nutzungsintensivierung bei hochwertigen Grundstücken gesetzt werden.

Das bayrische Modell steht unter dem Vorzeichen der Verwaltungsvereinfachung. Dem relativ geringen administrativen Aufwand bei Feststellung und Fortschreibung der Bemessungsgrundlage steht allerdings der notwendige Wille des Gesetzgebers gegenüber, die Steuermesszahlen regelmäßig anzupassen. Davon wird die langfristige Dauerergiebigkeit der Flächensteuer (sowohl die reine Flächensteuer als auch das bayerische Modell) abhängen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Flächensteuer nach dem bayerischen Modell sich zwar zur Unterstützung eines pauschal-quantitativen Flächensparziels eignet, nicht

¹¹⁹ (Fuest & Thöne, 2004, S. 60)

¹²⁰ (Lehmbrock & Coulmas, 2001, S. 186 ff.)

jedoch zu einer differenzierten Verfolgung weiterer Ziele - wie jenem der Versiegelungsreduzierung.¹²¹

5.3.4. Reine Flächennutzungssteuer

Neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer stehen bei der Flächennutzungssteuer die Nachhaltigkeitsziele einer sparsamen Flächennutzung im Mittelpunkt. Es soll ein Anreiz gegeben werden qualitativ und quantitativ schonend mit Flächen umzugehen.¹²² Dabei werden Steuerklassen gebildet die schemenhaft klassifizierend Flächennutzungen nach ihrer Naturbeeinträchtigung ordnen. um diese Ziele zu erreichen. Die Flächennutzungssteuer verfolgt damit im Gegensatz zur Bodenwertsteuer oder der Flächensteuer kein reines Flächensparziel, sondern regt an innerhalb der ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsfläche flächenschonend zu verdichten. Nach diesen Anforderungen geeignete Steuerklassen werden wie folgt dargestellt:

I	Naturbelassene Fläche
II	Naturschonend genutzte Flächen: Flächen die nachweislich nach anerkannten Verfahren naturschonend bewirtschaftet werden
III	Forstwirtschaftlich genutzte Flächen: Waldfläche, soweit sie bewirtschaftet wird und nicht gesondert als ökologischer Waldbau zertifiziert ist
IV	Sonstige Freiflächen: Alle Freiflächen des Außen- und Innenbereichs, die nicht den Steuerklassen I, II und III zugeordnet werden.
V	Versiegelte Flächen im Außenbereich: privilegierte Vorhaben, wenn sie nicht unter Steuerklasse VII fallen
VI	Versiegelte Flächen des Innenbereichs, die nicht der Steuerklasse VII zuzuordnen sind.
VII	Besonders naturschädlich genutzte Flächen: Im Innen- und Außenbereich möglich. Alle Verkehrsflächen und Hochhäuser von mehr als 5 Stockwerken

Tabelle 3: Steuerklassen der Flächennutzungssteuer¹²³

¹²¹ (Fuest & Thöne, 2004, S. 62)

¹²² (Bizer & Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, 2000, S. 53ff.)

¹²³ (Bizer & Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, 2000, S. 67)

Die Fläche ist die Bemessungsgrundlage der Flächennutzungssteuer, da sie als physische Größe einerseits den Vorteil hat, deutlich einfacher erfasst zu werden als Wertkomponenten und zum anderen, dass sie sich weniger schnell ändert.

Grundsätzlich steht die Flächennutzungssteuer vor demselben „Entwertungsproblem“ wie die Grundsteuer, kann aber mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen werden und somit könnten regelmäßige Anpassungen der Hebesätze zumindest teilweise Abhilfe schaffen.

Laut Bizer & Lang ist die Flächennutzungssteuer in etwa so ergiebig wie die gegenwärtige Grundsteuer, setzt aber gleichzeitig einen Beitrag Entscheidungsträgern zu signalisieren, dass bestimmte Formen der Flächennutzung ökologische Folgen haben, die grundsätzlich unerwünscht sind.

5.3.5. Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer

Hier werden die Komponenten Flächensteuer und Bodenwertsteuer additiv kombiniert. Dieses Hybridmodell ist ausschließlich auf ein quantitativ geprägtes Flächensparziel ausgerichtet, da es als reine Bodenflächensteuer ausgerichtet ist. Durch die Flächenkomponente werden die Steuereinnahmen in Gegenden mit niedrigen Bodenrichtwerten erhöht, woraus sich ein besserer Lenkungseffekt als bei der reinen Bodenwertsteuer ergibt. Folgende Ziele¹²⁴ sollen damit erreicht werden:

- Entfaltung einer stärkeren Lenkungsfunktion bei relativ niedrigen Bodenwerten
- Als Äquivalent für kommunale Leistungen sollen Grundbesitze angemessen besteuert werden
- Steuerlast bei stark verdichteten innerstädtischen Arbeits- und Wohnstandorten soll das aktuelle Niveau nicht übersteigen
- Um die Lenkungswirkung nicht negativ zu beeinflussen ist eine - durch geringere Steueraufkommen verursachte- aufkommensneutrale Ausgestaltung nicht gewünscht

Effektiv werden zwei Steuersätze¹²⁵ zur Umsetzung dieser Ziele vorgeschlagen: 0,5% des Bodenwerts bei Wohngrundstücken sollen mit 50 Cent pro Quadratmeter Grundstücksfläche

¹²⁴ (Apel, Böhme, Meyer, & Preisler-Holl, 2000, S. 248 ff.)

