



Auswirkungen des Flächenverbrauchs für die Versorgungs- sicherheit und steuerliche Instrumente zu dessen Eindämmung

**Elisabeth Arnold, Katharina Falkner,
Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Dezember 2023

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Auswirkungen des Flächenverbrauchs für die Versorgungssicherheit und steuerliche Instrumente zu dessen Eindämmung

Elisabeth Arnold, Katharina Falkner, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Dezember 2023

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag der Österreichischen Hagelversicherung VVaG

Begutachtung: Daniela Kletzan-Slamanig
Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Österreich zählt zu jenen Ländern, in denen der Flächenverbrauch im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Gleichzeitig gibt es seit Jahren Initiativen und Bemühungen, diesen einzudämmen. Die Daten zum Flächenverbrauch deuten darauf hin, dass das Ziel der Bundesregierung, den täglichen Verbrauch von derzeit 11 ha auf 2,5 ha bis 2030 einzuschränken, verfehlt werden wird. Zwar haben die Bundesländer in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs ergriffen, deren Wirkung ist aber derzeit noch nicht absehbar. In der vorliegenden Studie wird zum einen die Dringlichkeit der Begrenzung des Flächenverbrauchs zur Erhöhung der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln dargestellt. Dazu wird ermittelt, dass aufgrund der Abnahme der Ackerfläche in Österreich um mehr als 72.000 ha zwischen 1999 und 2020 gemäß Agrarstrukturerhebung 493.000 Personen weniger mit Nahrungsmitteln versorgt werden können. Zum anderen wird der Einfluss bestehender steuerlicher Regelungen auf den Flächenverbrauch analysiert, und es werden Optionen für steuerpolitische Eingriffe identifiziert, die zur Eindämmung des Flächenverbrauchs geeignet sein könnten. Darüber hinaus gibt die Studie einen Überblick zum Stand der Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs in den Bundesländern.

2023/2/S/WIFO-Projektnummer: 23027

© 2023 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/71122>

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung und Problemstellung	3
2. Der Verlust von Ackerland in Österreich und die Konsequenzen für die Versorgungssicherheit	4
2.1 Ausgangslage und Motivation	4
2.2 Methodischer Überblick zur Bestimmung der Versorgungssicherheit	6
2.3 Entwicklung des Ackerlandes in Österreich seit 1999	7
2.4 Entwicklung von landwirtschaftlichem Ertrag, Getreideeinheiten und ernährten Personen	8
2.5 Resümee zur Analyse der Versorgungsleistung und weiterer Forschungsbedarf	12
3. Ansatzpunkte zur Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich	13
3.1 Raumordnungspolitische Maßnahmen der Bundesländer im Überblick	13
3.1.1 Rezente Entwicklungen und Status quo	16
3.2 Steuerpolitische Instrumente zur Verringerung des Flächenverbrauchs	19
3.2.1 Einleitung	19
3.2.2 Überblick über flächenrelevante fiskalische Instrumente in Österreich	20
3.2.3 Aktuelle flächenrelevante steuerliche Instrumente	21
3.2.4 Steuerliche Ansatzpunkte für die Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich	42
3.2.5 Zusammenfassende Bewertung von Reformoptionen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs	49
3.2.6 Zusammenfassung und Abschlussbemerkungen	49
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	52
Literaturhinweise	55
Anhang	59

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1: Jährliche Flächeninanspruchnahme in Österreich in km ² , 2003 bis 2021	3
Abbildung 2.1: Rückgang von bewirtschaftetem Ackerland in Österreich zwischen 1999 und 2020 auf Gemeindeebene	8
Abbildung 2.2: Rückgang der produzierten Getreideeinheiten in Österreich zwischen 1999 und 2020 auf Gemeindeebene	11
Abbildung 3.1: Kategorien flächenrelevanter raumplanerischer Maßnahmen	14
Abbildung 3.2: Aktuelle flächenrelevante fiskalische Instrumente in Österreich	21
Abbildung 3.3: Flächenrelevante steuerliche Instrumente	22
Abbildung 3.4: Steuern und Abgaben im Zusammenhang mit Grund und Immobilien in Österreich, 1965 bis 2022	28

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1: Entwicklung des Ackerlandes in Österreich seit dem Jahr 1999	7
Übersicht 2.2: Entwicklung des Ackerlandes in den fünf Beispielgemeinden seit 1999	8
Übersicht 2.3: Pflanzenertrag und Getreideeinheiten mit und ohne Verlust von Ackerflächen sowie Abschätzung der Bevölkerung, die damit ernährt werden kann	9
Übersicht 2.4: Pflanzenertrag und Getreideeinheiten mit und ohne Verlust von Ackerflächen sowie Abschätzung der Bevölkerung, die damit ernährt werden kann, in ausgewählten Gemeinden	12
Übersicht 3.1: Überblick über bestehende raumplanerische Maßnahmen in den Bundesländern	17
Übersicht 3.2: Direkt flächenrelevante Steuern und Abgaben in Österreich, 2022	24
Übersicht 3.3: Flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen	38
Übersicht 3.4: Steuerliche Instrumente und ihre heutige flächenrelevante Wirkung in Österreich	41
Übersicht 3.5: Kohlenstoffspeicherkapazität und erwartete Emissionen bzw. Kosten bei Änderung verschiedener Landnutzungsarten in Siedlungsflächen	46
Übersicht 3.6: Optionen für eine Reform oder für neue flächenrelevanter steuerlicher Instrumente zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme	50
Übersicht 3.7: Beitrag steuerlicher Instrumente zu einzelnen flächenrelevanten Zielen im Überblick	51

Verzeichnis Anhang

Anhang 1: Erträge von Ackerkulturen und Umrechnung in Getreideeinheiten	59
Anhang 2: Gegenüberstellung der Erhebungsschwellen der Agrarstrukturerhebung 2010 und 2020	60
Anhang 3: Stand der Raumordnungsgesetze in den Bundesländern	61
Anhang 4: Maßnahmen-Mapping	62

Executive Summary

Österreich zählt im mitteleuropäischen Vergleich zu jenen Ländern, in denen die Flächeninanspruchnahme, also der Verlust an biologisch produktiver Fläche, besonders hoch ist. Im Durchschnitt der Jahre 2015-2021 wurden pro Jahr 47 km², das sind 13 ha pro Tag, an produktiven Bodenflächen in Anspruch genommen. Gleichzeitig gibt es seit Jahren Initiativen und Bemühungen, die Verbauung einzuschränken, so etwa im Programm der Bundesregierung mit dem Ziel, den täglichen Verbrauch bis 2030 auf 2,5 ha pro Tag einzuschränken. Daten zum aktuellen Flächenverbrauch deuten darauf hin, dass dieses Ziel verfehlt werden wird.

Zur Flächeninanspruchnahme zählt die Bereitstellung von Flächen zur Deckung von Wohnbedürfnissen, für Betriebsstätten, zur Errichtung von Sportanlagen zur Erholung und von Straßen. Die Nachteile der Verbauung werden überwiegend von der Allgemeinheit getragen. Zu ihnen zählt neben dem Verlust von naturnahen Flächen und den damit verbundenen Ökosystemleistungen (z. B. Wasserspeicherkapazität, Biodiversität) der Verlust von Produktionspotential und Versorgungssicherheit.

In der vorliegenden Studie wird die Dringlichkeit der Begrenzung des Flächenverbrauchs dargestellt. Das Augenmerk der Analyse liegt auf Ackerland, weil darauf Nahrung erzeugt werden kann, die dem Menschen unmittelbar zugänglich ist. Die Ergebnisse von Agrarstrukturerhebungen zeigen, dass die Ackerfläche zwischen 1999 und 2020 um über 72.000 ha abgenommen hat, ausgehend von 1.750 m² pro Person auf knapp 1.460 m². Dieser Rückgang ist einerseits durch den Verlust von Ackerland und andererseits durch den Anstieg der Bevölkerung bedingt. Umgerechnet in Versorgungsleistung bedeutet der Rückgang, dass in Österreich verglichen mit 1999 über 493.000 Menschen pro Jahr weniger ernährt werden können. Auswirkungen der Versiegelung anderer Flächen wurden nicht untersucht.

Die Ergebnisse der Berechnung der Folgen des Flächenverlusts für die Lebensmittelversorgung hängen von Szenarienannahmen und Datenqualität ab. Die genauen Veränderungen im Ackerland zwischen 1999 und 2020 sind schwer zu quantifizieren, da die Datenerhebung Änderungen unterlag. Ackerland kann in verschiedene andere Flächen umgewandelt werden. Im Beobachtungszeitraum lässt sich nicht genau feststellen, wie viel davon in Siedlungsfläche umgewandelt wurde. Die Methode zur Berechnung der Versorgungsleistung ist zudem mit Unsicherheiten behaftet, da wichtige Nährstoffe nicht separat betrachtet werden. Zukünftige Untersuchungen sollten die Versorgung mit Kalorien und Proteinen berücksichtigen. Die Lebensmittelversorgung hängt nicht nur von der verfügbaren Fläche ab, sondern auch von Faktoren wie Erträgen je Hektar. Mit dem Klimawandel steigt die Gefahr von Ertragsseinbußen, was die Bedeutung des Schutzes landwirtschaftlicher Böden unterstreicht.

Landwirtschaftliche Flächen sind nicht nur für die Ernährung von Menschen, sondern auch für den Artenschutz entscheidend. Die Umwandlung von Ackerland in Siedlungsflächen oder Straßen verringert die Ressourcen für den Schutz der Biodiversität.

Die Analyse steuerlicher Instrumente zur Beeinflussung des Bodenverbrauchs zeigt, dass das österreichische Abgabensystem eine Reihe von Steuern und Abgaben sowie speziellen steuerlichen Regelungen enthält, die den Bodenverbrauch positiv oder negativ beeinflussen

(können). Neben einer Reform bestehender Regelungen, die den Bodenverbrauch fördern, wären weitere innovative steuerliche Ansatzpunkte zur Steuerung des Bodenverbrauchs denkbar. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass steuerliche Instrumente nur ein Element eines breiten Ansatzes sind, die jedenfalls mit weiteren raumplanerischen Instrumenten verknüpft werden müssen (Brandt, 2014; Blöchliger et al., 2017). Entsprechende Reformen sind einzubetten in und abzustimmen mit Reformen von ausgabenseitigen Instrumenten sowie im Finanzausgleich.

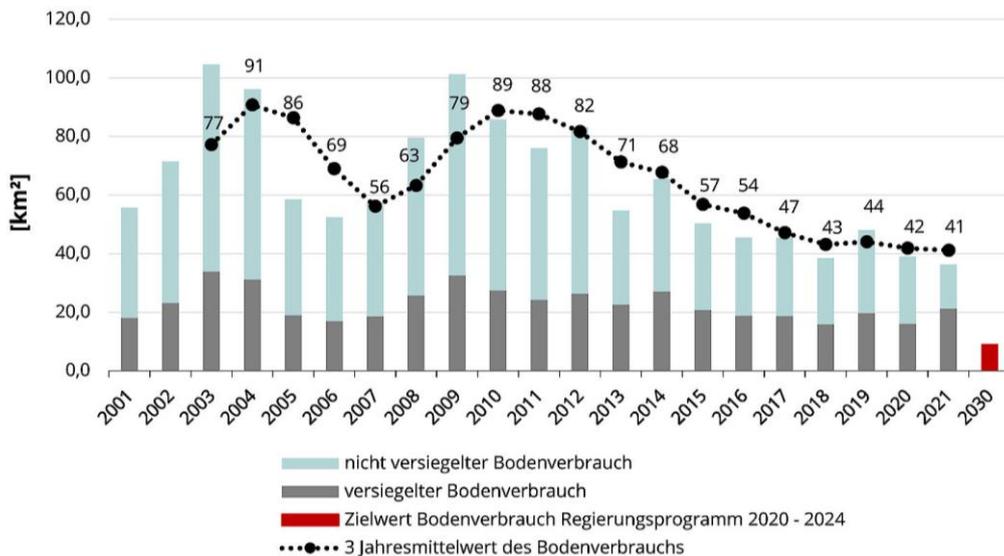
Die in der Studie vorgenommene Inventarisierung und qualitative Bewertung steuerlicher Instrumente ist ein weiterer Mosaikstein in der Untersuchung von Faktoren und Konsequenzen des Bodenverlusts in Österreich. In einem weiteren Schritt sollte eine tiefergehende quantitative Evaluierung und die Auswertung internationaler Erfahrungen erfolgen, um auf dieser Basis bestehende steuerliche Instrumente anzupassen sowie neue steuerliche Instrumente zu prüfen. Dabei sollten insbesondere auch Zielkonflikte mit anderen wichtigen politischen Zielen, aber auch mögliche Synergien herausgearbeitet werden.

1. Einleitung und Problemstellung

Unter Flächeninanspruchnahme wird der Verlust an biologisch produktivem Boden durch Bodenversiegelung (Verbauung für Siedlungs-, Betriebs- und Infrastrukturzwecke) oder durch Intensivnutzung für Erholungszwecke, Deponien und Abbauflächen verstanden. Sind davon Acker-, Grünland- oder Waldflächen betroffen, stehen diese Flächen nicht mehr für die land- und forstwirtschaftliche Produktion zur Verfügung. Diese Entwicklung kann aus Sicht der Versorgungssicherheit kritisch gesehen werden.

Österreich zählt im Vergleich zu anderen mitteleuropäischen Ländern zu jenen mit einer hohen Flächeninanspruchnahme (OECD, 2017). Im Gegensatz zu Österreich zeigt der europaweite Trend, dass der Verlust landwirtschaftlicher Flächen „im Zeitraum 2012-2018 fast zum Stillstand“ kam (EEA - European Environmental Agency, 2023). Die Basis für internationale Vergleiche sind Auswertungen von CORINE-Landcover-Daten¹. Diese sind zwar für internationale Vergleiche gut geeignet, die Entwicklung im Zeitablauf innerhalb eines Landes wird damit aber nicht genau erfasst. Genauere Erhebungen unter Einbeziehung von Katasterdaten und Luftbildern beziffern die Flächeninanspruchnahme in Österreich mit 41 km² pro Jahr bzw. 11 ha pro Tag im Mittel der Jahre 2019 bis 2021 (Umweltbundesamt, 2023; siehe Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Jährliche Flächeninanspruchnahme in Österreich in km², 2003 bis 2021



Q: Umweltbundesamt (2023).

Die österreichische Regierung hatte sich bereits Anfang der 2000er Jahre vorgenommen, die tägliche Flächeninanspruchnahme bis 2010 auf 2,5 ha zu begrenzen. Allerdings wurde dieses Ziel deutlich verfehlt. Zwar ging der tägliche Bodenverbrauch von über 27 ha pro Tag im Jahr

¹) Vgl.: <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/rp-projekte/rp-corine/>.

2009 auf knapp unter 11 ha pro Tag im Jahr 2021 zurück, liegt aber nach wie vor deutlich über dem im aktuellen Regierungsübereinkommen festgehaltenen Zielwert von 2,5 ha pro Tag (das sind 9 km² pro Jahr) für das Jahr 2030. Ein bedeutender Teil der Flächeninanspruchnahme betrifft versiegelte Flächen, d. h. durch eine wasser- und luftundurchlässige Schicht abgedeckte Flächen.

In Österreich wird diese nachteilige Entwicklung von der Zersiedelung weiter vorangetrieben. Die starke Zersiedelung geht einher mit einem besonders hohen Bedarf an Straßen und weiterer Infrastruktur sowie damit verbundenem Flächenverbrauch (Dallhammer et al., 2022; Haberl et al., 2023). In einzelnen Regionen ist mit 1.500 m² pro Person sechsmal so viel Fläche versiegelt wie in dichtverbauten urbanen Gebieten mit 250 m² je Person (Dallhammer et al., 2022). Da die Versorgung mit Infrastruktur und öffentlichem Verkehr hohe Kosten pro Einwohner:in verursacht, ist die Zersiedelung auch ökonomisch nicht unproblematisch. Hinzu kommen negative ökologische Auswirkungen. Die hohe Zersiedelung erschwert ein flächendeckendes Angebot an öffentlichem Verkehr und verursacht daher mehr Individualverkehr. Zudem tragen längere Alltagswege zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen bei. Hinzu kommt, dass die Flächeninanspruchnahme den Verlust der biologischen Vielfalt beschleunigt und die versiegelten Flächen für die Wasser- und CO₂-Speicherung fehlen. Haberl et al. (2023) zeigen in einer international vergleichenden Studie, dass Zersiedelung nicht nur aus einer Landnutzungsperspektive problematisch ist, sondern auch die Treibhausgasemissionen erhöht. Nicht zuletzt werden die für Erholungszwecke zur Verfügung stehenden Flächen zunehmend beschränkt.

Vor diesem Hintergrund diskutiert die Studie zunächst die Konsequenzen der Verbauung für die Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln. Dazu wird der Verlust von Ackerland als Beispiel herangezogen. In weiterer Folge werden Ansatzpunkte zur Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich behandelt. Nach einem Überblick über bestehende raumordnungspolitische Maßnahmen der Bundesländer zur Einschränkung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke werden steuerliche Instrumente vorgestellt, die dazu beitragen könnten, im Rahmen eines breiteren Maßnahmenpakets den österreichischen Flächenverbrauch einzudämmen.

2. Der Verlust von Ackerland in Österreich und die Konsequenzen für die Versorgungssicherheit

2.1 Ausgangslage und Motivation

Die Agrarstrukturenerhebung (Statistik Austria, 2022) ist eine der wichtigsten Quellen, um die Veränderung der Landnutzung in Österreich zu verfolgen. Das in Österreich verfügbare Ackerland hat sich zwischen 1999 und 2020 von 1.750 m² pro Person auf 1.460 m² verringert. Es sind hier zwei Prozesse im Gang, die diese Entwicklung erklären: Zum einen der Rückgang an Ackerland, welches österreichweit zwischen 1999 und 2020 gemäß der Agrarstrukturenerhebung (Statistik Austria, 2022) von 1,395 auf 1,322 Mio. ha gesunken ist. Somit verringerte sich die zum Anbau von Ackerkulturen verwendete Fläche um annähernd 72.000 ha. Zum anderen das Wachstum der Bevölkerung, welche seit 1999 von 7,99 Mio. Personen auf 9,05 Mio. im Jahr 2022 angestiegen ist.

Exkurs: Der Flächenumfang des Ackerlandes – methodische Herausforderungen

Die im Rahmen dieser Untersuchung vorgestellten Daten basieren auf der Agrarstrukturerhebung, die alle zehn Jahre als Vollerhebung durchgeführt wird. In diese Erhebung werden Betriebe einbezogen, die unter bestimmte Kriterien fallen und sich von Erhebung zu Erhebung unterscheiden. Eine Vollerhebung ist somit nur dann mit einer anderen exakt vergleichbar, wenn Betriebe nach den gleichen Kriterien ausgewählt wurden. Dies trifft für die Erhebungen 1999 und 2010 zu. In beiden Erhebungen wurden Betriebe in die Zählung einbezogen, wenn deren landwirtschaftlich genutzte Fläche größer oder gleich 1 ha war. In der Agrarstrukturerhebung 2020 wurde die Erfassungsschwelle verändert: Betriebe werden einbezogen, wenn landwirtschaftlich genutzte Fläche größer oder gleich 3 ha oder deren Ackerfläche zumindest 1,5 ha groß ist. Ein Betrieb, der zum Beispiel im Jahr 2010 eine Ackerfläche von 1,4 ha und keine weitere Fläche hatte, wurde im Zuge dieser Erhebung erfasst und die Ackerfläche somit berücksichtigt. In der Erhebung 2020 wurde diese Fläche ignoriert, da sie unter der Erhebungsschwelle war. In der Publikation zur Agrarstrukturerhebung von Statistik Austria (2022) werden die unterschiedlichen Erfassungsschwellen im Zusammenhang mit der Zahl der Betriebe näher betrachtet. In Bezug auf die Ackerflächen wird darin festgestellt: "In den letzten 20 Jahren hat sich die Ackerlandfläche um 72.362 ha bzw. 5% verringert, das entspricht etwa 3.618 ha pro Jahr."

Eine weitere Quelle über das Ausmaß der Ackerfläche in Österreich sind Verwaltungsdaten, die vom "Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem" InVeKoS bereitgestellt werden. Damit werden die Zahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik abgewickelt und die zugrundeliegenden Flächen werden sehr genau erfasst. Vergleicht man die Ackerflächen dieses Systems mit jenen der Agrarstrukturerhebung, gibt es folgende Abweichungen: Gemäß InVeKoS gab es im Jahr 2020 1.321.693 ha Ackerfläche (BMLRT - Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, 2021). Laut Agrarstrukturerhebung waren es im selben Jahr 1.322.912 ha, also um 1.219 ha mehr. Im Jahr 1999 sind in der Agrarstrukturerhebung 1.395.274 ha Ackerfläche erfasst und im InVeKoS 1.365.290 ha (BMLFUW, 2000), also um fast 30.000 ha weniger. Zwischen 1999 und 2020 verringerte sich die Ackerfläche gemäß InVeKoS um 43.597 ha. Dieser Rückgang fällt deutlich geringer aus als jener, der von der Agrarstrukturerhebung ausgewiesen wird. Dabei ist zu bedenken, dass InVeKoS-Daten aus Verwaltungsdaten der Agrarpolitik stammen. Betriebe, die Ackerflächen haben, aber nicht im InVeKoS erfasst sind, werden folglich in diesen Auswertungen nicht berücksichtigt.

Trotz der Differenzen zwischen den beiden Statistiken zeigen diese eindeutig, dass die Ackerfläche in Österreich in den letzten beiden Jahrzehnten beträchtlich abgenommen hat. Den exakten Rückgang kann man auf der Basis dieser beiden Statistiken allein jedoch nicht genau beziffern.

Daraus resultieren zwei Probleme: Aufgrund des Rückgangs an Ackerland haben die Kapazitäten abgenommen, Biomasse für die Verwendung als Nahrungsmittel, Futtermittel oder andere Stoffe, wie etwa zur Stärkeproduktion, zu erzeugen. Das Bevölkerungswachstum

wiederum führt dazu, dass im Land immer mehr Lebensmittel benötigt werden, die – ohne eine Änderung im Ernährungsverhalten - aus inländischem Aufkommen in immer geringerem Umfang bereitgestellt werden können.

2.2 Methodischer Überblick zur Bestimmung der Versorgungssicherheit

In der agrarökonomischen Literatur spielt das Thema Versorgungssicherheit eine wichtige Rolle. Darunter sind die ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln, die Leistbarkeit von Lebensmitteln sowie ihre Bekömmlichkeit, Sicherheit und Qualität von zentraler Bedeutung.

Im folgenden Abschnitt werden daher folgende Kernfragen untersucht:

- Wie hoch war der Rückgang des Ackerlandes in Österreich zwischen 1999 und 2020?
- Wie viele Menschen können daher nicht mehr ernährt werden?

Die Veränderung des Ackerlandes kann aus jährlich aktualisierten Statistiken entnommen werden. Diese Zahlen sind allerdings nur auf Bundesland-Ebene verfügbar. Detailliertere Informationen über die Entwicklung des Ackerlandes können aus der Agrarstrukturhebung abgeleitet werden. Vollerhebungen dazu werden alle zehn Jahre durchgeführt. Für die vorliegende Analyse werden die Erhebungen aus den Jahren 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001 und 2022) zum Vergleich herangezogen und die Daten auf Gemeindeebene ausgewertet.

Um die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln laufend zu beobachten, werden seit Jahrzehnten Versorgungsbilanzen erstellt. In Österreich werden diese von Statistik Austria jährlich veröffentlicht (vgl. Statistik Austria, 2023). Auf internationaler Ebene werden von Eurostat, OECD und FAO ebenfalls Versorgungsbilanzen erstellt, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte haben.

Die Versorgungsbilanz für Österreich ist sehr detailliert und liefert aktuelle Einblicke für eine große Anzahl an Nahrungsmitteln. Eine wichtige Kennzahl ist die von einem bestimmten Nahrungsmittel pro Person und Jahr zur Verfügung stehende Menge in Österreich. Die Versorgungsbilanz von Österreich ist eine wichtige Grundlage für die hier vorgestellten Berechnungen. Sie eignet sich aber nicht zur direkten Beantwortung der Frage, wie viele Menschen aufgrund der Verringerung des Ackerlandes nicht ernährt werden können.

Da auf dem Ackerland sehr viele unterschiedliche Kulturarten produziert werden und diese nicht alle für die menschliche Ernährung geeignet sind, muss eine Maßzahl gefunden werden, auf deren Basis die Versorgungsleistung für die Menschen ermittelt werden kann. Dazu eignen sich zum Beispiel Auswertungen zum Energie- und Proteingehalt besonders gut. Derartige Statistiken veröffentlicht zum Beispiel die FAO (FAO, 2023). Ein einfacheres und leichter zu kommunizierendes Maß ist die "Getreideeinheit" (GE). Die GE fasst einzelne Erzeugnisse zu einem Gesamtwert zusammen und gibt an, wie gut sich ein bestimmtes Agrargut eignet, eine Person ein Jahr zu ernähren. Dabei entspricht 1 GE dem Ernährungswert von 100 kg Getreide. Wenn bekannt ist, wie viele GE erzeugt werden und wie viele GE eine Person benötigt, kann unmittelbar auf die Versorgungsleistung geschlossen werden (vgl. BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, n.d.). Berechnungen auf der Basis von GE sind eher konservativ. Damit ist gemeint, dass es kaum zu Überschätzungen der Versorgungsleistung kommt.

Die Verwendung der GE ist jedoch auch mit Nachteilen verbunden. Es werden wichtige Aspekte wie eine ausgewogene Versorgung mit Energie, Eiweiß, essenziellen Amino- und Fettsäuren, Ballaststoffen und Vitaminen in dieser einfachen Maßzahl nicht berücksichtigt. Zudem ist die GE ein kalkulierter Wert, dessen konkrete Ausprägung von Versorgungsbilanzen abgeleitet wird und unterschiedliche Qualitäten der Produkte bzw. Änderungen der Qualität nicht abbildet. Zum Beispiel wird nicht zwischen biologisch und konventionell erzeugten Produkten unterschieden.

Im folgenden Abschnitt wird die Veränderung des Ackerlandes in Österreich zwischen 1999 und 2020 auf Gemeindeebene vorgestellt. Anschließend wird die Berechnung der Versorgungsleistung am Ackerland, der GE und ernährten Personen dokumentiert, und es werden die grundlegenden Annahmen erläutert.

2.3 Entwicklung des Ackerlandes in Österreich seit 1999

Im Jahr 1999 wurden in Österreich 1.395.274 ha Ackerland bewirtschaftet. In Österreich hat das Ackerland zwischen den Jahren 1999 und 2020 um 72.362 ha abgenommen (-5,2%; Übersicht 2.1). Dieser Flächenrückgang entspricht etwa der Größe von 101.347 Fußballfeldern²⁾ oder 1,7-mal der Größe von Wien (414,6 km²).

