

Chaloupek, Günther

Article

Das städtische Bodenproblem und die Möglichkeiten der Bodenpolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Chaloupek, Günther (1975) : Das städtische Bodenproblem und die Möglichkeiten der Bodenpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 1, Iss. 1, pp. 59-75

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331962>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das städtische Bodenproblem und die Möglichkeiten der Bodenpolitik*

Günther Chaloupek

Einleitung und Problemstellung — Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bodenproblems — Datensituation in Österreich — Grundrente, Bodenpreise und Privateigentum an Grund und Boden — Die Besonderheiten des Bodenmarktes und die Rolle der Spekulation — Bodenpolitische Konzepte: Steuerpolitik — Die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems und das neue Bodenrecht in Österreich — Zusammenfassung.

I. Einleitung und Problemstellung

Das Bodenproblem ist für die Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne vor allem in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

1. Im Rahmen von kommunaler Planung und Bautätigkeit muß der Boden und seine Zweckwidmung prinzipiell den Dispositionen der öffentlichen Hand — in diesem Fall vor allem der Gemeinden — unterworfen sein. Dies ist notwendig, weil eine rationelle Bauführung nur für größere Flächeneinheiten möglich ist und Nutzungen für verschiedene Zwecke in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen müssen (Infrastruktur von Wohngebieten, Bedarf an Grünflächen, Gemeinschaftseinrichtungen usw.). Solche Dispositionsmöglichkeiten sind im Rahmen des Bau- und Planungsrechtes geregelt und Voraussetzung für jede kommunale und regionale

* Diese Arbeit wurde vom Dr. Adolf Schärf-Fonds der Zentralsparkasse der Gemeinde Wien gefördert.

Planung, die die Lebensbedingungen für die städtische Bevölkerung wesentlich bestimmt.

2. Der Boden ist »Quelle« von Einkommen für seine Eigentümer, das diese nicht aufgrund einer Leistung im Produktionsprozeß, sondern aufgrund eines Besitztitels beziehen. Dieses als Grundrente bezeichnete Einkommen ist ein Teil des Volkseinkommens. Wenn die Grundrenteneinkommen beziehungsweise die Bodenpreise steigen (fallen), vermindern (erhöhen) sich die Einkommen anderer Schichten entsprechend. Unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung hat sich vor allem die ältere wirtschaftswissenschaftliche Literatur ausführlich mit dem Bodenproblem beschäftigt.¹

Zwischen kommunaler Planung und Grundrente beziehungsweise Bodenpreisen besteht ein enger Zusammenhang. Die Qualität der Planung ist abhängig von ihren Möglichkeiten, über Boden zu disponieren.² Diese Möglichkeiten werden wiederum von den Bodenpreisen einerseits und von den bodenrechtlichen und planungsrechtlichen Vorschriften andererseits bestimmt. Eine rationelle und an sozialen Erfordernissen orientierte Planung neuer Wohngebiete wird durch steigende Bodenpreise ebenso erschwert oder unmöglich gemacht wie eine großzügige Sanierung abgewohnter Altbauten. Die Wohnbautätigkeit wird behindert, eine entsprechende infrastrukturelle Ausstattung der Wohnungsumgebung kann nicht hergestellt werden. Der Abbau des quantitativen wie des qualitativen Wohnungsmangels geht langsamer vonstatten. Dazu kommen noch die aus steigenden Bodenpreisen und steigenden Mieten beziehungsweise Wohnungsablösen resultierenden Belastungen des Einkommens derjenigen Bevölkerungsgruppen, die Wohnungen neu erwerben.

Die vorliegende Untersuchung setzt bei der Einkommensverteilung als zentralem Angelpunkt des Bodenproblems an, die im folgenden Abschnitt als Maßstab seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung im Rahmen der Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg dient. In den weiteren Abschnitten sollen die Besonderheiten des Bodenmarktes und Maßnahmen zur Kontrolle der Bodenpreise diskutiert werden.

II. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bodenproblems

Obwohl die Verteilung des Volkseinkommens auf Lohn, Profit und Grundrente eine der klassischen Fragestellungen der politischen Ökonomie ist, ist die Datenlage vor allem im Hinblick auf die letztere Einkommensart sehr dürftig.³ Eine grobe Rekonstruktion der langfristigen Trends erscheint dennoch möglich.

In den USA entfielen im Durchschnitt der Jahre 1899 bis 1908 noch 32 Prozent aller Einkünfte aus Vermögensbesitz, die selbst 22 Prozent des Volkseinkommens ausmachten, auf die Grundrente. Im Durchschnitt der Jahre 1954 bis 1960 waren es nur noch 17 Prozent bei einem Anteil des gesamten Besitzeinkommens am Volkseinkommen von 19 Prozent.⁴

Kuznets' Vermutung, daß dieses Bild durchaus auch für andere Staaten repräsentativ sein könnte⁵, scheint auf Österreich zuzutreffen. Allerdings

war bei uns der Rückgang des Anteils der Grundrenteneinkommen nicht das Ergebnis einer langfristig kontinuierlichen Entwicklung, sondern der im Gefolge der beiden Weltkriege vollzogenen tiefgreifenden sozialen Umwälzungen.

Die deutliche Abnahme des Anteils der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung von 1913 bis 1924 ist zweifellos im hohen Maße auf die Vernichtung der Rentier-Einkommen zurückzuführen.⁶ Die Grundrenteneinkommen in Form von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wurden jedoch durch die Mietengesetzgebung nach dem Ersten Weltkrieg nicht vollständig beseitigt, sondern nur reduziert. Erst die Inflation nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenwirken mit der Mietengesetzgebung ließ diese Einkommen so weit zusammenschrumpfen, daß sie im Rahmen der Volkseinkommensrechnung zu einer praktisch vernachlässigbaren Größe wurden.⁷ Die Besitzeinkommen⁸ allein erreichten laut Volkseinkommensrechnung 1954 einen Wert von 249 Millionen Schilling und machten damit weniger als 1 Prozent des gesamten Einkommens aus Besitz und Unternehmung aus.⁹ Von diesem an sich schon geringen Betrag entfiel wiederum nur ein Teil auf die Grundrente.

Hand in Hand mit dem absoluten Rückgang der Grundrente wie auch mit der drastischen Abnahme ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung ging eine weitgehende Entschärfung der mit dem Bezug solcher Einkommen verbundenen sozialen Problematik. War um die Jahrhundertwende die sogenannte »Wohnungsfrage« überwiegend unter bodenpolitischen Gesichtspunkten diskutiert worden, so spielten diese nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit fast überhaupt keine Rolle.

Inzwischen haben sich die Dinge jedoch grundlegend geändert. Die Einkommensteuerstatistik bietet einen ersten Ansatzpunkt für eine Abschätzung des Ausmaßes, in dem die Grundrenteneinkommen in den letzten zwanzig Jahren gestiegen sind. Die von der Einkommensteuerstatistik erfaßten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung haben sich zwischen 1954 und 1969 mehr als versiebenfacht (siehe Tabelle Seite 63). Das (nominelle) Volkseinkommen stieg in demselben Zeitraum etwa auf das dreieinhalbfache.