¹²⁵ (Apel, Böhme, Meyer, & Preisler-Holl, 2000, S. 248)

addiert werden. Bei gewerblichen Grundstücken soll ca. ein Euro pro Quadratmeter Grundstücksfläche auf 0,6% des Bodenwerts addiert werden.

Während Stadtrandgrundstücke mit großer Grundstücksfläche und relativ geringem Bodenrichtwert über die Flächenkomponente relativ stark belastet werden, wiegt dieser Effekt bei Stadtkernstücken mit geringer Grundstücksgröße und hohem Bodenrichtwert nicht so schwer. Die beabsichtigte Lenkungswirkung des pauschalen Flächensparanreizes gegenüber der reinen Bodenwertsteuer gelingt also nur bei entgegengesetzten Grundstücksflächen- und Bodenrichtwertverhältnis. Ähnlich große Grundstücke in unterschiedlichen Lagen mit unterschiedlichen Bodenrichtwerten werden durch dieses Modell nicht verstärkt korrigiert.

Verwaltungstechnisch ergibt sich bei der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer kein Unterschied zur reinen Bodenwertsteuer. Die Bemessungsparameter sind dieselben, auch wenn sie verschieden gewichtet werden.¹²⁶

Im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer baut der Nutzen dieses Hybridmodells allerdings durch den Einbau eines Mengensteurelements langfristig ab. Der flächenbezogene Aufkommensanteil sinkt gegenüber dem wertbezogenen Aufkommensanteil - ohne Anpassung der Steuermesszahl - langsam, aber sicher.¹²⁷ Langfristig droht der Boden- und Flächensteuer in Folge dessen zur Bodenwertsteuer zurückgebildet zu werden.

5.3.6. Kombinierte Flächennutzung- und Bodenwertsteuer

Dieses Hybridmodell entstand vor dem Hintergrund eine "reine" Umweltsteuer zu entwickeln und diese um die Wertkomponente zu erweitern.¹²⁸ Aufbauend auf der Flächennutzungssteuer soll der Ansatz der Leistungsfähigkeit stärker eingebunden werden als im Original. Die Flächennutzungsklassen sind hier auf fünf (statt sieben)¹²⁹ reduziert worden und in der Bemessung der Flächennutzungssteuer werden durchgehend Bodenwertelemente berücksichtigt (statt nur zониert).

¹²⁶ (Fuest & Thöne, 2004, S. 68)

¹²⁷ (Fuest & Thöne, 2004, S. 56)

¹²⁸ (Fuest & Thöne, 2004, S. 66 f.)

¹²⁹ Die Flächennutzungsklassen inkl. Der möglichen Gewichtungsfaktoren in Klammer: 1. Naturschutz, naturnahe Bodennutzung einschließlich ökologischer Landwirtschaft (0), 2. Konventionelle Landwirtschaft (0,1), 3. Plangemäß bebaute und genutzte Flächen (1), planwidrig nicht bzw. zu extensiv bebaute Flächen (2), 5. Unerwünschte Versiegelung (3). Siehe (Rodi, 2002, S. 167)

6. Fallbeispiel

Anhand eines bebauten Grundstücks am Stadtrand Wien sollen die beschriebenen Grundsteuerreformmodelle an realen Zahlen veranschaulicht werden.

Das Grundstück liegt im gemischten Baugebiet im 11. Wiener Gemeindebezirk mit einer Grundfläche von 637m². Es handelt sich um ebenes Mittelgrundstück welches trapezförmig ausgestaltet ist. Die Liegenschaft ist von zwei Baukörpern mit einer gesamten Nutzfläche von 508m² bebaut.

Das zur Untersuchung des Fallbeispiels herangezogene Verkehrswertgutachten bezieht sich bei der Berechnung des Bodenwerts auf das Vergleichswertverfahren (siehe 4.3.1 Vergleichswertfahren). Zur Ermittlung des marktkonformen Grundpreises wurde im Bereich des konzessionierten Immobilienmaklerkreises recherchiert. Aufgrund zeitlich und räumlich vergleichbarer Werte wurde ein Quadratmeterpreis von 350 Euro angenommen. Bei einem Abschlag von 20 Prozent ergibt das einen Bodenwert von 178.360,- Euro.

Laut Grundsteuerbescheid vom 1. April 2010 beträgt der errechnete Einheitswert 48.100 Euro.

BEGRÜNDUNG

Gemäß § 1 des Grundsteuergesetzes 1955, BGBl. Nr. 149/1955, in der geltenden Fassung, unterliegt der Steuergegenstand der Grundsteuer.

Der Grundsteuerjahresbetrag ist nach einem Hundertsatz (Hebesatz) des Steuermessbetrages zu berechnen. Der Hebesatz für Wien beträgt derzeit 500 v. H. des Steuermessbetrages. Die Anwendung des Hebesatzes auf den vom Finanzamt festgesetzten Steuermessbetrag ergibt den im Spruch vorgeschriebenen Jahresbetrag.