Übersicht 2.1: Entwicklung des Ackerlandes in Österreich seit dem Jahr 1999

Jahr	Ackerland ha	Flächenentwicklung ha	Flächenentwicklung %
1999	1.395.274		
2020	1.322.912	-72.362	-5,2

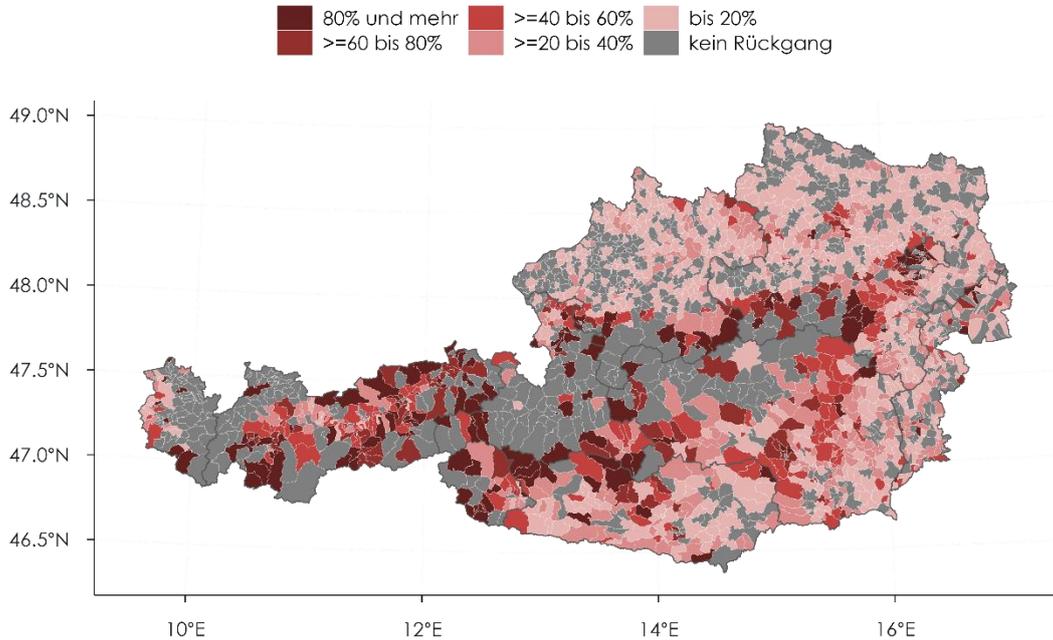
Q: Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022).

Im Jahr 1999 wurde in 93,6% aller österreichischen Gemeinden Ackerland bewirtschaftet. Im Jahr 2020 sinkt der Anteil jener Gemeinden, in denen Ackerland bewirtschaftet wird, auf 92,5%. Die Ergebnisse zeigen für 1.427 Gemeinden eine Abnahme des Ackerlandes zwischen den Jahren 1999 und 2020 – das entspricht 67,4% der österreichischen Gemeinden. In 597 Gemeinden war das Ackerland im Jahr 2020 verglichen mit 1999 größer – darunter sind 43 Gemeinden, in denen im Jahr 1999 kein Ackerland bewirtschaftet worden war.

In Gemeinden mit rückläufigem Ackerland liegt der Rückgang gemessen am Median bei 25,3%. Die Streuung reicht dabei von 0,1% bis 100% (Abbildung 2.1). Von einem vollständigen Rückgang des Ackerlandes im Jahr 2020 verglichen mit 1999 sind 65 Gemeinden betroffen.

²⁾ Bei einer Standardgröße von 105 m x 68 m bzw. 7.140 m².

Abbildung 2.1: Rückgang von bewirtschaftetem Ackerland in Österreich zwischen 1999 und 2020 auf Gemeindeebene



Q: WIFO-Berechnung nach Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022).

Ergänzend zu den nationalen Ergebnissen fasst Übersicht 2.2 die Entwicklung des Ackerlandes zwischen 1999 und 2020 für fünf ausgewählte Gemeinden (Edt bei Lambach, Maria Saal, Purkersdorf, Warth, Wiesmath) zusammen. Diese Gemeinden wurden zufällig gewählt, um die Heterogenität der Entwicklung im Umland urbaner Gebiete und im ländlichen Raum zu veranschaulichen.

Übersicht 2.2: Entwicklung des Ackerlandes in den fünf Beispielgemeinden seit 1999

Gemeinde	Ackerland 1999	Ackerland 2020	Entwicklung
	ha	ha	%
Edt bei Lambach	1.043	1.031	-1,2
Maria Saal	1.645	1.718	+4,4
Purkersdorf	7	0	-100,0
Warth	478	310	-35,1
Wiesmath	1.036	1.103	+6,5

Q: WIFO-Berechnung nach Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022).

2.4 Entwicklung von landwirtschaftlichem Ertrag, Getreideeinheiten und ernährten Personen

Die Versorgungsleistung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln wird in der agrarökonomischen Literatur häufig mittels so genannter Getreideeinheiten (GE) ausgewiesen (siehe Box Exkurs).

Dabei wird aus Versorgungsbilanzen der Bedarf an GE pro Person und Jahr abgeleitet und ins Verhältnis zur Produktion auf einem Hektar Fläche oder einer in der Landwirtschaft beschäftigten Person gesetzt.

Für die Berechnung des potenziellen Ertrags am österreichischen Ackerland werden die durchschnittlichen Hektar-Erträge (arithmetisches Mittel) der Jahre 2020 bis 2022 angenommen. Wie Übersicht 2.3 zeigt, kann ohne Flächenverlust zwischen 1999 und 2020 ein potenzieller Ertrag (Kulturarten, geeignet zur Verwendung als Lebensmittel) von ca. 13,8 Mio. t bzw. ca. 95,4 Mio. GE erzielt werden. Mit dieser Menge an Lebensmitteln können, bei einem Bedarf von 10,4 GE pro Person und Jahr, ca. 9,2 Mio. Personen ernährt werden.

Mit dem Rückgang des Ackerlandes geht eine Verminderung des potenziellen Ertrages einher. Unter Berücksichtigung des Rückganges an Ackerland zwischen 1999 und 2020 (ca. 72.000 ha) liegt der potenzielle Ertrag von Kulturarten zur Verwendung als Lebensmittel im Jahr 2020 bei 11,9 Mio. t (Übersicht 2.3). Im Vergleich zur Situation ohne Flächenverlust entspricht dies einem Rückgang des potenziellen Ertrags um ca. 13,7%. Umgerechnet in GE und die Anzahl der Personen, die dadurch ernährt werden könnten, bedeutet dies einen Rückgang um 5,4% bzw. ca. 493.400 ernährter Personen. Der deutlich stärkere prozentuelle Rückgang des durchschnittlichen Ertrages kann durch Änderungen in der Kulturartenzusammensetzung begründet werden. Insbesondere nehmen im Zeitraum 1999 bis 2020 Kulturarten mit einem hohen durchschnittlichen Ertrag, jedoch geringem Wert für die menschliche Ernährung, also einem geringen GE-Wert, stärker ab als jene mit einem hohen Wert für die menschliche Ernährung. Dies betrifft beispielsweise Zuckerrüben.

Übersicht 2.3: Pflanzenertrag und Getreideeinheiten mit und ohne Verlust von Ackerflächen sowie Abschätzung der Bevölkerung, die damit ernährt werden kann

Jahr	Ertrag Mio. t	Getreideeinheiten Mio. GE	ernährte Personen ¹⁾ Mio.	Bevölkerung Mio.
1999				7,99
ohne Flächenverlust 2020	13,78	95,39	9,17	
mit Flächenverlust 2020	11,90	90,26	8,68	8,92
Änderung absolut	1,88	-5,13	-0,49	+0,93
Änderung in %	-13,7%	-5,4%	-5,4%	+11,6%

Q: WIFO-Berechnung nach Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022) und Schulze Mönking & Klapp (2010). – ¹⁾ Bei einem Bedarf von 10,4 GE pro Person und Jahr.

Die Entwicklung der potenziellen Erträge auf Gemeindeebene im Jahr 2020 zeigt eine große Bandbreite. Während in 643 Gemeinden ein höherer Ertrag erzielt werden hätte können, sinkt der durchschnittliche potenzielle Ertrag in 1.380 Gemeinden, und zwar vor allem aufgrund des abnehmenden Ackerlandes. Umgerechnet in Versorgungsleistung führen der Rückgang des Ackerlandes und die Veränderung in der Kulturartenzusammensetzung in 1.364 Gemeinden zu einem Rückgang der Produktion in GE (Abbildung 2.2).

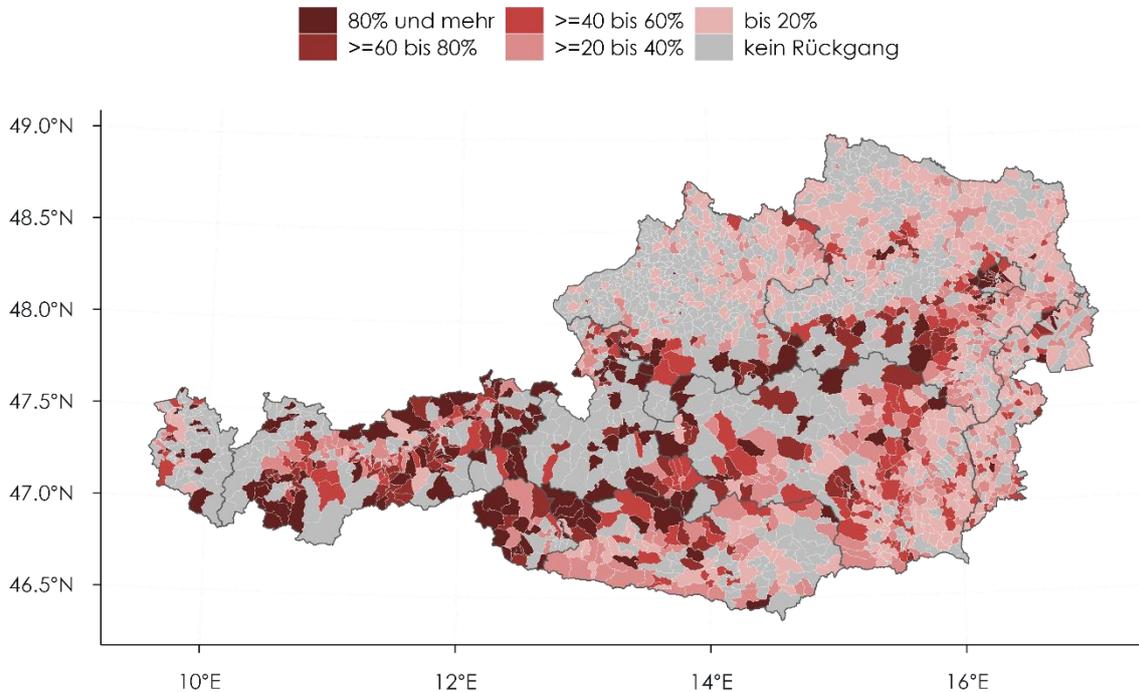
Exkurs: Zur Berechnung der Versorgungsleistung mittels Getreideeinheiten (GE)

Das österreichische Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (vgl. BMLRT, 2022, S. 29) und das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL, n.d.) veröffentlichen regelmäßig Ergebnisse zur Versorgungsleistung der Landwirtschaft. Dabei wird ausgewiesen, wie viele Menschen von einem Landwirt bzw. einer Landwirtin pro Jahr ernährt werden können.

In der agrarökonomischen Literatur wird die Versorgungsleistung der Landwirtschaft mittels einer Hilfsgröße, der Getreideeinheit (GE), auf der Grundlage der Versorgungsbilanz (Statistik Austria, 2023) berechnet (vgl. Tribl, 2013). Von den darin ausgewiesenen Mengen kann auf die Zahl der mit Nahrungsmitteln versorgten Menschen geschlossen werden. Dabei wird u. a. berücksichtigt, dass aus Getreide Mehl gewonnen wird, aus welchem Brot gebacken wird und das somit einen gewissen Kalorienbedarf deckt. Pflanzliche Produkte, die nicht unmittelbar zur menschlichen Ernährung geeignet sind, werden anhand der GE skaliert und auf- bzw. abgewertet. Tierische Produkte (z. B. Fleisch, Käse) werden über die Mengen an GE des Futters bewertet, das durchschnittlich zu ihrer Erzeugung benötigt wird. Umwandlungsverluste, die sich ergeben, wenn pflanzliche Produkte in tierische umgesetzt werden, werden somit berücksichtigt. Mehr GE sind nötig, wenn zunächst ein Nutztier ernährt wird, dessen Milch oder Fleisch die Grundlage für die menschliche Ernährung ist (vgl. Schulze Mönking & Klapp, 2010).

Aus der Versorgungsbilanz kann über einen Getreideeinheitenschlüssel ermittelt werden, wie viele GE im Durchschnitt eingesetzt werden, um eine Person pro Jahr zu ernähren. Nach eigenen Berechnungen sind es in Österreich 10,4 GE. Dieser Bedarf entspricht dem Produktmix der Agrargüter, die in Österreich erzeugt und von der Bevölkerung konsumiert werden. Werden in Österreich tierische durch pflanzenbasierte Nahrungsmittel ersetzt, so kann der Bedarf an GE pro Person und Jahr deutlich gesenkt werden. Da der Verbrauch tierischer Produkte pro Person in Österreich in den letzten Jahren abgenommen hat, ist der Bedarf an GE je Person und Jahr von 11,5 im Jahr 1999 auf 10,4 in 2020 gesunken.

Abbildung 2.2: Rückgang der produzierten Getreideeinheiten in Österreich zwischen 1999 und 2020 auf Gemeindeebene



Q: WIFO-Berechnung nach Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022).

Die Entwicklung in den fünf Beispielgemeinden spiegelt die Flächenentwicklung wider (vgl. Übersicht 2.4). In den Gemeinden Edt bei Lambach, Warth und Purkersdorf nimmt der potenzielle Ertrag – und damit einhergehend die produzierte Menge an GE und dadurch ernährte Personen – ab. Die Ergebnisse zeigen für Warth die größte absolute Änderung (Rückgang). In Edt bei Lambach sinken der Ertrag am Ackerland, die GE und die ernährten Personen stärker als das Ackerland. In Warth ist der Rückgang im Ertrag am Ackerland, den GE und ernährten Personen geringfügig niedriger als der Rückgang des Ackerlandes. Das heißt, in dieser Gemeinde kann ein geringer Teil des Rückganges des Ackerlandes durch eine veränderte Kulturartenzusammensetzung kompensiert werden.

In Maria Saal und Wiesmath zeichnet sich eine positive Entwicklung ab, d. h. im Szenario "mit Flächenverlust" zeigen die Ergebnisse für diese zwei Beispielgemeinden keinen Rückgang des Ackerlandes zwischen 1999 und 2020, sondern einen Anstieg. Dadurch kann in beiden Gemeinden ein Anstieg im Ertrag am Ackerland, den GE und ernährten Personen erzielt werden. Der prozentuelle Anstieg in den produzierten GE und ernährten Personen liegt in beiden Gemeinden über dem Anstieg des Ackerlandes.

Übersicht 2.4: Pflanzenertrag und Getreideeinheiten mit und ohne Verlust von Ackerflächen sowie Abschätzung der Bevölkerung, die damit ernährt werden kann, in ausgewählten Gemeinden

Gemeinde	potenzieller Ertrag (in t)	Getreideeinheiten	Ernährte Personen ¹⁾
<i>Edt bei Lambach</i>			
ohne Flächenverlust 2020	8.570	76.650	7.370
mit Flächenverlust 2020	8.060	75.310	7.240
Änderung absolut	-510	-1.340	-130
Änderung in %	-6,0	-1,7	-1,7
<i>Maria Saal</i>			
ohne Flächenverlust 202	13.490	124.830	12.000
mit Flächenverlust 2020	13.840	135.010	12.980
Änderung absolut	+350	+10.180	+980
Änderung in %	+2,6	+8,2	+8,2
<i>Purkersdorf</i>			
ohne Flächenverlust 2020	34	310	30
mit Flächenverlust 2020	0	0	0
Änderung absolut	-34	-310	-30
Änderung in %	-100,0	-100,0	-100,0
<i>Warth</i>			
ohne Flächenverlust 2020	2.620	25.870	2.490
mit Flächenverlust 2020	1.710	16.970	1.630
Änderung absolut	-890	-8.900	-860
Änderung in %	-34,5	-34,4	-34,5
<i>Wiesmath</i>			
ohne Flächenverlust 2020	5.520	53.950	5.190
mit Flächenverlust 2020	6.040	60.950	5.860
Änderung absolut	+520	+7.000	+670
Änderung in %	+9,4	+13,0	+12,9

Q: WIFO Berechnung nach Agrarstrukturerhebung 1999 und 2020 (Statistik Austria, 2001; 2022) und Schulze Mönking & Klapp (2010). – ¹⁾ Bei einem Bedarf von 10,4 GE pro Person.

2.5 Resümee zur Analyse der Versorgungsleistung und weiterer Forschungsbedarf

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung in Österreich für die letzten beiden Jahrzehnte vorgestellt. Sie zeigen einen deutlichen Rückgang der Ackerflächen, auf denen prinzipiell Nahrungsmittel für Menschen erzeugt werden können. Tatsächlich werden die erzeugten Produkte nicht nur für die unmittelbare menschliche Ernährung herangezogen, sondern auch für die Erzeugung von Futtermitteln und agrarischen Rohstoffen, die in der Industrie eingesetzt werden.

Als Maß der Wertigkeit von Agrargütern für die menschliche Ernährung (Versorgungsleistung) wird hier die "Getreideeinheit" verwendet. Dabei wird der Nährstoffgehalt aller am Ackerland produzierten, landwirtschaftlichen Güter (Ernährungswert) auf einen gemeinsamen Nenner gebracht. 1 GE entspricht 100 kg Getreide. Dem damit einhergehenden Vorteil, die Versorgungsleistung in einer einzigen, einfach kommunizierbaren Zahl auszudrücken, steht der Nachteil gegenüber, dass nicht zwischen Energie- und Proteingehalt produzierter Güter unterschieden wird. Zudem bleiben essenzielle Nährstoffe wie Ballaststoffe, Aminosäuren, Vitamine und Fette

unbeachtet. Verfeinerte Versionen der Berechnung der Versorgungsleistung sollten diese zumindest differenziert nach der Energie- und Proteinversorgung ermitteln. Dies erschwert zwar die Kommunikation, trägt aber dem Umstand Rechnung, dass der Wert für die menschliche Nahrung nicht in einer Zahl ausgedrückt werden sollte.

Obwohl mit der Agrarstrukturhebung eine als sehr zuverlässig angesehene Datenquelle als Berechnungsgrundlage herangezogen wurde, ist diese Statistik nicht ganz exakt. Da sich zwischen den Erhebungen von 1999 und 2020 die zur Erhebung herangezogene Grundgesamtheit geändert hat, ist der Rückgang des Ackerlandes um annähernd 72.000 ha zwischen diesen beiden Zeitpunkten mit Unsicherheiten verbunden. Vergleicht man den Rückgang mit Verwaltungsdaten aus dem InVeKoS, so scheint die Flächenänderung überschätzt (siehe Box Exkurs, Kapitel 2.1).

3. Ansatzpunkte zur Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich

Wie im vorigen Kapitel gezeigt wurde, führt der Rückgang des Ackerlandes zu einer Verringerung der Versorgungsleistung der Landwirtschaft. Da die Hektarerträge wichtiger Kulturpflanzen seit Jahren stagnieren und immer mehr Flächen biologisch bewirtschaftet werden, kann diese Lücke nicht durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen werden. Der Verlust des Ackerlandes ist unter anderem auf die einleitend vorgestellte Flächeninanspruchnahme zurückzuführen. Es gibt allerdings keine Statistik dazu, wie viel in Siedlungs- und Infrastrukturfläche oder andere Flächennutzungen überführt wurde.

Im vorliegenden Kapitel wird zunächst eine Übersicht von Maßnahmen vorgestellt, die bereits von den Bundesländern umgesetzt werden, um den Zugang zu Flächen, die Änderung der Nutzung und Widmung zu beeinflussen.

Anschließend werden Optionen für fiskalpolitische und insbesondere steuerpolitische Eingriffe diskutiert, die geeignet sein könnten, Anreize für einen sparsameren Umgang mit Flächen zu bieten.

3.1 Raumordnungspolitische Maßnahmen der Bundesländer im Überblick

Jegliche Bau- und Versiegelungstätigkeit setzt eine geeignete Baulandwidmung voraus. Wird also über Flächenverbrauch gesprochen, kommt man um einen kurzen Exkurs in die Querschnittsmaterie der Raumplanung und Raumordnung nicht umhin.

In Österreich verfügt der Bund im Bereich der Raumplanung und Raumordnung lediglich über ausgewählte Fachplanungskompetenzen. Diese umfassen beispielsweise das Wasserrecht, das Forstrecht, das Eisenbahnrecht, das Bundesstraßenrecht sowie das Denkmalschutzrecht (Gruber et al., 2018, S. 63f). Die generelle Zuständigkeit (in Gesetzgebung und Vollziehung) fällt in Österreich in den Kompetenzbereich der Bundesländer. Die örtliche Raumplanung, und somit auch die Flächenwidmung, liegt in der Verwaltungskompetenz der Gemeinden. Demnach gelten die neun (unterschiedlichen) Raumordnungs-/Raumplanungsgesetze als wichtigste gesetzliche Grundlagen für die Raumplanungspraxis in den Bundesländern, die für die Gemeinden in ihrer Planungs- und Widmungstätigkeit verbindlich sind (siehe Anhang 3 für eine aktuelle Zusammenstellung).

Der verantwortungsvolle Umgang mit Boden ist ein Hauptaufgabenbereich der Raumplanung. Sie ist dafür zuständig, verschiedene Nutzungsansprüche an das begrenzte Gut Boden abzuwägen und zu administrieren. So definiert beispielsweise das Salzburger Raumordnungsgesetz die "haushälterische und nachhaltige Nutzung von Grund und Boden, insbesondere [den] sparsame[n] Umgang mit Bauland" als Grundsatz der Raumplanung (Salzburger ROG 2009 § 2 Abs. 2). Ein besonders bedeutender Bereich in Bezug auf den Flächenverbrauch ist die Flächenwidmung. Während in den Raumordnungs-/Raumplanungsgesetzen landesweite Widmungskategorien festgelegt und definiert werden, weist der Flächenwidmungsplan (der in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt) auf Grundstücksebene Widmungen zu. Ein Begriff, der im Zusammenhang mit Flächenverbrauch und (Bauland-)Widmungen oft verwendet wird, ist der des "Bauland-Paradoxons" (Davy, 1996). Er bezeichnet den Umstand, dass als Bauland gewidmete Flächen aus unterschiedlichen Gründen von den Eigentümer:innen unbebaut zurückgehalten werden, und deshalb neues Bauland gewidmet, erschlossen und versiegelt wird, um Bautätigkeit zu ermöglichen. Dies führt dazu, dass Grundstücke in Kern- oder anderer gut erschlossener Lage brach liegen, während an Rändern neue Erschließungsinfrastruktur errichtet werden muss, um neu ausgewiesenes Bauland anzubinden³⁾. Die Ausgestaltung von Widmungskategorien hinsichtlich ihrer Nutzungsrechte und -pflichten sowie die Mobilisierung von bereits gewidmetem Bauland⁴⁾ stellen dementsprechend zentrale Herausforderungen der Raumplanung in Bezug auf die Reduktion des Flächenverbrauchs dar (vgl. Kanonier, 2020).

Abbildung 3.1: Kategorien flächenrelevanter raumplanerischer Maßnahmen



Q: WIFO-Darstellung.

Während raumordnungspolitische Instrumentarien grundsätzlich in den geltenden Raumordnungsgesetzen der Bundesländer verankert sind, erstrecken sich Maßnahmen mit bodenbezogenem Fokus jedoch über ein weiteres Spektrum an gesetzlichen Grundlagen. Die Maßnahmen, die zu einem flächensparenden Umgang mit Boden führen sollen, sind also breit gefächert. Prinzipiell lassen sich Maßnahmen im Sinne des Flächensparens, die bereits von den Bundesländern umgesetzt wurden, in vier thematische Kategorien einteilen: regulative, fiskalische, planungsunterstützenden sowie bildungsunterstützende und beteiligungsfördernde Maßnahmen.

³⁾ Die Differenz zwischen gewidmetem Bauland und tatsächlicher Flächeninanspruchnahme ist die Baulandreserve, welche in Österreich im Jahr 2017 ein Viertel der gewidmeten Baulandflächen ausmachte (ÖROK, 2021, S. 58).

⁴⁾ Baulandmobilisierung zielt darauf ab, unbebautes gewidmetes "Alt"-Bauland zu entwickeln, anstatt zusätzliche Flächen in Anspruch zu nehmen und damit auch die räumliche Ausdehnung von bebauten Gebieten in Grenzen zu halten.

Regulative Maßnahmen betreffen gesetzliche Änderungen in den Vorgaben, auf welche Weise Boden genutzt werden darf. Diese umfassen gesetzliche Rahmenbedingungen von Widmungen, Nutzungsrechten, -pflichten und -verboten sowie bauordnungstechnische Vorgaben. Sie reichen von baulandmobilisierenden Maßnahmen wie Widmungsbefristungen (die in allen neun Bundesländern möglich, jedoch nur in der Steiermark, Salzburg, Tirol und Vorarlberg verpflichtend sind) bis hin zu nutzungsintensivierenden Maßnahmen wie expliziten Widmungskategorien, die den verdichteten Wohnbau forcieren (beispielsweise die Widmungskategorie Wohngebiet in Oberösterreich, die Vorbehaltsflächen für mehrgeschoßigen Wohnbau ermöglichen).

Fiskalische Maßnahmen lassen sich in steuerliche (Abgaben) und ausgabenseitige Instrumente unterteilen (Waltert et al., 2010; vgl. im Detail auch Abschnitt 3.2.2). Hervorzuheben sind im Kontext raumplanerischer Maßnahmen hierbei einerseits die in den letzten Jahren von mehreren Bundesländern eingeführten Infrastrukturabgaben auf unbebautes Bauland (Burgenland, Niederösterreich, Steiermark, Salzburg, Oberösterreich, Tirol) sowie Leerstands- (Steiermark, Salzburg, Tirol) und Zweitwohnsitzabgaben (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg). Diese sind in vorliegender Studie von primärem Interesse und werden in Abschnitt 3.2 im Detail erläutert.

Planungsunterstützende Maßnahmen verbessern die Informationslage, auf welche die Planungstätigkeit aufbaut, und ermöglichen die Kontrolle über die Wirkung bereits etablierter Praktiken (Doan, 2019). Sie reichen von der Forcierung der Erstellung von räumlichen Entwicklungskonzepten (wie beispielsweise die regionalen Leitplanungen in Niederösterreich oder sektorale Fachkonzepte) bis hin zur Etablierung von Monitoring- und Rauminformationssystemen (wie Bodeninformationskarten und Flächenbilanzen).