Die von der Einkommensteuer erfaßten Grundrenteneinkommen sind seit 1953 ohne Zweifel bedeutend schneller gestiegen als die Arbeitseinkommen und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit. Ihr Anteil am Volkseinkommen ist jedoch nach wie vor sehr klein. 1972 waren kaum mehr als 2 bis 3 Prozent des gesamten Einkommens aus Besitz und Unternehmung und weniger als 1 Prozent des gesamten Volkseinkommens Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Daraus könnte man den Schluß ziehen, daß trotz der bei weitem überdurchschnittlichen Zunahme der Einkommen aus Vermietung und Verpachtung die Bedeutung dieser Einkommen im Rahmen der Einkommensverteilung immer noch nicht wesentlich größer sei als 1954. Dies wäre jedoch aus zwei Gründen eine beträchtliche Unterschätzung.

1. Der städtische Wohnungsmarkt ist heute ganz anders organisiert als um die Jahrhundertwende. Damals waren die meisten Wohnhäuser im privaten Besitz einer Hausherrenschicht und erbrachten regelmäßig einen

ansehnlichen Mietertrag. Seit der Mietengesetzgebung wurde die Rendite aus dem Besitz dieser Häuser lange Zeit nicht in Form des Mietzinses, sondern der Ablöse realisiert. Diese Ablösen bringen einen Ertrag als separate Geldvermögen, wodurch der Grund- und Hausbesitz als wirkliche Entstehungsquelle verdeckt wird. Im Effekt besteht kein Unterschied. Der Mieter bezahlt zwar eine geringere Miete, jedoch müßte der Zinsertrag des als Ablöse gezahlten Geldbetrages hinzugerechnet werden, wenn die Grundrenteneinkommen in ihrer wirklichen Höhe ermittelt werden sollen.¹⁰ Auf diese Art würden sicherlich große Einkommen zum jetzigen Grundrenteneinkommen dazukommen.¹¹

2. Bei Neubauten muß, soweit sie mit öffentlichen Förderungsmitteln finanziert sind, der Mietzins nach den Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes 1968 beziehungsweise den mit älteren Formen der Wohnbauförderung obligatorisch verbundenen Mietzinsbildungsregelungen kalkuliert werden. Derzeit dürfen im Mietzins für die Grundkosten jährlich 2 Prozent des vor Baubeginn geltenden Einheitswertes sowie die Zinsen für das Darlehen für den Grundkauf enthalten sein. Von seiten des Eigentümers wird also keinerlei Grundrenteneinkommen realisiert. Der Einkommensbezug aus dem Bodeneigentum erfolgt abermals über den Umweg der Ablösung, und zwar der Grundablösung. Ähnlich wie bei den Wohnungsablösen bezieht der frühere Grundeigentümer ein Einkommen aus einem Geldvermögen, wobei der Grundbesitz die eigentliche Quelle des Einkommens bildet. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die Mittel für den Grundkauf aus Eigenmitteln der Wohnungskäufer oder von der öffentlichen Hand stammen. Berücksichtigte man diese beiden versteckten Arten des Einkommensbezuges aus Grundbesitz neben dem sonst als Rente aufscheinenden Einkommen, so würde sich ein wesentlich größerer Anteil des Grundrenteneinkommens am Volkseinkommen ergeben. Es würde wahrscheinlich zu weit gehen, zu behaupten, daß die soziale Problematik des Bodenproblems wiederum ein Ausmaß erreicht hat, das der Situation vor dem Ersten Weltkrieg vergleichbar wäre. Die verhältnismäßig immer noch geringe durchschnittliche¹² Belastung der Haushalte mit Mietzins spricht eher dagegen, eine ökonomisch bedeutsame Schicht von städtischen Haus- und Grundbesitzern wie in der Monarchiezeit ist im Entstehen begriffen.¹³ Die mit fortschreitender Zeit abnehmende Wirkung der Mietengesetzgebung fördert diesen Prozeß.

Bei der an Durchschnitten orientierten globalen Betrachtungsweise wird jedoch ein wichtiger Umstand übersehen. Nicht nur in der Art der Realisierung des Grundrenteneinkommens gibt es Unterschiede zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Völlig anders gelagert ist auch das Auftreffen der Belastung. Diese ist sehr uneinheitlich und wahrscheinlich altersspezifisch stark verschieden. Je später jemand nach 1945 eine Wohnung bezogen beziehungsweise erworben hat, umso mehr mußte er an Wohnungsablöse bezahlen, umso höher war aber auch die erforderliche Verschuldung oder Ansparleistung und umso größer ist die Einkommensbelastung durch Zinsenzahlung beziehungsweise durch entgangene Zinserträge. Dies gilt, wenn die Bodenpreise schneller steigen als die Nominaleinkommen. Daß dies im zunehmenden Ausmaß der Fall war, kann kaum bezweifelt werden. Die

Wohnbautätigkeit deckt zu einem wesentlichen Teil den Bedarf der jungen Generationen. Deren Einkommen und die Einkommen von Familien, die von Substandard in neue, teure Wohnungen übersiedeln, werden durch steigende Bodenpreise oft sehr empfindlich belastet.¹⁴ Gegenüber dem privaten Haus- und Grundeigentum hat das gegenwärtige System des sozialen Wohnbaues immerhin noch den Vorteil, daß die Renteneinkommen jeweils auf dem Stand zum Zeitpunkt der Ablöse eingefroren werden.

Einkünfte (brutto) aus Vermietung und Verpachtung

	Zahl der Fälle	Einkünfte in 1000 S	Steigerung gegenüber d. Vorjahr	innerhalb v. 5 Jahren
1953	72.367	150.286		
1954	66.278	167.396	11,5	
1955	62.735	171.023	2,0	
1956	67.319	200.499	17,2	
1957	72.903	242.245	20,82	
1958	68.097	267.602	10,5	1953—1958 78,0
1959	76.032	333.203	24,5	
1960	85.778	413.125	24,0	
1961	—	—	—	
1962	97.024	637.593	54,3 ¹	
1963	94.973	696.624	9,3	1958—1963 160,3
1964	98.084	740.313	6,3	
1965	102.215	813.044	9,8	
1966	107.993	920.680	13,2	
1967	107.224	971.303	5,5	
1968	106.240	1.092.508	12,4	1963—1968 56,8
1969	110.176	1.233.884	12,9	

¹ Zwei Jahre.

Quelle: Einkommensteuerstatistik. Nach 1969 dürften die Zuwachsraten durch das Mietrechtsänderungsgesetz sehr hoch gewesen sein.

III. Datensituation in Österreich

Seit der ausführlichen Untersuchung »Die Entwicklung der Städtischen Grundrente in Wien« von Dr. Paul Schwarz¹⁵, die einen detaillierten und methodisch sorgfältig erstellten Überblick über die Entwicklung der Bodenpreise in Wien zwischen 1860 und 1899 gibt, ist eine wissenschaftliche Arbeit auf diesem Gebiet nicht mehr erschienen. Auch wird in Österreich keine laufende Bodenpreisstatistik veröffentlicht. Im Gegensatz zu Österreich gibt es in fast allen westeuropäischen Staaten Statistiken, die ein — wenn auch unvollkommenes — Bild über die Bodenpreisenwicklung geben.¹⁶

Der Mangel jeglicher Bodenpreisdaten in Österreich ist *sachlich* nicht erklärbar. Das Problem des Zugangs zu den Grunddaten, das für die Ermittlung vieler wirtschaftsstatischer Zeitreihen das Haupthindernis bildet, stellt sich für die Bodenpreise nicht, da sie im Grundbuch eingesehen werden können. Der Einwand, daß die im Grundbuch angegebenen Preise unter den tatsächlich gezahlten liegen, ist insofern nicht relevant, als Bodenpreisdaten weniger in Form von Absolutbeträgen denn als Zeitreihe interessant sind, deren Wert durch falsche Absolutbeträge kaum gemindert wird.