Einheitswert	Steuermessbetrag	Hebesatz	Grundsteuer
48.100,00	90,72	500 v.H.	453,60

alle Beträge in EUR

Abbildung 9: Grundsteuerbescheid

Der Grundsteuerbetrag wurde analog zu Tabelle 2 mit EUR 453,60,- berechnet:

für die ersten 3.650 Euro des Einheitswertes mit	1,0‰ = 3,65
für die folgenden vollen 3.650 Euro mit	1,5‰ = 5,475
und für die restlichen 40.800 Euro des Einheitswertes mit	2,0‰ = 81,6

ergibt in Summe 90,72 Euro Steuermessbetrag. Bei einem Hebesatz von 500 Prozent ergibt das eine Grundsteuer von 453,60 Euro.

6.1. Reine Bodenwertsteuer

Bei diesem Reformmodell aus Deutschland basiert die Bemessungsgrundlage ausschließlich auf Bodenrichtwerten.

Bemessungsformel¹³⁰:

$$\text{Grundsteuerbetrag} = \text{Bodenrichtwert} \times \text{Grundstücksfläche} \times 80 \text{ Prozent} \times \\ \text{Steuermesszahl (0,001)} \times \text{Hebesatz (\%)}$$

$$350 \times 637 \times 0,8 \times 0,001 \times 5 = 891,8$$

Durch die Einführung der Bodenwertsteuer würde das Halten von ungenutzten oder untergenutzten Bauland verteuert werden, da die Steuer eine Aktivierung gering bebauter Grundstücke anstrebt. Dadurch können die im Bodenpreis antizipierten Nutzungserwartungen früher realisiert werden und die bereits geleistete infrastrukturelle Vorleistung der Kommunen besser genutzt werden¹³¹.

Die deutschen Bodenrichtwerte werden als typisierte, durchschnittliche Lagewerte für Grundstücke eines Gebiets definiert, für die grundsätzlich die gleichen Wert- und Nutzungsverhältnisse gelten. Der Wert wird so ermittelt, wie er sich bei unbebautem Boden ergeben würde. Zu steuerlichen Zwecken müssen folgende Kriterien erfüllt werden¹³²:

- Aussagekraft
Die Bodenrichtwerte in Deutschland müssen parzellenweise zugeordnet sein, damit eindeutig zu ermitteln ist, welcher Bodenrichtwert zu welchem Grundstück gehört.

¹³⁰(Lehmbrock & Coulmas, 2001, S. 33)

¹³¹(Deutscher Verband für Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebau, 1999)

¹³²(Bizer & Joeris, Zur Eignung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, 1998, S. 132 ff.)

- Genauigkeit
Ein lagetypischer Durchschnitt muss innerhalb der Bodenrichtwertzonen gebildet werden. Innerhalb einer Zone sollen die Grundstücke die gleiche Lage- und Nutzungsmöglichkeit aufweisen.
- Flächendeckende Ermittlung
Alle Grundstücke die der Grundsteuer B unterliegen müssen Bodenrichtwerte aufweisen.
- Zuverlässigkeit
Da die Grundlagen zur Ermittlung der einzelnen Bodenrichtwerte für den Fall gerichtlicher Überprüfung nachvollzogen werden sollen, müssen die Richtwerte nachvollziehbar und vergleichbar ermittelt sein.

Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen der aktuellen Form der Grundsteuer und diesem Reformmodell besteht in der Änderung der Bemessungsgrundlage. Die aktuellen Bodenwerte sollen die derzeitige Bemessungsgrundlage der seit langem nicht mehr aktuellen Einheitsbewertung ersetzen. Daher sind lediglich eine begrenzte Änderung des Grundsteuergesetzes sowie Folgeänderungen des Bewertungsgesetzes erforderlich.¹³³

6.2. reine Flächensteuer bzw. kombinierte Bodenflächen- und Gebäudeflächensteuer (bayerisches Reformmodell)

Bei der Bemessung der Grundsteuer nach Grundstücks- und Gebäudeflächen wird die Grundsteuer in einem einfachen Verfahren und auf einer vom Wert des Grundbesitzes unabhängigen Bemessungsgrundlage erhoben. Die Bemessung erfolgt nach der Bodenfläche und der Wohn- oder Nutzfläche. Um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten, werden vorhandene oder leicht zu erfassende Daten herangezogen.

¹³³(Lehmbrock & Coulmas, 2001, S. 35)

Bemessungsformel¹³⁴:

$$\begin{aligned} & \text{Grundsteuerbetrag} \\ = & [\text{Steuermesszahl für Grundstücke (0,1 EUR pro m}^2\text{)} \times \text{Grundstücksfläche (m}^2\text{)} \\ & + \text{Steuermesszahl für Gebäude (0,5 EUR pro m}^2\text{)} \times \text{Gebäudefläche (m}^2\text{)}] \times \text{Hebesatz (\%)} \\ & [0,1 \times 637 + 0,5 \times 508] \times 5 = 1588,5 \end{aligned}$$

In diesem Modell ist es nicht beabsichtigt, das Hebesatzrecht der Gemeinden aufzugeben. Da die Bemessung wertfrei ist, bestimmt der Hebesatz die Grundsteuerhöhe in größerem Maße als bisher.

Tendenziell geht der Anteil der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen seit langem zurück. Der bayerische Gesetzesentwurf verzichtet daher zur Gänze auf die Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke. Dies soll auch für Wirtschaftsgebäude und die davon nicht leicht zu trennenden Wohngebäude gelten.