Bildungsunterstützende und beteiligungsfördernde Maßnahmen umfassen einerseits Bewusstseinsbildung der Bevölkerung und demokratisierende Maßnahmen, die Partizipation bei Prozessen der Flächenaushandlung forcieren. Dies reicht von Bildungsangeboten zum Thema Boden(-schutz), welche in einigen Bundesländern angeboten werden, bis hin zur Etablierung kooperativer Planungsverfahren (Wien). Andererseits beinhalten sie fachliche Weiterbildungen der Planungsbeauftragten und sollen somit die Qualität von Planungsentscheidungen verbessern.

Eine umfassende Erhebung von Maßnahmen unterschiedlicher Ausprägung wurde im Jahr 2019 vom Umweltbundesamt durchgeführt. Diese Datenerhebung erfasst bereits umgesetzte Maßnahmen in den unterschiedlichen Bundesländern über alle thematischen Kategorien hinweg (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus & Umweltbundesamt, 2019). Diese Datenbasis bildet somit eine geeignete Grundlage, die hier um relevante Veränderungen in den letzten fünf Jahren ergänzt wird. Dabei wurde im Rahmen dieser Auseinandersetzung ein besonderes Augenmerk auf die Veränderungen innerhalb der Raumordnungsgesetze gelegt. Ein Mapping der in der Studie zum Bodenverbrauch gelisteten Maßnahmen mit einer Ergänzung um bedeutende, seit damals neu hinzugekommene Maßnahmen findet sich in Anhang 3.

3.1.1 Rezente Entwicklungen und Status quo

In den letzten fünf Jahren lassen sich einige Erweiterungen im Bodenschutz in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Bundesländer erkennen. Dabei lag ein Schwerpunkt auf den regulativen Maßnahmen, besonders im Bereich der Baulandmobilisierung, die darauf abzielen, bereits gewidmetes, unbebautes Bauland seinem Zweck zuzuführen, und damit Bauland-Neuwidmungen zu reduzieren. Einige Bundesländer haben darüber hinaus neue fiskalische Instrumente eingeführt, um ihre Raumordnungspolitik zu stärken. Übersicht 3.1 gibt einen Überblick über Maßnahmen, die in den einzelnen Bundesländern und thematischen Feldern umgesetzt wurden, die der thematischen Gliederung von Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus & Umweltbundesamt (2019) folgen. Sie unterliegt jedoch einigen Einschränkungen: Die hellgrün gefärbten Felder bedeuten, dass Maßnahmen in diesem Bereich getroffen wurden. Nicht in allen Fällen sind dies bundeslandesweite Maßnahmen, teilweise wurden lediglich Pilotprojekte oder regionalspezifische Maßnahmen umgesetzt. Die in kräftigerem Grün gefärbten Felder bedeuten, dass hier Änderungen seit dem Jahr 2019 in den Raumordnungsgesetzen vorgenommen wurden⁵⁾. Zudem ist zu beachten, dass die Ausgestaltung und damit die Effektivität der Maßnahmen höchst unterschiedlich ist. Maßgebliche Faktoren sind ihre Verbindlichkeit, ihre Schwellenwerte und Ausnahmeregelungen sowie die Intensität ihrer Implikationen (z. B. die Höhe von Sanktionen oder der zeitliche Rahmen). Trotz der Vorsicht in der Interpretation ist beispielsweise zu erkennen, dass die Befristung von Baulandwidmungen aktuell in allen Bundesländern zumindest möglich – wenn auch nicht verpflichtend – ist, wohingegen unterstützende Instrumente zur Erleichterung von Baulandumlegungen nicht im selben Maß umgesetzt sind. Die Übersicht dient als systematische Diskussionsgrundlage über aktuelle Entwicklungen.

Erwähnenswert sind die Entwicklungen in Bezug auf Baulandmobilisierung, Leerstandsaktivierung und verdichtetes Bauen in den letzten Jahren, wo seit 2019 in den Raumordnungsgesetzen einige Maßnahmen umgesetzt wurden.

Hervorzuheben sind dabei die Baulandbefristungen. Diese sind grundsätzlich als Baulandmobilisierungsmaßnahme zu werten. Sie sollen verhindern, dass die bereits bestehenden Baulandreserven weiter anwachsen. Bei Neuwidmungen wird deshalb ein zeitlicher Rahmen vorgegeben, in dem eine Bebauung stattfinden muss. Erfolgt dies nicht, kommen andere Instrumente zum Einsatz (zum Beispiel eine Erhebung von Abgaben auf das Grundstück, wie es im Folgenden noch ausführlich beschrieben wird), oder die Baulandwidmung geht in eine Folgewidmung (z. B. Grünland) über. Baulandbefristungen sind am aktuellen Rand in allen Bundesländern als Möglichkeit verankert, wobei allerdings die Verbindlichkeit nicht durchgehend

⁵⁾ Da, wie schon aufgezeigt, flächenwirksame Maßnahmen aus einer Vielfalt an Grundlagen erwachsen können, muss explizit hervorgehoben werden, dass in dieser Auseinandersetzung auf Änderungen in den bundesländerspezifischen Raumordnungsgesetzen eingegangen wird. Eine umfassende Erhebung aller Entwicklungen würde den Rahmen dieser Studie sprengen; insbesondere, da auch nur ein spezifischer Teilbereich im Fokus der Studie steht. Daraus erklärt sich, dass beispielsweise in der Kategorie "Bildung und Fachwissen" keine Änderungen verzeichnet wurden, da diese – falls vorhanden – nicht über die Raumordnungsgesetze verankert wurden.

gegeben ist. Dies führt in der Praxis zu einer eingeschränkten Anwendung und Effektivität (Doan, 2019).

Übersicht 3.1: Überblick über bestehende raumplanerische Maßnahmen in den Bundesländern

Stand 2023

	B	NÖ	W	St	K	OÖ	S	T	V
Schutz der naturräumlichen Ressourcen									
Überörtliche Bauverbotszonen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bodenfunktionsbewertung	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Ortskernbelebung									
Förderung der Erstellung eines Ortsleitbildes	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓
Maßnahmen im Sinne des Ortsleitbildes	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Weitere Maßnahmen	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓
Baulandmobilisierung									
Baulandbefristung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mobilisierung von Alt-Bauland	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Abgaben für unbebautes Bauland	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗
Unterstützung zur Baulandumlegung	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Baulandstatistik	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓
Wohnbauförderung									
Priorität für Bauen im Ortskern	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Verdichtetes Bauen	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sanierung im Bestand	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Bildung und Fachwissen									
Boden-Bildung	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
Fachliche Weiterbildung/Fachgrundlagen	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Leerstände									
Erfassung von Leerständen	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✓
Aktivierung von Leerständen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Neue Planungsinstrumente									
Fachpapiere	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Prozesse zur Interessensabwägung	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓

Q: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus & Umweltbundesamt, 2019; WIFO-Ergänzung und -Darstellung.
 – hellgrüne Schattierung (✓): Maßnahmen umgesetzt, grüne Schattierung (✓): Maßnahmen seit 2019 hinzugekommen, rote Schattierung (x): keine Maßnahmen vorhanden.

Des Weiteren gibt es sowohl in Salzburg als auch in Vorarlberg im österreichischen Kontext neue Zugänge, wie Baulandhortung sowie Nutzung von Wohnfläche als Ferien- oder Zweitwohnsitz entgegengewirkt werden soll. So hat sich das Land Salzburg mit einer Änderung im Grundverkehrsgesetz die Möglichkeit verschafft, bereits gewidmetes Bauland in Zweitwohnsitzbeschrän-

kungsgemeinden⁶⁾ zu mobilisieren bzw. die Nutzung als Hauptwohnsitz sicherzustellen, da beim Kauf eines Wohnobjektes oder gewidmeten Grundstücks eine Positiverklärung zur Nutzung als Hauptwohnsitz (innerhalb einer Frist von ein bis sieben Jahren) notwendig ist (Salzburger Grundverkehrsgesetz 2023 § 16). Auch Vorarlberg hat mit einem Eingriff ins Grundverkehrsgesetz den Handel mit unbebauten Grundstücken, die als Bauland gewidmet sind, eingeschränkt. Hierbei gilt seit dem Inkrafttreten 2019 für oben genannte Liegenschaften eine Bebauungspflicht (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz 2004 § 6a).

Im Kontext einer ortskernorientierten Raumentwicklung haben das Burgenland und Tirol gezielte Maßnahmen ergriffen, um eine verdichtete Bauweise zu fördern und die Nutzung von Handelsflächen besser zu regulieren. Im Burgenland wurde eine Neuerung im Burgenländischen Raumordnungsgesetz (ROG) implementiert, die sich auf die Errichtung von Handelsflächen konzentriert. Die Maßnahme zielt darauf ab, eine gezielte Steuerung und Begrenzung der Handelsentwicklung zu erreichen. Gemäß dieser Neuregelung dürfen Supermärkte und Einkaufszentren nun ausschließlich in den Ortskernen errichtet werden. Zudem wurde eine festgelegte maximale Verkaufsfläche eingeführt, die von diesen Einrichtungen nicht überschritten werden darf. In Tirol wurde im Rahmen einer Gesetzesnovelle 2022 eine mehrgeschossige Bebauung und Mehrfachnutzung von Handelsflächen (unter der Prämisse, dass es mit den Zielen der örtlichen Raumplanung vereinbar ist) in § 48a vorgeschrieben. Dies soll dazu beitragen, die vertikale Nutzung von Flächen zu fördern und eine effizientere Raumnutzung zu ermöglichen.

Bei der Betrachtung der bisher vorhandenen Bestrebungen der Bundesländer hin zu einem flächensparenden Handeln soll jedoch auch erwähnt werden, dass es – wie es in der Raumplanung eine grundlegende Herausforderung ist – zu Zielkonflikten aufgrund von widersprüchlichen Anforderungen an den Boden gibt, was sich auch in der Ausgestaltung der Maßnahmen zeigt. So gilt, um ein Beispiel zu nennen, die Ortskernbelebung als wichtiges Themenfeld, um zentrumsorientierte, verdichtete Entwicklung zu attraktiveren, jedoch können beispielsweise wirtschaftsfördernde Maßnahmen für Ortskerne ebenso dem Bodenschutz entgegenstehen (wie das Errichten von dafür benötigten Infrastrukturen wie Parkplätze) beinhalten. Auch deshalb ist es sicherlich von großer Bedeutung, ergänzend andere Indikatoren zu betrachten, die Aufschluss über die tatsächliche Reduktion von Bodenverbrauch geben können, wie z. B. die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den Bundesländern, wie sie das Umweltbundesamt jährlich auswertet⁷⁾.

Insgesamt verdeutlicht dieser kurze Überblick einerseits die Unterschiedlichkeit der Raumordnungspolitik in den österreichischen Bundesländern und die Vielzahl an Themenfeldern, die von der Raumplanung adressiert werden können und müssen, um den Flächenverbrauch zu reduzieren. Andererseits wird deutlich, dass zwar in den letzten Jahren im Rahmen von Novellierungen und neuen Raumordnungsgesetzen weitere Schritte im Sinne des Flächensparens gesetzt wurden, jedoch die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ausschlaggebend dafür ist, ob und wie effektiv sie sich im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit

⁶⁾ Zweitwohnsitzbeschränkungsgemeinden sind Gemeinden, wo mehr als 16% Nicht-Hauptwohnsitze gemeldet sind.

⁷⁾ Aktuelle bundesländerspezifische Daten finden sich auf der Website des Umweltbundesamtes unter <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>.

(Bau-)Land zeigen. Eine Evaluierung der Effektivität der aktuellen Maßnahmen liegt bisher nicht vor. Ein fiskalischer Ansatz als Mittel gegen Baulandhortung wird jedoch als vielversprechend angesehen (Öggl, 2016). Im folgenden Kapitel liegt nun der Fokus auf einer detaillierten Betrachtung fiskalischer und insbesondere steuerlicher Instrumente aus österreichischer Perspektive.

3.2 Steuerpolitische Instrumente zur Verringerung des Flächenverbrauchs

3.2.1 Einleitung

Der Flächenverbrauch kann von einer Reihe von fiskalischen Instrumenten beeinflusst werden, die intendierte oder nicht-intendierte positive oder negative Wirkungen ausüben können. Dabei kann zwischen steuerlichen und ausgabenseitigen Instrumenten unterschieden werden (Waltert et al., 2010). Auch können in einem Föderalstaat wie Österreich diese Instrumente auf unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) Anwendung finden. Nicht zuletzt sind mit dem Finanzausgleich flächenrelevante Aspekte bzw. Ansatzpunkte verbunden.

Dabei sind folgende Wirkungsdimensionen relevant, die verschiedene Aspekte des Ziels, die Bau- und Siedlungsentwicklung und so den Flächenverbrauch zu begrenzen, abdecken⁸⁾:

- Eindämmung: Die Widmung von unbebautem Land als Bauland soll eingedämmt werden
- Wiederverwertung: Leerstehende Wohn- und Betriebsgebäude sollen stärker genutzt werden
- Intensivierung: die Nutzung von als Bauland gewidmeten Flächen und bebautem Bauland soll intensiviert werden (Verdichtung)

Diese Wirkungsdimensionen stehen miteinander in Zusammenhang. Insbesondere kann die tatsächliche Nutzung von als Bauland gewidmeten Flächen (wie in Abschnitt 3.1 erwähnt, sind derzeit etwa ein Viertel der als Bauland gewidmeten Flächen nicht bebaut) den Druck auf die weitere Widmung von Grünflächen als Bauland verringern. Die intensivere Nutzung von bebautem Bauland in Form einer Verdichtung sowie die intensivere Nutzung von leerstehenden Wohn- und Betriebsgebäuden wirken der Zersiedelung⁹⁾ entgegen und reduzieren den Flächenbedarf.

Das System flächenrelevanter Steuern und Abgaben sowie spezieller steuerlicher (Ausnahme)Regelungen, die den Flächenverbrauch beeinflussen können, ist in Österreich (wie in

⁸⁾ Vgl. dazu auch Umweltbundesamt (2018).

⁹⁾ Es gibt keine einheitliche Definition von Zersiedelung (urban sprawl). Häufig wird darunter eine "landschaftsverbrauchende Zersiedelung des Stadt-Umland-Bereiches" bzw. ein "zumeist unkontrolliertes, großflächig sich in den ländlichen Raum ausbreitendes Wachstum von Verdichtungsräumen im Zuge der Suburbanisierung..." verstanden (<https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/>). Heineberg et al. (2017) beschreiben urban sprawl das "weitgehend ungegliederte Flächenwachstum der (Groß-)städte in Form reiner Wohnsiedlungen." Entsprechend werden in der empirischen Literatur unterschiedliche Maße für die Erfassung von Zersiedelung verwendet, worauf allerdings bei der notwendigerweise knapp gehaltenen Darstellung der empirischen Resultate im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden kann.

anderen Industrieländern auch) relativ komplex. Entsprechende steuerliche Instrumente finden sich auf sämtlichen föderalen Ebenen. Sofern sie von subnationalen Gebietskörperschaften genutzt werden und diese über einen Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung verfügen, existieren zudem Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auf Bundesländer- bzw. Gemeindeebene. Die im Rahmen dieser Studie vorgenommene Inventarisierung und qualitative Bewertung kann daher nur einen ersten relativ groben Schritt darstellen. Sie bezieht sich auf einzelne steuerliche Instrumente; Wechselwirkungen zwischen diesen, zu ausgabenseitigen Instrumenten sowie weiteren flächenrelevanten Politiken (z. B. raumplanerische Eingriffe) können nicht berücksichtigt werden. Ebenso erlaubt der Rahmen dieser Studie keine systematische Identifikation von Zielkonflikten in Bezug auf andere wichtige Ziele einzelner steuerlicher Instrumente, wie etwa sozial-, wohnbau-, verkehrs- oder regionalpolitische Zielsetzungen.

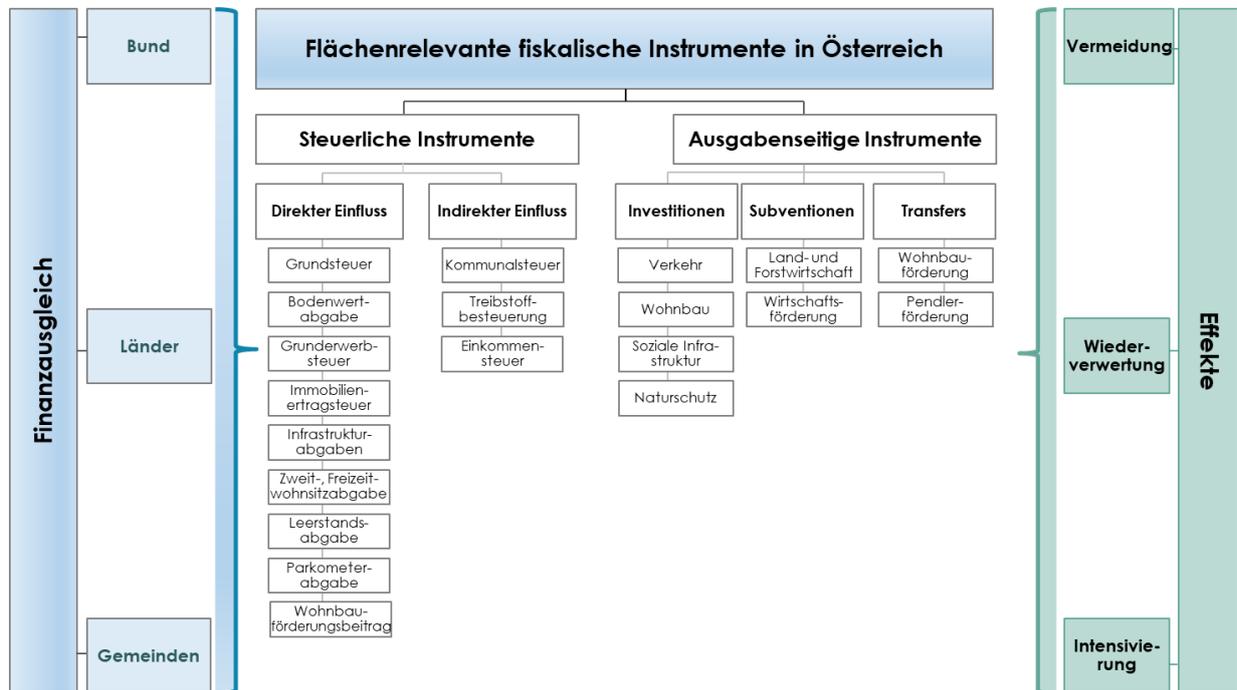
Dieses Kapitel beginnt mit einer konzeptionellen Darstellung fiskalischer flächenrelevanter Instrumente, die auf der österreichischen Situation basiert (3.3.2). Es folgt eine Bestandsaufnahme und qualitative Bewertung bestehender steuerlicher Instrumente in Österreich, die den fortschreitenden Flächenverbrauch unterstützen oder zu dessen Eindämmung beitragen können (3.3.3). Dabei wird ein breiter Ansatz verfolgt, der nicht nur direkt grund- und immobilienbezogene Steuern bzw. steuerliche Regelungen erfasst, sondern auch indirekte (in der Regel nicht intendierte) Wirkungen anderer, nicht direkt mit der Besteuerung von Grund und Immobilien zusammenhängender Steuern auf den Flächenverbrauch möglichst vollständig zu erfassen versucht. Auf dieser Grundlage werden Ansatzpunkte für die Umgestaltung existierender oder die Einführung neuer steuerlicher Instrumente skizziert, die einen sparsameren Umgang mit der Ressource Boden fördern können (3.3.4).

3.2.2 Überblick über flächenrelevante fiskalische Instrumente in Österreich

Flächenrelevante fiskalische Instrumente sind nur eine von mehreren Kategorien raumplanerischer Maßnahmen, die daneben auch regulative, planungsunterstützende sowie bildungsunterstützende und beteiligungsfördernde Maßnahmen umfassen (vgl. im Detail Abschnitt 3.2).

Flächenrelevante fiskalische Instrumente gliedern sich in ausgabenseitige und einnahmenseitige Instrumente. Sie werden in Abbildung 3.2 basierend auf der österreichischen Situation dargestellt.

Abbildung 3.2: Aktuelle flächenrelevante fiskalische Instrumente in Österreich



Q: WIFO-Darstellung.

Ausgabenseitige flächenrelevante Instrumente umfassen erstens *Investitionen*, insbesondere in den Verkehr, den Wohnbau, die soziale Infrastruktur und den Naturschutz. *Subventionen* für Unternehmen sind die zweite Kategorie flächenrelevanter ausgabenseitiger Instrumente; zu ihnen gehören Subventionen für die Land- und Forstwirtschaft sowie Wirtschaftsförderung. Die dritte Gruppe ausgabenseitiger flächenrelevanter Instrumente besteht aus *Transfers* an private Haushalte, etwa Pendlerförderung.

Flächenrelevante steuerliche Instrumente umfassen einerseits Steuern und Abgaben, andererseits spezielle steuerliche Regelungen, die den Flächenverbrauch beeinflussen können. Auf sie wird in den nachfolgenden Abschnitten detaillierter eingegangen.

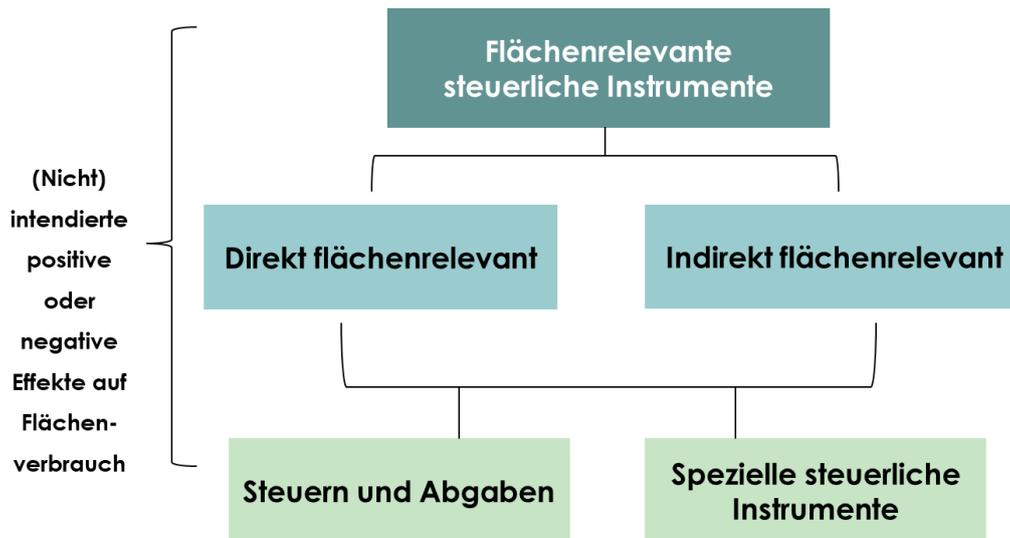
Der Finanzausgleich selbst enthält ebenfalls flächenrelevante Aspekte bzw. Ansatzpunkte, die jedoch in Abbildung 3.2 nicht abgebildet werden, um eine übermäßige Komplexität zu vermeiden. Dabei geht es um etwa um die Ausgestaltung des gesamten föderalen Abgabensystems oder der Mechanismen für die Zuweisung der Ertragsanteile an die subnationalen Ebenen (Stichwort abgestufter Bevölkerungsschlüssel) oder sonstiger intergovernmentaler Transfers (z. B. für öffentlichen Verkehr oder Wohnbauförderung), die intendierte oder nicht-intendierte positive oder negative Anreize bezüglich des Flächenverbrauchs setzen können.

3.2.3 Aktuelle flächenrelevante steuerliche Instrumente

Dieser Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben in Österreich, die im Zusammenhang mit dem Besitz, der Nutzung und der Übertragung von Grund- und/oder Immobilien stehen (3.3.3.1). Anschließend werden bestehende Steuern

und Abgaben bzw. steuerliche Anreize (Steuerbegünstigungen) dargestellt, die Einfluss auf den Flächenverbrauch nehmen können, und eine kurze qualitative Bewertung vorgenommen (3.3.3.2). Dabei wird nicht nur auf Grund- und Immobiliensteuern eingegangen, die direkte Effekte auf den Flächenverbrauch haben, sondern auch auf weitere Steuern und Abgaben bzw. spezielle steuerliche Regelungen, die indirekt flächenrelevant sind (vgl. Abbildung 3.2 und Abbildung 3.3 für eine Systematisierung). Abschließend werden diese in einer Überblickstabelle zusammengefasst (Übersicht 3.4 in Kapitel 3.3.3.3).

Abbildung 3.3: Flächenrelevante steuerliche Instrumente



Q: WIFO-Darstellung.

3.3.3.1 Überblick über Grund- und Immobilienbesteuerung in Österreich

In Österreich gibt es eine Reihe von Steuern und Abgaben, die auf den Besitz, die Übertragung oder die Nutzung von Grund und/oder Immobilien erhoben werden und von denen direkte Wirkungen auf den Flächenverbrauch ausgehen können (Übersicht 3.2). Die Gesetzgebungs- bzw. Ertragshoheit kommt unterschiedlichen föderalen Ebenen zu.

3.3.3.1.1 Besteuerung des Besitzes von Grund- und Immobilienvermögen

Der Besitz von Grund- und ggf. Immobilienvermögen unterliegt in Österreich mehreren Abgaben¹⁰⁾. Die *Grundsteuer* betrifft Grund- und Immobilienvermögen. Die Gesetzgebungshoheit teilen sich der Bund, der die Steuermesszahlen festlegt, und die Gemeinden, die über ein Hebesatzrecht (mit einer Obergrenze von 500%) verfügen. Der Ertrag fließt ausschließlich den Gemeinden zu. Die *Bodenwertabgabe* besteuert unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen. Die Gesetzgebungshoheit hat der Bund, der 4% der Einnahmen erhält, die übrigen 96% gehen an die Gemeinden. Die *Abgabe für land- und forstwirtschaftliche*

¹⁰⁾ Bis 1994 wurde in Österreich auch eine allgemeine Vermögensteuer erhoben, die auch Grund- und Immobilienvermögen umfasste.

Betriebe wird auf land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen erhoben. Der Bund verfügt über die Gesetzgebungshoheit, die Erträge vereinnahmen der Bund bzw. die Unfallversicherung, die Landwirtschaftskammer und der Familienlastenausgleichsfonds.

3.3.3.1.2 Besteuerung der Übertragung von Grund- und Immobilienvermögen

Die *Grunderwerbsteuer* besteuert die Übertragung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen von entgeltlichen Transaktionen oder im Wege einer Schenkung bzw. Vererbung. 4% der Einnahmen kommen dem Bund, 96% den Gemeinden zu, die Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund. Bis 2008 gab es in Österreich eine *Erbschafts- und Schenkungssteuer*, die auch Übertragungen von Grund- und Immobilienvermögen betraf; die Grunderwerbsteuer ist ein (mit einem Steuersatz von höchstens 3,5% sehr moderater) Ersatz dafür.

Die *Immobilienvermögensteuer* besteuert Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der Einkommensteuer. Sie ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe; die Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund, die Einnahmen werden auf der Grundlage der im Finanzausgleich festgelegten Verteilungsschlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt.