Eine weitere Art von Schwierigkeiten, die hier noch in Betracht gezogen werden muß, betrifft die Methodik. Sicherlich ist es nicht einfach, aus den innerhalb eines Jahres anfallenden Grundbuchsdaten einen *Index* der Bodenpreise zu konstruieren. Ein solcher müßte die unterschiedliche Lagequalität der Böden berücksichtigen und könnte nicht durch eine einfache Durchschnittsbildung — durchschnittlicher Quadratunterpreis der innerhalb eines Jahres umgesetzten Grundstücke je nach Widmung — ermittelt werden, da die Anteile der verschiedenen Lagequalitätsklassen am Gesamtumsatz von Jahr zu Jahr beträchtlichen Schwankungen und wohl auch systematischen Veränderungen unterliegt. Ein echter Bodenpreisindex müßte daher von Fachleuten der Bodenbewertung erstellt werden. Neben einem solchen Index haben jedoch einfache Quadratmeterpreisdurchschnitte — zum Beispiel der Quadratmeterpreis für unbebautes Land in der Gemeinde Wien — durchaus ihre Eigenberechtigung. Für den Neuerwerber einer Wohnung ist vor allem wichtig, wieviel er für erhältliches Bauland auslegen muß. »Wer zu Wohnbauzwecken Land erwerben will, interessiert sich nämlich nicht dafür, welche Preis- beziehungsweise Wertsteigerung ein in früheren Jahren umgesetztes und jetzt überbautes konkretes Grundstück erfahren hat, sondern wieviel mehr er im Vergleich zu früher umgesetztes Bauland für jetzt erhältliches Terrain auslegen muß.«¹⁷

Daß die Preissteigerung für Boden bei uns nicht geringer sind als in der Bundesrepublik Deutschland oder in der Schweiz, ist als sicher anzunehmen und wird von allen, die Einblick in die Unterlagen haben, bestätigt. Gerade im jetzigen Zeitpunkt erscheinen Datenreihen über die Bodenpreise notwendiger denn je. Die öffentliche Diskussion der gesamten Problematik sowohl auf der allgemeinpolitischen wie auch auf der fachlichen Ebene, wie sie in anderen Ländern längst üblich ist, würde dadurch in Österreich endlich möglich. Sowohl das Stadterneuerungsgesetz als auch das Bodenbeschaffungsgesetz, die beide erst vor kurzem vom Parlament verabschiedet worden sind, haben auch bodenpolitische Ziele im Auge.¹⁸ Die Wirksamkeit dieser Gesetze wird nur anhand der künftigen Entwicklung der Bodenpreise beurteilt werden können. Nicht selten sind aus der öffentlichen Diskussion die entscheidenden Anregungen für neue Maßnahmen, für Verbesserungen und Ergänzungen des vorhandenen Instrumentariums gekommen. Auf dem Gebiet der Bodenpolitik hat Österreich einen großen Nachholbedarf. Vielfach fehlt es noch an entsprechendem Interesse für ökonomisch und sozial sehr gravierende Probleme. Die Verbesserung der Datenlage könnte dazu beitragen, die Dinge in Bewegung zu bringen.

IV. Grundrente, Bodenpreise und Privateigentum an Grund und Boden

Bodenpolitische Maßnahmen sind direkt oder indirekt gegen das private Eigentum an Grund und Boden gerichtet. Bevor die verschiedenen Möglichkeiten, das Ansteigen der Bodenpreise zu kontrollieren, erörtert werden können, ist eine Klärung der Frage notwendig, ob und inwieweit die Höhe der Bodenpreise von der Institution des Privateigentums abhängig ist.

Zu diesem Zweck ist es nützlich, zunächst anhand eines Modells einen städtischen Bodenmarkt zu analysieren, der kein privates Eigentum an Grundstücken beziehungsweise Wohnungen kennt. Auf einem solchen Markt muß zunächst das Problem der Zuteilung bestimmter Grundstücke (Wohnungen) an bestimmte Haushalte gelöst werden. Diese Allokation kann entweder durch Verwaltungsentscheid oder durch die Konkurrenz der Nachfrager herbeigeführt werden. Im letzteren Fall erfolgt sie durch eine Versteigerung der Nutzungsrechte, die jeweils für eine bestimmte Periode erworben werden, wieder erlöschen und neu versteigert werden.

Einige weitere Modellannahmen müssen noch spezifiziert werden, bevor die Ergebnisse dieses Allokationsprozesses erörtert werden können. Die Unterbeziehungsweise Weitervermietung ist nicht möglich. Die Zweckwidmung der Grundstücke und die Festlegung der Größe der Wohneinheiten erfolgt nicht durch den Marktmechanismus, sondern durch politische Entscheidung. Durch diese beiden Annahmen werden Bedingungen im Modell geschaffen, die sich in der Realität prinzipiell herstellen lassen. Das Verbot der Weitervermietung gilt heute schon für alle Wohnungen, die mit öffentlichen Förderungsmitteln finanziert sind. Dadurch wird verhindert, daß aus dem Eigentum an geförderten Wohnungen eine gewinnbringende Kapitalanlage wird.¹⁹ Die Entscheidung über den Verwendungszweck des Bodens könnte prinzipiell ebenfalls dem Markt überlassen bleiben. Verschiedentlich ist in der Literatur der Bodenmarkt mit Modellen, die mit derartigen Annahmen arbeiten, analysiert worden. So hat R. Muth²⁰ zum Beispiel angenommen, daß Bauerwartungsland genau in dem Zeitpunkt von landwirtschaftlicher in städtische Nutzung übergeht, in dem der Preis, der für diese gezahlt wird, die Anbote für die andere Nutzung übersteigt. Ein Modell mit einer solchen Annahme steht jedoch im Gegensatz zur Realität und ist deswegen für die Analyse des wirklichen Bodenmarktes ungeeignet. So zum Beispiel hat eine Studie für die Vereinigten Staaten²¹ festgestellt, daß der Preis nach der Umwidmung eines Grundstücks von landwirtschaftlicher zu städtischer Nutzung nicht nur marginal höher ist, wie es Muths Modell postuliert, sondern wesentlich höher, auch nach Abzug aller Erschließungskosten. Dies deutet darauf hin, daß im Fall des Baulandes nicht die Widmung die abhängige und der Preis die unabhängige Variable ist, sondern vielmehr der Preis wesentlich durch den politischen Akt der Widmung determiniert wird.

Es zeigt sich also, daß unser Modell des Bodenmarktes unbeschadet des fundamentalen Unterschiedes, daß es kein Privateigentum an Grund und Boden gibt, wesentliche Rahmenbedingungen enthält, die für manche,

wenn auch nicht alle Bodenmärkte, die wir in der Realität vorfinden, charakteristisch sind. Dies ist wichtig, da für solche Fälle die Resultate des Allokationsprozesses unseres Modells als Vergleichsmaßstab dienen können.