6.3. kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer

Bemessungsformel¹³⁵:

$$\begin{aligned} & \text{Grundsteuerbetrag} \\ = & [\text{Bodenrichtwert (EUR pro m}^2\text{)} \times 80\% \times \text{Grundstücksfläche} \times \text{Steuermesszahl (0,0005)} \\ & + \text{Grundstücksfläche (m}^2\text{)} \times \text{Flächenfaktor (0,075)}] \times \text{Hebesatz (\%)} \\ & [350 \times 0,8 \times 637 \times 0,0005 + 637 \times 0,075] \times 5 = 684,78 \end{aligned}$$

Die Bemessungsgrößen sind in diesem Modell die gleichen wie bei jenem der reinen Bodenwertsteuer. Kein Unterschied besteht ebenso bei den möglichen Formen der Steuerfestsetzung und im Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung.

Mit dem kombinierten Bodenwert- und Flächensteuermodell wird hingegen bewusst das Ziel verbunden, das bei der reinen Bodenwertsteuer erwartete Gefälle der Abgaben vom Zentrum zum Stadtrand, durch die zusätzlich enthaltene Flächenkomponente abzuschwächen. Kleine

¹³⁴(Lehmbrock & Coulmas, 2001, S. 30)

¹³⁵(Lehmbrock & Coulmas, 2001, S. 36)

Grundstücke mit hohem Bodenwert sollen niedriger besteuert werden als bei einer ausschließlichen Bemessung über den Bodenwert, große Grundstücke mit niedrigem Bodenwert dagegen entsprechend höher.

Das Modell kann über die Festlegung des Verhältnisses der Bodenwert- zur Bodenflächen-Komponente variiert werden. Mit dem Ziel der Vergleichbarkeit wurden die Steuermesszahl und der Flächenfaktor gebildet. Die Steuermesszahl wurde im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer halbiert. Die Hälfte des Steuermessbetrags wird also mit der Grundstücksfläche und konstanten Flächenfaktor gebildet. Dazu werden 80% des Bodenwerts mit einer Steuermesszahl von 0,0005 multipliziert und zur Flächenkomponente addiert. Diese ergibt sich aus der Multiplikation der Grundstücksfläche mit einem konstanten Faktor (0,075 EUR/m²).

6.4. kombinierte Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer

Nicht additiv (wie bei der Bodenwert-Flächensteuer), sondern multiplikativ erfolgt die Kombination, nach folgender Berechnungsformel¹³⁶:

$$\begin{aligned} & \textit{Grundsteuerbetrag} \\ = & \textit{Bodenrichtwert pro m}^2 \times \textit{Fläche} \times \textit{Multiplikator der jeweiligen Flächennutzungs-kategorie}^{137} \times \\ & \textit{Steuermesszahl} \times \textit{Hebesatz} \end{aligned}$$

$$350 \times 637 \times 1 \times 0,001 \times 5 = 1114,75$$

Dieses von Rodi vorgeschlagene Modell der multiplikativen Verknüpfung von Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer ist im Gegensatz zu den anderen vorgestellten Reformvorschlägen bislang noch nicht Gegenstand vertiefender Untersuchungen gewesen.

Dieses exemplarisch gewählte Fallbeispiel - basierend auf dem Vergleichsverfahren - soll das Grundsteueraufkommen der verschiedenen beschriebenen Grundsteuerreformmodelle darstellen. Das höchste Steueraufkommen ist bei der reinen Flächensteuer zu erkennen, das geringste bei der kombinierten Bodenwert- und

¹³⁶ (Rodi, 2002, S. 168)

¹³⁷ (Rodi, 2002, S. 167)

Flächensteuer. Die weiteren Aspekte sowie Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle werden abschließend im Kapitel 7 beleuchtet. Wesentlich ist jedenfalls, dass alle Ergebnisse über jenen des aktuellen Grundsteuerbetrages liegen.

Einerseits führt dies zu einem erhöhten Steueraufkommen, andererseits wird die Investitionsentscheidung des Grundstückbesitzes -käufers dahingehend beeinflusst, dass in jedem einzelnen Reformmodell Anreize geschaffen werden, flächensparender zu bauen.

7. Schlussbemerkungen

Aus vielfältigen Gründen wird das aktuelle Grundsteuersystem seit Jahrzehnten kritisiert, doch befinden wir uns immer noch in der Phase des Abhandelns von theoretischen Alternativen einer Neugestaltung.

Eine deutliche Reduzierung der Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist mit tiefgreifenden ökonomischen Konsequenzen verbunden. Um diese Folgen zumindest teilweise abzufedern, sollte eine Neuausweisung dort stattfinden, wo sie einen entsprechend hohen ökonomischen Nutzen hat. Dies kann vor allem durch marktkonforme ökonomische Steuerungsinstrumente erreicht werden.

Im Unterschied zu ordnungsrechtlichen Instrumenten, wie Auflagen oder Ge- und Verboten, wird ein vorgegebenes Umweltziel bzw. ein bestimmter Umweltstandard mit ökonomischen Instrumenten nicht über den Ausschluss umweltschädlicher Handlungen, sondern über die relative Verteuerung dieser gegenüber umweltfreundlichen Handlungen erreicht. Bei Abgabelösungen wird diese Verteuerung über die Preiskomponente bewerkstelligt, im Fall von Zertifikaten wird sie über eine Verknappung der Menge erzeugt.