3.3.3.1.3 Besteuerung der Nutzung von Grund- und Immobilienvermögen

Die Nutzung von Grund bzw. Immobilien wird insbesondere mit vier Arten von Abgaben belegt. Erstens erheben sechs Bundesländer eine *Zweitwohnsitz- bzw. Freizeitimmobilienabgabe*, die Nicht-Hauptwohnsitze bzw. als Ferienwohnung genutzte Immobilien besteuert. Die Gesetzgebungshoheit liegt bei den Bundesländern sowie den Gemeinden, die Erträge fließen an die Gemeinden (mit Ausnahme Oberösterreichs und der Steiermark, wo ein Teil an den Tourismusverband und die Landestourismusorganisation geht).

Übersicht 3.2: Direkt flächenrelevante Steuern und Abgaben in Österreich, 2022

Steuer (Jahr der Einführung)	Bemessungsgrundlage	Steuer- bzw. Abgabensatz	Gesetzgebungs- hoheit	Ertrags- hoheit	Aufkommen in Mio. €	Reformen
Grundsteuer (1955) ¹⁾	Grund- und Immobilienvermögen Einheitswert	Steuermesszahl x Einheitswert = Steuer- messbetrag Hebesatz x Steuermessbetrag = Grund- steuerschuld Steuermesszahlen für <ul style="list-style-type: none"> • Einfamilienhaus: 0,05% für 0 bis 3.650 €; 0,1% für nächste 7.300 €; 0,2% ab 10.950 € • Geschäftsgrundstück, sonstiges be- bautes oder unbebautes Grundstück: 0,01% für erste 3.650 €; 0,02% darüber • Land- und Forstwirtschaft: 0,16% für erste 3.650 €; 0,2% darüber In der Regel 1% ²⁾	B: Steuermess- zahlen G: Hebesatz- recht mit Obergrenze (500%)	G	Grundsteuer A: 29,8 Grundsteuer B: 754,5 insgesamt: 784,3	1946, 1956, 1973 (letzte Haupt- feststellung Einheitswert Grund- steuer B), 1977 (pauschale Erhö- hung des Einheitswertes Grundsteuer B um 10%), 1980 (pauschale Erhöhung des Ein- heitswertes Grundsteuer B um 20%), 1983 (pauschale Erhö- hung des Einheitswertes Grundsteuer B um 35%), 2014 (letzte Hauptfeststellung Ein- heitswert Grundsteuer A)
Bodenwertabgabe (1961, ursprünglich progressiv 1% und 2%)	Unbebaute Grundstücke, die für Bauzwe- cke in Betracht kommen 600% des Einheitswertes Freibetrag 14.600 €	1% ³⁾	B	B 4% G 96% ⁴⁾	9,1	1962, 1965, 1973, 2000, 2010
Abgabe land- und forstwirtschaftliche Betriebe (1961)	Land- und forstwirtschaftliches Grundver- mögen Einheitswert	600% des Grundsteuermessbetrages	B	B bzw. Unfall- versicherung bei SVB, Landwirt- schaftskam- mer, FLAF ¹⁰⁾	25,8	1962, 1964, 1967, 1968, 1984, 2012
Immobilien- ertrag- steuer (2012, ursprünglich 25%)	Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken (Grund und Boden, Ge- bäude, Baurechte) Ausnahmen: - Hauptwohnsitz des/der Veräußer:in - Selbst hergestellte Gebäude	30% für ab dem 1. April 2002 ange- schaffte Grundstücke ¹¹⁾ 4,2% für vor dem 31. März 2002 ange- schaffte Grundstücke	B	B, L, G	1.143,7	2016

Grunderwerbsteuer (1955, ursprünglich 2% im Familienverband; ansonsten progressiv 7% und 8%)	Kaufpreis bei entgeltlichen Transaktionen Grundstückswert (auf Basis von Pauschalwertmodell, Immobilienpreisspiegel oder Nachweis geringeren gemeinen Werts) bei unentgeltlichen Transaktionen (Erbe, Schenkung, Erwerb ohne Gegenleistung, Erwerb innerhalb des Familienverbands) Einheitswert bei Übergabe land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögens im Familienverband Freigrenze 1.100 €	3,5% bei Erwerbsvorgängen außerhalb des Familienverbands 0,5% erste 250.000 €; 2% nächste 150.000 €; 3,5% darüber	B	B 4% G 96%	1.693,4	1987, 1994, 1999, 2000, 2001, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018, 2019, 2023
Freibeträge: <ul style="list-style-type: none"> • Betriebs-Grundvermögen 900.000 € bei unentgeltlicher Übergabe ab 55. Lebensjahr • Land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen 365.000 € bei unentgeltlicher Übergabe im Familienverband ab 55. Lebensjahr 	2%					
Zweitwohnsitz- bzw. Freizeitwohnungsabgabe	Maximalbeträge ⁶⁾ pro Jahr:				n.v.	-
Kärnten (2006)	Nicht-Hauptwohnsitz (Wohnfläche)	778 €	L, G	G		
Oberösterreich (2019)	Nicht-Hauptwohnsitz (Wohnfläche)	648 €	L	G, Tourismusverband, LTO ⁹⁾		
Salzburg (2023)	Nicht-Hauptwohnsitz (Wohnfläche)	2.500 €	L, G	G		
Steiermark (1998)	nicht ganzjährig bewohnte Wohnung (Wohnfläche)	400 €	L, G	G (Zweckwidmung: Tourismus), L		
Tirol (2020)	Freizeit-/Urlaubsimmobilien (Wohnfläche)	2.530 €	L, G	G		
Vorarlberg (1998)	Freizeit-/Urlaubswohnungen (Wohnfläche)	1.825,91 €	L, G	G		
Leerstandsabgabe	Mindestdauer Leerstand	Maximalbeträge:			n.v.	-
Steiermark (2023)	1 Jahr	10 € pro m ² pro Jahr	L, G	G		
Tirol (2023)	6 Monate ⁵⁾	430 € pro Monat ⁷⁾	L, G	G		
Salzburg (2023)	6 Monate ⁵⁾	5.000 € pro Jahr ⁸⁾	L, G	G		

Infrastrukturabgaben					n.v.	-
Burgenland (2021)	Baulandmobilisierungsabgabe (Fläche und Grundstückswert)	Ab 1.601 m ² 2,5% des Grundstückswertes	L	L, G	n.v.	
Oberösterreich (1994)	Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrag (Fläche)	Aufschließungsbeitrag für Wasserversorgung (0,73 €/m ²) und Abwasserentsorgung (1,45 €/m ²) als jährliche Teilbeträge über 5 Jahre Erhaltungsbeitrag für Kanal 24 Cent/m ² , für Wasser 11 Cent/m ² jährlich ab dem 6. Jahr (Verdopplung pro Quadratmeter kann von Gemeinde festgelegt werden)	L, G	G	n.v.	
Salzburg (2017)	Infrastruktur-Bereitstellungsabgabe: Fläche und Lage (Tarif)	5.600 €/Jahr bis max. 3.100 m ² , für jede weiteren angefangenen 700 m ² +1.400 € (Tarif 1/Stadt Salzburg)	L, G	G	n.v.	
Steiermark (2023)	Raumordnungsabgabe (Fläche)	2% des durchschnittlichen lokalen Grundstückspreises	L, G	G	n.v.	
Niederösterreich (2014)	Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe (Länge des Grundstücks, Bauklassenkoeffizient, Einheitsatz der durchschnittlichen Herstellungskosten der Verkehrsfläche)	80% der Aufschließungsabgabe, wenn mit Bau der Straße erst begonnen wird 40% der Aufschließungsabgabe, wenn mit Bau der Straße schon begonnen wurde	L, G	G	n.v.	
Tirol (2011)	Vorgezogener Erschließungsbeitrag (Fläche)	m ² * (8,65 € * 1,5) als jährliche Teilbeträge über 5 Jahre	L, G	G	n.v.	
Parkometerabgaben			-	B, L, G	G	167,8

Q: BMF (o. J.); WIFO-Recherchen und -Zusammenstellung. – ¹⁾ Löst das bis dahin geltende reichsdeutsche Grundsteuergesetz von 1936 ab. – ²⁾ Bei Anwendung der regulären Steuermesszahl von 0,2% und einem Hebesatz von 500%. – ³⁾ Seit 1962; 1% und 2% gestaffelt nach Einheitswert 1961. – ⁴⁾ Ursprünglich ausschließliche Bundesabgabe. – ⁵⁾ Länger als 26 Wochen im Jahr. – ⁶⁾ Gestaffelt nach Wohnfläche (in Vorarlberg zusätzlich nach Ortsklasse); in Oberösterreich ein Vielfaches der Ortstaxe. – ⁷⁾ Gestaffelt nach Wohnfläche und Ausmaß der Wohnungsknappheit. – ⁸⁾ Gestaffelt nach Wohnfläche, differenziert zwischen Neubau- und sonstigen Wohnungen. – ⁹⁾ Landestourismusorganisation. – ¹⁰⁾ Familienlastenausgleichsfonds. – ¹¹⁾ Regelbesteuerungsoption. Anmerkung: Parkometerabgaben: vorläufiger Wert.

Zweitens werden in drei Bundesländern *Leerstandsabgaben* auf leerstehenden Wohnraum eingehoben; auch hier teilen sich das Land und die Gemeinden die Gesetzgebungshoheit, während die Einnahmen den Gemeinden zukommen. Drittens gibt es in sechs Bundesländern *Infrastrukturabgaben*, die unbebautes Bauland betreffen; die Gesetzgebungshoheit ist zwischen Bundesländern und Gemeinden geteilt, die Einnahmen fließen in die Gemeindehaushalte. Und viertens haben in allen Bundesländern die Gemeinden das Recht, *Parkometerabgaben* auf die Nutzung von Parkplätzen einzuheben, deren Höhe sie unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Ermächtigung sowie eventueller landesgesetzlicher Ermächtigungen im Rahmen des "freien Beschlussrechtes" durch eigene Verordnungen regeln.

3.3.3.1.4 Struktur der Einnahmen aus der Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen

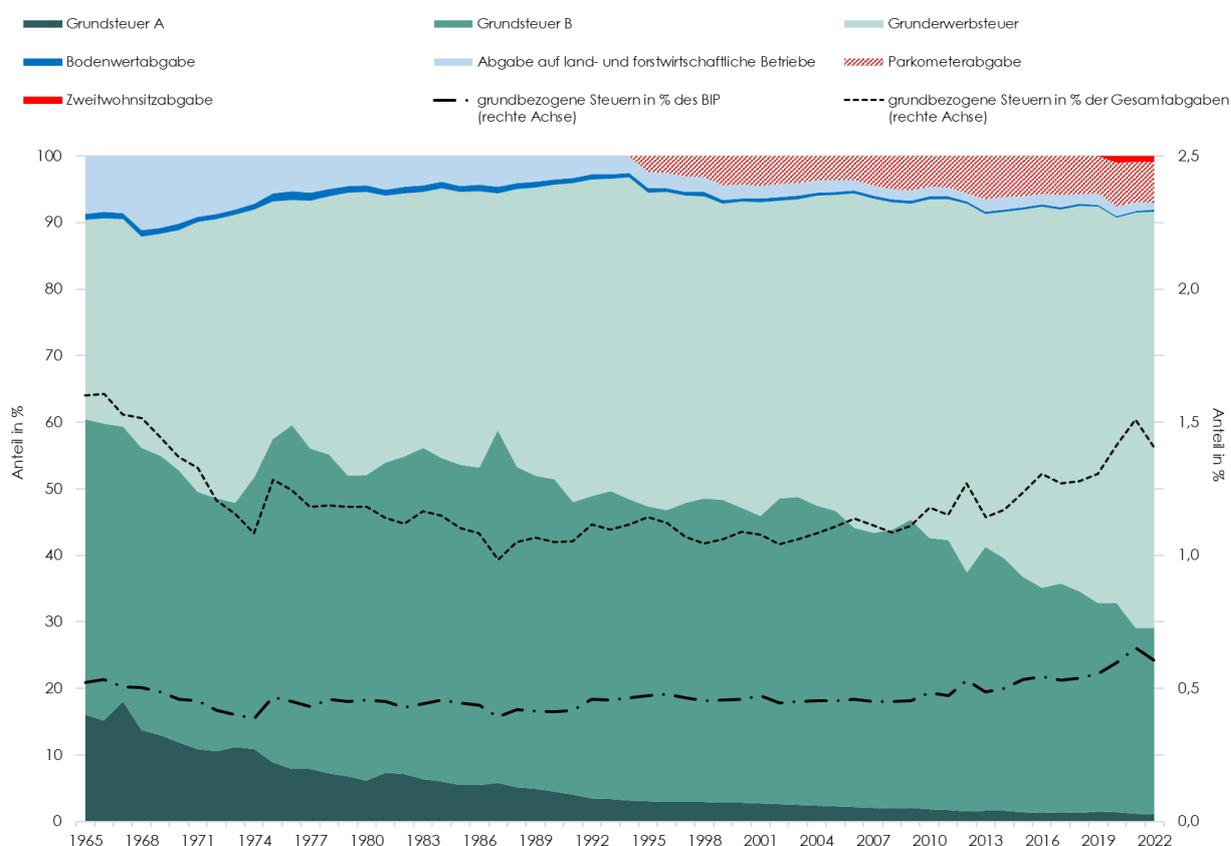
Abbildung 3.4 zeigt die Struktur der Einnahmen von Steuern und Abgaben auf Grund bzw. Immobilien zwischen 1965 und 2022. Auffällig ist der relative Bedeutungsverlust der Grundsteuer seit Beginn der 2000er Jahre, ihr Anteil an den gesamten grundbezogenen Abgabeneinnahmen ist von rund 60% 1965 auf 29% 2022 zurückgegangen. Insbesondere die Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen sowie die Abgabe auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe leisten 2022 einen nur geringen, seit 1965 merklich gesunkenen Beitrag zum gesamten Aufkommen aus grundbezogenen Steuern, was mit dem Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Fläche und deren Unterbewertung zusammenhängt. Das historisch geringe Gewicht der Bodenwertabgabe ist langfristig weiter gesunken; 2022 trägt sie mit lediglich 0,3% zum Gesamtaufkommen bei. Dem gegenüber steht eine mehr als Verdoppelung des Anteils der Grunderwerbsteuer an den Gesamteinnahmen aus grundbezogenen Steuern – von 30% 1965 auf 62,6% 2022. Gründe hierfür sind die gestiegenen Immobilienpreise, die Nutzung der Grunderwerbsteuer als Ersatz für die 2008 abgeschaffte Erbschafts- und Schenkungssteuer für Grund- und Immobilienvermögen sowie die Stärkung der Wertorientierung bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage mit den jüngsten Reformen. Ebenfalls gestiegen bzw. neu hinzugekommen sind der Beitrag der Parkometerabgaben (auf 6,2%) sowie der Zweitwohnsitzabgaben (Anteil 2022 0,8%).

Der Anteil der Einnahmen aus der Grundbesteuerung an den Gesamtabgabeneinnahmen ging zwischen Mitte der 1960er und Mitte der 1980er Jahre deutlich zurück und blieb dann bis Ende der 2000er Jahre weitgehend stabil, um seither tendenziell wieder anzusteigen. 2022 machten die Einnahmen aus der Grund- und Immobilienbesteuerung an den Gesamtabgaben 1,4% aus und lagen damit unter dem Anteil von 1965 (1,6%). Im Verhältnis zum BIP sanken die Einnahmen aus grundbezogenen Steuern bis Mitte der 1970er, um sich dann zu stabilisieren und seit Beginn der 2010er Jahre wieder zu steigen. Gemessen am BIP beliefen sich die grund- und immobilienbezogenen Einnahmen 1965 auf 0,5%, 2022 lagen sie mit 0,6% leicht darüber. Die mit Ende der 2000er Jahre einsetzende sehr dynamische Entwicklung wird durch die Grunderwerbsteuer getrieben. Ihr Aufkommen hat mit den 2014 und 2016 erfolgten Reformen, die Bemessungsgrundlage und Steuersätze erhöhten, sowie durch die steigenden Grund- und Immobilienpreise deutlich zugenommen.

Abbildung 3.4 berücksichtigt die Erträge der meisten Steuern und Abgaben, die derzeit in Österreich auf den Bestand, die Übertragung oder die Nutzung von Grund- und Immobilienver-

mögen erhoben werden. Allerdings fehlen aufgrund von Datenlücken einige historische oder bestehende relevante Abgaben. Die Anteile der bis 1994 erhobenen Vermögensteuer bzw. der 2008 abgeschafften Erbschafts- und Schenkungssteuer, die auf Bestand bzw. Übertragung von Grund- und Immobilienvermögen entfielen, werden in den Steuerstatistiken nicht separat ausgewiesen. Die Aufkommensdaten für die Immobilienertragsteuer sind unvollständig. Für die Einnahmen aus den Infrastrukturabgaben der Bundesländer gibt es keine zentrale, öffentlich zugängliche Datenbank. Aus den jüngst implementierten Leerstandsabgaben fallen erst ab 2023 Einnahmen an; umfassende Einnamenschätzungen sind nicht verfügbar.

Abbildung 3.4: Steuern und Abgaben im Zusammenhang mit Grund und Immobilien in Österreich, 1965 bis 2022



Q: OECD, Statistik Austria, WIFO. Ohne Infrastruktur- und Leerstandsabgaben der Bundesländer, Immobilienertragsteuer sowie auf Grund- und Immobilienvermögen entfallende allgemeine Vermögensteuer (bis 1993) und Erbschafts- und Schenkungssteuer (bis 2008).

3.3.3.2 Flächenrelevante steuerliche Instrumente in Österreich und ihre Wirkungen auf den Flächenverbrauch

Dieser Abschnitt stellt bestehende flächenrelevante steuerliche Instrumente in Österreich dar, wobei zwischen direkt und indirekt flächenrelevanten Steuern und Abgaben sowie spezifischen steuerlichen Regelungen unterschieden wird, und bietet eine qualitative Einschätzung ihrer (positiven oder negativen) Effekte auf den Flächenverbrauch. Die hier vorgenommene

qualitative Evaluierung der Wirkungen flächenrelevanter steuerlicher Instrumente beruht auf theoretisch-konzeptionellen Überlegungen sowie internationaler empirischer Evidenz, da belastbare empirische Evidenz für Österreich kaum vorhanden ist. Allerdings ist die empirische Evidenz, die für die vorliegende Fragestellung relevant ist, insgesamt begrenzt, da die hier interessierenden Zusammenhänge zwischen steuerlichen Instrumenten und den verschiedenen Aspekten des Flächenverbrauchs bisher relativ wenig untersucht worden sind.

Die berücksichtigten Wirkungsdimensionen umfassen die Widmung von Grünflächen als Bauland; die Nutzung von als Bauland gewidmeten Flächen; die Nutzung von bebautem Bauland (Verdichtung); sowie die Nutzung von leerstehenden Wohn- bzw. Betriebsgebäuden.

3.3.3.2.1 Direkt flächenrelevante Steuern und Abgaben

3.3.3.2.1.1 Grundsteuer

Die österreichische Grundsteuer setzt sich aus der Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlich genutztes Grundvermögen und der Grundsteuer B auf nicht land- und forstwirtschaftlich genutztes Grundvermögen zusammen, die mit 754,4 Mio. (96,2%) den Löwenanteil an den gesamten Grundsteuereinnahmen in Höhe von 784 Mio. € (2022) ausmacht. Die Grundsteuer B, die Grund und Immobilien mit einem einheitlichen Steuersatz belegt, beruht auf Einheitswerten, die bereits bei ihrer letzten Hauptfeststellung 1973 nur einen Teil der tatsächlichen Verkehrswerte abbildeten und seither – nach drei pauschalen Erhöhungen (10% 1977, 20% 1980, 35% 1983) – nicht mehr angepasst wurden. Der Steuersatz beträgt in der Regel 1%¹¹⁾. Als Konsequenz der unzureichenden Anpassung der Einheitswerte ist die effektive Belastung von Grund- und Immobilienvermögen in Österreich gering und langfristig rückläufig.

Grundbesteuerung kann sich auf die Wahl des Standortes von Wohnflächen bzw. -gebäuden, die Größe von Wohneinheiten und bebauten Grundstücken, Gebäudetyp und -höhe sowie die Dichte der Bebauung auswirken (Tanaru & Verbeeck, 2022). Es gibt eine Reihe empirischer Untersuchungen zu den flächenrelevanten Effekten der Grundbesteuerung allgemein und bestimmter Ausgestaltungen der Grundbesteuerung im Besonderen¹²⁾. Brandt (2014) und Kalkuhl et al. (2017) ziehen aus den vorhandenen empirischen Studien den Schluss, dass Grundbesteuerung grundsätzlich die Effizienz der Bodennutzung erhöht und damit auch die Inanspruchnahme von Boden bzw. die Zersiedelung einschränkt. Dies gilt vor allem für Bodenwertsteuern und, in einem geringeren Ausmaß, für wertabhängige Grundsteuern.

Aus ihrem ausführlichen Literaturüberblick schließen Tanaru & Verbeeck (2022), dass Grundsteuern ein effektives Instrument zur Eindämmung von Zersiedelung sein können, dass ihre Wirksamkeit bezüglich der Eindämmung von Flächenverbrauch und Zersiedelung aber stark von ihrer Ausgestaltung abhängt. Wichtige Parameter sind dabei, ob nur der Boden oder auch Gebäude besteuert werden; ob einheitliche oder unterschiedliche Steuersätze angewendet werden; und wie die Bewertung erfolgt. Bezogen auf die unterschiedlichen Wirkungsdimen-

¹¹⁾ Bei Anwendung der regulären Steuermesszahl von 0,2% und des (in den meisten Gemeinden angewendeten) maximalen Hebesatzes von 500%.

¹²⁾ Vgl. zu Literaturüberblicken Brandt et al. (2014), Kalkuhl et al. (2017) und Tanaru & Verbeeck (2022).

sionen im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch lassen sich aus der vorhandenen empirischen Evidenz mehrere Schlussfolgerungen ableiten (Tanaru & Verbeeck, 2022)¹³: Wird nur Land ohne Gebäude (Bodenwertsteuer) oder der Boden mit einem höheren Steuersatz als Gebäude besteuert (zweigliedrige Grundsteuer), ergeben sich Anreize für eine dichtere Bebauung, die der Zersiedelung entgegenwirkt; dabei wird eher die Anzahl als die Größe von Wohneinheiten gefördert. Wird gewidmetes brachliegendes Bauland genauso hoch bewertet wie bebautes Bauland, wird also die Bemessungsgrundlage anhand der bestmöglichen höchsten Nutzung festgelegt, setzt dies Anreize für eine Nutzung brachliegender gewidmeter Flächen. Flächennutzungssteuern, die zwischen verschiedenen Nutzungsarten differenzieren und insbesondere durch die bevorzugte Besteuerung von Grünland die Anreize für eine Umwidmung senken wollen, erweisen sich in der Praxis als ineffektiv, da die finanziellen Vorteile einer Umwidmung die zusätzliche Grundsteuer bei weitem überwiegen. Schließlich kann eine lokale Grundsteuer Anreize für Kommunen setzen, zusätzliches Bauland auszuweisen, um ihre Grundsteuereinnahmen zu erhöhen. Dies wird durch eine aktuelle Studie von Büttner (2023) für bayerische Kommunen bestätigt.

Die österreichische Grundsteuer dürfte generell aufgrund ihrer geringen Wertorientierung und Höhe nur geringe Anreize zum Flächensparen beinhalten. Konkret sind im Gegensatz zu einer wertabhängigen Grundsteuer mit der österreichischen Grundsteuer nur geringe Anreize für eine intensivere Nutzung von Bauland (Verdichtung) verbunden. Auch gehen aufgrund der geringen Höhe der effektiven Besteuerung keine Anreize zur Nutzung brachliegenden Baulands aus, sondern es wird eher dessen Hortung begünstigt. Die geringe Grundbesteuerung übt keinen Druck auf die Nutzung leerstehender Gebäude aus, ebenso wenig auf die intensivere Nutzung von Zweitwohnsitzen. Gleichzeitig ist die österreichische Grundsteuer aufgrund ihrer geringen Abhängigkeit vom tatsächlichen Verkehrswert aber auch kaum mit Anreizen verbunden, sich in peripheren Flächen anzusiedeln und damit zur Zersiedelung beizutragen.

Grundsteuerlich ist der Verzicht auf eine Umwidmung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke für Grundbesitzer:innen attraktiv, da der steuerlich relevante Einheitswert durch eine Umwidmung deutlich erhöht wird und zudem die ermäßigte Steuermesszahl für die ersten 3.650 € des Einheitswertes für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke wegfällt (Kletzan-Slamanić et al., 2022). Solche Anreize sind aufgrund der mangelnden Orientierung der Grundsteuer B am Verkehrswert allerdings gering, da sowohl die Grundsteuer A als auch die Grundsteuer B eine sehr geringe Steuerschuld bewirken und die finanziellen Vorteile einer Umwidmung um ein Vielfaches höher sind als die zusätzliche Grundsteuerschuld.

Für die Gemeinden ist allerdings die Umwandlung von land- und forstwirtschaftlichem Grund in Bauland fiskalisch interessant, da sich dies wegen des dadurch merklich steigenden Einheitswertes positiv auf die kommunalen Grundsteuereinnahmen auswirkt (Kletzan-Slamanić et al., 2022). Entsprechend hoch ist die Motivation der politischen Entscheidungsträger:innen auf Gemeindeebene, Grünland in Bauland umzuwidmen, um die Einnahmen aus der Grundsteuer, als eine der wichtigsten kommunalen Einnahmenquellen, zu erhöhen. Ehrlich et al. (2018) und

¹³) Die Literaturhinweise und die wichtigsten Ergebnisse der ausgewerteten Literatur finden sich in Tanaru & Verbeeck (2022).

Bimonte & Stabile (2015) halten es daher für problematisch, grundsteuerliche und raumplanerische Kompetenzen (z. B. bezüglich der Flächenwidmung) ein und derselben gebietskörperschaftlichen Ebene zuzuweisen.

Insgesamt dürften somit von der österreichischen Grundsteuer kaum Anreize für Grund- und Immobilienbesitzer: innen hinsichtlich der Flächennutzung ausgehen. Sehr wohl dürfte sie aber Anreize für die Gemeinden setzen, Grünland in Bauland umzuwidmen, um ihre Grundsteuereinnahmen zu erhöhen.

3.3.3.2.1.2 Bodenwertabgabe

Die österreichische Bodenwertabgabe wurde 1961 eingeführt und besteuert brachliegendes Bauland. Die Bemessungsgrundlage entspricht 600% des Einheitswertes, wobei ein (seit 1974 unveränderter) Freibetrag von 14.600 € gewährt wird. Der Steuersatz war im Jahr der Einführung 1961 nach Höhe des Einheitswertes gestaffelt und betrug 1% bzw. 2%; seit 1962 liegt er bei 1%.

Wie der Überblick über die empirische Evidenz im vorhergehenden Abschnitt zeigt, kann eine auf dem (tatsächlichen) Bodenwert basierende Bodenwertsteuer zur Eindämmung des Flächenverbrauchs beitragen.