Die Versteigerung der Nutzungsrechte an bewohnbaren Objekten mit Zuschlag an den Höchstbieter würde unterschiedliche Preise für die Grundstücke je nach Lage usf. ergeben, die Nutzung von Grundstücken (Wohnungen) mit der am wenigsten begehrten Lage würde kostenlos sein, wenn die Zahl der angebotenen Einheiten der Zahl der nachgefragten Einheiten und die qualitative Zusammensetzung des Angebots den durch die soziale Schichtung determinierten Qualitätsansprüchen ungefähr entspricht.²² Demnach ist die Grundrente nicht schlechthin eine Wirkung des Privateigentums an Grund und Boden. Auch wenn ein solches nicht besteht, erzielen alle Böden bis auf die der letzten Qualitätsklasse eine Rente. Diese Art der Renten wird im folgenden als »reine« Rente bezeichnet. Sie ist eine Differentialrente.

Im Gegensatz zu diesem Bodenmarktmodell stehen die auf dem in der Realität vorfindlichen Bodenmarkt angebotenen Grundstücke beziehungsweise Wohnungen zu einem großen Teil im privaten Eigentum. Durch ihre Rechtstitel können die Grundstücks- beziehungsweise Wohnungseigentümer verhindern, daß die Nutzung bereits für den Preis der reinen Rente erworben wird und den tatsächlich gezahlten Preis über jenen hinaus treiben. Die Preise für die Nutzungsrechte werden sich umso mehr von der reinen Grundrente unterscheiden, je leichter es den Grundstückseigentümern fällt, die Objekte von jeglicher Nutzung fernzuhalten und auf laufende Erträge zu verzichten, um die Nachfragenden zu immer höheren Angeboten zu zwingen. Wie weit sie dabei gehen können, wird vorwiegend wiederum im politischen Bereich bestimmt. Es kommt dabei auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand an, Enteignungen durchzusetzen; und auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Eigentümer, vorübergehend — was in diesem Fall mehrere Jahre bedeuten kann — auf Erträge zu verzichten. Letzteres ist einerseits ökonomisch (allgemeine Wirtschaftslage), andererseits politisch bedingt: die Bodenbesteuerung, die im politischen Raum entschieden wird, hat entscheidenden Einfluß darauf.²³

Immer wieder ist in der älteren und neueren Literatur die These aufgestellt worden, daß das Ansteigen der Grundrente beziehungsweise der Bodenpreise durch wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen nicht verhindert werden könne. Da sie »eine Folge steigender Wertschätzung der Bodenprodukte beziehungsweise der Bodenbenützung ist, ist sie auch volkswirtschaftlich unvermeidbar... In Frage kann daher nur stehen, ob der privatwirtschaftliche Bezug der Grundrente einer Verfügung darüber durch die Gemeinwirtschaft vorzuziehen sei.«²⁴ Oder konkreter: »Es ist zwar unmöglich, die Grundrente zu beseitigen, doch gibt es wirtschaftspolitische Möglichkeiten, sie umzuverteilen.« In diesem Falle besteht sie unverändert weiter, sie fließt jedoch — quasi in Naturalform — anderen Wirtschaftssubjekten als der »unbeeinflussten individualistischen Marktwirtschaft« entsprechen würde, zu.²⁵

Diese und ähnliche Behauptungen, die meist eines gewissen zweck-

pessimistischen Elements nicht entbehren, sind in ihrer Allgemeinheit unrichtig. Wohl ist die Grundrente, insoweit sie »reine Rente« ist, tatsächlich unvermeidbar.²⁶ Aber nicht darum geht es beim Bodenproblem in der Hauptsache, sondern um die Funktion des Privateigentums. Wie die beiden Zitate zeigen, wird in der Literatur das Problem in dieser Hinsicht nicht entsprechend differenziert.

V. Die Besonderheiten des Bodenmarktes und die Rolle der Spekulation

Bei der Diskussion über die Unterschiede der Ware Boden zu anderen Waren muß häufig der Hinweis genügen, daß der Boden ein unvermehrbares Gut ist. Dagegen läßt sich einwenden, daß es nicht um den Boden schlechthin geht, sondern um Boden für städtische Nutzungen, der durch Umwidmung landwirtschaftlich genützter Grundstücke sehr wohl vermehrt werden kann, ohne daß damit nennenswerte Verluste an landwirtschaftlicher Produktion verbunden sind. Es ist jedoch verfrüht, daraus zu folgern, daß es eine wirksame Konkurrenz der Bodenbesitzer gebe und das Bodenmonopol »mit den Bodenpreissteigerungen nichts zu tun« habe.²⁷ Umwidmungen und Aufschließungen sind nämlich nur in äußerst begrenztem Ausmaß dazu geeignet, eine solche Konkurrenz der Bodenbesitzer herzustellen. Es kommen prinzipiell nur diejenigen Grundstücke in Frage, die an verbautes Gebiet anschließen, und aus planungstechnischen Gründen auch davon nur ein recht kleiner Teil. Die Substituierbarkeit von Grundstücken, die allein die Konkurrenz bewirken könnte, ist dadurch auf ein Minimum reduziert.

Die Konkurrenz durch Erschließung zu verstärken, indem der Erschließung gegenüber der tatsächlichen Nachfrage nach Bauland ständig ein gewisser Vorsprung gesichert wird²⁸, ist aus mehreren Gründen kein taugliches Instrument. Der Vorsprung müßte nämlich so groß sein, daß damit eine beträchtliche Verschwendung von Infrastrukturkapital verbunden wäre. Selbst wenn man geneigt wäre, diese in gewissem Ausmaß in Kauf zu nehmen, ist ein Erfolg unwahrscheinlich. Derselbe Effekt wie die großzügige Erschließung müßte sich durch eine Bodenvorratspolitik, also durch den systematischen Ankauf unerschlossener Grundstücke bewirken lassen. Einer solchen Bodenvorratspolitik ist jedoch überall dort, wo sie nicht durch andere bodenpolitische Maßnahmen abgesichert, sondern allein auf freihändigen Erwerb angewiesen war, ein nachhaltiger Erfolg versagt geblieben.

Der unkontrollierte Bodenmarkt kann allenfalls die kurzfristige Allokationsfunktion, nicht aber die langfristige Produktionsanpassungsfunktion erfüllen.²⁹ Steigende Preise bewirken eben *nicht* nach einer gewissen Frist eine Vermehrung des Angebots, wie dies auf den Warenmärkten in wie auch immer unterschiedlichem Ausmaß der Fall ist. Umwidmung und Erschließung können nicht dieselbe Funktion erfüllen wie die Ausweitung des Angebots auf den Warenmärkten, die aus der Zunahme der Differenz zwischen Angebotspreis³⁰ und Marktpreis resultiert und den Preisanstieg aufhält.