Unabhängig von einer notwendigen lenkungsstarken, fiskalisch und ökologisch nachhaltigen Grundsteuer wäre eine Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten eine mögliche Ergänzung zur wirksamen Eindämmung des Flächenverbrauchs. Dieses System gewährleistet eine gewisse Flexibilität, die bewirkt, dass sich die insgesamt ausweisbare Fläche innerhalb der durch Landesplanung und Raumordnung gesetzten Grenzen in effizienter Weise verteilt.

Die Zielsetzung einer drastischen Reduzierung des Flächenverbrauchs scheint ohne Rückgriff auf ökonomische Instrumente kaum realisierbar. Zu den in der Arbeit beschriebenen Instrumenten sind natürlich auch weitere andere Maßnahmen denkbar um zusätzliche Impulse in die richtige Richtung zu geben. Es scheint sinnvoll Fördermaßnahmen (z.B. Wohnbauförderung,...) und bestehende Subventionen auf ihre Flächenwirksamkeit zu überprüfen und falls notwendig zu adaptieren. Maßnahmen zur Steigerung der Wohnqualität in den Städten sind ebenso geeignet den Zustrom in das Umland zu reduzieren und so einer weiteren Zersiedelung entgegen zu wirken. Diese Maßnahmen können jedoch aufgrund ihres eingeschränkten Wirkungspotenzials maximal eine Ergänzung zur Anwendung von ökonomischen Instrumenten sein.

Im Rahmen des Konsolidierungspakets der österreichischen Bundesregierung 2012 wurde das Thema auch in der breiten Öffentlichkeit nun wieder - zumindest ansatzweise - aufgeworfen.

Möglicherweise kann mit diesem Impuls der Materie in naher Zukunft neue Dynamik verliehen werden.

Da der in Kapitel 1 beschriebene ungebremste Flächenverbrauch nicht mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit vereinbar ist und ebenso ökologische Funktionsverluste mit sich bringt, ist seit geraumer Zeit klar, dass Handlungsbedarf besteht. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauch soll wie oben erwähnt laut Bundesregierung von derzeit ca. 15-25 ha täglich auf ein Zehntel reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es wesentlich zu beachten, dass Flächennutzungsentscheidungen stark von ökonomischen Interessen geprägt sind. Hohe Abgabensätze sind die Folge von deutlichen Senkungen des Flächenverbrauchs. Zum einen wäre dies dem Steuerzahler und Wähler schwer verständlich zu machen, zum anderen führen hohe Abgabensätze automatisch zu einem hohen Aufkommen, speziell wenn die Bemessungsgrundlage entsprechend breit ist. Um diesen Effekt entgegenzuwirken, wäre es überlegenswert, die Abgabenbelastung an anderen Ecken zu reduzieren. Ein Eingriff ins bestehende Steuersystem birgt aber immer – wie aktuell am österreichischen Konsolidierungspaket zu erkennen – ein gehöriges Konfliktpotenzial. Vor allem die Verteilungswirkungen zwischen den verschiedenen Körperschaften stellen eine große Herausforderung dar.

Die beschriebenen Grundsteuerreformmodelle sind aus folgenden Gründen nur teilweise ein geeigneter Lösungsansatz:

Die Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer basiert auf der Überlegung eine erhöhte Steuergerechtigkeit zu erreichen. Das Halten von unbebautem Bauland würde sich verteuern, es gäbe Anreize zur Nachverdichtung bzw. zum flächensparenden Bauen. Problematisch ist allerdings der zu schwache Lenkungseffekt aufgrund der niedrigen Bodenpreise in den Randzonen der Ballungsräume – genau dort also, wo er am dringendsten notwendig wäre. Des Weiteren sehe bei dem Grundsteuerreformmodell der Bodenwertsteuer eine Schwierigkeit darin, dass die Gemeinden versucht sein könnten, Bodenwertsteigerungen über die zusätzliche Ausweisung von Baufläche zu generieren. Über

die Bodenwertsteuer würde diese dann abgeschöpft werden. Die entspricht nicht der Idee einer bedarfsorientierten Flächenausweisung.

Die kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer ist alleinstehend ebenso kein geeignetes Instrument um die Flächenverbrauch zu reduzieren. Wie in Kapitel 5 beschrieben ist bei der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer die Bodenfläche zur Bemessungsgrundlage als zusätzlicher Bestandteil hinzuzurechnen. Im Vergleich zur Bodenwertsteuer soll sich somit ein stärkerer Lenkungseffekt hinsichtlich Nachverdichtung und flächensparendes Bauen ergeben. Problematisch ist allerdings das im Vergleich zur aktuellen Version der Grundsteuer weit überhöhte Aufkommen. Würden die Steuersätze auf Aufkommensneutralität abzielen wäre wiederum der Lenkungseffekt bei der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer marginal.