In Österreich ist allerdings aufgrund der niedrigen Einheitswerte, die nur einen Bruchteil des tatsächlichen Verkehrswertes von brachliegendem Bauland betragen, sowie wegen des niedrigen Steuersatzes die effektive Belastung nicht genutzten Baulandes gering. Dies spiegelt sich auch in den geringen Einnahmen, die 2022 lediglich 9,1 Mio. € betragen, wider. Die Bodenwertabgabe kann daher ihre Zielsetzung, Anreize für eine Mobilisierung ungenutzten Baulandes zu setzen und einer Hortung entgegenzuwirken, kaum erfüllen.

3.3.3.2.1.3 Grunderwerbsteuer

Die österreichische Grunderwerbsteuer ist mit Einnahmen von 1.693,4 Mio. € 2022 eine sehr aufkommensstarke grund- und immobilienbezogene Steuer.

Den Auswirkungen von Steuern auf Transaktionen von Grund- und Immobilienvermögen hat sich vor allem seit Beginn der 2010er Jahre eine wachsende Zahl von empirischen Studien gewidmet. Die vorliegende empirische Evidenz zeigt eine relativ große Bandbreite für das Ausmaß von Lock-In-Effekten (d. h. der steuerbedingte Verzicht auf eine Veräußerung von Grund und Immobilien) bzw. die Reaktionen von Grund- und Immobilientransaktionen auf Veränderungen der Grunderwerbsteuer. Diese Bandbreite begründet sich in unterschiedlichen methodischen Ansätzen, Unterschieden in Höhe und Ausgestaltung (von Reformen) der analysierten Transaktionssteuern, unterschiedlichen untersuchten Zeiträumen und Datengrundlagen.

Dachis et al. (2012) zeigen für Toronto, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt Hausverkäufe um 13,6% verringert; für das Vereinigte Königreich finden Best & Kleven (2018) für eine identische Steuererhöhung einen Rückgang der Hausverkäufe um 12%. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass es sich dabei um permanente Lock-In-Effekte

handelt¹⁴⁾. Han et al. (2022) bestätigen das Entstehen von Lock-In-Effekten als Konsequenz der in Toronto erhobenen Grunderwerbsteuer. Auch für eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer in einigen französischen Départements von 3,8% auf 4,5% können Bérard & Trannoy (2017) einen Rückgang der Haustransaktionen um 4,6% zeigen. Määttä & Terviö (2022) schätzen, dass eine Erhöhung der finnischen Grunderwerbsteuer von 0% auf 1% das Transaktionsvolumen um 12% reduziert.

Fritzsche & Vandreli (2019) finden einen permanenten Lock-In-Effekt für die deutsche Grunderwerbsteuer: Danach reduziert eine Erhöhung der Steuer um einen Prozentpunkt die Verkäufe von Einfamilienhäusern um 7%. Da der Durchschnittssteuersatz im verwendeten Sample 4,17% beträgt, impliziert dies eine Elastizität von -0,25, d. h. die Erhöhung des Steuersatzes um 1% verringert die Anzahl der Transaktionen um 0,25%. Ebenfalls für Einfamilienhäuser in Deutschland identifizieren Petkova & Weichenrieder (2017) eine Elastizität der Anzahl von Transaktionen von -0,23 in Bezug auf die Grunderwerbsteuer. Dagegen zeigt sich kein signifikanter Einfluss der Grunderwerbsteuer auf Transaktionen von Eigentumswohnungen. Mehr als dreimal so hoch als die Elastizität von Transaktionen von Einfamilienhäusern ist jene von Transaktionen von unbebauten Grundstücken. Auch die Analyse von Boysen-Hogrefe (2023) deutet darauf hin, dass die Reduktion der deutschen Grunderwerbsteuer den Wohnungsneubau ausweiten helfen könnte. Frenzel Baudisch & Dresselhaus (2018) untersuchen den Effekt der deutschen Grunderwerbsteuer auf Transaktionen von leerstehenden Betriebsgebäuden und finden eine Elastizität von Transaktionen von Bürogebäuden von bis zu -0,41 und von sonstigen Betriebsgebäuden von -0,17. Dagegen lässt sich kein signifikanter Effekt der deutschen Grunderwerbsteuer auf Transaktionen von leerstehenden Gewerbeflächen nachweisen.

Eine im Vergleich zu den Untersuchungen der deutschen Grunderwerbsteuer etwas höhere Elastizität von Haustransaktionen von -0,3 identifizieren Davidoff & Leigh (2013) für die australische Transaktionssteuer auf Hausverkäufe. Die empirische Studie von Slemrod et al. (2017), die Grunderwerbsteueränderungen in Washington D.C. analysiert, findet dagegen keine Lock-In-Effekte und nur sehr mäßige Reaktionen auf Erhöhungen oder Senkungen der Grunderwerbsteuer auf Seiten von Käufer:innen und Verkäufer:innen. Diese im Vergleich zu früheren Studien geringen Effekte könnten darauf zurückzuführen sein, dass die untersuchte steuerliche Änderung relativ geringfügig ist (Fritzsche & Vandreli, 2019). Hilber & Lyytikäinen (2017) untersuchen den Effekt der Grunderwerbsteuer auf die jährliche Umzugsrate in Großbritannien und zeigen, dass diese um 19% sinkt, wenn die Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt angehoben wird. Einen Anstieg der Mobilitätsrate um 8% bei einer Senkung der Grunderwerbsbesteuerung um 1 Prozentpunkt schätzen Van Ommeren & Leuvensteijn (2005).

Insgesamt zeigt sich, dass Grunderwerbsteuern einen gewissen dämpfenden Effekt auf Grund- und Immobilientransaktionen und eher nachteilige Effekte auf den Flächenverbrauch haben (vgl. auch OECD, 2018). Die Grunderwerbsteuer beinhaltet Anreize, günstigeres Bauland bzw. Immobilien in der Peripherie zu erwerben, und wirkt damit der Zielsetzung einer Verdichtung

¹⁴⁾ Besley et al. (2014) differenzieren auf Basis eines alternativen methodischen Ansatzes das Ergebnis von Best & Kleven (2018) und zeigen, dass der Großteil der Reduktion der Hausverkäufe auf kurzfristigen zeitlichen Verschiebungen von Hausverkäufen, nicht aber auf dauerhaften Lock-In-Effekten beruht.

entgegen (Brandt, 2014). Weil sie auf Grundstücke und Gebäude erhoben wird, bewirkt sie, dass die Neuerschließung von (peripheren) Flächen steuerlich günstiger ist als eine intensivere Nutzung von (leerstehenden) Wohn- und Betriebsimmobilien (Umweltbundesamt, 2018). Gleichzeitig kann sie Verkäufe von wenig intensiv genutzten Immobilien bzw. den Wechsel aus größeren in kleinere Immobilien (etwa anlässlich der Verkleinerung von Familien) behindern (Lock-In-Effekt) und damit eine Barriere für die intensivere Nutzung von Wohnraum darstellen. Die wenigen vorliegenden Analysen, die zwischen unterschiedlichen Segmenten von Immobilienmärkten differenzieren, legen merkliche Effekte auf Einfamilienhäuser und unbebaute Grundstücke nahe. Danach könnte die Grunderwerbsteuer tatsächlich als Hindernis zur Nutzung von Bauland bzw. zur intensiveren Nutzung leerstehenden Wohnraums und von Büro- und sonstigen Betriebsgebäuden wirken, nicht aber zur intensiveren Nutzung leerstehender Gewerbeflächen oder Eigentumswohnungen. Die der Grunderwerbsteuer innewohnenden negativen Anreize sind in Österreich mit den jüngsten Reformen der Bemessungsgrundlage, die in Richtung einer stärkeren Wertabhängigkeit gehen, verstärkt worden.

3.3.3.2.1.4 Immobilien'ertragsteuer

Die Immobilien'ertragsteuer erbrachte 2022 1,144 Mrd. €¹⁵) und ist somit die ertragsstärkste grund- und immobilienbezogene Steuer in Österreich nach der Grunderwerbsteuer. Grundsätzlich dürfte sie ähnliche Effekte wie die Grunderwerbsteuer haben. Allerdings ist ein entscheidender Unterschied zwischen der Grunderwerbsteuer und der Immobilien'ertragsteuer, dass erstere immer anfällt, während letztere davon abhängig ist, ob zwischen Anschaffung und Verkauf einer Immobilie eine Aufwertung stattgefunden hat (Slemrod et al., 2017). Nur in diesem Fall ist eine transaktionshemmende Wirkung zu erwarten. Zudem wird nur der Wertzuwachs, nicht der Gesamtwert der Transaktion besteuert.

Empirische Analysen für Schweden (Lundborg & Skedinger, 1998) und USA (Shan, 2011) zeigen, dass Lock-In-Effekte unter bestimmten Umständen auftreten können, wenn Veräußerungsgewinne besteuert werden. Diese dürften in Österreich allerdings durch die Hauptwohnsitzbefreiung, die die Veräußerung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen samt Grund und Boden steuerfrei stellt, wenn es sich um den Hauptwohnsitz der/des Steuerpflichtigen handelt, sowie die Herstellerbefreiung für selbst hergestellte Gebäude erheblich abgemildert werden.

3.3.3.2.1.5 Zweitwohnsitz- bzw. Ferienwohnungsabgaben

Zweitwohnsitz- bzw. Ferienwohnungsabgaben werden inzwischen in sechs Bundesländern (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg) erhoben. Ihre Höhe ist gestaffelt nach Wohnfläche und liegt jährlich zwischen höchstens 400 € in der Steiermark (ab einer Wohnfläche von 100 m²) und 2.530 € in Tirol (ab einer Wohnfläche von mehr als 250m²). Die Gemeinden werden zu ihrer Erhebung ermächtigt, nicht aber verpflichtet. Zweitwohnsitz- bzw. Ferienwohnungsabgaben sollen einen Anreiz zur intensiveren Nutzung von bestehendem Wohnraum

¹⁵) Direkt abgeführter Teil (Details dazu siehe BMF https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/immobilien'ertragsteuer/Seite.2420009.html).

setzen, indem dessen Nutzung als Zweitwohnsitz bzw. Ferienwohnung verteuert wird. Zum Stichtag 31. Oktober 2021 waren in Österreich 4,9% der Wohnungen Nebenwohnsitze¹⁶⁾.

Empirische Untersuchungen zu den Wirkungen von Zweitwohnsitzabgaben sind praktisch nicht vorhanden. Suher (2016) findet, dass eine in New York eingeführte erhöhte Grundsteuer für nicht-ansässige Zweitwohnungsbesitzer:innen die Nachfrage nach Zweitwohnsitzen einschränkt; die Steuerelastizität beträgt -0,6.

Der Lenkungseffekt der österreichischen Zweitwohnsitzabgaben dürfte insgesamt aufgrund ihrer relativ moderaten Beträge eher begrenzt sein, zumal sich Zweitwohnsitze bzw. Ferienwohnungen in Österreich auf die höheren Einkommen konzentrieren dürften. Auch die oft fehlende Differenzierung nach dem Ausmaß der Wohnungsknappheit bzw. dem Anteil von Zweitwohnsitzen dürfte die Effektivität einschränken. Zudem besteht lediglich eine Ermächtigung, aber keine Verpflichtung der Gemeinden, die Abgabe einzuheben.

3.3.3.2.1.6 Leerstandsabgaben

Der Anteil der Wohnungen, für die keine Wohnsitzmeldung vorliegt, betrug zum Stichtag 31. Oktober 2021 13,3%. Allerdings können aus diesen Daten keine unmittelbaren Schlussfolgerungen zum Leerstand gezogen werden: Wohnungen ohne Wohnsitzmeldungen sind nicht notwendigerweise Leerstand, der unmittelbar zu Wohnzwecken zusätzlich erschlossen werden kann, sondern sie können entweder gänzlich unbewohnbar oder renovierungsbedürftig sein; oder der Zeitpunkt der Zählung kann in die Zeitspanne zwischen Neuvermietung oder Verkauf fallen¹⁷⁾.

Die Bundesländer Salzburg, Tirol und Steiermark haben 2023 Leerstandsabgaben auf Wohnraum, der über einen bestimmten Zeitraum hinweg ungenutzt bleibt, eingeführt¹⁸⁾. Ihre Höhe orientiert sich an der Nutzfläche (wobei entweder ein nach der Nutzfläche gestaffelter Pauschalbetrag oder ein Betrag pro m² eingehoben wird), in Tirol zusätzlich am Ausmaß der Wohnungsknappheit, während Salzburg zusätzlich nach Neubau- und sonstigen Wohnungen differenziert. Der Zeitraum des Leerstands, ab dem die Abgabepflicht greift, liegt zwischen sechs Monaten (Salzburg und Tirol) und einem Jahr (Steiermark). Vorarlberg¹⁹⁾ plant die Einführung einer Leerstandsabgabe, die maximal 18,50 € pro m² betragen, nach Wohnfläche sowie dem Anteil der Zweitwohnsitze differenziert und mit einem Gesamtbetrag von 2.775 € begrenzt werden soll. Die Salzburger Leerstandsabgabe beträgt maximal 5.000 € jährlich. In Salzburg und der Steiermark sind die Gemeinden ermächtigt, in Tirol verpflichtet, die Leerstandsabgabe zu erheben.

Auch zur Effektivität von Leerstandsabgaben liegt kaum empirische Evidenz vor. Segú & Vignolles (2018) zeigen, dass die 1999 in Frankreich eingeführte Leerstandsabgabe zwischen 1997 und 2013 die Leerstandsquote um 0,8 Prozentpunkte verringert hat, was einer Reduktion der

¹⁶⁾ https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Zensus-GWZ-2021.pdf.

¹⁷⁾ Vgl. https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Zensus-GWZ-2021.pdf.

¹⁸⁾ Vgl. für einen Überblick Koller & Pressler, 2023 (<https://blog.pwcregal.at/aktuelle-leerstandsabgabe-gesetze-in-oesterreich/>).

¹⁹⁾ <https://www.vol.at/vorarlberg-steht-vor-der-einfuehrung-einer-leerstandsabgabe/8066020>.

Leerstände um insgesamt 13% entspricht. Dabei war die Reduktion in Gemeinden mit hohen Leerstandsquoten doppelt so hoch wie in Gemeinden mit geringen Leerstandsquoten. Gleichzeitig wirkte sich die Leerstandsabgabe nicht negativ auf die Neubautätigkeit aus.

Die Lenkungswirkung der existierenden österreichischen Leerstandsabgaben hinsichtlich der intensiveren Nutzung bestehenden Wohnraums dürfte zumindest in den Bundesländern, in denen der Abgabensatz relativ begrenzt ist, moderat sein, auch angesichts der Konzentration leerstehender Wohnungen auf höhere Einkommen: insbesondere dann, wenn nicht nach dem Ausmaß der Wohnungsknappheit bzw. des Leerstandes²⁰⁾ in der betreffenden Gemeinde differenziert wird. Dabei ist auch zu beachten, dass der Verfassungsgerichtshof die Höhe von Leerstandsabgaben nach oben beschränkt hat: Sie darf nicht so hoch sein, dass Vermieter:innen zur Vermietung oder zum Verkauf leerstehender Wohnungen gezwungen sind (Bußjäger & Eller, 2023). Hinzu kommt, dass eine effektive Kontrolle der Einhebung von Leerstandsabgaben an Grenzen stoßen dürfte; auch deshalb, weil teilweise umfangreiche Ausnahmeregelungen gewährt werden und sich damit Abgrenzungsfragen sowie Steuervermeidungsmöglichkeiten ergeben. Auch wird die Effektivität von Leerstandsabgaben durch Umgehungsmöglichkeiten (etwa Kurzzeitvermietungen) untergraben. Außerdem wird die Effektivität in der Steiermark und Salzburg dadurch eingeschränkt, dass es sich um eine Ermächtigungsbestimmung für die Gemeinden handelt, nicht um eine verpflichtend einzuhebende Abgabe. Nicht zuletzt hängt es von den Gründen für den Leerstand ab, ob eine Leerstandsabgabe dazu beitragen kann, die betreffenden Wohnungen für den Wohnungsmarkt verfügbar zu machen.

3.3.3.2.1.7 Infrastrukturabgaben

In sechs Bundesländern haben die Gemeinden die Möglichkeit, Infrastrukturabgaben für unbebautes Bauland einzuheben, da den Kommunen auch für unbebautes Bauland Kosten etwa für die Bereitstellung von Leitungen für Wasser, Abwasser und Strom sowie den Zugang per Straße entstehen (Bundesministerium für Landwirtschaft und Tourismus & Umweltbundesamt, 2019). Es sind dies:

- Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe (NÖ)
- Baulandmobilisierungsabgabe (B)
- Erhaltungs- und Aufschließungsbeiträge (OÖ)
- Infrastrukturbereitstellungsabgabe (S)
- Raumordnungsabgabe (St)
- Vorgezogene Erschließungskosten (T)

Die Effektivität dieser Infrastrukturabgaben zur Reduktion von Baulandreserven hängt von ihrer Ausgestaltung ab, wobei mehrere Parameter relevant sind. Erstens die Verbindlichkeit der Einhebung: in jenen Bundesländern, in denen Infrastrukturabgaben von den Gemeinden verpflichtend erhoben werden müssen (Burgenland, Oberösterreich, Salzburg), ist ihre Effektivität höher als in jenen Bundesländern, in denen die Kommunen nur die Möglichkeit der Erhebung

²⁰⁾ Internationale Studien deuten auf eine Art "natürliche" Leerstandsrate (verursacht durch Suchprozesse, Renovierungen etc.) von etwa 5% hin (vgl. Segú & Vignolles, 2018, für einen knappen Überblick); erst deren Überschreitung legt daher politischen Handlungsbedarf nahe.

haben, diese aber nicht nutzen müssen (Niederösterreich, Steiermark, Tirol). Ein zweiter Faktor ist der Umfang der Ausnahmen, unter welchen für Grundstücke die Abgabepflicht entfällt²¹⁾, ein dritter die Höhe der Abgaben und ein vierter der Zeitraum, der nach der Widmung des Baulandes verstrichen sein muss, damit die Abgabepflicht eintritt. Die Ausgestaltung dieser Infrastrukturabgaben in den einzelnen Bundesländern ist sehr heterogen (Übersicht 3.2). Überblicksdaten zu ihrem Aufkommen liegen nicht vor.

3.3.3.2.1.8 Parkometerabgaben

Parkgebühren stellen mit rund 168 Mio. € im Jahr 2022 (vorläufige Werte; 2021: 159,8 Mio. €) eine bedeutende Einnahmenquelle für die österreichischen Gemeinden dar. Sie sind in Hinblick auf zwei flächenrelevante Aspekte von Bedeutung.

Erstens können Parkometerabgaben die Nachfrage nach Parkplätzen steuern, die im innerstädtischen Bereich in unmittelbarer Konkurrenz mit offenen Grünflächen stehen. Sie bepreisen die Nutzung von Flächen als Parkplätze und können – bei spürbarer Höhe – die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs gegenüber öffentlichen Verkehrsmitteln unattraktiver machen und dadurch die Nachfrage nach Parkflächen reduzieren. Dies betrifft Parkplätze vor öffentlichen Einrichtungen (Behörden, Freizeiteinrichtungen) ebenso wie vor Geschäften und privaten Freizeiteinrichtungen. Auch die Bepreisung von Anwohnerparkplätzen sowie von Betriebsparkplätzen setzt negative finanzielle Anreize zum Besitz eines Kraftfahrzeuges und kann sich somit dämpfend auf die Nachfrage nach Parkplätzen auswirken. Zweitens können Parkgebühren einen Einfluss auf die Zersiedelung nehmen: Je geringer sie sind, desto geringer sind die Kosten des Pendelns und umso höher die Anreize, den Wohnort in periphere Lagen zu verlegen (Russo et al., 2019).

Eine Reihe von empirischen Untersuchungen zeigen einen Zusammenhang zwischen Parkgebühren und Zersiedelung sowie der Nachfrage nach Parkplätzen. So finden etwa Young et al. (2016) für zehn kanadische Metropolregionen, dass höhere Parkgebühren zu einer Reduktion der Zersiedelung beigetragen haben. Der Effekt ist allerdings wegen der gleichzeitigen Verfügbarkeit umfangreicher freier Parkmöglichkeiten relativ moderat. Yan et al. (2019) zeigen für Pendler:innen an die Universität Michigan, Ann Arbor (USA), dass Parkgebühren die Nachfrage nach Parkplätzen verringern, und bestätigen damit die Ergebnisse einer Reihe früherer Studien, die einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe von Parkgebühren und der Nutzung von Pkw (und damit der Nachfrage nach Parkplätzen) finden²²⁾.

3.3.3.2.2 Indirekt flächenrelevante Steuern und Abgaben

3.3.3.2.2.1 Wohnbauförderungsbeitrag

Der Wohnbauförderungsbeitrag beträgt 1% der Lohnsumme; er ist jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgebern bis zur Höchstbeitragsgrundlage zu entrichten. Die Einnahmen

²¹⁾ So sind im Burgenland Grundstücke "ortsüblichen Ausmaßes" für unter 45-jährige Eigentümer:innen oder (Enkel-)Kinder unter 45 Jahren, für die diese vorgesehen sind, von der Abgabepflicht ausgenommen.

²²⁾ Vgl. Yan et al. (2019) für einen knappen Literaturüberblick.

beliefen sich 2022 auf 1,3 Mrd. €. Mit seiner "Verlängerung" 2018 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag in eine ausschließliche Landesabgabe umgewandelt²³⁾, die Einnahmen fließen seither komplett an die Länder. Diese dürfen seit 2018 auch den Satz festlegen, haben von ihrer entsprechenden Gesetzgebungshoheit bisher aber keinen Gebrauch gemacht. 1996 entfiel die Zweckbindung für die Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag²⁴⁾. Eine Verknüpfung der Einnahmenverwendung mit umweltpolitischen Zielsetzungen im Allgemeinen und mit Anreizen zum Flächensparen im Besonderen ist somit nicht möglich.

3.3.3.2.2 Kommunalsteuer

Die Kommunalsteuer als die bei weitem bedeutendste gemeindeeigene Abgabe (3.867 Mio. € 2022, gegenüber 784 Mio. € Grundsteuereinnahmen) ist mit Anreizen für Gemeinden verbunden, land- und forstwirtschaftlichen Grund in Betriebsbauflächen umzuwidmen (Kletzan-Slamanig et al., 2022). So kann sie indirekt zum Flächenverbrauch und insbesondere auch zur Zersiedelung beitragen. Für bayerische Gemeinden kann Büttner (2023) zeigen, dass solche Anreize für die Gewerbesteuer (eine kommunale Unternehmenssteuer, die eine wichtige Einnahmenquelle für die Gemeinden darstellt) tatsächlich existieren.

3.3.3.2.3 Besteuerung von Treibstoff

Treibstoff unterliegt der Mineralölsteuer, der Mehrwertsteuer und seit Oktober 2022 der CO₂-Bepreisung. Die österreichische Mineralölsteuer ist mit 3.994 Mio. € 2022 eine der ertragsstärksten gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Österreich.

Der Zusammenhang zwischen Transportkosten und Zersiedelung ist empirisch gut belegt²⁵⁾. Empirische Studien zeigen, dass Treibstoffpreise, als eine Determinante der Transportkosten, einen Einfluss auf die Zersiedelung ausüben (Creutzig et al., 2015). So zeigt eine Untersuchung von Young et al. (2016) für zehn kanadische Metropolregionen, dass sich höhere Treibstoffpreise dämpfend auf Wohnbebauung mit geringer Dichte und auf Pendeldistanzen auswirken. Für spanische Provinzen finden Ortuño-Padilla & Fernández-Aracil (2013) einen dämpfenden Effekt der Treibstoffpreise auf den Bau von Einfamilienhäusern. Diese Resultate bestätigen frühere Studien für die USA (z. B. Burchfield et al., 2006). Treibstoffsteuern sind ein quantitativ bedeutender Bestandteil der Treibstoffpreise. Entsprechend können geringere Treibstoffsteuern die Zersiedelung fördern (OECD, 2018.) McGibany (2004) findet beispielsweise für US-amerikanische Bundesstaaten einen negativen Einfluss von Treibstoffsteuern auf die Zersiedelung.

In Österreich liegt der Mineralölsteuersatz mit 0,4985 € pro Liter Benzin unter dem EU-Durchschnitt (0,5172 €) und niedriger als in den meisten "alten" EU-Ländern²⁶⁾. Diesel wird mit 0,411 € pro Liter Diesel höher besteuert als im EU-Durchschnitt (0,392 €), allerdings ebenfalls niedriger als in der Mehrheit der "alten" EU-Länder. Seit 2011 sind die Mineralölsteuersätze in Österreich

²³⁾ Zuvor erhielten die Länder 80,55% des Aufkommens, der Rest floss an den Bund.

²⁴⁾ Vgl. Mitterer (2018) für Details.

²⁵⁾ Vgl. Young et al. (2016) für Literaturhinweise.

²⁶⁾ SoMBI (WIFO-Projekt, 2023) basierend auf European Commission (o. J.) TEDB (Taxes in Europe Database); unter "alte" EU-Länder werden jene subsumiert, die vor dem 1.5.2004 EU-Mitgliedsländer waren.

nicht mehr angepasst worden. Sie verlieren damit durch die Inflation laufend an realem Wert ("kalte Degression"), was ihre Lenkungswirkung entsprechend kontinuierlich verringert. Die CO₂-Bepreisung erhöht die Mineralölsteuersätze relativ geringfügig, da ihre Höhe mit 30 € 2022 und 32,50 € 2023 auch im europäischen Vergleich moderat ist²⁷⁾. So erhöht sie 2023 den Preis für Benzin um etwa 0,07 €, jenen für Diesel um etwa 0,08 € pro Liter. Auch sie ist mit dem Problem der kalten Degression behaftet. Mit zunehmender Nutzung von E-Autos gewinnen im Übrigen Stromsteuern bzw. fahrleistungsabhängiges Roadpricing als Determinante der Transportkosten an Relevanz.

3.3.3.2.3 Flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen

In diesem Abschnitt werden direkt und indirekt flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen behandelt, die sich auf die Einkommen- und die Grundsteuer beziehen und in Übersicht 3.3 überblicksartig dargestellt werden.

Übersicht 3.3: Flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen

Spezielle steuerliche Regelung	Ausgestaltung	Gesetzgebung (Ertrag)	Steuerentgang in Mio. € (Zeitraum)
Einkommensteuer			
Pendlerpauschale und Pendlereuro	Pendlerpauschale: steuerlicher Freibetrag, differenziert nach Zumutbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel und Entfernung Pendlereuro: steuerlicher Absetzbetrag	B (B, L, G)	510 (2016-2020 p.a.)
Sachbezug Firmenparkplatz	Zurechnung von Sachbezug von 14,53 € p.m., wenn sich Parkplatz in Bereich befindet, der Parkraumbewirtschaftung unterliegt	B (B, L, G)	n.v.
Bewertung leerstehender Betriebsgebäude bei Vermietung	Bewertung leerstehender Betriebsgebäude zum Buchwert statt zum Teilwert bei Betriebsaufgabe und Überführung ins Privatvermögen und Vermietung	B (B, L, G)	n.v.
Grundsteuer			
Befreiung bzw. Ermäßigung für öffentliche Verkehrsinfrastruktur	Befreiung von Flughäfen, Straßen und Schienenwegen, Halbierung der Grundsteuer für Bahnhöfe und Verwaltungsinfrastruktur der Bahn	B (G)	n.v.
Zeitlich begrenzte Befreiung von Neu-, Zu- und Umbauten	Zeitlich begrenzte Befreiung von (staatlich geförderten oder allen) Neu-, Zu- und Umbauten	L (G)	n.v.