Das hat zur Folge, daß die *Spekulation* auf dem Bodenmarkt eine andere Rolle spielt als auf den Warenmärkten. Hier müssen Spekulationsgeschäfte auf die zu erwartende Angebotsvermehrung achten und, bevor diese erfolgt, die in Erwartung der Preissteigerung gekaufte Ware wieder verkauft werden. In diesem Fall *kann* die Spekulation preisausgleichend, also als stabilisierender Faktor³¹ wirken. Das Gegenteil ist der Fall auf dem Bodenmarkt. Die spekulative Zurückhaltung von Grundstücken treibt die Preise in die Höhe, ohne daß dies langfristig das Angebot vermehrte. Es entsteht dadurch ein zusätzlicher Spekulationsanreiz, ein sich selbst verstärkender Prozeß kommt in Gang. Die Spekulation auf dem Bodenmarkt wirkt also auf jeden Fall *destabilisierend*.

VI. Bodenpolitische Konzepte - Steuerpolitik

Direkt aus dem bisher Gesagten folgt, daß die Wirksamkeit einer auch noch so sorgfältigen Bodenvorratspolitik beziehungsweise Baulandaufschließungspolitik nur sehr gering, ja marginal sein kann, wenn sie allein auf freihändigem Erwerb aufbaut. Grundsätzlich kann man ansonsten zweierlei Arten bodenpolitischer Maßnahmen unterscheiden:

1. Eingriffe in den Status quo durch Einführung neuer Steuern, die in irgendeiner Form die Bodeneigentümer treffen sollen;
2. in das Eigentum an Grund und Boden direkt eingreifende Maßnahmen, sei es hinsichtlich der Nutzungs- oder hinsichtlich der Verfügungsbefugnisse.

Schon vor dem Ersten Weltkrieg wurde in Österreich die Einführung der Wertzuwachssteuer diskutiert.³² Im Deutschen Reich waren in einigen Gliedstaaten und Großstädten Wertzuwachssteuergesetze in Kraft. Im Jahre 1911 wurde ein Reichs-Zuwachssteuergesetz beschlossen. Jeweils war die Wertzuwachssteuer als Verkehrssteuer konstruiert, das heißt, sie wurde nur im Falle einer Grundstückstransaktion fällig.³³ Diese Art der Wertzuwachssteuer wird heute überwiegend abgelehnt. Die zugrundeliegende Überlegung war, die Verteilungswirkungen steigender Bodenpreise dadurch zu korrigieren, daß zumindest ein Teil des durch den Verkauf realisierten Wertzuwachses wieder weggesteuert wurde und zur Umverteilung disponibel war. Im Vordergrund stand also der finanzpolitische Zweck der Steuer. Entscheidend dafür, ob die Steuer ihren Zweck tatsächlich erfüllen kann, ist der Überwälzungsprozeß. Die Bodeneigentümer sind hier insofern in einer starken Position, als ihre Möglichkeiten, mit dem Verkauf weiter zuzuwarten, in keiner Weise von der Einführung der Wertzuwachssteuer eingeschränkt werden. Für das Gelingen der Überwälzung bestehen also günstige Voraussetzungen. In ihrer Konstruktion als Verkehrssteuer war der Mißerfolg der deutschen Wertzuwachssteuer bereits angelegt.³⁴

In der neueren bodenpolitischen Konzeption ist daher die Wertzuwachssteuer nicht mehr als Finanzsteuer, sondern als Ordnungssteuer gestaltet. Das heißt, daß nicht der Ertrag der Hauptzweck dieser Steuer ist, sondern die Wirkung, die sie auf das Angebot an Boden ausüben soll. Der Angebotsdruck soll dadurch bewirkt werden, daß die Steuer bei Eintreten des Wert-

zuwachsen, nicht bloß im Falle seiner Realisierung durch Veräußerung fällig wird.

Entscheidend für den Erfolg einer so konzipierten Wertzuwachssteuer ist wiederum der Überwälzungsprozeß. Bei Bauland, dessen Verbilligung die Steuer primär anvisiert, ist eine Überwälzung zunächst nicht möglich, da die Nutzung keinem Dritten gegen ein Entgelt, das erhöht werden könnte, übertragen ist. Denkbar ist jedoch, daß die Überwälzung an den Käufer von Bauland gelingt, der sie seinerseits an die Mieter weitergeben würde. Dies ist zumindest in der ersten Phase nach Einführung der Steuer sehr unwahrscheinlich. Bei entsprechender Konstruktion³⁵ würden zahlreiche kleine und finanzschwache Grundeigentümer zum Verkauf gezwungen werden, was sicherlich einen weiteren wesentlichen Preisanstieg für einige Zeit verhindern würde. Die Gemeinden und die Träger des öffentlich geförderten Wohnbaus wären aber kaum in der Lage, Boden in größerem Umfang auf Vorrat zu kaufen. Die Folge wäre, daß finanzstarke private Interessen die Gelegenheit nützen könnten und auf diese Art die mittelständische Bodenbesitzerschicht verdrängt würde. Man könnte diesen Vorgang als Konzentration des Bodeneigentums bezeichnen. Ein solcher Effekt der Wertzuwachssteuer ist noch aus einem weiteren Grund wahrscheinlich. Die starke Nachfrage nach Boden ist nicht primär spekulativer Natur und wird auch in Zukunft fortbestehen. Die Chance, nach einer gewissen Frist zu einem höheren als zum Ankaufspreis verkaufen zu können, bleibt daher bestehen. Zu ihrer Realisierung bedarf es einer gewissen Durchhaltefähigkeit. Für denjenigen, der sie aufbringen kann, bleibt der Boden ein lohnendes Spekulationsobjekt.

Diese Einwände beziehen sich auf die längerfristige Wirksamkeit der Wertzuwachssteuer. Kurzfristig scheint ziemlich außer Zweifel zu stehen, daß der Preisauftrieb bei Bauland für einige Jahre gebremst werden und der kurzfristigen Spekulation die Möglichkeiten entzogen werden könnten.

Mit Sicherheit kann die vollständige Überwälzung einer Wertzuwachssteuer auf die Mieter dann angenommen werden, wenn sie die aus neu zu tätigen Investitionen (Bauführung) resultierende Wertsteigerung eines Grundstücks erfassen würde.³⁶ Eine solche unerwünschte Nebenwirkung läßt sich vorübergehend dadurch vermeiden, daß, »soweit im Wohnungssektor die Miete nach den gesetzlichen Vorschriften der Kostenmiete kalkuliert ist, keine Bodenwertzuwachssteuer erhoben (wird).«³⁷ Nach Auslaufen der Förderung würden sich jedoch komplizierte Übergangsprobleme ergeben.³⁸ Im Falle von Grundstücken mit Althausbestand ist das Ausmaß der Überwälzung der Wertzuwachssteuer von Alter, Lage und Ausstattung abhängig. Eine zusätzliche Belastung für die Mieter kann mit Sicherheit erwartet werden.

Die Fälle vollständiger Überwälzung dürften insgesamt nicht allzusehr ins Gewicht fallen. Die Abgeltung von aus der Steuer resultierenden Mehrbelastungen aus den Erträgen würde jedoch einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand erfordern und wäre deshalb wahrscheinlich nicht sinnvoll. Sie müßten deshalb wahrscheinlich von den Mietern getragen werden. Das damit verbundene politische Risiko der Wertzuwachssteuer ist keineswegs gering.