Die Flächennutzungssteuer knüpft direkt an die Flächen und ihre jeweilige Nutzung an. Auf Wertkategorien als Bemessungsgrundlage wird komplett verzichtet. Dabei dienen die beschriebenen sieben Steuerklassen in Tabelle 3 dazu die verschiedenen Arten der Flächennutzung nach ihrer Naturbeeinträchtigung zu ordnen und mit aufsteigenden Steuersätzen zu belegen. Wie in Kapitel 5 zu sehen ist, wäre zwar der Lenkungseffekt tendenziell differenzierter und stärker als bei der reinen Bodenwert- bzw. kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer, allerdings können aufgrund der geringen Steuersätze spürbare Effekte auf die Flächennutzung nicht erwartet werden. Des Weiteren sehe ich wie bei den anderen Grundsteuerreformmodellen auch hier ein Anreizproblem der Gemeinden. Denn eben jene Gemeinden mit umweltfreundlicher Flächennutzung müssen sich mit geringerem Steueraufkommen begnügen.

In Anbetracht dessen und nach dem Studium verschiedenster Literatur lässt sich zusammenfassend aus meiner Sicht sagen, dass eine radikale Reduzierung des Flächenverbrauchs auf ökonomisch effiziente Weise nur durch eine Grundsteuerreform in Kombination mit einem System handelbarer Flächenzertifikate realisierbar ist.

Wie in Kapitel 3 beschrieben liegt der Grundgedanke des Mengenansatzes darin, die maximal ausweisbare Fläche auf Landesebene festzulegen und den Gemeinden dann in Form handelbarer Flächennutzungszertifikate entweder kostenlos zuzuteilen oder zu versteigern. Sofern eine Kommune zusätzliche Zertifikate braucht, kann sie diese an einer vom Land einzurichtenden Börse erwerben, im Gegensatz kann sie nicht benötigte Zertifikate an andere Kommunen veräußert werden. So könnte eine optimale Allokation der Flächenausweisungen durch einen zwischen den Gemeinden induzierten Handel

aussehen. Ökonomisch betrachtet bedeutet das, dass der Nutzen aus der Ausweisung innerhalb der durch die Raumplanung gesetzten Grenzen maximiert wird. Gleichzeitig bedingt die Verknappung einen Innovationsprozess mit dem Ziel flächenschonendere Nutzungszuweisungen zu erreichen.

Ein Einwand der auch bei Emissionszertifikaten oft genannt wird, besteht in der Befürchtung Marktteilnehmer könnten die handelbaren Nutzungsrechte zu Spekulationszwecken horten. Um dem entgegenzuwirken könnte man andenken, dass Ausweisungsrechte innerhalb einer gewissen Frist wahrgenommen werden müssen, andernfalls würden sie verfallen. Die Gültigkeitsdauer könnte beispielsweise von der jährlichen Neuausgabe abweichen um zusätzliche Flexibilität hinsichtlich der zeitlichen Verteilung ins System zu bringen.

Die zweite große Herausforderung bei Mengenzertifikaten liegt bei der Eingrenzung der räumlichen Einheiten. Bundesländer scheinen zu groß und heterogen um sich als einheitlicher Markt etablieren zu können. Bei einer treffgenauen Abgrenzung regionaler Teilmärkte unterhalb der Landesebene wäre es möglich eine räumliche Steuerung der Flächenausweisungen zu realisieren. Eine gewisse Mindestanzahl an miteinander um Ausweisungsrechte konkurrierender Gemeinden ist allerdings erforderlich um einen funktionsfähigen Markt zu gewährleisten. Eine denkbare Aufteilung wäre ein Teilmarkt für Siedlungs- und Verkehrsflächen und für ländliche Räume andererseits.

Darauf aufbauend soll auf eine weitere mögliche Differenzierung bei Mengenzertifikaten hingewiesen werden: Es wäre naheliegend Ausweisungsrechte nutzungsspezifisch zu differenzieren. Damit könnte verhindert werden, dass für vereinzelte Nutzungsarten, welche nur eine vergleichsweise geringe Zahlungsbereitschaft verbuchen, in unzulässig starkem Maße verdrängt werden. Erforderlich wäre eine Differenzierung in die drei Kategorien Verkehrsflächen, Industrie- und Gewerbeflächen und Wohnbauflächen.¹³⁸ Es bietet sich an einen vierten Markt für die restlichen Ausweisungsrechte den Marktmechanismus zu überlassen – für universell nutzbare Ausweisungsrechte. Diese Aufteilung hätte den Vorteil, dass der Anteil der einzelnen Nutzungsarten nicht unter das notwendige Limit fallen kann, welches die Ausgabe spezifischer Nutzungsrechte determiniert und trotzdem gleichzeitig die Verteilung der Ausweisungsrechte auf die einzelnen Nutzungsarten dem Marktmechanismus überlassen bleibt.

¹³⁸(Einig, Handelbare Lizenzen als marktwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung der baulichen Bodeninsanspruchnahme, 1999)

Kurzfassung

In Österreich zeichnet sich – wie in den meisten anderen Industrieländern auch – ein zunehmender Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrstätigkeit ab. Laut österreichischem Umweltkontrollbericht (Umweltbundesamt) wird der tägliche Flächenneuverbrauch in Österreich auf 15ha bis 25ha geschätzt. Bei einer maximalen Besiedelbarkeit von rund 40% der österreichischen Landesfläche ergibt sich die Notwendigkeit eines flächenschonenderen Umgangs mit der Ressource Boden. Im Rahmen der Arbeit soll dargestellt werden, welchen Beitrag ökonomische Instrumente (z.B. handelbare Flächenzertifikate, Lenkungsabgaben) zu einer haushälterischen Bodennutzung in Wohngebieten leisten können. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Siedlungsflächenausdehnung soll untersucht werden inwieweit Wirtschaftssubjekte aufgrund von Bodenpreisänderungen ihre Inanspruchnahme von Baufläche anpassen.