Q: BMF (o. J.); WIFO-Recherchen und -Zusammenstellung.

3.3.3.2.3.1 Flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen in der Einkommensteuer

Pendlerförderung

Eine flächenrelevante Ausnahmeregelung in der Lohnsteuer dient der Berücksichtigung von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsstelle. Dazu gibt es mehrere

²⁷⁾ Vgl. für Details Schratzenstaller et al. (2023).

Instrumente in der Lohnsteuer²⁸⁾. Diese umfassen insbesondere den (erhöhten) Verkehrsabsetzbetrag, das Pendlerpauschale und den Pendlereuro, aber auch das Jobticket. Die Absetzbarkeit von Aufwendungen für den Arbeitsweg etwa in Form des Pendlerpauschale wird in der Literatur häufig als "Zersiedelungsprämie" bezeichnet: Sie beeinflusse die Wohnortwahl und führe dazu, dass größere Pendeldistanzen in Kauf genommen werden (Bach, 2003). Zudem fördert die steuerliche Berücksichtigung von Kosten für den Arbeitsweg auch dadurch die Zersiedelung, dass sie den Arbeitsweg – im Gegensatz zu den höheren Mieten in urbanen Zentren – subventioniert (Jacob et al., 2016).

Die Zahl empirischer Untersuchungen zum Einfluss der Pendlerförderung auf die Zersiedelung und den Flächenverbrauch ist begrenzt. Für Österreich findet Pätzold (2019), dass eine Ausweitung der Pendlerförderung dazu führt, dass Arbeitnehmer:innen längere Pendeldistanzen in Kauf nehmen. Für Deutschland zeigen Tscharaktschiew & Hirte (2012), dass diverse Instrumente zur Subventionierung von städtischem Verkehr in einer Metropolregion, wie etwa die Pendlerpauschale in der Einkommensteuer, die Zersiedelung fördern können, aber nur in einem geringen Ausmaß. Dieses Resultat wird in einer Untersuchung speziell der deutschen Pendlerpauschale von Hirte & Tscharaktschiew (2013) bestätigt.

Die österreichische Pendlerförderung unterstützt grundsätzlich längere Pendeldistanzen, da sowohl das Pendlerpauschale als auch der Pendlereuro mit zunehmendem Arbeitsweg eine steigende steuerliche Entlastung bewirken, und kann so zur Zersiedelung beitragen. Die vorliegenden empirischen Ergebnisse legen aber nahe, dass der Effekt relativ begrenzt ist.

In eine ähnliche Richtung wirkt das Dienstwagenprivileg: Die Pauschalierung des Sachbezuges sowie die Nicht-Besteuerung der variablen Kosten bzw. der Benefits haben vergleichbare (wenngleich auch quantitativ weniger relevante) Anreize wie die Pendlerförderung.

Sachbezug für Firmenparkplatz

Arbeitnehmer:innen wird ein Sachbezug von monatlich 14,53 € für die Nutzung eines Firmenparkplatzes zugerechnet, sofern dieser Parkplatz in einem Bereich liegt, der der Parkraumbewirtschaftung unterliegt. Die Verteuerung von Firmenparkplätzen erhöht die Transportkosten und wirkt damit der Zersiedelung entgegen. Der bei der Einkommensteuer angerechnete Betrag führt allerdings zu einer sehr geringen Belastung: die maximale monatliche zusätzliche Einkommensteuerschuld beträgt 7,27 € (bei einem Spitzensteuersatz von 50%). Damit liegt sie unter den monatlichen Kosten etwa eines Parkpickerls in Wien (10 €). Der anzurechnende Betrag wird nicht regelmäßig an die Inflation angepasst. Lenkungswirkungen sind von dieser Regelung insgesamt kaum zu erwarten.

Bewertung von leerstehenden vermieteten Betriebsgebäuden

Im Juli 2023 wurde § 6 des Einkommensteuergesetzes reformiert. Danach wird künftig bei Überführung eines leerstehenden Betriebsgebäudes eines Gewerbe- oder landwirtschaftlichen Betriebes – wie auch bei Grund und Boden – aus dem Betriebs- in das Privatvermögen bei Be-

²⁸⁾ Vgl. Kletzan-Slamanig et al. (2022) für eine detaillierte Darstellung.

triebsaufgabe dieses zum Buchwert statt wie bisher zum Teilwert bewertet, sofern dieses vermietet wird. Dies soll einen Anreiz zur Nutzung leerstehender Betriebsgebäude setzen und so zu einer Reduktion des Flächenverbrauchs beitragen.

3.3.3.2.3.2 Flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen in der Grundsteuer

Generelle Befreiung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur

Eine erste Ausnahme ist die generelle Befreiung von Flughäfen, Straßen sowie Schienenwegen von der Grundsteuer²⁹⁾. Diese setzt Anreize für eine flächenineffiziente Verkehrsinfrastruktur und damit für einen entsprechend höheren Flächenverbrauch. Die tatsächlichen Auswirkungen dürften allerdings begrenzt sein.

Befreiung von Neu-, Zu- und Umbauten

Eine zweite Ausnahme betrifft Neu-, Zu- und Umbauten, die – je nach Bundesland, die die Details dieser Befreiung festlegen können – sämtlich oder nur bei staatlich geförderten Immobilien zeitlich befristet von der Grundsteuer befreit sind. Der Befreiungszeitraum unterscheidet sich nach Bundesland und kann bis zu 20 Jahre (Steiermark) betragen. Diese Steuerbefreiung ist zwar grundsätzlich neutral hinsichtlich der Entscheidung zwischen Neuerrichtung von Wohnraum einerseits und intensiverer Nutzung bestehenden (leerstehenden) Wohnraums durch Erweiterung oder Umbau andererseits. Gleichzeitig kann sie den Druck seitens der Grundbesitzer:innen auf weitere Flächenwidmungen zur Errichtung von Neubauten erhöhen sowie Anreize dafür setzen, dass gewidmetes Bauland für Neubauten genutzt wird. Allerdings dürften angesichts der geringen Höhe der Grundsteuer diese Anreize begrenzt sein.

3.3.3.3 Zusammenfassende Bewertung

Übersicht 3.4 enthält eine Zusammenfassung und qualitative Bewertung der vorhergehend behandelten steuerlichen Instrumente mit Flächenrelevanz in Österreich. Dabei werden die drei eingangs genannten Aspekte des Ziels der Verringerung des Flächenverbrauchs (Vermeidung, Wiederverwertung, Intensivierung) in weitere Subziele heruntergebrochen.

²⁹⁾ Vgl. Kletzan-Slamanig (2022) für Details.

Übersicht 3.4: Steuerliche Instrumente und ihre heutige flächenrelevante Wirkung in Österreich

Instrument	Gesetzgebung	Ertrag	heutige Wirkung auf Flächeninanspruchnahme / Zersiedelung ¹⁾
Direkt flächenrelevante Steuern und Abgaben			
Grundsteuer	B	B, G	+ keine Anreize für Grundbesitzer:innen zur Umwidmung von Grünland in Bauland - Anreize für Gemeinden zur Umwidmung von Grünland in Bauland + geringe Anreize zur Erschließung peripherer Flächen (Zersiedelung) - geringe Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands - geringe Anreize zur intensiveren Nutzung bebauten Baulands - geringe Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude
Bodenwertabgabe	B	B, G	- geringe Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands
Grunderwerbsteuer	B	B, G	- verringert Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender Gebäude - verringert Anreize zur Nutzung leerstehender Gebäude
Immobilienwertsteuer	B	B, L, G	- verringert Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender Wohngebäude - verringert Anreize zur Nutzung leerstehender Gebäude
Infrastrukturabgaben	L, G	G	+ Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands
Zweitwohnsitz- bzw. Ferienwohnungsabgaben	L, G	G	+ Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender Wohngebäude
Leerstandsabgaben	L, G	G	+ Anreize zur Nutzung leerstehender Wohngebäude
Parkometerabgaben	L, G	G	+ verringert Nachfrage nach Parkplätzen - Anreize zur Widmung peripherer Flächen als Bauland (Zersiedelung)
Indirekt flächenrelevante Steuern und Abgaben			
Wohnbauförderungsbeitrag	B, L	L	- keine Steuerung der Flächeninanspruchnahme
Kommunalsteuer	B	G	- Anreize für Gemeinden zur Umwidmung von Grünland in Bauland
Treibstoffbesteuerung			- Anreize zur Widmung peripherer Flächen als Bauland (Zersiedelung)
Mineralölsteuer	B	B, L, G	
CO ₂ -Bepreisung	B	B	
Direkt und indirekt flächenrelevante spezielle steuerliche Regelungen			
Einkommensteuer			
Pendlerförderung	B	B, L, G	- Anreize zur Widmung peripherer Flächen als Bauland (Zersiedelung) - verringert Anreize zur intensiveren Nutzung gewidmeten zentralen Baulands
Dienstwagenprivileg	B	B, L, G	- Anreize zur Widmung peripherer Flächen als Bauland (Zersiedelung) - verringert Anreize zur intensiveren Nutzung gewidmeten zentralen Baulands
Sachbezug für Firmenparkplatz	B	B, L, G	+ verringert Anreize zur Widmung peripherer Flächen als Bauland (Zersiedelung)
Bewertung leerstehender Betriebsgebäude zum Buchwert statt Teilwert	B	B, L, G	+ Anreize zur Nutzung leerstehender Betriebsgebäude
Grundsteuer			
Befreiung öffentliche Verkehrsinfrastruktur	B	G	- verringert Anreize für sparsamen Flächenverbrauch
Befreiung Neu-, Zu- und Umbauten	B	G	- Anreize zur Umwidmung von Grünland in Bauland + Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands + Anreize zur intensiveren Nutzung bebauten Baulands (Verdichtung) + Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude

Q: WIFO-Zusammenstellung. – 1) (+) ... positiv in Hinblick auf eine Eindämmung des Flächenverbrauchs; (-) ... negativ in Hinblick auf eine Eindämmung des Flächenverbrauchs.

3.2.4 Steuerliche Ansatzpunkte für die Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich

Dieser Abschnitt diskutiert steuerliche Optionen für die Eindämmung des Flächenverbrauchs in Österreich. Dabei werden zweierlei Kategorien von Reformoptionen diskutiert: Einerseits Reformoptionen für bestehende Instrumente, die häufig "raumblind" sind, also Effekte auf den Flächenverbrauch nicht oder zu wenig berücksichtigen. Andererseits werden mögliche neue Instrumente, die zur Eindämmung des Flächenverbrauchs beitragen können, kurz vorgestellt und diskutiert. Diese Diskussion basiert auf den bereits im vorhergehenden Abschnitt zur Bewertung existierender flächenrelevanter Steuern und Abgaben angewendeten Wirkungsdimensionen.

Zwei Vorbemerkungen sind angebracht.

Erstens kann eine der Reduktion des Flächenverbrauchs verpflichtete Umgestaltung bestehender oder die Einführung neuer flächenrelevanter Instrumente mit Konflikten bzw. Synergien bezüglich anderer umwelt- bzw. wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen (u. a. die Bekämpfung sozialer Segregation, Stichwort Ghettobildung) einhergehen. Diese können im Rahmen dieser Studie nicht ausführlich beleuchtet werden, wären aber in einem nächsten Schritt vor einer Umsetzung der betrachteten Reformoptionen zu evaluieren. Insbesondere Verteilungswirkungen von Reformen existierender oder einer Einführung neuer steuerlicher Instrumente mit dem Ziel einer Flächenreduktion sollten ausführlich geprüft werden.

Zweitens sind steuerliche Ansatzpunkte nur ein Instrument im zur Verfügung stehenden Instrumentenkasten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und können ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn sie mit anderen Instrumenten, etwa raumplanerischen Ansätzen, abgestimmt werden (Brandt, 2014; Blöchliger et al., 2017; Umweltbundesamt, 2018). Etwaige Reformen sind daher in einen umfassenden Ansatz zur Eindämmung des Flächenverbrauchs einzubetten.

3.3.4.1 Reform der Grundbesteuerung

Die österreichische Grundbesteuerung wird seit langem als reformbedürftig eingeschätzt (vgl. z. B. Köppl & Schratzenstaller, 2015), wobei Aspekte der Flächennutzung bislang kaum eine Rolle gespielt haben. Eine Reform der Grundbesteuerung sollte zumindest aufkommensneutral erfolgen. Angesichts der Ungleichgewichte im österreichischen Abgabensystem, das Vermögen allgemein und Grundvermögen im Besonderen moderat, den Faktor Arbeit jedoch hoch und zunehmend besteuert (Pitlik & Schratzenstaller, 2022), und um spürbare Lenkungseffekte zu erzielen, wäre es allerdings durchaus angebracht, Reformen in der Grundbesteuerung so zu gestalten, dass sie zusätzliche Einnahmen erbringen, die für eine Entlastung der Arbeitseinkommen verwendet werden.

Eine Reform der Grundbesteuerung, die dem Flächenverbrauch entgegenwirkt und die Nutzung gewidmeten Baulands sowie bestehender Wohn- bzw. Gewerbeflächen fördert, könnte auf folgenden Eckpunkten basieren.

3.3.4.1.1 Stärkung der Grundsteuer

Grundsätzlich sollte die Besteuerung von Beständen von Grund- und Immobilienvermögen gestärkt werden. Eine stärkere Wertorientierung kann Anreize für eine intensivere Bodennutzung, etwa in Form einer dichteren Bebauung bzw. einer höheren Anzahl an Wohneinheiten pro gegebener Flächeneinheit, setzen und somit die Zersiedelung begrenzen. Gleichzeitig würden Anreize gesetzt, unbebautes gewidmetes Bauland zu nutzen, statt es zu horten. Am stärksten wären diese Anreize bei einer reinen Bodenwertsteuer, die Gebäude nicht berücksichtigt und unabhängig von der Nutzung festgesetzt wird (Brandt, 2014; Blöchliger, 2015; OECD, 2018; Kalkuhl et al., 2017).

Aus Verteilungsperspektive ist eine stärkere Bodenwertorientierung der Grundsteuer ambivalent. Einerseits ist davon auszugehen, dass Einkommen und Bodenwerte zusammenhängen, dass also Personen mit höheren Einkommen in besseren Lagen wohnen (Bach & Eichfelder, 2021). Dieser Zusammenhang könnte allerdings durchbrochen werden, wenn Alteingesessene mit niedrigen Einkommen in guten Lagen wohnen. Gleichzeitig würden Bestände an Immobilienvermögen, die sich bei den höheren Einkommen konzentrieren, aufgrund des Fehlens einer allgemeinen Vermögensteuer komplett steuerfrei bleiben. Es ist daher fraglich, ob eine solche radikale Reform auf politische Akzeptanz stoßen würde, zumal die vermögensbezogene Besteuerung in Österreich insgesamt gering ist. In etwas abgeschwächter Form würde dies auch für eine zweigliedrige Grundsteuer gelten, die Boden stärker besteuert als darauf errichtete Gebäude und somit – wenn auch im Vergleich zu einer reinen Bodenwertabgabe schwächere (Brandt, 2014) – Anreize für eine dichtere Bebauung sowie gegen Zersiedelung setzt.

Daher könnte zumindest in einem ersten Schritt die derzeitige konventionelle Struktur der *Grundsteuer B*, die Boden und Gebäude gleichermaßen erfasst, beibehalten werden. Ihre Bemessung sollte sich stärker an den Verkehrswerten orientieren. Eine solche wertorientierte klassische Grundsteuer ist allerdings bezüglich des Flächenverbrauchs mit weniger eindeutigen Wirkungen verbunden als eine Bodenwertabgabe oder eine zweigliedrige Grundsteuer. Einerseits erhöht sie die Kosten von Wohneigentum und setzt damit Anreize für kleinere Wohneinheiten (Grundstücke und Wohngebäude), was eine Verdichtung fördern würde. Andererseits bietet sie einen Anreiz, periphere, kostengünstigere Flächen zu erwerben, was wiederum zu einer Zersiedelung beitragen würde.

Die zeitlich befristete Grundsteuerbefreiung, die derzeit für Neu-, Zu- und Umbauten gewährt wird, könnte beschränkt werden auf Zu- und Umbauten, um Anreize für eine Verdichtung und Sanierung bestehenden Wohnraums zu setzen.

Zuschläge für Zweitwohnsitze könnten Anreize schaffen, diese dem allgemeinen Wohnungsmarkt zugänglich zu machen. Sie könnten effektiver sein als die derzeitigen Zweitwohnsitzabgaben, die sich lediglich an der Fläche und nicht am Verkehrswert orientieren.

Auch unbebautes gewidmetes Bauland könnte mit Zuschlägen belegt werden, um eine Nutzung zu fördern. Diese könnten progressiv mit zunehmender Dauer der Haltung brachliegenden Baulandes ansteigen.

Schließlich könnte auch nach Möglichkeiten gesucht werden, die derzeitige Konzentration von Ertragskompetenz bei der Grundsteuer sowie raumplanerische Kompetenzen (insbesondere

bezüglich der Flächenwidmung) bei den Gemeinden, die Anreize für eine voranschreitende Umwandlung von Grünland in Bauland setzt (Ehrlich et al., 2018; Bimonte & Stabile, 2015; Büttner, 2023), aufzubrechen.

3.3.4.1.2 Bodenwertabgabe

Die ineffektive und wenig ertragreiche österreichische *Bodenwertabgabe* könnte bei einer umfassenden Reform der Grundbesteuerung entfallen, da auch unbebaute Grundstücke auf Basis ihres Verkehrswertes (statt wie bisher ihres Einheitswertes) besteuert werden würden.

3.3.4.1.3 Reform der Grunderwerbsteuer

Eine radikale Reform der Grund- und Immobilienbesteuerung könnte in einer aufkommensneutralen Umstrukturierung bestehen, die die Grunderwerbsteuer durch eine höhere Grundsteuer ersetzt. Für Finnland zeigen Määttä & Terviö (2022), dass eine solche Reform die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erhöht. Allerdings würde sie gleichzeitig viele Haushalte schlechter stellen, sodass sie auf wenig politische Akzeptanz stoßen dürfte.

Besser durchsetzbar erscheint eine Reform, in deren Rahmen die Besteuerung von Transaktionen – im Rahmen der Grunderwerbsteuer – zugunsten der Besteuerung von Beständen an Grund- und Immobilienvermögen an Gewicht verliert. So könnten mögliche Hindernisse für eine intensivere Nutzung von (leerstehenden) Wohn- bzw. Betriebsgebäuden verringert werden. Allerdings sollte zunächst für die österreichische Situation untersucht werden, ob und in welchem Ausmaß die Grunderwerbsteuer die intensivere Nutzung von (leerstehenden) Gebäuden tatsächlich behindert. Zudem muss bei der konkreten Ausgestaltung einer Reduktion der Grunderwerbsteuer darauf geachtet werden, dass keine Anreize für die Spekulation mit Bauland oder Immobilien oder deren Erwerb zu Anlagezwecken statt zur Deckung eines Wohnbedürfnisses gesetzt werden (Waltert et al., 2010)³⁰).

3.3.4.2 Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten

Ein Instrument, um einen sparsameren Umgang mit der Ressource Boden zu fördern, können handelbare Flächenzertifikate sein (Umweltbundesamt, 2018)³¹). Die Fläche, die neu in Anspruch genommen werden darf, um in Einklang mit den langfristigen Flächenverbrauchszielen zu stehen, wird bundesweit begrenzt. Daraus ergibt sich ein Kontingent, das in handelbare Zertifikate aufgeteilt und über die Bundesländer an Städte und Gemeinden zugeteilt wird. Diese Zuteilung erfolgt nach einem bestimmten Schlüssel, der auf der Einwohner:innenzahl, aber auch auf anderen Kriterien (z. B. Ausmaß der Zersiedelung oder Anteil brachliegender an den gesamten gewidmeten Flächen) beruhen kann. Diese Zertifikate können zwischen den Gemeinden gehandelt werden. Wachsende Gemeinden mit einem höheren Flächenbedarf könnten Zertifikate zukaufen, haben aber gleichzeitig einen Anreiz, bestehende Potenziale zur Verdichtung bzw. Nutzung brachliegenden Baulands zu nutzen. Gleichzeitig könnten

³⁰) Die wenigen vorliegenden empirischen Studien zeigen keine eindeutigen Effekte der Grunderwerbsteuer bezüglich des Spekulationsverhaltens (vgl. Fritzsche & Rohleder, 2017, für einen Literaturüberblick).

³¹) Dabei handelt es sich im engeren Sinne nicht um ein steuerliches, sondern ein einnahmenseitiges Instrument.

schrumpfende Kommunen die Einnahmen für den Rückbau bebauter Flächen bzw. die Rückwidmung nicht mehr benötigten Baulandes nutzen. In einem Modellversuch mit 90 deutschen Gemeinden konnten positive Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt werden (Umweltbundesamt, 2016).

3.3.4.3 Einführung von CO₂-Emissionszertifikaten für Landnutzungsänderungen

Auch die Einführung von CO₂-Emissionszertifikaten für Landnutzungsänderungen wäre ein möglicher Ansatzpunkt³²⁾.

Im Boden befinden sich Humus und anderen organischen Bestandteilen, in denen Kohlenstoff teilweise langfristig gebunden ist, wenn sich die Landnutzung nicht ändert. Baumgarten et al. (2021) haben für die wichtigsten Arten der Bodennutzung in Österreich Werte berechnet, die als mittlere Gehalte von organisch gebundenem Kohlenstoff ausgewiesen sind. In Mooren sind im Durchschnitt 220 t organischer Kohlenstoff gebunden. Für Siedlungsflächen wird ein mittlerer Wert von 39,6 t organischer Kohlenstoff ermittelt. Dabei handelt es sich um eine Durchschnittsbetrachtung, bei welcher Flächen ohne Kohlenstoff (z. B. jene Flächen, auf denen die Fundamente von Gebäuden ruhen) mit freien Flächen mit Bewuchs (z. B. Gärten von Häusern) gemittelt werden. Auf der Grundlage dieser Auswertungen kann somit verglichen werden, wie viel organischer Kohlenstoff freigesetzt wird, wenn bestimmte Landnutzungsarten mit hohem Kohlenstoffgehalt (Moore, Wälder, Grünland, Ackerland) in Siedlungsflächen umgewandelt werden (siehe "Speicherkapazität" in Übersicht 3.5). Der im Boden gebundene Kohlenstoff wird als Kohlendioxid in die Atmosphäre abgegeben, und zwar im Zuge der Mineralisierung. Für jede Tonne Kohlenstoff im Boden werden durch diesen Prozess 3,67 t Kohlendioxid (CO₂) freigesetzt, das in die Luft entweicht und somit zur Steigerung der Treibhausgasemissionen beiträgt.

Landnutzungsänderungen werden in der Treibhausgasbilanz erfasst, und zwar unter der Position LULUCF (land use, land use change, forestry). Flächenänderungen, bei denen organischer Kohlenstoff abgebaut wird, tragen zu den erfassten Emissionen bei. Auch der umgekehrte Weg ist möglich. Sobald etwa Ackerland in Grünland umgewandelt wird, beginnt der Aufbau des Kohlenstoffvorrats. Bis das neue, höhere Gleichgewicht erreicht ist, vergehen allerdings viele Jahre (Meyer et al., 2023).

³²⁾ Auch hierbei handelt es sich nicht um ein steuerliches Instrument im engeren Sinne, sondern um einen Ansatz zur CO₂-Bepreisung.

Übersicht 3.5: Kohlenstoffspeicherkapazität und erwartete Emissionen bzw. Kosten bei Änderung verschiedener Landnutzungsarten in Siedlungsflächen

	Speicherkapazität Kohlenstoff t C/ha	Speicherkapazität Kohlendioxid-Äquivalent t CO ₂ eq/ha	Freisetzung bei Umwandlung in Siedlungsfläche t CO ₂ /ha	Emission durch Freisetzung bewertet €/ha bei Preis von 90 €/t CO ₂
Ackerland	62,40	229	84	7.500
Grünland in Berggebieten	113,00	414	269	24.200
Grünland extensiv	94,70	347	202	18.200
Grünland intensiv	91,50	336	190	17.100
Weinberge	49,10	180	35	3.100
Wälder	106,00	389	243	21.900
Torf/Moore	220,00	807	661	59.500
Siedlungen	39,60	145	0	0

Q: Baumgarten et al. (2021) und eigene Berechnungen.

Seit dem Jahr 2022 werden in Österreich auf der Grundlage des Nationalen Emissionshandelsgesetzes fossile Energieträger mit einer Abgabe belastet. Diese soll im Jahr 2026 so hoch sein, wie Emissionszertifikate gehandelt werden. Solche Emissionszertifikate müssen Unternehmen erwerben, die Teil des Emissionshandelssystems sind und mit den zugeteilten Mengen nicht auskommen. Der Preis der Zertifikate ist eine Richtschnur der Kosten, die mit zusätzlichen Emissionen verbunden sind.

Emissionen, die im Zuge der Umwandlung von Flächen mit hohem Kohlenstoffgehalt in Siedlungsflächen entstehen, werden derzeit zwar in der Kohlenstoffbilanz Österreichs erfasst, sie unterliegen aber keiner Bepreisung. Der mit der Freisetzung von CO₂ verbundene negative externe Effekt wird somit von den Marktteilnehmern in der Bewertung der wirtschaftlichen Vorteile, die mit der Flächenumwandlung verbunden ist, nicht berücksichtigt. Um den Umfang der negativen externen Effekte zu begrenzen, könnten Emissionen entsprechend dem zusätzlich ausgelösten Schaden bepreist werden. Auf diese Weise können die negativen externen Kosten internalisiert werden. Die Kosten für Zertifikate auf dem europäischen Emissionshandelsmarkt könnten als Orientierungsgröße für die Höhe der Bepreisung dienen. Im September 2023 wurden Emissionszertifikate zu einem Preis von durchschnittlich 90 € je t CO₂ gehandelt³³⁾.

Der Rechengang der Bewertung des negativen externen Effekts der Umwandlung von Landnutzungen mit hohem Kohlenstoffanteil im Boden in Siedlungsflächen wird in Übersicht 3.5 vorgestellt. In der Spalte "Emission durch Freisetzung bewertet" ist jener Betrag angeführt, der einer Abgabe von 90 € je t CO₂-Emission entspricht, wenn Siedlungsfläche durch Umwandlung einer anderen Landnutzungsart entsteht. Dies ist eine beispielhafte Rechnung, da die konkrete Menge des Kohlenstoffs, der in die Atmosphäre entweicht, von Fall zu Fall unterschiedlich ist. Wird eine Fläche in einen Park umgewandelt, in dem der Boden weitgehend intakt bleibt, so sind die Emissionen deutlich geringer als hier angenommen. Wird der Boden hingegen völlig

³³⁾ Siehe dazu: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/eex-eua-primary-auction-spot-download> (abgerufen 15 Sept. 2023).

abgetragen und versiegelt (z. B. bei Parkflächen, Straßen), so sinkt die Speicherkapazität von Kohlenstoff in der Fläche auf Null.