Es ist kaum abzusehen, welche Effekte der Wertzuwachssteuer — die beabsichtigten oder die unerwünschten — letzten Endes überwiegen würden. Besonders auf längere Sicht gesehen, erscheint ihr Erfolg zweifelhaft. Die lange Geschichte der zahlreichen Bodenreformversuche, die selten über das Diskussionsstadium hinauslangten, und, wenn dies der Fall war, bereits so weit verwässert waren, daß sie wirkungslos blieben, spricht ebenfalls gegen die Möglichkeit einer steuerpolitischen Lösung des Bodenproblems.³⁹ Langfristig zielführend erscheint daher nur die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems

VII. Die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems und das neue Bodenrecht in Österreich

Während die meisten Staaten Westeuropas erst seit kurzem über halbwegs anwendbare Bestimmungen über die Enteignung von Boden zu Wohnbauzwecken haben⁴⁰, gibt es solche in Holland schon seit dem Jahr 1901. Als Land mit extrem hoher Bevölkerungsdichte war Holland zu besonderer Sorgfalt bei der Aufteilung seines Bodens auf die verschiedenen Verwendungszwecke veranlaßt. Was die Periode seit dem Zweiten Weltkrieg betrifft, so entwickelte sich in Holland Wirtschafts- und Einkommenswachstum, Anstieg des Preisniveaus, Bevölkerungswachstum und Zunahme der städtischen Agglomerationen — also diejenigen Faktoren, die die Bewegung der Bodenpreise am stärksten beeinflussen — im Hinblick auf das Bodenproblem insgesamt nicht wesentlich anders als in anderen westeuropäischen Staaten.⁴¹ Demnach wäre zu erwarten, daß in Holland die Bodenpreise erheblich gestiegen sind. »In fact, however, it has the lowest increase of land prices despite its having the highest population density in Europe and the highest rate of population growth.«⁴²

Der Erfolg der holländischen Bodenpolitik ist durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren bedingt. Das bloße Vorhandensein von Enteignungsbestimmungen bewirkt kaum etwas, wenn sie nicht angewendet werden. Gerade dies dürfte in Holland wesentlich häufiger vorkommen als in anderen Staaten. Pro Jahr gibt es dort zweihundert bis dreihundert Enteignungsverfahren.⁴³ Dadurch wird jedem Immobilienbesitzer eindrucksvoll klargemacht, »daß er seinen Boden nicht für alle Zeit behalten kann und daß die Möglichkeit einer zukünftigen Enteignung immer gegeben ist. Dieser ›Stock hinter der Tür‹ . . . führt dazu, daß die Bodeneigentümer meist verhältnismäßig leicht zum Verkauf zu bewegen sind und die Gemeinde auch auf gutlichem Weg oft Grundstücke erwerben kann.«⁴⁴ Das bodenpolitische Instrumentarium in Holland ermöglicht den Gemeinden eine systematische Bodenvorratspolitik, die wiederum Teil einer umfassenden kommunalen Planung ist.

Das Beispiel Holland zeigt deutlich, daß die vielfach als unlösbar angesehene Bodenpreisproblematik sehr wohl im Rahmen des bestehenden Wirtschaftssystems einigermaßen befriedigend gelöst werden kann. Im Abschnitt VI wurde bereits darauf hingewiesen, daß bodenpolitische Ordnungssteuern in systematischer Weise die finanzschwachen Bodenbesitzer

zum Verkauf zwingen, die die steuerliche Belastung nicht einige Jahre überstehen können.⁴⁵ Die eigentumsrechtliche Lösung bewirkt keine systematische soziale Diskriminierung. Wer direkt oder indirekt von Enteignungen betroffen wird, hängt davon ab, welche Art der Verwendung für sein Grundstück von der kommunalen Planung vorgesehen ist. Die Möglichkeiten, durch eigene Bauführung einer Enteignung auszuweichen, sind bei Überwiegen des sozialen Wohnbaus über den privaten, wie dies in Österreich der Fall ist, recht gering.

Nach langen Verhandlungen sind in Österreich heuer zwei bodenpolitische Gesetzeswerke verabschiedet worden: das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz.⁴⁶ Ihre Bedeutung für die kommunale Planung und auf den Wohnbau sind hier nicht zu erörtern. Bodenpolitisch interessieren vor allem die Enteignungsbestimmungen.⁴⁷ Ihre Erfolgsaussichten sind unterschiedlich zu beurteilen. Das Assanierungsgesetz ist bei entsprechender Anwendung dazu geeignet, spekulationsbedingte, auf bloßer Sanierungsaussicht beruhende Preisspitzen abzuschneiden. Ob zur Gänze, erscheint allerdings äußerst fraglich, da die Vorbereitung eines Antrages auf Erklärung eines Stadtteiles zum Assanierungsgebiet oft länger als ein Jahr in Anspruch nehmen wird. § 23 Abs. 2 sieht vor, daß »für die zu ermittelnde Entschädigung der Wert in dem Zeitpunkt maßgeblich ist, der ein Jahr vor Erlassung der Verordnung gemäß § 1 Abs. 1 (durch die das Gebiet zum Assanierungsgebiet erklärt wurde; G. CH.) liegt, und sich im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstückes in diesem Zeitpunkt ergeben würde.« Es ist leicht denkbar, daß die Preise schon vorher zu steigen beginnen. Die allgemeinere Bestimmung des deutschen Städtebauförderungsgesetzes aus 1971, daß »Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind, nur insoweit berücksichtigt (werden), als der Betroffene diese Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat« (§ 23 Abs. 2), trägt dieser Gefahr Rechnung. Auf die zeitliche Begrenzung wird hier verzichtet.

Das Bodenbeschaffungsgesetz ist wegen seiner für die österreichischen Verhältnisse vollständigen Neuartigkeit nur schwer einzuschätzen. Aus dem Beispiel Holland kann man jedoch mit Sicherheit den einen Schluß ziehen, daß es auf seinen Gebrauch ankommen wird. Die Enteignungsbestimmungen im Zusammenwirken mit der Konstruktion des Verfahrens nach § 5, demgemäß das Land für eine bestimmte Gemeinde auf deren Antrag feststellen kann, daß dort ein quantitativer Wohnungsbedarf oder ein qualitativer Wohnungsfehlbestand vorherrscht, worauf die Gemeinde im Verordnungsweg festlegen kann, in welchen Teilen das Bodenbeschaffungsgesetz anzuwenden ist, stärken die Position der Gemeinden gegenüber den Eigentümern von Bau- und Bauerwartungsland. Nach § 20 Abs. 2 ist für die Entschädigung der Wert in dem Zeitpunkt maßgeblich, der ein Jahr vor der Erlassung der Verordnung der Landesregierung oder wenn seither mehr als vier Jahre verstrichen sind, derjenige Wert, der fünf Jahre vor der Verordnung der Gemeinde sich im gewöhnlichen Geschäftsverkehr usf. ergeben hätte. Eine systematische Bodenvorrats-

politik, die nicht auf den freihändigen Erwerb angewiesen ist, wird allerdings aufgrund des Bodenbeschaffungsgesetzes kaum möglich sein, da gemäß den Bestimmungen des § 23 in der Regel innerhalb von eineinhalb bis zwei Jahren nach Rechtskraft des Enteignungsbescheides mit dem Bau begonnen werden muß.