Im Unterschied zu ordnungsrechtlichen Instrumenten, wie Auflagen oder Ge- und Verboten, wird ein vorgegebenes Umweltziel bzw. ein bestimmter Umweltstandard mit ökonomischen Instrumenten nicht über den Ausschluss umweltschädlicher Handlungen, sondern über die relative Verteuerung dieser gegenüber umweltfreundlichen Handlungen erreicht. Bei Abgabenlösungen wird diese Verteuerung über die Preiskomponente bewerkstelligt, im Fall von Zertifikaten wird sie über eine Verknappung der Menge erzeugt.

Im Rahmen dieser Arbeit soll eine Gegenüberstellung verschiedener Instrumente, Vor- und Nachteile aufzeigen und Orientierungswissen schaffen um politische Entscheidungsfindungen zu erleichtern.

Literaturverzeichnis

Bücher

- Apel, D., Böhme, C., Meyer, U., & Preisler-Holl, L. (2000). *Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bizer, K., & Lang, J. (2000). *Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen*. Berlin: Umweltbundesamt.
- Daniels, T. (2008). *The Lancaster County TDR Practitioner's Handbook*. Lancaster, Pennsylvania.
- Dieterich, H., & Dransfeld, E. (1998). *Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer*.
- Dorazil, W., & Wittmann, R. (1975). *Das Grundsteuerrecht in Österreich*.
- Fuest, C., & Thöne, M. (2004). *Gemeindefinanzreform*.
- Kranewitter, H. (2010). *Liegenschaftsbewertung*.
- Langer, R. (1978). *Handkommentar zum Bewertungsgesetz*.
- Lehmbrock, M., & Coulmas, D. (2001). *Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung*. Berlin: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik.
- Lloyd, W. F. (1833). *Two Lectures on the Checks of Population*. Oxford.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co. Ltd.
- Pruetz, R. (2003). *Beyond Takings and Givings. Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. California: Arje Press.
- Reithofer, M. (2010). *Einführung in die Immobilienbewertung*.
- Scheider, H., & Vieregge, R. (1969). *Die Grundsteuer in der Finanzreform - eine Studie zur wirtschafts- und finanzpolitischen Problematik der Grundsteuer*.

Bericht

- Bizer, K., & Mackscheidt, K. (2005). *Die Rolle der Politikberatung bei der Grundsteuerreform*.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. (2011). *Grund genug? Flächenmanagement in Österreich*. Wien.
- Bundesregierung, Ö. (2002). *Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung*. Wien.
- Conservancy, C. L. (2009). *Transfer of Development Rights Program - Conserving Kittitas County Farmlands and Working Forests*.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, R. u. (1999). *Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen*. Bonn.
- DI Wolfgang Lexer, U. G. (2011). *Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung*. Wien.

Dietrich, H., & Josten, R. (1996/97). *Schaffung von Datengrundlagen für eine Reform der Grundsteuer*. Dortmund.

Doubek, C., & Hiebl, U. (2001). Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden. *Österreichische Raumordnungskonferenz Nr. 158*.

Doubek, C., & Zanetti, G. (1999). Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. *Österreichische Raumordnungskonferenz: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 143*.

EP. (2002). Europäisches Parlament: Sechstes Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. *Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002*.

EUREK. (1999). *Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Luxemburg: Europäische Kommission.

Fissenden, J., & Michener, S. (2010). *A study of transfer of development rights in Thurston County, Washington*.

Lang, J. (1993). *Entwurf eines Steuergesetzbuches* (Bd. Heft 49). Schriftenreihe beim BMF.

Lexer, W. (2004). *Zerschnitten, versiegelt, verbaut? Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung*.

Mikkelsen, E. (2003). *Tradable Rights Schemes for Allocation of Resources between User-Groups? Fisheries, Aquaculture and Tourism in the Norwegian Coastal Zone*. Stockholm.

MNCPPC. (1980). *Functional Master Plan for the Preservation of Agriculture and Rural Open Space in Montgomery County*. Maryland: The Maryland-National Capital Park and Planning Commission.

Ö. (. (2001). Österreichisches Raumentwicklungskonzept. *ÖROK Schriftenreihe 163*.

Robinson, J., & Ryan, S. (2004). *A Review of Economic Instruments for Environmental Management in Queensland*. University of Queensland.

Sokolow, A., & Zurbrugg, A. (2003). *A National View of Agricultural Easement Programs*. Washington D.C.: American Farmland Trust.

Umweltbundesamt, G. (2004). *Umweltsituation in Österreich: Siebenter Umweltkontrollbericht des Bundesministers an den Nationalrat*.

Van Dieren, W. (1995). *Mit der Natur rechnen: der neue Club-of-Rome-Bericht*. Basel.

Gesetzestext

Bankwesengesetz. § 103 Abs 10.

Liegenschaftsbewertungsgesetz. § 2 Abs 2.

Liegenschaftsbewertungsgesetz. § 2 Abs 3 LBG.

Liegenschaftsbewertungsgesetz. § 3 Abs 1.