Die Ergiebigkeit einer solchen Abgabe hängt von der Rate der Umwandlung von Flächen in Siedlungsflächen ab. Bei einer täglichen Rate von 11 ha ergibt sich ein Flächenverlust von 4.015 ha pro Jahr. Je nach Ausgangsnutzungsart können sich somit jährliche Einnahmen von 30 Mio. € (Umwandlung Acker in Siedlungsfläche) bis 87 Mio. € (Umwandlung Wald in Siedlungsfläche) ergeben. Wie eine solche Emissionsabgabe konkret eingehoben wird, sollte in weiterer Folge noch untersucht werden.

3.3.4.4 Stärkere Bepreisung von Parkplätzen

Höhere *Parkometerabgaben* können ein Instrument sein, um die Nachfrage nach Parkplätzen und den damit verbundenen innerstädtischen Flächenverbrauch einzudämmen. Zudem können sie die Transportkosten erhöhen und damit der Zersiedelung entgegenwirken. Eine angemessene Bepreisung von Parkplätzen vor peripher gelegenen Geschäften und Freizeiteinrichtungen wäre ein Ansatzpunkt, um die derzeit häufig anzutreffende Bevorzugung von peripheren Parkplätzen vor innerstädtischen Parkplätzen vor Geschäften und Freizeiteinrichtungen abzumildern, und könnte helfen, den Druck auf die Ausweisung peripherer Gewerbeflächen zu reduzieren. Gleichzeitig bieten allerdings hohe Parkometerabgaben Anreize für die zuständigen Gebietskörperschaften, zur Einnahmenerzielung das Angebot an verfügbaren Parkplätzen auszuweiten. Zudem betont die existierende empirische Evidenz, dass die Bepreisung von Parkplätzen nur eines von mehreren effektiven Instrumenten ist, die aufeinander abgestimmt werden sollten (Russo et al., 2019).

3.3.4.5 Reform sonstiger flächenrelevanter Steuern und Abgaben bzw. spezieller steuerlicher Regelungen

3.3.4.5.1 Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die *Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer* könnte bei geeigneter Ausgestaltung zu einer 'Verflüssigung' von Wohnimmobilien beitragen, die ineffizient genutzt werden (Waltert et al., 2010). Nach dem Auszug der Kinder oder nach einer Trennung werden ursprünglich für Familien erbaute Einfamilienhäuser oder große Eigentumswohnungen häufig nur noch von älteren Ehepaaren oder Alleinstehenden genutzt. Die Erbschaftssteuer kann Anreize für einen Verkauf einer zu groß gewordenen Wohnimmobilie durch die Erb:innen zu Lebzeiten der Vererber:innen beinhalten, wenn sie mit einer geringeren Schenkungssteuer kombiniert wird. Werden solche Immobilien vererbt, kann aus der Erbschaftssteuer (je nach Höhe) ein gewisser Verkaufsdruck bei den Erb:innen resultieren, sofern keine Befreiungsregelungen (etwa für nahe Angehörige) existieren. Gleichzeitig ist bei der Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen auf die Vermeidung negativer Anreize zu achten: So können etwa Freibeträge bei der Vererbung von Wohneigentum eine steuerliche Barriere für die Veräußerung von zu groß gewordenem Wohneigentum zu Lebzeiten darstellen, wenn die Vererber:innen befürchten, dadurch den Freibetrag nicht voll ausnutzen zu können.

Die Effektivität der Erbschaftssteuer als Instrument zur Erhöhung der Effizienz von Immobilienmärkten kann allerdings durch Umgehungsmöglichkeiten, Möglichkeiten einer Stundung oder

Ratenzahlungen der Steuerschuld oder deren Kreditfinanzierung durch die Erb:innen geschmälert werden.

Die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich würde die Grunderwerbsteuer auf Transaktionen im Wege der Schenkung oder Vererbung überflüssig machen.

3.3.4.5.2 Reform der Pendlerförderung

Die *Pendlerförderung* steht in Österreich seit langem in der Kritik, insbesondere das Pendlerpauschale, das mit problematischen Verteilungswirkungen verbunden ist und zur Zersiedelung beiträgt (Kletzan-Slamanig et al., 2022). Eine ausführliche Diskussion von Reformoptionen würde den Rahmen dieser Studie sprengen³⁴). Um die Anreize zur Zersiedelung einzudämmen, wäre aber jedenfalls eine allmähliche Verringerung der steuerlichen Berücksichtigung von Fahrtkosten mit zunehmender Pendeldistanz oder sogar ihre vollkommene Nichtberücksichtigung erforderlich.

3.3.4.5.3 Kommunalsteuer

Anreize zur Ausweisung von peripheren Flächen für Betriebsgebäude, Geschäfte und sonstige gewerbliche Zwecke im Rahmen der *Kommunalsteuer* könnten durch eine Art interkommunalen Finanzausgleich verringert werden: Im Rahmen von Planungsverbänden könnten Gemeinden gemeinsam über die Widmung von gewerblichen Flächen gemäß dem tatsächlichen Bedarf in der Region entscheiden und die Einnahmen aus der Kommunalabgabe untereinander aufteilen. Die Möglichkeit der Teilung der Kommunalsteuereinnahmen gibt es bereits, sie könnte allerdings intensiver genutzt werden.

3.3.4.5.4 Besteuerung von Treibstoff

(Auch) zur Begrenzung der Zersiedelung wären eine stufenweise weitere Erhöhung der *Mineralölsteuer* und ein ambitionierterer Preispfad bei der CO₂-Bepreisung hilfreich. Zudem sollte eine regelmäßige Inflationsanpassung vorgenommen werden, um das Problem der "kalten Degression", mit dem Mengensteuern generell behaftet sind, zu vermeiden.

3.3.4.5.5 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Reparaturen bzw. Sanierung von Gebäuden

Um Anreize für die Sanierung von (leerstehenden) Gebäuden zu setzen und damit deren Nutzung gegenüber dem Neubau attraktiver zu machen bzw. Leerstand zu reduzieren, könnte der reguläre Umsatzsteuersatz für solche Arbeiten von derzeit 20% gesenkt werden. Allerdings ist die Eignung reduzierter Mehrwertsteuersätze als steuerliche Anreize nicht unumstritten. So zeigt sich in empirischen Untersuchungen, dass Mehrwertsteuersenkungen zumeist nicht vollständig in Form von geringeren Preisen an die Konsument:innen weitergegeben werden, was ihre Wirksamkeit als finanzieller Anreiz entsprechend einschränkt³⁵). Für Frankreich findet Carbonnier (2007), dass die Senkung des regulären Umsatzsteuersatzes von 20,6% auf 5,5% für Reparaturen

³⁴) Vgl. dazu ausführlich Kletzan-Slamanig et al. (2022).

³⁵) Vgl. für einen aktuellen Literaturüberblick Loretz & Fritz (2021).

bzw. die Sanierung von Gebäuden zu etwa drei Viertel an die Verbraucher:innen weitergegeben wurde.

3.3.4.5.6 Reform des Wohnbauförderungsbeitrags

Die Wiedereinführung der Zweckwidmung der Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag sowie ihre Koppelung an flächenrelevante Ziele kann einen weiteren Beitrag zur Eindämmung des Flächenverbrauchs leisten. Durch solch eine Reform könnte der Wohnbauförderungsbeitrag je nach den Vorgaben für seine Verwendung im Prinzip zu sämtlichen flächenrelevanten Zielen beitragen.

3.2.5 Zusammenfassende Bewertung von Reformoptionen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs

Übersicht 3.6 bietet eine zusammenfassende Bewertung der möglichen Auswirkungen der behandelten Reformoptionen auf den Flächenverbrauch.

3.2.6 Zusammenfassung und Abschlussbemerkungen

Übersicht 3.7 stellt den (möglichen) Beitrag existierender sowie der diskutierten Optionen für eine Reform bestehender oder die Einführung neuer steuerlicher Instrumente zu einzelnen flächenrelevanten Zielen im Überblick dar.

Übersicht 3.6: Optionen für eine Reform oder für neue flächenrelevanter steuerlicher Instrumente zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme

Instrument	Gesetzgebung	Ertrag	Mögliche Wirkung auf Flächeninanspruchnahme / Zersiedelung
Reform bestehender Instrumente			
Stärkung der Wertorientierung der Grundsteuer	B	B, G	Stärkt Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands Stärkt Anreize zur intensiveren Nutzung bebauten Baulands Stärkt Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude
Reduktion der Grunderwerbsteuer	B	B, G	Stärkt Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude
Reform der Pendlerförderung			Dämmt Zersiedelung ein
Abschaffung der Grundsteuerbefreiung von öffentlicher Verkehrsinfrastruktur	B	G	Stärkt Anreize zu sparsamerem Flächenverbrauch
Abschaffung der Grundsteuerbefreiung für Neubauten	B	G	Verringert Anreize zur Umwidmung von Grünflächen in Bauland
Stärkung der Parkometerabgaben	L, G	G	Verringert Nachfrage nach Parkplätzen Dämmt Zersiedelung ein
Stärkung der Treibstoffbesteuerung Mineralölsteuer CO ₂ -Bepreisung	B B	B, L, G B	Dämmt Zersiedelung ein
Interkommunale Teilung des Kommunalsteueraufkommens	B	G	Verringert Anreize zur Umwidmung von Grünland in Bauland Dämmt Zersiedelung ein
Zweckwidmung des Wohnbauförderungsbeitrags und Koppelung an flächenrelevante Ziele	B	G	Anreize abhängig von konkreten Vorgaben
Mögliche neue Instrumente			
Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer	B	B, L, G	Stärkt Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude
Senkung Umsatzsteuersatz für Reparaturen bzw. Sanierung von Gebäuden	B	B, L, G	Stärkt Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude
Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten sowie CO ₂ -Emissionszertifikaten für Grünland	B	G	Stärkt Anreize zur Rückwidmung von brachliegendem Bauland in Grünland Verringert Anreize zur Umwidmung von Grünland in Bauland

Q: WIFO-Zusammenstellung.

Übersicht 3.7: Beitrag steuerlicher Instrumente zu einzelnen flächenrelevanten Zielen im Überblick

Flächenrelevantes Ziel	Instrumente
Verringerung der Anreize zur Umwidmung von unbebautem Land in Bauland	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung Flächenzertifikatehandel • Einführung CO₂-Emissionszertifikate für unbebautes Land • Abschaffung Grundsteuerbefreiung Neubauten • Interkommunale Teilung des Kommunalsteueraufkommens • Wiedereinführung Zweckwidmung Wohnbauförderungsbeitrag und Koppelung mit flächenrelevanten Zielen
Stärkung der Anreize zur Rückwidmung von Bauland in Grünland	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung Flächenzertifikatehandel
Stärkung der Anreize zur Nutzung gewidmeten Baulands	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Wertorientierung der Grundsteuer • Infrastrukturabgaben¹⁾ • Grundsteuerbefreiung Neubauten¹⁾ • Wiedereinführung Zweckwidmung Wohnbauförderungsbeitrag und Koppelung mit flächenrelevanten Zielen
Stärkung der Anreize zur intensiveren Nutzung bebauten Baulands	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Wertorientierung der Grundsteuer • Grundsteuerbefreiung Um- und Zubauten¹⁾ • Senkung Umsatzsteuersatz Reparaturen und Sanierung von Gebäuden • Wiedereinführung Zweckwidmung Wohnbauförderungsbeitrag und Koppelung mit flächenrelevanten Zielen
Stärkung der Anreize zur intensiveren Nutzung bestehender (leerstehender) Gebäude	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung Wertorientierung der Grundsteuer • Grundsteuerbefreiung Um- und Zubauten¹⁾ • Senkung Umsatzsteuersatz Reparaturen und Sanierung von Gebäuden • Reduktion Grunderwerbsteuer • Zweit-/Ferienwohnsitzabgaben¹⁾ • Leerstandsabgaben¹⁾ • Bewertung leerstehender Betriebsgebäude zum Buchwert statt Teilwert¹⁾ • Wiedereinführung Erbschafts- und Schenkungssteuer
Eindämmung der Zersiedelung	<ul style="list-style-type: none"> • Reform Pendlerförderung • Erhöhung Treibstoffbesteuerung • Stärkung Parkometerabgaben • Erhöhung Sachbezug für Firmenparkplätze • Interkommunale Teilung des Kommunalsteueraufkommens • Wiedereinführung Zweckwidmung Wohnbauförderungsbeitrag und Koppelung mit flächenrelevanten Zielen

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Bereits existierendes steuerliches Instrument.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In Österreich gibt es seit Jahren Initiativen und Bemühungen, die Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung von Flächen einzuschränken. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, den täglichen Verbrauch von Flächen bis 2030 auf 2,5 ha einzuschränken. Daten zur aktuellen Flächeninanspruchnahme von etwa 11 ha pro Tag deuten jedoch darauf hin, dass dieses Ziel nur schwer zu erreichen sein wird.

Die Vorteile der Bebauung sind jenen unmittelbar einsichtig, die sie vorantreiben: Die Bereitstellung von Flächen zur Deckung von Wohnbedürfnissen, von Betriebsstätten oder zur Errichtung von Sportanlagen zur Erholung und von Straßen. Für die wirtschaftliche Entwicklung ist ein bestimmtes Maß der Verbauung notwendig. Der Verbrauch von Flächen wird maßgeblich davon beeinflusst, wie viel Wertschöpfung pro Flächeneinheit erzielt werden kann. In der Landwirtschaft und Forstwirtschaft ist die Produktivität verglichen mit anderen Sektoren relativ gering.

Die Nachteile der Verbauung sind vielfältig und betreffen nicht nur die Nutznießer der Verbauung, sondern auch die Allgemeinheit. Zu ihnen zählen neben dem Verlust von naturnahen Flächen und den damit verbundenen Ökosystemleistungen die Beschleunigung des Abflusses von Niederschlägen und somit ein Beitrag zur Hochwassergefahr. Mit veränderten Nutzungen der Flächen gehen negative externe Effekte einher, die sich im Kaufpreis des Bodens nicht widerspiegeln. Dazu zählen etwa die CO₂-Emissionen, die beim Abbau von Bodenkohlenstoff entstehen, wenn Flächen umgewandelt werden. Mit dem Verlust von landwirtschaftlichen Flächen verringert sich zudem das Produktionspotential und damit wird die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln geschmälert.

In der vorliegenden Studie wird diese Problematik aus drei verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Im ersten Teil wird untersucht, welche Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln mit der Abnahme der Ackerfläche einhergehen, die seit Jahrzehnten beobachtet wird. In einem weiteren Abschnitt wird eine Übersicht vorgelegt, aus der hervorgeht, dass in den Bundesländern, die für die Raumordnung verantwortlich sind, zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden, um diesem Problem Rechnung zu tragen. Da einige davon erst vor Kurzem umgesetzt wurden und weder die bundesweite Geltung noch ein hoher Grad an Ambitioniertheit gegeben ist, ist deren Wirkung noch nicht gut abzusehen. Im dritten Abschnitt der Studie werden bestehende steuerliche Maßnahmen im Hinblick auf ihren Einfluss auf den Bodenverbrauch qualitativ bewertet. Dabei werden auch neue, bisher noch nicht umgesetzte Instrumente bzw. Reformen in bestehenden steuerlichen Regelungen kurz vorgestellt.

Um die Implikationen zu bewerten, die mit dem Verlust von Boden im Hinblick auf die Versorgungssicherheit einhergehen, wurde die Veränderung der Ackerfläche herangezogen. Zwar haben auch Flächenänderungen von Grünland Folgewirkungen auf die Versorgung mit Lebensmitteln, aber diese ebenso zu berücksichtigen, ist mit großem Aufwand verbunden. Die Veranschaulichung anhand des Flächenrückgangs von Ackerland reicht aus, um die Dringlichkeit des Bodenschutzes sichtbar zu machen.

Die Ergebnisse von Agrarstrukturerhebungen zeigen, dass das Ackerland zwischen 1999 und 2020 um über 72.000 ha abgenommen hat. Zwischen 1999 und 2020 verringerte sich die Fläche des Ackerlandes von 1.750 m² auf knapp 1.460 m² pro Person. Dieser Rückgang setzt sich

einerseits aus dem Verlust von Ackerland und andererseits aus dem Anstieg der Bevölkerung auf aktuell 9 Mio. Menschen in Österreich zusammen. Umgerechnet in Versorgungsleistung bedeutet der Rückgang des Ackerlandes, dass in Österreich jährlich über 493.000 Menschen mehr ernährt werden könnten, wäre es nicht zu dem Flächenrückgang gekommen. Dabei wurden Auswirkungen von Flächenänderungen anderer Landnutzungskategorien wie Grünland nicht untersucht.

Zur Interpretation der hier vorgelegten Berechnungen sind folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Die Berechnung der Folgewirkungen von Flächenverlust auf die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln brachte zu Tage, dass die quantitativen Ergebnisse mit Unsicherheiten behaftet sind. Diese ergeben sich nicht bloß aus den Szenarienannahmen, sondern auch aus den zugrundeliegenden Daten. Die Flächenänderungen von Ackerland zwischen den Jahren 1999 und 2020 sind nicht genau zu beziffern. Ein Grund dafür ist, dass die Erhebungsmethode Änderungen unterworfen war.
- Ackerland kann in viele andere Landnutzungen umgewandelt werden, auch in Wald oder Grünland, oder es kann durch (Wieder-)Vernässung zu einem Feuchtgebiet werden. Welche konkrete Fläche tatsächlich in Siedlungsfläche umgewandelt wurde, kann für den Beobachtungszeitraum nicht genau bestimmt werden.
- Die hier angewandte Methode der Berechnung der Versorgungsleistung ist mit Unsicherheiten behaftet. Der Grund ist, dass die wichtigen Nahrungskomponenten (Eiweiß und Kohlehydrate) nicht separat betrachtet werden. Je nach Komponente ergeben sich bei einer genaueren Betrachtung unterschiedliche Versorgungsleistungen. In künftigen Untersuchungen sollten daher diese Unterscheidungen gemacht werden.

Aus der vorliegenden Analyse können mehrere Schlussfolgerungen gezogen werden, die hier kurz zusammengefasst werden:

- Die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln ist davon abhängig, wie viel Fläche zur Lebensmittelproduktion zur Verfügung steht. Andere Faktoren spielen ebenso eine Rolle, etwa die Hektarerträge der betrachteten Kulturen. Würden diese im Verlauf der Zeit steigen, so könnte auf abnehmenden Flächen die gleiche Menge produziert werden. Wegen häufigerer Dürren und anderer Schadereignisse stellt sich die Situation jedoch anders dar. Da mit den negativen Folgen des Klimawandels die Gefahr zunimmt, dass die Hektarerträge geringer ausfallen werden (Haslmayr et al., 2018), wird es zunehmend wichtiger, Ackerflächen zu erhalten. Diese Aussichten unterstreichen die Dringlichkeit, den Verlust von produktiver landwirtschaftlicher Fläche möglichst gering zu halten.
- Ackerland und andere landwirtschaftliche Flächen sind aus dem Blickwinkel des Artenschutzes wichtige Ressourcen zur Verbesserung der Biodiversität. Damit der Artenverlust verringert werden kann, sind extensiv bewirtschaftete Flächen nötig bzw. Flächen sollten völlig stillgelegt werden. Diesem Anliegen trägt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU Rechnung, indem Förderungen gewährt werden, wenn landwirtschaftliche Nutzflächen biodiversitätsfreundlich bewirtschaftet werden. Mit jedem Hektar landwirtschaftlicher Fläche,

der in eine Siedlungsfläche umgewandelt wird, verringern sich die zur Verbesserung der Biodiversität zur Verfügung stehenden Reserven.

Die Analyse steuerlicher Instrumente zur Beeinflussung des Bodenverbrauchs hat gezeigt, dass das österreichische Abgabensystem eine Reihe von Steuern und Abgaben sowie speziellen steuerlichen Regelungen enthält, die den sparsamen Umgang mit Boden positiv oder negativ beeinflussen (können). Neben einer Reform von bisher bestehenden steuerlichen Regelungen, die den Bodenverbrauch beeinflussen, wären weitere innovative steuerliche Ansatzpunkte zur Steuerung des Bodenverbrauchs denkbar. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass steuerliche Instrumente nur ein Element eines breiten Ansatzes sind, die jedenfalls mit weiteren raumplanerischen Instrumenten verknüpft werden müssen (Brandt, 2014; Blöchliger et al., 2017).

Die hier vorgenommene Inventarisierung und qualitative Bewertung sollte nur als erster Schritt verstanden werden. In einem nächsten Schritt hätten eine tiefergehende quantitative Evaluierung sowie eine detailliertere Auswertung internationaler Erfahrungen zu erfolgen, um auf dieser Basis bestehende steuerliche Instrumente anzupassen sowie neue steuerliche Instrumente zu prüfen. Dabei sollten insbesondere auch Zielkonflikte mit anderen wichtigen politischen Zielen, aber auch mögliche Synergien herausgearbeitet werden.

Literaturhinweise

- Bach, S. (2003). Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt? *DIW Wochenbericht*, 40. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.92548.de/03-40-2.pdf.
- Bach, S., und Eichfelder, S. (2021). *Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen*. 27. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2021-27-3.
- Baumgarten, A., Haslmayr, H.-P., Schwarz, M., Huber, S., Weiss, P., Obersteiner, E., Aust, G., Englisch, M., Horvath, D., Leitgeb, E., Foldal, C., Rodlauer, C., Bohner, A., Spiegel, H., und Jandl, R. (2021). Organic soil carbon in Austria – Status quo and foreseeable trends. *Geoderma*, 402, 115214. <https://doi.org/10.1016/j.geoderma.2021.115214>.
- Bérard, G., und Trannoy, A. (2017). The Impact of a Rise in the Real Estate Transfer Taxes on the French Housing Market. *AMSE Working Papers*, Article 1732. <https://ideas.repec.org/p/aim/wpaimx/1732.html>.
- Besley, T., Meads, N., und Surico, P. (2014). The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday. *Journal of Public Economics*, 119, 61–70. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.07.005>.
- Best, M. C., und Kleven, H. J. (2018). Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the U.K. *The Review of Economic Studies*, 85(1), 157–193. <https://doi.org/10.1093/restud/rdx032>.
- Bimonte, S., und Stabile, A. (2015). Local taxation and urban development. Testing for the side-effects of the Italian property tax. *Ecological Economics*, 120, 100–107. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.09.025>.
- Blöchliger, H. (2015). Reforming The Tax On Immovable Property: Taking Care Of The Unloved Economics Department Working Papers No. 1205. *ECO/WKP*, 23. [https://one.oecd.org/document/ECO/WKP\(2015\)23/En/pdf](https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2015)23/En/pdf).
- Blöchliger, H., Hilber, C., Schöni, O., und Ehrlich, M. von. (2017). Local taxation, land use regulation, and land use: A survey of the evidence. *ECO/WKP*, 7. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/52da7c6a-en.pdf?expires=1696241141&id=id&accname=guest&checksum=E23417C9934B9EEE0D5D2D237580F449>.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. (2023). *Fachbegriffe einfach erklärt*. BMEL-Statistik. <https://www.bmel-statistik.de/hilfe/fachbegriffe-erklart/beschreibung>.
- BMF – Bundesministerium für Finanzen. (o. J.). *Das Pauschalwertmodell*. Abgerufen 18. August 2023, von <https://bmf.gv.at/themen/steuern/immobilien-grundstuecke/grunderwerbsteuer/bemessungsgrundlage/Das-Pauschalwertmodell.html>.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. (2000). *Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1999*.
- BMLRT – Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. (2021). *Grüner Bericht 2021. Die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft*. <https://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/2393-gb2021>.
- BMLRT – Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. (2022). *Grüner Bericht 2022 | Grüner Bericht Österreich*. <https://gruenerbericht.at/cm4/jdownload/download/2-gr-bericht-terreich/2398-gb2022>.
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, und Umweltbundesamt. (2019). *Bodenverbrauch in Österreich. Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich*. <https://info.bml.gv.at/dam/jcr:0d5df73f-114b-447d-8186-cbf0d68f8be3e/Studie%20UBA%20Bodenverbrauch.pdf>.
- Boysen-Hogrefe, J. (2023). Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland. *Kiel Policy Brief*, 165.
- Brandt, N. (2014). *Greening the Property Tax*. OECD. <https://doi.org/10.1787/5jz5pzw9mwzn-en>.
- Buettner, T. (2023). Taxation, Fiscal Redistribution and Local Land Use Regulation. *Land Economics*. <https://doi.org/10.3368/le.99.4.072222-0059R>.
- Bundeskanzleramt. (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024. Eigenverlag. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>
- Burchfield, M., Overman, H. G., Puga, D., und Turner, M. A. (2006). Causes of Sprawl: A Portrait from Space. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 587–633.
- Bußjäger, P., und Eller, M. (2023). Verfassungsrechtliche Aspekte einer Leerstandsabgabe. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 64(1), 1–14.