VIII. Zusammenfassung

Die bis vor kurzem noch vorherrschende Geringschätzung des städtischen Bodenproblems, die im Mangel an Initiativen zum Ausdruck kommt, war zum Teil durch seine geringe gesamtwirtschaftliche Bedeutung, mit fortschreitender Zeit jedoch zunehmend durch deren Unterschätzung bedingt. Die beiden jüngsten Bodenrechtsgesetze und die dahinterstehenden Intentionen zeigen jedoch, daß die verteilungspolitische Problematik der Entwicklung und die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen zumindest grundsätzlich erkannt worden sind.

Das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz sind ein erster Versuch, die Position der Gemeinden gegenüber den Grundeigentümern zu stärken. Über die Wirksamkeit der neuen Bestimmungen kann letztlich nur die Praxis entscheiden, die jedenfalls in der weitestgehenden Ausnützung der neuen Möglichkeiten bestehen müßte.

Die Beurteilung ihres Erfolges oder Mißerfolges und die fachliche Diskussion und Vorbereitung allfälliger zusätzlicher Maßnahmen oder Änderungen würde durch die Schaffung einer Datenbasis erheblich erleichtert werden. Zwei Arten von Bodenpreisdaten könnten ohne Schwierigkeiten erstellt werden:

- 1.a) Quadratmeterpreis des umgesetzten Landes mit entsprechender regionaler Gliederung und je nach Widmungszweck; dies würde die einfachste Auswertung der Grundbuchdaten erfordern.
- b) Quadratmeterpreis für die von der Gemeinde Wien und den Trägern des öffentlich geförderten Wohnbaus erworbenen Grundstücke, gegliedert nach Gemeindebezirken.
2. Durchschnittliche Grundstückskosten je Quadratmeter Sozialwohnung und Grundkostenanteil am Eigenmittelbeitrag pro Quadratmeter; solche Statistiken gibt es in Holland.

Diese Daten würden sowohl einen Überblick über die Gesamtentwicklung der Bodenpreise als auch in gewissem Ausmaß über schichtspezifische Belastungen Aufschluß geben.

Wenn sich herausstellen sollte, daß das neue Instrumentarium unzureichend ist, was nicht ganz unwahrscheinlich ist, so wäre dies kein Grund zur Resignation. Ausländische Beispiele — Holland, in jüngster Zeit auch Schweden — haben gezeigt, daß die Bodenfrage unter den vorherrschenden Systembedingungen keineswegs schlechthin unlösbar ist. Wenig sinnvoll erscheint eine Ergänzung des derzeitigen Instrumentariums durch steuerpolitische Maßnahmen. Abzulehnen sind alle Experimente mit als *Transaktionssteuern* konstruierten Bodenabgaben, da von ihnen eine eindeutig preistreibende Primärwirkung ausgeht. Ebenfalls nicht zielfüh-

rend sind die von der Transaktion unabhängigen Wertzuwachssteuern neueren Typs, da sich ihre unerwünschten Nebeneffekte nicht abschätzen lassen und daher eine insgesamt ihrem Zweck zuwiderlaufende Wirkung nicht ausgeschlossen werden kann.⁴⁸

Die Senkung der Grundrente und damit der Bodenpreise auf das irreduzible Minimum der reinen Rente im Sinne von vom Privateigentum unabhängiger Rente (siehe Abschnitt IV) kann langfristig nur durch einen Abbau des privaten Eigentums an städtischem Grund und Boden bewirkt werden.

ANMERKUNGEN

- 1 In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur spielt der Boden und seine Funktionen im Wirtschaftssystem nur eine ganz untergeordnete Rolle. In dieser Hinsicht besteht ein deutlicher Gegensatz zur Zeit vor allem vor dem Ersten Weltkrieg, als das Bodenproblem als Kern der gesamten, damals heftig diskutierten Wohnungsfrage Gegenstand zahlreicher Bücher und Zeitschriftenaufsätze war und solcherart zu den wichtigsten Forschungsbereichen der Wirtschaftswissenschaft zählte. Nimmt man die Bedeutung dieses Themas im Rahmen der politischen Ökonomie als Index für seine praktische Relevanz, so entsteht der Eindruck, daß der Boden noch 1945 kein wesentlicher Bestimmungsfaktor im wirtschaftlichen und sozialen Leben mehr war. Dieser Eindruck ist jedoch unrichtig, die Versäumnisse der Wirtschaftswissenschaften sind beträchtlich.
- 2 Niedrige Bodenpreise erleichtern die Planung und sind deshalb *Voraussetzung*, nicht aber Garantie für deren Qualität.
- 3 Der Grund dafür ist offensichtlich in dem Umstand zu suchen, daß die moderne Volkseinkommensrechnung erst zu einer Zeit entstanden ist, als die Grundrenteneinkommen im Vergleich zu den anderen Einkommensarten von eher untergeordneter Bedeutung waren.
- 4 Siehe S. Kuznets, *Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread*, New Heaven and London 1966, S. 176.
- 5 ebenda.
- 6 Siehe Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, 14. Sonderheft der Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, S. 15.
- 7 Wenn H. Möller, *Der Boden in der politischen Ökonomie*, Wiesbaden 1967, S. 10 f., meint, seit dem Ersten Weltkrieg sei deutlich geworden, »daß die Instrumente der Finanzpolitik ausreichen, um beträchtliche Einkommensumverteilungen herbeizuführen«, und die »Notwendigkeit, allein zur Milderung der Armut und der Einkommensunterschiede speziell beim Bodeneigentum und der Grundrente anzusetzen (entfallen sei)«, so ist dies eine Verkennung der Tatsache, daß ein Gutteil der Veränderung der Einkommensverteilung gerade auf die Reduzierung der Grundrente zurückzuführen ist.
- 8 Einkommen (abzüglich Verluste) aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen und sonstige Einkünfte.
- 9 Österreichs Volkseinkommen 1954 bis 1968 (Neuberechnung), 15. Sonderheft des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien 1971.
- 10 Streng genommen muß auch die Ablöse selbst hinzugerechnet werden, da sie einen Vermögenszuwachs beim Vermieter, also Einkommen in der betreffenden Periode, darstellt.
- 11 Im Fall der Untervermietung kann auch der Hauptmieter einen Teil der Rente an sich ziehen.
- 12 Für neugebaute und nach 1968 neu vermietete Wohnungen trifft dies natürlich nicht mehr zu.
- 13 Die private Kapitalanlage spielt aber heute vermutlich eine viel geringere Rolle als die institutionellen Anleger (Banken, Versicherungen).