ÖNORM. B 1802, Punkt 1.

ÖNORM. B 1802, Punkt 2.4.

ÖNORM. B 1802, Punkt 4.4.

ÖNORM. B 1802, Punkt 5.2.5.

ÖNORM. B 1802, Punkt 6.

Artikel in Zeitschriften

Bizer, K., & Ewringmann, D. (1999). Abgaben in der Flächennutzung. *Steuerung der Flächennutzung*, S. 511-519.

Bizer, K., & Joeris, D. (1998). Zur Eignung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer. *Grundstücksmarkt und Grundstückswert*, S. 132 ff.

Boast, R. (1984). Transferable Development Rights. *New Zealand Law Journal*, S. 339-342.

Brands, C., Gradtke-Hanzsch, M., & Olschewski, M. (2001). 140 Jahre Grundsteuerreform. *Vermessung Brandenburg*, S. 51-55.

Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, S. 1-44.

Dales, J. (1968). Land, Water, and Ownership. *Canadian Journal of Economics*, S. 791-804.

David, C.-H. (1990). Übertragung von Entwicklungsrechten in den USA - Ein konzeptioneller Ansatz für die Fortentwicklung des deutschen Bodenrechts? *Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht*, S. 218-222.

Dieterich, H., & Dieterich-Buchwald, B. (1983). Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer. *Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht*, 115ff.

Doubek, C. (2001). Die Zersiedelung und ihre direkten Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur. *Umweltbundesamt: Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. Bd. 30*, S. 48-52.

Drosdzol, W.-D. (1997). Baulandsteuer und Bodenwertsteuer - Neue Perspektiven für die Grundsteuer? *Deutsche Steuerzeitschrift*, S. 205-207.

Einig, K. (2000). Mengensteuerung des Baulandangebotes durch marktanalogue Instrumente. *Regionale Koordination der Baulandausweisung*, S. 535-554.

Frey, R. (1993). Strategien und Instrumente. *Mit Ökonomie zur Ökologie. Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht*, S. 67-110.

Gerhard Banko, K. A. (2004). Status und Trends des quantitativen Bodenverbrauchs in Österreich. *Wissenschaft und Umwelt Interdisziplinär*, S. 43-52.

Gmünder, M. (2004). Mit weniger Planung zu mehr Raum? In C. Schaltegger, & S. Schaltegger (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (S. 557ff).

Johnston, R., & Madison, M. (1997). From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights. *Journal of the American Planning Association*, 3(3), S. 365-379.

Machemer, P., & Kaplowitz, M. (2002). A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes. *Journal of Environmental Planning and Management* 45(6), S. 773-795.

Micelli, E. (2002). Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy. *Urban Studies*, 39(1), S. 141-154.

Montgomery, D. (1972). Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Program. *Journal of Economic Theory*, 5, S. 395-418.

Pizor, P. (1986). Making TDR Work. *Journal of the American Planning Association* 52(2), S. 203-211.

Renard, V. (1999). Application of Tradable Permits to Land-Use Management. *OECD: Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, S. 53-73.

Rodi, M. (2002). Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik. *Zeitschrift für Umweltrecht*, S. 164-169.

Süess, A., & Gmünder, M. (2005). Weniger Zersiedelung durch handelbare Flächennutzungszertifikate? *DISP* 160, S. 58-66.

Tanja Tötzer, W. L. (12 2009). Flächennutzung in Österreich. *Wissenschaft & Umwelt*, S. 9.

UBA, B. (2004). Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Berlin. Umweltbundesamt Deutschland.

Weber, H. (2001). Entwicklungspfade europäischer Rechtstraditionen. (D. Holtmann, & P. Riemer, Hrsg.) *Europa: Einheit und Vielfalt. Eine interdisziplinäre Betrachtung.*, S. 237-259.

Konferenzprotokoll

Wagner, R., & Daniels, T. (1997). Agriculture and Land Use: Understanding the Purchase and Transfer of Development Rights. *Conference Summary Report*. Wisconsin.

Internet

American Farmland Trust. (2001). *Purchase of Development Rights and Transfer of Development Rights*. Von www.farmlandinfo.org abgerufen

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen. (2011). *Digitale Katastermappe*.

United States Census Bureau. (2011).

Wirtschaftskammer Österreich. (19. September 2011). www.wko.at.

www.gewinn.at. (2011). Von <http://www.gewinn.com/immobilien/preisuebersichten/oesterreich-immobilienpreisuebersicht-2011/>. abgerufen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grundstücksdatenbank.....	4
Abbildung 2: Dauersiedlungsraum nach Bundesländern	5
Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung im städtischen Umfeld zwischen 1991 - 2001 an den Beispielen Graz, Linz und Innsbruck.....	6
Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1991 und 2001 nach Bezirken.....	6
Abbildung 5: Grundstückspreisübersicht Bundesländer	7
Abbildung 6: Jährliche Flächeninanspruchnahme 2003-2010	9
Abbildung 7: TDR-Kreislauf.....	17
Abbildung 8: Verhältnis Einheitswerten zu Verkehrswerten	38
Abbildung 9: Grundsteuerbescheid.....	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vor- und Nachteile von TDR-Programmen	23
Tabelle 2: Steuermesszahl.....	35
Tabelle 3: Steuerklassen der Flächennutzungssteuer	46