- Carbonnier, C. (2007). Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999. *Journal of Public Economics*, 91(5), 1219–1229. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.12.004>.
- Creutzig, F., Baiocchi, G., Bierkandt, R., Pichler, P.-P., und Seto, K. C. (2015). Global typology of urban energy use and potentials for an urbanization mitigation wedge. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(20), 6283–6288. <https://doi.org/10.1073/pnas.1315545112>.
- Dachis, B., Duranton, G., und Turner, M. A. (2012). The effects of land transfer taxes on real estate markets: Evidence from a natural experiment in Toronto. *Journal of Economic Geography*, 12(2), 327–354. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr007>.
- Dallhammer, E., Gaupp-Berghausen, M., Messinger, I., Schremmer, C., und Mollay, U. (2022). Verankerung Bodenschutz in der Länderregion Ost. *Analysen der Flächeninanspruchnahme bezüglich Raumtypen und Wirkfaktoren in der Ostregion*. https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Verankerung_Bodenschutz_in_der_L%C3%A4nderregion_Ost.pdf.
- Davidoff, I., und Leigh, A. (2013). *How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?* (SSRN Scholarly Paper Nr. 2287073). <https://papers.ssrn.com/abstract=2287073>.
- Davy, B. (1996). Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. *Zeitschrift für Verwaltung*, 21(2), 193–208.
- Doan, N. (2019). Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. *Der öffentliche Sektor*, 45(2). <https://doi.org/10.34749/oes.2019.3349>.
- Ehrlich, M. V., Hilber, C. A. L., und Schöni, O. (2018). Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe. *Journal of Housing Economics*, 42, 4–18. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2017.12.002>.
- European Commission. (o. J.). *Taxes in Europe* [Data set]. https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html
- European Environment Agency, E. (2023). *Land und Boden in Europa – Immer mehr Beton in unseren Städten? — Europäische Umweltagentur*. <https://www.eea.europa.eu/de/signale/eua-signale-2019/artikel/land-und-boden-in-europa>.
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2023). *Food balance sheets on apparent consumption | Coordinating Working Party on Fishery Statistics (CWP) | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. <https://www.fao.org/cwp-on-fishery-statistics/handbook/socio-economic-dimension/food-balance-sheets/en/#:~:text=Production%20Imports%20Changes%20in%20stocks%20Increase,used%20in%20calculating%20FAO%27s%20Fishery%20Food%20Balance%20Sheets>.
- Frenzel Baudisch, C., und Dresselhaus, C. (2018). *Impact of the German Real Estate Transfer Tax on the Commercial Real Estate Market* (Research Paper Nr. 100; Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere). <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2020/15324/>.
- Fritzsche, C., und Rohleder, L. (2017). Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien. *ifo Dresden berichtet*, 5. https://www.cesifo.org/DocDL/ifoDD17-05_09-14_Fritzsche.pdf.
- Fritzsche, C., und Vandrei, L. (2019). The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions. *Regional Science and Urban Economics*, 74, 131–143. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.08.005>.
- Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., & Schindelegger, A. (2018). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. *ÖROK-Schriftenreihe*, 202, Österreichische Raumordnungskonferenz. https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Schriftenreihe/202/OEROK-SR_202_DE.pdf.
- Haberl, H., Löw, M., Perez-Laborda, A., Matej, S., Plank, B., Wiedenhofer, D., Creutzig, F., Erb, K.-H., und Duro, J. A. (2023). Built structures influence patterns of energy demand and CO2 emissions across countries. *Nature Communications*, 14(3898), Article 1. <https://doi.org/10.1038/s41467-023-39728-3>.
- Han, u, Ngai, L. R., und Sheedy, K. D. (2022). *To Own or to Rent? The Effects of Transaction Taxes on Housing Markets* (Nr. 17520; CEPR Discussion Paper). Centre for Economic Policy Research. <https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP17520.pdf>.
- Haslmayr, H.-P., Baumgarten, A., Schwarz, M., Huber, S., Prokop, G., Sedy, K., Krammer, C., Murer, E., Pock, H., Rodlauer, C., Nadeem, I., und Formayer, H. (2018). *BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich. Endbericht zum Forschungsprojekt Nr. 100975*.
- Heineberg, H., Kraas, F., und Krajewski, C. (2017). *Stadtgeographie* (5. überarbeitete Auflage). utb GmbH.

- Hilber, C. A. L., und Lyytikäinen, T. (2017). Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? *Journal of Urban Economics*, 101, 57–73. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.06.002>.
- Hirte, G., und Tscharaktschiew, S. (2013). Income tax deduction of commuting expenses in an urban CGE study: The case of German cities. *Transport Policy*, 28, 11–27. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.05.003>.
- Jacob, K., Guske, A.-L., Weiland, S., Range, C., Pestel, N., und Sommer, E. (2016). *Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_vertelungswirkungen_final.pdf.
- Kalkuhl, M., Milan, B. F., Schwerhoff, G., Jakob, M., Hahnen, M., und Creutzig, F. (2017). *Fiscal Instruments for Sustainable Development: The Case of Land Taxes*. MCC Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change.
- Kanonier, A. (2020). Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht. *Baurechtliche Blätter*, 23, 119–135.
- Kletzan-Slamani, D., Köppl, A., Sinabell, F., Kirchmayr, S., Müller, S., Rimböck, A., Voit, T., Heher, M., und Schanda, R. (2022). *Analyse klimakontra produktiver Subventionen in Österreich*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/69687>.
- Koller, K., und Pressler, E. (2023, Februar 14). Aktuelle Leerstandsabgabe-Gesetze in Österreich. *PwC Legal Blog*. <https://blog.pwclegal.at/aktuelle-leerstandsabgabe-gesetze-in-oesterreich/>.
- Köppl, A., und Schratzenstaller, M. (2015). Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven. *WIFO-Monatsberichte*, 88(2), 127–135.
- Loretz, S., und Fritz, O. (2021). *Wirkungen der im Zuge der COVID-19-Krise reduzierten Mehrwertsteuersätze. Erfahrungswerte aus rezenten Reformen*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/67258>.
- Lundborg, P., und Skedinger, P. (1998). Capital gains taxation and residential mobility in Sweden. *Journal of Public Economics*, 67(3), 399–419.
- Määtänen, N., und Terviö, M. (2022). Welfare Effects of Housing Transaction Taxes: A Quantitative Analysis with an Assignment Model. *The Economic Journal*, 132(644), 1566–1599.
- McGibany, J. M. (2004). Gasoline Prices, State Gasoline Excise Taxes, And The Size Of Urban Areas. *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 20(1), Article 1. <https://doi.org/10.19030/jabr.v20i1.2193>.
- Meyer, I., Sinabell, F., Streicher, G., Spiegel, H., und Bohner, A. (2023). Kohlenstoffsequestrierung in Österreichs Acker- und Grünlandböden. Bedeutung und ökonomische Effekte ausgewählter Maßnahmen. *WIFO-Monatsberichte*, 96(3), 189–199.
- Mitterer, K. (2018). *Finanzierung der Wohnbauförderung. Fakten und Hintergründe*. KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. https://issuu.com/kdz_austria/docs/finanzierung_wohnbaufoerderung_fakten_20180117.
- OECD. (2017). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>.
- OECD. (2018). *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264189881-en>.
- Öggl, H. (2016). *Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol*. 36, 77–90.
- ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz. (2021). *16. Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2018-2020. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2018-2020 (ÖROK Schriftenreihe Nr. 209)*. https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/2.Daten_und_Grundlagen/ROB/16_ROB_Web.pdf.
- Ortuño-Padilla, A., und Fernández-Aracil, P. (2013). Impact of fuel price on the development of the urban sprawl in Spain. *Journal of Transport Geography*, 33, 180–187. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.10.004>.
- Paetzold, J. (2019). Do commuting subsidies increase commuting distances? Evidence from a Regression Kink Design. *Regional Science and Urban Economics*, 75, 136–147. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.02.004>.
- Petkova, K., und Weichenrieder, A. J. (2017). *Price and quantity effects of the German real estate transfer tax*.
- Pitlik, H., und Schratzenstaller, M. (2022). *Kurzexpertise zu Abgabensystem und Ausgabenstrukturen im internationalen Vergleich. Ausgangssituation und Reformbedarf*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/67988>.

- Russo, A., Ommeren, J. van, und Dimitropoulos, A. (2019). *The Environmental and Welfare Implications of Parking Policies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/16d610cc-en>.
- Schratzenstaller, M., Köppl, A., und Schleicher, S. (2023). Der Beitrag des österreichischen Abgabensystems zur sozio-ökologischen Transformation. *WIFO Research Briefs*, 3. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/70654>.
- Schulze Mönking, S., und Klapp, C. (2010). *Überarbeitung des Getreide- und Vieheinheitenschlüssels*. Georg-August-Universität Göttingen.
- Segú, M., und Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy? *MPRA Paper*, 85508, Article 85508. <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/85508.html>.
- Shan, H. (2011). The effect of capital gains taxation on home sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997. *Journal of Public Economics*, 95(1), 177–188. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.10.006>.
- Slemrod, J., Weber, C., und Shan, H. (2017). The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy. *Journal of Urban Economics*, 100, 137–153. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.05.005>.
- Statistik Austria. (2001). *Agrarstrukturerhebung 1999. Betriebsstruktur (Schnellbericht 1.17)*.
- Statistik Austria. (2022). *Agrarstrukturerhebung 2020*. https://www.statistik.at/fileadmin/publications/SB_1-17_AS2020.pdf.
- Statistik Austria. (2023). *Versorgungsbilanzen*. STATISTIK AUSTRIA. <https://www.statistik.at/statistiken/land-und-forstwirtschaft/landwirtschaftliche-bilanzen/versorgungsbilanzen>.
- Suher, M. (2016). *Is Anybody Home? The Impact and Taxation of Non-Resident Buyers*. <https://aei.org/wp-content/uploads/2017/04/Panel-6-Michael-Suher-paper.pdf>.
- Taranu, V., und Verbeeck, G. (2022). Property tax as a policy against urban sprawl. *Land Use Policy*, 122, 106335. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106335>.
- Tribl, C. (2013). *Versorgungsleistung der österreichischen Landwirtschaft: Berechnung als Beitrag für den Grünen Bericht 2013*. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- Tscharaktschiew, S., und Hirte, G. (2012). Should subsidies to urban passenger transport be increased? A spatial CGE analysis for a German metropolitan area. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(2), 285–309. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2011.09.006>.
- Umweltbundesamt. (2016). *Planspiel Flächenhandel. Ziele und Erkenntnisse*.
- Umweltbundesamt. (2018). *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen*. 38. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf.
- Umweltbundesamt. (2023). *Flächeninanspruchnahme*. <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/bo-den/flaecheninanspruchnahme> (abgerufen 28 Sept 2023).
- Van Ommeren, J., und Van Leuvensteijn, M. (2005). New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility*. *Journal of Regional Science*, 45(4), 681–702. <https://doi.org/10.1111/j.0022-4146.2005.00389.x>.
- Waltert, F., Pütz, M., Böni, R., und Seidl, I. (2010). *Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme*. <https://www.dora.lib4ri.ch/wsl/islandora/object/wsl%3A16896/>.
- WIFO. (2023). *SoMBI - Social Aspects of Market Based Instruments for GHG Emission Reductions [Data set]*. <https://sombi.wifo.ac.at/>.
- Yan, X., Levine, J., und Marans, R. (2019). The effectiveness of parking policies to reduce parking demand pressure and car use. *Transport Policy*, 73, 41–50. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.10.009>.
- Young, M., Tanguay, G. A., und Lachapelle, U. (2016). Transportation costs and urban sprawl in Canadian metropolitan areas. *Research in Transportation Economics*, 60, 25–34. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2016.05.011>.

Anhang

Anhang 1: Erträge von Ackerkulturen und Umrechnung in Getreideeinheiten

Bezeichnung Ertragstabelle	Ertrag Ø 2020-2022 t je ha	Getreideeinheiten
Weichweizen und Spelz	58,1453	1,04
Hartweizen	48,0173	1,04
Weichweizen und Spelz	58,1453	1,04
Roggen	48,6975	1,01
Gerste	62,0427	1,00
Hafer	39,9945	0,84
Triticale	55,9400	1,01
Wintermenggetreide	52,4875	1,01
Sommernenggetreide	42,4428	1,01
Hirse, Buchweizen, Kanariensaat etc.	41,7301	0,86
Körnermais (inkl. CCM)	107,7376	1,08
Körnererbsen	23,4581	1,04
Ackerbohnen	25,2004	0,92
Andere Hülsenfrüchte (Süßlupinen, Linsen, Kichererbsen, Wicken und andere)	20,5085	0,98
Sojabohnen	28,7984	1,15
Raps und Rübensamen	31,3331	1,30
Sonnenblumen zur Ölgewinnung	25,7604	1,25
Übrige Ölsaaten (ohne sonstige Ölsaaten)	7,5058	1,21
Ölkürbis getrocknete Kerne	6,8633	1,21
Übrige Ölsaaten (ohne sonstige Ölsaaten)	7,5058	1,21
Mohn	7,8027	1,21
Hopfen	16,3818	6,85
Sonstige Handelsgewächse	20,3694	1,00
Andere Handelsgewächse (Heil-, Gewürz- und Duftpflanzen)	20,5085	0,42
Frühe- und Mittelfrühe Speisekartoffeln	294,6112	0,22
Spätkartoffeln	406,7708	0,22
Zuckerrüben	800,1967	0,23
Frischobst	350,0232	0,06
Frischgemüse	359,6614	0,42
Sonstige Handelsgewächse	20,3694	1,00

Q: Basierend auf Tribl (2013); eigene Annahmen.

Anhang 2: Gegenüberstellung der Erhebungsschwellen der Agrarstrukturerhebung 2010 und 2020

Kategorie	2020	2010 und 1999
Landwirtschaftlich genutzte Fläche	3 Hektar	1 Hektar
Dauergrünland	3 Hektar	-
Ackerland	1,5 Hektar	-
Kartoffeln	50 Ar	-
Gemüse und Erdbeeren	10 Ar	10 Ar Gemüse im Freiland oder 10 Ar Erdbeeren
Hopfenanbaufläche	-	10 Ar
Summe aus Heil-, Duft- und Gewürzpflanzen, Blumen und Zierpflanzen im Freiland, Sämereien und Pflanzgut, Rebschulen, Baumschulen, Forstbaumschulen	10 Ar	10 Ar Blumen und Zierpflanzen im Freiland
Erwerbsweinbauflächen	10 Ar	25 Ar
Summe aus erwerbsobstbaulich genutzten Obstflächen, Christbaumkulturen, Holunder, sonstige Dauerkulturflächen (ohne Weingärten, Rebschulen, Baumschulen, Forstbaumschulen)	30 Ar	15 Ar intensiv genutzte Baumobstanlagen oder 10 Ar Intensiv-Beerenobstanlagen oder 10 Ar Rebschulflächen oder 10 Ar Baumschulflächen oder 10 Ar Forstbaumschulflächen
Überwiegend gewerbsmäßig bewirtschaftete begehbare Gewächshäuser mit Glas-, Folien- oder Kunststoffeindeckung	100 m ²	100 m ²
Zuchtpilze	100 m ²	-
Waldfläche	3 Hektar	3 Hektar
Viehbestand	1,7 Großvieheinheiten (GVE)	3 Rinder oder 5 Schweine oder 10 Schafe oder 10 Ziegen oder 100 Stück Geflügel aller Art

Q: Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung.

Anhang 3: Stand der Raumordnungsgesetze in den Bundesländern

Name	Jahr	Letzte Novelle	Link
Burgenländisches Raumplanungsgesetz	2019	2023	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20001224
NÖ Raumordnungsgesetz	2014	2022	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080
Bauordnung für Wien	1930	2021	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006
Steiermärkisches Raumordnungsgesetz	2010	2022	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000069
Kärntner Raumordnungsgesetz	2021	-	https://www.ris.bka.gv.at/eli/labl/KA/2021/59/P0/LKT4001586?
Oö. Raumordnungsgesetz	1994	2022	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000370
Salzburger Raumordnungsgesetz	2009	2022	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000615
Tiroler Raumordnungsgesetz	2022	-	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrTf&Gesetzesnummer=20000910
Vorarlberger Raumplanungsgesetz	1996	2022	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000653

Q: WIFO-Zusammenstellung. – Stand: August 2023.

Anhang 4: Maßnahmen-Mapping

Hauptthema	Subthema	Instrument	Kategorie	Verbind-lich	BL	Ergänzt
(Naturräuml.) Bodenschutz	Überörtliche Bauverbotszonen	Überörtliche Bauverbotszonen	Regulativ	Nein	alle	x
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Aufschließungsbeitrag	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	OÖ	x
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Infrastrukturbereitstellungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	S	x
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Nein	NÖ	x
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Vorgezogene Erschließungskosten	Fiskalisch - Steuerlich	Nein	T	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Bericht zur Entwicklung der Bauflächen + VoGIS	Planungsunterstützend	Ja	V	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Bauland Monitoring (noch in Planung)	Planungsunterstützend	Nein	B	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Bauflächenbilanz	Planungsunterstützend	Nein	K	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Flächen- und Bodenbilanz	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Bodenbilanz	Planungsunterstützend	Nein	OÖ	x
Baulandmobilisierung	Baulandstatistik	Monitoring der Baulandreserven	Planungsunterstützend	Ja	T	x
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Bauland-Befristung per Vertragsraumordnung	Regulativ	Ja	V	x
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Widmungsbefristung	Regulativ	Ja	S	x
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Bauland-Befristung per Vertragsraumordnung	Regulativ	Nein	B	x
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Baulandbefristung & Städtischer Vertrag	Regulativ	Nein	W	
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Bauland-Befristung per Vertragsraumordnung	Regulativ	Nein	OÖ	x
Baulandmobilisierung	Baulandumlegung	Baulandumlegung	Regulativ	Nein	NÖ	x
Baulandmobilisierung	Baulandumlegung	Umlegungsvereinbarung	Regulativ	Nein	S	x
Baulandmobilisierung	Baulandumlegung	Baulandumlegung	Regulativ	Nein	T	x
Baulandmobilisierung	Baulandumlegung	Baulandumlegung	Regulativ	Nein	St	
Baulandmobilisierung	Baulandumlegung	Baulandumlegung	Regulativ	Nein	V	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Rückwidmung	Regulativ	Nein	K	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Widmung förderbarer Wohnbau	Regulativ	Nein	V	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Rückstufung von Baulandreserven	Regulativ	Nein	NÖ	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Rückwidmung	Regulativ	Nein	T	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Rückwidmung bei Baulandüberhängen	Regulativ	Nein	S	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Flächenwidmungsplan-Revisionen	Regulativ	Nein	St	x
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Eingriff in bestehendes Bauland	Regulativ	Nein	V	x
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Baulandmobilisierungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	B	
Baulandmobilisierung	Abgaben für unbebautes Bauland	Raumordnungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Nein	St	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Bodenfonds	Planungsunterstützend	Nein	T	

Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Baulandsicherungsgesellschaft mbH	Planungsunterstützend	Nein	S	
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Widmungsbefristung	Regulativ	Nein	NÖ	
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Widmungsbefristung	Regulativ	Ja	St	
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	Widmungsbefristung	Regulativ	Nein	K	
Baulandmobilisierung	Baulandbefristung	BL-Befristung per Vertragsraumordnung	Regulativ	Ja	T	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Baulandhöchstpreise	Regulativ	Ja	B	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Rückwidmungen	Regulativ	Ja	K	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Eingriff in bestehendes Bauland - Kennzeichnung von Flächen für förderbare Mietwohnbauten oder Wohnheime mit Handlungsnutzungen	Regulativ	Nein	S	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Eingriff in bestehendes Bauland: Erklärungs-pflicht bei Handel mit unbebauten Baugrundstücken	Regulativ	Ja	V	
Baulandmobilisierung	Mobilisierung von Alt-Bauland	Eingriff in bestehendes Bauland durch Grundverkehrsbeschränkung: Nutzungsverpflichtung	Regulativ	Ja	S	
Bildung und Fachwissen	Boden-Bildung	Boden-Bildung für Gemeinden, Schulen und Kindergärten, Bodenlehrpfade	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	OÖ	x
Bildung und Fachwissen	Boden-Bildung	Bodenworkshops, Bodenlehrpfad	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	W	x
Bildung und Fachwissen	Boden-Bildung	Bildungsangebote für Schulen	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd		S	x
Bildung und Fachwissen	Boden-Bildung	Landwirtschaftlich berufsbildende Schulen	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd		T	x
Bildung und Fachwissen	Boden-Bildung	Kooperation mit land- und forstwirtschaftlichen Schulen	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd		NÖ	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fachliche Weiterbildung für Lehrer:innen	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	S	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fachliche Weiterbildung für Lehrer:innen	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	St	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Kommunikationsmedien	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd		T	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fachliche Weiterbildung für Planer:innen, Bürgermeister:innen und Gemeindefachkräfte	Planungsunterstützend	Nein	B	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Lehrgang	Planungsunterstützend	Nein	St	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Lehrgänge	Planungsunterstützend	Nein	S	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fach-Kommunikation auf Gemeindeebene (Lokale Agenda 21, Planungsverfahren im Dialog, Exkursionen)	Planungsunterstützend	Nein	T	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fach-Kommunikation auf Gemeindeebene (Wanderausstellung)	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Fachgrundlagen	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	TIRIS (raumbezogenes Informationssystem)	Planungsunterstützend		V	x

Bildung und Fachwissen	Fachliche Weiterbildung	Bodeninformationskarten	Planungsunterstützend		W	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Leerstandberatung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	K	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Ortsrevitalisierungsprogramm	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	T	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Modell zur Mieteinnahmengarantie durch das Land Vorarlberg	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Pilotprojekt zur Zentrumsentwicklung	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Pilotprojekte zur Aktivierung von Erdgeschoßzonen	Planungsunterstützend	Nein	St	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Büro für Leerstandsaktivierung	Planungsunterstützend	Nein	W	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Pilotprojekt zur überregionale Steuerung von Betriebsflächen und Standortsiedlung	Planungsunterstützend	Nein	St	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Leerstandsaktivierung mittels Masterplan	Planungsunterstützend	Nein	St	x
Leerstand	Erfassung von Leerständen	Flächenmanagementdatenbank für Gemeinden	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Leerstand	Erfassung von Leerständen	Landes-Datenbank für Gewerbestandorte	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x
Leerstand	Erfassung von Leerständen	Landes-Datenbank für Gewerbestandorte	Planungsunterstützend	Nein	OÖ	x
Leerstand	Erfassung von Leerständen	Erhebung der Wohnungsleerstände auf Landesebene	Planungsunterstützend	Nein	V	x
Leerstand	Erfassung von Leerständen	Gewerbeflächendatenbank	Planungsunterstützend	Nein	St	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Ermöglichung der Nachnutzung von Bauernhöfen	Regulativ	Nein	OÖ	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	"Maisäß"-Regelung zur Nutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Betriebsgebäude	Regulativ	Nein	V	x
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Zweitwohnsitzabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	K	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Freizeitwohnungspauschale	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	OÖ	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Besondere Ortstaxe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	S	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Ferienwohnungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	St	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Freizeitwohnsitzabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	T	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Zweitwohnungsabgabe	Fiskalisch - Steuerlich	Ja	V	
Leerstand	Aktivierung von Leerständen	Beschränkung der Zulassung von Freizeitwohnsitzen	Regulativ	Ja	T	
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Kooperatives Planungsverfahren	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	W	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Ortsbildbeirat	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	OÖ	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Ortsbildbeirat	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	S	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Interkommunale Raumentwicklung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	OÖ	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Quartiersentwicklung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Regionale Leitplanung	Planungsunterstützend	Nein	NÖ	x

Neue Planungsinstrumente	Fachpapiere zu neuen Planungsthemen	Windkraft Eignungszonen	Regulativ	Ja	B	x
Neue Planungsinstrumente	Fachpapiere zu neuen Planungsthemen	Fachkonzept Produktive Stadt	Planungsunterstützend	Ja	W	x
Neue Planungsinstrumente	Fachpapiere zu neuen Planungsthemen	Sektorales Programm Windenergie	Planungsunterstützend	Ja	NÖ	x
Neue Planungsinstrumente	Fachpapiere zu neuen Planungsthemen	Sachprogramm Windenergie	Planungsunterstützend	Ja	St	x
Neue Planungsinstrumente	Fachpapiere zu neuen Planungsthemen	Fachkonzept Hochhäuser, Fachkonzept Grün und Freiräume	Planungsunterstützend	Ja	W	x
Neue Planungsinstrumente	Prozesse zur Interessensabwägung	Verpflichtender Bebauungsplan	Regulativ	Ja	S	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Förderung des Einkaufs in Orts- und Stadtzentren	Fiskalisch - Steuerlich	Nein	NÖ	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Förderung des örtlichen Handels durch Wirtschaftsgemeinschaften	Fiskalisch - Steuerlich	Nein	V	x
Ortskernbelebung	Anreizfördernde Maßnahmen im Sinne des Ortsleitbildes	Förderung der Umsetzung des Dorferneuerungsleitbildes oder Regionalleitbildes	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	B	x
Ortskernbelebung	Anreizfördernde Maßnahmen im Sinne des Ortsleitbildes	Privatinvestitionen zur Ortskernstärkung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	K	x
Ortskernbelebung	Anreizfördernde Maßnahmen im Sinne des Ortsleitbildes	Förderung von Maßnahmen im Sinne des Dorfleitbildes	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	NÖ	x
Ortskernbelebung	Anreizfördernde Maßnahmen im Sinne des Ortsleitbildes	Umsetzung von Plänen zur Dorferneuerung und Gemeindeentwicklung, Förderungen zur Ortskernbelebung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	S	x
Ortskernbelebung	Ortsleitbild	Förderung des Dorferneuerungsleitbildes oder Regionalleitbildes	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	B	x
Ortskernbelebung	Ortsleitbild	Förderung zur Ortskernstärkung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	K	x
Ortskernbelebung	Ortsleitbild	Förderung der Dorferneuerung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	NÖ	x
Ortskernbelebung	Ortsleitbild	Pläne und Entwicklungskonzepte zur Dorferneuerung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	S	x
Ortskernbelebung	Ortsleitbild	Förderung von Konzepten zur Ortskernstärkung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Förderung von Nahversorgern im Ländlichen Raum / der letzten Lebensmittelnahversorger	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	B	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Förderung der letzten Lebensmittelnahversorger	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Gründung eines Landesverbands der Dorf- und Stadtentwicklungsvereine	Bildungsunterstützend & beteiligungsfördernd	Nein	OÖ	x
Ortskernbelebung	Weitere Maßnahmen	Reduktion der oberirdischen Parkplätze	Regulativ	Ja	T	x
Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Ortskernzuschlag	Fiskalisch - Subventionierend	-	B	x
Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Wohnbauförderung in Abstimmung mit ÖEK, Bonus für Standortqualität	Fiskalisch - Subventionierend	-	K	x
Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Bonus Lagequalität, Bonus Ortskernbelebung	Fiskalisch - Subventionierend	-	NÖ	x
Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Förderung der Mobilisierung von Grundstücken im Ortskern, Höhere Wohnbauförderung bei zentraler Lage	Fiskalisch - Subventionierend	-	S	x

Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Sanierungsinitiative	Fiskalisch - Subventionierend	-	St	x
Wohnbauförderung	Priorität für Bauen im Ortskern	Lagebonus	Fiskalisch - Subventionierend	-	St	x
Wohnbauförderung	Sanierung im Bestand	Sanierungsförderung, Ankauf von bestehendem Wohnbau, Prozessbegleitungen	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	K	x
Wohnbauförderung	Sanierung im Bestand	Assanierungsförderung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	St	x
Wohnbauförderung	Sanierung im Bestand	Wohnhaussanierungen	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	W	x
Wohnbauförderung	Sanierung im Bestand	Ankurbelung durch Förderschwerpunkt Sanierung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Höhere Förderung bei Verdichtung	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	K	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Förderungen für bodensparende Bauweisen	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	St	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Wohnbauförderung verdichtete Bauweise	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	T	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Höhere Förderung bei Verdichtung und Umbau	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	V	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Förderung Mehrgeschossbauten	Fiskalisch - Subventionierend	Nein	W	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Verdichtete Bauweise bei Handelseinrichtungen	Regulativ	Ja	V	x
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Vorgabe der Errichtung von Supermärkten und Einkaufszentren nur in Ortskernlage + Begrenzung der max. Verkaufsfläche	Regulativ	Ja	B	
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Widmungskategorie Wohngebiet: Vorbehalt für mehrgeschoßigen Wohnbau bzw. verdichteten Flachbau möglich	Regulativ	Nein	OÖ	
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Baurechtliche Veränderung - Erlauben des Hebens des Dachstuhles um 75 Zentimeter	Regulativ	Nein	S	
Wohnbauförderung	Verdichtetes Bauen	Mehrgeschoßige Bebauung und Mehrfachnutzung von Sonderflächen für Handelsbetriebe	Regulativ	Ja	T	

Q: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus & Umweltbundesamt, 2019; WIFO-Ergänzung und -Darstellung.