- 14 Die enorme Verteuerung des Wohnens ist allerdings in erster Linie ein Resultat der exorbitanten Baupreissteigerungen. Die Bodenpreissteigerungen wirken sich hauptsächlich auf die stark gestiegenen Eigenmittelerfordernisse aus.
- 15 Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 94 (1901).
- 16 Für einen Überblick siehe Urban Land Policies and Land-Use Control Measures, Volume III - Western Europe, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 1973. Ferner K. Schröder und D. Münch, Bodenpolitik international, Köln-Mühlheim 1969.
- 17 H. Sieber, Bodenpolitik und Bodenrecht, Bern und Stuttgart 1970, S. 67/68.
- 18 Siehe dazu Abschnitt VII dieses Aufsatzes.
- 19 Daß es in der Praxis zu Untervermietung kommen kann, ist nur dadurch möglich, daß in solchen Fällen die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen nicht Platz greifen. Zu ihrer Anwendung wären die Behörden jedoch verpflichtet. Trotz solcher Übertretungen ist die Wohnungswirtschaft kein Bereich der privaten Kapitalverwertung.
- 20 Cities and Housing, Chicago 1969.
- 21 A. A. Schmid, Converting Land from Rural to Urban Uses, Washington 1968.
- 22 Hinsichtlich der Verwendung des Versteigerungsertrages muß eine weitere Annahme getroffen werden: sie muß in ihren Wirkungen neutral in Hinsicht auf die Nachfrage nach Standorten sein.
- 23 In der Rententheorie der Klassiker und Marxens ist die hier gegebene Funktionsbestimmung des Privateigentums auf dem Bodenmarkt entweder ausdrücklich enthalten oder aus ihr ableitbar. Unrichtig ist jedoch die Interpretation, daß das Eigentum auf die Höhe der Differenzen keinen Einfluß hat, sondern »auf der Basis der absoluten Rente (die durch das Privateigentum entsteht, G. Ch.) sich dann die Differentialrenten (erheben), mittels derer der Grundeigentümer diejenigen Surplusprofite abschöpft, die der besonderen Fruchtbarkeit oder Lagegunst eines Bodens geschuldet sind«. (H. Faßbinder, Preisbildung, Monopol und Spekulation beim städtischen Boden, in: Probleme des Klassenkampfes, Nr. 10, 1973.)
- 24 E. von Philippovich, Grundriß der Politischen Ökonomie, 1. Band (allgemeine Volkswirtschaftslehre), Tübingen 1920 (15. Auflage), S. 373/374. Philippovich ging sogar noch weiter: »Ich bin also nicht der Ansicht, daß die von uns zu beobachtende Bewegung des Bodenwertes von dem Privateigentum am Boden abhängig sei, daß sie von dem monopolistischen Eigentümer gemacht oder auch nur in entscheidender Weise beeinflusst werden könnte... Die Entwicklung des Bodenwertes würde vor sich gehen, auch wenn wir die sozialistische Gesellschaft hätten.« Korreferat bei der Tagung des Vereins für Socialpolitik 1901, abgedruckt in Band 93 der Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. 54.
- 25 H. Sieber, a. a. O., S. 24.
- 26 Eine weitere Modifikation dieser These soll hier nur kurz angemerkt werden: Die Ungleichheit der Einkommensverteilung beeinflusst die Höhe der reinen Grundrente. Selbst bei angenommener völlig gleicher Einkommensverteilung blieben »reine Renten« von wahrscheinlich viel niedrigerem Gesamtausmaß bestehen.
- 27 H. Faßbinder, a. a. O., S. 23.
- 28 In diesem Sinne äußert sich H. Möller: »Eine unangemessene Erhöhung des allgemeinen Niveaus der Bodenpreise läßt sich dagegen nur dadurch verhindern, daß genügend Bauboden erschlossen wird. Da in den besiedelten Gebieten immer auch unbebaute Grundstücke vorhanden sein sollten..., muß die Erschließung der tatsächlichen Nachfrage nach Bauland ständig etwas vorausseilen (a. a. O., S. 49).
- 29 Vergleiche dazu O. von Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, Mannheim-Ludwigshafen 1970, S. 15 ff.
- 30 Supply-price im Sinne Marshalls.
- 31 Von makroökonomisch gebotenen Modifikationen dieser Argumentation wird hier abgesehen.
- 32 Zum Beispiel E. von Philippovich, Die Entwicklung des Bodenwertes in Wien und die städtische Bodenpolitik. Vortrag vor der Gesellschaft Österreichischer Volkswirte, Wien o. J., Stadtrat Dr. Wesselsky (Wien), Die Beteiligung der Städte am Bodenwertzuwachs, Berlin 1905.

- 33 Die Transaktion ist keineswegs notwendig zur Realisierung des Wertzuwachses. Diese kann unabhängig von jeder Veräußerung z. B. durch Vermietung erfolgen. Vergleiche O. von Nell-Breuning: Steuern als Instrumente der Bodenpolitik, in H. Haller et al (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 313 ff.
- 34 Vergleiche O. von Nell-Breuning, Artikel »Wertzuwachssteuer« im Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von W. Gerloff und F. Neumark, 2. Band. Tübingen 1956, S. 560.
- 35 Es kommt vor allem auf den Zeitpunkt für den Beginn der Wertsteigerungen, die von der Steuer erfaßt werden, an. Dieser müßte einige Jahre zurückliegen.
- 36 Vergleiche D. Netzer, Economics of the Property Tax, Washington D. C. 1966, S. 36.
- 37 Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, in: Langzeitprogramm 1 (Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 159).
- 38 Ob die Gewährung von ermäßigten Sätzen, die die Belastungsspitzen auffangen sollen, »die dadurch auftreten müßten, daß in der Zeit der Kostenmietenperiode der Bodenwert des betreffenden Grundstücks erheblich gestiegen ist« (a. a. O.), ein praktikabler Weg ist, erscheint höchst fraglich.
- 39 Siehe dazu K.-H. Peters, Die Bodenreform — Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971; W. Hofmann, Bodeneigentum und Gesellschaft — Theorie und Wirklichkeit, in: Folker Schreiber, Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums; Stuttgart/Bern 1969.
- 40 In Österreich gab es vor dem Assanierungs- und dem Bodenbeschaffungsgesetz — beide aus 1974 — zwar ein Assanierungsgesetz aus dem Jahre 1929, das aber wegen seiner restriktiven Formulierungen unanwendbar war.
- 41 Das Bevölkerungswachstum war in Holland in der Nachkriegszeit sogar erheblich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Siehe dazu Urban Land Policies and Land-Use Control Measures, a. a. O., Tabelle 26, S. 101.
- 42 ebenda, S. 102.
- 43 C. de Cler, Vortrag beim Kongreß der Deutschen Bau- und Bodenbank, abgedruckt in: Bodenrecht, Bodenpolitik und deren Einfluß auf den Städtebau, Berlin-Frankfurt, o. J., S. 19.
- 44 ebenda, S. 21/22.
- 45 Diese soziale Ungerechtigkeit war ein Grund für die rasche Wiederaufhebung der sogenannten »Baulandsteuer« (Grundsteuer C) in der Bundesrepublik Deutschland. »Die einkommensschwachen Grundeigentümer wurden zwar gezwungen, ihre Grundstücke zu verkaufen, aber die wohlhabenden zahlten die Baulandsteuer und warteten auf die Entwicklung zu höheren Grundstückspreisen, um so die bezahlte Steuer mit Zinsen im Wege der Abwälzung über den Verkaufspreis wieder zu bekommen.« Peters, a. a. O., S. 107.
- 46 Assanierungs(Stadterneuerungs)gesetz, BGBl. Nr. 287/1974, Bodenbeschaffungsgesetz, BGBl. Nr. 288/1974.
- 47 Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Kommunalplanung, die sicher beträchtlich sein könnten, wenn von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, sind hier nicht zu erörtern.
- 48 Das heißt nicht, daß an der derzeitigen Grundsteuer nichts geändert werden sollte. Gegen eine Erhöhung der Einheitswerte wäre aus bodenpolitischen Gründen nichts einzuwenden, da noch eine Verdoppelung oder auch Verdreifachung der derzeitigen Grundsteuer die Überwälzung des Mehrbetrages kaum unzumutbare Belastungen mit sich bringen würde.